

# **QUESTIONE GIUSTIZIA**

**Trimestrale promosso  
da Magistratura democratica**

**NUMERO MONOGRAFICO**

**Formazione giudiziaria:  
bilancio e prospettive**

**2016**

**1**

# QUESTIONE GIUSTIZIA

Trimestrale fondato da Giuseppe Borrè

## Direttore

Renato Rordorf

## Comitato di redazione

Silvia Albano, Roberto Arata, Marco Bignami, Francesco Buffa, Daniele Cappuccio, Anna Maria Casadonte, Giuseppe Cascini, Stefano Celentano, Maria Giuliana Civinini, Linda D'Ancona, Carlo De Chiara, Riccardo De Vito, Donatella Donati, Gabriele Fiorentino, Maria Elena Gamberini, Alfredo Guardiano, Maria Rosaria Guglielmi, Antonio Lamorgese, Luca Minniti, Andrea Natale, Maria Eugenia Oggero, Marco Patarnello, Egle Pilla, Luca Poniz, Carla Ponterio, Rita Sanlorenzo, Sergio Sottani, Glauco Zaccardi, Giovanni Zaccaro.

## Comitato scientifico

Perfecto Andrés Ibañez, Remo Caponi, Sergio Chiarloni, Maurizio Converso, Beniamino Deidda, Mario Dogliani, Massimo Donini, Luigi Ferrajoli, Paolo Ferrua, Antonio Gialanella, Gianfranco Gilardi, Glauco Giostra, Francesco Macario, Luigi Marini, Federico Martelloni, Luca Maserà, Silvia Niccolai, Elena Paciotti, Mauro Palma, Livio Pepino, Marco Pivetti, Roberto Romboli, Enzo Roppo, Agnello (detto Nello) Rossi.

## Segretaria di redazione

Fernanda Torres

**QUESTIONE GIUSTIZIA** - Rivista trimestrale è una pubblicazione online editata dalla Associazione Magistratura democratica, codice fiscale 97013890583  
ISSN 1972-5531

direttore editoriale:	Renato Rordorf
direttore responsabile:	Pasquale Notargiacomo
sede:	c/o Associazione Nazionale Magistrati, Palazzo di Giustizia Piazza Cavour 00193 - Roma
segretaria di redazione:	Fernanda Torres
contatti:	3497805555 - fernanda.torres@alice.it
indirizzo di posta elettronica:	redazione@questionegiustizia.it
sito web:	www.questionegiustizia.it
service provider:	Aruba

**I trimestre 2016 - chiuso in redazione maggio 2016**

## Sommario

<b>Editoriale</b> di <i>Renato Rordorf</i>	Pag.	4
<hr/>		
<b>La costruzione del ruolo e della funzione della Scuola della magistratura</b>		
<b>Perché la Scuola della magistratura deve essere autonoma</b> di <i>Valerio Onida</i>	“	7
<hr/>		
<b>Formazione ed autogoverno della magistratura</b>		
<b>Le nuove sfide della formazione</b> di <i>Piergiorgio Morosini</i>	“	12
<b>I caratteri della formazione professionale dei magistrati</b> di <i>Franco Cassano</i>	“	18
<hr/>		
<b>Formazione iniziale</b>		
<b>La formazione iniziale alla luce delle novità introdotte dal d.lgs n. 26 del 2006</b> di <i>Ernesto Aghina e Giovanna Ichino</i>	“	24
<b>La formazione iniziale vista da un giovane magistrato</b> di <i>Matteo Marini</i>	“	34
<b>Note sparse a partire dalle interviste ad un campione di ex-Mot</b> di <i>Daniele Cappuccio</i>	“	38
<hr/>		
<b>Formazione continua</b>		
<b>Spunti sugli scenari prossimi della formazione permanente dei magistrati</b> di <i>Guglielmo Leo</i>	“	46
<b>La formazione permanente dei magistrati. Esigenze formative</b> di <i>Sergio Sottani</i>	“	52
<b>Diritto di famiglia e diritti umani: un corso in e-learning in collaborazione con il programma <i>Help</i> del Consiglio</b> di <i>Silvia Governatori e Joele Long</i>	“	58

## Formazione dei dirigenti

<b>Bilancio e prospettive della formazione dei dirigenti</b> di <i>Beniamino Deidda</i>	“	63
<b>La formazione degli aspiranti dirigenti degli uffici giudiziari</b> di <i>Gabriele Fiorentino e Mariarosaria Guglielmi</i>	“	70

## Formazione decentrata

<b>La formazione decentrata: uno sguardo d'insieme</b> di <i>Giacomo Fumu</i>	“	78
<b>La formazione decentrata dei magistrati</b> Intervista ad <i>Adriano Scuderi</i> di <i>Ilio Mannucci Pacini</i>	“	87
<b>Per una nuova cultura del giudice: gli obiettivi della formazione dei magistrati</b> di <i>Alfredo Guardiano</i>	“	93

## Formazione dei giudici amministrativi

<b>La formazione dei magistrati amministrativi</b> di <i>Caterina Criscenti</i>	“	96
--	---	----

## Formazione ed Europa: esperienze a confronto

<b>Formazione europea e internazionale. Bilancio e prospettive</b> di <i>Maria Giuliana Civinini</i>	“	103
<b>La formazione giudiziaria in Belgio. I magistrati come <i>managers</i></b> di <i>Edith Van Den Broeck</i>	“	107
<b>L'Ecole nationale de la magistrature, attraverso mezzo secolo di storia: risultati, sfide, prospettive</b> di <i>Simone Gaboriau</i>	“	119
<b>Il modello olandese di formazione (iniziale) come catalizzatore del cambiamento</b> di <i>Rosa H. M. Jansen</i>	“	132
<b>La Scuola della magistratura spagnola: un'esperienza, un progetto</b> di <i>Carlos Gómez Martínez</i>	“	139
<b>Una storia dello sviluppo della <i>leadership</i> e della gestione: il supporto del <i>Judicial College</i> inglese e gallese ai giudici che ricoprono ruoli direttivi</b> di <i>Kay Evans</i>	“	147
<b>Risoluzione di Medel sulla formazione dei magistrati</b>	“	154

## Prospettive e proposte per la Scuola del futuro

---

### **Per il futuro della formazione dei magistrati**

di *Rita Sanlorenzo*

156

Gli autori

“

160

## Editoriale

La scelta di dedicare un numero monografico della *Rivista* al tema della formazione dei magistrati non è dipesa solo dal fatto che all'inizio di quest'anno è scaduto il primo quadriennio di funzionamento della Scuola superiore della magistratura, con conseguente rinnovo del suo Comitato direttivo. Questa circostanza, naturalmente, non è irrilevante. Fornisce un'opportuna occasione per cercare di tracciare un primo bilancio del funzionamento di un'istituzione di nuovo conio, che la parte più avveduta della magistratura ha fortemente voluto e per dar vita alla quale si è battuta per anni. E fornisce anche all'occorrenza – perché no? – un'occasione per formulare qualche critica costruttiva al modo in cui questa straordinaria esperienza ha preso concretamente avvio, tentando magari anche di avanzare suggerimenti che valgano a renderne più spedito e produttivo il futuro cammino.

Ma non è soltanto per questo che è parso doveroso dare tanto spazio al tema della formazione. È per la profonda convinzione che intorno ad esso si gioca una partita decisiva per chi ha a cuore la giustizia: perché si tratta di un tema assolutamente basilare, ricco di molte sfaccettature e di ancor più numerose implicazioni, dal quale in larga misura dipende se il tanto parlare che si fa di diritti, di tutele e di garanzie è destinato a restare sul piano dell'astratta affermazione di principio oppure è in grado di calarsi davvero nella realtà quotidiana del nostro agire. Non basta che ci sia un giudice a Berlino, occorre che egli sappia essere all'altezza del suo compito. Se il giudice è il garante di ultima istanza della legalità ed è perciò chiamato a svolgere un'attività essenziale nel consorzio sociale, il modo in cui egli si attrezza per farlo non è cosa che riguardi solo lui, o la corporazione cui appartiene, bensì la società tutta.

Certo, della formazione del magistrato si può parlare sotto molti e diversi aspetti. Proprio per questo ci è parso necessario ospitare contributi assai variegati che toccano la formazione iniziale, quella permanente, quella dei dirigenti, quella dei magistrati amministrativi, il modo in cui l'attività formativa si iscrive nella disciplina dell'ordinamento giudiziario e come

quindi si rapporta ai principi ispiratori dell'autogoverno della magistratura ed alle funzioni del Consiglio superiore. E ci è parso anche utile gettare uno sguardo alla formazione dei magistrati di altri Paesi europei il cui sistema giudiziario è comparabile al nostro. D'altronde è del tutto evidente che un magistrato può esser chiamato a svolgere attività tra loro anche molto distanti, le quali richiedono competenze di tipo assai diverso, giacché ben diverse sono le esigenze con cui devono confrontarsi un giudice minorile ed un giudice che si occupa di procedure fallimentari, o un pubblico ministero antimafia ed un magistrato di cassazione alle prese con problemi di riparto di giurisdizione, e così via. Inoltre, essendo oggi più che mai il magistrato chiamato a formare il cd diritto vivente, bisogna non soltanto che egli sia un raffinato conoscitore delle norme giuridiche e di come esse si rapportano concettualmente tra loro, ma anche che abbia un'adeguata comprensione dei molteplici aspetti – economici, sociali, psicologici, in breve: umani – della realtà su cui l'interpretazione e l'applicazione di quelle norme sono destinate ad incidere. Molteplici quindi debbono essere i suoi saperi, estesi sovente ad ambiti di conoscenza non coperti dalla sola tradizionale preparazione universitaria o postuniversitaria. Donde il fondamentale compito della formazione – e quindi della Scuola della magistratura ad essa preposta – e la necessità che esso si articoli con grande ampiezza e varietà di orizzonti culturali.

Un punto però va mantenuto ben fermo, pur nella varietà dei compiti e dei saperi che si richiedono al magistrato, ed è un punto essenziale da tener presente in qualsiasi aspetto della sua formazione. Mi riferisco – sia detto senza ombra di retorica – alla necessità che il suo operare resti sempre fortemente radicato nella cultura della giurisdizione. Una cultura che deve essere comune a tutte le funzioni che il magistrato svolge, ivi comprese naturalmente le funzioni requirenti, e che implica la corretta percezione di quanto sia fondamentale ed al tempo stesso delicato il compito di far sì che da quell'enorme insieme di parole di cui son fatte le norme possa scaturire l'ef-

fettiva realizzazione, nel concreto del vivere sociale, dei principi e dei valori a quelle norme sottesi; senza la quale non ha più senso il parlare di Stato di diritto. Se deve esservi una Scuola della magistratura, essa deve prima di tutto insegnare questo: che giurisdizione significa «dire il diritto», farlo parlare, quindi renderlo vivo nel tessuto sociale; ma che, per fare ciò, è indispensabile che il magistrato abbia sempre piena consapevolezza di quanto la sua funzione sia determinante affinché la società si avvicini, almeno tendenzialmente, al modello di civiltà così felicemente disegnato nella nostra Carta costituzionale e di come il modo in cui egli adempie ai propri compiti possa incidere sulla vita dei suoi concittadini.

Da questa cultura della giurisdizione, che la Scuola deve saper trasmettere e rafforzare, mi pare derivi non dico un modello di magistrato – ché sarebbe troppo e forse anche errato dirlo – ma un suo modo di porsi rispetto ai compiti cui è chiamato, quali che essi siano. Un modo di porsi che implichi sia consapevolezza del suo essere oggettivamente parte della classe dirigente del Paese in cui vive, poiché ciò è insito nella fondamentale funzione di dare voce al diritto e di dare forza ai diritti, sia la consapevolezza della responsabilità sociale che ne deriva. Molti pensano che sia ormai definitivamente tramontato il tempo delle forti passioni ideologiche e delle grandi battaglie sociali che hanno attraversato anche la storia della magistratura. Non so se sia del tutto vero, ma, se anche lo fosse, credo che ciò comunque non varrebbe mai a giustificare una concezione burocratica del ruolo del magistrato: preoccupato solo di smaltire, come che sia, il carico di lavoro affidatogli, di evitare al meglio le complicazioni, di avanzare rivendicazioni sindacali di stampo corporativo e di sottrarsi il più possibile alle responsabilità. So bene che vi sono purtroppo spinte in tale direzione provenienti anche dall'interno della stessa magistratura. È in parte anche questo un perverso effetto collaterale della cronica lentezza della giustizia, per fronteggiare la quale si moltiplicano gli appelli ad accrescere la produttività degli uffici giudiziari in una logica che rischia di divenire fin troppo aziendalistica. Ma resto assolutamente persuaso che l'approccio burocratico al proprio ruolo sia, per il magistrato, la negazione del significato stesso della sua funzione; e che – come ho già detto – uno dei compiti fondamentali della formazione risieda nel contrastare una siffatta deriva.

La consapevolezza dell'importanza del ruolo (non del rango: si badi!) sociale del magistrato deve però accompagnarsi con l'altrettanto chiara percezione dei relativi limiti. L'attitudine a riconoscere e distinguere i limiti, come ci ha ricordato in un suo recente piccolo ma stimolante libro uno dei più acuti filosofi contemporanei, è «*un'arte che va coltivata e praticata con cura, lasciandosi guidare, nello stesso tempo,*

*dall'adeguata conoscenza delle specifiche situazioni, da un ponderato giudizio critico e da un vigilante senso di responsabilità*» (Remo Bodei, *Limite*, Il Mulino, 2016). Quest'arte è difficile, ma il magistrato deve massimamente saperla coltivare, tanto più in un momento storico come l'attuale in cui la sovrapposizione e la scarsa coerenza delle fonti normative amplia fatalmente lo spazio di discrezionalità dell'interprete, che è privo però di una diretta legittimazione democratica.

Qualsiasi opera di formazione (pur con tutte le ambiguità che questa parola assume quando la si adopera per le persone umane) non credo possa prescindere da un risvolto deontologico, implicito ma ben presente del resto nelle considerazioni appena svolte. Il magistrato deve saper riscuotere la fiducia ed il rispetto dell'ambiente in cui opera. Non è questione di *bon ton*, è semmai questione di quei doveri di sapore un po' antico, doveri di «*disciplina ed onore*», che l'art. 54 della Costituzione impone a chiunque esercita pubbliche funzioni. Ma qui penso in modo particolare al rischio che il magistrato – e specificamente il giudice, cui nel processo spetta di dire l'ultima parola – si inebri del piccolo o grande potere che la sua funzione di tanto in tanto gli conferisce e sia tentato di adoperarlo in modo arrogante, o addirittura prepotente, quasi che l'essere *super partes* lo renda il protagonista assoluto sulla scena del processo relegando gli altri al rango di comparse. Ed invece cultura della giurisdizione significa anche rispetto degli altri attori del processo, quale che ne sia la posizione sociale e processuale, e significa attenzione alla doverosa tutela dei loro diritti: condizione assolutamente necessaria perché il magistrato possa, a propria volta, pretendere dagli altri quel rispetto e riscuotere quella fiducia che sono indispensabili al buon governo della giustizia. Anche di questo la Scuola della magistratura deve farsi carico e si fa carico.

L'opera della Scuola tocca dunque davvero aspetti fondamentali del modo di essere del magistrato, delle modalità del suo porsi rispetto al mondo circostante, del suo ruolo e della sua capacità d'incidere sulla società in cui opera. Ciò rende inevitabilmente delicato il rapporto con l'organo di autogoverno della magistratura e richiede particolare equilibrio e buon senso nel delineare le rispettive competenze e prerogative. Era probabilmente inevitabile che, nella prima esperienza, si producessero momenti d'incertezza e persino di tensione nei rapporti con il Consiglio superiore. Se ne parla diffusamente in alcuni articoli di questo numero della *Rivista*, ma vorrei solo aggiungere a tal proposito, in via generale, che la valenza costituzionale dell'autogoverno della magistratura, affidato al Consiglio superiore quale organo di carattere elettivo, non dovrebbe lasciar dubbi sulla sua legittimazio-

ne nell'indicare a grandi linee i criteri ispiratori della formazione dei magistrati e nel verificarne l'attuazione; e però, nel medesimo tempo, la Scuola perderebbe la sua stessa ragion d'essere se non le fosse riconosciuta concreta ed effettiva autonomia nel ricercare e sperimentare i modi per l'attuazione di quei criteri ispiratori, in un costante dialogo improntato a lealtà istituzionale, senza gelosia di potere ed improduttive rivalità. Che ciò si realizzi è di importanza fondamentale, non solo per l'avvenire immediato della

Scuola, ma anche per allontanare il pericolo di quella deriva burocratica dei magistrati alla quale prima ho accennato: perché occorre che essi possano riconoscere tanto l'una quanto l'altra istituzione come loro propria espressione e non come dei corpi estranei e vagamente minacciosi, che intralciano il loro lavoro o dai quali talvolta occorre addirittura difendersi. Anche questo è in gioco sul terreno della formazione.

***Renato Rordorf***

## Perché la Scuola della magistratura deve essere autonoma

di Valerio Onida

Le condizioni di una buona giustizia sono condizioni di metodo, di modo di operare e di sostanza: certamente una buona competenza e una buona preparazione tecnica che però devono unirsi alla capacità di ascolto da parte del magistrato e all'attitudine a conoscere il contesto umano e sociale in cui si muove e le sue caratteristiche. L'apprezzamento delle realtà economiche e culturali, che costituiscono il contesto nel quale il giudizio si colloca, non può mai restare estraneo al giudicante. Dunque un ruolo fondamentale per una giustizia giusta ha la formazione del magistrato, che non può chiudersi nei confini di un mondo a sé stante, ma deve aprirsi al mondo che circonda quello del diritto. Perciò il "datore di lavoro" che deve occuparsi della formazione dei magistrati non è il Csm o l'istituzione giudiziaria, ma la società in cui il magistrato amministra giustizia. Ne consegue l'esigenza che la Scuola, cui è affidato il compito di curare la formazione, goda di effettiva autonomia e responsabilità.

Il primo quadriennio di vita della Scuola ha visto molte novità di rilievo, ma è stato caratterizzato anche dal riaffiorare di spinte alla riappropriazione di poteri di controllo sulla Scuola da parte del Consiglio, come dimostra anche la decisione *contra legem* del Csm di considerare come necessario il rinnovo di tutti i componenti del Comitato direttivo, compresi quelli che non avevano ancora compiuto il quadriennio.

### 1. Chi è il "datore di lavoro" dei magistrati?

Qualcuno ha detto che la formazione dei magistrati non può non far capo al Consiglio superiore, organo di governo autonomo del personale di magistratura, così come non può non far capo all'imprenditore la formazione professionale dei suoi dipendenti.

Ma chi è il "datore di lavoro" dei magistrati? Facile rispondere "lo Stato". Ma chi è, dove si incarna lo Stato che assume e fa lavorare i magistrati? Qual è l'organo, o quali sono gli organi dello Stato abilitati a stabilire che cosa vuole lo Stato dai "suoi" magistrati?

Rispondere "il legislatore", cioè gli organi che deliberano le leggi destinate ad essere applicate dagli organi della giurisdizione, non è sbagliato, ma è

chiaramente insufficiente: una volta che si concordi – come non si può non concordare – sulla circostanza che il giudicare non si riduce all'operazione puramente logica e meccanica di dedurre la conclusione da una premessa maggiore data (la norma positiva) e da una premessa minore oggetto di semplice oggettivo accertamento (il fatto). Il giudice «bocca della legge», espressione di un «potere nullo», non appartiene alla realtà, come non vi appartiene l'idea che l'interpretazione giurisprudenziale delle leggi sia un'operazione dal risultato necessariamente univoco (ogni dubbio andrebbe allora risolto dal legislatore: l'antico *référé législatif*).

E allora? Una risposta corrente (anch'essa non sbagliata, ma insufficiente) è: la funzione giudiziaria va esercitata dal magistrato in condizioni di

indipendenza (da ogni potere pubblico o privato esterno al giudicante) e di imparzialità (assenza di legami specifici con le parti in giudizio). Ciò richiede uno *status* del magistrato, garantire il quale è compito del Consiglio superiore, che esercita i poteri tipici del governo del personale (assunzioni, carriera, provvedimenti disciplinari: art. 105 della Costituzione).

Ma indipendenza e imparzialità sono condizioni necessarie, non sufficienti, di un “buon” esercizio della giurisdizione, del “fare giustizia”.

## 2. Le condizioni di una “buona” giustizia

Quali sono le altre condizioni? Sono condizioni di metodo, di modo di operare, e condizioni di sostanza.

Fra le prime, le attitudini del magistrato alla relazione e all’ascolto, essenziali perché il suo lavoro non si svolge in solitudine, ma comporta continua interazione con altre persone (con gli altri magistrati nei collegi e negli uffici, con le parti, con gli altri operatori della giustizia), e le modalità concrete di questa interazione influiscono assai sul risultato; ma anche attitudini a realizzare un processo decisionale efficace (sia come individuo, sia come membro di un collegio o come componente di un ufficio). L’attitudine alla collegialità, ad esempio, e più ampiamente la capacità di operare tenendo conto di essere parte di una organizzazione che va al di là del singolo magistrato, sono attitudini necessarie e preziose, tanto più in un contesto nel quale esigenze di rapidità e di risposta ad un contenzioso sovrabbondante spingono verso l’ampliamento di forme monocratiche di esercizio della funzione, e insieme richiedono modalità “efficienti” di lavoro.

Queste sono capacità che si acquistano e si affinano, soprattutto nei primi anni di esercizio della professione (più difficile è cambiare abitudini già acquisite e consolidate), non solo facendo esperienza, ma anche partecipando ad un ambiente formativo in cui esse siano valorizzate e promosse: di qui l’importanza soprattutto della formazione iniziale.

Poi ci sono le condizioni di sostanza. Certo, la competenza: un giudice senza solide basi di preparazione, o che non si aggiorna, non può essere un buon giudice. Ma non si tratta solo di competenza e capacità “tecnica”.

L’arte del “fare giustizia” non si esaurisce nel dominio delle tecniche interpretative e applicative delle norme: da trattare alla stessa stregua in cui un meccanico chiamato a montare una macchina, secondo un disegno dato e con i “pezzi” dati, possiede la capacità di far combaciare questi, metterli nell’ordine giusto, fissare viti e bulloni, e così via. La giustizia è

un risultato, che si serve bensì del materiale e delle logiche normative, ma in vista dell’obiettivo di dare a rapporti concreti un assetto conforme a principi e regole “giuste”, cioè rispondente a un equilibrio equo e ragionevole fra interessi e posizioni delle persone in carne ed ossa coinvolte in tali rapporti.

*Ars boni et equi*, dicevano i latini: dove il *bonum* e l’*equum* richiamano non ad assetti astrattamente e interamente predefiniti, ma a soluzioni e misure che appaiano le più conformi *in concreto* al “senso di giustizia”. In certi casi limitati, come si sa, l’equità è addirittura l’unica regola del decidere (giudizio di equità); ma assai spesso giudizi di “equità” o di conformità a clausole generali (dalla buona fede alla personalità dei soggetti coinvolti) entrano per regola legale nelle valutazioni cui il giudice è chiamato.

Come si forma, nell’ambito della cultura professionale del magistrato, l’attitudine a rendere giustizia in questo senso più comprensivo?

Non è solo – ma è anche – questione di equilibrio della personalità, di atteggiamento psichico, di formazione umana e spirituale: tutti elementi che certo non si misurano in concreto valutando un tema di concorso. Il che apre il delicato tema dei criteri di selezione degli aspiranti magistrati e dei criteri di valutazione dei magistrati durante la loro vita professionale: rimessi, i primi, forse, alla capacità di un legislatore di introdurre – con tutte le cautele del caso – elementi di attenzione a questi aspetti nei processi selettivi in vista dell’ingresso in magistratura; rimessi, i secondi, essenzialmente alla capacità dei titolari di uffici direttivi di valutare anche sotto questi aspetti i magistrati del loro ufficio, oltre che – sia pure anche qui con tutte le cautele del caso – a forme di concorso (in senso largo) degli “utenti” alla complessiva valutazione della professionalità dei singoli magistrati.

Ma, ripeto, non di solo questo si tratta. Più in generale la ricerca e la individuazione della soluzione “giusta” del caso concreto richiede sempre l’attitudine a “conoscere”, oltre e prima delle norme pertinenti, il contesto umano e sociale di cui il rapporto controverso fa parte e da cui esso è condizionato, e le sue caratteristiche. Non solo vi sono valutazioni (di fatto e di diritto) che richiedono di passare attraverso l’impiego di “saperi” diversi da quello tecnico-giuridico, di regola forniti dai periti, rispetto ai quali il giudice mantiene comunque un ruolo di controllo e di supervisione (*judex peritus peritorum*). Ma più in generale l’apprezzamento delle realtà sociali, economiche, culturali, che costituiscono il contesto nel quale il giudizio si colloca, non può mai restare estraneo al giudicante (ma anche al requirente): questi deve saper collocare il caso e il giudizio su di esso in tale contesto, essendo in grado di conoscerlo e di comprenderlo.

Solo tale comprensione consente al giudice di cogliere fino in fondo la “domanda di giustizia” che verso di lui si rivolge, non esauribile nei termini delle domande filtrate dai mezzi processuali. Comprensione che richiede dialogo con tutte le “voci” in cui quella realtà si esprime, e confronto attivo con tutti coloro che operano nel campo: gli altri magistrati, e anche gli altri operatori della giustizia, al di là dell’esperienza processuale in cui questo confronto opera quotidianamente.

Il rischio di ignorare la realtà si traduce nel vizio – non a caso frequente in certa giurisprudenza – del formalismo giuridico: quello che coltiva, come scriveva Piero Calamandrei, «idoli inesorabili, ai quali, pur di rispettare la giurisprudenza consolidata, non era vietato sacrificare vittime umane» (*Elogio dei giudici scritto da un avvocato*, Firenze, 1989, p. 183).

Né si potrebbe sostenere in contrario che ai nostri giorni le norme di origine legislativa tendono a espandersi e a occupare sempre più posto, così che c’è sempre meno spazio – al di fuori della inaccettabile rivendicazione di un “diritto libero” – per il sovrapporsi di considerazioni sostanziali a quelle dedotte dalla fedele applicazione della legge. In verità, la “forma” delle leggi non può mai prevalere sulla realtà al punto da farne trascurare i connotati concreti. La forza dei principi, in particolare dei principi costituzionali e derivanti da fonti sovranazionali (come le convenzioni sui diritti), impone di dare ingresso alle interpretazioni della legge che meglio ne conformano ad essi il significato (l’interpretazione costituzionalmente o convenzionalmente orientata), e, in caso di impossibilità per incompatibilità testuale, di attivare le procedure attraverso le quali la disposizione legislativa può essere espunta dal novero dei “materiali” di cui il giudice si serve per giudicare. E i principi, come si sa, non si esauriscono in enunciazioni verbali confrontabili con altre, ma esprimono significati che si rifanno ad esigenze sostanziali e a un contesto giurisprudenziale, da utilizzare, in termini di continuità, di distinzione (la tecnica del *distinguishing*) e se del caso di innovazione, come un “patrimonio di senso” a cui il giudice deve continuamente attingere.

Ecco perché la formazione e l’aggiornamento professionali del magistrato non possono mai chiudersi nei confini di un “mondo” a sé stante, sia esso pure quello del “corpo” della magistratura e della relativa giurisprudenza, ma deve continuamente aprirsi al mondo che circonda, innerva e percorre quello del diritto.

Il “datore di lavoro” che deve occuparsi della formazione, iniziale e continua, dei magistrati non è dunque l’istituzione giudiziaria in quanto tale e tanto meno il Consiglio superiore, ma è, si potrebbe dire, la società in cui il magistrato amministra o aspira ad amministrare la giustizia.

### 3. La Scuola della magistratura e la sua autonomia

Di qui l’esigenza che l’istituzione cui è affidato il compito di organizzare e curare tale formazione – la Scuola superiore della magistratura – goda di una sua effettiva autonomia e responsabilità.

La istituzione della Scuola è stata, da questo punto di vista, una significativa novità nell’evoluzione dell’Ordinamento giudiziario. Per molto tempo, come si sa, essa è rimasta sulla carta, così che quando il primo direttivo si insediò, il 24 novembre 2011 (a cinque anni di distanza dal decreto istitutivo), la Scuola iniziò il suo percorso fra lo scetticismo generale, senza sede, senza personale, senza bilancio autonomo. Risolti i problemi logistici e pratici (e in ciò la Scuola ha potuto fruire soprattutto dell’appoggio fattivo dell’allora Ministro della giustizia Paola Severino), essa si trovò subito a far fronte al nuovo ordinamento del tirocinio dei neo-magistrati, che affidava alla Scuola la gestione di un terzo del tempo di questo, e subito dopo all’eredità dei corsi di formazione permanente, che fino ad allora erano stati gestiti dal Csm.

Il primo impegno (che ha coinvolto in tre anni circa mille magistrati in tirocinio e decine di docenti e di tutori), comportava non facili problemi di armonizzazione dei calendari, di raccordo con le strutture operanti in sede distrettuale, e soprattutto di risposta ad un bisogno di formazione nuovo, che non riproducesse percorsi solo teorici, ripetitivi di esperienze già ampiamente attraversate dai vincitori del concorso, né si identificasse con l’“imparare facendo” che caratterizza il tirocinio presso gli uffici. È qui soprattutto che trova posto la sfida di percorsi formativi attenti a far posto al mondo reale che sta sotto il diritto e lo nutre. Approfondimenti per materia, confronto con protagonisti della società, esperienze concrete presso istituzioni diverse da quella giudiziaria ma con essa correlate (dal carcere alle pubbliche amministrazioni), riflessioni sulla deontologia professionale, incontro con aspetti meno “quotidiani” ma essenziali dell’esperienza giudiziaria (dai problemi del linguaggio a quelli del rapporto fra giudici comuni e giustizia costituzionale e sovranazionale): tutto ciò trova nella Scuola la sede naturale e dedicata. Si aggiunge ancora l’insostituibile occasione di scambio e confronto fra neo-magistrati provenienti da tutta Italia e destinati a prendere servizio in ogni parte del Paese.

C’è chi dice che sei mesi di tirocinio presso la Scuola sono troppi: è semmai, vero il contrario, se si guarda all’esigenza di una formazione “integrale”.

L’impegno della formazione permanente era meno nuovo, avvalendosi dell’esperienza pluriennale del Csm, di cui la Scuola ha in larga parte ripercorso moduli e tradizione, anche qui tuttavia cercando di

introdurre proposte culturali innovative, nella stessa logica di una formazione “integrale” e non solo tecnico-specialistica. L’offerta formativa è cresciuta quantitativamente in modo assai significativo, in parallelo con una domanda anch’essa in crescita. Fra gli elementi relativamente nuovi in questo campo vanno ricordati sia l’allargamento cospicuo, pur se ancora forse insufficiente, dell’offerta formativa rivolta ai magistrati onorari (giudici di pace, Got e Vpo nonché esperti delle sezioni specializzate), e il raccordo più stretto con i formatori decentrati, attraverso l’unificazione delle strutture distrettuali per la formazione dei magistrati togati e di quelli onorari, e l’inserimento di iniziative formative delle strutture decentrate nei programmi centrali, aperti anche ai magistrati degli altri distretti.

La formazione permanente a suo tempo curata dal Csm si articolava attraverso il ruolo attribuito al Comitato scientifico (composto anch’esso in prevalenza da magistrati), la IX commissione e il *plenum*: la storia dice che in questo raccordo non era infrequente che la scelta dei docenti passasse anche attraverso l’esercizio di poteri di veto o di “controllo attivo” dell’organo di governo.

La Scuola si è avvalsa delle proposte di esperti formatori da essa scelti con criteri di larga rotazione, formulate d’intesa con i membri del direttivo responsabili dei singoli corsi, portate in direttivo (secondo la legge in numero doppio rispetto ai relatori da designare) e da questo approvate, non sempre senza discussioni e contrasti (che peraltro a chi scrive sono apparsi per lo più ancorati a fattori “regionali” piuttosto che “politici” o “correntizi”). La rotazione è stata piuttosto ampia, coinvolgendo ogni anno quasi un migliaio di nomi.

Il “prodotto” più recente della Scuola sono stati i corsi per aspiranti dirigenti (inaugurati nel 2015), che si distinguono dalle altre attività formative sia perché hanno oggetti precisi indicati dalla legge (problemi di organizzazione degli uffici, utilizzo di strumenti e procedure informatiche), sia perché la loro frequenza è condizione legale per accedere ai posti direttivi, sia infine perché alla frequenza consegue la formulazione da parte del direttivo della Scuola di “elementi di valutazione” trasmessi al Csm in vista delle procedure selettive per le nomine. Tuttavia anche in questo campo (che ha comportato la necessità di “ideare”, con l’ausilio di esperti di scienze organizzative, e di sperimentare, moduli nuovi, che certamente richiederanno nel tempo di essere verificati e sviluppati) la Scuola ha operato tenendo ben distinte le competenze proprie da quelle del Csm: sia chiedendo a quest’ultimo di stabilire l’ordine di ammissione ai corsi (per non interferire indebitamente con i procedimenti di nomina), sia legando strettamente gli “elementi di valutazione”

trasmessi al Csm all’attività didattica svolta, così da allontanare ogni ipotesi o anche solo ogni possibile sospetto di indebita influenza sulle scelte spettanti al Consiglio (e al Ministro, in sede di concerto sulle proposte) per le nomine dei capi degli uffici.

In tutti gli ambiti considerati la Scuola ha operato nella consapevolezza dei propri compiti formativi e della propria autonomia, sancita dalla legge, e dei relativi limiti.

### 4. La Scuola e il Consiglio superiore: segnali di una tendenza involutiva

Le istituzioni di governo del personale di magistratura (il Csm) e di governo del servizio giustizia (il Ministero) hanno infatti a loro volta precise competenze in materia di formazione, essendo le fonti di nomina del direttivo della Scuola ed avendo altresì il compito di dettare linee programmatiche sulla formazione; così come hanno qualcosa da dire sul tema anche altre istituzioni (è significativo che la legge preveda, a monte della programmazione formativa della Scuola, “proposte” – fino ad oggi peraltro pressoché inesistenti – del Consiglio nazionale forense e del Consiglio universitario nazionale; e affidi alla Scuola anche compiti di formazione congiunta dei magistrati con altri operatori giudiziari, in collaborazione con altre istituzioni).

Le linee programmatiche – che in questi anni si sono espresse con documenti sempre attentamente valutati dalla Scuola, e con contenuti abbastanza generici, talvolta più concreti nel caso del Ministro – si pongono evidentemente a monte della programmazione dei contenuti dei corsi. Non investono e non possono investire – al di là di generali indicazioni metodologiche collegate agli obiettivi indicati – la determinazione concreta delle modalità di svolgimento dei singoli corsi e soprattutto delle persone chiamate a collaborare, scelte che intervengono a valle del programma formativo. Questo è il terreno proprio della Scuola.

Eliminare o ridurre l’autonomia di questa significherebbe da un lato allontanare la formazione dei magistrati dalla società (la vera “datrice di lavoro” dei magistrati) e ricondurla ad un ambito categoriale o corporativo, quindi autoreferenziale; dall’altro condizionare decisioni tipicamente operative, come la “costruzione” delle sessioni di formazione e l’attuazione delle concrete scelte didattiche, a scelte degli organi di governo.

Non si può negare che di recente siano affiorate o riaffiorate spinte nella direzione di una “riappropriazione” da parte del Consiglio di poteri di “controllo” sulla Scuola. Un segnale è apparso il recente intervento del Comitato di presidenza del Csm su una specifi-

ca iniziativa di formazione della Scuola, e il dibattito che ne è seguito, con interventi autorevoli che si muovevano esplicitamente in quel senso.

A questa luce acquista significato anche la sorprendente scelta del Csm, in occasione dell'avvio del procedimento per il rinnovo dei membri del direttivo della Scuola, e nonostante il dissenso sul punto del Ministro (che si è però poi anch'egli adeguato, significativamente senza motivare, e dunque solo per evitare uno scontro istituzionale) di considerare in scadenza *tutti* i precedenti componenti, compresi i due che in realtà, essendo subentrati in corso di mandato a membri dimissionari, avevano compiuto solo una parte minore del mandato quadriennale previsto dalla legge (l'art. 6, comma 3, del decreto legislativo istitutivo della Scuola precisa infatti che «*i componenti del Comitato direttivo [non il Comitato] sono nominati per un periodo di quattro anni*» e «*non possono essere immediatamente rinnovati*», senza prevedere affatto che i membri nominati in sostituzione di quelli anticipatamente dimissionari restino in carica solo fino al compimento del quadriennio in corso): così che sostituzioni anticipate darebbero luogo a incarichi che potrebbero durare anche solo pochi mesi. Una scelta *contra legem* che appare mossa anch'essa da un desiderio di riappropriarsi del controllo della Scuola, anche se il Csm nomina solo sette sui dodici componenti del direttivo (ma si sa che la presenza dei

“laici” – quattro su cinque di nomina ministeriale – difficilmente riesce a riequilibrare pienamente quella dei magistrati, nominati in larghissima parte dal Csm, che a differenza dei primi sono collocati fuori ruolo per la durata dell'incarico, esplicito dunque a tempo pieno).

Anche l'affacciarsi di proposte per riportare a Roma la sede della Scuola avrebbe implicitamente un significato analogo – se non altro per il suo valore simbolico; e si sa che nel mondo delle istituzioni i simboli hanno il loro peso (si pensi, ad esempio, alla significativa scelta della Germania di collocare la Corte costituzionale federale, sia prima che dopo la riunificazione, in una città diversa da quella in cui hanno sede il Parlamento e il Governo).

Se poi le singole iniziative formative, oggi autonomamente realizzate dalla Scuola, dovessero tornare sotto il controllo sindacatorio del Csm (sul contenuto specifico del corso o sulla scelta dei relatori o degli interventori), il rischio più che concreto sarebbe quello di dare spazio a “censure” o a pretese ispirate da ragioni tutte interne agli equilibri di categoria o alle maggioranze che si formano in seno al Consiglio.

Di certo, non è ciò che serve alla formazione dei magistrati.

Per fortuna, al nuovo direttivo della Scuola non mancano né le qualità né l'autorevolezza per opporsi, al bisogno, ad una simile deriva.

## Le nuove sfide della formazione

di Piergiorgio Morosini

“Indottrinare” i magistrati. Ritorna il passato. Si salda con l’idea della “giustizia-azienda” e con il “giudice bocca della legge”. Ma è una visione anacronistica della formazione. Sono cambiati il ruolo della giurisdizione nel circuito istituzionale e nella società, i “signori del diritto”, la natura delle domande di giustizia. La Scuola oggi deve sviluppare: l’approccio critico alle questioni tecniche e valoriali; la capacità di costruire legami ed ordini su dati, emozioni, richieste, pressioni che sono il “contesto” dell’attività giudiziaria. Obiettivi ambiziosi. La Scuola deve coltivare in autonomia, nel rispetto degli atti di indirizzo del Consiglio superiore della magistratura. Per farlo, ha bisogno del pluralismo delle iniziative nei distretti. Queste restano il “cuore” della formazione e fanno comprendere che occorre andare oltre il “culto dell’efficienza”. Perché oggi c’è una nuova priorità. Le “gerarchia” e “carriera”, riproposte dalle riforme del 2006-2007, mettono i magistrati a rischio di mutazione genetica. La Scuola deve lavorare soprattutto sul valore della “indipendenza interna”.

### 1. Agli onori della cronaca

È accaduto di recente. La notizia dell’invito di due ex brigatisti, Adriana Faranda e Franco Bonisoli, ad un corso della Scuola di Castel Pulci ha aperto un vero e proprio “caso istituzionale”. Sono fioccati attacchi di ogni tipo. Nel clamore mediatico, non sono mancate semplificazioni demagogiche, invettive strumentali e calcolate omissioni. Nelle *mailing list* dei magistrati si è parlato, persino, di «criminali in cattedra», di operazioni di giustificazionismo o revisionismo sugli anni di piombo. Mentre i più pacati hanno lamentato una certa tendenza alla «spettacolarizzazione» dei corsi, lontani dai problemi della realtà giudiziaria e di scarsa utilità per i magistrati. Solo alcune voci hanno cercato di chiarire gli effettivi contorni della iniziativa della Scuola oggetto di contestazioni. Si trattava di un corso sulla giustizia ripartiva con un programma articolato. In tale ambito, erano stati invitati, oltre ai due ex brigatisti, anche tre familiari delle loro vittime, ossia Agnese Moro, Sabrina Rossa e Manlio Milani. Ai magistrati si voleva offrire la rappresentazione di un «esperimento di riconciliazione» durato otto anni, promosso con metodi scientifici e lontano da ogni cla-

more mediatico da criminologi e educatori. Dopo una dura presa di posizione di alcuni familiari delle vittime (che non avevano condiviso il percorso di riconciliazione) e le inedite pressioni del Comitato di presidenza del Csm sul Comitato direttivo della Scuola, l’esperimento è stato annullato. Tuttavia, “restano in campo” alcune questioni “cruciali”. Cosa significa formare i magistrati? Quali sfide per la Scuola? Di quale grado di autonomia deve essere dotata nella scelta di metodi e contenuti? Quali rapporti con il Csm? Quali idee-forza per la formazione di oggi?

### 2. Le nuove sfide della Scuola

Lo si è detto a sazietà in ogni sede istituzionale. E lo si è ribadito anche nell’*incipit* della delibera del Csm sulle linee guida per la programmazione della Scuola del 2016. Per ogni magistrato la formazione costituisce una delle condizioni di legittimazione del suo operato e della sua indipendenza. Non solo. Con il sistema delle valutazioni di professionalità, le procedure disciplinari e con i criteri di organizzazione del lavoro all’interno degli uffici, la formazione contribu-

isce a delineare il modello di magistrato e quindi la qualità della giurisdizione.

I compiti dei formatori di oggi paiono particolarmente delicati. Basta scorrere i repertori giudiziari, per comprendere il mutamento della natura delle domande di giustizia. Da oltre trenta anni, la magistratura italiana è fisiologicamente chiamata ad intervenire in settori nuovi, non necessariamente disciplinati da norme specifiche (ad es. sui temi eticamente sensibili); a risolvere conflitti sociali di particolare complessità; ad incidere su situazioni incancrenite dall'inerzia di altri poteri. Sempre più di frequente a procure e tribunali sono affidate scelte tradizionalmente di competenza di altre istituzioni, sulla carta in grado di garantirne preventivamente la conformità alla legge. Scelte che espongono la magistratura, sovente rimproverata di protagonismo, di condizionare la discrezionalità politica e le scelte economiche. Scelte che, al netto delle strumentalizzazioni, impongono ai magistrati un "salto di qualità" non solo sul piano della specializzazione, ma anche della cultura e dell'etica.

Per queste ragioni, gli organi preposti all'adempimento dei compiti di formazione non potranno limitarsi a puntare sulla adeguata preparazione tecnico-giuridica dei magistrati e sulle tecniche operative e organizzative. Dovranno farsi carico anche della "consapevolezza" di un ruolo sempre più delicato, per gli effetti dell'agire giudiziario sulla società e sull'intero circuito istituzionale.

In altri termini, il circuito della formazione sarà chiamato a coltivare delle doti non suscettibili di essere affidate alla facoltatività della iniziativa individuale, ma che vanno necessariamente collegate ad una ampia e rigorosa comunicazione organizzata di conoscenze teoriche, pratiche, e deontologiche, che si aggiungono a quelle fornite dal concreto operare. Su queste premesse, del resto, si concentrano, da anni, una miriade di documenti non solo nazionali in materia di formazione dei magistrati. Tra questi anche la Raccomandazione CM/Rec (2010) 12 del Consiglio d'Europa. E tale idea di fondo viene condivisa dalla delibera del Csm sulle «linee guida» per la programmazione della Scuola relativa all'anno 2016.

### 3. Cosa significa formare i magistrati

La scelta del modello di formazione dei magistrati e dei relativi metodi didattici dipende dagli obiettivi perseguiti dall'organo chiamato a gestirla. Gli obiet-

tivi, a loro volta, sono condizionati da diversi fattori. Tra i più rilevanti, come si evince da un dettagliato studio comparativo della seconda metà degli anni novanta<sup>1</sup>, ci sono: il modo di concepire la cultura giuridica in una determinata realtà storica; i principi costituzionali in materia processuale; l'opzione tra struttura gerarchica e organizzazione paritaria dell'ordine giudiziario; il grado di indipendenza interna e esterna della magistratura; il diverso modo di declinare metodo democratico nel circuito istituzionale e principio di separazione dei poteri dello Stato.

Formare i magistrati italiani, quindi, vuol dire "insegnare" loro come si interpreta e si applica la legge? Travasare dall' "alto" al "basso" un sapere? Questa idea non è così rara nel circuito politico-istituzionale e all'interno della stessa magistratura. In fondo, esprimeva la filosofia del "progetto Castelli", poi trasfuso nel decreto legislativo n.26 del 2006. E rivestiva una importanza strategica in un più ampio progetto di riduzione della autonomia e delle indipendenza dei magistrati, coniugandosi coerentemente con i principi che informano la disciplina della progressione in carriera per concorso e dell'assunzione degli incarichi direttivi e semidirettivi. Si prevedevano solo "corsi abilitanti", dominati dai magistrati della cassazione (nel comitato direttivo dovevano essere membri di diritto il Primo presidente e il Procuratore generale), per il superamento di tutte le tappe della carriera. La commistione tra formazione e valutazione di professionalità tradiva l'esigenza di perseguire la "certezza del diritto" attraverso l'imposizione del sapere. E ciò si saldava con la previsione di un illecito disciplinare legato alla attività di interpretazione in caso di «grave violazione di legge» (art.3 d.lgv sul disciplinare) e con il ripristino del principio gerarchico nell'assetto delle procure della repubblica.

Ebbene, quell'idea di formazione è stata bocciata dalla legge n.111 del 2007. Ma ancora oggi trova pugnaci sostenitori. Si coniuga bene con la visione "aziendalistica" della giustizia che indica come valore assoluto la «uniformità» degli orientamenti giurisprudenziali e auspica un ritorno al «giudice bocca della legge».

Il quadro legislativo articolato e la normativa per clausole generali con cui si confronta quotidianamente la magistratura, il suo assetto ordinamentale e la sua indipendenza da altri poteri dello Stato, nonché il ruolo di quest'ultima nel circuito istituzionale e nella società, impongono un «modello alternativo di formazione». Ma questo "modello", accreditato da documenti internazionali (sin dal parere n.4 del Consiglio consultivo dei giudici europei adottato a

1. P.Borgna-M.Cassano, *Il giudice e il principe*, Roma, 1997, 1-191.

Strasburgo il 27 novembre 2003) e che sta nella stessa tradizione del Csm *ante* Scuola (nelle sue articolazioni a ciò deputate: Nona commissione, Comitato scientifico e Formazione distrettuale), va alimentato ogni giorno. La Scuola non ammette indottrinamenti. È chiamata a sviluppare un approccio critico alle molteplici questioni, tecniche e valoriali, proposte da una società sempre più complessa. La stessa funzione di aggiornamento su norme e indirizzi giurisprudenziali deve essere finalizzata ad un allargamento della base di riflessione sui problemi. Il tutto, per evitare involontari contrasti giurisprudenziali e per favorire opzioni interpretative destinate ad assicurare la prevalenza delle migliori soluzioni per il caso concreto; nonché per alimentare l'evoluzione del diritto in parallelo a quelle dell'ordinamento e della società.

Questi obiettivi si saldano con l'apertura agli apporti di diverse professionalità e voci, di espressioni culturali provenienti da molteplici settori della società, in modo di arricchire il bagaglio e la sensibilità culturale dei magistrati. Lo si afferma espressamente nella delibera del Csm sulle linee guida per la Scuola relativa all'anno 2016. In altri termini, la formazione dei magistrati è da concepire come un processo orientato ad organizzare la conoscenza, a sviluppare capacità di costruire legami ed ordini, più o meno provvisori, sulla massa di dati, emozioni, richieste, pressioni che costituiscono il contesto in cui si esercitano le funzioni giudiziarie.

#### 4. segue: il caso “Faranda”

Le ultime considerazioni ci riportano al recente “caso Faranda”. È vero che alcuni familiari delle vittime hanno manifestato grande amarezza per l'iniziativa della Scuola. E che vanno profondamente capite, perché a fronte delle tante “verità negate” su quegli anni orribili, restano i “silenzi” dei due *ex* brigatisti. Ma questo bastava a rendere “impresentabile” l'iniziativa della Scuola? Le istituzioni devono forse evitare ogni forma di contatto con certi criminali, anche solo per ragioni simboliche? Il tema è aperto e problematico. Ma i magistrati non sono alunni di scuola media potenzialmente “sensibili” a suggestioni fuorvianti. Dovrebbero essere tra i più attrezzati «a discernere situazioni e affermazioni», come afferma una lettera piena di amarezza di Agnese Moro, Sabina Rossa, Manlio Milano all'indomani della cancellazione del corso, a cui la stampa non ha dato il giusto peso. In effetti, proprio la Scuola (il circuito della formazione in generale) pare il luogo istituzionale dove “interrogarsi” anche sulle situazioni più spinose, senza pregiudizi e senza tabù. Il lavoro sulla «consapevolezza del ruolo che svolgiamo» ci

impone di ragionare sul futuro delle “persone” dopo il processo e la pena. Senza distinzioni per tipologie di reati. Tutto questo si salda, con la richiesta che, nell'affermare l'obiettivo del reinserimento sociale (art.27 comma 3), la Costituzione fa ai giudici di non limitarsi a valutare il passato di autori anche di reati gravissimi. E si salda pure con gli auspici di carte internazionali, tra cui la risoluzione Onu n.66 del 2005, che hanno l'obiettivo di restituire dignità, oltre il processo penale, alle vittime di quella violenza politica che ha colpito al cuore realtà democratiche quali l'Italia degli anni di piombo.

Per questi motivi, l'iniziativa della Scuola sulla giustizia riparativa, tanto contestata per i suoi contenuti, non pare collocarsi al di fuori delle citate linee guida della formazione stabilite dal Csm. Semmai, sarebbe stata opportuna una maggiore interlocuzione preliminare tra Scuola e Csm sui contenuti dell'esperimento che ha fatto tanto discutere. Certe presenze era prevedibile che potessero suscitare polemiche, esponendo l'intera istituzione giudiziaria. E allora, con l'ausilio del Csm, forse andava “preparata” la comunicazione di un certo evento, con le relative precisazioni sulle sue finalità e sul ruolo effettivo delle persone che venivano invitate. Certe polemiche sono figlie anche della disinformazione.

#### 5. L'autonomia della Scuola è in pericolo

Il “caso Faranda” è stata anche l'occasione per mettere in discussione l'autonomia della Scuola, i suoi metodi, i suoi contenuti. Ora, c'è chi auspica un ritorno al passato, con corsi organizzati e gestiti direttamente dal Consiglio superiore della magistratura. In tale prospettiva, alcuni componenti laici del Consiglio hanno sollecitato l'apertura di una pratica finalizzata a proporre al Parlamento un intervento normativo e a ricostituire la Nona commissione del Csm, che prima della riforma del 2006-2007 aveva la competenza sulla formazione. L'idea trova conforto anche in una parte della componente togata. Si lamenta la scarsa aderenza dei corsi alle esigenze pratiche del quotidiano, una certa autoreferenzialità della Scuola e notevoli difficoltà logistiche per i partecipanti alle iniziative centrali. Si sostiene, inoltre, la scarsa sintonia della autonomia (contabile, organizzativa, giuridica e funzionale) della Scuola con l'art. 105 della Costituzione che attribuisce ogni determinazione attinente alla vita professionale del magistrato alle prerogative del Csm.

Tuttavia, l'idea del “ritorno al passato” non tiene conto dei limiti della esperienza pregressa. In effetti, sin dal 1994, era stato lo stesso Consiglio a sollecitare,

con periodiche relazioni inviate alle assemblee parlamentari, l'istituzione di una Scuola per la formazione permanente dei magistrati<sup>2</sup>, dotata di una sua autonomia interna sul piano contabile, giuridico, organizzativo e funzionale. Sino alla riforma del 2006-2007, nonostante gli sforzi dell'organo di autogoverno ed i significativi passi avanti in termini di quantità e qualità degli incontri studio, il circuito formativo soffriva di pesanti disfunzioni suscettibili di ripercuotersi sulla professionalità dei magistrati. Tra gli aspetti più critici si registrava: la lentezza delle decisioni sulle specifiche iniziative (corsi), sovente ostacolate da deliberati ostruzionismi frutto dei momenti di crisi della vita consiliare; la difficile programmazione di lungo termine dovuta alla precarietà della struttura portante (i componenti della Nona commissione, del Comitato scientifico e i referenti distrettuali erano soggetti a rapide rotazioni); la fisiologica perdita di specifiche professionalità nella organizzazione della formazione.

Certo, pur nel ritenere necessaria l'istituzione della Scuola, sin dal 1994 gli artefici della proposta sostenevano l'irrinunciabilità della "supervisione" del Consiglio sulla sua attività<sup>3</sup>. E il modello che scaturisce dal decreto legislativo n. 26 del 2006 e dalla legge n.111 del 2007, in effetti concepisce la Scuola come realtà autonoma, ma raccordata rispettivamente, in base alle diverse competenze costituzionali, con il Csm e con il Ministero della giustizia, alla luce degli artt.105 e 110 della Carta costituzionale.

Nei primi anni della Scuola, i problemi sono sorti sull'interpretazione in concreto di tale raccordo. Ma quella fase scontava anche le resistenze istituzionali a una novità che, di fatto, sottraeva al Consiglio la gestione di una delle sue attività più prestigiose.

Sul versante del Csm, la funzione di indirizzo generale non può limitarsi alla enunciazione delle linee guida una volta all'anno, prevista espressamente dalla legge. Se così fosse, si tratterebbe di uno sterile adempimento burocratico. D'altronde, lo stesso decreto legislativo n. 26 del 2006 prevede la trasmissione al Ministro e al Csm di una relazione annuale sulle attività svolte dalla Scuola, chiaramente finalizzata alla attuazione delle direttive. In ogni caso, pare necessaria la realizzazione di momenti di raccordo effettivo e costante tra Scuola e Csm, improntati alla leale collaborazione. L'attuazione delle direttive passa anche per verifiche periodiche sulle modalità della loro implementazione. Il confronto deve avere ad oggetto

i metodi, i contenuti dei programmi precedenti e i criteri per la selezione dei formatori. Ciò che sinora è mancato è stata l'istituzione di un tavolo permanente di consultazione tra Scuola, Csm e Ministero, in parte dovuto alle difficoltà contingenti di una struttura, la Scuola, costretta a decollare con significative carenze di risorse e personale ausiliario.

In particolare, per la formazione dei dirigenti e sui temi dell'Ordinamento giudiziario, l'apporto del Csm, in ragione della sua specificità e della posizione di rilievo costituzionale nel governo autonomo della magistratura, è auspicabile che vada oltre la funzione di indirizzo generale. Su tali versanti, deve ricavarsi un adeguato spazio anche di definizione dei programmi e di condivisione nella gestione delle iniziative. Il Consiglio e gli altri attori dell'autogoverno possono offrire un valore aggiunto su quel tipo di offerta formativa e sul suo adeguamento alle concrete esigenze degli uffici giudiziari. Questo anche attraverso la presenza attiva di componenti del Csm e dei Consigli giudiziari.

## 6. La rete distrettuale: il "cuore pulsante" della formazione

I detrattori della Scuola e gli iper-scettici dell'attuale sistema lamentano una distanza delle offerte formative dalle esigenze concrete dei magistrati. Al netto delle esagerazioni e di giudizi che trascurano l'obiettivo complessità del decollo di una Scuola ancora giovane, occorre tenere conto di un dato. La presenza nel Comitato direttivo della Scuola, oltre agli accademici e ai liberi professionisti, di magistrati che collocati "fuori ruolo" per quattro anni può alla lunga scontare una distanza dalla realtà quotidiana della giurisdizione e accentuare latenti profili di autoreferenzialità.

Ma il sistema della formazione ha tutti gli anticorpi per assecondare le esigenze effettive dei magistrati. In questo deve tenere conto delle indicazioni provenienti dai diversi uffici giudiziari, dalle associazioni di magistrati, dai referenti per l'informatica, dai Consigli giudiziari e, naturalmente, dal Csm.

Una funzione insostituibile in questo prospetto va attribuita al circuito dei referenti distrettuali, istituito con risoluzione consiliare già nel 1998. Le iniziative decentrate, in questi ultimi diciotto anni, sono state serbatoio di idee, metodi, personalità per

2. Cfr. C.M. Verardi, *Il Csm e la formazione dei magistrati: verso una scuola o un mero servizio di aggiornamento professionale?*, in *Questione Giustizia*, 1999, n.2, 220; M.G. Civinini, *L'esperienza della formazione permanente nei lavori del Csm*, in *Documenti giustizia*, 1997, 2543 ss.

3. Cfr. M.G. Civinini, G. Leo, P. Morosini, P. Profitti, R. Sabato, *Idee per l'istituzione di una scuola della magistratura*, in *Foro it.* 2005, V, 212; Parere del Csm sulla riforma dell'Ordinamento giudiziario del 31 maggio 2007, 30 ss in [www.cosmag.it](http://www.cosmag.it).

la stessa formazione centrale, ne sono diventate il “cuore pulsante”.

Fin dall’inizio, la formazione distrettuale è risultata una risorsa preziosa laddove è spazio di libertà, duttile e creativo, tendente a fornire una risposta immediata alle esigenze professionali dei magistrati che operano nei contesti territoriali, spesso profondamente diversi tra loro. D'altronde, la formazione decentrata ha dimostrato in vari distretti e in molteplici occasioni di saper valorizzare rapporti e legami con il mondo universitario, l'avvocatura, gli enti locali e le diverse realtà associative e culturali. Si tratta di un patrimonio che non va disperso perché può ancora consentire ai formatori distrettuali di sviluppare originali forme di collaborazione in vista del soddisfacimento dei bisogni formativi rilevanti nei singoli distretti.

La rete di formazione decentrata, pur essendo integrata nel circuito facente capo alla Scuola, deve continuare a essere uno spazio di formazione e di autoformazione proprio delle singole realtà distrettuali. In tal senso, alla rete di formazione decentrata deve essere riservata la facoltà di organizzare autonomamente corsi, ferme restando le linee di indirizzo adottate dalla Scuola. In questo ambito rientrano ad esempio: i corsi cd di “emergenza”, per le prime valutazioni operative su novità legislative o giurisprudenziali (che difficilmente possono essere approntati tempestivamente in sede centrale); i corsi a valenza “territoriale”, strettamente peculiari ad alcuni distretti (ad es. nel settore penale, corsi legati alla presenza sul territorio di stranieri nei Centri di identificazione ed espulsione; o nel civile, ipotesi di responsabilità contrattuale o extracontrattuale nelle gestione di impianti sciistici); i corsi di riconversione da una funzione ad una altra, con percorsi *ad hoc* e forme di “tirocinio mirato”); corsi linguistici, da gestire in autonomia con gli istituti e le scuole presenti sul territorio; i corsi in materia organizzativa che siano collegati a iniziative e progetti di innovazione giudiziaria in sede locale.

Sul versante della formazione decentrata, è auspicabile un intervento organico di indirizzo del Csm. L'ultima delibera risale al febbraio 2013 (n.3/FD/2013) e deve essere aggiornata. Da una parte, la formazione decentrata si presenta ancora “a macchia di leopardo” sul territorio nazionale; dall'altra vi è l'esigenza di valorizzare nuove formule, quali ad esempio gli esperimenti a livello interdistrettuale, di cui si è apprezzata la valenza ad esempio sui terreni della giurisdizione in tema di immigrazione e criminalità organizzata. Solo la stabilità organizzativa della Scuola superiore consente di affrontare le due questioni cruciali: da un canto, la rilevazione, appunto, dei bisogni formativi; dall'altro, la valorizzazione e la piena integrazione delle strutture decentrate all'interno del complessivo circuito della formazione.

La Scuola potrà essere in grado, così, di curare quel costante raccordo con e tra le formazioni decentrate, sin dal momento iniziale della programmazione annuale, individuando proprio con i magistrati referenti innanzitutto la tipologia di interventi formativi da diffondere in modo unitario su tutto il territorio (es. corsi cd di primo livello, idonei a fornire una preparazione basilare per i magistrati); predisponendo, poi, un secondo ambito di corsi duplicati, che valgano, cioè, a riversare in sede decentrata i risultati di incontri centrali di particolare rilievo e/o finalizzati a diffondere percorsi formativi “circolari”, che dal centro si diffondano in periferia per conoscere momenti di sintesi finale (es. corsi sulla giurisdizionalizzazione del processo minorile o sui rapporti tra giurisdizione di legittimità e di merito).

Dalle esperienze dei formatori decentrati e dal loro continuo contatto con le singole realtà giudiziarie, infine, dovranno partire nuovi modelli di rilevazione dei bisogni formativi, in grado di influire (mediante momenti di confronto annuale con il Comitato direttivo della Scuola) sui contenuti specifici della programmazione.

Sempre nell'ottica del rilievo dei bisogni formativi la Scuola potrà pure beneficiare della sinergia che deriverà dalle relazioni con la Rete europea della formazione giudiziaria, della quale la Scuola fa parte. Gli scambi di esperienze e di partecipazione dei magistrati dei vari Paesi membri dell'Unione europea rafforzano le conoscenze del diritto europeo e la completa acquisizione della consapevolezza del nuovo ruolo che ai magistrati spetta nel contesto euro unitario.

## 7. Una nuova priorità per la formazione dei magistrati italiani?

Il “culto dell'efficienza”. È l'idea-forza della formazione degli ultimi quindici anni, a cui si sono dedicate molte energie. Basta scorrere, non solo i documenti degli Osservatori della giustizia civile e della giustizia penale, ma anche le recenti linee guida del Csm e i programmi della Scuola per rendersene conto. Così, si è andati alla ricerca di soluzioni organizzative in grado di fronteggiare numeri insopportabili che rischiano di snaturare la funzione del giudice e del pubblico ministero. I corsi volti a favorire la diffusione della cultura dell'organizzazione negli uffici giudiziari e dell'auto-organizzazione del lavoro del magistrato sono proliferati. Insieme a questi, le iniziative sull'informatica, quale strumento per agevolare, velocizzare e rendere più efficiente l'operato di ciascun magistrato. Questa esigenza ha, addirittura, inciso sulla nuova grammatica del dibattito interno alla magistratura, oggi molto concentrata su espressioni come: «*controllo dei costi*», «*indicatori di rendimento*», «*smaltimento flus-*

si», «produttività». Sia chiaro, sono cose importanti. Attengono alle attese dei cittadini, alla cultura della organizzazione, ai bilanci dello Stato. E quell'impegno asseconda esigenze molto serie, connesse a principi costituzionali di particolare pregio, quale la durata ragionevole dei processi e l'eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge. Ma il catalogo delle priorità va integrato da serie emergenze di "sistema".

Forse è arrivato il tempo che la formazione si occupi in maniera più capillare del senso di indipendenza del magistrato, che rischia di corrodersi per via degli "effetti differiti" delle riforme del 2006-2007. Di fatto sono tornate "carriera" e "gerarchia". Una miscela insidiosa, coi giudici a rischio di "mutazione genetica".

L'interesse a diventare "presidente" o "procuratore" può cambiare la mentalità. Le "nomine" non dipendono più dagli automatismi della «anzianità senza demerito». E il Csm, per individuare il «più idoneo allo specifico ruolo», è chiamato a scelte discrezionali. Non è quasi mai agevole. Spesso, le opzioni risultano "scivolose" e "opinabili". Sovente sono decisivi i "titoli" collezionati negli anni, a partire dalle nomine a presidente di sezione e procuratore aggiunto. "Titoli" che non si conquistano se non si può vantare qualche delega organizzativa particolare, un incarico di referente x, la trattazione di procedimenti particolari e tanto altro. È proprio questo il punto. C'è il rischio di pensare più ai "titoli" che alla giurisdizione. Così, già tra le giovani toghe, c'è chi va a "caccia" di processi di rilievo, deleghe organizzative, incarichi di varia natura. Con quelli si "costruisce il futuro".

Tutto questo si salda con il ritorno della "gerarchia". La legge l'ha voluta per le procure, come strumento per dare omogeneità a prassi investigative e accusatorie. Ma è "strisciante" ormai in ogni ufficio come prodotto dei nostri tempi. Il capo, non sempre "illuminato", è anche "arbitro" della tua carriera. Da lui dipende il tuo *status*. A sua discrezione offre o nega quei titoli. La ricerca del "suo gradimento" può indurre timidezze e conformismi. Non sono pochi coloro i quali ritengono di dover sempre obbedire agli ordini del presidente di sezione o del procuratore ag-

giunto anche se in disaccordo, perché sono loro che decidono e fanno pure la valutazione di professionalità. La cultura dell'obbedienza entra sempre di più negli uffici giudiziari. E con essa anche un approccio de-responsabilizzante sempre per effetto della gerarchia. Inoltre, si sta diffondendo l'idea che l'incarico direttivo e semidirettivo non sia tanto un mezzo per migliorare il "servizio-giurisdizione" ma un fine da raggiungere per soddisfare le proprie ambizioni personali. Il piano delle aspirazioni personali spesso si confonde con le esigenze di servizio.

È il ritorno ad un passato che pareva ormai lontano. Se soffre l'indipendenza "interna" del magistrato, le conseguenze si sentono sul piano della qualità della giurisdizione. Come ricorda Luigi Ferrajoli<sup>4</sup>, il mutamento e il rafforzamento del ruolo della giurisdizione nel nostro Paese hanno coinciso con le riforme che eliminavano la carriera dei magistrati (cd leggi Brenganze degli anni 1966 e 1973). Ne ebbero immediato giovamento la tutela effettiva dei diritti (soprattutto sui versanti dell'ambiente, del lavoro, della riservatezza) e il contrasto giudiziario ai grandi fenomeni criminali (terrorismo, mafia, corruzione). Il valore della eguaglianza dei cittadini davanti alla legge ne trasse nuova linfa. Oggi c'è un concreto rischio di regressione. Alcune contromisure ordinamentali spetterebbero al legislatore. Ma, a legislazione invariata, Csm e la Scuola possono fare tanto: contrastando anche culturalmente il modello di magistrato "direttivo" o "semidirettivo" che gestisce aree di "sovranità" nella gestione degli affari (ad esempio con assegnazioni e revoche immotivate); formando dirigenti che condividano con tutti i magistrati le regole operative e le dinamiche dell'ufficio giudiziario; alimentando la partecipazione di tutti i magistrati ai procedimenti di organizzazione e di controllo incisivo sul rispetto di quelle regole. Il tutto sulla base di una pre-condizione deontologica. Ossia, che dirigere un ufficio è un "servizio alla collettività" più che un "premio alla carriera" o "una tappa della carriera". Solo così potrà arginarsi quel "carrierismo senza valori" nocivo all'istituzione e ai diritti. E tutto questo è anche compito della formazione.

4. L. Ferrajoli, *La cultura giuridica dell'Italia del novecento*, Roma-Bari, 1999, 63.

# I caratteri della formazione professionale dei magistrati

di Franco Cassano

Dove si affrontano, in particolare, due questioni, tra loro distinte, che si sono intersecate nell'accesso dibattito pubblico seguito alla prospettata partecipazione degli *ex* brigatisti Bonisoli e Faranda ad un corso di aggiornamento professionale organizzato dalla Scuola della magistratura, ingenerando timori e perplessità sulle prospettive dell'attività di aggiornamento professionale dei magistrati, e sui suoi caratteri essenziali: da un lato, l'auspicio di alcuni di riportare l'attività di formazione sotto la direzione del Consiglio superiore, mediante un intervento normativo che ne ampli le competenze; dall'altro, l'idea che la formazione debba tendere esclusivamente a fornire ai magistrati gli strumenti tecnici per l'interpretazione giuridica formalmente corretta e metodologicamente rigorosa delle norme.

**1.** Le polemiche insorte per la prospettata partecipazione degli *ex* brigatisti Bonisoli e Faranda ad un corso di aggiornamento professionale organizzato dalla Scuola della magistratura nella sede di Villa Castel Pulci, sul tema «Giustizia riparativa e alternative al processo e alla pena» (3-5.2.2016), hanno evidenziato due questioni, tra loro distinte, che, intersecandosi nell'accesso dibattito pubblico seguito all'iniziativa, hanno generato perplessità sulle prospettive dell'attività di aggiornamento professionale dei magistrati e sui suoi caratteri essenziali.

In particolare, la vicenda ha evidenziato un intenso dibattito interno al Consiglio superiore tra quanti auspicano di riportare l'attività di formazione sotto la direzione del Consiglio, mediante un intervento normativo che ne ampli le competenze, sì da modellarle in modo asseritamente più confacente con le sue prerogative costituzionali<sup>1</sup> e quanti si limitano ad invoca-

re, con accenti diversi, una più stretta cooperazione, eventualmente attraverso l'istituzione di un tavolo di consultazione permanente.

Nel contempo, il clima polemico che ha attorniato la vicenda è stato colto da taluno, all'interno della magistratura, per rimettere in discussione i caratteri tradizionali dell'attività di formazione professionale dei magistrati italiani, sulla scorta dell'affermazione che il *proprium* del "mestiere" del magistrato risiede nell'oggetto del suo "sapere", vale a dire nella conoscenza delle norme e del metodo per applicarle, sicché la formazione dovrebbe tendere esclusivamente a fornire gli strumenti tecnici per l'interpretazione giuridica formalmente corretta e metodologicamente rigorosa.

I nessi tra i due aspetti, quello dei rapporti tra le istituzioni in questione e quello dei caratteri della formazione, sono stati poi lucidamente evidenziati

1. In una lettera al Corriere della Sera dell'8.2.2016, il consigliere togato del Csm, Luca Palamara, ha invocato una maggiore presenza del Consiglio nelle attività formative della Scuola superiore della magistratura e un intervento normativo volto ad allargare le competenze dell'Organo di autogoverno dei magistrati nella materia della formazione giudiziaria. Con una nota del 3.2.2016, il consigliere laico di centrosinistra Giuseppe Fanfani ha rilevato: «Come membro del Csm mi domando perché non si sia sentito il dovere di consultarsi con l'organo di Autogoverno della magistratura su una iniziativa tanto delicata sotto il profilo giuridico, etico e sociale. Mi si risponderà perché la Scuola è autonoma. E se questa è la banale risposta, credo che sia giunto il momento di rivedere in termini radicalmente innovativi la operatività della Scuola che nel 2006 fu voluta in forma autonoma ed indipendente quasi in contrapposizione al Consiglio superiore ed alla stessa magistratura».

da quanti, rimarcando l'importanza di una formazione professionale ispirata al pluralismo culturale ed aperta ai saperi extragiuridici, hanno concluso per la necessità che un siffatto carattere della formazione si sviluppi nel quadro di un rapporto di sistematica collaborazione della Scuola con il Csm, proprio per evitare il rischio dell'autoreferenzialità e del corporativismo<sup>2</sup>.

**2.** È opportuno allora rimarcare che il modulo introdotto dal Decreto legislativo 30 gennaio 2006, n. 26, modificato dalla Legge 30 luglio 2007, n. 111, affida alla Scuola, tra l'altro, la formazione e l'aggiornamento professionale dei magistrati ordinari, l'organizzazione di seminari di aggiornamento professionale e di formazione dei magistrati, la formazione dei magistrati titolari di funzioni direttive e semidirettive, l'organizzazione di corsi di formazione per i magistrati giudicanti e requirenti che aspirino al conferimento degli incarichi direttivi di primo e di secondo grado, la formazione dei magistrati incaricati di compiti di formazione, le attività di formazione decentrata.

Per lo svolgimento di tale complessa attività, il Comitato direttivo della Scuola adotta ogni anno, ai sensi degli artt. 5 e 12 del decreto legislativo n. 26/2006, il Programma dell'attività didattica, sulla base delle «Linee programmatiche» elaborate e approvate annualmente dal Consiglio superiore della magistratura e dal Ministro della giustizia, nonché sulla base delle proposte del Consiglio nazionale forense e del Consiglio universitario nazionale.

A legislazione invariata, quindi, non v'è dubbio che al Consiglio superiore spetti il solo, rilevante compito di tracciare le linee-guida della formazione permanente<sup>3</sup>, mentre alla Scuola è affidata in via esclusiva l'attuazione dell'attività di formazione e di aggiornamento professionale.

**3.** L'istituzione della Scuola ha recepito istanze antiche, provenienti dall'interno della stessa magistratura<sup>4</sup>, nella sua gran parte consapevole del nesso strettissimo che corre tra la qualificazione e l'aggiornamento professionale dei magistrati, l'indipendenza ordinamentale loro riconosciuta e la responsabilità

professionale e sociale che l'esercizio della giurisdizione comporta.

La sua effettiva ideazione normativa ha però incrociato due intenti politici che hanno finito per limitarne a lungo l'*appeal* presso i magistrati e per frenarne l'effettivo decollo: in primo luogo, l'istituzione della Scuola è stata percepita come un'occasione che la politica si è data per ingerirsi nell'attività di formazione professionale dei magistrati, in qualche modo condizionandola culturalmente mediante la emanazione delle linee guida da parte del Ministro della giustizia, cui è seguita la scelta in favore del modello francese, in luogo di quello spagnolo, mediante cioè la separazione della Scuola dal Csm, ed il riconoscimento della soggettività giuridica, e della piena autonomia (patrimoniale e contabile, oltre che) didattica; in secondo luogo, va ricordato che, nell'ispirazione originaria (ma ancor oggi il dato normativo sul punto appare ambiguo), la Scuola avrebbe dovuto avere tre diverse articolazioni di sede e, quel che è peggio, l'assegnazione dei magistrati a ciascuna articolazione sarebbe dovuta avvenire su base territoriale, secondo un'evidente ispirazione federalistica, allora particolarmente in voga.

Non può poi trascurarsi che, in qualche settore della magistratura associata, un'ulteriore ragione di ostilità verso la Scuola è rintracciabile nella nostalgia per l'antica pratica delle nomine correntizie dei relatori degli incontri di studio, sì come talune esitazioni consiliari in materia di procedure di nomina dei *tutor* e dei docenti della Scuola fanno agevolmente pensare.

Ciononostante, e nonostante le occulte resistenze interne, il Csm, nella scorsa consiliatura, ha superato ogni perplessità ed ha dato impulso al decollo della Scuola, anche in considerazione del mutato quadro politico-istituzionale.

Così, nel novembre 2011 è stato effettivamente insediato il Comitato direttivo della Scuola; nel gennaio 2012, il Csm ha promosso la costituzione di un Tavolo tecnico, che ha assicurato in modo partecipato il progressivo passaggio di consegne dal Csm alla Scuola, con l'elaborazione, nella sola primavera dell'anno 2012, del Nuovo regolamento Mot, delle prime Direttive sul tirocinio dei Mot, delle prime Linee-guida sulla formazione permanente; da metà ottobre 2012, la Scuola ha preso in carico la formazione dei magistrati in tirocinio

2. In tal senso l'intervento del consigliere laico di centrodestra Elisabetta Alberti Casellati nell'ambito del convegno: *Le prospettive della formazione dei magistrati nel quadriennio 2016-2020* Roma, 19.2.2016, in [www.radioradicale.it/scheda/467038](http://www.radioradicale.it/scheda/467038).

3. Per la formazione iniziale dei Mot (magistrati ordinari in tirocinio), il Consiglio elabora vere e proprie «direttive», che si iscrivono nelle più ampie linee programmatiche previste per l'attività di formazione in generale, ed individua altresì le *materie* nelle quali i magistrati ordinari in tirocinio debbono frequentare i corsi di approfondimento teorico-pratico approntati dalla Scuola.

4. Va ricordato in particolare il tentativo, ispirato in particolare da Carlo Maria Verardi, di istituire la Scuola già nel 1993, mediante convenzione con il Ministero, tentativo fermato dalla Corte dei conti nel 1994.

e, dall'inizio di gennaio 2013, la formazione continua; di seguito, la Scuola ha affiancato il Csm in tutte le istituzioni di formazione giudiziaria europee ed internazionali. Tutto ciò, nonostante la strisciante riottosità di alcune componenti consiliari, che lamentavano la perdita del fiore all'occhiello delle attività istituzionali, e nonostante la diffidenza della Scuola, costretta poi dalla legge a confidare nel solo Ministero per il conseguimento dei mezzi e del personale necessari.

Peraltro, il Ministero della giustizia, a partire dall'epoca in cui ne è stata titolare la prof.ssa Severino, ha dato a sua volta un forte contributo al decollo della nuova istituzione, assicurando in particolare la sede di Villa Castel Pulci e modificando la normativa vigente in tema di sede della Scuola. Soprattutto, il Ministero della giustizia si è rappresentato, e ancora oggi si rappresenta, come il garante dell'indipendenza della Scuola<sup>5</sup>, del tutto sordo rispetto alle istanze di ridimensionamento della sua autonomia didattica, di tanto in tanto ancora provenienti dall'interno del Consiglio superiore.

Per parte sua, il presidente del Comitato direttivo della Scuola, prof. Gaetano Silvestri, nel discorso di insediamento del 19.2.2016, con felice sintesi ha ribadito le ragioni che impongono l'autonomia della Scuola, affermando che: «La garanzia dell'indipendenza della magistratura implica, come necessaria conseguenza, la creazione di enti e procedure formative improntate allo stesso principio. Lo ribadiscono plurimi documenti internazionali (si veda, ad esempio, la Raccomandazione CM/Rec (2010)12 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri sulla indipendenza, efficienza e responsabilità dei giudici adottata il 17 novembre 2010), che raccomandano la creazione di autorità indipendenti, le quali, nelle attività formative, soddisfino requisiti di apertura alla società, competenza professionale e imparzialità. In questi documenti si registra la grande carica espansiva del principio dell'indipendenza della magistratura e la tendenza universalizzante del più ampio principio della separazione dei poteri ... È facile osservare che, nel sistema costituzionale italiano, queste direttive internazionali e sovranazionali possono essere attuate solo in una costante, leale collaborazione tra Consiglio superiore della magistratura,

Ministero della giustizia e Scuola superiore della magistratura. Quest'ultima non è organo costituzionale né di rilievo costituzionale e pertanto si pone come strumento tecnico-culturale, non inerte ma propositivo, per il perseguimento degli obiettivi tracciati, ciascuno nella sfera delle rispettive competenze, da Consiglio e Ministro. Proprio per la diversificazione, e insieme la necessaria convergenza, delle linee programmatiche consiliari e ministeriali, lo strumento attuativo migliore sembra una Scuola autonoma, che non sia mero strumento operativo di ciascuna delle due istituzioni, ma luogo elettivo di fusione degli indirizzi di entrambe».

In questa logica di leale collaborazione tra enti, vanno dunque sciolti taluni degli snodi che permangono ancora irrisolti nei rapporti tra Csm e Scuola della magistratura, e che hanno determinato, nel recente passato, non poche tensioni tra le due istituzioni, nonostante l'istituzione del cd Tavolo tecnico.

**4.** Innanzi tutto, è opportuno evidenziare che vi sono ipotesi in cui il rischio del conflitto è insito nella legge.

L'adeguata formazione professionale costituisce condizione precondizionale per l'indipendenza e l'autonomia della magistratura nel suo complesso e di ogni singolo magistrato, per l'ovvia ragione che solo un magistrato consapevole del proprio ruolo nella società, tecnicamente attrezzato, forte dei propri doveri deontologici, è legittimato, al di là del superamento del concorso, ad operare quotidianamente con autorevolezza, ed è insensibile a lusinghe e a pressioni.

Il Csm, preposto istituzionalmente alla tutela dell'indipendenza e dell'autonomia della magistratura, è pertanto chiamato a dettare le linee-guida cui si deve ispirare l'attività della formazione professionale dei magistrati. Senonché, come si è detto, in tale attività il Csm concorre con il Ministero, e nulla esclude che dai due organismi possano pervenire linee-guida contraddittorie su rilevanti questioni di principio, non essendo previsti meccanismi che assicurino a ciascuno ambiti specifici di intervento, tra loro non sovrapponibili, e non essendo previsti meccanismi di soluzione dei possibili contrasti<sup>6</sup>. È ovvio che sul-

5. Nel suo intervento del 19.2.2016, in occasione dell'insediamento del nuovo Comitato direttivo della Scuola, avvenuto - dopo le polemiche cui si è fatto cenno - presso il Csm, e alla presenza del Capo dello Stato, il Ministro della giustizia, on. Orlando, ha significativamente dichiarato: «La Scuola è stata e sono certo sarà ancora un luogo nel quale promuovere una visione della giurisdizione aperta, pienamente immersa nella società, ed in contatto con i suoi mutamenti. Questo principio deve ispirare anche una intensificazione di tutte le forme di cooperazione istituzionali realizzabili nel rispetto dell'autonomia della Scuola e delle prerogative costituzionali del Consiglio superiore e del Ministero della giustizia ...».

6. Ad es., la questione avrebbe potuto porsi in concreto con i Ministri della giustizia del passato Governo di centro-destra, relativamente ad uno dei tratti caratterizzanti la formazione professionale dei magistrati, indicati dal Csm: quello di una comune cultura della giurisdizione in ambito penale tra giudici e magistrati del pubblico ministero, pur nella salvaguardia della specificità delle rispettive funzioni.

le questioni che attengono propriamente alla difesa dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura la Scuola debba fare riferimento esclusivo al Csm, ed ai principi dallo stesso dettati.

La questione rinvia ad altra, che pure si pone per i difetti del sistema normativo, e che attiene all'auto-revolezza, e poi al rispetto, delle linee guida dettate dal Csm.

L'autorevolezza delle linee guida deriva dalla capacità di conoscere i bisogni formativi dei magistrati. Sennonché, la legge istitutiva della Scuola, in apparenza, ha reciso qualsiasi legame tra il Csm e la formazione decentrata, dalla quale tradizionalmente pervenivano al Consiglio i bisogni formativi delle Corti e dei singoli magistrati, con il rischio evidente della burocratizzazione delle linee guida consiliari, anno dopo anno stanca ripetizione, a mo' di fotocopia, delle delibere precedenti. Va pertanto accolta con favore la scelta operata dal Csm, con le linee guida consiliari del 2015, di ripristinare il circuito informativo «Csm - Formazione decentrata»; così come non deve suscitare preoccupazione la prospettiva della ricostituzione della IX Commissione consiliare, al fine di riunire le mille competenze in materia di formazione professionale del Consiglio, oggi frazionate e disperse tra le restanti Commissioni.

Va poi detto chiaramente che nessuno strumento è dato al Csm per controllare l'adeguamento della Scuola alle linee guida consiliari. Anzi, sin qui, si è potuto riscontrare un flusso informativo da parte della Scuola non del tutto adeguato e la mancanza di qualsiasi valutazione congiunta rispetto alle attività effettivamente poste in essere, utile per l'approntamento delle linee-guida successive.

**5.** Vi sono poi altre questioni ancora aperte, che meriterebbero di essere affrontate e risolte congiuntamente.

Si pensi alla formazione decentrata. È noto che essa è nata alla metà circa degli anni novanta, quale "luogo" ove si manifestano e si compongono i bisogni formativi nascenti all'interno delle Corti: alla stessa furono dunque attribuite le materie nuove, o le materie ad alta specializzazione, che necessitano di omogeneizzazione giurisprudenziale all'interno

degli stessi uffici o tra uffici sovraordinati dello stesso Distretto; la formazione linguistica di base; gli approfondimenti nascenti dalla specificità dei problemi e delle questioni tipiche di determinati uffici; l'attività di riconversione per quanti mutino funzioni, ecc... Essa nacque come attività complementare alla formazione centralizzata, iniziale o permanente, ed autonoma rispetto alla stessa, in quanto funzionalmente diversa.

Dopo la sua attribuzione alla Scuola, in breve tempo, la formazione decentrata è divenuta una sorta di articolazione periferica della formazione centrale, cui sono stati attribuiti compiti tipici di quest'ultima, soprattutto in tema di formazione iniziale dei Mot, e ciò in ragione della perdurante fragilità amministrativa della Scuola, che la rende incapace di far fronte in modo adeguato ai numerosi compiti demandatili dalla legge.

Per di più, la formazione decentrata è invitata a riprodurre in ambito locale i corsi che si svolgono in sede centrale<sup>7</sup>, sicché può dirsi che complementarietà ed autonomia non sono più i tratti salienti della formazione decentrata.

In questo modo, si è potuto avviare, in parte, ad uno dei problemi storici della formazione decentrata, vale a dire alla sua conformazione qualitativa a macchia di leopardo sul territorio, conferendo una maggiore omogeneità all'azione formativa delle varie corti distrettuali. E per questa via, si è potuto far fronte, in parte, anche al crescente bisogno di certezza del diritto, in un sistema caratterizzato dalla natura diffusa del potere giurisdizionale, dal crescente ruolo sociale esercitato dalle corti e dalla mancanza, nel nostro sistema, della regola dello *stare decisis*.

Sennonché, tutto questo è avvenuto senza una vera consapevolezza da parte del Consiglio, che si è astenuto da ogni interlocuzione, sicché si tratta di capire, alla luce dei risultati che sono scaturiti, se il processo di trasformazione della formazione decentrata possa ritenersi definitivo, con quali esiti, e se necessitano correttivi.

Nell'ambito delle istituzioni internazionali, la cooperazione tra la Scuola e il Consiglio è stata del tutto deficitaria e si sono perse occasioni importanti<sup>8</sup>.

Con riguardo alla formazione internazionale, andrebbero approfondite le ragioni che, sin qui, hanno giustificato la contestuale presenza della

7. La capacità dei formatori decentrati di evitare di riprodurre le forme e i contenuti dei corsi centrali, e di adeguare invece i programmi e gli incontri alle esigenze specifiche territoriali è sempre stata ritenuto il tratto essenziale della Formazione decentrata: cfr., per tutti, L. Marini, Introduzione al Seminario di Magistratura democratica sul tema: *La formazione iniziale dei magistrati*, Firenze, 16-17 dicembre 2011, in [www.magistraturademocratica.it/mdem/uppy/faticolo/Scuola%20Firenze%202016-12-12%20\(Marini\).pdf](http://www.magistraturademocratica.it/mdem/uppy/faticolo/Scuola%20Firenze%202016-12-12%20(Marini).pdf).

8. Non è pensabile che la Scuola e il Csm, entrambi presenti, siano divisi sulle posizioni e sulle strategie da tenere nell'ambito della Rete di formazione europea (EJTN), come accaduto nel recente passato, con la conseguenza di perdere, per la prima volta, ogni rappresentanza nello *steering committee* della Rete.

Scuola e del Csm nell'ambito della Rete europea di formazione giudiziaria (EJTN). Come pure occorrerebbe vagliare l'effettiva opportunità che la Scuola e il Csm partecipino entrambi a tutti gli accordi internazionali, bilaterali o multilaterali, originariamente stipulati dal Csm in tema di formazione, mentre appare ancora del tutto irrilevante il ruolo svolto dal Ministero della giustizia e dal Ministero degli affari esteri nell'ambito di reti di formazione giudiziaria internazionali, a spiccata valenza politica (si pensi alla Lega Euro-araba).

Un'urgente ed approfondita riflessione comune richiederebbe anche il tema della formazione degli aspiranti dirigenti e degli aspiranti semidirettivi, affidato dalla Scuola, nelle sue prime esperienze, ad approcci marcatamente mutuati dalla scienza dell'organizzazione, non sempre consoni con la rigidità e la complessità del sistema tabellare, e con le finalità proprie della giurisdizione. Il punto è che sembra ancora mancare nella magistratura un'idea sufficientemente condivisa dell'idealtipo del dirigente, nonostante il travaglio consiliare sia sfociato, da ultimo, nella nuova circolare sui direttivi.

**6.** Il Tavolo tecnico congiunto è lo strumento che, in passato, quando animato da reale volontà politica, è stato utilmente adoperato per risolvere le divergenze tra la Scuola, il Ministero e il Csm.

Anche tra la Scuola della magistratura ed il Ministero della giustizia, infatti, si pone il tema della leale collaborazione tra le istituzioni. Ad es., l'effettiva autonomia della Scuola implicherebbe la disponibilità di una stabile pianta organica del personale, mentre oggi essa è costretta dalla legge a far ricorso al personale del Ministero, che lo concede in quantità sempre inferiore alla bisogna, mediante comandi, o distacchi, rinnovati per lo più ogni tre mesi, con conseguente rischio di stasi dell'attività istituzionale della Scuola.

Anche la mancanza di un'adeguata logistica intorno a Villa Castel Pulci, e comunque la difficoltà di raggiungere la sede della Scuola, stanno comportando la disaffezione dei magistrati, che mostrano di orientare sempre più la domanda formativa verso i corsi organizzati in Roma, o in altre sedi della decentrata.

Ed è di tutta evidenza che l'apprestamento di adeguate risorse umane, finanziarie e materiali, da parte del Ministero della giustizia, condiziona l'indipendenza reale della Scuola.

**7.** Quanto ai caratteri essenziali dell'attività di formazione e di aggiornamento professionale dei magistrati italiani, essi si ispirano da sempre a taluni principi consolidati, quali il pluralismo culturale, l'apertura ai saperi diversi da quelli strettamente giuridici, l'interdisciplinarietà, il processo autoformativo, l'omogeneità territoriale della formazione, l'ispirazione ad una comune cultura della giurisdizione tra magistrati del pubblico ministero e giudici in ambito penale, il rifiuto dell'autoreferenzialità, e non è pensabile il ritorno ad una formazione di tipo esclusivamente tecnico.

La formazione ha preso atto che il sentire dei magistrati è mutato profondamente grazie alla introiezione dei principi costituzionali, diventati il criterio guida ispiratore dell'interpretazione giurisprudenziale. Il carattere inevitabilmente creativo dell'attività interpretativa, costituente il *proprium* della funzione giurisprudenziale, costituisce un dato culturale ormai abbastanza accettato<sup>9</sup>.

Gli inviti reiterati rivolti ai giudici dalla Corte costituzionale giacché, se possibile, essi interpretino la legge in modo conforme alla Costituzione, prima di sollecitarne la declaratoria di incostituzionalità; in uno al mutamento dei caratteri della legislazione, da atto espressivo della sovranità del Parlamento ad atto "negoziato", che, incapace di governare la complessità, procede per principi affidati all'applicazione del giudice, piuttosto che per regole; alla perdita di centralità del Parlamento in favore del policentrismo politico (ad es. per le Regioni, e per il proliferare delle cd autorità indipendenti); al ruolo sempre più preponderante svolto dalla legislazione europea e sovranazionale; tutto ciò ha posto definitivamente in crisi la visione del giudice burocrate, del giudice "bocca della legge".

La diffusione degli strumenti di comunicazione telematica e delle nuove tecnologie, dei mercati globali e dei flussi migratori di massa, la nuova dimensione dell'Europa, caratterizzata dall'abolizione delle frontiere interne e dalla libera circolazione delle persone, hanno moltiplicato e ampliato, sia nel campo della giustizia civile che di quella penale, i settori dell'intervento giudiziario chiamati a regolare fenomeni per loro natura transnazionali; è dunque già cresciuto il ruolo del diritto europeo.

D'altro canto, da tempo in Italia sono venuti meno i meccanismi tradizionali di controllo tipici di una magistratura burocratica. L'assenza di controlli di tipo burocratico ha posto in crisi i tradizionali

9. La letteratura sul punto è amplissima: vd., per tutti, N. Bobbio, *Quale giustizia, quale legge, quale giudice*, in questa Rivista, 2004 (Franco Angeli ed.), n. 1, p. 1 ss.; M. Cappelletti, *Giudici legislatori?*, Giuffrè, Milano, 1985.

metodi di omologazione culturale dei giudici<sup>10</sup>, ne ha favorito l'indipendenza interna ed esterna, e quindi la libertà interpretativa (agevolata anche dalla crisi della funzione nomofilattica propria della Cassazione).

Tutto questo ha fatto lentamente maturare, nella parte più avvertita della magistratura, la consapevolezza di una responsabilità professionale e sociale nuova, ed enorme, di ogni singolo magistrato e della magistratura nel suo complesso.

Il magistrato si legittima nella società non solo e non tanto per aver superato il concorso di accesso, ma per la capacità di rendere decisioni apprezzate, condivise, accettate dalla comunità sociale di appartenenza, e in quella allargata che lo circonda. Non si tratta di cercare e di ricevere il consenso politico e sociale alle proprie decisioni, ma di rispondere in modo adeguato alla mutevole domanda di giustizia che viene dal Paese, rendendo decisioni accettate sul piano tecnico e culturale<sup>11</sup>.

**8.** La magistratura nella gran parte è dunque consapevole del nesso strettissimo che corre tra la qualificazione e l'aggiornamento professionale, l'indipendenza ordinamentale che le è riconosciuta e la responsabilità professionale e sociale che l'esercizio della giurisdizione comporta.

Per questo il ruolo della formazione e dell'aggiornamento professionale è cambiato, ed è cresciuto, sino a richiedere che la relativa attività fosse affidata ad un organo che si occupa di essa in via esclusiva, la Scuola della magistratura, appunto. Soprattutto ne è cambiato il tratto qualitativo. La formazione professionale del magistrato non può esaurirsi nella conoscenza delle norme e del metodo per applicarle, e non può tendere solo a fornire gli strumenti tecnici per una interpretazione giuridica formalmente corretta e metodologicamente rigorosa. Se si vuole promuovere una figura di magistrato che, nello svolgimento dell'attività interpretativa, si caratterizzi per la costante attenzione verso il pluralismo degli stimoli culturali, e sia costantemente incline al dubbio, essa non può essere di natura esclusivamente tecnica, ma deve essere aperta ai saperi extragiuridici e alle sollecitazioni culturali del mondo esterno alla magistratura<sup>12</sup>.

D'altro canto, la conoscenza del diritto, per il magistrato – diversamente che per altri operatori – non costituisce una semplice *tèchne*, ma è uno strumento per rendere giustizia, cioè per promuovere e per tutelare i diritti, e questo è un punto essenziale.

Quindi, al fine di evitare il rischio sempre incombente di una formazione “chiusa” dei magistrati, sostanzialmente “autoreferenziale”, è necessario sviluppare un costante dialogo mirato alla conoscenza degli altri saperi e dei punti di vista sulla giustizia maturati da altri operatori nei diversi campi giuridici e giudiziari, quali, soprattutto, avvocati, docenti e ricercatori universitari che svolgono il loro lavoro nei campi strettamente giuridici.

Ed occorre assicurare una formazione che miri ad un giudice deontologicamente consapevole, cioè ad un giudice che si identifica fortemente nel proprio ruolo istituzionale, e che quindi sia più indipendente e imparziale.

Si tratta di un compito ineludibile a fronte del ruolo crescente della magistratura nelle società occidentali, dell'espansione degli ambiti decisionali e della proliferazione delle giurisdizioni nazionali e internazionali: è necessario, pertanto, individuare contrappesi atti a riequilibrare l'indipendenza ordinamentale di cui godono i magistrati con la responsabilità professionale che dall'esercizio della giurisdizione scaturisce.

A fronte del compito immane proprio dell'attività di formazione professionale dei magistrati, non è consentito ad alcuno indulgere in tardive rivendicazioni di competenze, o in visioni culturali inidonee a soddisfare i bisogni propri del tempo che ci è dato vivere.

Occorre invece procedere per il rafforzamento della Scuola, quando necessario anche rafforzando i legami che la debbono avvincere al sistema del governo autonomo della magistratura, sia pure nell'imprescindibile e continuo rispetto delle reciproche distinte competenze.

Il fine ultimo comune è il rafforzamento della qualità della formazione professionale dei magistrati e, per questo tramite, il rafforzamento del carattere indipendente della giurisdizione nel nostro Paese.

10. Commentando la tendenza, rilevabile nell'Europa continentale, allo sviluppo dei cd codici etici dei magistrati, ed a proposito della situazione italiana, C. Guarnieri, *Ancora su codici etici e responsabilità dei magistrati*, in L. Aschettino, D. Bifulco, H. Epineuse, R. Sabato (a cura di), *Deontologia giudiziaria. Il codice etico alla prova dei primi dieci anni*, Jovene, Napoli, 2006, p. 181, osserva che, con la crisi del controllo gerarchico, è «venuto a mancare uno strumento che assicurava all'organizzazione giudiziaria una certa coerenza: l'assicurava in modo magari criticabile, ma l'assicurava. Quindi, l'esigenza di identificare degli strumenti nuovi è più che comprensibile».

11. Sui temi indicati, vd. F. Cassano, *Quale legittimazione per la magistratura? (Note a margine del conflitto tra le Procure di Salerno e Catanzaro)*, in questa *Rivista*, 2009 (Franco Angeli ed.), n. 1, p. 1 ss.

12. Su tutti questi temi vd. Csm, 18/GE/2012 - *Linee programmatiche sulla formazione e l'aggiornamento professionale dei magistrati per l'anno 2013* (relatori consiglieri Cassano, Pepe, Giostra, Auriemma, Casella, Albertoni).

## La formazione iniziale alla luce delle novità introdotte dal d.lgs n. 26 del 2006

di *Ernesto Aghina e Giovanna Ichino*

Giovanna Ichino ed Ernesto Aghina, componenti del primo Comitato direttivo della Scuola superiore della magistratura e responsabili, in seno ad esso, del settore formazione iniziale, forniscono un quadro di dettaglio delle attività svolte nel quadriennio 2011-2015.

Spiegano quali siano stati gli obiettivi prescelti, nella cornice dettata dalle disposizioni del d.lgs n. 26/2006, e quali le iniziative messe in campo per conseguirli; danno conto delle opzioni originarie e dei correttivi via via adottati, così come della risposta, sicuramente positiva, fornita dai magistrati in tirocinio, destinatari delle azioni formative, e dalle istituzioni coinvolte.

Una esperienza fortemente innovativa ed in rapido divenire, quella descritta, nella quale la soddisfazione per i risultati ottenuti non fa velo alla consapevolezza della persistenza di profili problematici, in relazione ai quali vengono ipotizzate soluzioni e proposte.

### Premessa

Riteniamo opportuno fornire ai lettori oltre ad alcuni spunti di riflessione sull'esperienza, le metodologie e gli obiettivi della formazione iniziale – così come attuata nei primi tre anni di vita della Scuola – anche una descrizione delle novità metodologiche e contenutistiche introdotte nella formazione iniziale: novità che pensiamo non siano del tutto note a chi non abbia avuto contatto con i Mot in qualità di affidatario, o coordinatore, o formatore decentrato.

Il Comitato direttivo di cui abbiamo fatto parte ha avuto l'onore e l'onere di tradurre idee e programmi innovativi nella non facile realtà di una Scuola che muoveva i suoi primi passi e in presenza di un numero notevolissimo di Mot – circa mille – nominati a seguito di tre concorsi in rapida successione.

Crediamo che questa prima esperienza possa essere resa sempre più proficua, attraverso l'apporto delle conoscenze e della riflessione di tutti, e in primo luogo degli stessi destinatari della formazione iniziale, che ora svolgono le loro funzioni nelle sedi di destinazione.

L'art. 3 del d.lgs n.26/2006, innovando rispetto alla disciplina precedente, stabilisce che il tirocinio

dei Mot (magistrati ordinari in tirocinio) duri diciotto mesi e si articoli in tre sessioni di sei mesi, anche non consecutivi, una delle quali, effettuata presso la Scuola, tesa «al perfezionamento delle capacità operative e professionali, nonché alla deontologia del magistrato».

Il Comitato direttivo si è trovato di fronte alla necessità di individuare contenuti, metodologia e tempi del nuovo tirocinio, che ha visto coinvolti nel corso di tre anni 997 Mot, nominati con i decreti ministeriali 2012, 2013, 2014.

Come emerge dal discorso tenuto dal presidente Valerio Onida il 15.10.2012, in occasione dell'inaugurazione della Scuola alla presenza del Presidente della Repubblica e dei Mot appena nominati, «una vera Scuola non è un luogo di trasmissione prevalentemente unilaterale di sapere (e dunque i magistrati in tirocinio devono accantonare l'idea o il timore di essere chiamati a replicare una volta di più modalità di insegnamento di cui hanno a lungo fruito, nell'Università o nelle scuole postuniversitarie di specializzazione o nei corsi di preparazione al concorso), ma soprattutto un luogo ove docenti e discenti insieme costruiscono nuovi livelli di conoscenza della realtà e di consapevolezza dei problemi che in essa si manifestano».

Il giudice non può ignorare quanto avviene nella società che esprime la domanda di giustizia, e per questo, «nella formazione che la Scuola è chiamata ad assicurare, la voce, le voci, della società esterna, e non solo degli operatori del diritto, devono avere spazio, alimentare il confronto e la riflessione, interpellare i magistrati».

Una impostazione certamente innovativa rispetto alla precedente formazione degli uditori giudiziari, che prevedeva solo la partecipazione a qualche settimana di studio a Roma su tematiche di approfondimento strettamente giuridico.

Ma come conciliare l'esigenza di aprire la formazione ad altri "saperi" e ad altre esperienze utili per la formazione del magistrato, con la ribadita volontà dei Mot di imparare un "mestiere" e di cimentarsi il più possibile con una applicazione pratica del codice e delle procedure?

Non di rado, di fronte a proposte formative di più ampio respiro e di taglio culturale storico, economico, sociologico, psicologico, le valutazioni dei Mot sono state nel senso di giudicare le relazioni e le esercitazioni interessanti, ma poco o pochissimo utili all'apprendimento finalizzato al lavoro da svolgere. E certamente si è constatata una vera e propria "allergia" dei Mot per tutto quanto poteva loro ricordare i percorsi già seguiti presso le Scuole di specializzazione universitarie.

Forse anche la denominazione di "scuola" della Ssm, può avere contribuito a determinare iniziali apprensioni da parte dei magistrati in tirocinio, prefigurando una temuta prosecuzione di un "interminabile" percorso didattico incentrato sulla teoria del diritto.

Riteniamo che l'atteggiamento dei vincitori di concorso possa mutare ora che gli aspiranti magistrati hanno la possibilità di raggiungere i requisiti legali per affrontare il concorso, svolgendo tirocini formativi pratici presso gli Uffici giudiziari, senza dover frequentare le lezioni teoriche presso le Scuole di specializzazione. Le nuove leve di Mot che avranno seguito questo percorso saranno certamente più desiderose, rispetto a quelle dei Mot che per primi hanno frequentato la Scuola, di approfondire le loro conoscenze e di aprire la mente a conoscenze nuove.

Ma vediamo in concreto quali sono state le scelte adottate dal primo Comitato direttivo per tener fede agli obiettivi enunciati nel discorso inaugurale, conciliando le differenti esigenze.

## 1. La calendarizzazione delle sessioni

Anzitutto, dopo una seria valutazione delle risorse, non solo economiche, ma soprattutto di personale amministrativo e di magistrati addetti alla formazione centrale, si è ritenuto non sostenibile lo svolgi-

mento in sede centrale di tutti e sei i mesi che la legge attribuisce alla competenza della Scuola.

Si è preferito quindi limitare a sole tredici settimane il periodo di formazione presso Villa Castel Pulci, destinando le altre undici settimane ad attività formative in sede decentrata, prevalentemente all'esterno degli Uffici giudiziari.

Il numero di Mot per ciascun concorso (dai 325 ai 350 magistrati) era tale da richiedere una suddivisione in due o addirittura tre gruppi di più di cento magistrati: se ciascun gruppo avesse svolto le tredici settimane in successione, si sarebbe reso necessario diversificare i programmi fra i gruppi, in considerazione del differente stadio del tirocinio presso gli Uffici (civile, penale giudicante, penale requirente). Una simile scelta avrebbe inoltre reso più arduo, per le madri di figli piccolissimi, allontanarsi da casa (la maggior parte di loro ci ha chiesto infatti di prevedere moduli di non più di due settimane per volta).

Le sessioni formative presso la Scuola si sono quindi alternate, per ciascun gruppo, ai periodi di tirocinio presso gli Uffici giudiziari e agli *stage*. Questa scelta, se da un lato ha consentito di organizzare, dal punto di vista contenutistico, sessioni che andavano di pari passo con i settori di attività che i Mot via via frequentavano negli Uffici giudiziari, dall'altro lato ha finito per determinare una frammentazione del percorso complessivo, che spesso è stata fonte di doglianze. Si è cercato di ridurre al minimo tale inconveniente organizzando delle sessioni tematiche che si collocassero il più possibile all'inizio o alla fine del tirocinio presso il Tribunale civile o penale, o presso la Procura, in modo da non spezzare la continuità dell'esperienza giudiziaria.

Dopo una prima sessione introduttiva di carattere generale e multidisciplinare, sul ruolo del magistrato nella società e sulla domanda di giustizia, in cui molte sono state le "voci" esterne chiamate a parlare ai Mot (storici, economisti, giornalisti, imprenditori, linguisti, avvocati), le ulteriori sessioni sono state suddivise in parte durante il tirocinio ordinario, in parte durante quello mirato. Per i primi due concorsi, sono state previste dieci settimane di tirocinio ordinario, ripartite in segmenti bisettimanali dedicati rispettivamente al settore giudicante penale, requirente, giudicante civile e lavoro, e tematiche interdisciplinari; le residue due settimane sono state svolte durante il tirocinio mirato ed hanno avuto ad oggetto un approfondimento teorico-pratico con riguardo alle specifiche funzioni di destinazione dei Mot.

Per i Mot nominati con dm 2014, si è invece preferito ridurre ad otto le settimane durante il tirocinio ordinario (una di orientamento generale, tre relative a tematiche civilistico/lavoristiche, quattro relative a tematiche penali giudicanti e requirenti, mentre i temi interdisciplinari, sono stati diffusi nel corso

delle varie sessioni) e aumentare a cinque le sessioni specialistiche durante il tirocinio mirato.

## 2. Problematiche relative al recupero delle mamme Mot e al godimento di congedi per maternità

Tra i magistrati in tirocinio, per il 65% donne, molte sono state le mamme in aspettativa per gravidanza o puerperio. La Scuola ha cercato di venire incontro il più possibile alle esigenze delle mamme, attivando una sala per l'allattamento e una sala "nido" per i neonati e gli accompagnatori; le giovani colleghe hanno così potuto partecipare alle sessioni di tirocinio, assentandosi solo per il tempo necessario per l'allattamento, mentre nel restante tempo i neonati venivano accuditi dai parenti o da una baby sitter presso la Scuola.

Il Comitato direttivo ha rigettato la richiesta, avanzata da molte giovani mamme, di essere esonerate totalmente dalla formazione a livello centrale: la formazione, prima ancora che un dovere, è un diritto di ogni giovane magistrato. La formazione a livello centrale (per i temi trattati, per i relatori di massimo livello coinvolti, per il rapporto con i tutori, per la possibilità di conoscere e di confrontarsi con colleghi provenienti da altre realtà territoriali) offre delle occasioni di crescita umana e professionale che non è sostituibile con singole esperienze di formazione in sede decentrata. La partecipazione alla formazione a Villa Castel Pulci costituisce inoltre il solo modo perché il Comitato direttivo possa esprimere una valutazione finale sul Mot, come prescritto dall'art. 22 del d.lgs n. 26/2006.

L'esonero totale richiesto implicherebbe una inammissibile privazione delle magistrato mamme del diritto a formarsi adeguatamente e creerebbe magistrati di serie A e di serie B.

Per questo motivo, per tutte le Mot, assenti per lunghi periodi in ragione dell'aspettativa obbligatoria o facoltativa, sono stati adottati provvedimenti individualizzati di recupero delle sessioni omesse, attraverso l'inserimento nelle attività del gruppo dei Mot del concorso successivo e/o attraverso la partecipazione a corsi della formazione permanente, tenendosi conto delle specifiche funzioni di destinazione delle colleghe.

## 3. Le scelte metodologiche adottate nelle sessioni: relazioni frontali, lavori di gruppo, esercitazioni. La scelta dei tutori e dei docenti

Le sessioni presso la Scuola sono state suddivise all'interno del periodo di tirocinio generico e mirato

presso gli Uffici giudiziari. I colleghi dell'ultimo concorso, in particolare, hanno trascorso otto settimane nella prima fase e cinque dopo la scelta delle sedi di destinazione.

Sotto un profilo metodologico, sono stati organizzati incontri mattutini in seduta plenaria, con relazioni frontali o confronti fra esperti, seguiti da dibattito. Durante il pomeriggio, invece, i Mot hanno lavorato in gruppi, stabilmente composti da una ventina di magistrati provenienti da differenti distretti, coordinati da un tutore magistrato, che li ha guidati in approfondimenti tematici, esercitazioni pratiche, simulazioni di processi e redazione di provvedimenti (una sentenza civile, una sentenza penale ed una richiesta di misura cautelare; lo scopo di tali esercitazioni – utili anche ai fini della valutazione finale di cui all'art.22.1 del d.lgs 26/2006 – è consistito nel verificare in quale modo il giovane magistrato decidesse e motivasse il proprio convincimento, in totale autonomia e senza l'ausilio del magistrato affidatario con il quale era solito redigere i provvedimenti in Ufficio).

In proposito è opportuno evidenziare come l'approccio dei Mot alle "prove pratiche" sia stato di iniziale insofferenza, successivamente superato con adeguata esplicitazione dei loro contenuti e funzioni.

Il Comitato direttivo ha provveduto alla selezione dei tutori (i cui compiti inediti sono stati oggetto di specificazione nel citato «Regolamento per la formazione iniziale dei magistrati ordinari in tirocinio») previo interpello, tra coloro che avevano inserito il proprio *curriculum* nell'Albo dei docenti della Scuola, fornendo la disponibilità per questo tipo di incarico.

Ad ogni sessione tematica sono stati assegnati via via i tutori civilisti, penalisti giudicanti e requirenti ed esperti in questioni internazionali. Sono stati scelti magistrati con non meno di otto anni di anzianità in ruolo e non titolari di funzioni direttive o semidirettive o di specifici incarichi (ad esempio, componenti del Consiglio giudiziario); sono stati preferiti magistrati operanti in primo grado e si è garantita una provenienza da differenti realtà territoriali, così da coniugare il requisito di una sufficiente esperienza con quello dell'affinità delle funzioni esercitate rispetto a quelle di destinazione dei Mot, nonché con l'esigenza di garantire la massima condivisione di prassi e giurisprudenze dei differenti distretti.

I tutori hanno operato presso la Scuola per due settimane ciascuno durante il tirocinio ordinario (per i Mot del dm 2012, il periodo previsto era di quattro settimane: ma l'assenza dei tutori per circa un mese si è rivelata troppo onerosa per gli Uffici di provenienza). Nel tirocinio mirato, in ragione dei percorsi tematici specializzati, i tutori/esperti formatori hanno svolto la loro attività per una sola settimana.

Va considerato che la scelta di garantire una proficua specializzazione settoriale dei tutori (certamen-

te apprezzata dai Mot) ha comportato una frammentazione didattica che è andata a discapito sia dell'uniformità metodologica, che di una più approfondita conoscenza dei Mot: quest'ultima si è rivelata molto importante nella fase di valutazione della preparazione, della capacità, delle caratteristiche umane e professionali dei neo magistrati.

Riteniamo che un minor numero di tutori, stabilmente impegnati per un periodo più prolungato, svolgerebbe più efficacemente la funzione di formazione e di affiancamento dei Mot durante le sessioni di tirocinio presso la Scuola. Ma qui ci si scontra con le esigenze degli Uffici di appartenenza, che non vedono di buon occhio le assenze, e con le esigenze degli stessi colleghi i quali, non godendo di alcun esonero dal lavoro giudiziario, non sono disponibili ad allontanarsi per più di una o due settimane.

Sarebbe quindi importante una interlocuzione con il Csm, perché valuti la possibilità di distaccare presso la Scuola i colleghi tutori, per determinati periodi, così come avviene presso altre Scuole europee.

Se è importante l'unicità della figura del tutore, a nostro parere è invece essenziale che la scelta dei docenti possa avvenire, sessione per sessione, tra magistrati, avvocati, professori, esperti nelle specifiche materie oggetto della sessione, in modo da coniugare la massima competenza su ciascuna tematica, con il pluralismo culturale e territoriale. No, quindi, ad un corpo insegnante stabile presso la Scuola: la collaborazione di circa un migliaio di docenti per ciascun anno formativo costituisce davvero un valore aggiunto dell'attività formativa iniziale e permanente.

#### 4. I contenuti delle sessioni nel tirocinio ordinario e in quello mirato

I contenuti delle sessioni di tirocinio ordinario gestite dalla Scuola sono stati sviluppati in modo da coordinarli il più possibile con i settori tematici in cui i Mot erano impegnati presso gli uffici giudiziari, tenendo debitamente conto delle linee guida dettate dal Csm per i Mot di tre successivi concorsi.

Con le intuibili difficoltà di ricomprendere nei programmi l'ampio numero di sollecitazioni tematiche, di prevalente contenuto processuale, la selezione dei temi di confronto sottoposti ai Mot ha seguito le indicazioni consiliari.

Come si è detto sopra, per tutti i Mot dei tre concorsi è stata prevista una settimana iniziale multidisciplinare in cui, oltre alla "presentazione" della Scuola, della sua organizzazione e del programma di tirocinio, si sono proposti ai Mot temi di carattere generale riferiti all'Ordinamento giudiziario, al ruolo del magistrato nella società ed alla domanda di giusti-

zia, alla storia della magistratura italiana, al linguaggio giuridico (con visita all'Accademia della Crusca), prevedendo anche un confronto con Mot del precedente concorso, che hanno illustrato le loro considerazioni all'esito del completato tirocinio.

Si è anche sperimentata la proiezione di film riferibili ad argomenti giudiziari, debitamente illustrate e offerte ad un successivo dibattito.

I temi affrontati nelle sessioni mattutine, sviluppate in sedute frontali, sono stati selezionati secondo criteri di priorità formativa sulla base delle problematiche (prevalentemente processuali) di maggiore difficoltà (o novità), avendo cura di predisporre sovente un confronto a due voci coinvolgendo anche un rappresentante dell'avvocatura.

Nell'impossibilità di dettagliare analiticamente i molteplici argomenti prescelti nelle sessioni mattutine (per cui si rinvia all'elenco dei programmi pubblicati sul sito della Scuola), sembra necessario evidenziare come alle riflessioni tecnico-giuridiche si siano accompagnati anche approfondimenti relativi all'organizzazione delle attività giudiziarie e alla gestione del ruolo di udienza (per le sessioni giudicanti), e ai protocolli investigativi ed alle indagini scientifiche (per le sessioni requirenti).

Significativo spazio è stato destinato all'esame delle principali criticità dei provvedimenti risultanti in sede di appello.

Sempre nel tirocinio ordinario si è dato ampio spazio all'illustrazione delle forme di cooperazione internazionale e al rapporto tra diritto interno e fonti comunitarie e la giurisprudenza delle Corti europee (anche con la collaborazione con l'Istituto Europeo di Fiesole e la realizzazione di gruppi di lavoro in lingua inglese).

Si sono altresì analizzate per ogni concorso le modalità di redazione dell'ordinanza di trasmissione alla Corte costituzionale delle questioni di costituzionalità anche attraverso una disamina casistica.

I temi ordinamentali hanno compreso l'organizzazione e le competenze del Consiglio superiore della magistratura e dei Consigli giudiziari, la cd cultura tabellare, i principali profili deontologici e disciplinari (analizzando casi concreti nei gruppi di lavoro) e, alla vigilia della scelta della sede, è stato offerto (con il contributo di magistrati segretari del Csm) una sorta di *vademecum* illustrativo di tutte le indicazioni utili per una determinazione consapevole e informata. Uno specifico *stage* che ha previsto la partecipazione di tutti i Mot a sedute del Consiglio giudiziario (vedi infra sub §6) ha arricchito lo spazio dedicato ad apprendere le dinamiche dell'autogoverno.

I gruppi di lavoro pomeridiani affidati ai tutori hanno consentito un approfondimento dei temi illustrati nelle sessioni mattutine, incrementando l'approccio empirico mediante esercitazioni pratiche

consistenti nell'esame di fascicoli virtuali, nella redazione di ordinanze (a seguito di eccezioni simulate), di richieste cautelari, di sentenze civili e penali (previa discussione del caso da parte dei tutori che hanno rappresentato le ragioni delle parti), e di dispositivi, con particolare attenzione (nel settore penale) alla dosimetria sanzionatoria.

Non è mai mancata l'apertura a temi non strettamente riferibili alla "tecnicità giudiziaria" e a incontri con professionalità extragiuridiche quali giornalisti, psicologi, economisti, storici, sociologi, ecc.

L'organizzazione delle sessioni formative durante il tirocinio mirato è stata quella su cui si sono sperimentate le maggiori novità organizzative, tenendo in debito conto le rilevanti attese e aspettative dei Mot che, successivamente alla scelta della funzione, avvertono esigenze di massima funzionalità del percorso di apprendimento rispetto all'esordio professionale.

Si è pertanto individuata una soluzione duttile e specializzante prevedendo, nelle sessioni rispettivamente dedicate ai Mot destinatari di funzioni giudicanti civili, penali, lavoristiche, di sorveglianza e requirenti, percorsi tematici alternativi e rimessi alla scelta (ed alle esigenze) di ogni singolo magistrato in tirocinio.

Alle sessioni frontali mattutine dedicate ad argomenti generali, sia per il primo che per il secondo concorso gestito dalla Scuola, si sono quindi affiancati, per i quattro pomeriggi di ciascuna settimana, tre o quattro "corsi" su argomenti diritto sostanziale e processuale, rimessi alla scelta del Mot in cui l'esperto formatore designato ha potuto sviluppare, fruendo anche del numero ridotto di utenti, un programma completo sul tema assegnatogli, interagendo opportunamente con i Mot

Va evidenziato l'estremo favore con cui è stata accolta questa soluzione metodologico/didattica, che ha consentito l'individualizzazione di una parte rilevante del percorso di tirocinio mirato, rimettendo al singolo Mot la scelta del tema più affine alle personali esigenze, rendendoli protagonisti del percorso formativo mediante l'individuazione di percorsi tematici personalizzati e specializzanti rispetto alle nuove funzioni.

Quanto ai temi oggetto di approfondimento si fa rinvio al catalogo delle sessioni presenti sul sito web della Scuola, segnalando peraltro come si sono dedicate intere settimane di formazione al processo civile telematico e alla gestione dell'udienza sia con riferimento alle funzioni giudicanti penali che a quelle requirenti.

Nel periodo di tirocinio mirato si sono ripresi anche alcuni temi di carattere generale sviluppati nel periodo di tirocinio ordinario quali quelli dell'organizzazione del ruolo e dell'ufficio, della deontologia e responsabilità disciplinare e del rapporto tra giustizia e economia.

Nella fase finale del tirocinio mirato si è avuto altresì modo di approfondire le prerogative tabellari dei Mot in sede di prima assegnazione, nonché di evidenziare i vincoli relativi al rispetto delle indicazioni offerte quanto a destinazione nell'ufficio da parte dei presidenti dei Tribunali, su cui si sono rilevate episodiche criticità,

Ancor più delle sessioni di tirocinio ordinario, anche tutte quelle sviluppate nel tirocinio mirato hanno potuto fruire di ingente materiale di documentazione inserito in una piattaforma telematica (Moodle).

Nell'organizzazione del programma dell'ultimo concorso di Mot in tirocinio, una intera settimana è stata dedicata, per i Mot destinati a funzioni penali, alle problematiche dell'udienza dibattimentale, mediante esercitazioni pratiche relative alle metodiche di esame e controesame e costruzione della requisitoria (per i futuri pubblici ministeri).

In virtù di una consuetudine progressivamente consolidatasi, la sessione finale del tirocinio ha previsto l'incontro dei neomagistrati con "testimoni" di significative esperienze di vita dedicata ai temi della giustizia, quali Elvio Fassone, Mario Garavelli, Alfonso Amatucci, Gherardo Colombo, Rodolfo Sabelli ecc., raggiungendo punte di autentica commozione nell'incontro con Elisabetta Caponnetto.

La responsabilizzazione dei Mot nella selezione del percorso formativo, l'utilità di approfondimenti concentrati e l'incremento partecipativo derivato da gruppi di lavoro numericamente contenuti hanno determinato un positivo riscontro dei magistrati in tirocinio che hanno costantemente evidenziato la loro preferenza per l'organizzazione didattica della Scuola in questa seconda fase della formazione iniziale.

Possiamo aggiungere, senza per questo voler autopromuovere l'efficacia del nostro lavoro di responsabili del settore Mot, che le valutazioni più positive da parte dei Mot sono a noi pervenute dopo sei mesi o un anno dal loro inizio del lavoro con funzioni giudiziarie, in occasione della loro partecipazione a incontri di formazione permanente, o di altre iniziative. È come se, guardando il periodo di tirocinio a mente fredda e senza più il timore della presa di funzioni, i giovani colleghi abbiano potuto apprezzare maggiormente il taglio culturale generale delle sessioni della Scuola e la metodologia utilizzata. Di questo dato bisogna certamente tenere conto nella programmazione futura.

## 5. Gli stage

Si è preso spunto dalle esperienze formative di Scuole di formazione giudiziaria straniere (prime fra tutte la Scuola francese di Bordeaux, la quale, peraltro, può contare su un numero di magistrati, profes-

sori, linguisti, collaboratori amministrativi, stabilmente distaccati presso la Scuola, di gran lunga superiore al nostro) e si è deciso di affiancare alle sessioni di studio anche periodi di *stage*, durante i quali i Mot possono conoscere e sperimentare l'organizzazione e l'attività di Istituzioni che con la magistratura interagiscono, al fine di comprendere tali realtà esterne e l'importanza di una sinergia finalizzata all'erogazione di un servizio giustizia migliore.

L'art. 5.3 del Regolamento di tirocinio, che il Csm ha varato nel 2012, a seguito di una fertile interlocuzione con il Comitato direttivo della Scuola, prevede che gli *stage* sono «realizzati avvalendosi delle strutture della formazione decentrata presso organizzazioni di utile riferimento per i magistrati in tirocinio (quali, ad esempio: amministrazioni ed enti pubblici, istituti di pena, gabinetti di polizia scientifica, servizi sociali, studi forensi, uffici di cancelleria, autorità giudiziarie straniere e organismi internazionali, organi pubblici di vigilanza e di controllo), nonché di iniziative formative presso le sedi di Corte d'Appello, in collaborazione con gli organismi forensi e altre istituzioni sociali o universitarie».

Il primo *stage* con cui tutti i Mot si sono confrontati - durante il tirocinio ordinario - è stato quello articolato su due settimane presso gli Istituti penitenziari (e, al termine, presso gli Uffici esecuzione pene esterne - Uepe - ed i Tribunali di sorveglianza) nel distretto di loro appartenenza. Essi hanno potuto così conoscere l'ambiente carcerario (seguendo il percorso del detenuto dall'ingresso nell'istituto, al trattamento sanitario e rieducativo, alla fase di reinserimento nella società); comprendere il ruolo delle differenti figure che operano nella fase esecutiva della pena; acquisire elementi importanti per valutare l'impatto delle future decisioni.

Si è trattato di un programma articolato e complesso, realizzato, grazie alla fattiva collaborazione del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, presso gli istituti penitenziari di ciascun Distretto. Non vi nascondiamo che, in occasione del primo *stage* penitenziario, sono state molte le voci contrarie nel mondo della magistratura e tra gli stessi Mot (dobbiamo imparare a fare i magistrati, non gli agenti di polizia penitenziaria; vogliamo esercitarci in attività giurisdizionali, non amministrative; vi sono pericoli per la salute o di altro tipo, e così via). Ma all'esito dell'esperienza, le valutazioni dei colleghi sono state molto positive e si è auspicato che tutti i magistrati in servizio, civilisti e penalisti, possano fare una esperienza simile, che arricchisce sotto il profilo umano e professionale.

Con la collaborazione dell'Avvocatura generale dello Stato e della Banca d'Italia, sono stati organizzati *stage* presso tali enti, nelle loro articolazioni territoriali su base distrettuale o interdistrettuale. Lo

*stage* presso l'Avvocatura ha consentito ai giovani magistrati di confrontarsi "dall'interno" sia con l'esercizio della funzione defensionale, sia con gli aspetti pratici del contenzioso seguito dagli avvocati dello Stato (anche presso i giudici amministrativi). Le giornate di formazione presso la Banca d'Italia sono state invece finalizzate all'approfondimento del contesto economico in cui si inserisce l'attività del magistrato, con specifico riferimento alla vigilanza bancaria, ai compiti peritali, all'antiriciclaggio, all'arbitro bancario e finanziario.

Nel periodo del tirocinio mirato, gli *stage* sono stati effettuati presso gli Uffici di Questura e i comandi dei Carabinieri, rispettivamente per i magistrati destinati alle funzioni giudicanti e requirenti penali, e presso i Servizi sociali, gli Uffici del lavoro, l'Agenzia delle entrate, gli Enti locali, per i magistrati destinati a funzioni civili. Sono state previste, presso le sedi di Corte d'appello, anche iniziative formative in collaborazione con i Consigli dell'ordine degli avvocati.

Per tutti i tre concorsi sin qui gestiti dalla Scuola, il tirocinio si è concluso con uno *stage* presso la Corte di cassazione, in cui i giovani colleghi hanno avuto modo di incontrare i vertici dell'ufficio di legittimità, di conoscere le dinamiche dell'attività della Cassazione e dell'ufficio del Massimario, di partecipare ad alcune udienze. I Mot destinati a funzioni requirenti hanno anche visitato la Direzione nazionale antimafia.

Per rendere più completa la formazione dei giovani magistrati, si è inoltre ritenuto opportuno integrare il periodo di tirocinio con *stage* presso le cancellerie e le segreterie del loro distretto, sotto la supervisione del dirigente dell'Ufficio: un buon magistrato deve infatti conoscere il percorso a monte e a valle dei propri provvedimenti e deve saper organizzare il proprio lavoro in sinergia con quello del personale amministrativo che con lui collabora. Si è organizzata anche una settimana di approfondimento informatico, per consentire l'apprendimento del processo civile telematico e dei sistemi messi a disposizione dal Ministero; i Mot hanno infine potuto partecipare ad alcune sedute del Consiglio giudiziario, con l'obiettivo di comprendere il sistema delle tabelle, le problematiche di organizzazione degli uffici giudiziari, il procedimento per le valutazioni di professionalità.

Nell'ambito delle attività di *stage*, una formazione linguistica in inglese giuridico è stata offerta a tutti i Mot attraverso corsi e-learning, posto che la grande mobilità dei Mot durante il tirocinio non consente di organizzare a Villa Castel Pulci o in sede decentrata dei corsi linguistici di lunga durata.

I magistrati che possedevano una buona conoscenza linguistica hanno poi potuto accedere al programma Aiakos di scambio fra giovani magistrati europei, previsto dalla Commissione europea e patro-

cinato dalla Rete europea di formazione giudiziaria. Esso mira a sviluppare la mutua fiducia tra le autorità giudiziarie, consentendo ai magistrati di conoscere i colleghi degli altri Paesi nella concretezza e quotidianità del loro lavoro e di recarsi presso le altre Istituzioni europee di formazione giudiziaria. La Scuola superiore della magistratura ha a sua volta ospitato ogni anno a Scandicci magistrati in tirocinio di varie nazionalità, svolgendo un articolato programma in lingua inglese, cui hanno partecipato anche numerosi Mot italiani.

La valutazione complessiva degli *stage*, soprattutto di quello penitenziario e di quelli presso la Questura, i Carabinieri e la Banca d'Italia, è stata in genere molto positiva, sia da parte dei Mot che da parte delle istituzioni ospitanti. Maggiori criticità si sono invece verificate laddove – per l'assenza di organi centrali di riferimento o per la disomogeneità delle situazioni territoriali – gli *stage* civilistici sono stati organizzati dalle strutture della formazione decentrata.

All'esito della nostra esperienza e ferma restando l'importanza della partecipazione di tutti i Mot in tirocinio ordinario allo *stage* presso gli Istituti penitenziari, potrebbe essere più proficua in futuro una maggiore concentrazione durante il tirocinio mirato degli altri *stage* esterni, con la predisposizione di percorsi alternativi, concorrenti e individualizzati, a seconda dello specifico settore di destinazione funzionale dei singoli Mot. Questa soluzione ovviamente richiede un maggiore impegno dei formatori decentrati, i quali, subito dopo la scelta delle sedi e delle funzioni, devono attivarsi per individuare assieme ai Mot le esperienze di *stage* più utili per ciascuno di essi e devono organizzarne lo svolgimento.

## 6. La valutazione

Secondo quanto previsto dal d.lgs n. 26/2006 e dal Regolamento per il tirocinio, la Scuola dovrebbe provvedere a trasmettere al Csm, per ciascun magistrato in tirocinio, sia una relazione al termine di ciascuna sessione di tirocinio di competenza, sia una "relazione di sintesi" all'esito del tirocinio mirato, propedeutica al giudizio di idoneità al conferimento delle funzioni giudiziarie operato dal Csm a completamento dell'intero percorso di formazione iniziale (art.22.2 d.lgs n. 26/2006).

In sostanza le disposizioni normative introdotte per il (nuovo) tirocinio dei Mot hanno eliminato la valutazione che veniva precedentemente espressa per ogni singolo magistrato al termine del tirocinio ordinario, prevedendo un'unica valutazione alla fine dell'intero periodo di tirocinio (ordinario e mirato).

Da tanto è derivata, per esigenze di semplificazione (previa intesa con il Csm), la predisposizione

di un'unica valutazione al termine del tirocinio, comprensiva anche di quelle relative alle singole sessioni, mentre tutta la documentazione relativa alle attività (anche pratiche) svolte dal Mot presso la Scuola è stata inserita in un fascicolo elettronico messo a disposizione dell'organo di governo autonomo.

La valutazione della Scuola, per la quale i Mot hanno manifestato una generica "insofferenza", è stata per tutti formulata sulla base delle indicazioni operate dai tutori e dagli esperti formatori che hanno seguito i giovani colleghi nei gruppi di lavoro, mediante la compilazione di un modello di "scheda" sintetica, il cui contenuto è stato oggetto di concertazione con il Csm, intesa a valutare i parametri dell'indipendenza/equilibrio, capacità, laboriosità/impegno e diligenza.

Va in proposito rilevata la criticità derivante dalla non puntuale ottemperanza da parte di tutti i tutori all'onere di correzione (e trasmissione anche ai Mot) degli elaborati redatti in sede di esercitazione pratica presso la Scuola: tanto ha sostanzialmente vanificato la funzione stessa della prova.

La genericità dei riferimenti, l'elevato numero di schede attribuite ad ogni singolo collaboratore didattico e l'oggettiva brevità dei periodi oggetto di singola valutazione non hanno offerto un quadro valutativo sufficientemente dettagliato: anche alla luce dell'inevitabile pluralità di criteri di valutazione adottati dai singoli tutori, le fonti di riferimento offerte al direttivo della Scuola per la scheda di sintesi finale si sono rivelate sostanzialmente standardizzate ed hanno impedito un'adeguata personalizzazione.

Di qui l'auspicio che sia possibile, di concerto con il Csm e i dirigenti degli Uffici interessati, garantire periodi più lunghi di coordinamento e di osservazione dei Mot da parte dei singoli tutori, nominandone un minor numero, ma per periodi più prolungati di permanenza, con contestuale temporaneo esonero dal lavoro giudiziario. Come si è detto, questo è ciò che avviene nelle più importanti Scuole di formazione europee.

Solo per due Mot (uno del dm 2013 ed uno del dm 2014) sono state espresse valutazioni di non idoneità all'assunzione delle funzioni giurisdizionali (confermate successivamente dal Csm che a sua volta ha disposto il prolungamento del tirocinio per un altro Mot del dm 2014).

Il tema della valutazione finale del tirocinio dei Mot da parte della Scuola va pertanto ritenuto meritevole di ulteriore approfondimento (e miglioramento), sempre di concerto con il Csm, con cui potrebbe essere affinato lo schema valutativo.

Va da ultimo segnalata una (evidente) discrasia normativa relativa alla possibilità conferita alla Scuola ex art. 22.2 del d.lgs n. 26/2006, di provvedere nella relazione di sintesi operata per ciascun Mot all'espressione di una valutazione attitudinale rela-

tivamente alle funzioni giudicanti e requirenti, idonee a favorire l'espressione da parte del Csm di una adeguata indicazione in merito (obbligatoriamente prevista all'interno del giudizio di idoneità positivo).

Trattasi di valutazione che la Scuola (come del resto i magistrati affidatari del Mot) può certamente operare, a consuntivo dell'analisi del percorso formativo, ma di cui si rappresenta la sostanziale inutilità, in quanto la valutazione sull'attitudine funzionale interviene dopo la scelta della funzione (e della sede) da parte del magistrato in tirocinio.

In proposito si evidenzia, al di là dell'opportunità di prospettare l'esigenza di una modifica del dato normativo, la possibilità di modificare il Regolamento per evitare l'insorgere di discrasie che si potrebbero manifestare laddove, al termine del tirocinio ordinario, il Mot sia assegnato a funzioni per cui lo stesso venga (ma solo successivamente) ritenuto attitudinalmente idoneo.

## 7. L'interazione con i magistrati in tirocinio

Sin dal suo esordio la Scuola, anche in virtù dell'assenza di modelli precedenti relativi ad un periodo così lungo ed articolato di tirocinio iniziale, ha inteso sottoporre tutte le sue periodiche iniziative di formazione alla valutazione dei Mot che, in larga maggioranza, hanno costantemente compilato dettagliate schede in cui hanno espresso giudizi, apprezzamenti e critiche sia con riferimento al complesso logistico/organizzativo delle varie attività, sia riguardo al merito formativo delle scelte metodologiche, dei contenuti delle sessioni e dei singoli docenti.

Per garantire la massima libertà espressiva (considerando che i Mot sono soggetti a valutazione all'esito del percorso di tirocinio), si è deciso di non prevedere la sottoscrizione delle schede (conformemente del resto a quanto previsto per le valutazioni di ogni altra attività della Scuola).

È stato così possibile acquisire, per la particolare attenzione rivelata dai Mot (giustamente esigenti per l'importanza attribuita al processo di formazione), costantemente sollecitati in un confronto interattivo, un ingente numero di informazioni utili ad apportare modifiche *in progress* all'organizzazione del tirocinio, agli *stage*, alla metodologia didattica ed alla selezione dei docenti.

Tutti i dati valutativi derivati da questo continuo (ed inedito) confronto con i magistrati in tirocinio, improntato ad una particolare interazione e trasparenza, sono stati resi pubblici mediante l'inserimento sul sito ([www.scuolamagistratura.it](http://www.scuolamagistratura.it)), e un'analisi riepilogativa del feedback è consultabile nella «Relazione del Comitato direttivo della Ssm sull'attività svolta

negli anni 2012/2015», parimenti pubblicata sul sito web della Scuola.

Nel quadro complessivo di sostanziale e progressiva valutazione, sempre positiva, delle sessioni formative, sono emerse indicazioni di maggiore utilità per le sessioni di tirocinio mirato, qualche criticità per le sessioni multidisciplinari e alcuni *stage* demandati all'organizzazione delle strutture di formazione decentrata, un generalizzato apprezzamento per l'opera dei tutor e dei vari collaboratori didattici (salvo sporadiche eccezioni).

Un interessante quadro di riepilogo di tutta la formazione iniziale organizzata dalla Scuola è desumibile dalle schede «a consuntivo» compilate dai Mot nominati con dm 20.2.2014 al termine del tirocinio: alla richiesta di esprimere una valutazione complessiva sul periodo di formazione iniziale organizzato dalla Scuola la risposta è stata «ottimo» per il 14,16%, «buono» per il 54,94%, «sufficiente» per il 24,89%, «modesto» per il 6,01%, «pessimo» per lo 0,00%.

Alla domanda se la valutazione della Scuola si sia modificata nel corso del tirocinio, la risposta è stata: «si è modificata in senso positivo» per il 55,48%; «è rimasta inalterata» per il 38,36%; «si è modificata in senso negativo» per il 6,16%.

## 8. Problemi e criticità della formazione iniziale

A consuntivo del completamento di tre percorsi di formazione iniziale possiamo dire che il principale «valore», percepito dai Mot, del nuovo percorso formativo comune attiene senza dubbio alla possibilità di una interazione reciproca molto più proficua del passato, poiché la permanenza presso la sede della Scuola ha consentito un confronto ed uno scambio di esperienze particolarmente utili ed apprezzati, che hanno costituito il valore aggiunto di una «crescita» comune.

Va altresì evidenziato come l'uniformità dell'offerta formativa predisposta dalla Scuola abbia consentito di colmare le lacune tematiche e le (inevitabili) difformità derivanti dal tirocinio svolto presso i differenti uffici giudiziari (non di rado, ad esempio, capitava che magistrati di una sede piccola non avessero mai incontrato determinate fattispecie di reato o, al contrario, che i magistrati di Milano, Roma e Napoli avessero svolto il tirocinio solo presso sezioni ultraspecializzate e avessero poca o nessuna esperienza della materia ordinaria; il lavoro in gruppo ha inoltre consentito di condividere prassi, stili, conoscenze, problemi, emozioni).

Sicuramente positivo è stato il riscontro derivato dalla previsione di gruppi di lavoro coordinati da tutori, i quali si sono dimostrati generalmente più

che adeguati all'impegnativo incarico. Molto positive sono risultate le esercitazioni pratiche e le simulazioni operate nel corso del tirocinio ordinario: i Mot le hanno ritenute molto utili, al punto da proporre di intensificarle nel programma di tirocinio mirato.

I percorsi tematici del tirocinio mirato, scelti sulla base delle esigenze individuali e coordinati da un magistrato esperto nella specifica materia, sono stati i più apprezzati dai Mot dei tre concorsi, in quanto ritenuti i più idonei a rispondere alle loro immediate esigenze formative.

La metodologia didattica della lezione frontale, invece, non è stata esente da rilievi critici, generalmente per ragioni legate all'argomento sviluppato, al "taglio" eccessivamente accademico o alla poca capacità espositiva e formativa del relatore.

Resta in ogni caso confermata la consapevolezza da parte dei Mot della preziosa opportunità offerta dalla Scuola di ascolto di eccellenze in ambito giudiziario, universitario e forense, in uno all'acquisizione di un'ingente quantità e qualità di documentazione a supporto degli argomenti oggetto di analisi nelle varie sessioni.

Tra i vari *stage* organizzati dalla Scuola, come si è detto, l'indicazione pressoché corale di maggiore interesse ed utilità si è concentrata sullo *stage* penitenziario, su quello presso la Cassazione e su quelli presso i Carabinieri e la Polizia di Stato.

Le prevalenti criticità attengono semmai alla lunghezza del percorso di formazione presso la Scuola ed alla diffusa aspirazione ad un'impronta didattica più pratica.

Quanto al primo aspetto, nonostante la riduzione della permanenza a Castel Pulci attraverso un'interpretazione ampia del dato normativo, è stato prospettata da alcuni la possibilità che il periodo di formazione iniziale deputato alla competenza della Scuola sia ulteriormente diminuito, anche in considerazione del derivante frazionamento del tirocinio presso gli uffici.

Si tratta di un'opzione certamente meritevole di riflessione, ma che deve essere attentamente valutata sulla base dell'ampiezza dei temi necessari ad una compiuta formazione dei Mot (come anche risultanti dalle linee guida del Csm), della necessità dell'articolazione di un programma complessivo che eviti il rischio di un intervento formativo rapsodico (e quindi meno efficace) della Scuola, ma che soprattutto deve fare i conti del dato normativo vigente.

Quanto al problema legato alla richiesta di un maggiore "taglio pratico" della programmazione formativa, si tratta di esigenza ricollegabile alla saturazione teorica pre-concorsuale dei Mot, ad una comprensibile richiesta di "empiria" legata alle preoccupazioni per l'esordio giurisdizionale, ma anche ad una sopravvalutazione della tecnicità rispetto ad approccio formativo complessivo relativo al ruolo del

magistrato nella società moderna ed agli strumenti interpretativi necessari.

Riteniamo che il rapporto tra le sessioni organizzate dalla Scuola e la fase del tirocinio presso gli uffici giudiziari meriti una particolare attenzione, rivolta ad un più intenso (per quanto organizzativamente problematico) coordinamento, ma sempre tenendo conto del dato normativo, che prevede sei mesi di tirocinio organizzati dalla Scuola.

L'attuale formulazione del concorso di accesso alla magistratura, la frequentazione, da parte dei futuri Mot, delle Scuole di specializzazione per le professioni legali, ma soprattutto la prevedibile diffusione dei tirocini formativi caratterizzati da un approccio assolutamente pratico, giustificano a nostro parere il mantenimento dell'attuale proporzione tra sessioni presso la Scuola e sessioni presso gli Uffici giudiziari. Si tratta di un'occasione unica, nella carriera di un magistrato, per affrontare e discutere con esperti e colleghi materie non approfondite per la preparazione al concorso (psicologia, biologia e genetica, scienze dell'investigazione, etica e deontologia, economia, cooperazione internazionale, ecc), per imparare a confrontarsi e a lavorare assieme.

Sarà piuttosto necessario adeguare nell'immediato futuro il tradizionale modulo di formazione iniziale, laddove la gran parte dei Mot avrà alle spalle, con il completamento di diciotto mesi di *stage* formativo negli uffici, una sorta di tirocinio anticipato.

La fase dell'approccio alla scelta della sede e della funzione, al termine del tirocinio ordinario, costituisce "tradizionalmente" un momento impegnativo, in cui la Scuola ha offerto al Mot dati informativi, anche di carattere ordinamentale, fruendo dell'apporto di magistrati addetti alla segreteria o all'ufficio studi del Csm.

In proposito va comunque rilevata – nonostante l'attenzione del Consiglio alla verifica del rispetto delle indicazioni tabellari fornite ai Mot da parte dei dirigenti degli uffici giudicanti – la periodica insorgenza di tensioni relative all'inserimento del Mot nell'ufficio giudiziario di destinazione e riguardanti i concorsi interni, la prima assegnazione, i ruoli assegnati, lo smaltimento dell'arretrato.

Non si può non sottolineare come il Csm, benché più volte sollecitato dal Comitato direttivo, non abbia – se non in isolati casi – dato attuazione all'art. 14 del Regolamento per la formazione iniziale che prevede la nomina per ciascun Mot, al momento della scelta delle sedi, di un magistrato tutore, in servizio presso la sede di destinazione «con il compito di introdurre il Mot nelle dinamiche organizzative di tale ufficio e di seguirlo sin nelle prime fasi di approccio alle future funzioni, rendendolo partecipe delle prassi applicative e delle principali questioni giurisprudenziali che si pongono nella sede giudiziaria». Un'occasione

perduta per consentire un passaggio graduale e costruttivo dalla posizione di Mot a quella di magistrato con funzioni.

L'analisi delle principali criticità della formazione "scolastica" esplicitate da parte dei Mot se pure di particolare interesse (in quanto coinvolge gli utenti della formazione iniziale), non esaurisce il novero delle valutazioni espresse dal corpo dei magistrati, risultando percepibile (se pure non oggettivo in apprezzamenti documentali), una sorta di comune sentire a volte "perplesso" sull'utilità stessa della previsione di una quota di tirocinio "centrale" al fianco del percorso tradizionale negli uffici giudiziari.

Secondo questa non marginale opinione, il nucleo essenziale della formazione dei Mot dovrebbe concentrarsi all'interno dei Tribunali e delle Procure, nel proficuo rapporto con gli affidatari, secondo un modulo che ha offerto negli anni un positivo riscontro di efficacia ed utilità, per consentire al giovane magistrato di modellare la propria professionalità secondo gli esempi e le esperienze concrete acquisite nella "trincea" delle aule di udienza.

Si tratta, a nostro avviso, di una valutazione intesa a minimizzare il rilievo della formazione erogata dalla Scuola, confinata in uno stereotipo di inutile astrattezza, contrapposta all'empiria caratteristica del tirocinio pratico.

Qualche volta si sollevano critiche apodittiche (e ingenerose) sulle metodologie didattiche e sul contenuto delle attività formative, senza neppure conoscere in dettaglio i programmi dei periodi di formazione iniziale sviluppati a Castel Pulci (ignoranza certamente favorita dalla incongrua limitazione dell'accesso ai soli Mot alla piattaforma telematica Moodle contenente tutti i materiali e le esercitazioni a corredo dei corsi).

I non pochi magistrati sin qui coinvolti nelle (difficili) funzioni di tutor dei Mot, che hanno svolto compiti didattici nel periodo di formazione iniziale, difficilmente possono condividere questo assunto, testimoni dell'evoluzione e della "ricerca" (anche sperimentale) con cui il direttivo della Scuola ha affrontato un percorso del tutto inedito ed irto di difficoltà.

In effetti si tratta di valutazioni radicali e "conservatrici" rispetto ad un modello formativo nuovo (per scelta legislativa) ed improntato a moduli tematici e metodologici fortemente innovativi rispetto al passato, che partono dal presupposto della necessaria integrazione della quota formativa di competenza della Scuola rispetto a quella (di fondamentale rilievo) acquisita dai Mot nel rapporto continuativo e quotidiano con i magistrati affidatari.

La Scuola non offre "meno" rispetto al tirocinio degli uffici, ma "altro": non solo perché, come si è detto all'inizio, è una occasione rivolta ai neo magistrati per ascoltare e confrontarsi con le voci della società esterna, oltre che con gli operatori del diritto, ma anche perché consente di realizzare una maggiore uniformità di offerta formativa: le sessioni presso la Scuola consentono infatti di colmare le lacune e le differenze che inevitabilmente caratterizzano la formazione anche pratica di chi – magari da solo – svolge il tirocinio in un piccolo distretto, rispetto a chi si trova con molti altri giovani colleghi in Corti d'appello di medie e grandi dimensioni, ove sono di gran lunga più vari (e spesso più significativi) i casi giudiziari, il confronto giurisprudenziale e le occasioni di incontro con magistrati affidatari e coordinatori aventi differenti specializzazioni.

Del resto, l'Italia con il d.lgs del 2006 non ha fatto altro che adeguarsi al modello di formazione iniziale che la maggior parte degli altri Paesi europei garantiscono ed esigono dai neomagistrati: e l'esperienza di lunga data delle Scuole della magistratura francese, spagnola, rumena, belga, olandese, portoghese (e di altre ancora) dimostra che la migliore formazione si realizza proprio attraverso l'affiancamento, ai periodi di tirocinio giudiziario, di altrettanti periodi di formazione comune presso le sedi centrali delle Scuole e di periodi di *stage* sul territorio.

Tre anni di esperienza costituiscono un periodo troppo breve per valutare i risultati: dobbiamo avere il coraggio di proseguire ancora il cammino intrapreso, certamente migliorandolo e rendendolo sempre più proficuo, ma evitando, per paura del nuovo, di ritornare al passato.

## La formazione iniziale vista da un giovane magistrato

di *Matteo Marini*

Il tirocinio iniziale rappresenta un'occasione irripetibile per i giovani che, raggiunto un traguardo tanto agognato, affilano le armi prima di entrare nell'agone della giurisdizione. Fondamentale è, in questo periodo – che l'autore non esita a definire magico – saper cogliere l'essenza del bisogno formativo, da soddisfare nell'esclusivo interesse dei destinatari, privilegiando un approccio pratico-casistico e senza indulgere nella reiterazione di schemi più consoni agli ambienti accademici.

Una efficace azione formativa rifugge dal conformismo interpretativo o dalla necessaria individuazione di soluzioni universalmente condivise per privilegiare, invece, l'abitudine alla riflessione critica ed al franco confronto dialettico.

Il magistrato che la Scuola deve concorrere a forgiare coniuga l'attenzione alla intelligente ed equilibrata gestione del ruolo ed ai concreti e quotidiani profili applicativi con la tendenziale adesione ad uno dei modelli che la storia giudiziaria ci ha consegnato, efficace rimedio contro il pericolo di confinare l'esercizio della giurisdizione in una prospettiva di mero tecnicismo e, nondimeno, breve respiro.

### Premessa

Non sono capace di scrivere fiumi di parole; il mio pensiero, al massimo, si struttura in capitoletti nei quali mettere nero su bianco le riflessioni sulla formazione iniziale che ho maturato nel periodo del tirocinio e che sto cercando di mettere meglio a fuoco nel corso della attività giurisdizionale.

Ovviamente, sono opinioni personali ma che spero possano, anche se non condivise, sollecitare il dibattito. Se così sarà, sarei di già molto contento.

### La magia del periodo del tirocinio

Il periodo del tirocinio costituisce per tutti i nuovi magistrati un periodo magico: dopo l'abbuffata di nozioni, sentenze, articoli per la preparazione del concorso, i patemi d'animo per quella sentenza (che conoscevo, ma poi me la sono dimenticata...), la contentezza per essere in quella lista, insomma,

dopo tutto questo, si apre un momento, unico nella vita di ogni magistrato, in cui si è sostanzialmente pagati per lo studio (una sorta di risarcimento, forse, per tutti gli anni in cui lo studio avveniva *gratis et gratia Dei*); tra l'altro (il che costituisce la principale fortuna), senza che nessuno ti metta troppa pressione e con molto tempo a disposizione per approfondire le tematiche che gli affidatari di volta in volta ci pongono.

In questo contesto, parlare di formazione potrebbe risultare superfluo, dato l'alto numero di dati immagazzinati e metabolizzati per la preparazione ad un concorso che, in genere, impone uno studio che va oltre il mero sforzo di acquisizione di nozioni istituzionali, privilegiando il loro confronto con specifiche problematiche emerse nella pratica.

Dunque, si potrebbe dire che così formati non si sia mai stati (e, ahinoi, forse non lo si sarà mai più).

Occorre quindi domandarsi quali possano essere i bisogni cui la formazione centrale (ed, oggi, quella della Scuola) deve rispondere.

## I veri bisogni formativi dei Mot (e dei magistrati in genere)

La formazione iniziale (ma anche quella successiva) dovrebbe fornire gli strumenti operativi per padroneggiare le principali questioni che possano presentarsi nella futura attività giurisdizionale. Per fare un esempio: credo non interessi poi così tanto che l'ennesimo professore ci dica che cosa sia il possesso o il dolo eventuale, mentre maggiore interesse desterebbe l'analisi delle modalità di riconoscimento dell'uno e dell'altro, perché solo in questo modo riusciremmo a capire – in tempi brevi come questa frenesia efficientistica ormai impone (forse a scapito della qualità) ed anche con pochi elementi di fatto forniti dalle parti – che strada è destinato a prendere il giudizio.

Nella mia esperienza (dm del 2010), ricordo con piacere e gratitudine due colleghi relatori nel periodo della formazione centrale: uno incentrò tutta una lezione sulle notifiche in sede civile, portandoci esempi tratti dalla pratica quotidiana, e l'altro, in una chiarissima relazione, ci illustrò le principali tematiche sulle nullità in sede penale.

Quelle relazioni sono ancora nel mio cassetto, sempre pronte per saltare fuori nel caso in cui avessi qualche dubbio.

## Quale metodologia per la formazione?

Altra questione è la metodologia.

Parafrasando le parole di un noto cantante, si potrebbe dire che «*le lezioni frontali hanno fatto il loro tempo*». Dopo otto ore di lezioni così strutturate, i caduti si contano a centinaia. Nessun dubbio sul risultato finale.

Uno strumento alternativo potrebbero essere le *slides*: in questo modo l'uditorio ha maggiore agio nel seguire il ragionamento del relatore, sempre che si abbia cura di evitare di inserire nella *slide* la relazione stessa, pena la sostanziale riproposizione della metodologia frontale sotto mentite spoglie.

Sarebbe molto più utile per l'uditorio che la presentazione fosse sviluppata per punti problematici e con l'enucleazione, per ognuno di essi, delle diverse soluzioni interpretative sostenute dalla dottrina e dalla giurisprudenza e, se possibile, alla luce del vaglio critico del relatore. L'effetto sarà sicuramente utile: il magistrato in tirocinio potrà, una volta al lavoro, già conoscere le tesi che si incontrano (e scontrano) in giurisprudenza ed in dottrina e, così, motivatamente prendere la propria posizione.

Se la formazione è un servizio, dovrebbero essere evitate scene imbarazzanti in cui professori universi-

tari tentano di convincere i magistrati relatori, specie se provenienti dai ranghi della Cassazione, della bontà della loro tesi: un monologo, questo, che, al massimo, è utile all'autore, mentre per l'uditorio la distrazione (od un pisolino innocuo) costituisce difesa legittima, proporzionata e non violenta.

## La citazione delle sentenze della Cassazione, ovvero il gioco della morra

Altra questione che, a mio avviso, merita attenzione attiene alla parossistica attenzione che, in taluni casi, si pone alla citazione delle sentenze della Corte di cassazione: il dibattito, in tali frangenti, si esaurisce in una lotta di numeri tra infinite sentenze della Suprema corte, non sorprendendosi certo nessuno del fatto, che da qualche parte, a ben vedere, ci sarà una sentenza che ne contraddice altre mille.

È forse banale ricordarlo, ma capita spesso che, rispetto ad un determinato problema, siano espresse posizioni differenti, tutte pienamente legittime e ragionevoli: l'essenziale non è chi lo ha detto e quando, ma, piuttosto, che cosa si è detto e quale ragionamento vi sia alle spalle.

Il rischio è che, altrimenti, tutto si riduca ad uno scontro di numeri che termina solo se, come nel gioco della morra, i contendenti si ritrovino a citare lo stesso numero di sentenza (salvo il rischio che essa abbia anche un terzo significato).

A mio modestissimo parere, la citazione delle sentenze della Cassazione, sempre comode, non può essere finalizzata a se stessa e dovrebbe, piuttosto, servire ad identificare i filoni della giurisprudenza su cui aprire un effettivo dibattito, specie se il relatore, con arguzia, è capace di segnalarti gli eventuali punti deboli di una o dell'altra pronunzia.

Allora, davvero, si potrà uscire dal convegno arricchiti: magari verrà sostenuta la tesi poi rivelatasi minoritaria ma, almeno, si sbaglierà, come diceva il solito cantante, «*da professionisti*», ovvero dopo avere argomentato la tesi (poi rivelatasi momentaneamente errata) in maniera onesta, umile e trasparente.

## I trucchi del mestiere: ovvero come difendersi da se stessi, dagli avvocati e dalla Cancelleria

«*Tribunale di Reggio Emilia, verbale dell'udienza del 27 aprile 2015. Davanti al giudice dott. Marini sono comparsi l'avv. X e l'avv. Y. Il giudice invita le parti a precisare le conclusioni. L'avv.*

*X precisa come da atto di citazione e l'avv. Y come da comparsa. Le parti chiedono la concessione dei termini ex art. 190 cpc. Il giudice trattiene la causa a decisione ed assegna i termini di cui all'art. 190 cpc.».*

Ottimo: il 15 agosto scadono i termini dei trenta giorni per il deposito della sentenza. Spiegalo poi alla fidanzata che devi tornare in Ufficio (ammesso che la beva).

Sono errori che si fanno una volta sola, la seconda te lo ricordi.

Però, nessuno mai ha richiamato la tua attenzione sulla necessità di calibrare la tua agenda per evitare che le ferie diventino, come spesso succede, "lavorative", magari tornando al lavoro più stanco che mai.

Né ti è mai stato insegnato a difenderti dai molti che non hanno un buon rapporto con il diritto (e viceversa).

Questo il caso: opposizione di terzo all'esecuzione in cui l'opponente si dichiarava addirittura «fratello del proprietario del bene pignorato». Fissare o non fissare udienza? Su suggerimento di un arguto collega, nel decreto di fissazione è bastato precisare che nel corso dell'udienza sarebbe stata preliminarmente vagliata la questione della legittimazione dell'opponente, per determinare un'insperata riappacificazione tra l'istante ed il diritto: niente notifica e rinuncia all'opposizione.

Nessuno ti ha nemmeno mai insegnato come difendersi dalla Cancelleria.

Nei primi mesi di lavoro, può capitare di essere ancora pervasi dal fuoco sacro della Giustizia e, in uno slancio di coraggio (assai vicino all'incoscienza), di decidere di fissare per ogni settimana tre fascicoli per la precisazione delle conclusioni, con scadenze sfalsate di settimana in settimana.

La scelta si rivela vincente se la Cancelleria è in grado di monitorare anch'essa il calendario delle scadenze per trasmettere in tempo i fascicoli: è sufficiente che non vengano trasmessi al magistrato i primi tre fascicoli affinché essi si accumulino su quelli successivi; il risultato è che, in un ristretto lasso di tempo, devono essere decisi dodici fascicoli.

Eppure, il rispetto dei termini è un elemento di primaria importanza per la valutazione della professionalità, ma pare sia necessario che ognuno di noi si scontri con il sistema per imparare, a sue spese, come difendersi dallo stesso. E pensare che sarebbe bastato tenere una sorta di calendario parallelo a quello della Cancelleria per tenere sotto controllo le scadenze: se la Cancelleria non va dal Magistrato, sarà il Magistrato che va in Cancelleria... a prendersi i fascicoli una volta che, secondo la propria tabella, i termini per le parti sono decorsi.

Come si vede, si tratta di piccoli suggerimenti che avrebbero fatto decisamente comodo per lavorare in serenità e nel rispetto delle regole.

## Ma che magistrato si vuole diventare?

Nessuno di noi, all'inizio, sa cosa significa essere e fare il magistrato (ammesso che lo si sappia mai). Non c'è ovviamente un unico modo di farlo (ed è questa la ricchezza della magistratura) ed ognuno deve trovare il proprio; credo che, però, bisognerebbe «scegliere in tempo e non arrivarci per contrarietà», come cantava altro grande autore.

Insomma: per davvero la Giustizia è cieca? Bisogna cercare di prevedere gli effetti del nostro lavoro (parlo di lavoro e non delle decisioni) sulla vita delle persone o occorre lavorare come se non ci fosse mai un "fuori" rispetto al nostro ufficio? Si deve essere un magistrato che, come un burocrate sperso nell'Amministrazione, svolge asetticamente il proprio lavoro o occorre coniugare l'imparzialità del giudizio con la necessaria parzialità dei suoi effetti?

Il bello non sta nella risposta ma nella domanda.

A me pare che, nel corso del tirocinio, sia mancata la possibilità di avere un minimo di confronto e di riflessione sul ruolo e la funzione del magistrato, pure in una cornice in cui ognuno può interpretare il ruolo (ovviamente nei limiti della legalità) come crede in una maniera che deve essere libera ma, allo stesso modo, necessariamente consapevole. L'approfondimento di questi temi, per così dire "etici", costituisce forse la formazione più alta che si possa avere ed è questa che, forse, ci può sostenere nei momenti di sconforto e di crisi.

Interrogarsi sul proprio ruolo, dovrebbe in primo luogo consentire di sottolineare il fatto che si è diventati magistrati senza raccomandazioni, esclusivamente per meriti propri, che l'autonomia è una garanzia e non un privilegio e che tutto questo ha un senso se la tutela della legalità è finalizzata a proteggere chi è socialmente ed economicamente più debole.

Non si tratta di una parentesi effimera di auto celebrazione quanto di un momento di consapevolezza sulle responsabilità del ruolo assunto.

In questo contesto, quale migliore strumento che la testimonianza di colleghi che sono stati considerati "buoni magistrati"? Non si tratta di dimostrare alcun teorema, quanto di evidenziare per ognuno di loro particolari "stili" di comportamento da prendere a spunto per strutturare il proprio, magari anche in chiave opposta e contraria (per chi così ritenga).

Ancora qualche esempio: per quale motivo non raccontare la storia di Antonino Caponnetto e del pool antimafia con Falcone e Borsellino? Perché, rimanendo ad esperienze più locali, nel corso del mio tirocinio a Firenze, nessuno mi ha parlato di Silvio Bozzi, il cui nome ho letto solo su una fredda targa di pietra nella ex Pretura ma che, leggendo una pubblicazione in ricordo della sua morte, doveva essere stato davvero un "buon giudice"? E perché nessuno ha mai parlato dei giudici Galli, Alessandrini e di tutti

quelli che hanno perso la vita perché facevano seriamente quel lavoro che mi appresto a fare anch'io?

Per quale motivo, poi, nel corso del tirocinio e della formazione non si è prestato un po' di attenzione a quel capolavoro di Piero Calamandrei che è *L'elogio di un giudice scritto da un avvocato*, in cui tutto è già stato scritto? Basta leggere qualche pagina per capire come, ancora oggi, quel libro non smetta di regalare preziosi spunti di riflessione camuffati da aneddoti raccolti nel corso della carriera forense, che spalancano spazi sterminati di pensieri e cultura giuridica e tanta umanità.

Insomma: il magistrato che tutto il percorso formativo intende plasmare deve essere solo tecnicamente preparato o capace anche di interpretare il proprio ruolo nella maniera più funzionale all'esigenza ed alla richiesta di giustizia? Non si tratta di indottrinare nessuno, ma semplicemente di presentare modelli cui ognuno può essere libero di aderire o meno; l'assenza di proposte di modelli indebolisce il senso del ruolo, ci costringe a non alzare mai gli occhi dalle sudate carte e ci toglie quel "respiro più lungo" che possa richiamarci al vero motivo per cui si è diventati magistrati.

## Note sparse a partire dalle interviste ad un campione di ex-Mot

di *Daniele Cappuccio*

L'informale interlocuzione con alcuni giovani magistrati che hanno svolto il tirocinio iniziale dopo l'istituzione della Scuola superiore della magistratura fornisce il destro per mettere a fuoco, innanzitutto nella prospettiva dei destinatari dell'intervento formativo, i punti forti del nuovo sistema e quelli per i quali possono ipotizzarsi correzioni di rotta.

Dalla durata alla metodologia, dai contenuti alla valutazione, dalla logistica ai rapporti tra le istituzioni coinvolte, stella polare della riflessione è l'indagine sulle finalità della formazione e sugli obiettivi da perseguire in via prioritaria, individuati nell'apertura culturale ed ideale del magistrato, nel rifiuto della concezione burocratica del ruolo, nella coscienza del rango costituzionale della funzione.

### Premessa

Giovanna Ichino ed Ernesto Aghina hanno offerto, in altro articolo pubblicato sul presente numero di *Questione Giustizia*, un quadro completo delle attività svolte dalla Scuola superiore della magistratura nell'espletamento dei compiti connessi alla formazione dei magistrati ordinari in tirocinio.

Con il presente intervento, si intende tornare sul tema – o, meglio, su alcuni suoi profili – analizzandolo da una prospettiva parzialmente diversa, che, in forza dell'applicazione del metodo induttivo ed in ossequio ad un metodo di lavoro che è stato trasversalmente applicato dai redattori ai vari ambiti della formazione (iniziale, permanente, dei dirigenti), muove dagli esiti di colloqui informali – ed ovviamente privi di qualsivoglia pretesa di scientificità – con un campione di magistrati che hanno vissuto in prima persona l'esperienza del tirocinio iniziale post entrata in funzione della Ssm.

Dalle sensazioni, dalle indicazioni e dai suggerimenti dei giovani chiamati a riflettere, a posteriori, sul tirocinio iniziale si sono prese le mosse per alcune riflessioni critiche, specificamente in ordine al ruolo che, in questo ambito, gioca il Consiglio superiore della magistratura e, più in generale, alla luce del

quadro normativo primario e secondario, anche in vista di una sua possibile modifica.

Un contributo, dunque, a carattere marcatamente induttivo e frammentario, cui corrisponde un procedere per *flash* che non ambisce in alcun modo a connotarsi per esaustività.

### 1. La durata del tirocinio

Il primo dato che emerge dalle interviste è il giudizio a tutto tondo positivo sulla Scuola come luogo di condivisione e di confronto collettivo. La previsione di periodi di tirocinio residenziale comune a centinaia di magistrati che vivono, alle più diverse latitudini, esperienze apparentemente omogenee – ma sostanzialmente, ed in alcuni casi anche formalmente, disomogenee – ha costituito, per quanto unanimemente riferito, preziosissima occasione di arricchimento, specie in chiave di revisione e ripensamento critico di quanto, negli stessi mesi, i Mot andavano sperimentando nelle rispettive Corti di appello di assegnazione.

Ciò ha consentito loro, tra l'altro, di leggere in un'ottica di contesto ed in termini di più spiccata autonomia l'azione formativa fruita sul territorio, sì da

evitare il rischio di fenomeni distorsivi destinati ad incidere negativamente sul prossimo esercizio delle funzioni giurisdizionali<sup>1</sup>.

Tanto, in un clima di solidarietà umana prima ancora che professionale che ha favorito il consolidamento di relazioni destinate a protrarsi ben al di là del tirocinio e che, tuttavia, non ha escluso (né si è contrapposta a) momenti di franca dialettica in seno ai gruppi, parimenti utile ad assecondare un fecondo processo di crescita.

Se l'alternanza, con costante collegamento tra i settori di volta in volta coinvolti, tra i periodi di tirocinio trascorsi presso, rispettivamente, la Scuola e le sedi di assegnazione costituisce dato ormai acquisito<sup>2</sup>, meno consolidato appare, invece, lo *status quo* con riferimento alla durata complessiva del tirocinio iniziale.

Essendosi, di fatto, rivelata impossibile la pedissequa attuazione del dato normativo, che vuole i Mot impegnati presso la Scuola per un semestre complessivo, anche non consecutivo, una significativa porzione di tale lasso temporale è stata destinata all'esperienza degli *stage* (sulla quale si avrà modo di tornare più avanti), condotti perlopiù su base locale e computati all'interno della quota di tirocinio svolta presso la Scuola.

La soluzione prescelta, adottata nella consapevolezza di non potere in alcun modo comprimere gli spazi indicati dal legislatore e con la condivisibile finalità di porre rimedio, a normazione invariata, a difficoltà

altrimenti insormontabili, non è stata, tuttavia, priva, secondo quanto riferito in modo pressoché unanime, dai Mot, di controindicazioni.

Gli *stage* organizzati nei Distretti sono stati, infatti, generalmente strutturati su base settimanale, quando non addirittura plurisettimanale, la qual cosa, specie per alcuni di essi, si è tradotta in un rallentamento<sup>3</sup> delle cadenze del tirocinio e, in parallelo, nella rarefazione delle esperienze vissute negli uffici di assegnazione, vissuta dagli interessati come un *vulnus* alle più pressanti esigenze formative.

Al cospetto di vincoli normativi in certa misura ineludibili – e dato atto delle iniziative messe in campo dalla Scuola e documentate nella Relazione del Comitato direttivo sull'attività svolta negli anni 2012-2015, disponibile sul sito web dell'istituzione formativa – la strada auspicabilmente da percorrere pare quella dell'intervento riformatore.

Meritevole di segnalazione è, al riguardo, la proposta avanzata nel 2014 dal Csm che, nell'esercizio della facoltà di cui all'art. 10, comma 2, l. n. 195/1958, si è rivolto al Ministro della giustizia sollecitandolo a promuovere, anche sulla base di indicazioni di carattere comparatistico<sup>4</sup>, una modifica del quadro regolativo tesa a «riportare a 18 mesi la sessione presso gli Uffici giudiziari, mantenendo di 6 mesi quella presso la Scuola, al fine di consentire un equilibrato sviluppo e affinamento degli strumenti indispensabili per l'avvio della professione del magistrato».

1. Intendo alludere al pericolo che la stretta relazione tra il tirocinante e l'ambiente locale di riferimento - traducendosi, ad esempio, nell'adesione a prassi non universalmente accettate o anche solo nella fisiologica, ma acritica, assimilazione di metodi di lavoro ed orientamenti dei singoli affidatari - ostacoli il proficuo esercizio, da parte del Mot, delle funzioni giurisdizionali, che non di rado avviene in uffici assai differenti, sotto ogni profilo, da quelli presso cui egli ha svolto il tirocinio.

2. Val la pena di ricordare, in proposito, che il d.lgs n. 26/2006, nella versione originaria, poi modificata dalla l. n. 11/2007, prevedeva che la sessione semestrale presso la Scuola fosse la prima in ordine temporale e che solo successivamente l'uditore svolgesse il tirocinio presso gli uffici giudiziari.

3. Sebbene, per completezza, debba aggiungersi che, mentre alcuni *stage* (in particolare, quelli presso le strutture penitenziarie) hanno avuto contenuto esaustivo dell'intera giornata lavorativa, altri, soprattutto nell'area civile, hanno, invece, impegnato le sole ore pomeridiane e giorni non sempre consecutivi, così da consentire il contemporaneo espletamento del tirocinio negli uffici giudiziari, pure se in un periodo che – per legge – avrebbe dovuto essere “dedicato” alla Scuola.

4. Si legge nella delibera approvata il 2 luglio 2014: «... La previsione di un periodo di tirocinio di 6 mesi da effettuarsi presso la Scuola, concentrati nella fase del tirocinio generico, su un totale di 18 mesi di periodo complessivo previsto dalla legge, comprime eccessivamente l'apprendistato presso gli Uffici giudiziari, che ha sin qui costituito il valore aggiunto della formazione iniziale dei neo magistrati. Le caratteristiche del concorso in magistratura inducono infatti gli aspiranti a consacrare un tempo significativo alla loro preparazione teorica, che segue gli Studi universitari e la specializzazione post-laurea. Il tirocinio presso gli Uffici giudiziari è, in tale quadro, da privilegiarsi poiché consente di apprendere il mestiere del magistrato e mettere in pratica l'ampio bagaglio teorico conseguito nel corso di lunghi anni di studi. Comprimere di un terzo questo momento centrale, differendo il contatto con la realtà giudiziaria a favore di una formazione effettuata nelle aule della scuola e nei luoghi di stage, rende squilibrato il dosaggio del tirocinio, limitando significativamente e negativamente la possibilità del neo magistrato di apprendere sul campo il “mestiere” al quale è destinato. In effetti, l'esperienza comparata della formazione iniziale dei magistrati in Europa evidenzia due dati importanti. Il primo è rappresentato dalla durata del tirocinio, significativamente più lunga rispetto a quella prevista dal nostro legislatore. Nelle esperienze straniere, infatti, il periodo di tirocinio non è, mediamente, inferiore ai due anni. Il secondo dato è costituito dalla previsione di un periodo più ampio e continuativo di tirocinio presso gli Uffici giudiziari, nella consapevolezza che esso costituisce il momento qualificante dell'apprendistato ...».

L'opzione privilegiata dal Csm si pone, peraltro, in rapporto di simmetria con le più recenti evoluzioni della normativa in materia di tirocini formativi e forensi – propedeutici all'acquisizione di due tra i più rilevanti titoli di accesso al concorso in magistratura – che ne hanno fissato in 18 mesi (anziché in due anni, come era previsto in passato per la pratica forense e, ancor oggi, per le Scuole di specializzazione per le professioni legali) la durata, sì da non introdurre, quantomeno sul piano teorico, significative alterazioni nell'individuazione del momento di avvio dell'esercizio delle funzioni giurisdizionali,

In alternativa, e tenuto conto che ai 18 mesi attualmente previsti va aggiunto il turno di tempo, oggi contenuto nel mese di agosto di ciascun anno solare, in cui vige la sospensione dei termini processuali ed i Mot godono del congedo ordinario (sicché la durata complessiva del tirocinio ammonta quasi sempre a 20 mesi), potrebbe suggerirsi il mantenimento del periodo globale oggi previsto, la riduzione del tirocinio presso la Scuola a quattro mesi, comprensivi degli *stage* di tipo "giurisdizionale", con scorporo di quelli esterni (quali, ad esempio, quelli presso Avvocatura dello Stato, Banca d'Italia, forze dell'ordine, uffici finanziari, ecc.) e loro più congrua calendarizzazione.

Tanto, nella consapevolezza che, in ogni caso, l'elasticità e, in ultimo, l'efficienza delle azioni formative gestite presso la Scuola risente di due fattori allo stato ineliminabili, che comprimono non poco i margini di manovra di chi è preposto alla individuazione delle soluzioni ottimali.

L'uno attiene alle modalità di svolgimento del concorso in magistratura, bandito con cadenza annuale e per un numero di posti (in genere, tra 300 e 400) tale da imporre, per necessità, la suddivisione dei vincitori in gruppi e la ripetizione in sequenza delle singole attività. Sotto questo aspetto, la Scuola avrebbe certamente più agio ove fosse chiamata a formare, volta per volta, un numero più contenuto di magistrati in tirocinio, ciò che però comporterebbe diverse – e più onerose – opzioni in punto di organizzazione del concorso di accesso (che dovrebbe essere bandito con maggiore frequenza e minor numero di posti, con conseguente aggravio dell'impegno umano, logistico, finanziario).

L'altro si riconnette alla concentrazione nella sede di Scandicci della quasi totalità dell'attività residenziale della Scuola, circostanza che, ad onta dei meritori accorgimenti messi in campo dal Comitato direttivo e dagli organi amministrativi, impone ai magistrati, in tirocinio e non, provenienti dalle regioni meridionali viaggi lunghi e sovente disagiati. Tanto va visto in combinazione con l'ulteriore dato relativo alla scissione tra il luogo di svolgimento dell'attivi-

tà formativa e l'alloggio dei soggetti a diverso titolo coinvolti, dal quale discende la necessità di dedicare, quotidianamente, una rilevante quota di energie e tempo agli spostamenti. È, questo, un tema trasversale ai vari settori di attività della Scuola che porta ad interrogarsi sulla possibilità di introdurre innovazioni finalizzate a migliorare il rapporto tra le risorse impiegate ed il *quantum* di attività formativa effettivamente posta in essere.

## 2. La lezione frontale: un arnese obsoleto da gettar via?

Assai nette sono, per quanto attiene alla metodologia, le indicazioni provenienti dalla platea degli intervistati i quali, chiamati ad esprimersi in ordine all'ampia gamma di tecniche formative offerte loro nel corso del tirocinio iniziale, hanno mostrato sicura preferenza per quelle più moderne ed ispirate all'interattività (gruppi di lavoro, dibattiti, esercitazioni, simulazioni, ecc.) e meno entusiasmo, a tratti sfociato in vera e propria idiosincrasia, per il più tradizionale strumento della relazione frontale.

Invitati a spiegare le ragioni di tale orientamento, gli ex-tirocinanti hanno, da un canto, stigmatizzato la scelta dei contenuti che, talora, si sono, a loro dire, connotati per eccesso di astrazione e, dall'altro, manifestato perplessità sulle capacità comunicative di singoli relatori.

Il tema si articola, a ben vedere, su una pluralità di piani, che occorre quantomeno delineare.

Le risposte al questionario somministrato riflettono, in questo come in altri passaggi, la tensione, a tratti spasmodica, dei magistrati in tirocinio verso un rapido transito dalla dimensione della riflessione teorica, che ha connotato una fase di preparazione prolungatasi per molti anni, a quella dell'applicazione pratica delle cognizioni acquisite.

L'afflato è comprensibile ma, nondimeno, non può essere inteso in senso assoluto né portato alle estreme conseguenze. Se è vero, infatti, che il sistema universitario e di accesso all'ordine giudiziario si è distinto, sino ai giorni nostri, per una troppo evidente cesura tra lo studio di materie ed istituti ed il concreto utilizzo di nozioni ed abilità in tal modo maturate, non può trascurarsi, per converso, come la missione della Scuola, lungi dall'esaurirsi nel colmare il gap riscontrato, si estenda alla trasmissione, in favore dei magistrati che muovono i primi passi nel mondo della giurisdizione, di un insieme di saperi e, ancor più, valori nuovi e diversi rispetto a quelli che hanno segnato gli anni dell'università e della preparazione al concorso: ne deriva, dunque, la tensione verso la perfetta alchimia sul versante sia dei contenuti che delle tecniche formative.

Chiara eco di quanto appena enunciato si trova, del resto, nelle parole pronunziate<sup>5</sup> dal Presidente del Comitato direttivo della Scuola, prof. Gaetano Silvestri, secondo cui «indipendenza della magistratura, efficienza dell'organizzazione giudiziaria e libertà della cultura e della scienza devono trovare un punto di confluenza e di integrazione in un'attività formativa che si ponga l'ambizioso obbiettivo di fornire ai magistrati strumenti utili non soltanto ad esercitare al meglio le loro funzioni nei diversi settori della giurisdizione ai quali sono dedicati, ma anche ad associare alla loro indispensabile preparazione tecnico-giuridica la consapevolezza del proprio ruolo nelle istituzioni e nella società. Scienza e coscienza sono le premesse indispensabili perché l'indipendenza del giudice non rimanga guarentigia formale dell'ordine giudiziario e dei suoi componenti, ma sia nutrita dal sapere professionale e dall'etica dei comportamenti, entrambi legati e presenti in modo indissolubile in ogni momento delle molteplici attività giudiziarie».

Analizzata da un diverso angolo prospettico, la questione posta dai tirocinanti intercetta il tema della “qualità” dei relatori e, ancor più, della loro attitudine alla comunicazione.

Si finisce con il percorrere, per questa via, un sentiero ormai consueto – e, va incidentalmente notato, non privo di cliché, quale quello che, con operazione di respiro non sempre eccelso, sposta il fuoco dell'attenzione dalla sostanza della comunicazione alle sue forme – lungo il quale ci si interpella in ordine alle condizioni richieste per accrescere il tasso di fruttuosità dell'azione formativa.

Ed invero, se non sono mancati, tra i relatori invitati dalla Scuola a parlare ai Mot, quelli capaci di rapirne l'attenzione parlando a braccio e per un tempo consistente, in alcuni casi il risultato conseguito appare essere dipeso dalla impostazione dell'intervento piuttosto che dalla caratura scientifica e professionale di chi ne è stato protagonista.

Sotto questo aspetto, credo possa trarsi spunto dai colloqui e dalle interviste effettuate per sottoporre al dibattito, senza presunzioni né certezze, l'opportunità di promuovere il ricorso ad alcuni semplici e pratici accorgimenti.

Avuto riguardo al naturale scemare, con il trascorrere del tempo, del livello di attenzione, si potrebbe, ad esempio, suggerire di contenere, di regola, in poche decine di minuti il tempo di ciascuna relazione, di accompagnarla con la proiezione di diapositive che, senza riprodurre il testo del discorso, ne agevolino la comprensione e l'assimilazione e di favorire l'interattività dell'incontro, stimolando la partecipazione dell'uditorio.

### 3. Gli stage

Si è sopra anticipato che la previsione, durante il tirocinio, generico e, in minor misura, mirato, degli *stage* coniuga l'esigenza di rispettare il dato normativo relativo alla durata della permanenza dei Mot presso la Scuola con la volontà di mettere i magistrati di nuova nomina a contatto con realtà, interne o meno al mondo della giurisdizione, con le quali saranno destinati ad interagire in seguito all'assunzione delle funzioni.

L'obbiettivo è, quindi, quello di conoscere il lavoro – in termini di competenze, organizzazione, modalità operative – altrui per meglio apprezzare il contesto nel quale si inseriscono le decisioni che si andranno ad assumere e la portata che esse avranno.

L'iniziativa, vista retrospettivamente dai Mot con i quali *Questione Giustizia* ha informalmente dialogato, ha senza dubbio incontrato il loro favore, motivato, in primo luogo, dalla consapevolezza di avere fruito di una opportunità che difficilmente si replicherà nel futuro percorso professionale. Talune esperienze, poi, sono rimaste particolarmente impresse nelle menti e nei cuori di giovani magistrati: tra tutte, quella condotta presso gli istituti penitenziari, che li ha introdotti in un ambiente nel quale l'attività di giudici e pubblici ministeri assume importanza fondamentale e del quale, ciò nonostante, si ha una conoscenza spesso superficiale ed indiretta<sup>6</sup>.

Naturalmente, non sono mancati appunti critici e suggerimenti, afferenti alla durata dei singoli *stage* – profilo del quale si è già detto – ed al merito di alcune scelte<sup>7</sup>, fattori che, nella loro combinazione, hanno dato la stura a qualche perplessità<sup>8</sup>.

5. In occasione dell'incontro avente ad oggetto *Le prospettive della formazione dei magistrati nel quadriennio 2016-2020*, svoltosi, alla presenza del Presidente della Repubblica, il 19 febbraio 2016 presso la Sala Conferenze del Csm.

6. Chi scrive, ad esempio, pur avendo svolto per quasi venti anni funzioni di giudice penale in terra di criminalità organizzata, ha avuto a lungo cognizione del solo ufficio matricola e della stanza dedicata agli interrogatori, ed ha potuto visitare un carcere solo per effetto di una lodevole iniziativa della locale sezione dell'Associazione nazionale magistrati.

7. Che soffre, come esposto nella Relazione finale del Comitato direttivo uscente sull'attività svolta nel quadriennio 2012-2015, dell'affidamento di notevoli incombenzi alle Strutture territoriali (quella che, un tempo, era la “formazione decentrata”), la cui operatività varia da Distretto a Distretto.

8. Quale quella garbatamente manifestata da una Mot, che si è espressa dubitativamente in ordine alla attitudine formativa dello *stage* svolto, per una intera settimana, presso l'ufficio di Equitalia ubicato in una città sede di una piccola Corte di appello.

Discorso a parte, e qualche ulteriore notazione, vanno fatti per lo *stage* (la terminologia, in questo caso, rischia di fuorviare, posto che il tirocinio si svolge presso un ufficio giudiziario ed attiene all'esercizio della giurisdizione) svolto presso la Corte di cassazione, salutato con entusiasmo dai Mot i quali hanno, anzi, sottolineato la necessità di incrementare, per il futuro, gli spazi di coinvolgimento per i soggetti in formazione, quali che siano le funzioni loro assegnate nell'immediato.

Il passaggio appare di particolare interesse, non solo perché lambisce il tema del ruolo del giudice di legittimità e della percezione che ne ha quello di merito<sup>9</sup>, ma anche in quanto consente, se rettamente decifrato, di svolgere una più generale riflessione in ordine agli obiettivi del tirocinio.

Se, infatti, si concorda sul fatto che, ancora oggi, le esigenze di certezza del diritto e prevedibilità delle decisioni coesistono con il carattere ineludibilmente evolutivo della giurisprudenza e con la continua tensione verso la più piena e soddisfacente tutela dei diritti, vecchi e nuovi, concreta appare la necessità di indirizzare i giovani verso la costruzione di un *habitus* il più possibile lontano da pigrizia ermeneutica e conformismo.

In questo contesto, fonte di sicuro beneficio si rivela la conoscenza "in diretta" delle procedure e delle dinamiche decisorie della Corte di cassazione dove oggi, anche per ragioni storiche e generazionali, è dato rinvenire, forse anche in misura maggiore rispetto a quanto accade in molti uffici di merito, l'*imprinting* di una magistratura attenta al diffuso invecchiamento dei valori costituzionali.

Ciò si palesa tanto più importante in un contesto, quale quello attuale, nel quale affiorano, anche nelle fasce più giovani della magistratura, perniciosi segnali del ritorno ad una concezione burocratica e conservatrice della funzione giurisdizionale, intesa quale strumento del mantenimento, innanzitutto nei rapporti sociali, dello *status quo*, concezione cui, come accadeva fino agli anni '60 del secolo scorso, non può che corrispondere un ordine giudiziario strutturato in forme piramidali e verticistiche.

#### 4. I contenuti della formazione: l'Ordinamento giudiziario

Il tirocinio generico rappresenta, per la quasi totalità dei magistrati, la prima sede nella quale viene

affrontata la materia dell'Ordinamento giudiziario<sup>10</sup>, la cui conoscenza concorre senza dubbio alla formazione di giudici e pubblici ministeri, i quali tanto più potranno dirsi pronti a confrontarsi con l'agone della giurisdizione quanto più saranno edotti in ordine al proprio *status*, al coacervo di diritti e doveri che ne derivano, alla posizione della magistratura nell'assetto costituzionale.

È anche per questa ragione, dunque, che i Mot intervistati concordano nel reputare utile ed apprezzabile l'azione formativa svolta sul punto dalla Scuola, i cui riflessi immediati tendono ad individuare in relazione all'imminente assunzione delle funzioni, ovvero all'ingresso in una preesistente struttura, organizzata secondo regole la cui corretta applicazione intendono – nella sovente scomoda veste di ultimi arrivati – essere in grado di vagliare.

Prevale, lungo questa direttrice, l'interesse per alcuni settori della materia ordinamentale (quali, tra gli altri, il sistema tabellare, le valutazioni di professionalità, la responsabilità disciplinare, l'inamovibilità, gli incarichi extragiudiziari) a discapito di quelli di carattere più generale, che si riferiscono alla posizione istituzionale della magistratura (autonomia ed indipendenza esterna, rapporti con gli altri poteri, circuito dell'autogoverno) ma la cui trattazione, nondimeno, va, a parere di chi scrive, incoraggiata perché idonea – specie se opportunamente veicolata – ad infondere nei giovani magistrati consapevolezza circa il senso della funzione, loro confidata nel contesto di un'impalcatura istituzionale che assegna alla giurisdizione spazi di autonomia ed indipendenza di ampiezza e contenuto tali da fare dell'esperienza italiana modello di riferimento per le altre democrazie.

Si palesa, inoltre, la necessità di specifici interventi formativi relativi al ruolo ed all'attività del Consiglio superiore della magistratura, la cui posizione rispetto ai Mot, in conseguenza del transito delle competenze alla Scuola, è mutata, sostanzialmente nel senso di un marcato allontanamento.

Per quanto titolare di fondamentali competenze anche in punto di formazione iniziale, il Csm, con il nuovo assetto, ha perso la gran parte delle occasioni di contatto con i magistrati in tirocinio che, di fatto, incontra, per la prima volta, nella delicata fase dell'individuazione delle sedi di destinazione e nella loro assegnazione, previa formazione della relativa graduatoria.

9. Al quale accenna, con toni icastici quanto calzanti, Matteo Marini in altro intervento pubblicato sul presente numero di *Questione Giustizia*.

10. La prova orale del concorso per magistrato ordinario in tirocinio prevede solo, tra le materie oggetto di esame, «*elementi di Ordinamento giudiziario*».

Non sorprende, in questo contesto, che in qualche circostanza l'atteggiamento dei magistrati di nuova nomina si sia connotato per una, forse involontaria, polarizzazione tra la Scuola, con la cui struttura ed i cui organi si sono progressivamente consolidate consuetudine e solidarietà, ed il Consiglio, istituzione di stante, "altra", in certi momenti<sup>11</sup> financo ostile.

Al riguardo, ancora nelle recenti occasioni di confronto tra Scuola e Consiglio, è stata da più parti evocata l'opportunità di prevenire, per il futuro, siffatti rischi ampliando gli spazi di partecipazione dei protagonisti dell'autogoverno all'attività della Scuola: proposito in sé senz'altro condivisibile che, tuttavia, deve trovare realizzazione in stretta connessione con la precisa e meditata definizione dei relativi contenuti, allo scopo di avvicinare, con modalità virtuose, il governo autonomo ai magistrati e di evitare, per converso, il sempre incombente pericolo di utilizzare strumentalmente il contatto con le nuove leve dell'ordine giudiziario.

Nella medesima ottica, prendendo spunto dall'intento, concordemente manifestato nel corso degli incontri tra Scuola e Csm e già tramutatosi in iniziative concrete, di organizzare presso la sede consiliare di Roma alcuni corsi, sarebbe assai utile consentire ai magistrati in tirocinio – previa loro suddivisione in due o tre gruppi – di trascorrere a Palazzo dei Marscialli almeno una giornata di formazione, dedicata all'illustrazione delle attribuzioni consiliari e della loro concreta declinazione, che trova sintesi conclusiva nelle deliberazioni dell'assemblea plenaria (i cui lavori i Mot potrebbero seguire in video collegamento dalla Sala conferenze).

In questo senso, peraltro, si era già espresso il Csm nel formulare, con delibera del 3 aprile 2014, le «Direttive generali per il tirocinio dei magistrati ordinari nominati con dm 20 febbraio 2014», che, in un passaggio poi rimasto inattuato, prevedevano di demandare alla Scuola, in raccordo con la Sesta commissione consiliare, l'organizzazione di un apposito incontro presso il Consiglio superiore della magistratura, al fine di un primo e significativo contatto dei giovani magistrati con l'organo di governo autonomo della magistratura, nel corso del quale fornire indicazioni sulla struttura e l'organizzazione del Consiglio, sulle competenze e le attività delle Commissioni e del *plenum* e trattare altresì trattati i temi attinenti all'etica ed alla deontologia del magistrato.

Dal punto di vista logistico-operativo potrebbe, d'altro canto, programinarsi l'attività in oggetto in concomitanza o consecuzione allo *stage* presso la Corte di cassazione, sì da conseguire, soprattutto per

ciò che concerne i Mot provenienti da sedi periferiche, non minimali economie di scala.

Nella medesima ottica e considerato il carattere parzialmente decentrato dell'attività di autogoverno, assai utile si rivela la partecipazione dei Mot, in atto già prevista dai piani di tirocinio, ad una o più sedute del Consiglio giudiziario che, soprattutto se intesa in senso attivo e protagonista (cioè con la preventiva analisi, da parte dei magistrati in formazione, dell'ordine del giorno e l'esame e studio delle pratiche ivi inserite), asseconda l'acquisizione di familiarità con una materia solo in apparenza accessoria e settoriale.

## 5. Ancora sul ruolo del Consiglio nella formazione iniziale: brevi notazioni

Dall'informale confronto con una aliquota di Mot é, poi, emerso il sostanziale rispetto delle indicazioni loro fornite dai dirigenti degli uffici di destinazione, in particolare giudicanti (in forza della previsione di cui all'art. 48 della vigente circolare sulla formazione delle tabelle), in merito alle funzioni che, di lì a pochi mesi, sarebbero andati a svolgere, profilo che, in un passato neanche troppo remoto, si era rivelato fonte di disfunzioni, essendo accaduto che magistrati che avevano svolto il tirocinio mirato in determinate materie erano stati, successivamente, destinati a settori della giurisdizione affatto differenti.

Le aree di residuale criticità sembrano riguardare, da un canto, l'assegnazione, nell'ambito del settore civile o, più raramente, penale, ad unità organizzative tributarie di competenze specialistiche anziché genericamente individuate e, dall'altro, alle iniziative messe in campo dai dirigenti a fronte del sopravvenuto mutamento delle condizioni al cospetto delle quali l'indicazione originaria era stata formulata.

Quest'ultimo aspetto rimanda, a ben vedere, alla capacità dei presidenti di prevenire e gestire la circostanza impreveduta in maniera tale da contemperare gli interessi concorrenti e, in ultimo, di evitare che gli effetti negativi si concentrino su uno solo dei soggetti coinvolti (di fatto identificato, il più delle volte, nell'ultimo arrivato): argomento, questo, indissolubilmente legato alla *vexata quaestio* – che esula dall'oggetto delle presenti note ma che, nondimeno, val la pena di evocare – della valutazione delle *performance* dei dirigenti degli uffici giudiziari e della determinazione delle conseguenze di eventuali loro *défaillances*.

Quanto alle competenze spettanti a Consigli giudiziari e Csm con riguardo alla selezione dei magistra-

11. Si pensi, ad esempio, alle politiche della mobilità, che devono essere attuate tenendo conto, oltre che dei *desiderata* dei Mot, delle esigenze degli uffici e delle parimenti legittime aspirazioni dei magistrati già in carriera.

ti chiamati a seguire, quali collaboratori o affidatari<sup>12</sup>, i magistrati in tirocinio, va dato atto dell'attenzione riservata ai profili deontologici, che ha, tra l'altro, indotto il Csm ad introdurre speciali criteri nel vaglio dell'incidenza di condanne e pendenze disciplinari<sup>13</sup>.

Analoga cura meriterebbe, per come segnalato dal Comitato direttivo uscente della Scuola nella Relazione sull'attività svolta nel quadriennio 2012-2015, la messa in opera del disposto dell'art. 14 del Regolamento sulla formazione iniziale che, invece, secondo quanto confermato dal sondaggio, è rimasto, ad oggi, privo di significativa effettività.

## 6. La valutazione dei Mot

I giovani magistrati pensano, dal loro punto di vista più che legittimamente, di avere superato un numero finanche eccessivo di esami e valutazioni e manifestano, a tratti, ritrosia a sottoporsi all'ennesimo giudizio; la normativa vigente, d'altro canto, coinvolge – in modo non sempre del tutto lineare – le competenze della Scuola e quelle del Csm.

Se a ciò si aggiunge che la formulazione di giudizi approfonditi trova ostacolo nella brevità del contatto fra i tutori ed i Mot, tale che i primi con difficoltà riescono ad acquisire elementi utili a valutare adeguatamente i secondi, ne discende una evidente standardizzazione delle valutazioni – a fronte della quale, si nota incidentalmente, occorre interrogarsi sulla proporzione tra le energie impiegate e lo scopo raggiunto – che, tuttavia, nella prospettiva dei Mot intervistati, non preclude l'emersione, grazie al continuo e sinergico operare di vari soggetti ed agenzie formative, dei casi problematici e l'apprestamento dei percorsi finalizzati alla loro soluzione.

Più in generale, le resistenze, di ordine culturale prima ancora che psicologico, che una parte dei Mot manifesta davanti alla prospettiva della valutazione vanno lette alla luce del complessivo *iter* di formazio-

ne dei giovani giuristi e di accesso alla magistratura ordinaria che, probabilmente, meriterebbe un profondo ripensamento, a partire dal percorso universitario, a tutt'oggi calibrato essenzialmente sulla dimensione teorica, per finire alla fase della formazione post-universitaria.

A quest'ultimo proposito, deve rimarcarsi come il legislatore abbia proceduto in modo non sempre organico e coerente, privilegiando, dapprima, le Scuole di specializzazione per le professioni legali ed operando, in seguito, una, almeno parziale, virata verso i tirocini formativi, in ogni caso tratteggiando le coordinate di un sistema che, rispetto a quello precedente, spostata in avanti, nella misura di circa 3 anni<sup>14</sup>, l'età media di ingresso in magistratura<sup>15</sup>.

Non può sorprendere, allora, l'approccio largamente insofferente di neo-magistrati, spesso non più giovanissimi e, al contempo, privi di significative esperienze professionali, cui fa da contraltare quello, più maturo ed equilibrato, di chi, avendo sperimentato diversi – e complessivamente meno gratificanti – ambienti di lavoro, riesce a meglio apprezzare in tutte le sue sfaccettature, il tirocinio iniziale quale irripetibile occasione di crescita ed arricchimento.

## 7. Un rilievo finale

All'epilogo di questo estemporaneo e sintetico *excursus*, è maturata l'idea che il successo della formazione dei magistrati, e di quella iniziale in special modo, è indissolubilmente legato alla sua missione, quella di favorire, in uno all'acquisizione ed al consolidamento del confacente bagaglio tecnico, la maturazione della consapevolezza del ruolo che si sta per assumere e delle sue molteplici implicazioni di ordine culturale, sociale, politico.

Sotto questo versante, merita piena condivisione l'assunto di chi rileva come, lungi dal proporre un modello astratto di magistrato, la Scuola deve ispira-

12. Laddove, invece, tutori e docenti sono scelti dalla SSM, sulla quale grava solo un onere comunicativo, funzionale all'apprezzamento, da parte dell'organo di governo autonomo, della sussistenza di eventuali condizioni ostative.

13. Che danno vita ad un sistema (cfr., tra le altre, le Delibere del 21 dicembre 2011, 27 giugno 2012 e 24 luglio 2014) basato, anziché su preclusioni assolute, sullo iato temporale tra la condanna e l'attribuzione del ruolo di collaboratore o affidatario e, soprattutto, sul giudizio in ordine all'incidenza dei fatti sulla professionalità del magistrato, sui pre-requisiti (equilibrio, indipendenza, imparzialità) e sulla complessiva credibilità del magistrato e il prestigio dell'Ordine giudiziario, giudizio condotto tenendo conto della «gravità del fatto» e della «relazione tra il fatto e la natura dell'incarico», circostanze che peraltro possono motivare la mancata designazione anche oltre i limiti temporali normativamente previsti.

14. All'innalzamento, da 4 a 5 anni, del ciclo universitario di laurea in giurisprudenza si è aggiunta la necessità di conseguire uno dei titoli di ammissione ai concorsi di accesso in magistratura che, peraltro, mantengono, con qualche preoccupante eccezione, cadenza annuale.

15. Ciò che, val la pena di notare incidentalmente, sta incidendo sulla composizione, quanto ad estrazione sociale dei suoi componenti, dell'ordine giudiziario, rendendo sempre più difficile, in conseguenza dell'innalzamento dell'età di accesso, quel fenomeno di cd «*ascensore sociale*» che tanti benefici effetti ha apportato, secondo l'opinione di chi scrive, all'esercizio della giurisdizione.

re alla massima apertura culturale ed ideale la propria attività, conscia che il mito della neutralità è inevitabilmente destinato ad infrangersi contro gli scogli delle scelte di valore.

Per questa via, il tirocinio iniziale deve servire anche a costruire professionalità il più possibile distanti dall'*habitus* di un magistrato ripiegato su se stesso,

privo di curiosità e poco interessato a quello che lo circonda, attento solo alle sue prerogative: obiettivo il cui raggiungimento non può dirsi scontato, a fronte di generazioni cresciute in una temperie talora connotata da sintomi di scollamento con l'architettura costituzionale nella quale si iscrive l'azione, autonoma ed indipendente, della magistratura.

## Spunti sugli scenari prossimi della formazione permanente dei magistrati

di *Guglielmo Leo*

La formazione dei magistrati si trova, una volta ancora, ad un punto di svolta, soprattutto per quanto riguarda l'offerta mirata, in forma permanente, a favorire nei fruitori la capacità di agire con consapevolezza ed efficacia nel sistema della giurisdizione, a prescindere dai mutamenti del proprio ruolo funzionale.

Due fattori su tutti interrogano sulle possibili linee di sviluppo: la tensione tra esigenze di quantità sempre più marcate e la necessaria assicurazione di livelli qualitativi elevati, anche in punto di innovazione dei metodi e dei contenuti; la fine della fase istitutiva e sperimentale della Scuola superiore, con la possibilità di valutare gli obiettivi conseguiti e quelli da perseguire, anche in rapporto ad una rinnovata attenzione dell'autogoverno per il proprio ruolo istituzionale nell'ambito, appunto, della formazione.

Nelle note che seguono, alcuni spunti sulle linee auspicabili per la soluzione dell'ennesima crisi di crescita d'un sistema ormai irrinunciabile di presidio della professionalità dei magistrati.

**1.** Il concetto non è nuovo, ma, specie questa volta, sembra particolarmente vero ed attuale. La formazione dei magistrati affronta una crisi di crescita, un momento evolutivo che può segnare la progressione verso risultati sempre migliori oppure la stagnazione, verso un malaugurato destino di mero passaggio rituale nella vita professionale dei magistrati, tributo formale ad un "dover essere" ormai (fortunatamente) cristallizzato nella normativa primaria e secondaria, ma svuotato di contenuti concreti ed efficaci.

L'istituzione della Scuola superiore ha rappresentato, in termini generali (e cioè a prescindere dalle pur discutibili scelte attuative del legislatore), il successo di un movimento nato proprio dentro la magistratura, nei suoi ambiti istituzionali ed associativi, e la premessa per una stabilizzazione dei risultati ottenuti mediante il lavoro del Consiglio superiore e delle sue strutture tecniche di supporto. L'esperienza gestionale del primo triennio ha confermato la centralità della formazione nella vita professionale dei magistrati, come singoli e come comunità retta dal modello costituzionale dell'indipendenza (interna ed

esterna) e dell'autogoverno. Qualunque peso voglia darsi alle difficoltà registrate, inevitabili per un epocale passaggio di consegne, i dati disponibili indicano con chiarezza che i magistrati non intendono rinunciare a questo loro patrimonio e ne apprezzano fortemente l'utilità: le valutazioni concernenti i singoli corsi sono quasi sempre più vicine ai massimi che alla sufficienza, e le domande di accesso alla formazione permanente sono aumentate anno dopo anno, fino quasi alla soglia delle 9.000 unità per il 2016.

Non è solo questione di qualità dell'offerta (comunque alta, nella generalità dei casi). Il fatto è che proprio il successo dell'attività formativa quale elemento fondante della professionalità ha indotto, al fianco di una "spontanea" adesione degli interessati, scelte di forte valorizzazione normativa del diritto-dovere alla formazione, spinta fino al sanzionamento dell'eventuale inerzia dei singoli al proposito. Basti pensare all'ipertrofica frequenza stabilita per i magistrati in tirocinio di corsi da istituire presso la Scuola od alla partecipazione a corsi dedicati, anch'essa ormai obbligatoria, che viene richiesta a colo-

ro i quali aspirano a ruoli direttivi. E non basta, perché la prescrizione di partecipare almeno ad un corso ogni quattro anni (che per i magistrati più giovani è spinta fino a prevedere almeno un corso all'anno: art. 25, commi 1 e 4, del d.lgs n. 26 del 2006) rappresenta un fattore certo non secondario tra le cause di innalzamento della curva delle domande di accesso.

Le previsioni appena richiamate hanno recepito un'idea fondante della nostra elaborazione collettiva circa il ruolo della formazione. Non si tratta – o, meglio, non si tratta solo – di supportare i magistrati nell'acquisizione di competenze “nuove”, non ancora sperimentate, come tipicamente avviene per il tirocinio iniziale o per l'accesso alla dirigenza, o ancora, *mutatis mutandis*, per la formazione di riconversione. Si tratta anche, e soprattutto, di offrire strumenti affinché la professionalità del magistrato si orienti costantemente secondo il modello imposto dalla Costituzione e dalle Carte dei diritti umani. Un modello che non concerne gli orientamenti, ma gli atteggiamenti, il metodo di approccio ai problemi propri della giurisdizione: la capacità di percepire i fenomeni sociali ed umani, di coglierne il dinamismo, di rapportare ad essi norme e procedure correttamente studiate ed apprese, di garantire la legalità sostanziale (presidio della libertà e dell'uguaglianza) e quella processuale, di affermare i diritti inviolabili dell'uomo.

Da questo punto di vista, la formazione permanente costituisce il cuore dell'attività di ogni Scuola di magistratura. Non si tratta solo dell'ovvia preminenza in termini quantitativi. Va colta l'immanenza del processo formativo lungo l'intero corso della vita professionale di ciascun magistrato. La formazione permanente è tale perché viene offerta stabilmente, per tutti e per ciascuno, senza soluzione di continuità, a prescindere per ognuno dalle variazioni che possono occorrere riguardo all'oggetto ed alla qualità della funzione esercitata.

Tutto ciò comporta, virtuosamente, una pressione per l'incremento quantitativo dell'attività, e dunque, nell'attualità, una specifica crisi di crescita. Crisi cui contribuisce, d'altronde, l'impatto traumatico ed ancor recente dell'effettiva istituzione della Scuola e del corrispondente decremento del ruolo consiliare nell'attività di formazione dei magistrati. Anche in questo senso il percorso richiede ponderate iniziative di adeguamento al *novum*.

**2.** È dunque la stessa idea di permanenza del supporto formativo ad esigere un numero adeguato di iniziative. Con effetto sinergico, le norme già richiamate comportano vincoli quantitativi piuttosto cogenti per le Istituzioni formative, cui spetta almeno di garantire agli aventi diritto la partecipazione ai

corsi obbligatori per legge, e di assicurare, comunque, che tutti i magistrati possano avvalersi di una offerta congrua con frequenza accettabile.

Nella sua breve storia, la Scuola ha risposto alla sollecitazione mediante una crescita esponenziale del numero delle iniziative proposte (per limitarsi ai corsi ordinari di formazione permanente, 76 incontri nel 2013, 91 nel 2014, 106 nel 2015, 112 nel 2016). I dati nazionali andrebbero letti tra l'altro in unione a quelli, pur disomogenei, delle strutture distrettuali o interdistrettuali, che illuminano un panorama disseminato da incontri per centinaia di unità all'anno.

Ora, è banale l'osservazione che una curva di crescita siffatta impone una peculiare vigilanza sui profili qualitativi dell'offerta, ad evitare un rischio di decrescita che potrebbe spingersi fino ad un sostanziale snaturamento dell'idea stessa di formazione. Sono molti i fattori che incidono ed incideranno sull'evoluzione del fenomeno (non ultima la risoluzione dei problemi istituzionali, ed al fondo politici, che si trovano attualmente sul tappeto). Ma v'è certamente uno stretto rapporto tra risorse disponibili, dimensione quantitativa dell'impegno e qualità del prodotto formativo, in sede di concezione ed in sede di attuazione.

Le necessità organizzative, quando pressanti, favoriscono *naturaliter* il ricorso a schematismi ed automatismi, che si impongono quasi irresistibilmente come strumenti per assicurare il funzionamento complessivo dell'attività. E soluzioni del genere sono state certamente già adottate dalla nostra Scuola.

Può essere ad esempio citata la progressiva omologazione dei tempi di durata degli incontri di studio (quattro sessioni nell'arco di tre giorni), maturata per facilitare la programmazione di due corsi la settimana nella struttura di Scandicci e per abbattere lo sforzo organizzativo ed economico connesso alla logistica (ad esempio, movimenti sincronizzati per le presenze alberghiere, concentrazione dei servizi per lo spostamento, ecc.). Automatismi del genere, non privi di riflessi sulla stessa conformazione dei programmi e delle relative metodologie, possono ostacolare la modulazione fine dell'offerta, con riguardo alla specificità dell'obiettivo formativo di volta in volta perseguito, della platea dei fruitori, della materia trattata e della miglior prospettiva di approccio alla medesima.

Più in generale, l'urgenza che nasce dalla quantità può certamente alterare il corretto bilanciamento tra fattori che devono tutti concorrere all'efficacia del lavoro formativo. La reiterazione di esperienze virtuose è auspicabile, ed anzi, forse, si può dire che la Scuola non è ancora pervenuta a dotarsi degli strumenti più utili alla loro corretta individuazione ed alla conseguente attuazione (discorso lungo: criteri per la valutazione, conservazione dei dati, loro valorizzazione ai fini di programmazione futura). Nondimeno, il ricorso eccessivo alla reiterazione di schemi programma-

tici sarebbe gravido di implicazioni negative: rischia non solo di implementare il “danno” connesso ad una proposta infelice (o comunque non particolarmente felice); rischia soprattutto, sul piano generale, di deprimere il tasso di innovazione nell’offerta (a livello di individuazione dei bisogni e di rinnovamento delle metodologie e dei contenuti), che costituisce invece un connotato forte ed essenziale della formazione per i magistrati.

La pratica della formazione, presso il Consiglio superiore prima, e presso la Scuola poi, ha implicato il ricorso a strumenti e metodologie astrattamente capaci di indurre qualità ed innovazione (valutazione ed autovalutazione del lavoro formativo, laboratori, gruppi di lavoro, interviste multiple, tavole rotonde). Occorre vigilare affinché l’enunciato approdo alle metodologie evolute non si riduca ad un mero stilema. Il ricorso rituale ed indifferenziato a determinate sequenze modulari (relazione, gruppo di lavoro, tavola rotonda) sarebbe invero strumento inidoneo a produrre una complessiva innovazione metodologica, in quanto indifferenziato, appunto, e quindi insensibile, sul piano dei fatti, alle peculiarità dell’obiettivo di formazione. È vero senz’altro quanto spesso si legge nei documenti di analisi prodotti fin qui, e cioè che i magistrati esprimono particolare apprezzamento per metodologie che consentano confronto e discussione, e finalizino sul piano pratico la riflessione sollecitata da relatori e coordinatori. È vero anche – qui sta il punto – che la mera enunciazione del metodo, attuata mediante una programmazione costantemente rivolta ai “gruppi di lavoro” od alla previsione di “spazi di dibattito”, può risolversi in un fatto rituale, in una consuetudine di impronta burocratica, se non accompagnata dallo specifico impegno necessario per la realizzazione dell’offerta. Un solo esempio, fra i molti possibili, e per la verità ovvio. Il lavoro su “casi pratici”, le cui potenzialità sono enormi, richiede la preparazione di fascicoli virtuali o comunque di materiali dedicati: una preparazione intesa non solo quale attività materiale, ma anche e soprattutto come ideazione o individuazione di situazioni paradigmatiche, idonee a porre in luce difficoltà, problemi, sequenze di approccio utili alla soluzione. Tutto ciò, naturalmente, richiede una matura consapevolezza delle questioni, astratte e concrete, e la capacità di utilizzarla a fini di corretta applicazione del metodo. Quando queste condizioni vengono meno, lo spreco di potenzialità risulta evidente, e non mancano casi di aperta degenerazione verso una “corruzione” del modello formativo (ad esempio, gruppi di lavoro che si risolvono in discussioni estemporanee od in lunghi monologhi del coordinatore).

Questo rischio di spreco sarebbe fortemente accresciuto da una moltiplicazione non governata delle

offerte formative. Le risorse tendono con naturalezza a concentrarsi sulla realizzazione di molteplici incontri (attuata spesso recependo la disponibilità di sempre nuovi formatori), con una diluizione proporzionale dell’impegno applicato alle singole iniziative, in termini di preparazione, di conduzione, di documentazione successiva, di valutazione. L’innovazione – è risaputo – chiede tempo ed energie dedicate.

**3.** Alle sollecitazioni per un incremento dell’attività, che preservi l’essenza e l’efficacia del lavoro formativo, non potrebbe farsi fronte in base ad una mera (ed assolutamente ipotetica) espansione delle risorse disponibili.

La formazione necessita di coerenza, negli indirizzi e nelle metodologie, per la sua qualità di strumento utile all’omologazione verso l’alto dei livelli professionali (omologazione – inutile forse ricordarlo – che riguarda non gli orientamenti, neppure quelli strettamente interpretativi, ma il metodo di approccio ai profili umani, sociali e giuridici delle fattispecie che sollecitano la giurisdizione).

È vero d’altra parte che, secondo una riflessione ormai risalente (e certamente attuale), la pluralità dei contributi di “docenza” è condizione imprescindibile di qualità dell’offerta formativa, perché la varietà delle prospettive ed il pluralismo culturale non sono soltanto doveri di ogni istituzione che operi in contesto democratico, ma sono appunto strumenti e condizioni imprescindibili per l’efficacia del lavoro di formazione. È questione però, ancora una volta, di bilanciamento. Un “corpo sociale” relativamente ristretto, come quello dei magistrati professionali ed onorari, non può esprimere un numero illimitato di formatori di livello adeguato, fermo l’ovvio rilievo che il lavoro di formazione presuppone competenze giudiziarie (certamente diffuse) ma esige anche abilità aggiuntive. È noto, ancora, come le abilità in questione si acquisiscano in larga parte mediante l’esperienza, che deriva anche dalla reiterazione, ciò che vale pure per formatori di professione (cioè docenti universitari o metodologi), in rapporto alle specificità tipiche di una platea di fruitori con elevato livello proprio di competenza professionale. Il discorso vale in misura particolarmente evidente per i cosiddetti esperti formatori, cui di fatto viene affidata la programmazione di dettaglio dei corsi: persone cui si chiede un impegno di rilevantissima portata, la cui esperienza “professionalizzante”, se felicemente attuata, costituisce una risorsa dell’intera comunità dei magistrati, e non solo (né principalmente) un personale incremento di professionalità.

Sarà chiaro il senso del discorso. La spinta quantitativa, nella misura in cui fosse fronteggiata mediante

una larga diffusione degli incarichi, rischierebbe a sua volta di alterare il corretto bilanciamento tra i fattori che condizionano la qualità dell'offerta formativa.

**4.** I criteri per sciogliere la fatale tensione tra qualità e quantità, che contrassegna (non a caso) l'intera materia del lavoro giudiziario, non possono essere individuati senza interrogarsi, come ai tempi dell'avvio, sul ruolo della formazione quale asse portante della giurisdizione. Quindi, in ultima analisi, sulla funzione istituzionale e sul modo di essere della giurisdizione.

Nel ravvivato dibattito di questi mesi si ripresentano quesiti ormai tradizionali. Ad esempio, ed anzitutto, se la spinta alla specializzazione che deriva dalla complessità della domanda di giustizia (e della società che la esprime), per quanto recepita in modo non sempre lineare dal legislatore, debba orientare l'attività formativa ad incrementare le abilità relative, o se piuttosto il suo compito sia quello di bilanciarne gli effetti, supportando la capacità di seguire fenomeni particolari alla luce dei principi generali e di un'adeguata percezione complessiva dell'evoluzione della società. Ancora, se lo specialismo debba spingersi fino ad isolare comunità di fruitori con compiti identici, o se piuttosto debbano selezionarsi, su temi sostanziali omogenei, platee composte da operatori in diversa posizione funzionale (compresi eventualmente soggetti estranei all'amministrazione della giustizia). E inoltre, nella stessa prospettiva, se la formazione possa davvero rinunciare a momenti di riflessione non specialistica, ed anzi alla contaminazione con saperi diversi da quello giuridico e non strettamente finalizzati all'esercizio quotidiano della funzione, che si avvalgano delle diverse provenienze e delle diverse sensibilità per favorire la diffusione, tra i magistrati tutti, di un comune sentire della giurisdizione. La stessa ricorrente distinzione tra formazione "teorica" e "pratica" – a prescindere dal suo carattere potenzialmente fuorviante (come possono risolversi casi pratici sempre nuovi in assenza d'una comprensione teorica del problema loro sotteso?) – vuole esprimere, magari in modo non particolarmente fine, il bisogno di una strategia metodologica, che si orienti o non, per linee prevalenti, su modelli induttivi di trasmissione e crescita delle competenze.

Sembra chiaro che una formazione matura ed efficace debba comprendere in sé tutto quanto si è indicato, e molto altro ancora. A questa esigenza però, ancora una volta, non potrebbe farsi fronte mediante la semplice implementazione dell'offerta, che pure rappresenterebbe, ed in parte ha rappresentato, la soluzione più istintiva. Le ragioni si sono già indicate.

**5.** La difficoltosa mediazione tra quantità e qualità va condotta anzitutto assicurando nella massima misura possibile l'efficacia delle singole iniziative, così da farne esperienze realmente significative nel percorso professionale dei fruitori.

Ciò che potrebbe partire – in estrema sintesi ed in primo luogo – da una individuazione molto precisa dei bisogni formativi e dunque dell'obiettivo perseguito. Nei prossimi mesi ed anni il lavoro di rilevazione dovrà essere proseguito ed intensificato, attraverso raccordi stabili e finalizzati con le strutture territoriali, attraverso forme di interlocuzione diretta coi partecipanti ai corsi, attraverso lo sviluppo di nuovi strumenti (quali potrebbero essere, in linea per ora del tutto generale, gli strumenti della comunicazione telematica tra gruppi).

La chiara e preliminare individuazione dell'obiettivo di formazione ha rappresentato e sempre più dovrebbe rappresentare il mezzo per scelte adeguate e meditate (dunque non standardizzate) circa il numero e la qualità dei partecipanti, la durata dell'incontro, le metodologie, il livello di approccio alle tematiche tecniche. Quanto più queste scelte saranno chiaramente rappresentate alla platea dei potenziali fruitori, e nel contempo costituiranno un preciso orientamento per i formatori chiamati alla programmazione ed alla conduzione del lavoro formativo, tanto più le singole iniziative risulteranno idonee al fine indicato.

Una strategia siffatta implica l'allocazione di una parte significativa dell'ideazione nella fase di elaborazione del programma annuale della formazione permanente, e dunque in capo alla direzione della Scuola, con effetti di sistema non indifferenti (a cominciare dalla concreta attuazione degli equilibri necessari ed alla coerenza di massima dell'offerta complessiva). Né sarebbe da temere – si ritiene – una riduzione del pluralismo culturale, non solo per gli equilibri che segnano la stessa composizione dell'organismo di direzione, ma per il carattere diffuso che dovrebbe contestualmente segnare la fase di rilevazione dei bisogni e la conseguente discussione. Fase segnata per legge – è il caso di ricordarlo – dal concorso del Consiglio superiore e dello stesso Ministro della giustizia, mediante l'elaborazione di linee guida.

In questo contesto ben potrebbero convivere iniziative di taglio diverso, secondo un programma (auspicabilmente) razionale, in corrispondenza con le aspettative dei fruitori e con una ridotta incidenza delle variabili insite nell'adozione di modelli generici, che si riempiono di contenuti effettivi con la programmazione di dettaglio, in regime di forte rotazione degli "esperti formatori" e nell'assenza di stabili forme di coordinamento scientifico e metodologico.

**6.** Se considerato strategicamente importante, il recupero di flessibilità dovrà implicare senz'altro un contenimento dell'offerta, nei suoi profili quantitativi, da parte della struttura centrale di formazione. La tendenza varrebbe anche a favorire la migliore attuazione delle procedure operative che sono state elaborate al fine di garantire qualità al lavoro formativo: dalla predisposizione di testi scientifici o giurisprudenziali davvero utili ad approcciare il tema del singolo corso alla cura costante per un deposito tempestivo delle relazioni, dall'approntamento di materiali effettivamente concepiti per il lavoro di gruppo al coordinamento puntuale e serrato della preparazione di interviste e tavole rotonde.

L'aumento di efficacia delle singole offerte formative renderebbe forse tollerabile – in una certa misura – il potenziale decremento dell'offerta nei suoi termini puramente quantitativi. Quest'ultimo potrebbe considerarsi, in ogni caso, un costo accettabile in vista del mantenimento di un adeguato livello qualitativo della formazione, e della possibilità di favorirne uno sviluppo meditato, critico, progressivo.

Non è detto d'altronde che il processo qui sommariamente delineato debba condurre ad una riduzione di fatto dell'offerta formativa, neppure per quanto concerne il livello nazionale (irrinunciabile in sé, ovviamente).

Nel primo triennio di gestione della Scuola sono stati concepiti e talvolta sperimentati strumenti le cui potenzialità, quali fattori di allargamento della fruizione di singole offerte formative e più in generale dell'attività condotta a livello centrale, sembrano davvero suscettibili di uno sviluppo molto intenso.

Si allude, per esempio, alla ripresa televisiva di corsi o di singole relazioni, con documenti accessibili *on line*. Al momento il materiale è scarso, e risulta consultato in un numero veramente esiguo di casi, ma ciò dipende con buona probabilità dalla fase ancora sperimentale del suo impiego, e forse da una perfettibile comunicazione della Scuola rispetto alle risorse che già mette a disposizione degli utenti. Un discorso analogo va fatto per i materiali predisposti riguardo ai singoli corsi, che deve arricchirsi, con regolarità sempre maggiore, anche delle relazioni prodotte per l'occasione (ed eventualmente di rapporti di sintesi a cura degli esperti formatori o dei responsabili). Anche in questo caso sussistono ampi margini di miglioramento in punto di informazione ed accessibilità, fino all'introduzione di applicativi che possano, in un futuro non troppo remoto, realizzare una vera e propria banca dati. Infine, ma sempre per esempio, si è avviato uno studio per l'eventuale istituzione di servizi di *newsletter*, se non addirittura di *mailing list* su base tematica, che possano servire alla Scuola come mezzi di comunicazione dei risultati del lavoro formativo, ed ai magistrati come luoghi di confronto sui temi della professione.

Va considerato d'altra parte il buon successo da riconoscere per il momento – salva la necessità di approfondimenti – ad un modulo che potrebbe risultare decisivo al fine di assicurare continuità dell'offerta di formazione permanente, pur nell'ottica di una riduzione di carico sulle strutture centrali. Si allude ai corsi centrali su base territoriale, cioè organizzati presso singoli distretti di Corte d'appello, in collaborazione tra la Scuola e le strutture del decentramento, con la partecipazione di magistrati provenienti da tutto il territorio nazionale.

Il modulo è in corso di sperimentazione (per il 2016 sono state comunque programmate già 19 iniziative del genere). Sul piano teorico esso dovrebbe garantire molti concomitanti obiettivi. A parte lo sgravio delle strutture centrali a parità di numero delle offerte, di cui si è già detto, ne risulta la valorizzazione di risorse aggiuntive, specie per il contributo recato da formatori spesso dotati di rilevante esperienza e capacità. Inoltre, uno scopo tradizionale dell'offerta centralizzata – quello cioè di determinare l'incontro dei magistrati di tutta Italia in una "casa comune" – resta attuato, al tempo stesso favorendosi la partecipazione di coloro che operano nel distretto di volta in volta interessato (ciò che implica, almeno nei casi di distretti con rilevante organico, anche il vantaggio di un abbattimento delle spese di trasporto ed alloggio).

Va subito aggiunto che, affinché il modulo assicuri i vantaggi indicati, sembra necessario un coordinamento puntuale in sede di programmazione e di attuazione delle iniziative nazionali. Modi e tempi del raccordo tra la Scuola e la rete delle strutture territoriali costituiscono oggetto privilegiato, nell'attualità ed in generale, del dibattito sulle direzioni possibili da conferire, per l'immediato futuro, al lavoro di formazione per i magistrati.

**7.** A prescindere del resto dal suo ruolo di diretto supporto per l'offerta centrale, la rete delle strutture territoriali decentrate rappresenta ormai una realtà consolidata del complesso deputato alla formazione. Ed è una realtà principalmente impegnata nella formazione permanente, salvo il ruolo specifico assunto in materia di tirocinio iniziale e di riconversione, con caratteristiche peculiari di agilità nella programmazione e di elevata sensibilità alle tematiche di interesse locale.

Sarebbe davvero ingeneroso uno sguardo ai profili generali dell'offerta formativa che non considerasse le iniziative completamente gestite a livello distrettuale. Certo, l'esperienza dimostra che v'è molta discontinuità – a livello qualitativo, oltre che quantitativo – nell'offerta che matura nei vari distretti italiani, ed appare ovvio, del resto, come le risorse a disposizione dei formatori locali siano diverse da sede a sede. Il fe-

nomeno è in parte superabile, ad avviso di molti, con un diverso equilibrio tra margini di autonomia delle strutture locali e funzione di coordinamento esercitata dalla Scuola, e naturalmente dimostra, ove mai ve ne fosse bisogno, che una formazione nazionale e comune costituisce un bene irrinunciabile per la magistratura italiana. Ma certo un forte impulso alla formazione decentrata, prestato anche attraverso un più intenso supporto in termini organizzativi, sembra costituire a sua volta una strada irrinunciabile per risolvere la crisi di crescita della quale fin qui si è discusso.

**8.** Il cambio di gestione della Scuola – dopo una prima, pionieristica e meritoria esperienza fondativa – ha seguito di poco l'insediamento di un nuovo Consiglio superiore della magistratura. È forse la ragione concorrente, al di là di occasioni contingenti, dell'intensificarsi di un dibattito che può solo giovare alla maturazione collettiva e ad un indirizzo non

burocratico né recessivo del destino delle istituzioni formative.

Nel giugno del 2015 il Consiglio superiore della magistratura ha approvato linee guida per la formazione dell'anno corrente, con un documento di rilevante spessore, niente affatto rituale. Il primo Comitato direttivo della Scuola ha rassegnato, alla fine dello stesso anno, un'ampia relazione sul lavoro svolto, ricca di spunti critici e di valutazioni, ed illuminante riguardo a dati statistici indispensabili per ragionamenti non preconcepiuti sul futuro della formazione. Un futuro le cui linee essenziali – anche in punto di finalità, contenuti e metodologie – sono state nitidamente illustrate nel discorso tenuto dall'attuale presidente della Scuola, in occasione dell'insediamento del nuovo Comitato direttivo, il 19 febbraio dell'anno in corso.

Sono strumenti per un dibattito che non può esaurirsi, e che sarebbe bene coinvolgesse l'intera comunità degli operatori della giurisdizione.

# La formazione permanente dei magistrati. Esigenze formative

di Sergio Sottani

La continua formazione professionale rappresenta la preconditione 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 affidata<sup>1</sup> «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 i<sup>2</sup> «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 esaustività<sup>3</sup>, 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 legislativa<sup>4</sup> che, nei fatti, ha superato la scelta iniziale delle tre sedi. Senza tener conto, inoltre, della circostanza che l'originaria previsione<sup>5</sup> 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 indubbe 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 2011<sup>6</sup>, 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 giudiziaria<sup>7</sup>, 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 nostra<sup>8</sup>, 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.

# Diritto di famiglia e diritti umani: un corso in *e-learning* in collaborazione con il programma *Help* del Consiglio d'Europa

di Silvia Governatori e Joëlle Long\*

Nel primo semestre del 2015 si è svolta l'edizione pilota del corso a distanza organizzato dalla Scuola Superiore della magistratura e dal Consiglio d'Europa (*Programma Help per la formazione dei professionisti del diritto*) sul tema *Diritto di famiglia e diritti umani*.

Obiettivo generale del corso era favorire lo sviluppo di una metodologia di lavoro quotidiano *Cedu-oriented* nel diritto di famiglia e minorile.

La tecnica dell'*e-learning* ha consentito a ciascuno di svolgere l'attività nei tempi e nei luoghi più congeniali, mantenendo un'interazione con il docente e con gli altri partecipanti al corso e condividendo in modo riservato, e – nelle parole di uno dei partecipanti – «appropriandosi così del corso», opinioni, prassi delle diverse realtà territoriali e anche testi di provvedimenti giudiziari inediti scritti nella propria attività professionale. La diversità di ruoli, funzioni e aree geografiche di origine ha reso particolarmente fecondo questo scambio di idee e di esperienze.

## 1. Il programma Help

*Help* è il nome del programma europeo per la formazione dei professionisti del diritto, *in primis* magistrati e avvocati, in materia di diritti umani.

Acronimo di *Human rights education for legal professionals*, *Help* è altresì bacronimo<sup>1</sup>, capace di esprimere la forma più efficace dell'“aiuto” indispensabile per assicurare l'implementazione e l'applicazione della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Cedu) a livello nazionale, in conformità alla dichiarazione di Interlaken del 2010 e alla dichiarazione di Brighton del 2012. Con tali dichiarazioni<sup>2</sup>, era stata – tra l'altro – sottolineata la necessità di un forte impegno del Consiglio d'Europa e delle istituzioni nazionali al

fine, da un lato di far crescere la consapevolezza da parte delle autorità nazionali circa gli *standards* della Convenzione e, dall'altro, di assicurarne l'applicazione. Ciò assicurando percorsi adeguati di formazione teorica e pratica sulla Convenzione per lo sviluppo professionale di giudici, avvocati e pubblici ministeri. Infatti, è solo attraverso una formazione di tutte le figure professionali che interagiscono nell'applicazione del diritto che sistemi giuridici – talora muti rispetto a nuove e più evolute declinazioni dei diritti umani – che si può arrivare a dar voce a tali diritti arricchendoli di nuovi, concreti significati che trovano linfa proprio nella Convenzione e nella sua interpretazione fornita dalla Corte europea per i diritti dell'uomo.

Tale obiettivo formativo viene perseguito dal programma *Help*, che dunque ha lo specifico scopo di

\* Joëlle Long è stata *tutor* didattico del corso Diritto di famiglia e diritti umani, edizione pilota, gennaio-luglio 2015. Ha qui redatto i paragrafi 2, 3, 4 e 5.

1. Il bacronimo è una frase in cui le parole sono scelte al fine di dare un significato ad una parola partendo dalle singole lettere che la compongono (ad es. un bacronimo di *Law* può essere *Legally adopted wisdom*, B.D.Bhargava, *Bacronyms*, Minerva Press, India, 2002).

2. Che, invero, seguono la fondazione di *Help* che risale ad una iniziativa del marzo del 2008 della Norvegia, del Consiglio d'Europa e della Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa.

supportare la realizzazione di percorsi formativi qualitativamente studiati in modo da rendere effettive delle buone prassi (secondo l'efficace *slogan* «*from good training to good practice*»), al fine di potenziare le conoscenze dei professionisti del diritto di tutti i quarantasette Paesi membri del Consiglio d'Europa e le loro capacità di applicare la Cedu nell'ambito del quotidiano lavoro giudiziario.

In primo luogo, il programma *Help* si occupa di mettere a disposizione di tutti gli utenti interessati, sul sito web liberamente accessibile, materiali didattici e strumenti utili per la formazione professionale sulla Cedu (è sufficiente effettuare il login al sito: [www.coe.int/help](http://www.coe.int/help) e registrarsi). Tra le risorse disponibili vi sono in particolare delle guide generali sulla metodologia di formazione e sulle nozioni fondamentali in materia di diritti umani, manuali, programmi di studio, presentazioni, casi pratici, corsi a distanza su varie tematiche e sulle disposizioni della Cedu.

Il sito è inoltre una piattaforma per corsi a distanza.

I corsi vengono predisposti da esperti del Consiglio di Europa e adattati da esperti nazionali ai contesti dei 47 Paesi, e quindi messi a punto con l'intervento di *e-learning designers*, che si occupano di rendere i corsi agevolmente accessibili e fruibili.

Oltre ai corsi *on line* di *self-learning*, il programma *Help*, assieme alle istituzioni nazionali deputate alla formazioni di magistrati ed avvocati, fornisce corsi "fatti su misura". Questi corsi possono essere predisposti usando i materiali già disponibili, redatti per i corsi "pilota", tenendo presenti gli specifici bisogni e correlati obiettivi formativi. La piattaforma di base è gratuita ed estremamente flessibile oltre ad essere gradevolmente accessibile grazie allo studio effettuato da attenti *e-learning designers*, allo scopo di tener conto delle specifiche difficoltà di accesso alla formazione da parte di persone che dispongono di tempi ristretti da dedicare alla formazione, all'interno di spazi temporali che non sono quasi mai facili da ritagliare in professioni che impongono ritmi di lavoro serrati.

Lo sviluppo dei corsi da parte del programma *Help* – che sono corsi a distanza e pertanto fruibili, per lo più, *on-line* – muove di solito dallo studio dei fabbisogni formativi. Questi vengono ricavati da analisi statistiche delle più frequenti o gravi violazioni della Convenzione o da segnalazioni effettuate dalle diverse articolazioni interne al Consiglio d'Europa.

I corsi vengono studiati a partire da una ricerca preliminare circa il fabbisogno formativo, assumen-

do specifiche informazioni circa il gruppo dei fruitori. Infatti, al fine di rendere efficace la formazione a distanza, i corsi sono predisposti per gruppi specifici, ciò rende sovente eterogeneo il bisogno formativo (ad esempio, sono diverse le esigenze di giudici, avvocati o pubblici ministeri; ma anche di magistrati che in determinati territori si trovano a fronteggiare fenomeni criminali o problematiche sociali che non si rinvencono altrove).

I gruppi sono seguiti da un tutor – di solito coinvolto fin dalla programmazione – che imprime il ritmo al corso, coordina i dibattiti on line, impartisce istruzioni e opera verifiche in relazione agli esercizi pratici.

In secondo luogo, vengono individuati gli obiettivi della formazione, tenendo presenti le diverse modalità con cui si sviluppano (in ordine di difficoltà crescente di raggiungimento dell'obiettivo) la conoscenza tecnica, le abilità pratiche, le attitudini individuali, o si acquisiscono valori, tema questo particolarmente delicato nel campo dei diritti umani.

Gli obiettivi formativi secondo il programma *Help* devono essere *Smart* (e anche questo è un acronimo e un bacronimo allo stesso tempo): ossia *Specific, manageable, attainable (reasonable), relevant; time-specific*. A tal fine viene considerata l'importanza di porre dunque obiettivi specifici, ragionevoli, dotati di rilevanza e del tempo che ci si può attendere che venga speso nell'impegno formativo (di solito stimato in non più di tre ore a settimana per non più di tre mesi) richiesto a persone consistentemente impegnate nel lavoro.

I corsi vengono quindi elaborati tenendo presente l'importanza della combinazione, nell'apprendimento delle fasi dell'esperienza concreta, dell'osservazione riflessiva, della concettualizzazione astratta e della sperimentazione attiva<sup>3</sup>, e della diversa importanza che assumono i vari strumenti formativi in relazione ai differenti obiettivi formativi. Ad esempio, per l'acquisizione di specifiche abilità pratiche assume valore preponderante la possibilità di una pratica professionale e di scambi informali tra colleghi, mentre per l'acquisizione della conoscenza teorica risulta più efficace la lettura, accompagnata da relazioni orali e visione di *slides*. Così i corsi possono prevedere la stesura di brani motivazionali "tipo" con riferimento a specifiche questioni in materia di applicazione della Convenzione.

Attualmente sono disponibili tramite la piattaforma *Help* corsi in materia di criteri di ammissibilità dei ricorsi proposti alla Cedu; anti-discriminazione;

3. Vedi al riguardo: A. Kolb, *Experiential Learning: experience and the source of learning and development*, Englewood Cliff, MJ, Prentice Hall 1984.

diritto d'asilo e Cedu; impresa e diritti umani; precursori chimici; misure alternative alla detenzione; contraffazione di medicinali e crimini contro la salute pubblica; diritto di famiglia e minorile; *hate crime* e *hate speech*; cooperazione internazionale nella materia penale; traffico di esseri umani, oltre ad un corso di introduzione alla Convenzione europea dei diritti umani (solo una minima parte sono però già disponibili in lingua italiana).

Dalla fine del 2014 sono stati organizzati corsi di formazione per formatori all'esito dei quali, sulla base di prove specifiche, è stato formato un albo, consultabile sul sito *Help*, cui possono attingere le istituzioni nazionali deputate alla formazione.

La Scuola superiore della magistratura italiana ha intrapreso i propri contatti con il programma *Help* dopo il suo insediamento, e cioè dal 2012.

Delegati della Scuola hanno preso parte alle Conferenze *Help* anche al fine di promuovere l'utilizzo dei *distance learning courses* tra i magistrati italiani. I corsi attualmente disponibili in lingua italiana sono tre e concernono i criteri di ammissibilità dei ricorsi, il principio di non discriminazione e il diritto di famiglia (su quest'ultimo vd. infra nel testo parr. 2 e ss.).

Nel 2015 si è tenuta la prima conferenza del nuovo programma *Help*, denominato «*Help in the 28*» che coinvolge i 28 paesi del Consiglio d'Europa che sono altresì membri dell'Unione europea. Tale programma ha lo scopo di promuovere la formazione in materia non solo di Cedu, ma anche di Carta sociale europea e Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, viste nelle loro interrelazioni. Attualmente, è in corso di predisposizione il lancio di quattro corsi in materia di: lotta al razzismo, xenofobia e omofobia; protezione dei dati personali e diritto alla riservatezza; diritto del lavoro e diritto all'integrità della persona (con particolare riferimento ai temi della bioetica).

## 2. Diritto di famiglia e diritti umani

Il tema scelto dalla Scuola superiore della magistratura italiana per l'edizione pilota del primo corso *Help* per magistrati italiani è stato «Diritto di famiglia e diritti umani».

La Cedu, così come interpretata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, costituisce infatti oggi la fonte di origine internazionale di maggior impatto sul diritto di famiglia e minorile italiano. Così dimostrano il numero crescente di sentenze di condanna dell'Italia da parte della Corte di Strasburgo in queste

materie (ben sei nel solo 2015) e anche il rilievo progressivamente attribuito alla giurisprudenza europea dalle nostre Corti nazionali, di merito e supreme.

La mole della giurisprudenza della Corte di Strasburgo e talvolta la barriera linguistica (le lingue ufficiali della Corte e quindi delle sue pronunce sono inglese e francese<sup>4</sup>) possono tuttavia ostacolare l'operatore nazionale, e in particolare il giudice, nell'individuare le pronunce pertinenti (che non sono ovviamente solo quelle relative all'Italia ma anche quelle che condannano un altro Stato per carenze presenti anche nel nostro Ordinamento oppure che fanno salvo un Ordinamento nazionale per la presenza di "correttivi" che il sistema italiano invece non presenta) e i principi da esse posti. Da qui, non solo l'opportunità ma la necessità di un corso specifico che fornisca una panoramica della giurisprudenza europea e dei suoi principi e un metodo per l'aggiornamento professionale individuale, stimolando nei partecipanti la maturazione della consapevolezza delle rilevanti interazioni tra diritto di famiglia e diritti umani.

Considerato che un corso di formazione tradizionale della durata di pochi giorni non sarebbe stato sufficiente e che d'altro canto solo alcuni giudici avrebbero potuto partecipare a corsi più lunghi, la Scuola superiore della magistratura ha scelto di organizzare una specifica formazione su «*Human right and family law*», attivando l'edizione pilota dell'omonimo corso a distanza in *e-learning*, presente all'interno dell'offerta formativa del Programma *Help* e predisposto da un gruppo di lavoro costituito da esperti internazionali<sup>5</sup>. Una tutor italiana proveniente dal mondo accademico ha aggiornato e adattato il corso base offerto dal Consiglio d'Europa alle specifiche esigenze dei giudici italiani, per esempio predisponendo specifiche attività didattiche sulle sentenze di condanna dell'Italia da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia familiare e minorile. La medesima tutor ha poi curato l'erogazione del corso, accompagnando i partecipanti nelle attività individuali e di gruppo previste per favorire l'apprendimento.

## 3. Gli obiettivi didattici del corso, i suoi contenuti principali e la sua struttura

Obiettivo generale del corso, come già accennato, è stato favorire lo sviluppo di una metodologia di lavoro quotidiano *Cedu-oriented* per tutti i magistrati

4. Il sito del Ministero della giustizia pubblica, con qualche mese di ritardo, il testo delle sentenze di condanna dell'Italia: cfr. [www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_20.wp](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20.wp).

5. Ursula Kilkelly, Patrick Kinsch, Leonardo Lenti, Peter Mc Eleavy, Daniel Pical e Roberto Rivello.

partecipanti impegnati nei temi della tutela della persona e della famiglia.

Obiettivo specifico è stato invece fornire in lingua italiana<sup>6</sup> una panoramica dello *status quo* della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia familiare e minorile di specifico interesse per l'operatore italiano, con alcuni cenni anche ad altre fonti internazionali di interesse (segnatamente la Convenzione dell'Aja sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori, la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli e la Convenzione europea sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica).

Durante il *kick off meeting* tenuto a Scandicci nel mese di gennaio 2015 si sono concordati con i partecipanti i principali contenuti e l'articolazione temporale del corso che è iniziato in febbraio e terminato a luglio. L'obiettivo era di scandire le unità didattiche in modo tale da impegnare i partecipanti per circa una mezza giornata la settimana.

Le unità didattiche ("sessioni") del corso sono state dodici, di cui la prima dedicata a un'introduzione sulla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e sulla Corte di Strasburgo e l'ultima dedicata a un test finale e alla valutazione complessiva dell'esperienza, tramite un questionario di soddisfazione e due teleconferenze tra i partecipanti, la tutor e la rappresentante della Scuola superiore della magistratura nel corso. Gli argomenti oggetto di specifica attenzione nelle unità didattiche, tendenzialmente monotematiche, sono stati: la formalizzazione delle relazioni di coppia mediante matrimonio o unioni civili, l'affidamento dei figli nella scissione della coppia genitoriale e in particolare i contatti con il genitore non coabitante, la sottrazione internazionale di minori, l'affidamento extrafamiliare, l'adozione dei minorenni, il ruolo del minore e dei genitori nei procedimenti *de potestate*, la violenza domestica, le questioni transnazionali in materia familiare e minorile, con particolare riguardo al riconoscimento di situazioni familiari costituite all'estero.

Ogni sessione era costituita da un modulo indipendente di formazione a distanza, avente obiettivi di apprendimento, struttura e verifiche propri. Nello specifico, ciascuna sessione era strutturata in: presentazioni (principalmente testi predisposti *ad hoc* e contenenti una rassegna ragionata dei principi e della giurisprudenza della Corte di Strasburgo sull'argomento di interesse); casi pratici ed esercizi (con l'obiettivo di favorire una riflessione ove possibile di gruppo sull'impatto dei principi europei sul diritto

positivo e vivente di origine interna); verifica individuale (per esempio un quiz o più spesso un breve testo argomentativo); risorse aggiuntive (link utili, video e supporti multimediali). All'inizio di ogni sessione, la tutor apriva un forum "dedicato" in cui illustrava gli obiettivi dell'apprendimento, le attività previste e la durata della sessione (di solito due settimane).

La sessione n.9, per esempio, era dedicata all'adozione e prevedeva la lettura da parte dei partecipanti di due testi contenenti una rassegna delle convenzioni internazionali rilevanti in materia di adozione e della più importante giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia. Seguiva poi un forum di discussione su «genitorialità fragili e dichiarazione dello stato di adottabilità», in particolare con riferimento al contesto migratorio (sono infatti ben 5 le condanne dell'Italia da parte della Corte di Strasburgo per affrettate dichiarazioni dello stato di adottabilità di figli di genitori migranti). Concludeva la sessione un altro forum (questa volta di verifica, cioè con un giudizio del tutor al singolo partecipante sull'intervento fatto) sul mantenimento delle relazioni di fatto e giuridiche tra minore e famiglia di origine dopo l'adozione, con focus sui rapporti tra adozione in casi particolari e adozione piena (sul tema cfr. Corte Edu, Zhou c. Italia, 21 gennaio 2014).

#### 4. Il metodo dell'*e-learning*: punti di forza e criticità

Il corso ha utilizzato l'ambiente di apprendimento Moodle (acronimo di *Modular object-oriented dynamic learning environment*), un *software open source* e modulare che permette agli utenti di sviluppare funzionalità aggiuntive personalizzate. Tramite esso il tutor può condividere plurimi materiali didattici (testi scritti, video, audio) e organizzare molteplici attività didattiche interattive rivolte al singolo partecipante o a gruppi di partecipanti, utilizzando per esempio gli strumenti delle chat, dei forum, delle videoconferenze, della scrittura collaborativa (*wiki*), dei quiz.

Il punto di forza dell'*e-learning*, oggi ampiamente utilizzato anche in ambito universitario italiano anzitutto a beneficio di studenti lavoratori o fuori sede, è quello di permettere a ciascuno di svolgere l'attività nei tempi e nel luogo a lui più congeniali, mantenendo però un'interazione con il docente e con gli altri partecipanti al corso. Con specifico riferimento al corso «Diritto di famiglia e diritti umani» un vantaggio è

6. Pare interessante notare che alcuni partecipanti hanno manifestato la loro difficoltà nell'utilizzare i materiali didattici non in lingua italiana.

stato la possibilità di condividere in modo riservato, e – nelle parole di uno dei partecipanti – «appropriandosi così del corso», i testi di provvedimenti giudiziari inediti scritti nella propria attività professionale. Alcuni hanno inoltre evidenziato il fatto che lo strumento informatico ha consentito di “abbassare” la gerarchia, consentendo anche ai colleghi più giovani e meno esperti di prendere la parola portando le loro opinioni e la loro esperienza.

I gravosi impegni professionali di ciascuno hanno tuttavia reso difficile, se non impossibile, sfruttare tutte le potenzialità dell'*e-learning*, in particolare le attività sincrone, per esempio le chat e le video conferenze, pur originariamente previste nel corso. *In itinere* si è dunque concordato tra tutor e partecipanti di privilegiare lo strumento del forum: talvolta lanciato dal tutor o da un partecipante riprendendo argomenti di attualità (per esempio le recenti sentenze di condanna dell'Italia da parte della Corte di Strasburgo Manuello e Nevi c. Italia, Paradiso e Campanelli c. Italia), talvolta inserendo il forum stesso all'interno dell'unità didattica come esercizio o come verifica che desse modo ai partecipanti di riflettere sull'impatto della giurisprudenza di Strasburgo sull'ordinamento interno. In questo modo è stato possibile socializzare le proprie riflessioni confrontandosi con i colleghi.

La novità e la scarsa dimestichezza con lo strumento informatico hanno creato qualche difficoltà, per esempio con riferimento allo strumento del *wiki* (attività di scrittura collaborativa).

## 5. Un tentativo di bilancio e le prospettive future

I magistrati partecipanti al corso sono stati quattordici (su venti posti disponibili).

Tutti hanno espresso una generale soddisfazione per il corso. Nelle parole di uno dei partecipanti, si è trattato di un corso formulato per contenuti e modalità in modo «assolutamente utile per la formazione del giurista del terzo millennio, sempre più investito di un compito di raccordo fra il diritto scritto – di matrice interna e sovranazionale – e la società con i diritti, espressi, inespressi e in divenire, che in essa si sviluppano, prendono lentamente forma, vanno progressivamente delineandosi». Secondo un altro, «Il corso così come concepito permette ... approfondimenti che non sono possibili attraverso i corsi di formazione usuali di tipo frontale sia per il tempo a disposizione che per le modalità a volte più passive (nel rapporto tradizionale docente-discente)».

È stata in particolare sottolineata la crescita

personale professionale su questi temi, rilevando come il corso abbia sollecitato a cambiare la prospettiva di lavoro sviluppando una sorta di «riflesso condizionato» (l'espressione è di una delle partecipanti al corso) all'applicazione del diritto Cedu. Diversi partecipanti hanno inoltre sottolineato l'utilità delle attività di *assessment in progress* previste al termine di ciascuna unità didattica al fine di verificare le conoscenze acquisite e la capacità di applicare i principi Cedu a vicende concrete: si è in particolare sottolineato che tali attività di verifica costituiscono un esperimento a oggi unico nel panorama dei corsi offerti dalla Scuola superiore ma il *modus operandi* potrebbe invece essere riproposto anche per le altre iniziative in modo da potenziare l'effetto formativo delle stesse. Alcuni partecipanti hanno poi raccontato di aver condiviso con colleghi dei propri uffici i materiali del corso, favorendo così la disseminazione di quanto appreso e maturato. Per potenziare tale diffusione, si è tuttavia rilevata l'opportunità che corsi così lunghi e impegnativi siano meglio valorizzati prevedendo fin da subito nei mesi successivi alla chiusura del corso momenti di riflessione sui risultati del corso stesso nell'ambito della formazione decentrata.

La diversità di ruoli, funzioni e aree geografiche di origine ha reso particolarmente interessante per tutti lo scambio di opinioni e di esperienze sui temi del corso. A questo proposito, una delle proposte fatte per eventuali altre edizioni è stata di coinvolgere anche avvocati italiani e, ove possibile (eventualmente solo per alcune attività es. tavole rotonde monotematiche organizzate con lo strumento della videoconferenza), colleghi magistrati stranieri.

La più rilevante criticità emersa è stata la difficoltà per i partecipanti di conciliare l'impegno richiesto dal corso (circa una mezza giornata alla settimana) e l'attività professionale. La maggioranza per esempio svolgeva le attività proposte nel weekend, spesso a ridosso della scadenza e frequentemente venivano richieste alla tutor dilazioni dei termini di consegna. In considerazione di ciò, si è proposto per eventuali altre edizioni di prevedere, accanto al corso base di dodici sessioni, la possibilità per i partecipanti di iscriversi a percorsi più brevi da poter seguire anche indipendentemente (per esempio un modulo introduttivo da abbinare ad alcune unità didattiche sul diritto minorile oppure sulla relazione di coppia). Più in generale, si è ribadita la necessità di affermare anche dal punto di vista culturale l'imprescindibilità della formazione, anche riconoscendo – in concreto – che le ore impiegate nella formazione stessa sono ore di attività lavorativa.

# Bilancio e prospettive della formazione dei dirigenti

di *Beniamino Deidda*

La tormentata elaborazione dei corsi per aspiranti dirigenti, realizzati con qualche ritardo rispetto ai corsi della formazione permanente, è avvenuta tra molte difficoltà, tra lo scetticismo di gran parte dei colleghi e con qualche incomprensione con il Csm, chiamato ad impartire le linee guida per la formazione.

La novità della struttura dei corsi e la riflessione sui temi dell'organizzazione degli uffici giudiziari dapprima non hanno trovato diffuso apprezzamento tra i frequentanti e nell'opinione dei magistrati più in generale. Ciò ha richiesto al Comitato direttivo e agli esperti della Scuola un lavoro di elaborazione e di aggiustamento dei programmi finalmente apprezzato nelle ultime edizioni dei corsi.

Lo sviluppo della cultura dell'organizzazione degli uffici giudiziari, che non appartiene tradizionalmente alla giurisdizione, ha bisogno del contributo di tutti e specialmente del Consiglio superiore che, nel pieno rispetto dell'autonomia e dell'indipendenza della Scuola, si faccia carico di delineare un modello di dirigente degli uffici capace di rispondere alla domanda di giustizia che sale dal Paese.

## 1. I limiti della legislazione vigente

Non si può dire che siano molte le indicazioni fornite dalla legge istitutiva della Scuola superiore della magistratura per chi voglia riempire di contenuti la formazione di coloro che aspirano a svolgere le funzioni di dirigente degli uffici giudiziari. Il decreto legislativo n. 26 del 2006, infatti, si limita a stabilire che i corsi «sono mirati allo studio dei criteri di gestione delle organizzazioni complesse nonché all'acquisizione delle competenze riguardanti la conoscenza, l'applicazione e la gestione dei sistemi informatici e dei modelli di gestione delle risorse umane e materiali utilizzati dal Ministero della giustizia per il funzionamento dei propri servizi». La caratteristica più evidente di questa previsione è la genericità dei contenuti: i criteri di gestione delle organizzazioni complesse sono così ampi da impegnare parecchie discipline. Più particolari e forzatamente limitati sono gli obiettivi di conoscenza, applicazione e gestione dei sistemi informatici utilizzati dal Ministero della giustizia; ma è difficile pensare che tali obiettivi possano rappresentare i valori formativi essenziali per i futuri dirigenti e siano capaci di riempire da soli il programma di un intero corso per aspiranti dirigenti.

Il compito di indicare obiettivi più concreti è stato affidato dalla legge al Csm e al Ministro della giustizia chiamati a redigere le «linee programmatiche sulla formazione» (art. 12, lett. a), cosa che è puntualmente avvenuta. Deve anzi dirsi che le indicazioni dei due organi si sono venute progressivamente affinando fino a fornire ormai una vera e propria guida per il Comitato direttivo della Scuola. Una particolare difficoltà, tuttavia, si sconta quando si devono fornire linee programmatiche con specifico riguardo alla formazione dei dirigenti.

Va ricordato che in materia di formazione dei dirigenti non vi è stata una lunga elaborazione del Csm, nel tempo in cui la formazione dei magistrati era affidata a quest'organo. Vi sono state iniziative rilevanti nei primi anni del nuovo secolo, specificamente mirate alla formazione dei capi e degli uffici, che hanno visto contributi di esperti di notevole livello. Tuttavia non si può dire che si siano sedimentati metodi o prassi di formazione capaci di indicare linee collaudate anche per il futuro.

Il Comitato direttivo della Scuola si è trovato dunque a percorrere un terreno poco esplorato e lo ha fatto impostando la necessaria interlocuzione con il Csm. Interlocuzione non facile non solo per l'oggetto,

ma anche per la scarsa disponibilità dell'interlocutore che era chiamato a collaborare in una materia per la quale aveva appena perso la sua competenza.

Tuttavia i frequenti incontri hanno permesso di fissare obiettivi prima assai generici e via via sempre più precisi con riguardo alla formazione dei dirigenti e degli aspiranti dirigenti.

Su un altro aspetto è stata preziosa la collaborazione del Csm: quello dell'ammissione ai corsi. La legge, come si sa, non contiene indicazioni, salvo quella relativa alla possibilità di «concorrere all'attribuzione degli incarichi direttivi, sia requirenti che giudicanti, sia di primo che di secondo grado soltanto (per) i magistrati che abbiano partecipato al corso di formazione» (art. 26 bis, co. 5). È evidente che è necessario distinguere la fase della domanda del magistrato relativa all'incarico direttivo (che sola può consentire di individuarlo come *aspirante* ad un incarico direttivo) dalla fase del concorso per l'attribuzione degli incarichi direttivi. Distinzione senza la quale sarebbe impossibile per tutti i richiedenti produrre l'attestazione di partecipazione al corso al momento della domanda, dal momento che avere proposto la domanda è condizione necessaria per poter partecipare al corso. Molto opportunamente è intervenuto l'accordo tra Csm e Scuola in base al quale l'organo di autogoverno invia alla Scuola l'elenco di coloro che hanno proposto domanda per un incarico direttivo (sono cioè diventati *aspiranti*) in modo che essi possano essere ammessi al corso. (Sia detto per inciso che il nuovo TU sulla dirigenza andrebbe corretto sul punto, giacché porta ancora come condizione necessaria per la domanda l'aver *partecipato* al corso per aspiranti dirigenti).

## 2. L'elaborazione dei moduli del corso per aspiranti dirigenti

Il Comitato direttivo si è trovato dunque ad elaborare i contenuti della formazione per i dirigenti, partendo da una limitata esperienza del Csm in materia, da alcune esperienze virtuose in materia di organizzazione degli uffici giudiziari, disseminate su tutto il territorio nazionale e da alcuni riusciti tentativi di formazione per i dirigenti della pubblica amministrazione (il cui contesto è peraltro assai diverso da quello degli uffici giudiziari).

Questa è stata anche la ragione per la quale i corsi di formazione per aspiranti dirigenti sono partiti con un certo ritardo rispetto ai corsi della formazione iniziale o di quella permanente. Ho già dato conto in altro scritto<sup>1</sup> dei contenuti dei corsi.

Qui mi limiterò a dire sinteticamente che l'ipotesi di partenza sulla quale sono stati elaborati i contenuti del corso è data dal fatto che esiste uno spazio di autonomia per il dirigente degli uffici giudiziari che può essere utilizzato per intervenire sulle dinamiche organizzative dell'ufficio. Proprio attraverso questi spazi di manovra il dirigente può migliorare le prestazioni del suo ufficio. Naturalmente questo margine di manovra per il dirigente varia da ufficio ad ufficio, in relazione alle dimensioni, alle caratteristiche territoriali o alla congiuntura della domanda di giustizia. Tuttavia esistono in qualche misura per tutti gli uffici e sono messi in luce da vari indicatori, a partire dalle significative differenze di funzionamento tra uffici giudiziari simili per dimensione e collocazione geografica. Di questo spazio, del resto, di sono serviti quei dirigenti che in questi anni hanno dato vita a diversi progetti di innovazione dell'organizzazione giudiziaria. In quest'ottica gli incarichi direttivi hanno un ruolo rilevante nell'organizzazione dell'ufficio (*il ruolo direttivo*, appunto) perché hanno il compito di migliorare le prestazioni dell'ufficio, di presidiare le linee di lavoro e le opportunità di sviluppo organizzativo. Perciò il ruolo direttivo implica competenze e modi di operare specifici per ciascun presidente di Tribunale o procuratore della Repubblica: implica cioè una professionalità diversa, quella direttiva, che non si sovrappone ma si affianca alla professionalità giurisdizionale. Questa impostazione (del tutto nuova rispetto alla tradizionale formazione del magistrato dirigente) postula che il capo dell'ufficio giudiziario si impadronisca dei processi di programmazione del lavoro giudiziario, che conosca i metodi e le tecniche di direzione dell'ufficio; che, come vuole la legge, conosca i programmi di informatizzazione e le nuove tecnologie utilizzate dal Ministero; che sappia tenere i rapporti con le altre istituzioni e con l'ambiente esterno e rendere conto del proprio operato.

Su quest'ultimo punto il programma del corso non sempre ha trovato immediata adesione tra i partecipanti. La convinzione espressa da qualcuno era che non vi fosse alcuna necessità di avere rapporti con altri che non fossero gli organi previsti specificamente dalle norme in vigore (Csm e Ministero) e, quanto al rendere conto della propria azione (*accountability*), era diffusa l'idea che il magistrato non debba rendere conto a nessuno perché già lo fa con la motivazione pubblica dei suoi provvedimenti. Si tratta di una concezione di netta chiusura, assolutamente dominante fino a tutti gli anni '60, ancorata alla visione della giurisdizione come esclusivo eser-

1. B. Deidda, *La formazione degli aspiranti dirigenti*, in *Relazione del Comitato direttivo della Scuola superiore della magistratura sull'attività svolta negli anni 2012-2015*, Roma, 6 gennaio 2016.

cizio di una funzione alta e ineludibile dello Stato assegnata al *potere giudiziario*. In questa visione è del tutto assente l'idea che la giurisdizione sia anche un servizio, quello appunto di rendere giustizia. Dove si afferma il concetto di servizio pubblico, è ineliminabile l'idea che esso debba essere reso con responsabilità e trasparenza, se non altro perché nelle moderne democrazie nessun potere può essere esercitato senza renderne conto all'opinione pubblica. E non è un caso che negli ultimi anni il tema del rapporto tra gli uffici giudiziari e l'ambiente esterno abbia assunto notevole importanza ed abbia visto molteplici esperienze di rafforzamento della trasparenza pubblica e di comunicazione quali il bilancio sociale, l'ufficio di relazioni con il pubblico, ecc.

Lo spazio assegnato a questo scritto non consente di affrontare gli aspetti, pur assai rilevanti, di metodo e di organizzazione della didattica che, com'è noto, sono fondamentali per la riuscita delle iniziative di formazione, specialmente quando la platea dei discenti sia formata, come in questo caso, di magistrati di notevole cultura ed esperienza.

### 3. Il gradimento dei corsi tra i magistrati

È appena il caso di sottolineare che i programmi sono stati definiti, e via via aggiornati, attraverso un confronto, talvolta vivace e perfino aspro, tra i componenti del Comitato direttivo, il gruppo degli esperti incaricati dalla Scuola e, nel corso di un intero anno, con i magistrati che frequentavano i corsi.

È noto che le prime reazioni che si sono avute in diversi ambiti sono state poco favorevoli alla struttura e ai contenuti dei corsi. Non poteva essere diversamente, dal momento che la Scuola provava a mettere in circolo concetti, prassi e metodi che fino ad allora erano estranei alla cultura dei magistrati, salvo poche eccezioni. I pochi magistrati che avevano dato vita ad esperienze organizzative fuori dal comune hanno avuto inevitabilmente il ruolo di "testimoni privilegiati" e sono stati invitati a raccontare le loro esperienze, così diverse da quelle che appartengono alla generalità degli uffici giudiziari italiani. Ma queste testimonianze, pur importanti, non potevano bastare a creare un consenso diffuso tra i partecipanti al corso, né tra coloro che ne avvertivano gli echi da lontano. Storicamente i magistrati italiani (ma forse non solo loro) sono cresciuti e si sono nutriti di una cultura individualistica e talvolta autoreferenziale per quanto riguarda il ruolo del giudice. Ci hanno insegnato

che la giurisdizione vive del lavoro individuale di ogni giudice, colto, preparato, indipendente e solo con la sua coscienza. Si tratta di un modello di magistrato che tradizionalmente non ha dedicato grande spazio ai temi dell'organizzazione degli uffici e a quelli fondamentali della valutazione dei risultati oggettivi del lavoro giudiziario e delle leve da utilizzare quando si debbano superare difficoltà e criticità organizzative.

Le critiche che sono state rivolte alla struttura di questi corsi sono state di vario tipo<sup>2</sup>, ma sostanzialmente si appuntavano in due rilievi: a) il "taglio" di questi corsi è *aziendalistico* e non si confà allo specifico lavoro dei magistrati che non producono beni o servizi, ma esercitano una funzione essenziale dello stato di diritto; b) i corsi hanno carattere eccessivamente *teorico* (la teoria dell'organizzazione) e non colgono le fondamentali esigenze dei dirigenti degli uffici giudiziari che sono: quella di possedere solida cultura tabellare, saper fare i progetti *ex art.* 37 e i progetti di organizzazione dell'ufficio, tenere i rapporti con i dirigenti amministrativi, governare il personale, provvedere alla sicurezza e alla salute dei lavoratori, ecc.. Per insegnare tutte queste cose è necessario – si è detto – che intervenga un magistrato d'esperienza in grado di conoscer bene i compiti del dirigente di ufficio giudiziario.

Si tratta di rilievi che trovano la loro giustificazione proprio nella cultura che finora è stata propria dei magistrati: del resto per tutti noi finora il modello del buon dirigente è stato quello di un giudice eccellente, capace di dare l'esempio, preparato tecnicamente, autorevole e rispettato dai colleghi. Raramente ci è venuto in mente che il lavoro del dirigente è un lavoro *diverso* da quello del giudice o del pubblico ministero, per il quale occorre servirsi di cognizioni e strumenti che storicamente non sono appartenuti alla cultura dei giudici. L'esperienza si incarica quotidianamente di dimostrarci che un ottimo giudice talvolta si rivela un pessimo dirigente, pur restando fermo che un buon dirigente deve conoscere bene il lavoro giudiziario, se non altro perché ha il compito di organizzarlo.

È questa la ragione per la quale i corsi per aspiranti dirigenti devono fornire ai magistrati quegli strumenti specifici appartenenti alla cultura dell'organizzazione che finora non hanno fatto parte del loro bagaglio. La novità ha generato resistenze, com'è fisiologico; ci sarebbe stato da preoccuparsi se non ne avesse generate. La prova della bontà del percorso intrapreso è venuta con il tempo: a mano a mano che si è provveduto ad apportare ai programmi le modifiche che l'esperienza suggeriva, l'apprezzamento dei

2. Si veda in questo numero il lavoro di M. Guglielmi e G. Fiorentino

corsi è cresciuto<sup>3</sup>. E quando si sono progressivamente meglio conosciuti e diffusi i principi che ispiravano il programma dei corsi, molti li hanno giudicati irrinunciabili.

#### 4. Il rapporto tra la Scuola e il Csm nella formazione degli aspiranti dirigenti

Si tratta di un rapporto che, come è stato già detto<sup>4</sup>, per ragioni occasionali più che per questioni sostanziali, non ha avuto un inizio felice. Ne sono testimonianza le prime linee guida del Csm per la formazione degli aspiranti dirigenti, tutte intese a limitare l'azione e l'autonomia della Scuola fino ad affermare che la Scuola nell'esprimere gli elementi di valutazione sugli aspiranti dirigenti che partecipano ai corsi diventa «organo tecnico ausiliario della competente Commissione consiliare». Tutto questo comunque appartiene ad un passato che, essendo privo di solido fondamento, non ha lasciato molte tracce. Resta peraltro la necessità di impostare correttamente i problemi che derivano dalla formulazione non felicissima della norma. Innanzitutto quello relativo alla valutazione riservata al Comitato direttivo al termine del corso per aspirante dirigente. La legge dispone che il Comitato direttivo «al termine del corso di formazione sulla base delle schede valutative redatte dai docenti nonché di ogni elemento rilevante, indica per ciascun partecipante elementi di valutazione in ordine al conferimento degli incarichi direttivi, con esclusivo riferimento alle capacità organizzative». È chiaro che la norma deve essere interpretata nel suo senso più ristretto. Mai come in questo caso è necessaria un'interpretazione sistematica che tenga fermi i paletti di ordine costituzionale posti dall'Ordinamento. Poiché è indubbio che le valutazioni in ordine al conferimento degli incarichi direttivi spettano al Csm, quelle assegnate alla Scuola devono essere tutt'altra cosa. Proprio le parole usate dal legislatore («al termine del corso di formazione ... sulla base delle schede redatte dai docenti ... indica elementi di valutazione ... con esclusivo riferimento alle capacità organizzative») ci dicono: a) che la valutazione del Comitato direttivo è tutta interna alle logiche del corso; b) che si pone nell'ordine degli strumenti didattici usati dalla Scuola e precisamente come *verifica dell'apprendimento*; c) che essa deve riguardare il cuore delle materie trattate nel corso, cioè *in primis* l'organizzazione degli uffici giudiziari; d) che, in

fine, la valutazione delle capacità organizzative non è la valutazione dell'attitudine a dirigere ed organizzare un ufficio (che spetta al Csm), ma più semplicemente quella che deriva dal grado di apprendimento dei contenuti del corso.

Di questi «*elementi di valutazione*» trasmessi dal Comitato direttivo il Csm farà l'uso che discrezionalmente riterrà opportuno «in ordine al conferimento degli incarichi direttivi». Perciò è evidente che la valutazione della Scuola deve essere intesa in senso esclusivamente tecnico e didattico, cioè come espressione conclusiva (ancorché limitata alle sole capacità organizzative) della positiva frequenza del corso di formazione da parte dell'aspirante dirigente.

Questa interpretazione del ruolo della Scuola in ordine agli elementi di valutazione, divenuta dopo qualche discussione patrimonio dell'intero Comitato direttivo, ha guidato le scelte del settore della formazione dei dirigenti. Si è stabilito di fornire al Csm brevi elementi di valutazione delle capacità organizzative mostrate da ciascun partecipante in termini discorsivi e sintetici, nei quali non si fa ricorso all'aggettivazione tradizionale: sufficiente, buono, ottimo; né a quella, ancora più insidiosa ai nostri fini, di: idoneo, non idoneo; né, infine, a voti espressi in numeri della scala decimale che non si saprebbero come giustificare. Gli elementi di valutazione espressi dal Comitato direttivo sono misurati sui parametri che derivano direttamente dai quattro contenuti principali del corso, che ne rappresentano anzi le linee portanti: capacità di valutare l'andamento del proprio ufficio giudiziario, capacità di organizzare un progetto che superi le criticità esistenti nell'ufficio, capacità di tenere i rapporti esterni, capacità di gestire correttamente il progetto di innovazione adottato. Come è noto, finora il programma prevedeva un'esercitazione in remoto, da elaborare entro venti giorni dalla chiusura del corso, nella quale l'aspirante dirigente, dopo avere individuato alcune criticità nell'organizzazione dell'ufficio giudiziario, proponeva i rimedi necessari avvalendosi degli strumenti che erano stati illustrati durante le giornate del corso. Questo esercizio ha sollevato alcune critiche, non del tutto ingiustificate (inevitabile disparità del tempo necessario per l'elaborazione tra i vari aspiranti, possibilità per ciascuno di avvalersi di contributi ed esperienze già note, ecc.), tanto che il settore preposto alla formazione dei dirigenti aveva pensato in alternativa di far elaborare ai candidati il loro progetto nell'ultima giornata di corso a conclusione di una serie di spunti che sarebbero stati forniti fin dalla settimana precedente l'inizio del corso.

3. Si vedano ad esempio le valutazioni dei corsi tenuti nei mesi di gennaio e febbraio 2016, in generale ampiamente positive.

4. Vedi Gugliemi-Fiorentino, cit.

## 5. I valori di libertà e autonomia della Scuola superiore della magistratura

Come è facile vedere l'interpretazione del ruolo della Scuola nel momento della valutazione degli aspiranti è assolutamente rispettosa delle prerogative dell'organo di autogoverno, se non altro perché delle verifiche di apprendimento formulate dal Comitato direttivo della Scuola il Csm potrà, se lo ritiene, non fare alcun conto al momento del conferimento dell'incarico direttivo. Ma soprattutto si tratta di una interpretazione che è ancorata ad un principio generalmente accolto nella formazione di tutti gli ordini professionali: che gli organi che sono incaricati della formazione professionale debbano essere istituzionalmente diversi dagli organi che valutano la professionalità o dispongono gli avanzamenti di carriera o giudicano delle mancanze disciplinari. Ed è proprio questo principio che, dopo decenni di discussioni (ricordo che la necessità di istituire la Scuola della magistratura come istituzione autonoma dal Csm fu evocata fin dai primi anni '90 del secolo scorso), è alla base della decisione del legislatore che ha approvato il decreto legislativo n. 26/2006. Per la prima volta nell'Ordinamento italiano formazione e autogoverno dei magistrati sono stati separati ed affidati a due distinti organi.

Questo principio è pacificamente accolto in tutte le Scuole europee incaricate di provvedere alla formazione dei magistrati, dove pure non manca uno stretto rapporto tra la Scuola ed altri organi. Lo ricordano alcuni documenti internazionali<sup>5</sup>, che raccomandano la creazione di autorità indipendenti incaricate della formazione dei magistrati, capaci di soddisfare i requisiti di apertura alla società, competenza professionale e imparzialità. Non sembra che possa trovare posto nel nostro Ordinamento una formazione chiusa, autoreferenziale o addirittura preoccupata di conformarsi agli orientamenti prevalenti negli organi di governo o di autogoverno. E, forse, in nessun campo come in quello della formazione degli aspiranti dirigenti il principio esplica i suoi benefici effetti.

La posizione di autonomia istituzionale delle Scuole della magistratura naturalmente non significa che non debba esservi uno stretto contatto con l'organo di autogoverno e con il Ministro della giustizia: anzi, si richiede uno stretto rapporto con questi organi proprio in vista della completezza e della diversificazione dell'offerta formativa. In questa direzione

va letta la norma che prevede l'adozione di linee programmatiche del Csm e del Ministro della giustizia che poi la Scuola dovrà attuare con piena autonomia scientifica e didattica. Proprio l'attuazione delle linee guida che emanano dai due diversi organi dovrebbe avere come corollario un proficuo scambio di vedute, di spunti e progetti, arricchiti dalle diverse competenze degli organi interessati.

Con la finalità di dare un senso a questa prospettiva, da molti mesi il settore della formazione dei dirigenti della Scuola ha deciso di aprire i corsi per aspiranti agli incarichi direttivi invitando un componente del Csm ad illustrare il testo unico per la dirigenza di recente adozione e a dibattere con i partecipanti al corso sui suoi contenuti. Ciò è parso opportuno non tanto per offrire ai magistrati un modello di dirigente cui conformarsi (anche perché, come si sa, l'elaborazione del modello di dirigente è per fortuna in perenne trasformazione), ma per offrire ai futuri dirigenti l'occasione di scambiare punti di vista ed esperienze in un dialogo fecondo con l'organo di autogoverno.

Questa finora illustrata è stata la posizione della Scuola, di piena disponibilità ad ogni contributo. In proposito mi pare necessario ricordare che alcune iniziative formative sono state realizzate per comune iniziativa della Scuola e del Csm, con accordo di intenti e di impostazione didattica.

Destano perciò sorpresa alcune prese di posizione di singoli componenti dell'organo di autogoverno dei magistrati che teorizzano una formazione effettuata sotto il rigido controllo del Csm, specie quando si tratti di quella assai delicata diretta a formare i futuri dirigenti degli uffici giudiziari. Si tratta di posizioni assunte a partire da non molti mesi fa, che forse sarebbero state più comprensibili se fossero state assunte da qualche consigliere del precedente Consiglio superiore, dispiaciuto dal vedere sottratte al Csm competenze di formazione esercitate per molti lustri. Tralascio di considerare altre proposte, come quelle di riportare la formazione dei dirigenti tra le competenze del Csm, *ratione materiae* (diciamo così) o quella di spostare la sede della Scuola da Castel Pulci a Roma. Non è il caso di discutere della ragionevolezza di queste proposte, tanto più che il nuovo Comitato direttivo della Scuola, e segnatamente il suo Presidente<sup>6</sup>, mostrano piena consapevolezza di cosa significhi per la magistratura nel presente momento storico-politico avere una Scuola autonoma in cui tutti i magistrati possano riconoscersi.

5. Vedi ad esempio la Raccomandazione CM/Rec (2010)12 del Comitato dei ministri del Consiglio di Europa in materia di indipendenza, efficienza e responsabilità dei giudici.

6. Si veda il bell'intervento del prof. Gaetano Silvestri, presidente della Scuola, svolto presso la sala conferenze del Csm al Convegno su *Le prospettive della formazione dei magistrati nel quadriennio 2016-2020*.

Nel medesimo Convegno di cui si è fatto cenno vi è stato però l'intervento del presidente della Sesta Commissione consiliare che ha apertamente rivendicato un «*ruolo maggiore al Csm nella formazione dei magistrati*». Proponendo così un salto indietro di almeno dieci anni, quando non esisteva ancora la legge istitutiva della Scuola della magistratura. Poiché si deve ritenere che il presidente della VI Commissione non parli a titolo personale, ma dia voce ad un pensiero da altri condiviso, se ne deve ricavare che si tratta di una rivendicazione preoccupante, soprattutto per gli argomenti che la sostengono. Sono argomenti che si riducono ad un falso sillogismo: «*Ora, se la formazione è solo un aspetto dell'indipendenza della magistratura, il Csm ne è il suo naturale custode*»<sup>7</sup>. Si tratta dell'esatto contrario del principio sopra ricordato che contraddistingue le altre scuole europee secondo cui l'organo deputato alla formazione dei magistrati deve essere tenuto separato dall'organo che ne governa le valutazioni di professionalità, la carriera e i giudizi disciplinari. Il vizio del sillogismo è evidente: se è vero che il Csm è custode dell'indipendenza dei magistrati, non ne deriva affatto che debba anche provvedere alla loro formazione. Anzi, il fatto che la formazione sia affidata ad un altro organo, anch'esso autonomo e indipendente, garantisce meglio una formazione più libera e aperta e certamente meno autoreferenziale<sup>8</sup>.

Si sostiene ancora che una corretta interpretazione delle norme costituzionali imporrebbe il ritorno della formazione alle cure del Csm, giacché «*se al Consiglio spetta la responsabilità di verificare la professionalità dei magistrati, giudicarne sul piano disciplinare le condotte, esaminare i sistemi di organizzazione degli uffici, non si vede come possa restare tanto estraneo al momento formativo*»<sup>9</sup>. Si potrebbe brevemente replicare che proprio nel fatto che il Csm ha quelle competenze sta la ragione fondamentale per cui la legge ha affidato la formazione ad altro organo del tutto autonomo. L'intervento del presidente della Sesta Commissione si conclude auspicando almeno un più penetrante controllo del Csm sull'attività della Scuola, dal momento che non sembra imminente una riforma delle attuali competenze in materia di formazione dei magistrati. Tra i «*temi di stretta attualità*» da discutere prioritariamente negli incontri tra Scuola e Csm vi sarebbe «*la necessità di rivedere i deficit che sono stati*

*riscontrati nei corsi di formazione dei dirigenti relativi ai profili ordinamentali e deontologici*». Ho già mostrato come un giudizio meditato sui corsi per aspiranti dirigenti sia complesso e come sia crescente l'apprezzamento dei partecipanti. Ma questo non toglie che si possa e si debba intervenire da parte della Scuola, secondo le linee elaborate dal Csm, per migliorarne la struttura.

Proprio una lettura costituzionalmente orientata delle norme imporrebbe di ritenere che chi si occupa dello *status* dei magistrati non dovrebbe occuparsi della loro formazione, la quale postula un'ampia libertà di insegnamento e l'apertura alle diverse visioni della società che solo un'istituzione autonoma è in grado di garantire. E non va infine dimenticato che secondo l'articolo 33 della Costituzione «*l'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento e che ... alle istituzioni di alta cultura è garantita piena autonomia*».

## 6. La necessaria unità di intenti

Si potrebbe pensare che le vivaci discussioni nate intorno alla Scuola e alla sua autonomia siano il segno di un rinnovato interesse per la formazione dei magistrati, per la loro indispensabile preparazione tecnica e giuridica e soprattutto per la consapevolezza etica del ruolo che il magistrato ha nelle istituzioni e nella società. In realtà sorge qualche dubbio sulla genuinità di questo interesse, quando si pensa alle discussioni sorte intorno al corso sulla «*giustizia riparativa*» nel quale sarebbero dovuti intervenire anche Adriana Faranda e Franco Bonisoli. Il dibattito che ne è seguito ha costituito per alcuni occasione di contestazione dell'autonomia della Scuola e delle sue scelte formative. Ora non c'è dubbio che le scelte della Scuola si possano e si debbano discutere e, anzi, che questo dibattito sia assai fecondo per la giustizia e per la cultura dei magistrati. Purché resti ferma la libertà e l'autonomia della Scuola nell'operare le sue scelte per le quali le viene attribuita una competenza *esclusiva*. La Scuola ha bisogno del contributo di tutti per operare meglio, ma non ha bisogno di un tutore. Un'idea, questa, che non è stata condivisa dal Comitato di presidenza del Csm che, con un intervento inaudito ha invitato il Comitato direttivo della Scuola ad abolire la sessione del corso con Faranda e Bonisoli.

7. Si veda l'intervento di Luca Palamara nel già citato Convegno sulle prospettive della formazione dei magistrati nel quadriennio 2016-2020.

8. Si veda al riguardo l'intervento del Presidente Valerio Onida che apre questo numero della *Rivista*.

9. L.Palamara, *cit.*

Certamente il Comitato non ha esercitato una competenza propria, ma semmai del Csm (e anche questa era assai discutibile).

Questo clima di confusa rivendicazione di competenze che non stanno scritte nella legge, e meno che mai nella Costituzione, rischia di travolgere anche la formazione degli aspiranti dirigenti. La partita è troppo delicata per essere lasciata ai desideri di straripamento di questo o quel componente delle istituzioni interessate. Le competenze di ciascuno sono così ben

definite ed impegnative che occorre il massimo sforzo per esercitarle al meglio, da parte di tutti. C'è bisogno di una grande concordia di intenti e di lucide sinergie che, da un lato, consentano al Csm di indicare gli obiettivi della formazione dei dirigenti e di operare discrezionalmente le scelte migliori in ordine agli incarichi direttivi e, dall'altro, mettano la Scuola della magistratura in condizioni di formare al meglio i magistrati che saranno chiamati a ricoprire incarichi così delicati.

# La formazione degli aspiranti dirigenti degli uffici giudiziari

di Gabriele Fiorentino e Mariarosaria Guglielmi

Nel settore della formazione dei magistrati aspiranti al conferimento di incarichi direttivi, la prima fase dei rapporti tra Csm e Scuola superiore della magistratura e di avvio dei corsi è stata caratterizzata da aperta cautela nella definizione dei ruoli e delle rispettive responsabilità.

La conseguenza pare essere stata, anche nella percezione dei partecipanti, un approccio sostanzialmente limitativo nei contenuti e nelle metodologie, nonché riduttivo nel contributo conoscitivo che, in vista della selezione, si potrebbe ricavare dall'attività formativa.

Per valorizzare il momento formativo ed evitare che la frequenza dei corsi finisca per costituire mero adempimento formale di un obbligo previsto dalla legge, così frustrando gli obiettivi e le potenzialità dell'istituto, è necessario piuttosto che Consiglio e Scuola si muovano nella direzione opposta, ampliando ed approfondendo i contenuti ed i moduli partecipativi.

Ciò, oltre che per garantire un generale ed effettivo impulso al consolidamento della consapevolezza e della cultura professionale dei magistrati destinati ad assumere responsabilità direttive, anche per definire un modello culturale condiviso di dirigente degli uffici giudiziari, utile soprattutto in funzione delle successive scelte di selezione per il conferimento degli incarichi che il circuito del governo autonomo è chiamato ad operare.

## 1. Il difficile esordio dei corsi per aspiranti dirigenti. Le ambiguità della legge e la difesa delle prerogative consiliari

L'incerto percorso compiuto dalla formazione professionale dei magistrati nella fase di passaggio delle relative competenze dal Consiglio superiore della magistratura alla neo istituita Scuola della magistratura, *descritto in più luoghi di questo numero*, ha incontrato i maggiori ostacoli nel settore della formazione per aspiranti dirigenti.

La Scuola non si è mossa in un settore del tutto "inesplorato": obiettivi culturalmente avanzati e mo-

duli innovativi in tema di formazione dei dirigenti erano già stati individuati e in parte sperimentati in passato dal Consiglio<sup>1</sup>; con le più recenti e apprezzate iniziative del 2009 e del 2010<sup>2</sup>, l'autogoverno aveva avviato la riflessione sulle esigenze formative legate ai mutamenti culturali imposti dal nuovo modello di dirigenza introdotto dalla riforma del 2006.

Tuttavia, l'attività di programmazione e di avvio dei corsi per aspiranti dirigenti si è mossa con particolare cautela, fortemente condizionata dalle inedite problematiche poste dall'art. 26 bis del d.lvo 26/2006, a cominciare da quelle di non poco conto insite nelle ambigue attribuzioni "valutative" all'ente di formazione.

1. Si fa riferimento in particolare alle linee guida sulla formazione dei dirigenti contenute nella risoluzione del Csm del 14 maggio 2003, *Lineamenti sulla programmazione degli incontri di studio per l'anno 2004*.

2. La risoluzione del 29 luglio 2010 dà conto dell'attività formativa svolta dal Csm con il ciclo sperimentale di incontri denominati *Strumenti per i capi degli uffici: la comunicazione pubblica, la valutazione delle prestazioni, governare le interdipendenze governative*.

Come è noto, l'art. 26bis<sup>3</sup> del d.lgs n. 26 del 2006, istitutivo della Scuola superiore della magistratura, con approccio fortemente innovativo, ha stabilito che la partecipazione ai corsi organizzati dalla Scuola sia una condizione di legittimazione per concorrere all'attribuzione di incarichi direttivi di merito.

Particolarmente impegnativa, per le prevedibili ricadute istituzionali e culturali, è la previsione normativa che ha prescritto la partecipazione diretta della Scuola alla formazione del panorama istruttorio rilevante per il merito della valutazione, attraverso la costituzione e l'offerta all'organo di governo autonomo della magistratura di «*elementi di valutazione in ordine al conferimento degli incarichi direttivi*»<sup>4</sup>.

Era inevitabile che innovazioni di tale portata istituzionale e culturale provocassero incertezze e tensioni interpretative ed operative, che hanno replicato nel settore specifico, in sede di concreta determinazione dell'ambito di intervento del neo istituito ente di formazione, quel clima di reciproco e guardingo sospetto e quegli atteggiamenti di gelosa rivendicazione di prerogative esclusive nella definizione dei confini, che – *come si è visto in altri contributi di questo volume* – ha connotato il primo periodo di funzionamento della Scuola nei rapporti con il Consiglio superiore della magistratura.

Di tale clima è senz'altro espressione la delibera del Csm del 12 giugno 2014 «*Linee programmatiche per l'anno 2014 relative alla formazione permanente dei magistrati giudicanti e requirenti che aspirano al conferimento di incarichi direttivi di primo e secondo grado, da trasmettere alla Scuola superiore della magistratura*».

Il Consiglio ha definito ruolo e funzione della partecipazione della Scuola nel percorso di formazione e di selezione per il conferimento degli incarichi direttivi, secondo linee formalmente ineccepibili, ma inequivocabilmente *culturalmente* orientate a circoscrivere e a limitare gli spazi di possibile interferenza dell'attività dell'ente di nuova costituzione con l'esercizio delle proprie prerogative discrezionali. Così si è voluto, sul piano dei principi, fortemente riaffermare che il procedimento di assegnazione ai magistrati delle funzioni direttive «*è di esclusiva competenza del Csm, senza che organi estranei al Consiglio possano incidere o condizionarne le autonome determinazioni*», chiarendo che il Csm ben può utilizzare – conformemente alla previsione normativa – gli strumenti idonei a tal fine («*dove la facoltà di incrementi istruttori compiuti aliunde, da organi esterni alla struttura, quali gli elementi acquisiti dalla Scuola*»), e che la Scuola, nel fornire «*elementi di valutazione in ordine al conferimento degli incarichi direttivi con esclusivo riferimento alle capacità organizzative*», svolgerà le funzioni di «*organo tecnico ausiliario*» della Commissione consiliare competente al conferimento degli incarichi direttivi.

Nel definire l'ambito di apprezzamento rimesso alla Scuola, il Consiglio ha optato per una lettura massimamente conservativa, in linea con il principio di autonomia della formazione dalla valutazione: il Comitato direttivo della Scuola deve ricavare gli «*elementi di valutazione*» da mettere a disposizione del Csm dalle conoscenze acquisite dall'aspirante dirigente unicamente nelle materie indicate al comma 1 dell'art.26 bis; è stato decisamente escluso «*che nel*

3. Per comodità di lettura si riporta il testo della norma :

1) *I corsi di formazione per i magistrati giudicanti e requirenti che aspirano al conferimento degli incarichi direttivi di primo e di secondo grado sono mirati allo studio dei criteri di gestione delle organizzazioni complesse nonché all'acquisizione delle competenze riguardanti la conoscenza, l'applicazione e la gestione dei sistemi informatici e dei modelli di gestione delle risorse umane e materiali utilizzati dal Ministero della giustizia per il funzionamento dei propri servizi.*

2) *Al termine del corso di formazione, il Comitato direttivo, sulla base delle schede valutative redatte dai docenti nonché di ogni altro elemento rilevante, indica per ciascun partecipante elementi di valutazione in ordine al conferimento degli incarichi direttivi, con esclusivo riferimento alle capacità organizzative.*

3) *Gli elementi di valutazione sono comunicati al Consiglio superiore della magistratura per le valutazioni di competenza in ordine al conferimento dell'incarico direttivo.*

4) *Gli elementi di valutazione conservano validità per cinque anni.*

5) *Possono concorrere all'attribuzione degli incarichi direttivi, sia requirenti che giudicanti, sia di primo che di secondo grado, soltanto i magistrati che abbiano partecipato al corso di formazione.*

4. Una ipotesi analoga di contributo tecnico valutativo interferente con le determinazioni consiliari normalmente affidate in via esclusiva al consenso discrezionale collegiale dell'assemblea plenaria del Consiglio superiore – sulla base delle proposte istruttorie elaborate dalla commissione competente – è stato previsto, dal comma 13 dell'art. 12 del d.lgs n. 160 del 2006 in relazione al conferimento delle funzioni giudicanti e requirenti di legittimità, con l'introduzione della Commissione tecnica per la valutazione della capacità scientifica e di analisi delle norme. Non sfugga però la fondamentale differenza derivante dalla circostanza che la Commissione tecnica in questione è organo ausiliario del Csm, strutturalmente integrata nel circuito del governo autonomo con funzioni istruttorie interne (si veda la circolare approvata con delibera del 12 novembre 2008 - n. p. 28652/2008 – e successive modificazioni ) mentre la Scuola è ente separato ed autonomo, strutturalmente e funzionalmente collegato, ma in alcun modo dipendente dal Csm.

*corso di formazione possano essere previsti momenti di verifica delle attitudini direttive dei partecipanti finalizzate a valutarne le concrete capacità organizzative sulla base delle esperienze maturate nella vita professionale, ovvero su questioni, materie o tematiche non oggetto di corso»<sup>5</sup>.*

Il compito della Scuola, quindi, non è quello di procedere direttamente ad una valutazione sulla capacità organizzativa degli aspiranti dirigenti e, in osservanza dell'art. 105 della Costituzione, l'apprezzamento deliberativo sul conferimento dell'incarico direttivo è, esclusivamente ed integralmente, di competenza dell'organo di Autogoverno, il quale potrà discostarsi dalle indicazioni espresse dal Comitato direttivo della Scuola, attribuendo alle stesse un diverso peso nell'ambito della valutazione complessiva della capacità organizzativa dell'aspirante dirigente.

In linea con questa prospettiva, la delibera ha chiarito che il contributo istruttorio della Scuola alla selezione dovrà riguardare tassativamente ed esclusivamente le materie elencate al 1 dell'art. 26 bis (*critéri di gestione delle organizzazioni complesse nonché i sistemi informatici e dei modelli di gestione delle risorse umane e materiali utilizzati dal Ministero della giustizia per il funzionamento dei propri servizi*) ed ha escluso che le schede di valutazione e le conseguenti indicazioni del Comitato direttivo possano esprimere per ciascun partecipante giudizi formulati con motivate valutazioni sul livello di apprendimento o di rendimento, ovvero articolati su scale di valutazione (come ad es.: *eccellente, buono, sufficiente etc.*). «*Siffatti giudizi, infatti, presuppongono una approfondita e complessiva conoscenza delle attitudini organizzative del partecipante, secondo un giudizio esulante dalle competenze della Scuola per l'attività ad essa richiesta*» che la delibera limita chiaramente alla enucleazione di «*elementi di*

*valutazione*», non sostitutivi del più articolato giudizio sulle capacità organizzative dell'aspirante dirigente, spettante in via esclusiva al Csm. Per scongiurare ogni possibile diretta interferenza fra l'ambito dei poteri valutativi dell'autogoverno e formazione, la delibera ha posto vincoli anche sulla metodologia, escludendo la possibilità di procedere alla somministrazione di test attitudinali, questionari o altre forme di verifica che implicino giudizi sul livello di apprendimento dei partecipanti<sup>6</sup>.

Definite con nettezza finalità dell'attività di formazione e natura del contributo conoscitivo che ne può derivare, la delibera ha tuttavia delineato più ampie prospettive sul piano dei contenuti, richiamando la pregressa elaborazione consiliare sull'importanza di una formazione estesa alla generale competenza della dirigenza, che tenga in considerazione la complessità delle responsabilità connesse, a partire da quelle relative ai profili ordinamentali ed organizzativi, nonché burocratici ed amministrativi della attività giudiziaria, di coordinamento e stimolo della qualità della funzione giurisdizionale, dei compiti di valutazione e vigilanza sui magistrati degli uffici.

## 2. I primi corsi per aspiranti dirigenti: il bilancio della Scuola e il giudizio dei partecipanti

La Relazione del Comitato direttivo sull'attività svolta negli anni 2012-2015 offre un primo bilancio della Scuola sulla formazione degli aspiranti dirigenti: nel rispetto delle rigorose e tassative indicazioni metodologiche ed operative fornite dal Consiglio, la Scuola ha ritenuto di ancorare gli «elementi di valutazione» di ciascun aspirante, «*oltre che alla di-*

5. Si specifica nella delibera che «*Una diversa opzione interpretativa, che riconosca al Comitato direttivo della Scuola il potere di esprimere valutazioni sulle complessive capacità organizzative dell'aspirante dirigente, oltre a costituire una forzatura del dato letterale della norma, non trova riscontro sul piano sistematico; ed opinare diversamente comporterebbe una illogica duplicazione di valutazioni, con reciproche interferenze prive di riferimento normativo, in quanto la valutazione del Comitato direttivo si sovrapporrebbe inutilmente al parere attitudinale specifico espresso dal Consiglio giudiziario territorialmente competente, quale organo ausiliario deputato ad esprimere un parere sulle attitudini direttive dell'aspirante dirigente sulla base di tutti i dati acquisiti, teorici ed esperienziali, riferiti al complessivo iter professionale del magistrato in scrutinio.*

*Ad ulteriore esplicitazione argomentativa, non è fuor d'opera sottolineare come le indicazioni del Comitato direttivo estese alle complessive capacità organizzative del magistrato rischierebbero di rivelarsi fuorvianti in quanto espresse sulla base di una conoscenza parziale del profilo professionale del magistrato, non disponendo la Scuola delle principali fonti di conoscenza necessarie ad esprimere una compiuta valutazione ed in particolare del complessivo patrimonio di conoscenze del singolo aspirante, proiettate nell'esercizio concreto della giurisdizione».*

6. Tale esclusione è motivata nella delibera da diverse ragioni: «*In primo luogo, i relativi risultati sarebbero fortemente condizionati dai diversi tempi di "metabolizzazione" delle nozioni acquisite da ciascun partecipante e quindi fornirebbe al Csm inadeguati "elementi di valutazione". In secondo luogo, la materia di cui al comma 1 dell'art. 26 bis non si presta ad essere incasellata in risposte preconfezionate da rendere in test attitudinali, questionari o altre forme di verifica, non essendo prospettabile una formula prestabilita di gestione di organizzazione complesse, come gli uffici giudiziari; al riguardo vale evidenziare che il dirigente spesso si trova di fronte a molteplici soluzioni organizzative, la cui valutazione è rimessa esclusivamente al Csm. Infine, i risultati di siffatte verifiche si rivelerebbero estremamente generici e quindi inidonei ad offrire al Csm il contributo di conoscenza richiesto dal legislatore».*

*ligente e proficua partecipazione al corso*», ad una esercitazione da svolgersi in remoto entro 20 giorni dalla fine del corso, nella quale ogni partecipante fosse chiamato ad elaborare un progetto capace di affrontare una situazione di criticità organizzativa individuata nel suo ufficio o in uno similare, e di consentire – attraverso la valutazione dell’elaborato – la verifica «*dell’abilità di personalizzazione dei concetti e delle nozioni che il corso ha presentato nelle varie sessioni*», con esclusione di giudizi contenenti dati numerici o l’uso della tradizionale aggettivazione (*insufficiente, buono, ottimo, ecc.*) «*che avrebbero rimandato ad una graduazione di valori di difficile e opinabile costruzione*». Quanto alla scelta di dedicare l’attività formativa in assoluta prevalenza allo studio dei sistemi di gestione delle organizzazioni complesse, in adesione alla previsione normativa del comma 1 dell’art. 26 bis, la stessa relazione richiama le criticità indicate dai partecipanti, che hanno segnalato «*un’impostazione aziendalistica di impronta privatistica, più adatta alla gestione di ‘aziende’ complesse che a quella degli uffici giudiziari deputati a quel particolare compito che è il rendere giustizia, l’astrattezza di qualche lezione*», più centrata sulla «*teoria dell’organizzazione’ che sui concreti nodi relativi all’organizzazione degli uffici giudiziari*», e la mancata previsione di specifiche sessioni dedicate a settori di particolare rilievo per il dirigente, come il regime tabellare, le valutazioni di professionalità, le spese giudiziarie, l’organizzazione della sicurezza e della salute dei lavoratori del proprio ufficio.

In relazione a tali rilievi, la relazione dà conto della consapevole scelta compiuta nel riservare la formazione su questi ultimi aspetti a coloro che sono già titolari di incarichi, privilegiando per gli aspiranti dirigenti lo sviluppo di competenze di programmazione e di gestione dell’attività, in ragione delle positive ricadute che la crescita professionale sotto questo profilo può avere in termini di progettualità e capacità di rinnovamento organizzativo.

In vista della redazione delle presenti note, *Questione Giustizia* ha raccolto informazioni ed impressioni, in via assolutamente informale e senza alcuna pretesa di rilievo statistico scientifico, da un numero significativo di frequentatori dei corsi per la formazione degli aspiranti dirigenti tenuti nel 2015. Pur nella varietà dei contributi e delle opinioni, si possono individuare alcuni punti specifici che hanno richiamato l’attenzione della generalità degli intervistati.

Un primo dato, di rilievo non solo pratico e logistico, è quello relativo alla diffusa percezione della sproporzione nell’investimento di tempi e risorse, della Scuola e dei soggetti interessati, rispetto all’effettiva consistenza dell’attività formativa. Al di là delle difficoltà di collegamento e trasporto per raggiungere dalle sedi di più disparata provenienza il luogo in

cui la formazione è offerta – Scandicci –, si è da molti sottolineato come l’attività formativa sia risultata strutturata in moduli poco concentrati, con eccessivi spazi di pausa, così da impegnare un numero di giorni ingiustificato rispetto all’attività effettiva, mentre potrebbe ridursene la durata complessiva ravvicinando le sessioni di studio secondo cadenze più serrate e stringenti.

Sostanzialmente tutti gli “intervistati”, conformemente a quanto evidenziato dalla relazione quadriennale, hanno osservato come la prospettiva culturale del corso fosse piuttosto unidimensionale, focalizzata in via esclusiva sugli aspetti manageriali operativi di gestione dell’organizzazione complessa, trascurando in maniera pressoché completa gli ulteriori profili di impegno del dirigente giudiziario che riguardano il *proprium* della funzione, come quelli ordinamentali, burocratici e giurisdizionali.

Da molti tale impostazione è stata valutata come utile arricchimento professionale per via dell’approccio con panorami culturali e metodiche di lavoro che sono in linea di massima estranei all’esperienza giudiziaria tradizionale, e del tutto inediti per chi non abbia già assunto incarichi di natura organizzativa, e ne è stato quindi apprezzato il valore di apertura e stimolo in ambiti di sicuro interesse.

Altri ne hanno invece affermato la distanza e la non immediata coerenza con la peculiarità di un settore professionale in cui l’efficienza organizzativa, pur utile, non può fare premio sulla qualità delle decisioni e la coerenza di merito con il modello costituzionale di magistratura, ed hanno lamentato la carenza di supporti formativi nei settori più specificamente connessi alla giurisdizione – quindi l’organizzazione e la gestione degli uffici giudiziari, secondo l’articolata e speciale dimensione burocratica risultante dalla legislazione primaria e dalla regolamentazione consiliare, la direzione del personale amministrativo, e i rapporti con il Ministero.

Minoritarie posizioni hanno segnalato il valore di mero orientamento culturale promozionale astratto di tale impostazione, privo di ricadute immediatamente percepibili nella realtà di molti uffici giudiziari.

Comune e generalizzata è dunque la percezione di una limitatezza del panorama formativo offerto, che conferma a valle la connotazione conseguente alle scelte metodologiche del Consiglio e della Scuola operate a monte.

In coerenza con quanto precede, accenti critici generalizzati sono stati rivolti dai partecipanti alla strategia adottata per ricavare gli elementi di valutazione dell’attitudine direttiva che la legge demanda alla Scuola. La redazione di un elaborato nei venti giorni successivi al corso ha dato a molti una impressione di estemporaneità e casualità, ritenendosi che fosse molto debole il collegamento tra aspetti for-

mativi e profilo valutativo. Comune a molti è stata la rappresentazione di un certo scetticismo sull'utilità e congruità di un elaborato piuttosto genericamente definito nelle richieste, composto del tutto al di fuori del contesto formativo, la cui genesi non è controllabile dai valutatori e di cui, peraltro, non sono noti gli esiti non avendo avuto i partecipanti alcun riscontro in ordine alla qualità dei contenuti proposti.

Un tema che ha attratto l'attenzione degli intervistati è quello relativo all'opportunità di differenziare la formazione in base al tipo di incarico direttivo cui si aspira, e quindi del settore – giudicante e requirente – in cui l'ufficio opera, ovvero, secondo alcuni, anche in ragione delle dimensioni dell'ufficio, secondo un criterio discrezionale che ha ormai trovato riconoscimento formale nella nuova disciplina consiliare in materia. A fronte di chi ha affermato l'utilità della distinzione in ragione delle innegabili differenze strutturali, altri hanno opposto – in questo aderendo alle indicazioni consiliari ed alle scelte in concreto operate dalla Scuola – l'opportunità di fornire un generale orientamento formativo comune ed unitario, lasciandone poi alle singole esperienze di specie la declinazione nelle forme più utili ed opportune.

### **3. Quale futuro per la formazione dei dirigenti? Le buone ragioni per realizzare un forte investimento in questo settore**

Le criticità rilevate dagli utenti nella consultazione informale condotta dalla *Rivista* e dalla stessa relazione quadriennale della Scuola confermano i limiti di una scelta modulata sulla stretta osservanza del dato normativo, improntata a obiettivi di “riduzione” e “limitazione”, solo in parte imposti dalla necessità di far fronte ad inevitabili iniziali difficoltà operative e alle esigenze di sperimentazione dei nuovi corsi.

Valorizzando la stretta connessione che il dato normativo ha posto fra attività di formazione e accesso alla procedura concorsuale, prevedendo fra l'altro un limite temporale di validità del contributo istruttorio fornito al Consiglio dalle schede di valutazione, si opta per una lettura riduttiva degli scopi e degli ambiti dell'attività formativa che la Scuola deve svolgere in questo settore.

Il rischio è che la partecipazione degli aspiranti dirigenti ai corsi di formazione possa diventare un mero adempimento formale, obbligatorio e necessario ad ottenere un titolo di legittimazione al concorso, piuttosto che una reale occasione di innalzamento della consapevolezza nonché del livello professionale dei dirigenti degli uffici giudiziari.

Tale risultato sarebbe sicuramente molto al di sotto delle potenzialità della Scuola, nonché dell'investimento materiale, umano e culturale che è stato fatto con la sua creazione ed introduzione.

Le resistenze culturali e l'approccio difensivo del Consiglio, indotti dall'ambigua attribuzione normativa di poteri “valutativi” ai formatori, unitamente alle difficoltà operative e logistiche incontrate dalla Scuola, hanno “pesato” in questa prima fase di sperimentazione, e impedito il più ampio sviluppo di tutte le “potenzialità” dello strumento formativo rispetto agli obiettivi di crescita culturale e qualitativa della funzione dirigenziale.

La percezione è che non si sia ancora acquisita nell'autogoverno e nella magistratura una piena consapevolezza del primario rilievo che una formazione non più estemporanea, ma affidata stabilmente alla Scuola, può assumere in vista dell'effettivo processo di crescita e di rinnovamento della dirigenza.

Un processo che passa necessariamente attraverso l'elaborazione di una comune visione del ruolo, delle caratteristiche e delle responsabilità del buon dirigente, e l'affinamento diffuso nell'intera magistratura di una professionalità in grado di sperimentarsi validamente anche sui profili dell'organizzazione e della gestione degli uffici e dei servizi.

Dietro la sia pur limitativa impostazione della previsione normativa, che ha introdotto l'obbligatoria formazione solo per gli aspiranti dirigenti, circoscrivendola peraltro ai profili gestionali più marcatamente “aziendalistici” e “manageriali”, dobbiamo dunque saper cogliere la giusta intuizione del ruolo di necessario ausilio che la formazione deve svolgere per il corretto esercizio dei poteri valutativi e discrezionali del Consiglio nella fase della selezione.

Nel sistema delineato dalla riforma, la nomina dei dirigenti si configura chiaramente come il punto di arrivo di un percorso, che trova origine nell'intervento formativo: dopo la prima fase di sperimentazione compiuta in questi anni presso la Scuola, si deve dunque ripensare i corsi sulla dirigenza come parte di un progetto di formazione più ampio, che consentirà di valorizzare anche le esperienze e l'elaborazione culturale che su questo tema è da tempo stata avviata nella magistratura e nell'autogoverno.

Un forte investimento sulla formazione, affidato oggi alla stabile programmazione della Scuola, può rappresentare un punto di svolta nell'attuale fase di applicazione del nuovo statuto della dirigenza che, sotto la spinta della forte esposizione dell'autogoverno determinata dalla politica delle nomine e della malcelata insoddisfazione che rispetto ad essa serpeggia all'interno di una larga parte della magistratura, potrebbe indirizzarsi verso una significativa revisione dei contenuti più fortemente innovativi introdotti dalla normativa primaria e secondaria.

Dopo i primi anni di convinta attuazione della riforma, l'autogoverno rischia di intraprendere un percorso "a ritroso" sul piano dell'esercizio della discrezionalità, con l'obiettivo di ridurre proprio gli ambiti nei quali è stata significativamente ampliata, mediante l'introduzione dei criteri selettivi del merito e delle attitudini.

Significativa è in tal senso la recente modifica del Testo unico sulla dirigenza: la delibera del 28 luglio 2015 ha «rielaborato i criteri oggettivi per la valutazione dell'idoneità direttiva», con l'obiettivo di «guidare il Csm nell'esercizio della propria discrezionalità valutativa» e di «fornire a ciascun magistrato chiare indicazioni in ordine ai possibili sviluppi della propria carriera»<sup>7</sup>.

L'intervento riformatore muove dunque dall'esigenza dichiarata di disciplinare con criteri più vincolanti il momento della selezione, ancorandola al rilevamento di una pluralità di elementi che compongono articolate griglie di indicatori, differenziate in relazione alla tipologia e alle dimensioni dell'ufficio da conferire.

Secondo gli auspici espressi nella relazione introduttiva, il limite in tal modo posto all'apprezzamento discrezionale della rilevanza che deve essere attribuita ai percorsi professionali in relazione alle diverse funzioni direttive e semidirettive consentirà di assicurare maggiore «trasparenza», «prevedibilità» e «certezza» delle decisioni consiliari.

Si colgono in queste indicazioni l'esigenza dell'autogoverno di dare una risposta ai segnali di sfiducia provenienti dalla magistratura e al diffuso sospetto di decisioni arbitrarie e condizionate da logiche spartitorie, ma anche le difficoltà connesse al peso delle prerogative e delle responsabilità legate alla discrezionalità.

Un peso divenuto nel tempo particolarmente gravoso per il cumularsi di fattori e dei sintomi del "rigetto" di quegli elementi di cambiamento che si è voluto innestare con la riforma nel corpo della magistratura: la mancanza di una effettiva svolta culturale, a favore del convinto superamento del criterio dell'anzianità e della stabilità negli incarichi e, dunque, delle certezze e delle aspettative di carriera; la deludente *performance* del nuovo sistema quadriennale di professionalità e di conferma dei dirigenti, che ha fatto mancare alla procedura di selezione il fondamentale apporto di una adeguata e attendibile base conoscitiva; la centralità che il tema della dirigenza ha assunto nel dibattito

interno alla magistratura, sotto la spinta di contraddittorie esigenze, legate da un lato alle prospettive individuali di carriera, alimentate dal processo di rinnovamento anche generazionale della dirigenza e di maggiore mobilità introdotto dalla temporaneità degli incarichi, e, dall'altro, alla crescente rilevanza che la guida di dirigenti capaci, motivati e responsabili ha assunto per gli uffici e per le condizioni di lavoro dei singoli.

Che questo groviglio di problematiche possa essere risolto attraverso la periodica riscrittura della normativa secondaria, e la individuazione di indicatori sempre più dettagliati e stringenti non è pensabile e neppure auspicabile: la discrezionalità è parte essenziale del nostro sistema di autogoverno, ad esso connaturata, e ne va per questo difesa e rivendicata la valenza culturale e politica di ineliminabile strumento del governo indipendente e autonomo della magistratura.

Occorre poi essere consapevoli che la riformulazione degli indicatori, alla ricerca di sempre più stringenti criteri "oggettivi", non può che approdare alla reintroduzione dell'anzianità o ad una crescente valorizzazione dell'esperienza acquisita in pregresse esperienze direttive o organizzative che, in assenza di valutazioni intermedie attendibili, è destinata ad accentuare una "circolarità" ininterrotta nel conferimento degli incarichi, con buona pace del principio di temporaneità.

E tuttavia non si può ignorare che esiste oggi un problema di corretto e credibile esercizio della discrezionalità consiliare, e con questo occorre fare i conti.

La riforma ha rappresentato una grande scommessa sulla capacità dell'intero circuito dell'autogoverno di saper operare per un effettivo rinnovamento della dirigenza, superando le prevedibili resistenze interne al cambiamento, e facendo affidamento su una diffusa consapevolezza della magistratura di poter in tal modo concorrere a garantire efficacia e qualità del servizio reso ai cittadini.

Un risultato non ancora acquisito, e destinato ad allontanarsi se al centro del dibattito sulla dirigenza nella magistratura e nell'autogoverno resta unicamente il momento della selezione, e non si compie un serio investimento anche sulla formazione: nessuna opera di ulteriore affinamento degli indicatori e di "imbrigliamento" della discrezionalità potrà garantire risultati migliori nella selezione di dirigenti in mancanza di fonti di conoscenza attendibili, e di per-

7. Così nella relazione introduttiva al nuovo Testo unico. Si cita ancora testualmente: «L'iniziativa si pone in linea con le parole pronunciate dal Presidente della Repubblica emerito, Giorgio Napolitano, in occasione della cerimonia di insediamento dell'attuale Consiglio. Affermava il Presidente che "all'amplessima discrezionalità di cui il Consiglio gode nel valutare i requisiti attitudinali e di merito dei magistrati al fine del conferimento di posti direttivi e semidirettivi deve dunque accompagnarsi una più netta "presa di distanze" dalle appartenenze, che rischiano di viziare di pregiudizialità le valutazioni"».

corsi formativi e di crescita professionale di tutta la magistratura, mirati all'acquisizione diffusa dei valori e delle conoscenze di cui deve essere portatore il buon dirigente.

Le dinamiche di "carrierismo", che nel tempo si sono ricreate per effetto della prospettiva di un più facile accesso agli incarichi direttivi, e che rischiano di essere incentivate per l'obiettiva assenza di serie verifiche quadriennali sui percorsi di graduale avanzamento nella dirigenza valorizzati a fini attitudinali dai nuovi indicatori del Testi unico, contribuiscono ad allontanare dall'ispirazione di fondo della riforma e delle scelte compiute dall'autogoverno con l'adeguamento della normativa secondaria: la funzione dirigenziale come «servizio»; l'esercizio delle prerogative ad essa connesse in funzione di più efficienti e condivisi moduli organizzativi e della valorizzazione delle professionalità dei singoli che devono concorrere alla buona gestione degli uffici.

Uno degli ambiti nei quali questa visione può e deve essere recuperata e l'autogoverno può tornare a promuovere un modello di dirigenza che sia coerente con il percorso di rinnovamento avviato dalla riforma e con i criteri utilizzati in fase di selezione, è quello della formazione.

E in questa prospettiva occorre che – superando la riduttiva interpretazione che ne ha proposto la previsione normativa legandola all'accesso alle procedure concorsuali per dirigenti – si incentivi un'azione formativa, mirata alle esigenze specifiche di conoscenza dei temi organizzativi, gestionali e ordinamentali, il più possibile diffusa ed estesa.

Con gli strumenti formativi il Csm può riappropriarsi di importanti spazi per un'attività di orientamento culturale anche rispetto alle Procure, che la riforma ha volutamente sottratto ai più incisivi poteri conformativi che l'autogoverno esercita sulla dirigenza degli uffici mediante gli strumenti tabellari e dell'organizzazione. Senza operare forzature rispetto alla scelta del legislatore, l'attività di formazione può contribuire alla creazione e alla diffusione di un modello di Procuratore che valorizzi la capacità di guida responsabile e al tempo stesso partecipata dell'ufficio, e attenui i rischi di una interpretazione burocraticamente verticistica del ruolo direttivo insiti nell'impianto normativo.

C'è allora da augurarsi che, cessata l'emergenza legata alla necessità di assicurare in tempi brevi la partecipazione al corso di un elevato numero di candidati nelle procedure concorsuali e superata la fase transitoria, si possa avviare una nuova stagione per la formazione anche nel settore della dirigenza.

Decisivo sarà il ruolo di indirizzo che il Consiglio saprà assumere, a cominciare dall'elaborazione delle linee guida. Se – come si è visto – nella prima delibera di programmazione, si è tracciata con una

chiara *actio finium regundorum* una linea di demarcazione fra le prerogative della Scuola e quelle del Consiglio, per il futuro sarà necessario indirizzare lo sforzo di positiva elaborazione verso l'indicazione dei tratti culturali e professionali del modello di dirigente che l'autogoverno intende promuovere e che l'attività formativa potrà rafforzare.

Un importante segnale in questa direzione si coglie già nelle *Linee programmatiche sulla formazione e l'aggiornamento professionale dei magistrati per l'anno 2016* approvata il 4 giugno 2015. Nel ribadire l'importanza di una formazione specifica per gli aspiranti dirigenti sui criteri di gestione delle strutture organizzative complesse e per l'acquisizione delle necessarie competenze nell'applicazione e nella gestione dei sistemi informatici e nel management delle risorse, la delibera delinea l'obiettivo della «*formazione di un comune patrimonio di conoscenze in ambito dirigenziale, sia pure nel pieno rispetto del pluralismo culturale*», e richiama alla necessaria attenzione da riservare alla materia ordinamentale, sia con riferimento alla normativa primaria sia con riguardo alla normativa secondaria adottata con le delibere del Csm, nonché alle concrete esperienze dei magistrati che abbiano già avuto modo di confrontarsi positivamente con le diverse problematiche connesse alla funzione direttiva. Ne emerge la visione di una azione formativa più complessa, che deve investire su tutti i contenuti della funzione dirigenziale, e sulla acquisizione di una comune consapevolezza delle ricadute che questa ha sull'amministrazione della giurisdizione e dell'autogoverno.

In questa direzione, anche la Scuola potrebbe abbandonare la prospettiva di mera puntuale attuazione del dato normativo e, nella condivisione di obiettivi e nella costante interlocuzione con l'organo di governo autonomo, assumersi, tutta intera, la sostanza della funzione che l'ordinamento le affida. Così, è stato da più parti rilevato, potrebbe allargare l'ambito dei contenuti a tutti i profili rilevanti delle funzioni direttive. Potrebbe garantire, più che una episodica somministrazione di contenuti e riflessioni innovative, in quanto estranee all'ordinario bagaglio professionale del magistrato, la costruzione di un *percorso* coerente ed omogeneo di avvicinamento graduale all'incarico direttivo, in una sorta di formazione permanente, o almeno continuativa, degli aspiranti. Si potrebbe pensare ad una generale impostazione unitaria, diversificata nell'evoluzione secondo le peculiarità specifiche degli uffici – per settori e dimensioni.

Una attività che naturalmente non potrebbe essere realizzata nei pochi giorni in cui si articola un corso ordinario presso la Scuola e che richiederebbe nuovi moduli organizzativi: si potrebbe pensare di limitare la permanenza presso la Scuola alla durata già pre-

vista, magari realizzando una scansione più serrata dell'attività e riducendo il numero di giorni, e attivare una sorta di laboratorio permanente, per mezzo degli strumenti informatici utilizzabili da remoto – secondo il modello di *e-learning* già praticato fruttuosamente in altri settori – nel quale sviluppare un maggiore numero di temi ed una interlocuzione più diretta ed individuale con ciascuno dei partecipanti, di cui si potrebbero individuare le esigenze formative.

In tale contesto, sulla base di un più solido e sperimentato rapporto empirico, sarebbe ben più facile e proficuo raccogliere, sulla base di evidenza obbiettive, che possono anche essere più numerose e distribuite in un arco di tempo più ampio, affidabili elementi di riscontro del percorso formativo effettuato dai partecipanti, e del loro grado di maturazione e consapevolezza, da offrirsi al Csm a supporto delle scelte discrezionali selettive da effettuarsi.

## La formazione decentrata: uno sguardo d'insieme

di *Giacomo Fumu*

Muovendo dal sistema della formazione decentrata costruito dal Consiglio superiore della magistratura, la Scuola superiore ha creato in autonomia una propria struttura la quale, pur ispirata sia nell'organizzazione territoriale sia nelle finalità a quella preesistente, si caratterizza tuttavia per il superamento – attuato con la previsione di una compagine unica composta da magistrati professionali ed onorari – del precedente assetto che distingueva l'offerta formativa, anche nell'attribuzione delle relative funzioni, a seconda dei destinatari.

Alle strutture periferiche unitarie sono quindi attribuiti vari e rilevanti compiti che, a partire dalla importante cura della formazione iniziale e continua della magistratura onoraria, si snodano attraverso la collaborazione alla formazione dei Mot, alla formazione internazionale, a quella di riconversione, all'innovazione tecnologica, per giungere alla formazione comune dei giovani laureati che, frequentando periodi di tirocinio negli uffici giudiziari, si apprestano ad intraprendere la propria attività nel campo delle professioni e del servizio allo Stato.

### 1. Le ragioni di un'iniziativa di formazione

La realizzazione del progetto della formazione decentrata risale alla risoluzione del Consiglio superiore della magistratura del 26 novembre 1998, con la quale l'organo di governo autonomo ne aveva individuato struttura, contenuti e caratteristiche essenziali, ritenendola strumento irrinunciabile per il potenziamento della crescita culturale e professionale di ciascun magistrato, dunque funzionale anch'essa al rafforzamento della sua indipendenza ed antidoto, per il pluralismo che la distingue, contro ogni rischio di omologazione e comodo conformismo.

Nell'occasione il Csm aveva sottolineato la necessità di integrare l'offerta formativa già erogata a livello elevato in sede centrale coinvolgendo nell'attività di formazione continua i molti magistrati che, per problemi personali o ragioni d'ufficio, avessero difficoltà a spostarsi dal proprio luogo di residenza. Ma non solo, perché veniva valorizzata anche la concorrente esigenza di creare sedi di confronto riservate a fasce specializzate di magistrati, di perfezionare l'attività di formazione in occasione del mutamento di funzioni, di ripensare le iniziative in tema di for-

mazione dei dirigenti degli uffici giudiziari in termini di vera e propria "scuola per l'accesso alle funzioni", di potenziare l'offerta di formazione complementare, di realizzare un programma organico di formazione della magistratura onoraria, di intensificare occasioni di formazione comune con gli altri operatori della giustizia ed in primo luogo con gli avvocati.

Era stata creata pertanto una rete di referenti per la formazione, di nomina consiliare, individuati sulla base delle particolari competenze di ciascuno sul terreno della formazione dei magistrati, da affiancarsi ad un'accertata e qualificata competenza professionale. Se ne era delineata la funzione di segmento periferico della struttura consiliare (Comitato scientifico – Commissione IX – Consiglio), e determinato l'organico, con la previsione di un numero di presenze da uno a tre, a seconda delle dimensioni del Distretto; si era altresì ipotizzato, in considerazione della prevista gravosità dell'attività, la possibilità di un esonero parziale dal lavoro giudiziario dei magistrati in essa coinvolti.

Il Csm aveva dunque fin dall'origine colto ed illustrato la natura fondante della formazione decentrata: quella della complementarità con le iniziative di livello centrale e della necessaria contemporaneità e

non fungibilità con esse, perché destinata a soddisfare esigenze qualitativamente diverse ed a perseguire obiettivi differenti; fermo restando il principio che il costante e proficuo collegamento fra il centro e la periferia favorisce sempre e comunque la diffusione di contenuti e metodi sperimentati in sede centrale e contemporaneamente costituisce una preziosa fonte di conoscenza dei bisogni formativi più diffusi, delle prassi maturate nei vari Distretti e delle attitudini formative dei singoli magistrati suscettibili di valorizzazione anche a livello centrale.

Vi sono infatti bisogni ed obiettivi della formazione che possono essere soddisfatti più efficacemente in unica sede comune: la centralità di un'iniziativa consente, pure per l'ampio bacino cui è possibile attingere, l'accesso ad un corpo docente al massimo delle proprie potenzialità – anche nell'ambito delle professioni e dell'Università – che garantisce il più ampio pluralismo delle culture e delle provenienze; e favorisce altresì l'opportunità dello scambio culturale ed operativo tra realtà giudiziarie diverse, il confronto tra costumi professionali differenti, la diffusione di soluzioni organizzative ed interpretative originali, spingendo verso l'alto i livelli di professionalità nell'esercizio della giurisdizione e la consapevolezza "colta" nell'esercizio dell'autonomia di ciascuno, senza alcun cedimento verso l'imposizione dall'alto di un "modello" di magistrato.

Discorso diverso è da farsi invece per la formazione decentrata e per l'attività delle relative strutture periferiche, tipicamente indirizzata, per la maggior prossimità con i fruitori, verso un diverso approccio formativo: i corsi cd "emergenziali", volti ad elaborare e condividere prime valutazioni "a caldo" su novità legislative e giurisprudenziali, la cui organizzazione richiede rapidità ed agilità; quelli di rilevanza territoriale, ossia strettamente connessi alle specifiche esigenze formative di alcuni Distretti, collegate a particolari peculiarità sociali o economiche; ed ancora i corsi di formazione della magistratura onoraria; i corsi di riconversione, riservati ai magistrati in passaggio da una funzione o da una materia ad un'altra; i corsi di lingue straniere e quelli in materia organizzativa collegati a iniziative e progetti di innovazione giudiziaria in sede locale; le iniziative dei "formatori europei" (progetto *European Gaius*) disciplinate dalla delibera consiliare del 13 aprile 2011.

Da rimarcare, altresì, come elemento caratterizzante la formazione decentrata sia stato, fin dall'inizio dell'esperienza consiliare, anche il riconoscimento di un'ampia autonomia – non solo didattica, ma anche sotto il profilo della spesa e del supporto amministrativo – ai singoli referenti, tale da consentire loro una risposta duttile ed immediata alle esigenze formative dei magistrati che operano in contesti giudiziari e territoriali spesso profondamente diversi.

## 2. La successione nel tempo

Il d.lgs n. 26 del 30 gennaio 2006 ha assegnato «in via esclusiva» la materia dell'aggiornamento e della formazione dei magistrati alla competenza della Scuola superiore della magistratura (art. 1, commi 2 e 3), indicando specificamente, tra le diverse finalità cui l'Ente è preposto, la formazione dei magistrati incaricati dei compiti di formazione e le attività di formazione decentrata (art. 2, lett. e ed f).

Le norme non offrono una definizione positiva di «formazione decentrata», ma l'art. 24, comma 2-bis, espressamente prevede che il Comitato direttivo ed i responsabili dei settori in cui la Scuola è articolata possano avvalersi («usufruiscono») delle strutture per la formazione decentrata «eventualmente esistenti» presso i vari distretti di Corte di appello per la realizzazione delle attività di formazione decentrata e per la definizione dei relativi programmi.

È dunque evidente come il legislatore abbia inteso operare espresso riferimento ad una realtà preesistente all'istituzione della Scuola, e cioè alla rete dei formatori decentrati di cui si è detto, creata nel tempo dal Consiglio superiore della magistratura e diffusa a livello distrettuale su tutto il territorio nazionale; ed allo stesso modo appare conseguente il riferimento anche al sistema di formazione iniziale e permanente della magistratura onoraria, curata dal Csm in sede periferica attraverso il sistema delle Commissioni per la formazione della magistratura onoraria, diretta emanazione dei Consigli giudiziari (circolare P-5707 del 16 aprile 2004, aggiornata con circolare P-28261 del 14 novembre 2008).

Mutato il quadro normativo e ordinamentale, della formazione decentrata sono dunque rimasti invariati i tratti essenziali quanto a finalità ed organizzazione, e ciò ha consentito una proficua interlocuzione, ispirata ai principi della leale collaborazione, tra Csm, Ministero della giustizia e Ssm per definire i rispettivi ambiti di azione e rendere agevole il trasferimento delle funzioni alla nuova istituzione.

Gli esiti delle riunioni del tavolo tecnico in cui tale interlocuzione si è articolata sono stati formalizzati nella delibera consiliare del 22 maggio 2013 (*Delibera quadro riguardante i rapporti tra il Consiglio superiore della magistratura e la Scuola superiore della magistratura nell'ambito dell'attività di formazione decentrata*), nella quale è stato riconosciuto che nel nuovo ordinamento la formazione decentrata costituisce parte integrante della struttura didattica in cui si sostanzia la Scuola, che la relativa attività è compresa tra quelle cui l'ente è preposto per legge e che le strutture territoriali sono divenute compartecipi di tutti i suoi fini istituzionali pur conservando l'elevato grado di autonomia organizzativa, didattica e gestionale che da sempre hanno caratterizzato il settore.

Si è ritenuto, conseguentemente, di precisare formalmente che la struttura delle formazioni decentrate – con particolare riguardo al numero dei referenti per ogni distretto, alla loro collocazione nel territorio, alle specifiche competenze di ciascuno ed alle caratteristiche professionali richieste per il conferimento dell’incarico – è disciplinata dalla Scuola, eventualmente mediante l’adozione di atti regolamentari, nel rispetto delle linee programmatiche fissate dal Csm e dal Ministro della giustizia ai sensi dell’art. 5, comma 2, del d.lgs n. 26/2006.

Quanto alla selezione dei formatori, la considerazione che essi agiscano in nome della Scuola, sia pur con autonomia di programmazione e di spesa, ha portato alla conclusione condivisa che la loro individuazione spetti alla Scuola, la quale opera le sue valutazioni sulla base delle specifiche attitudini formative, didattiche ed organizzative documentate dall’aspirante all’incarico nonché di ogni altro elemento già in suo possesso.

Le prerogative del Consiglio superiore, tuttavia, riservano all’organo di governo autonomo di effettuare un proprio vaglio sulla compatibilità dell’incarico con le esigenze oggettive degli uffici giudiziari nonché sull’esistenza di eventuali impedimenti soggettivi dell’aspirante; e quindi, all’esito positivo della valutazione, di procedere alla nomina proposta dalla Scuola, potendo, in caso contrario, formulare rilievi dei quali la Scuola deve tenere conto nel rimodularla.

### 3. La formazione decentrata nell’organizzazione della Scuola

La Scuola ha dunque ereditato *ex lege* le strutture di formazione decentrata e le Commissioni per la formazione della magistratura onoraria costituite dal Csm; fermo l’evidente tratto di continuità, ha provveduto comunque nella sua autonomia a modellare l’organizzazione delle nuove strutture territoriali. Le regole del rinnovato assetto sono state poste con la *Risoluzione sulle attività di formazione decentrata*, adottata dal Comitato direttivo il 10 settembre 2013 ed aggiornata con delibera del 28 ottobre 2015.

La principale nota di discontinuità organizzativa rispetto al regime previgente è costituita dall’unificazione delle differenti componenti venutesi a stratificare nel tempo, sul presupposto che sia indispensabile, per favorire la diffusione di una comune cultura della giurisdizione, non distinguere più tra formatori “ordinari”, “europei” ed “onorari”; e che sia più efficace e completo l’esame di ogni tema quando sia trattato tenendo conto degli eventuali risvolti comunitari e coinvolgendo i magistrati onorari.

È stato così superato il preesistente sistema “a binario plurimo”, ritenuto non rispondente ad alcuna

effettiva esigenza formativa, e perseguito l’obiettivo della unitarietà della formazione decentrata, rispondente all’idea di fondo di un’unica cultura della giurisdizione comune a tutte le compagini, professionali ed onorarie, giudicanti e requirenti, civili e penali; ed è stata disegnata a tal fine una struttura unitaria in ambito decentrato, competente per la formazione, anche europea, sia della magistratura professionale, compresa quella in tirocinio, sia di quella onoraria.

Muovendo dalla considerazione che le articolazioni periferiche partecipano di tutte le funzioni e gli scopi della Scuola e dunque hanno compiti ancora più ampi rispetto a quanto in precedenza sperimentato, la loro pianta organica è stata determinata in relazione al numero dei magistrati in servizio in ogni distretto e decisamente potenziata rispetto alla fase consiliare.

Sono previsti, innanzi tutto, almeno tre componenti provenienti dalla magistratura professionale per i distretti più piccoli (organico fino a centocinquanta unità) per giungere, progressivamente, fino ai sette per quelli più grandi (organico superiore alle cinquecento unità); fanno altresì parte integrante della struttura con pari dignità dei componenti professionali un giudice di pace, un giudice onorario di tribunale ed un vice procuratore onorario, anch’essi selezionati dalla Scuola mediante apposito interpellato e nominati dal Consiglio superiore.

Il nuovo assetto delle strutture decentrate non prevede rigide ripartizioni di materie, ma un dinamico sistema di deleghe e responsabilità all’interno della compagine unitaria dei formatori, ad esclusione del formatore con delega al progetto *Gaius* che viene individuato direttamente dal Comitato direttivo per la specificità dei requisiti richiesti per la nomina; a tal fine sono stati definiti i settori di intervento, individuati nella formazione dei giudici onorari, nella formazione dei magistrati in tirocinio, nella riconversione, nelle attività internazionali e nella contabilità e spesa. Le restanti competenze sono suddivise in autonomia tra i formatori sulla base di accordi interni. La Scuola si limita ad assicurare che, in linea tendenziale, tra i componenti di ciascuna struttura siano parimenti rappresentate tutte le varie esperienze professionali (civile e penale e, nei distretti più grandi, requirente e lavoro).

Anche le deleghe costituiscono tuttavia un semplice criterio di individuazione di un magistrato di riferimento per l’attuazione degli obiettivi di ogni settore ed il raccordo con il Comitato direttivo per l’attività cui sono preposti; ciascuno dei referenti è infatti chiamato secondo le proprie esperienze professionali a dare un apporto personale all’azione formativa nel suo complesso, al di là di ogni rigida collegialità, nell’ambito di una autonomia ideativa ed organizzativa che si deve confrontare lealmente ed in spirito di

collaborazione con quella degli altri componenti e si alimenta dalla circolazione delle idee e delle notizie sia all'interno della struttura, sia con le altre formazioni periferiche e con la sede centrale.

Proprio per rispettare e garantire l'autonomia delle strutture e dei singoli formatori che le compongono la Scuola si è astenuta dall'adottare un regolamento didattico e impartire direttive generali in tema di contenuti e metodologia.

La formazione decentrata ha invero dimostrato nel tempo di costituire un notevole laboratorio di innovazioni e pratiche virtuose (*forum* di discussione, diffusione di novità normative e giurisprudenziali, di studi e relazioni, di indici di riviste, laboratori di ricerca, convenzioni con l'Università ed altri enti), che vanno ben al di là della semplice organizzazione periodica, più o meno frequente, di incontri di studio ed esprimono potenzialità legate al territorio che non possono essere irrigidite in schemi prestabiliti ma anzi vanno salvaguardate e sviluppate; e, altresì, ha dato prova di saper valorizzare rapporti e legami con il mondo universitario, l'avvocatura, gli enti locali ed altre realtà associative e culturali.

Quest'ultimo, particolare aspetto dell'attività della formazione decentrata risponde ad un compito istituzionale che la legge istitutiva assegna alla Scuola (art. 2, comma 1, lett. i, «realizzazione di programmi di formazione in collaborazione con analoghe strutture di altro organi istituzionali o di ordini professionali») e che deve attuarsi anche in sede periferica. Proprio al fine di arricchire il contenuto dell'offerta formativa con la partecipazione ed il confronto con diverse esperienze professionali, il Comitato direttivo ha espressamente previsto, nella Risoluzione di cui si è detto, la possibilità di sollecitare l'università e l'avvocatura ad individuare figure di riferimento, eventualmente specializzate in diversi settori giuridici, con il compito di fornire ai formatori decentrati possibili spunti di approfondimento e suggerire iniziative comuni. Si è ipotizzata dunque anche la costituzione di una rete di collaboratori "esterni" alla struttura, comunque espressione del territorio, in funzione propositiva e consultiva.

Si deve prendere atto che l'iniziativa della Scuola di richiedere ai Consigli forensi di individuare uno o più professionisti di riferimento cui attribuire il compito di rapportarsi stabilmente con le strutture territoriali per offrire suggerimenti ed eventualmente cooperare nell'organizzazione e nella redazione dei programmi formativi, non ha avuto l'accoglienza che ci si aspettava. Risulta che meno della metà degli Ordini abbia indicato propri referenti; è comunque proseguita la collaborazione con l'avvocatura in sede periferica, ove molti eventi sono co-organizzati e comunque aperti alla partecipazione degli avvocati, con il riconoscimento in loro favore di crediti formativi.

Dalla apertura alla collaborazione con realtà diverse, anche non strettamente inserite nel mondo del diritto, esce rafforzata la funzione della formazione decentrata come «formazione di prossimità», in grado di cogliere con immediatezza i bisogni del territorio e di provvedere ad essi e reagire alle novità in tempi rapidi e con agilità, fornendo una integrazione non tanto "quantitativa", quanto piuttosto "qualitativa" di quella proposta in sede centrale.

#### 4. La formazione della magistratura onoraria

L'art. 2, comma 1, lett. c), del decreto legislativo n. 26 del 2006 attribuisce alla competenza esclusiva della Scuola superiore anche la formazione iniziale e permanente della magistratura onoraria, che costituisce dunque nel disegno del legislatore funzione equivalente rispetto a quella della formazione dei magistrati di professione.

La norma assegna così alla Scuola il compito di rimuovere ogni elemento strutturale tale da determinare un diverso livello qualitativo e quantitativo nella formazione dei magistrati onorari, pur nell'ottica delle oggettive difficoltà di ciascuno di essi – derivanti dal suo *status*, dalle inerenti modalità retributive e dal suo legame professionale con il territorio – di frequentare i corsi svolti in sede centrale.

Per questo motivo – parallelamente ad una innovativa linea d'azione che ha portato all'organizzazione, in sede centrale, di vari corsi riservati ai magistrati onorari ed alla previsione di una consistente "riserva" di ammissioni in loro favore nei corsi centrali della formazione permanente professionale aventi ad oggetto materie di specifico interesse – la formazione della magistratura onoraria ha avuto il suo più incisivo sviluppo nella sede decentrata ove operano le articolazioni periferiche (composte, come si è detto, anche da magistrati onorari) che hanno integralmente sostituito, in attuazione della nuova normativa, sia i Consigli giudiziari a composizione "allargata" – già competenti per la formazione iniziale e permanente dei giudici di pace – previsti dagli artt. 4 *bis* e 6 della legge 21 novembre 1991, n. 374, sia le Commissioni distrettuali per la formazione della magistratura onoraria istituite dal Csm con la circolare P-7507/2004 del 16 aprile 2004, modificata in parte con la circolare P-28261 del 13 novembre 2008.

L'opzione strategica della Scuola, in questo particolare settore, è stata infatti quella di andare oltre il sistema delineato dalla precedente disciplina primaria e secondaria che comportava, scindendo la formazione decentrata onoraria da quella destinata ai magistrati professionali, il rischio di depotenziamento della prima e di una profonda divaricazione fra esse

quanto a finalità, risorse finanziarie e metodologie.

In tale contesto è intervenuta apposita interlocuzione tra Csm e Ssm all'esito della quale il Consiglio, con la delibera del 24 luglio 2013 (*Risoluzione sui rapporti tra Consiglio superiore della magistratura e Scuola superiore della magistratura nel settore della formazione decentrata della magistratura onoraria*), ha preso atto del mutato assetto normativo e dell'esigenza di superare la pregressa pluralità di funzioni in un settore tendenzialmente destinatario di un intervento unitario, riconoscendo che, in applicazione degli artt. 1 e 2 d.lgs n. 26 del 30 gennaio 2006, competono alla Scuola superiore della magistratura le modalità strutturali ed organizzative della formazione decentrata della magistratura professionale ed onoraria; ed ha valutato altresì favorevolmente, così condividendo l'impostazione proposta, la previsione di un'unica struttura territoriale a ciò deputata, tale da consentire una maggiore praticità gestionale delle attività formative ed una proficua interazione fra le offerte destinate alla platea di tutti i magistrati operanti in ambito distrettuale.

La formazione dei magistrati onorari, dunque, non si caratterizza per essere "diversa", ma semmai "complementare" rispetto a quella dei magistrati ordinari. L'utilità evidente di un comune percorso culturale e formativo rende infatti irragionevole ogni limitazione alla partecipazione dei magistrati onorari alle iniziative di formazione decentrata rivolte ai magistrati professionali; al contempo, per la efficace realizzazione della "complementarietà" della formazione della magistratura onoraria ed in considerazione sia della diversità di reclutamento e di tirocinio dei magistrati onorari sia della peculiarità di alcune materie affidate alla loro competenza esclusiva, devono essere proposti percorsi formativi ulteriori, di contenuto generalista ma anche specialistici e dedicati (si pensi, esemplificando, alle questioni sull'immigrazione, al risarcimento del danno da sinistro stradale ed alla tutela dei consumatori), che si affianchino, senza sostituirla, a quelli della formazione decentrata ordinaria.

Tali iniziative, differenziate nel caso a seconda degli argomenti per tipologia di magistrati onorari (got, vpo, giudici di pace e componenti privati), costituiscono il valore aggiunto della formazione decentrata, atto a consentire il costante aggiornamento di operatori non professionali ai quali è comunque affidata la decisione di gran parte degli affari giudiziari in tutti i tribunali. La composizione unitaria della struttura, peraltro, da un lato rafforza la capacità di cogliere "dall'interno" i bisogni formativi, distinguibili anche per specificità territoriale, dei vari magistrati onorari del Distretto; e da un altro favorisce in concreto l'integrazione culturale e professionale fra operatori che, pur provenienti da diversi sistemi di reclutamento, sono uniti dalla identità dell'attività svolta sia con ri-

ferimento alle funzioni sia con riferimento all'immagine offerta agli occhi del cittadino.

Certo è missione non semplice perseguire un elevato livello di integrazione fra componenti provenienti dalla magistratura professionale e componenti provenienti dalla magistratura onoraria. Allo stato, tranne alcune virtuose realtà in cui una effettiva collegialità può dirsi raggiunta, si evidenzia ancora una separatezza diffusa che ancora appare necessario superare, nella consapevolezza – al di là di ogni diffidenza o *metus* – che solo la condivisione dell'impegno, ciascuno per la sua parte e con reciproca fiducia, può consentire di operare al meglio per il perseguimento delle finalità che anche in questo specifico campo la legge assegna alla Scuola ed alla sua funzione di formazione decentrata.

Per quanto attiene più specificamente alla formazione iniziale della magistratura onoraria, si è detto della delibera del 24 luglio 2013 con la quale il Csm ha ritenuto superata dal nuovo quadro normativo la disciplina che contemplava le competenze ed il funzionamento dei Consigli giudiziari "allargati" e delle Commissioni distrettuali.

Si deve sottolineare in proposito come la normativa secondaria contenuta nei dd.mm. 26 settembre 2007 (che avevano recepito il contenuto delle circolari Csm P-17794 e P-17795 del 2007), vigente anche successivamente alla piena operatività della Scuola superiore, non prevedesse l'intervento delle strutture periferiche ma continuasse ad affidare ai capi degli uffici (presidenti di tribunale e procuratori della Repubblica) la gestione e la valutazione del periodo di tirocinio dei got e dei vpo, delegando altresì ai Consigli giudiziari l'individuazione di un "magistrato di riferimento" e "la periodica organizzazione di incontri teorico-pratici".

La palese contraddittorietà di tale sistema con il rinnovato assetto della formazione decentrata anche della magistratura onoraria ha indotto il Consiglio superiore e la Scuola ad un costruttivo confronto all'esito della quale, nell'occasione recentissima di una più generale riscrittura dei criteri per la nomina e la conferma dei giudici onorari di tribunale e dei vice procuratori onorari, si è espressamente contemplato il ruolo attivo delle strutture periferiche sia nella fase del tirocinio iniziale sia in quella della formazione permanente, nel cui ambito la partecipazione ai corsi è definita obbligatoria almeno una volta all'anno per tutta la durata dell'esercizio delle funzioni e costituisce elemento di valutazione ai fini della conferma e della verifica di idoneità (Circolari P-792/2016 e P-793/2016 del 19 gennaio 2016).

Allo stesso modo sono affidate alle risorse della formazione decentrata la formazione e il tirocinio dei giudici ausiliari presso le Corti di appello (istituiti dal dl 21 giugno 2013, n. 69), che la circolare Csm

P-17202 del 24 ottobre 2014 ha coerentemente attribuito alla cura delle strutture periferiche della Scuola; ad esse è anche attribuito il compito di partecipare, d'intesa con i Consigli giudiziari, all'individuazione dei magistrati di riferimento ed all'organizzazione di corsi teorico-pratici.

È evidente, tuttavia, come l'ambizioso obbiettivo di un'adeguata formazione della magistratura onoraria richieda la piena disponibilità e la preziosa collaborazione dei dirigenti degli uffici giudiziari. Di questa esigenza si è fatto carico il Consiglio superiore il quale, nella circolare sulla composizione delle tabelle organizzative per il triennio 2014-2016 (P-19199 del 27 luglio 2011 e successive modificazioni) ha espressamente stabilito (punto 61.5) che «i dirigenti degli uffici dovranno, in ogni caso, sia in sede centrale che in sede decentrata, favorire le attività dirette alla formazione professionale dei magistrati onorari».

## 5. La formazione internazionale

Nell'attuazione del Progetto *European Gaius* per il rafforzamento della cultura giuridica europea dei magistrati italiani, il Csm, con delibera del 13 aprile 2011, aveva introdotto la figura di un magistrato esperto in diritto europeo, collocato presso gli uffici della formazione decentrata, cui era assegnato il compito di collaborare all'organizzazione dei corsi sui temi in materia e fornire ai colleghi in tempi rapidi informazioni specifiche sul diritto europeo e la relativa giurisprudenza, raccogliendo e diffondendo sia le pronunce delle corti territoriali in argomento sia quelle nazionali ed europee sul diritto dell'Unione e sulla Convenzione Edu.

Come si è già sottolineato, la Scuola, subentrando al Csm anche nella gestione del Progetto *Gaius*, ha conservato la specificità della funzione del formatore decentrato referente per il settore, riservandosi di selezionarlo appositamente per ciascuna struttura periferica e conferirgli direttamente la delega in base ai titoli specifici posseduti. Anche nel nuovo assetto sono state quindi valorizzate per intero le competenze definite nella citata risoluzione del Csm, sul presupposto che la normativa sovranazionale si integri con quella nazionale tanto che ormai può dirsi che non esistano fattispecie del diritto interno che non abbiano relazioni con il diritto europeo: con la conseguenza che l'effettiva diffusione della relativa conoscenza si deve attuare anche mediante l'inserimento di relazioni o approfondimenti sul tema nell'ambito di corsi che trattano questioni "ordinarie" sia di diritto sostanziale e processuale civile, sia di diritto e procedura penale.

I compiti del formatore in diritto europeo non si limitano tuttavia alla organizzazione di incontri di

studio su temi di rilievo eminentemente transnazionale, alla cooperazione con gli altri formatori decentrati nella definizione dei programmi degli incontri di studio ed alla diffusione di novità normative e giurisprudenziali.

Anzitutto, l'attivazione di numerosi programmi di scambio nell'ambito della formazione internazionale, nonché di altri progetti per la conoscenza del sistema giudiziario italiano da parte di magistrati stranieri, impone che i formatori europei assolvano al compito di referenti della Scuola nei distretti in cui tali iniziative trovano attuazione. Si tratta di un'attività particolarmente coinvolgente, poiché richiede non solo la predisposizione in favore degli ospiti di un programma di apprendimento del nostro sistema e lo svolgimento di un ruolo di tutoraggio, ma anche impegno organizzativo di tipo logistico.

In secondo luogo, i formatori europei hanno la responsabilità della diffusione della conoscenza di lingue straniere e dell'organizzazione dei relativi corsi di apprendimento.

L'importanza della formazione linguistica quale strumento per permettere alle autorità giudiziarie di comunicare tra loro è stata sottolineata anche dalla Comunicazione della Commissione europea del 29 giugno 2006 sulla formazione giudiziaria nell'Unione europea (COM(2006)0356), per cui alla formazione decentrata è attribuito, al fine di perseguire tale specifico scopo, il compito di promuovere i corsi di studio ed approfondimento delle lingue di comune impiego nell'ambito europeo. A tal fine i referenti sono autorizzati ad utilizzare i fondi della dotazione finanziaria assegnata annualmente ad ogni singola struttura territoriale, e richiedendo ai discenti la compartecipazione alla spesa.

## 6. La formazione iniziale

L'art. 18, comma 1, d.lgs n. 26 del 2006 prescrive che il tirocinio dei magistrati di nuova nomina si articoli in due sessioni, una delle quali, della durata di sei mesi anche non consecutivi, effettuata presso la Scuola. Il regolamento per la formazione iniziale dei magistrati ordinari, approvato con dm del 13 giugno 2012, specifica che la sessione presso la Scuola – nel rispetto delle direttive formulate dal Csm – possa prevedere *stage* esterni, realizzati avvalendosi delle strutture della formazione decentrata, presso organizzazioni di utile riferimento per i magistrati in tirocinio.

I formatori decentrati sono quindi chiamati istituzionalmente a cooperare con la Scuola nella gestione della sessione formativa ad essa riservata che si svolge in sede territoriale, organizzando gli *stage* destinati ai Mot in servizio nel distretto e coordinandosi in questa attività con i magistrati collaboratori nomi-

nati dal Csm su indicazione del Consiglio giudiziario.

Si tratta, all'evidenza, di operazioni tese a contribuire alla realizzazione della più ampia apertura alle esperienze diverse ed ai saperi extra-giuridici che deve caratterizzare la formazione del magistrato e consentirgli un approccio consapevole alla realtà sempre più complessa in cui è destinato ad operare. La varietà delle iniziative che risultano già poste in essere dai referenti distrettuali (visite di studio agli istituti penitenziari, agli uffici dell'esecuzione penale esterna, alle varie articolazioni della polizia giudiziaria, alle cancellerie e segreterie degli uffici giudiziari, alla Corte di cassazione, alla Banca d'Italia, all'avvocatura di Stato, agli uffici del lavoro, all'Agenzia delle entrate, ai servizi sociali, agli enti locali) segnano l'inizio di un percorso destinato a sviluppi sempre più significativi. Peraltro lo stesso Csm, nella delibera del 21 febbraio 2013 (*Linee programmatiche sulla formazione decentrata*), ha espressamente chiarito che le strutture territoriali possono essere direttamente delegate dalla Scuola a svolgere anche altre attività relative alla formazione iniziale dei magistrati in tirocinio; e che il coinvolgimento dei referenti in iniziative individuate, con ampia discrezionalità, dal Comitato direttivo è funzionale alla piena integrazione della formazione territoriale all'interno del circuito complessivo della formazione facente capo alla Scuola.

## 7. I corsi interdistrettuali ed i corsi territoriali

La integrazione fra centro e periferia, di cui si è appena detto, trova invero una completa espressione nei corsi "interdistrettuali" ed in quelli "territoriali".

I primi, derivanti dalla pregressa esperienza consiliare, sono quelli organizzati d'intesa fra formatori di diversi Distretti (anche più di due), su autorizzazione del Comitato direttivo della Scuola; non è più necessario, con il nuovo assetto, che i Distretti siano limitrofi, ma solo che esigano esigenze formative omogenee.

La progettazione di incontri di studio a livello interdistrettuale costituisce il modo di valorizzare un evento formativo di particolare rilievo e favorire la partecipazione di un maggior numero di utenti: ma anche una risposta alle esigenze di formazione dei magistrati addetti ad uffici di rilevanza distrettuale, incaricati della trattazione di materie specialistiche (come ad esempio le direzioni antimafia nel campo penale e le sezioni specializzate nel diritto industriale e societario), che possono così fruire di un più ampio e proficuo confronto professionale.

Altro livello "intermedio" fra la formazione di prossimità svolta in sede decentrata e quella esercitata in sede centrale è costituito dalle iniziative organiz-

zate dalle strutture territoriali ma aperte alla partecipazione di un certo numero di magistrati provenienti da altri distretti.

In sostanza questi corsi (cosiddetti "territoriali") valgono come attività di formazione decentrata per i magistrati del Distretto che li organizza e come corsi di formazione permanente per i magistrati provenienti dall'esterno, i quali vengono selezionati dalla Scuola secondo i criteri generali di ammissione. Si tratta anche qui della concreta attuazione della circolarità delle esperienze fra la formazione centrale e quella decentrata, chiamata a fornire contributi nuovi ed originali che arricchiscono l'offerta formativa annuale fornita dalla Scuola.

Le proposte provenienti dalle strutture periferiche sono vagliate dal Comitato direttivo che ne approva lo svolgimento ed autorizza la relativa spesa, indicando nel programma annuale il tema, la data ed il luogo di svolgimento dei corsi.

L'iniziativa ha riscontrato un elevato livello di gradimento degli utenti e segna un costante *trend* di crescita che esprime un sempre maggior coinvolgimento dei formatori decentrati e conferma la buona riuscita delle precedenti esperienze, tanto che si registra un incremento dei corsi territoriali ed "fuori sacco", perché non programmati ad inizio anno, specie su materie di particolare interesse per la magistratura onoraria.

## 8. L'attività di "riconversione" in caso di mutamento delle funzioni

L'art. 13, comma 3, d.lgs n. 160 del 2006 prevede l'obbligatorietà di un corso di riconversione in caso di mutamento delle funzioni (da requirenti a giudicanti o viceversa): nell'esperienza comune, tuttavia, risulta talvolta ben più complesso il passaggio da un settore ad un altro, magari del tutto disomogeneo, all'interno della stessa funzione.

Il Consiglio superiore, nelle *Linee programmatiche sulla formazione e l'aggiornamento professionale dei magistrati per l'anno 2016*, ha rilevato in proposito come, sul punto, le iniziative di formazione a livello decentrato siano in genere fortemente condizionate dal numero limitato dei magistrati di ciascun Distretto da riconvertire, di talché solo gli incontri di studio organizzati a livello centrale possono assicurare un numero di partecipanti che permetta in maniera efficace una "osmosi" di vecchie e nuove conoscenze.

La Scuola ha affrontato il problema prevedendo la possibilità per i magistrati che abbiano cambiato di recente o stiano per cambiare funzioni o settore di essere ammessi in sovrannumero ai corsi di formazione permanente in materie pertinenti con le nuove attribuzioni, ma ha assegnato anche alle strutture

decentrate il compito di assicurare al magistrato in “mobilità” – anche “interna” – un’adeguata riqualificazione professionale.

Si tratta di un campo della formazione del tutto particolare, perché non riguarda una platea, più o meno vasta, di utenti con le medesime esigenze bensì singoli magistrati con bisogni formativi ed esperienze professionali differenti, il cui tramutamento si realizza in tempi diversi e non sempre prevedibili, tanto che le strutture degli uffici *a quo* e *ad quem* potrebbero essere alternativamente coinvolte.

È comunque evidente che il contenuto della riconversione professionale del magistrato in mobilità debba essere di volta in volta concordato con l’interessato tenendo conto delle sue specifiche esigenze, non essendo ipotizzabile che un programma formativo possa essere autoritativamente determinato. Ciò presuppone che l’intervento della struttura decentrata debba essere sollecitato da chi intenda avvalersene.

## 9. La formazione nella materia dell’innovazione e dell’informatizzazione

La grande novità rappresentata dal processo civile telematico, la via ormai aperta verso il processo penale telematico, la diffusione degli applicativi informatici a disposizione del magistrato e delle cancellerie richiedono uno sforzo comune per rendere effettiva l’innovazione tecnologica e l’informatizzazione negli uffici giudiziari.

In quest’ottica tra il Consiglio superiore e la Scuola è intervenuta un’intesa, sancita nella delibera Csm del 14 ottobre 2015, per la collaborazione a livello Distrettuale fra i referenti dell’informatica di emanazione consiliare (i referenti distrettuali – Rid – ed i referenti dei singoli uffici – MagRif) ed i formatori decentrati per un progetto di formazione comune nelle sedi periferiche nelle materie dell’innovazione e dell’informatizzazione.

Il progetto contempla uno stretto collegamento tra referenti di diversa estrazione teso, da un lato, alla formazione dei MagRif da parte dei Rid e, da un altro, all’alfabetizzazione ed all’aggiornamento continuo di tutti i magistrati mediante iniziative realizzate in sinergia con le strutture decentrate. L’approfondimento di tale specialistica materia anche da parte degli aspiranti agli uffici direttivi si profila come il solo ambito in cui è realisticamente ipotizzabile un intervento della formazione decentrata in questo specifico settore formativo (assegnato alla Scuola dall’art. 2, comma 1, lett. *d-bis*, d.lgs n. 26/2006), il cui percorso concernente lo studio della gestione di organizzazioni complesse è tale da poter essere sviluppato esclusivamente in sede centrale.

## 10. Le prospettive della formazione decentrata

L’art. 73 dl 21 giugno 2013 n. 69 (cd «decreto del fare») disciplina il « tirocinio formativo presso gli uffici giudiziari » al quale possono essere ammessi, sulla base di titoli valutati dal capo dell’ufficio in seguito a semplice domanda (dunque senza la necessità di stipula di apposita convenzione con gli enti di provenienza), i laureati in giurisprudenza più meritevoli.

Lo *stage* ha la durata di diciotto mesi e gli ammessi sono affidati ad un magistrato formatore che essi « assistono e coadiuvano nel compimento delle ordinarie attività »; non sono loro preclusi il contestuale svolgimento del tirocinio per l’accesso alla professione di avvocato e notaio, la frequenza delle Scuole di specializzazione per le professioni legali ed il dottorato di ricerca.

L’esito favorevole dello *stage* costituisce titolo per l’accesso al concorso in magistratura, è valutato per il periodo di un anno ai fini del compimento del tirocinio professionale ed ai fini della frequenza dei corsi delle SSPL, determina preferenza per la nomina a giudice onorario di tribunale e vice procuratore onorario oltre che nei concorsi pubblici.

La norma (comma 5) prevede dunque la figura di un magistrato affidatario al quale è assegnata la guida ed il controllo dell’attività dei tirocinanti; è tuttavia contemplato l’intervento della Scuola ed in particolare delle sue strutture decentrate perché gli stagisti sono « ammessi ai corsi di formazione decentrata organizzati per i magistrati dell’ufficio ed ai corsi di formazione decentrata loro specificamente dedicati e organizzati con cadenza almeno semestrale secondo programmi che sono indicati per la formazione decentrata da parte della Scuola superiore della magistratura ».

La Scuola è quindi chiamata a un doppio compito: l’uno di natura programmatica, che si esplica nella predisposizione di un programma semestrale di formazione del tirocinante; l’altro, di carattere esecutivo, consistente nell’organizzare in sede locale, tramite le proprie strutture territoriali, di incontri di studio specifici riservati agli stagisti, i quali sono comunque ammessi alla frequenza dei corsi aperti a tutti i magistrati.

All’interno degli uffici giudiziari svolgono tuttavia (e svolgeranno a breve, come si dirà) un periodo di perfezionamento anche altre figure di giovani laureati, per la cui formazione è richiesto l’intervento della Scuola ed in particolare delle sue articolazioni periferiche.

L’art. 37, commi 4 e 5, dl 6 luglio 2011 n. 98, prevede infatti la possibilità per i dirigenti degli uffici giudiziari di stipulare convenzioni con le facoltà

universitarie di giurisprudenza, con le Scuole di specializzazione per le professioni legali di cui all'art. 16 del dl n. 398/1997 e con i Consigli dell'Ordine degli avvocati, per lo svolgimento presso gli uffici giudiziari del primo anno del corso di dottorato di ricerca, del corso di specializzazione per le professioni legali o della pratica forense per l'ammissione all'esame di avvocato.

Questa forma di tirocinio presuppone dunque una convenzione con l'ente di riferimento (ordine avvocati, SSPL, Università per il dottorato), senza alcuna limitazione in ordine alla tipologia degli uffici giudiziari che possono essere coinvolti. La frequenza non può superare un anno ed è sostitutiva del pari periodo del percorso formativo svolto presso l'ente convenzionato (dottorato, frequenza alla SSPL e pratica forense).

Anche per questi tirocinanti è normativamente previsto il compito di coadiuvare i magistrati che ne facciano richiesta «nel compimento delle loro ordinarie attività»: diversi dunque i percorsi di reclutamento, differenti arco temporale ed effetti premiali, ma sostanziale identità di funzioni con gli stagisti reclutati ai sensi del dl n. 69 del 2013, come peraltro testualmente ratificato dal legislatore che, nel delineare la struttura dell'«ufficio per il processo» (art. 16-*octies* d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, introdotto dall'art. 50 d.l. 24 giugno 2014, n. 90), ha espressamente previsto che siano impiegate in esso, senza distinzione alcuna, entrambe le figure professionali.

La normativa del 2011 non contiene invero alcun riferimento all'attività di formazione erogata dalla Scuola; tuttavia il Csm, nella *Risoluzione sui tirocini formativi presso gli uffici giudiziari* del 29 aprile 2014, ha optato per una disciplina il più possibile unitaria sostanzialmente equiparando, quanto alla formazione, i tirocini in esame con gli *stage* previsti dalla legislazione successiva. L'impegno delle artico-

lazioni periferiche della Scuola, dunque, si dovrà sviluppare anche in loro ausilio.

Nel sistema così delineato si innesta l'attuazione del nuovo ordinamento forense (legge n. 247 del 2012), che all'art. 44 prevede un'attività di praticantato presso gli uffici giudiziari disciplinata con regolamento emanato dal Ministro della giustizia.

La bozza di tale regolamento (non ancora adottato, ma su cui ha già espresso parere globalmente favorevole il Consiglio di Stato – affare n. 994/2015) prevede che il tirocinio presso gli uffici giudiziari abbia la durata massima di dodici mesi e che il praticante avvocato assista e coadiuvi il magistrato affidatario tramite lo studio dei fascicoli, l'approfondimento delle questioni sul piano giurisprudenziale e dottrinale, la partecipazione alle udienze ed alle camere di consiglio. Si tratta sostanzialmente della medesima attività che caratterizza i tirocini di cui si è detto finora, tanto che nell'art. 1 dello schema («Oggetto») è espressamente previsto che le norme contenute nel regolamento disciplinano anche l'attività di praticantato negli uffici giudiziari svolta in base alle convenzioni *ex art.* 37 dl n. 98 del 2011.

Alla Scuola ed alle strutture decentrate, dunque, il compito delicato e complesso di affiancare nella loro formazione giovani professionisti che, muovendosi sul terreno concreto dell'attività svolta fianco e fianco negli uffici giudiziari, affinano le proprie capacità professionali e partecipano, agendo insieme, di una comune cultura della giurisdizione, ispirata – al di là dell'incremento del bagaglio di conoscenze tecniche di ciascuno – al rispetto delle regole e della deontologia.

Dai tirocini formativi, di qualsiasi tipologia ma di analoga sostanza, proverranno magistrati professionali ed onorari, avvocati, notai, dirigenti e funzionari amministrativi. Questa è la più pregnante sfida della Scuola e delle sue strutture decentrate per il futuro: una formazione comune, sperimentata sul campo.

## La formazione decentrata dei magistrati

intervista ad *Adriano Scudieri*  
di *Ilio Mannucci Pacini*

L'intervista a un formatore decentrato del Distretto di Milano.

Domande, risposte e commenti affilati. Un ritmo serrato in cui scorrono i temi e i problemi della formazione decentrata: dalla collegialità delle decisioni da assumere in tema di iniziative ai profili metodologici della didattica, dalla "spartizione" dei compiti alla programmazione e progettazione degli interventi formativi. Senza tralasciare gli approcci critici.

L'idea di intervistare Adriano Scudieri sul tema della formazione decentrata nasce un po' per caso e un po' per necessità.

Il caso è il portato di una consuetudine di scambi di idee tra me e Adriano sulla sua esperienza di formatore decentrato. Colloqui informali che avvengono al bar, per un caffè o in pausa pranzo; sempre interessanti, però, visto che spesso abbiamo opinioni diverse sulla formazione che vorremmo e, di conseguenza, a giudizi discordi sulle iniziative formative proposte dal gruppo con cui Adriano lavora.

La necessità è il frutto dell'impossibilità, in questo momento, di dedicare un po' di tempo e di meditata riflessione alla scrittura di un articolo tradizionale, e della volontà, comunque, di non lasciare i nostri pensieri rinchiusi nel recinto del dialogo privato.

Non pensiamo che questo contributo esperienziale sia indispensabile, ma vorremmo offrirlo come tentativo di una lettura della formazione decentrata milanese dal punto di vista di chi la pensa e la realizza e da quello – anche critico, come trasparirà dai miei corsivi – di chi la fruisce.

**Mannucci Pacini:** Adriano Scudieri, sei formatore decentrato nel distretto di Milano. Da quando? Quali sono i tuoi settori di intervento?

**Scudieri:** Sono stato nominato nel giugno 2014 dal Comitato direttivo della Ssm e i miei campi, per così dire, sono la formazione permanente (nell'ambi-

to del settore penale), la formazione dei Mot, la formazione dei tirocinanti.

**Mannucci Pacini:** Sai indicarmi il numero di iniziative formative organizzate e coordinate?

**Scudieri:** Una dozzina, direi. Se vuoi dividerle per tipologia, direi tre convegni frontali con numero di relatori inferiore a 3, tre con oltre tre relazioni, tre tavole rotonde e altrettanti seminari.

**(Mannucci Pacini: Deve essermi sfuggito qualcosa. Mi sembra che le indicazioni di Adriano non siano rispondenti alla percentuale di relazioni frontali. Spesso le tavole rotonde non sono altro che relazioni camuffate e di seminari ne ricordo solo uno (quello di cui all'appendice di questa intervista).**

*Dal mio punto di vista questo dato è significativo della scarsa attenzione della formazione (non solo di quella decentrata) ai profili metodologici delle iniziative offerte. A Milano (anche a Milano!) la formazione è esclusivamente (o quasi) "convegnistica", l'idea dominante è che il successo di un'iniziativa formativa si misuri con il numero dei partecipanti. Chi organizza formazione mi ricorda il Nanni Moretti di Sogni d'oro, che giudica la qualità del suo film dalla sala piena (in quel caso di sagome di spettatori). Nel cinema il successo "commerciale" è uno dei parametri di valutazione della qualità (ne sappiamo qualcosa Adriano e io, che in queste settimane stiamo godendoci il successo del "nostro" cineforum annuale, con 400/500 persone vere che riempiono*

*le proiezioni/dibattiti di «Diritti... al cinema»), nella formazione il giudizio di qualità risponde a ben altri parametri. Le iniziative formative più interessanti e utili sono state, nella mia esperienza, quelle che hanno coinvolto piccoli gruppi di magistrati; sono state di certo più impegnative e meno di “successo mediatico”, ma sono tuttora ricordate dai partecipanti come esperienze formative eccellenti.)*

**Mannucci Pacini:** Quanti sono i formatori decentrati del gruppo operante nel Distretto di Milano?

**Scudieri:** Sette magistrati togati e tre onorari.

**Mannucci Pacini:** Mi dici qualcosa a proposito della spartizione dei formatori?

**Scudieri:** Ognuno di noi ha più di un compito. La ripartizione nell’ambito della formazione permanente è di 3 formatori penali, 4 civili. Un formatore penale e uno civile, poi, si occupano del settore Gaius (formazione internazionale), mentre uno riveste l’incarico di responsabile della spesa. Due formatori si occupano di Mot, due di onorari, due di specializzandi, altri del settore “informatica” in collaborazione con i Rid.

**(Mannucci Pacini: La mia domanda era volutamente ambigua.**

*Con spartizione si può intendere divisione dei compiti all’interno del gruppo dei formatori o la loro spartizione correntizia. Adriano ha ignorato quest’ultima accezione, non so se consapevolmente (ma poi ha dovuto rispondere a una domanda più esplicita sul punto.)*

**Mannucci Pacini:** Nell’organizzazione delle iniziative prevale un metodo collegiale o individualista?

**Scudieri:** Moltissimo individualismo, almeno fino ad ora. Stiamo cercando maggiore collegialità ma ci vuole molto impegno e pazienza.

**Mannucci Pacini:** Di quale iniziativa formativa sei più orgoglioso?

**Scudieri:** L’incontro dedicato al «diritto al cibo», che ho organizzato insieme al Consiglio dell’ordine degli avvocati di Milano in occasione di EXPO. Un’occasione per uscire dai soliti schemi delle novità giurisprudenziali e normative ed occuparsi, finalmente, di problematiche più generali che dal mondo ricadono sulle nostre scrivanie e nelle aule. Un incontro nel quale, grazie all’impegno degli avvocati e al supporto di altri enti che hanno lavorato con noi, siamo riusciti a coinvolgere giuristi ed esperti provenienti da tutto

il mondo che si sono occupati della tutela del diritto all’alimentazione.

Aggiungo anche l’esperienza degli *stage* organizzata per i Mot, in particolare nel settore civile: ho cercato di trovare per i giovani magistrati delle esperienze che potessero realmente servirgli per il loro lavoro e la loro crescita professionale.

**(Mannucci Pacini: Belle veramente le esperienze con i Mot. Su questo condivido “l’orgoglio” di Adriano. Visti da fuori, ma anche sentiti alcuni Mot, gli stage (non tutti) sono stati esperienze formative importanti. Come per tutto, è stato necessario un impegno di preparazione, ideativo e organizzativo, per consentire a questi anomali moduli formativi di avere efficacia. Talvolta i Mot sono stati mandati allo sbaraglio, rendendo non solo inutili, ma anche controproducenti quelle settimane fuori dalla giurisdizione.)**

**Mannucci Pacini:** Al contrario, l’iniziativa formativa che ti ha più deluso?

**Scudieri:** Finora, di quelle organizzate da me, nessuna.

**(Mannucci Pacini: Non voglio esprimere un giudizio su quanto fatto da Adriano [confesso di non avere seguito con assiduità le iniziative formative decentrate], ma credo che la risposta sia “deludente”. La critica, soprattutto l’autocritica, è il sale della formazione e non credo di essere l’unico a valutare non pienamente adeguato l’insieme di iniziative offerte dalla formazione milanese.)**

**Mannucci Pacini:** Ti sono mai stati “imposti” dei relatori?

**Scudieri:** Non proprio imposti, ma caldamente consigliati.

**Mannucci Pacini:** Da chi?

**Scudieri:** Altri formatori.

**(Mannucci Pacini: Una delle maggiori criticità. La mancanza di collegialità e l’imposizione/spartizione dei relatori ha rappresentato, a mio parere, una delle ragioni di scarsa qualità degli interventi formativi. Vale anche per la formazione la “logica dell’incarico”. Tenere una relazione a un corso di formazione, centrale o decentrato, è una medaglietta da inserire nel curriculum, “dà punti”, serve alla carriera.**

*Finché sarà così la formazione rischia di essere un campo di conquista per chi ha una carriera da costruirsi.*

*Qualche rimedio è ipotizzabile, però. Ad esempio, “ambire” a un ruolo formativo in moduli diversi dal convegno è già più difficile. A scrivere ed esporre una relazione sono capaci tutti (quanto poi serva ai partecipanti al corso è da discutere), tenere un seminario, coordinare un gruppo di lavoro, realizzare una simulazione o lavorare sui casi è impegno meno gratificante per chi ambisce alla medaglietta (non fosse altro perché non si parla di fronte a centinaia di persone, ma ci si confronta con poche decine di colleghi più motivati ed esperti). Anche per questo credo che il “cambio di passo metodologico” sia importante.)*

**Mannucci Pacini:** Quello che ha funzionato peggio in questi anni?

**Scudieri:** Alcuni formatori hanno organizzato incontri non condivisi dagli altri senza consultazione, e ciò ha spesso determinato la necessità di intervenire a cose già fatte cercando di riparare le falle.

**Mannucci Pacini:** Quello che ha funzionato meglio?

**Scudieri:** L'autonomia decisionale e la disponibilità economica ha permesso di proporre anche incontri innovativi sia per le tematiche proposte sia per le modalità.

**Mannucci Pacini:** Parliamo di pluralismo e collegialità delle proposte formative alla luce della tua esperienza pluriennale. Ritieni che sia adeguato al rispetto delle diverse opzioni culturali una composizione dei componenti del gruppo dei formatori definita congiuntamente? Ma se questa composizione consente il rispetto del pluralismo, non è forse necessario che tra i formatori debba funzionare sempre e comunque la collegialità delle decisioni?

**Scudieri:** La collegialità è certamente un valore. Ma non può determinare un potere di veto di alcuni sugli altri. Occorre stabilire delle regole per le decisioni ma soprattutto deve crearsi un gruppo coeso, capace di prendere decisioni insieme, nella fiducia reciproca. Un gruppo che sa lavorare in questo modo può fare delle ottime iniziative, altrimenti rischia di paralizzarsi e perdere tempo (preziosissimo).

*(Mannucci Pacini: Ecco, credo che anche dall'interno la spartizione possa mostrare tutti i suoi limiti. La collegialità pretende «un gruppo coeso, capace di prendere decisioni insieme nella fiducia reciproca» e di fronte a una spartizione è molto difficile instaurare un clima di fiducia.)*

**Mannucci Pacini:** Ci siamo! Non voglio sapere da te se ritieni di essere stato nominato dal Csm in base ad accordi e spartizioni, ma, sempre parlando di appartenenza, quanto conta l'appartenenza alle correnti nell'individuazione dei temi e dei relatori?

**Scudieri:** Dunque, credo che conti ancora abbastanza nella scelta dei formatori. Non può negarsi che, in presenza di più domande, è probabile che alcune scelte vengano orientate in base alla vicinanza alle correnti o a certe “aree culturali”.

Quanto alla scelta dei temi e dei relatori, personalmente non mi sono mai fatto condizionare (giuro!), cercando di scegliere sempre relatori di livello. Non so se possa dirsi altrettanto degli altri formatori.

**Mannucci Pacini:** La mia sensazione è che oggi l'offerta formativa decentrata sia “esagerata”, perché proponete convegni, seminari, eventi su “tutto”. Di recente si è ironizzato sul convegno in materia di danno per perdita da animale da compagnia, ma non credi che ormai l'offerta sia strabordante? Va benissimo la possibilità di scelta, ma non ritieni che questa offerta comporti il rischio di abbassare sensibilmente il livello qualitativo dei moduli formativi?

**Scudieri:** Sicuramente a Milano è esagerata. Ma questo non dipende solo dai formatori. Il prestigio della sede, l'autorevolezza che ha avuto la Formazione decentrata a Milano in questi anni, e non ultimo la capacità economica di cui è dotata, ha fatto in modo che ricevessimo molte proposte di incontri, anche di alto livello accademico, a cui spesso non abbiamo saputo dire di no. Il problema è che molti di questi incontri avevano solo il “cappello” della formazione ma non erano stati realmente pensati e progettati dai formatori, e questo ha provocato alcuni scollamenti con i destinatari principali delle nostre proposte, i magistrati.

Alcune scelte di argomenti hanno suscitato critiche ed ironie, ma questo è purtroppo inevitabile in un ufficio così complesso come il nostro. Il successo di un convegno, d'altronde, si misura con il numero dei partecipanti (che rimangono fino alla fine, aggiunge-rei) e quello da te citato ha ricevuto moltissime adesioni.

Comunque non credo che si sia abbassato il livello qualitativo, nonostante l'ipertrofia delle proposte.

*(Mannucci Pacini: In parte Adriano mi ha convinto.*

*In un distretto come Milano è necessaria un'offerta formativa variegata, che risponda a esigenze formative diverse.*

*Io vado sempre meno ai convegni, ai molti convegni organizzati dalla decentrata, ma capisco che*

*per molti magistrati quelle iniziative siano un'occasione importante di confronto. In questo tipo di iniziative è vero che la buona riuscita dipende dall'interesse suscitato da temi e relatori e dalla presenza per molte ore dei partecipanti (se si stufano e vanno via non è un buon segno).*

*In parte dissento.*

*Proprio perché le risorse non sono illimitate (quelle economiche, ma soprattutto, quelle del tempo per l'organizzazione e la gestione), credo che la formazione decentrata debba programmare. Censire le esigenze formative (vedi sotto), valutarle, selezionarle e proporre un programma annuale di formazione sullo stile della Ssm. Certo, sempre possibili iniziative di "pronto intervento" (anche questa è una modalità che potrebbe essere programmata), ma tendenzialmente i magistrati dovrebbero sapere con anticipo i tempi della loro formazione.*

*Io sono un fautore del numero chiuso.*

*La formazione non è buona se è affollata.*

*Per usare uno slogan, anche nella formazione «piccolo è bello».*

*Dovrebbero essere incentivate le iniziative destinate a piccoli gruppi di magistrati, magari specializzati e provenienti dai diversi uffici del Distretto, proporre loro moduli seminari, di confronto pratico sui casi, di simulazione, limitando l'accesso in base alle esigenze del corso.*

*Programmare consentirebbe di riservare quote di formazione nel quotidiano lavoro giudiziario e imporrebbe un impegno ai partecipanti di contribuire agli eventi formativi.)*

**Mannucci Pacini:** Veniamo al rapporto tra esigenze dei formati e offerta formativa. Ho la sensazione che anche a livello decentrato sia sempre meno valorizzata la consultazione della base. Mi sarò distratto, ma non ricordo una seria cernita dei temi su cui organizzare l'offerta formativa nella quale fossero coinvolti i magistrati del Distretto. Dico di più. Ho la sensazione che anche all'interno della "vostra" formazione viga la regola dell'improvvisazione, sulle metodologie e sui contenuti. Non credi che sia necessario investire sulla programmazione dell'offerta e sulla verifica delle esigenze, piuttosto che affidarsi all'improvvisazione dei singoli e alla loro capacità di cogliere lo spirito dei tempi?

**Scudieri:** Sono d'accordo sulla necessità di programmazione e, ancora di più, di "progettazione" della formazione decentrata, anche se, come ben sai, siamo continuamente sottoposti a modifiche normative, in tutti i settori, che costringono ad organizzare incontri di aggiornamento professionale. È una specifica richiesta dei colleghi avere la formazione "calda" sull'ultima riforma.

Quanto alla consultazione della base, credo che i colleghi dovrebbero cominciare a capire che è importante segnalare argomenti e temi di cui parlare, senza aspettare che siano i formatori a chiederglielo; la formazione serve ai colleghi, in fondo. Non siamo una "classe eletta", ma siamo a disposizione dei magistrati del Distretto, quindi possiamo e dobbiamo ascoltarli e raccogliere le loro sollecitazioni.

In un'occasione ho provato a fare una consultazione, anche se non generalizzata. Su un dato tema, molto ampio, ho sottoposto ad un gruppo ristretto di colleghi che si occupano della materia la domanda «quali sono secondo te gli argomenti dei quali si dovrebbe assolutamente parlare?». Sulla base di questo piccolo censimento ho predisposto il programma di un seminario dedicato al tema.

**(Mannucci Pacini: Se Adriano è d'accordo, dovrebbe cominciare a farlo.**

*Non ho mai visto nella formazione milanese un progetto pensato di censimento delle esigenze formative. Non sono d'accordo sul fatto che debbano essere i "formati" ad attivarsi per segnalare. Anche questa è una fase che va pensata, vanno pensate le modalità più adeguate di consultazione, invece di limitarsi a chiedere «Cosa vorreste?» Occorre inserire nella programmazione anche la fase di verifica dei magistrati.*

*Pensare a un programma ampio, rispetto al quale si chiede ai magistrati di esprimere giudizi positivi o negativi o di chiedere integrazioni. Un percorso che potrebbe partire a giugno ed essere definito a settembre di ogni anno.*

*Sul "pronto intervento" ha ragione Adriano. È molto richiesto, ma potrebbe essere una modalità programmata che nel corso dell'anno viene definita nei contenuti.)*

**Mannucci Pacini:** Sulle metodologie si manifestano, a mio parere, i limiti più grossi. Premesso che tra i formatori vige ormai la regola del gigantismo (che significa, di fatto, organizzare il convegno che tiene in piedi le persone), non credi che la formazione frontale sia ormai diventata l'unico strumento ad essere utilizzato anche a livello decentrato?

Ho la sensazione che dal punto di vista metodologico la Ssm sia persino più sperimentale della formazione decentrata, dove pure potrebbero essere adottati strumenti più adatti alle esigenze di formazione, ad esempio limitando a un numero ristretto di colleghi l'accesso, lavorando su piccoli gruppi seminari, valorizzando anche le professionalità extragiuridiche. Oggi, al contrario, è sempre meno così: pochi confronti, pochi seminari e platee enormi di centinaia di magistrati e avvocati; una formazione dispersiva e dispersa.

Come ti difendi dall'accusa?

**Scudieri:** In linea di massima sono d'accordo con te. Il convegno "frontale" con il grosso nome dell'Accademia o della Cassazione è certamente più facile da organizzare e coordinare: basta chiamare l'espertone e fargli preparare la relazione. I moduli alternativi sono più difficili, richiedono impegno e idee. Probabilmente in sede centrale in questo sono facilitati.

Altro problema è dato dal numero dei possibili destinatari. Un corso laboratoriale è inevitabilmente destinato ad un numero più ristretto di partecipanti, ma noi ci rivolgiamo a tutto il Distretto e non solo ai togati, ma anche agli onorari e agli specializzandi, che sono tantissimi. Dovremmo limitare il numero dei partecipanti ma questo limiterebbe l'offerta formativa ad alcuni dei destinatari.

Degli avvocati, sinceramente, non mi preoccupo: anche loro hanno tantissime occasioni formative e non ne vedo così necessaria la presenza ai nostri incontri, anche se una formazione comune è certamente importante.

Comunque, personalmente, mi sono sempre sforzato di trovare delle modalità alternative di metodologia formativa, con alterni successi.

*(Mannucci Pacini: Questo tema è troppo ampio per tentare un commento in poche righe della risposta/risposta. Ma è anche troppo importante per essere ignorato. Mi piacerebbe partecipare a una riflessione collettiva sulla metodologia della formazione, una riflessione concreta, cioè finalizzata a realizzare applicazioni metodologiche da offrire ai formatori.)*

**Mannucci Pacini:** Alcune domande, secche ora. Hai mai fatto una simulazione?

**Scudieri:** No.

**Mannucci Pacini:** Sei mai riuscito ad organizzare un seminario?

**Scudieri:** Sì.

**Mannucci Pacini:** Quale credi che sia il tempo massimo di sopportazione di un intervento su temi giuridici?

**Scudieri:** 15 minuti.

**Mannucci Pacini:** Chi rende di più nelle relazioni: magistrati, professori, avvocati?

**Scudieri:** Domanda a cui è quasi impossibile rispondere: direi che dipende, ho sentito professori bravissimi ed estremamente incisivi (penso all'intervento di Trimarchi al convegno che ho organizzato

sulla responsabilità civile) e magistrati noiosissimi, e viceversa.

**Mannucci Pacini:** Mi sapresti descrivere un'iniziativa formativa che avresti voluto organizzare e che duri non più di tre ore? Indicami i diversi tipi di proposte formative, l'orario, i relatori che inviteresti.

**Scudieri:** ...

*(Mannucci Pacini: Peccato per la mancata risposta. Mi sarebbe piaciuto uno sforzo creativo. Mi viene in mente che, per scegliere i formatori decentrati, sarebbe interessante chiedere loro un progetto formativo annuale per l'incarico che sono chiamati a ricoprire. Un formatore non si seleziona sulla base di uno spesso irrilevante curriculum, ma su un progetto concreto di formazione funzionale alla realtà dove andrà a operare.)*

**Mannucci Pacini:** È possibile una formazione giuridica comune con gli avvocati?

**Scudieri:** Certamente

**Mannucci Pacini:** è utile?

**Scudieri:** Sicuramente sì.

**Mannucci Pacini:** Avete o hai provato a realizzarla?

**Scudieri:** Sì, in un paio di casi. Lavorando insieme si raggiungono eccellenti risultati.

*(Mannucci Pacini: Altro tema complesso che ne coinvolge altri. In generale, credo che si debbano selezionare le occasioni formative comuni e che anche queste debbano essere pensate insieme e rivolte a utenti selezionati. La presenza di centinaia di avvocati ai convegni non serve a fare formazione comune, ma solo a consentire alla formazione di rivendicare il successo dell'iniziativa (secondo la logica del più siamo e più è di qualità) e ai partecipanti di annusare cosa pensano i magistrati su temi per loro importanti (non è mancato qualche avvocato che citava gli orientamenti espressi in occasione di convegni da illustri magistrati.)*

**Mannucci Pacini:** Voi, o meglio, il gruppo di cui tu hai fatto parte è stato il primo nucleo di formazione decentrata a dover "fare i conti" con il nuovo sistema di formazione dei giovani magistrati. Innanzitutto, al di là della "qualità" con cui il sistema è stato realizzato, quali sono, secondo te, i punti di forza e le criticità di questa nuova modalità di strutturazione del tirocinio?

Tutto questo in prospettiva e non semplicemente per criticare scelte legislative o esecutive adottate dalla Ssm. Mi interessa naturalmente il ruolo della struttura decentrata. Ci sono potenzialità in questo modo di crescere nuovi magistrati? Ritieni che le feroci critiche siano state determinate da un'ostilità preconcepita nei confronti della Ssm? Oppure credi che la Ssm (ma vale anche per la decentrata) sia stata del tutto inadeguata ad adattare la nuova disciplina alle esigenze di formazione dei Mot?

**Scudieri:** Devo dire che la parte di formazione dei Mot è stata sicuramente la più entusiasmante. Mi sono occupato di organizzare gli "stage" esterni al percorso di tirocinio classico dell'affiancamento ai magistrati, cercando possibili esperienze alternative che potessero portare un reale arricchimento al loro bagaglio formativo. Per esempio, sono riuscito ad organizzare uno *stage* presso una delle più importanti banche italiane, presso settori delicati del Comune di Milano, presso il servizio protezione della Asl e, anche, a realizzare dei percorsi personalizzati per coloro che mi hanno rappresentato specifiche esigenze.

Il problema più grosso del tirocinio dei Mot, a mio parere, è l'eccessiva frammentazione della formazione. Frammentazione dei periodi, con il tirocinio negli uffici continuamente interrotto dai periodi a Scandicci e dai periodi di *stage* in sede; frammentazione delle competenze, suddivise tra organi diversi e spesso in contrasto tra loro (Csm, Consiglio giudiziario e coordinatori, da un lato; Scuola, Formazione decentrata dall'altro). Credo che si dovrebbe concentrare tutto in un'unica figura, che avrebbe la funzione di coordinare il percorso formativo ed armonizzare le diverse esperienze, anche per renderle più adeguate alle esigenze individuali di ciascun tirocinante.

Per rispondere alle tue ultime domande, non credo che la Ssm sia stata inadeguata per le esigenze di formazione dei Mot. Penso che abbia fatto molto, date le condizioni della legge vigente, e che in generale i magistrati in tirocinio non dovrebbero lamentarsi della Scuola, ma semmai della legge.

Dove si può migliorare, poi, è nell'organizzazione dei corsi a Scandicci, cercando di realizzare moduli e percorsi innovativi di formazione. Sulle decentrate invece ci sarebbe molto da lavorare, è tutto troppo affidato alla buona volontà del singolo senza alcun supporto.

**Mannucci Pacini:** Milano è Milano, troppo grande perché altri tribunali possano competere. Ma non avete mai pensato di delocalizzare la formazione? Di offrire ai magistrati del Distretto momenti di formazione esclusivamente loro, confronti tra "piccoli"?

**Scudieri:** No. Buona idea, si potrebbe provare!

**Mannucci Pacini:** Per concludere, ci puoi parlare della tua ultima esperienza? So che si è trattato di un corso "territoriale" dedicato alla prova scientifica.

**Scudieri:** L'ultima esperienza della quale mi sono occupato è stata l'organizzazione di un corso cd territoriale, vale a dire un corso aperto alla partecipazione di magistrati di tutta Italia sotto l'egida della Scuola della magistratura (a livello centrale). Al corso erano presenti circa trenta colleghi, giudici e pm, provenienti da altri Distretti, oltre ad una sessantina di partecipanti del Distretto, tra togati, onorari e specializzandi, a numero chiuso.

Abbiamo dedicato l'incontro alla "prova scientifica" con un approccio di tipo laboratoriale.

Diverse sessioni, ciascuna dedicata ad una specifica tipologia di prova scientifica (biologica, chimica, dattiloscopica, informatica, balistica), affidata ad un tecnico, individuato tra Ris, Polizia scientifica ed esperti privati, affiancato da un magistrato con il ruolo di *discussant*.

L'idea era di presentare le novità più recenti, sotto l'aspetto scientifico e della giurisprudenza, per ciascuna delle fonti di prova.

Il corso si è concluso con una tavola rotonda, aperta a tutto il Distretto ed agli avvocati, con un magistrato di Cassazione, un avvocato/professore ed i responsabili delle polizie scientifiche.

Tra i punti di forza che ho individuato elencherò: un numero ristretto di partecipanti, che ha permesso un migliore confronto e dibattito sui diversi temi; le relazioni dei tecnici, che sono state puntuali e temporalmente contenute, ed inoltre sempre accompagnate dalla proiezione di presentazioni in *powerpoint* e filmati, così da mantenere alta l'attenzione dell'uditorio; il contributo dei *discussant*, che è stato molto utile, permettendo di passare agevolmente dagli aspetti più tecnici a quelli giuridici; la tavola rotonda, infine, che ha costituito una felice conclusione permettendo un confronto "alto" e di sintesi sui vari temi.

Tra i punti di debolezza segnalerei l'inserimento di troppi argomenti, cosa che ci ha costretto ad una compressione dei momenti di dibattito e di domande dei partecipanti; anche per questo motivo, inoltre, la sessione conclusiva (tavola rotonda) è iniziata con oltre un'ora di ritardo per permettere una (necessaria) pausa rispetto a quella mattutina.

Se dovessi organizzare nuovamente un evento di questo tipo lascerei sempre lo stesso gruppo di partecipanti, senza cercare di coinvolgere tutti seppur su una sola sessione.

In questo devo dire, Ilio, che hai ragione: il lavoro su piccoli gruppi può certamente avere maggiore efficacia permettendo anche quel confronto su orientamenti e prassi sempre richiesto dai colleghi.

## Per una nuova cultura del giudice: gli obiettivi della formazione dei magistrati

di *Alfredo Guardiano*

L'autore evidenzia la necessità di un nuovo approccio nella formazione culturale del magistrato, che, oltrepassando gli steccati imposti dai formalismi della tradizione giuridica positivista, incapace di affrontare esaustivamente la crescente complessità del reale, deve fare proprio, nell'attività di interpretazione delle norme, l'insegnamento delle altre scienze umane e sociali, a partire da quelle storiche e filosofiche, in modo da (ri)costruire, aggiornandola, quella figura di "giudice umanista", che si colloca nell'alveo della cultura giuridica italiana ed europea, soprattutto di matrice illuministica.

Appare ormai definitivamente superata l'idea (invero dura a morire) che il sapere del giurista ed, in particolare del giudice, debba essere confinato nei recinti della dimensione positivista e della interpretazione tecnico-giuridica.

Applicare il diritto, attraverso il contributo delle altre scienze umane e sociali, consente di usufruire di un approccio esterno utile a comprendere i fenomeni ricondotti nello spazio del processo, il cui divenire è immerso in un contesto sociale e politico, dal quale non è possibile staccarsi.

Ciò è particolarmente vero per il giudice, chiamato a confrontarsi quotidianamente con i problemi, non solo tecnici, ma anche culturali, posti dall'interpretazione del diritto positivo.

Il diritto moderno è segnato, infatti, sin dalla sua nascita, dalla contrapposizione e dalla convivenza dialettica tra leggi e giudici, cioè tra il potere legislativo ed il potere giudiziario.

Anche in paesi di *common law*, come l'Inghilterra o gli Stati Uniti d'America, l'intervento legislativo non è sparito, anzi si è irrobustito, spesso assumendo le forme di una vera e propria codificazione; per converso nei paesi di *civil law* è cresciuto in modo esponenziale il ruolo "creativo" della giurisprudenza in ogni branca del diritto (stante il valore, di fatto vincolante, riconosciuto ai precedenti giurisprudenziali delle Corti superiori), con la conseguenza che ad essa va ormai riconosciuto, di fatto, il ruolo di vera e propria fonte di produzione del diritto.

Ciò è accaduto perché la legge positiva e l'interpretazione giurisprudenziale corrispondono a due

insopprimibili esigenze: la certezza del diritto e la necessità di evitare il distacco del diritto dalla società.

Intese in questo senso la legge e l'attività interpretativa dei giudici non costituiscono, per dirla con Paolo Grossi, «mitologie giuridiche della modernità», perché forniscono, sul piano giuridico, risposte eternamente valide a problemi profondamente radicati nelle società politiche moderne e contemporanee, per cui è possibile sostenere che più una società diventa complessa, più articolate e frammentate si manifestano le *issues* coinvolte dall'azione dei poteri, pubblici e privati, che operano al suo interno e, dunque, maggiormente avvertita sarà la necessità di un'azione comune della legislazione e della giurisprudenza perché tali interessi possano trovare adeguata considerazione e tutela, attraverso una ponderata valutazione dell'esatto significato e della portata degli interessi in gioco, che implica una pre-conoscenza del reale.

Una pericolosa illusione, piuttosto, sarebbe credere che la vivacità del diritto e la pluralità delle istituzioni che lo producono possano essere contenute esclusivamente in una concezione formalistica della legge e che la disciplina giuridica dei rapporti sociali possa essere soddisfatta esclusivamente dalla produzione normativa o giurisprudenziale, in un rapporto di alternatività.

La Storia ci insegna che non è mai stato così, che legge e giurisprudenza sono "condannate" a percorrere insieme lo stesso percorso, anche se su veicoli diversi.

Ancora una volta soccorre l'insegnamento di Grossi, che, nel suo «Società, Diritto, Stato», nel ri-

vendicare la sua dimensione di giurista, proprio in quanto storico del diritto, ha lucidamente individuato i limiti del cultore del diritto positivo, dedito ad «operazioni di carattere logico ermeneutico con una limitazione eccessiva del suo orizzonte e con la preclusione di arricchimenti che possono provenire soltanto di là dal testo; con una funzione, cioè, estremamente ridotta», laddove l'utilizzazione degli strumenti della cultura umanistica, ed in primo luogo di quella storica, non sottratti al confronto con lo specifico del sapere giuridico, che si esprime attraverso una propria tecnica, realizza un «triplice salvataggio culturale: per la scienza giuridica, innanzi tutto; più specificamente per lo storico del diritto e per l'analista del diritto positivo, sottratti – l'uno e l'altro – dall'esilio d'ombra in cui può confinarli, per un verso l'erudizione, per l'altro l'eségesi normativa».

D'altra parte, come pure è stato notato, non può negarsi che la sensibilità per i problemi legati alla giustizia ed alla funzione giurisdizionale chiamata a darvi corpo, siano stati tanto più attentamente considerati, quanto più la dimensione storica sia stata ad essi presente. Basterebbe richiamare nomi settecenteschi come Cesare Beccaria, Gaetano Filangieri, Mario Pagano, Charles Louis Montesquieu, per intendere come l'analisi delle criticità connesse al delicato esercizio della funzione destinata ad amministrare la giustizia abbia raggiunto livelli di elevata consapevolezza, quando sia stata svolta nella prospettiva della lunga durata: una prospettiva lungo la quale è visibile il sorgere, lo svilupparsi ed il sedimentarsi di disfunzioni che, colte nella dimensione del presente, spesso nemmeno vengono percepite nella loro ricca complessità. Grazie ad approfondite indagini sul divenire delle istituzioni, non solo giudiziarie, fu possibile a quegli studiosi anzitutto di scorgere le disfunzioni nelle quali vivevano e poi d'intervenirvi, concependo veri e propri piani per rimediarvi.

Purtroppo, quella sensibilità storicizzante per i temi della giustizia, è andata dissolvendosi nel corso dell'Ottocento e del Novecento, soprattutto per l'affermarsi – con pochissime eccezioni – pressoché acritico del positivismo giuridico con i suoi formalismi, potenziati dal trionfo della mentalità idealistica ed antipragmatica propria della nostra cultura giuridica.

Cruciale, inoltre, è il tema delle percezioni della giustizia.

Come ha in più occasioni evidenziato Gennaro Carillo (che, in qualità di esperto formatore, cura il corso sulle rappresentazioni della giustizia presso la Scuola della magistratura), partendo dalle riflessioni di Pierre Rosanvallon su potere giudiziario e contro-democrazia, se il potere giudiziario, che resta un potere senza delega, svolge da tempo una funzione di supplenza rispetto a quello legislativo, è evidente che esso debba essere sottoposto a un controllo sempre

più pervasivo da parte dell'opinione pubblica, il cui processo di formazione corre il rischio di essere inquinato da fattori manipolativi.

Perché opinione pubblica e giustizia svolgano efficacemente i propri rispettivi ruoli, è necessario, pertanto, nota opportunamente Carillo, che aumenti, in entrambe, il tasso di consapevolezza della complessità dei problemi, concludendo, in maniera affatto convincente, che la coscienza delle rappresentazioni e delle percezioni della giustizia deve far parte di quella che, parafrasando Michel Foucault, egli chiama la «cassetta degli attrezzi» del giudice, in cui vanno custoditi anche gli strumenti critici di analisi dei contesti e messa in discussione delle proprie prospettive operative.

Può, dunque, affermarsi che oggi le attività formative devono, nel loro complesso, adeguarsi ad un nuovo modello di magistrato, che non può non tenere conto della evoluzione della società e della contaminazione del diritto con le variegate forme di espressione dello spirito umano.

In particolare alla formazione del magistrato è indispensabile un approccio multiculturale, che metta in evidenza i profondi legami esistenti tra il diritto, le sue regole e il suo linguaggio, con il sistema di valori circostante, vale a dire il contesto culturale e sociale in cui essi operano, come intuito profeticamente dal movimento *Law and Literature*, sorto negli Stati Uniti alla fine dell'Ottocento, e tornato di prepotente attualità nella riflessione statunitense sull'educazione del giurista negli anni '70 del XX secolo con opere come *The Legal Imagination: Studies in the Nature of Legal Thought and Expression* di James Boyd White.

Sotto questo profilo prende corpo la figura del giudice come *storyteller*, cioè, letteralmente, narratore di storie (si veda, al riguardo, anche per la ricchezza delle note bibliografiche, il recente articolo, cui è stato dato un certo risalto dalla stampa nazionale, di Alex B. Long, docente di diritto presso la University of Tennessee college of law, *The Freewheelin' Judiciary: a Bob Dylan Anthology*, pubblicato sul *For-dham Urban Law Journal*).

Prospettiva, quella del giudice come il più importante dei soggetti che, con la loro "narrazione", contribuiscono alla costruzione dei fatti, formanti oggetto dell'accertamento giudiziale, su cui insiste in particolare modo Michele Taruffo, nel suo fondamentale *La semplice verità – Il giudice e la costruzione dei fatti*, evidenziando la molteplicità dei significati e, quindi, delle discipline, che presiedono alla costruzione delle narrazioni da parte dei soggetti del processo.

La sensibilità di cui si è detto sino ad ora, mi sembra stia trovando spazio nei percorsi formativi organizzati dalla Scuola superiore della magistratura, dove, non solo da tempo opera con successo il corso sulle

rappresentazioni della giustizia, cui si accennava in precedenza, ma sono stati meritoriamente attivati, di recente, tra gli altri, anche un corso dedicato alla «storia della giustizia e lavoro giudiziario moderno», affidato, in qualità di esperto formatore, ad Adriano Prosseri, uno dei più importanti storici (non del diritto) italiani, ed uno sul «linguaggio della giurisdizione».

Su questa linea, dunque, bisogna insistere, con un accorgimento che mi permetto di suggerire.

Il contributo dei portatori di un sapere diverso da quello tecnico-giuridico non dovrebbe essere tenuto separato da quello degli interpreti del diritto positivo, ma deve affiancarsi a quest'ultimo, in una dimensione dialettica, che consenta a chi giurista positivo non è di aiutare il giudice nella costruzione della sua narrazione processuale, attraverso la ricognizione di tutte le implicazioni culturali coinvolte nel processo di interpretazione delle norme giuridiche, da condurre in contraddittorio con i portatori del sapere giuridico positivo.

Ciò appare evidente non solo in alcune materie particolarmente sensibili alle influenze esterne, come

quando sono in gioco la libertà di manifestazione del pensiero ed il diritto di critica politica (una più meditata riflessione sul ruolo dell'intellettuale nella società odierna avrebbe potuto forse evitare l'azzardato esercizio dell'azione penale nei confronti dello scrittore Erri De Luca) o nei casi in cui assumono particolare rilievo la formazione culturale e religiosa dei soggetti attivi del reato, come nei reati in materia di terrorismo o in quello di riduzione in schiavitù commesso all'interno di comunità ispirate a valori diversi da quelli della società laica occidentale, che richiedono necessariamente, pena l'incomprensione, un approccio fondato sul multiculturalismo, come suggerisce da tempo Mario Ricca.

Ma anche per tutte le materie oggetto dell'indagine giudiziaria, secondo una metodologia didattica fatta propria per il corso sulla criminalità organizzata, coordinato da Franco Roberti (non a caso attento conoscitore del movimento *Law e Literature*), che dedica uno specifico spazio, al suo interno, alla riflessione storica, politica e giornalistica sulle organizzazioni criminali.

## 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 ed "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 interpello. 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.

# Formazione europea e internazionale. Bilancio e prospettive

di *Maria Giuliana Civinini*

Nell'introdurre il capitolo che raccoglie i contributi sugli istituti di formazione di Belgio, Francia, Olanda e Spagna, lo scritto fa una breve sintesi dell'evoluzione della formazione internazionale per i magistrati italiani per poi individuare alcune piste di riflessione e azione per la Scuola superiore della magistratura alla luce delle esperienze straniere: rapporto con l'organo di autogoverno, formazione iniziale, corpo dei formatori, formazione dei dirigenti.

## 1. Dalla formazione internazionale del Csm alla formazione internazionale della Scuola

Come è ormai noto, ma non inutile ricordare, l'uscita dalla asistematicità e l'ufficiale inizio della formazione giudiziaria nel nostro Paese coincidono con la «Relazione al Parlamento sullo stato della Giustizia per l'anno 1994 – Reclutamento e formazione professionale dei magistrati»<sup>[1]</sup>, documento fondante della filosofia e dell'approccio organizzativo (attraverso la Nona commissione consiliare) che sarebbe stato mantenuto e sviluppato fino alla realizzazione della Scuola superiore della magistratura nel 2011.

Fin dall'anno successivo fu chiaro – grazie anche all'intuizione di un amico carissimo, giudice di competenza e passione, Carlo Maria Verardi – che non si potevano dotare i magistrati di un'alta professionalità (al contempo fondamento della legittimazione di un potere giudiziario a struttura burocratica e garanzia di indipendenza ed autonomia) senza investire nella formazione europea e internazionale. Si comprendeva già allora che l'Europa della libertà di circolazione degli uomini, delle idee, dei diritti e delle regole richiede un magistrato "europeo": un magistrato capace di applicare in modo uniforme quello che ancora si chiamava diritto comunitario, che è familiare coi sistemi nazionali europei, è capace di dialogare e co-

operare coi suoi colleghi d'oltralpe e d'oltremare. Nel 1995 venne lanciato dalla Commissione europea il programma Shuman per il finanziamento di azioni di formazione di base in materia di diritto europeo e il Csm fu all'avanguardia tra gli Istituti di formazione europei realizzando, nel 1996-1997, corsi di formazione in ogni distretto di Corte d'appello. Tali corsi, basati su un programma standard declinato secondo le risorse presenti sul territorio e in cooperazione tra componenti del Comitato scientifico e referenti locali, sono stati anche un primo nucleo di esperienza da cui si sono poi sviluppate l'idea e la pratica della formazione decentrata.

Da allora i programmi europei si sono moltiplicati; il Csm ha concorso con progressiva crescente professionalità ai bandi della Commissione europea conseguendo rilevanti finanziamenti per la realizzazione di azioni formative in collaborazione con altri istituti di formazione.

Fu proprio al fine di coordinare gli sforzi e armonizzare le iniziative che nell'ottobre del 2000 un gruppo di Istituti di formazione, tra cui il Csm, l'École nationale de la magistrature, l'Escuela spagnola e l'Istituto belga dettero vita alla Rete europea di formazione giudiziaria. Ben presto, e sempre più nel tempo, la Rete si è trasformata da una sorta di raggruppamento con finalità di *lobby* di fronte alle istituzioni europee in un luogo di riflessione sulle finalità

1. Quaderni del Consiglio Superiore della Magistratura, Anno 9, Numero 68, giugno 1994, p.68.

e gli obbiettivi della formazione giudiziaria e in uno strumento di realizzazione di una vera e propria *policy* della formazione a livello europeo. Partita come un tavolo di coordinamento e non sovrapposizione dei progetti da presentare per il finanziamento alla Commissione, la Rete svolge oggi un ruolo di vero e proprio orientamento. Si pensi al seminario che si è tenuto a Salonicco nel Luglio 2015, la JTM Conference on “Leadership” (un termine che in noi suscita diffidenza ma che è comunemente usato in contesto internazionale per indicare le competenze del dirigente, anche degli uffici giudiziari). Nell’alternarsi di relazioni, dibattiti, esercizi, gruppi di lavoro, direttori di istituti di formazione e formatori dei vari Paesi europei si sono confrontati sul ruolo dei capi degli uffici giudiziari, i nuovi compiti e competenze che ovunque in Europa sono oggi richiesti agli stessi, le qualità connesse alla “leadership”, i contenuti e i metodi didattici per la formazione dei dirigenti.

La Rete svolge anche il ruolo di centro propulsore di attività di sviluppo e consolidamento della conoscenza e fiducia reciproca e di esercizi di “lavoro comune”: ci si riferisce ai programmi di scambio, cui il Csm partecipa dalla loro istituzione nel 2002, ed ai programmi per i magistrati in formazione iniziale, il progetto di scambio Aiakos e la competizione Themis, che ha come scopo quello «di mettere insieme futuri magistrati da diversi Paesi europei per metterli in condizione di condividere valori comuni, scambiare nuove esperienze e discutere nuove prospettive in aree di comune interesse». Infine, chi oggi visita il sito della Rete ([www.ejtn.eu/en](http://www.ejtn.eu/en)) si trova in un luogo di condivisione di programmi, strumenti, moduli formativi, programmi formazione formatori, conoscenze, strategie: una vera piattaforma europea per la formazione.

Negli anni l’offerta formativa nel settore internazionale si è arricchita dal punto di vista della quantità delle proposte, della tipologia differenziata delle stesse (corsi in Italia e negli altri Paesi europei realizzati e gestiti da due o più istituti di formazione; apertura dei corsi nazionali alla partecipazione dei magistrati di altri Paesi, visite di studio, programmi di scambio, *stage* presso corti e istituzioni europee, corsi *e-learning*, inserimento nei corsi nazionali di un *focus* sui temi di diritto europeo e di diritto internazionale, corsi di lingua (inglese, francese, tedesco giuridico), della qualità e dei contenuti della formazione che si è caratterizzata sempre più per il suo alto livello e per l’inclusione del tema generale della tutela dei diritti fondamentali quale chiave di lettura della “legge” e metro di azione per i magistrati.

Questa è la grande eredità che, al momento del passaggio della responsabilità della formazione dal Consiglio alla Scuola, attendeva quest’ultima.

Certamente la Scuola ha ripreso le attività da

dove il Csm le aveva interrotte, subentrando nei programmi e nei progetti in atto e iniziandone di nuovi. La grande offerta di corsi e *stage* è sotto gli occhi di tutti sul sito della Scuola.

Purtroppo, la transizione non è stata indolore. Infatti, è avvenuto che nel corso dell’Assemblea generale di Dublino del 6 e 7 giugno 2013, Csm e Scuola non sono stati capaci di accordarsi sui rispettivi ruoli e hanno proposto una candidatura “unitaria”, espressione di due membri della REFG (Csm e Ssm), al Comitato direttivo della Rete europea di formazione giudiziaria, in spregio allo statuto della medesima, tanto che la richiesta di candidatura unitaria è stata respinta col solo voto favorevole dell’Italia. Dopo accese discussioni interne e con il Direttivo, veniva quindi candidata la sola Scuola che, nelle votazioni che ne sono seguite, ha perso il seggio nel Comitato direttivo che l’Italia deteneva, in forza del grande impegno profuso e dei risultati raggiunti, sin dalla fondazione della Rete nel 2000.

È evidente come la questione del “ruolo internazionale” abbia catalizzato le difficoltà del rapporto tra l’istituzione di Autogoverno e la neo-nata Scuola e come qui insista una seria criticità che non sembra essere stata sin ora superata. Deve auspicarsi che le due istituzioni, cruciali per il ruolo della magistratura italiana in Europa, siano capaci di una riflessione autocritica che le ponga in condizione di arrivare all’assemblea generale del 2016 e all’elezione del nuovo Consiglio direttivo con un’azione coordinata che rimetta l’Italia al centro della scena.

Pur auspicando il mantenimento della doppia presenza all’interno della Rete (l’Italia è il solo Paese che partecipa attraverso l’istituto di formazione e l’organo di autogoverno o governo della magistratura), per quel che si dirà a breve, deve ormai trovarsi un equilibrio tra Csm e Scuola.

È quest’ultima che può aspirare, con un chiaro appoggio del Consiglio, a essere membro del Consiglio direttivo. Quest’organo infatti realizza il mandato e il programma della Rete attraverso tre gruppi di lavoro: programmi, scambi e metodi formativi.

Solo l’istituto di formazione (e non l’eventuale organo di tutela o supervisione) può esserne membro e il ruolo del Consiglio in questa sede può essere soltanto di supporto. D’altro lato, il potere di dettare linee guida per la formazione e il potere di generale supervisione del Consiglio – che non può mai arrivare a un controllo dei programmi e dei metodi ma deve esercitarsi attraverso indicazioni culturali e valutazione dell’impatto della formazione sull’esercizio della giurisdizione – consentiranno a questo d’intervenire in modo significativo sull’attività di formazione internazionale.

Starà a Scuola e Consiglio e agli uomini e alle (poche) donne che li compongono di porre in essere un

dialogo adeguato e una leale collaborazione istituzionale.

Deve infatti tenersi conto che, seppur la Scuola ha competenza in via esclusiva alla formazione dei magistrati, è indubbio che in materia internazionale sussistono competenze consiliari legate alla partecipazione del Consiglio non solo alla Rete europea di formazione giudiziaria ma anche alla Rete europea dei Consigli di giustizia e che «la collaborazione nelle attività dirette all'organizzazione e al funzionamento del servizio giustizia in altri Paesi» (su cui si sta sviluppando un nuovo filone di attività della REFG) esula dalla competenza esclusiva suddetta.

Ne consegue la necessità di uno stretto coordinamento che presenti l'Italia, nei consessi internazionali, come un soggetto (almeno all'esterno) unico e capace di esprimere un comune punto di vista.

Ancora di più è necessario che Scuola e Consiglio siano insieme attori primari nel settore dei progetti finanziati dall'Ue (*twinning projects, IPA projects*) per il supporto ai sistemi giudiziari di altri Paesi (come quello, rilevantissimo per obbiettivi e finanziamento – 3ML di euro - recentemente vinto dal Csm per il supporto al Consiglio dei giudici e al Consiglio dei procuratori del Kosovo). Trattasi di un settore ove sono enormi gli interessi economici e fondamentali la professionalità, l'idealità e l'etica che solo istituzioni pubbliche giudiziarie possono garantire e che deve essere adeguatamente sviluppato in stretta collaborazione coi ministeri degli Esteri e della Giustizia nel quadro del piano quadriennale dell'attività internazionale come da delibera del Csm 25 marzo 2015.

## 2. Cosa accade in Europa: possibili spunti di lavoro per la Ssm

L'importanza della partecipazione alla Rete non è solo lo sviluppo di programmi comuni, *stage* e scambi attraverso l'Europa. Il valore aggiunto è la creazione di rapporti bilaterali o multilaterali che operano anche al di fuori della Rete stessa e l'approfondimento di relazioni con gli istituti strutturalmente o istituzionalmente affini. La frequentazione, gli incontri, le relazioni personali che si stringono consentono di posare uno sguardo privilegiato sulle attività, i programmi, i metodi di altri istituti nonché di confrontare problematiche di carattere generale che sono ricorrenti (ad es. l'indipendenza della Scuola e le sue relazioni con gli organi di tutela o di supervisione, Ministero della giustizia o Consiglio superiore che sia).

Proprio perché la Scuola italiana è un'istituzione giovane e molti sono i marosi che deve ancora attraversare, *Questione Giustizia* ha ritenuto di riservare un capitolo del suo numero monografico dedicato alla formazione giudiziaria alle esperienze straniere, vol-

gendosi agli ordinamenti che più sono accomunati al nostro per livello di indipendenza della magistratura, posizione istituzionale di giudici e procuratori, presenza di un Consiglio superiore della magistratura e di un ministero della Giustizia che amministrano la giurisdizione secondo un'attribuzione di poteri all'una o all'altra istituzione che è il frutto dell'evoluzione storico-politica di ciascun Paese: Belgio, Francia, Spagna. A questi si è voluta accostare l'Olanda, le cui istituzioni giudiziarie e il cui istituto di formazione si rivelano tra i più flessibili e innovativi.

Guardare "lontano", in senso geografico e culturale, può rivelarsi di grande utilità per elaborare una strategia di sviluppo, per meglio comprendere i problemi che la Scuola deve affrontare, per individuare le migliori soluzioni.

Il primo elemento di interesse è il fatto che gli istituti di formazione sono normalmente sotto la "tutela" o supervisione del soggetto che ha i maggiori poteri nel governo della magistratura: il Consiglio in Spagna (come in Italia), il ministero della Giustizia in Belgio e Francia, i cui Consigli peraltro premono sempre più per avere un ruolo significativo nella formazione, quali soggetti garanti dell'indipendenza della magistratura. Da questo punto di vista, il più "autonomo" è l'istituto olandese, dove l'amministrazione della giustizia si caratterizza per essere essenzialmente strutturata come *Court administration service* e dove il potere di gestione è diffuso tra gli uffici giudiziari che godono sotto vari profili di una notevole autonomia.

Se poi si estendesse l'indagine ad altri ordinamenti (dal Portogallo alla Germania alle nuove democrazie), troveremmo che la presenza di un organo di tutela è una costante dei sistemi caratterizzati da una centralizzazione dell'(auto)governo della magistratura. Da questo elemento e dalle esperienze concrete possono trarsi alcune indicazioni:

a) poiché l'organo di (auto)governo della magistratura è garante dell'autonomia e indipendenza della stessa nonché responsabile della qualità del servizio giustizia reso ai cittadini, è istituzionalmente corretto che il medesimo eserciti una tutela o una supervisione sull'istituto di formazione; non sarebbe, infatti, possibile, né auspicabile, che i modelli di magistrato e di giurisdizione sulla cui base disegnare il progetto formativo siano frutto di una elaborazione solipsistica della Scuola (tanto più di una scuola non dotata di un ampio consiglio di amministrazione rappresentativo delle diverse istituzioni e istanze coinvolte nella formazione giudiziaria) o che la Scuola non tenga conto delle priorità e degli obbiettivi che investono il complessivo esercizio della giurisdizione;

b) il nodo problematico è costituito dai contenuti e dai modi di esercizio di tale tutela/supervisione; questi non possono infatti essere talmente forti e pe-

netranti da privare la scuola di ogni autonomia didattica e capacità di elaborazione;

c) compito degli organi di tutela è essenzialmente quello di individuare le linee-guida della formazione e supervisionarne l'attuazione; compito degli istituti di formazione giudiziaria è quello: di tradurre le linee guida in programmi efficaci, di effettuare una seria ricognizione dei bisogni formativi, di studiare e attuare metodi didattici innovativi tagliati sulle esigenze di apprendimento di adulti dotati di alta cultura e professionalità, di sviluppare le competenze individuali e quelle degli uffici giudiziari nel loro insieme, di sviluppare metodi per la valutazione dell'impatto della formazione sugli uffici e sul sistema giustizia nel suo insieme;

d) il Consiglio superiore deve "avere fiducia" nella Scuola e – come dice Carlos Gomez – rafforzare la Scuola attraverso la dimostrazione di questa fiducia ai magistrati (il recente episodio della pubblica "condanna" della Scuola ad opera, neppure del Consiglio ma, del Comitato di presidenza in relazione al corso di formazione sulla giustizia riparativa è un esempio di plateale manifestazione di sfiducia che non può che generare sconcerto nei magistrati e spingere ad attacchi irragionevoli e faziosi verso un'istituzione ancora molto giovane);

e) la Scuola deve avere una struttura organica che le consenta di dialogare con il Consiglio (ed eventualmente con il Ministero) e di essere "responsabile" della sua attività, mentre l'attuale normativa disegna un'istituzione debole, gestita da un organo ristretto, non rappresentativo, che cumula compiti di organizzazione e gestione amministrativa a compiti di stretta didattica.

Il secondo elemento che si trae riguarda la stretta connessione tra metodi di reclutamento e organizzazione della formazione iniziale che, in un certo senso, rappresenta il "core business" di un istituto di formazione giudiziaria. Una disconnessione tra reclutamento e formazione iniziale può portare a inefficacia, duplicazioni, demotivazione dei nuovi magistrati, critiche generalizzate e un approccio negativo a quello che dovrebbe essere il periodo "iniziatico" della carriera del magistrato. Le esperienze straniere indicano come la formazione iniziale deve seguire e armonizzarsi con il tipo di reclutamento che la precede. Il nostro sistema, in cui si accede al concorso per lo più dopo due anni di scuola per le professioni

legali o diciotto mesi di tirocinio in tribunale o dopo aver conseguito il titolo di avvocato (e quindi aver trascorso diciotto mesi in tirocinio presso uno studio legale) per poi fronteggiare, dopo averlo superato, almeno diciotto mesi di formazione iniziale strutturata in gran parte con tirocinio negli uffici, non tiene adeguatamente conto del diverso *background* dei Mot, non riesce a costruire percorsi di formazione tagliati sulle diverse esperienze, manca sia di flessibilità che di consapevolezza degli obiettivi da perseguire (insegnare come diventare un giudice o un procuratore a un giovane avvocato, a chi "si è fatto" tra università e Ssppl almeno 7 anni di formazione puramente teorica, a chi viene da esperienze lavorative differenziate, a chi ha già affinato alcune competenze specifiche negli *stage* in tribunale o in procura, non è e non può essere la medesima cosa). Sia il reclutamento che la formazione iniziale dovrebbero essere oggetto di un profondo ripensamento e la scuola dovrebbe essere al centro di questo processo.

Il terzo elemento concerne il corpo dei formatori e l'articolazione della Scuola. Una Scuola che opera con un ristretto organo amministrativo-didattico (i cui componenti non magistrati sono, per di più, non sempre molto attivi) e senza articolazioni "di riflessione" è in qualche modo destinata a convivere con discontinuità dei metodi e dei contenuti e mancanza di sufficiente elaborazione su entrambi.

Le esperienze straniere dimostrano che un corpo insegnante almeno in parte stabile (anche se variabile nel tempo) e un Ufficio studi comunque articolato o denominato capace di idee e soluzioni innovative a problemi nuovi e antichi sono elementi essenziali di riuscita.

Infine, la formazione dei dirigenti è oggi al centro delle strategie di tutti gli istituti di formazione in connessione con le esigenze di qualità, efficacia e efficienza della giustizia che i cittadini richiedono in tutti i Paesi europei, di razionalità della spesa pubblica, di corretto utilizzo delle risorse, di pianificazione e azione per progetti finalizzati.

È questo forse il settore che ovunque vede maggiori investimenti e sforzi ideativi. Scuola e Consiglio dovrebbero dare continuità, migliorandola, all'esperienza realizzata, dopo ampio confronto con la Quinta commissione, dal primo Consiglio di amministrazione della Scuola.

## La formazione giudiziaria in Belgio. I magistrati come *managers* \*

di Edith Van Den Broeck \*\*

L'articolo ripercorre la storia dell'Istituto di formazione giudiziaria belga mettendone in luce il ruolo nel governare i cambiamenti che attraversano il potere giudiziario in Europa e nell'accompagnarli nei processi di innovazione.

Per questo un *focus* particolare è posto sulla formazione all'organizzazione e sui variegati metodi per attuarla.

Un'interesse particolare, nella prospettiva italiana, rivela la formazione dei soggetti che intervengono nel processo di valutazione della professionalità.

Rilevante, infine, il richiamo all'indipendenza dell'istituto di formazione per garantire l'indipendenza della magistratura.

### Prefazione

Potrebbe sembrare scontato affermare che il potere giudiziario, come la società stessa, è in continuo cambiamento. Questo è vero sia per il Belgio sia per gli Stati vicini, anche se, al momento, le nostre sfide nazionali e le nostre riforme non possono essere interamente paragonate.

Molte delle importanti riforme, programmate per l'organizzazione del Potere giudiziario, cambieranno il modo in cui lavorano i magistrati e il loro *staff*. Ora e nel futuro, le persone, di ogni livello e di ogni funzione, si confronteranno con questi cambiamenti. Inoltre, la continua evoluzione sociale e tecnologica comporta una maggiore e, spesso, complessa legislazione, oltre, a nuove sfide in ambito giuridico.

Possiamo dire, con certezza, che questo è un momento essenziale per il Potere giudiziario e la sua organizzazione ma anche per l'Istituto di formazione giudiziaria (IFJ). Noi possiamo e dobbiamo contri-

buire a questi cambiamenti, che si basano esclusivamente sul ruolo chiave ricoperto da questo Istituto.

Da quando è stato fondato nel 2009, l'IFJ ha sempre cercato di migliorare i servizi, l'efficienza operativa, la flessibilità e l'attenzione rivolta ai destinatari della formazione. L'Istituto mira a eccellere nelle qualità dei servizi, che vuole prestare ai suoi «clienti».

Il desiderio di continuo miglioramento è sostenuto dagli sforzi verso una «prontezza organizzativa» (*organizational rediness*), che si caratterizza per la sua adattabilità, la sua attenzione alle nuove tendenze, il suo pensare ed agire proattivo, e la realizzazione del suo scopo principale, guardando sempre al futuro.

Tradizionalmente, molte agenzie del Governo erano interessate alla formazione dei magistrati. Nel passato, però, visioni diverse hanno dato origine a difformità di opinioni e a inefficienze, che si trasformavano in uno svantaggio sia per il singolo magistrato che per la società intera.

\* Traduzione dall'inglese a cura di Valeria Mazzotta e Maria Giuliana Civinini.  
Versione originale: [www.questionegiustizia.it/rivista/2016/1/vandebroeck.pdf](http://www.questionegiustizia.it/rivista/2016/1/vandebroeck.pdf)

\*\* Edith Van Den Broeck è un procuratore belga dal 1982, consigliere presso il ministro della Giustizia dal 1986 al 1988, prima presidente del Consiglio superiore della giustizia tra il 2003 e il 2006, rappresentante del Belgio nella Rete europea di formazione giudiziaria con ruolo di Presidente di vari gruppi di lavoro. Dal 2000 al 2015 rappresentante belga della Rete dei Consigli di giustizia dal 2007 al 2008, Direttrice della Scuola della magistratura da dicembre 2007 al 2015.

L'Istituto per la formazione di magistrati<sup>1</sup> è stato creato come un istituto indipendente con il fine di porre in essere un approccio e una visione coerenti concernenti la formazione. Questa è la ragione per cui l'Istituto è stato fondato come soggetto indipendente dall'amministrazione statale e da altre agenzie pubbliche. Ciò, comunque, non significa che l'Istituto decida unilateralmente quale tipo di formazione sia necessaria o applicabile; al contrario si persegue un modello di ampio coinvolgimento dei vari soggetti che usufruiscono dei servizi dell'Istituto, in modo da conformarlo alle loro necessità.

Le conclusioni sono chiare. È dovere e obbligo dell'Istituto, in quanto organo indipendente all'interno dell'organizzazione giudiziaria, di dare avvio a un percorso di sviluppo e progresso per i magistrati ed il loro *staff* amministrativo.

Gli errori del passato non dovrebbero ripetersi. Al contrario, l'*expertise* di ognuno deve poter essere utilizzata per un giusto scopo. L'istituto, assistito dal Comitato scientifico, è senza dubbio il centro principale di *expertise* in Belgio per quanto riguarda l'educazione e la formazione giudiziaria.

Per questa ragione, L'IFJ considera come sua responsabilità esclusiva quella di definire adeguate vie di sviluppo basate sull'esperienza didattica e la profonda conoscenza dell'organizzazione giudiziaria, ed allo stesso tempo tiene in considerazione i bisogni dell'organizzazione, le aspettative delle autorità, e specialmente, le necessità dei magistrati e dei lavoratori in tale area.

A tal proposito, si deve notare che mai fino ad oggi così tante generazioni con così tante differenze tra loro sono state presenti nel sistema giudiziario nello stesso momento

All'interno del Potere giudiziario, molte sono le differenze tra generazioni di magistrati, nel modo in cui guardano al futuro, nel modo in cui comunicano con la tecnologia, nel modo in cui gestiscono l'organizzazione, ad esempio. L'Istituto di formazione deve essere un'organizzazione in grado di gestire diversi flussi e diverse velocità.

La missione dell'Istituto di formazione giudiziaria va al di là del semplice «provvedere all'educazione» e concerne, sempre di più, l'opportunità di uno sviluppo di competenze su misura. Tale obiettivo è raggiungibile solo attraverso l'integrazione di diverse forme di apprendimento e trasformando la condivisione della conoscenza in auto-evidenza attraverso la

cooperazione, all'interno di specifici progetti e gruppi "InterVision".

Questo approccio, rivolto a gestire al meglio le competenze individuali, non è rivoluzionario e si combina perfettamente con la visione condivisa dal Consiglio superiore di giustizia belga e dal ministro di Giustizia.

In breve, l'organizzazione giudiziaria affronta varie sfide che, esplicitamente, richiedono le necessarie competenze e risorse per essere disponibili per i magistrati in ogni momento. In questo processo, l'IFJ deve giocare un ruolo chiave, a patto che abbia i necessari mezzi per farlo.

## 1. Origine e quadro normativo

L'IFJ è una giovane istituzione creata il 31 gennaio del 2007<sup>2</sup>. Molti altri Paesi dell'Unione europea avevano già e da molti anni organi specifici con il compito di organizzare una formazione professionale per i magistrati ed i membri del loro *staff* all'interno del Potere giudiziario.

### Origine

Per quanto riguarda la formazione dei magistrati la legge del 18 luglio 1991 aveva fatto un primo piccolo passo con la riforma del tirocinio e la creazione di un collegio di reclutamento per magistrati. All'interno del ministero della Giustizia, a questo collegio era stato affidato un ruolo consultivo nella formazione di giudici e tirocinanti. Già dal 1993, il Ministero sosteneva la creazione di un istituto di formazione per magistrati.

Nel 1998, il «Consiglio Interuniversitario Fiammingo» (*Vlaamse Interuniversitaire Raad*) ha creato un gruppo di lavoro «Scuola di Magistrati», ma la sua opera non è giunta ad alcun risultato.

D'altra parte, sin dalla sua creazione nel 2000, il Consiglio superiore per la giustizia ha sempre spinto per la creazione di un istituto per la formazione giudiziaria più che di una scuola di magistrati.

Solo nel 2006, il ministero della Giustizia ha presentato un disegno di legge al Parlamento, che ha portato all'approvazione della Legge del 31 Gennaio 2007. Essa copre solo la formazione professionale e lo scambio di esperienza professionale e non include la formazione ai fini del superamento dell'esame di accesso o la formazione con nomina finale quale uditore giudiziario o magistrato<sup>3</sup>. In altre parole, il

1. Legge del 31 Gennaio 2007 sulla formazione giudiziaria e la creazione dell'Istituto per la formazione giudiziaria, 2 Febbraio 2007.

2. Legge del 31 Gennaio 2007 sulla formazione giudiziaria e sulla creazione di un Istituto di formazione giudiziaria, 2007.

3. Gli esami sono presentati prima delle due nomine (una fiamminga, l'altra francese) e della designazione delle Commissioni dell'Alto consiglio per la giustizia; art. 295 *bis* Code Judiciaire.

legislatore non ha optato per la categoria «Scuola di magistratura»<sup>4</sup> e ha messo in chiaro che non era a favore di un unico corso, che avvenisse prima della nomina come magistrato, ma che avrebbe promosso, piuttosto, l'accesso al potere giudiziario attraverso più modalità.

L'IFJ è stato finalmente creato dalla legge del 31 Gennaio 2007, entrata in vigore nel febbraio del 2008 e, poi, sospesa per un anno. Questa è la ragione per la quale l'Istituto è divenuto operativo solo dal gennaio 2009. Sono intervenute molte modifiche e l'organizzazione non è stata semplice.

### Status. Un'istituzione governamentale «sui generis»

L'IFJ è non soltanto un'istituzione giovane, è anche e prima di tutto, un'istituzione federale. È stata creata soggetto parastatale «sui generis». La sua specifica struttura mira ad assicurare l'indipendenza del potere giudiziario. In questo contesto, vale la pena ricordare che l'indipendenza e l'imparzialità sono corollari indispensabili per assicurare un corretto funzionamento del Potere giudiziario.

Un certo numero di raccomandazioni e di rapporti europei sottolineano il bisogno di affidare la formazione dei membri del Potere giudiziario ad un corpo indipendente per assicurarne l'indipendenza, in particolare:

1. L'opinione n.4 del Consiglio consultivo dei giudici europei del Consiglio d'Europa<sup>5</sup>;
2. La Magna Carta dell'Indipendenza giudiziaria del Consiglio consultivo dei giudici europei del Consiglio d'Europa<sup>6</sup>;
3. La raccomandazione CM/Rec (2012)12 del Comitato dei ministri degli Stati membri concernente l'indipendenza, l'efficienza e la responsabilità dei giudici<sup>7</sup>;
4. L'opinione n.9 del Consiglio consultivo dei procuratori europei del Consiglio d'Europa<sup>8</sup>.

Le sopra menzionate linee guida europee affermano che l'indipendenza giudiziaria deve essere ga-

rantita attraverso un percorso normativo, funzionale e finanziario e perciò, anche attraverso la formazione professionale.

Il legislatore belga ha voluto attuare, anche se in misura limitata, le raccomandazioni europee sopra citate. Molte disposizioni mutuata dalla legge sul controllo degli istituti di interesse pubblico sono, tuttavia, state inserite nella legge relativa alla formazione giudiziaria, con una incidenza negativa sull'autonomia per l'Istituto di formazione giudiziaria.

Altri più recenti rapporti europei<sup>9</sup> insistono sull'indipendenza delle istituzioni incaricate del processo di formazione giudiziaria, che è la pietra angolare per lo sviluppo di un sistema effettivo per la iniziale e continua formazione dei giudici. In particolare, si richiede un rafforzamento dello *status* degli istituti responsabili per la formazione dei giudici, per preservare l'interferenza dell'esecutivo o del giudiziario e avverte, inoltre, che se la formazione dei giudici è affidata a università e/o a Collegi, essa rischia di diventare di natura accademica, o di essere una continuazione dell'università, invece di apportare il necessario ed essenziale sviluppo professionale. Oltre a ciò, si constata che nella maggior parte degli istituti di formazione c'è la tendenza a formare non solo i giudici ma anche altri professionisti che sono attivi nell'area della giustizia. Questa pratica è raccomandata anche negli Stati membri più piccoli, che hanno mezzi finanziari limitati, e non solo per gli ovvi benefici economici ma anche per le sinergie addizionali che un istituto di formazione comune crea. Una tal pratica comporta una migliore conoscenza, una migliore comprensione ed una più effettiva collaborazione tra persone che operano nei diversi settori della giustizia.

Nel 2014, l'indipendenza della formazione è stata nuovamente richiamata nell'Opinione n. 9: «*standards* e principi europei per i procuratori» (chiamata anche «Carta di Roma») del Consiglio consultivo dei procuratori europei. Con riferimento alla formazione dei procuratori in Europa, il Consiglio consultivo le afferma: «I diversi sistemi legali europei formano i giudici e i procuratori in base ai vari modelli, in cui la

4. Questo è il caso in un numero di Paesi come la Spagna, la Francia, il Portogallo, la Romania. Questa «scuola» prende in carico la formazione dei futuri magistrati, prima della designazione. I tirocinanti sono considerati «impiegati» della scuola e sono pagati da loro.

5. [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE\(2003\)OP4&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2003)OP4&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original)

6. [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE-MC\(2010\)3&Language=lanEnglish&Ver=original](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE-MC(2010)3&Language=lanEnglish&Ver=original)

7. [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec\(2010\)12&Language=lanEnglish](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec(2010)12&Language=lanEnglish)

8. [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCPE\(2014\)4&Language=lanEnglish&Ver=original](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCPE(2014)4&Language=lanEnglish&Ver=original)

9. Cfr. minuti della «formazione giudiziaria» (Marzo 2013) preparato dal gruppo di lavoro «sistemi professionali giudiziari» all'interno del quadro del partenariato dell'est «per rafforzare la riforma giudiziaria nei Paesi dell'Est che rientrano del partenariato» dell'Unione europea e del Consiglio d'Europa.

formazione è affidata a specifici organi. In ogni caso, rimane essenziale assicurare l'autonomia dell'istituto responsabile per l'organizzazione della formazione giudiziaria perchè questa autonomia è la garanzia del pluralismo e dell'indipendenza culturale».

Rimane, perciò essenziale preservare e rafforzare la posizione dell'Istituto per consentirgli di continuare ad eseguire i suoi compiti in maniera ottimale.

## 2. Le linee guida per la formazione giudiziaria

I programmi di formazione per i giudici ed i procuratori devono essere in conformità alle direttive del Consiglio superiore della giustizia.

L'interpretazione di questo potere ha dato origine a diverse opinioni e a vivaci dibattiti.

D'altro lato, le linee guida per la formazione del personale di cancelleria erano preparate per il ministro della Giustizia da un comitato, con sovrapposizione su una serie di competenze dell'Istituto. Il ruolo di questo comitato resta ancora non chiarito.

Sia il Consiglio superiore che il ministro della Giustizia sono membri del Consiglio direttivo dell'Istituto e responsabili per la sua amministrazione.

### 2.1 Il modello della competenza<sup>10</sup>

«L'Istituto belga di formazione giudiziaria può essere considerato come una sorta di 'centro di scambio'(crossroads bank)delle competenze legali e giudiziarie».

Operativo dal 2009, l'Istituto di formazione giudiziaria con un piccolo *team* di 25 persone è riuscito ad offrire più di 100 corsi di formazione per circa 15.707 magistrati<sup>11</sup> (sia giudici che pubblici ministeri) e il personale di cancelleria. Oltre a questi corsi organizzati *intra moenia*, il JTI amplia la sua offerta concorrendo e supportando vari programmi esterni ad un livello sia nazionale che internazionale. Spesso vengono inclusi programmi professionali specifici che completano il "portafoglio" formativo del JTI. Sono più di cento i programmi esterni, che vengono offerti annualmente.

Per strutturare e visualizzare questa larga offerta di programmi, il JTI utilizza un modello di competenza. In tutte le sue iniziative di formazione, questo modello enfatizza le capacità invece delle conoscenze. Tale orientamento pratico assicura al partecipante

di poter immediatamente e correttamente applicare le competenze acquisite ai compiti ed ai doveri quotidiani. Tale approccio, inoltre, assicura un ottimo equilibrio tra i modelli teorici e le situazioni pratiche specifiche all'interno del potere giudiziario ed in particolare, dell'organizzazione giudiziaria. Un certo numero di concetti sono al cuore di questa strategia:

Essa è basata su un «modello di competenza giudiziaria», per cui il termine competenza include conoscenza, qualità e capacità. Noi optiamo, esplicitamente, per un modello di competenza che si focalizza sull'organizzazione giudiziaria, anche per le cd competenze generiche. Dall'inizio viene posto l'accento sull'integrazione di queste competenze all'interno del potere giudiziario, adattandole agli specifici bisogni. Il modello è interamente compatibile con il nostro *focus* sulle abilità piuttosto che sulla conoscenza. Il modello è stato sviluppato in cooperazione con diversi esperti e, conseguentemente, testato con persone di riferimento diverse (a diversi livelli istituzionali e sul campo). Queste persone sono state consultate sulla completezza del modello di competenza e sull'accuratezza di ciascuna competenza individuale. In altre parole, non è un modello-JTI ma al contrario è un modello di competenza che appartiene a tutta l'organizzazione giudiziaria e che può formare la base per tracciare e organizzare adeguatamente le competenze esistenti (gli *assets* dell'organizzazione), come menzionato dal Consiglio superiore per la giustizia.

Nel modello, le competenze sono divise in:

#### A. Competenze tecnico-giudiziarie

Queste competenze si focalizzano sugli aspetti tecnici/sostanziali del ruolo o della funzione. In altre parole, sono spesso connesse a regole e a procedure nel contesto del diritto penale, del diritto del lavoro, del diritto privato internazionale, etc.

#### B. Abilità amministrative ed organizzative

Queste sono per lo più indirizzate verso la programmazione, il controllo e la direzione dell'organizzazione ma si occupano anche di abilità come la gestione dei progetti o la gestione del processo lavorativo.

#### C. Competenze socio-comunicative o competenze psicosociali

Queste includono aspetti come le capacità di comunicazione o la gestione dello stress o, ad esempio,

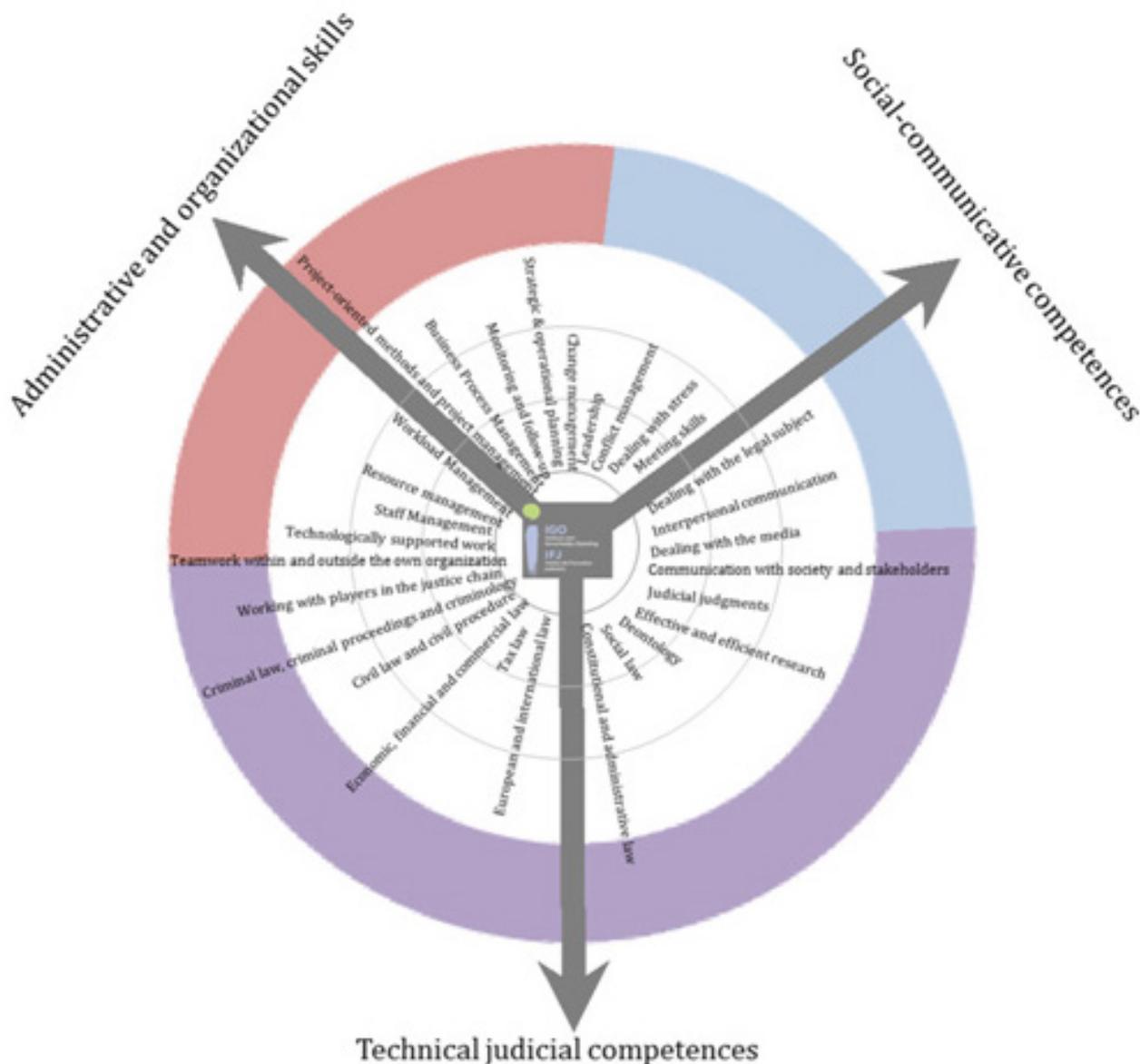
10. E. Van DenBroeck, (2015). *A realistic and future-oriented Vision on Competence Development of judges, Prosecutors, and Court Staff. Journal of the International Organization for judicial Training*, 2015(3), p. 35-46.

11. In Belgio, il termine "magistrato" è utilizzato per indicare sia i giudici che i procuratori. I magistrati fanno parte del Potere giudiziario.

le capacità analitiche in un contesto di decisione giudiziaria.

Nel modello qui sotto disegnato, le varie capacità sono inserite in un grafico che corrisponde alle

menzionate prospettive. Le competenze indicate nella “competenza giudiziaria” sono sostenute da diversi elementi (conoscenza, capacità, attitudini relative a diverse sotto-categorie).



## 2.2. Perché i magistrati hanno bisogno di una formazione al management?

Quando l’Istituto è stato creato, la parte predominante delle risorse e del tempo era allocata nel primo asse, quello delle «competenze tecnico-giudiziarie». La ragione principale è che queste competenze rappresentano l’essenza della giustizia: il diritto penale, il diritto civile, la lotta contro il terrorismo, la lotta contro la corruzione, la gestione efficace dei divorzi, etc. Poiché è questo l’obiettivo primario dell’amministrazione della giustizia, lo scopo principale del JTI

è di formare i magistrati e il personale amministrativo in questo campo. Negli anni, tuttavia, il JTI ha insistito sull’importanza degli altri assi, ed, in particolare, si è sviluppato l’asse «capacità amministrative ed organizzative». Il peso di quest’ultimo è particolarmente importante per tre ragioni principali, quali:

### *Non (tutti) nascono leader*

Più andiamo indietro nel tempo, più possiamo notare organizzazioni che considerano il *management* (l’organizzazione) e la *leadership* (la direzione)

ne) importanti competenze per i loro dipendenti. Originariamente, le persone erano spesso nominate *managers* (dirigenti), dopodichè semplicemente organizzavano la loro squadra meramente sulla base della loro personalità e in base all'idea di buon *management* (direzione). L'importanza del *management*, comunque, aumenta giorno dopo giorno, e così anche l'ampia gamma di stili e di tecniche di *management*. Per il potere giudiziario è cruciale seguire questo orientamento ed essere consapevole che concentrarsi sul *management* qualitativo avvantaggia l'organizzazione intera.

«I magistrati non sono fatti per la leadership»

Questa contraddittoria affermazione non implica che i magistrati non possano essere buoni capi, ma piuttosto enfatizza che hanno poche possibilità di sviluppare queste capacità. Da studenti di legge, infatti, i magistrati non approfondiscono materie relative al *management* e, successivamente, nella loro carriera di magistrati hanno scarsa possibilità di sviluppare capacità organizzative. I magistrati, semplicemente, esercitano una professione per la quale hanno un ruolo molto "autoritario", quasi "dittatoriale" poiché non è dato alle parti contraddire un giudice o un procuratore. Dietro le quinte, in Corte, inoltre, sono spesso isolati e raramente coinvolti in un'intensa interazione con i loro pari. Quando un magistrato, comunque, è improvvisamente nominato presidente di una Corte o procuratore capo gli è richiesto un grosso cambiamento di mentalità. Il JTI possiede una grande responsabilità nel facilitare questo processo e nel gestire questo «vuoto manageriale», aiutando il magistrato a sviluppare queste necessarie abilità tecniche ed organizzative, che non possono essere offerte da altre istituzioni.

### 2.3. La riforma dell'organizzazione giudiziaria e la necessità di una formazione *ad hoc*

Il primo aprile del 2014, è entrata in vigore la più grande riforma della giustizia in Belgio a far data dall'epoca napoleonica. Dopo trent'anni di dibattiti, il Parlamento ha raggiunto un accordo per la riforma di alcuni nodi strutturali al fine di sviluppare l'efficienza del sistema giudiziario. In questa riforma, i cambiamenti erano basati su tre pilastri.

#### 1. L'ampliamento dei distretti giudiziari

Il primo pilastro, l'ampliamento, era indispensabile. Alla fine del diciottesimo secolo, Napoleone Bonaparte divise il Paese in ventisette distretti giudiziari di modo che l'ufficio del Pubblico ministero potesse raggiungere con la carrozza qualsiasi luogo all'interno di un distretto, in meno di ventiquattr' ore. È evidente che la situazione attuale dei trasporti e le comunicazioni moderne hanno reso tale divisione superflua ed inefficiente. Questa è la ragione, per la quale il numero dei distretti è stato portato a dodici.

#### 2. L'aumento della mobilità dei magistrati

Questo ha aperto la strada al secondo pilastro, cioè la mobilità. Come risultato dell'*upscaling*, è ora possibile collocare i magistrati in qualsiasi Corte di primo grado all'interno dell'intero territorio della Corte d'appello. In questo modo, le inefficienze possono essere affrontate e si dà spazio alla specializzazione.

#### 3. L'autonomia dell'organizzazione del potere giudiziario

Da ultimo, il terzo pilastro concerne l'organizzazione delle risorse umane. Prima, queste erano gestite dal ministro della Giustizia, per cui i presidenti



Epoca napoleonica



2014

delle corti o i procuratori capi avevano capacità organizzative insufficienti o nulle. Ora, al contrario, sono loro affidate grosse responsabilità in questi campi, e ciò ha un enorme impatto sulla organizzazione del lavoro e sulle competenze che questi hanno bisogno di possedere. Le nuove responsabilità hanno creato una sostanziale domanda di competenze organizzative tra i magistrati. La quantità di *managers* è drasticamente aumentata all'improvviso e conseguentemente è aumentata anche la domanda di formazione. Numerosi magistrati e altri membri del sistema giudiziario, le cui responsabilità professionali erano limitate a compiti giudiziari sono improvvisamente diventati managers. È importante comprendere che la maggior parte di queste persone non ha alcuna esperienza di direzione. E per di più, durante la loro educazione (laurea in legge), non hanno avuto la possibilità di familiarizzare con metodi di *management* o pratiche di questo tipo. Il fatto che, da una parte, al magistrato sia affidata una nuova competenza, di cui è totalmente privo, ha creato un enorme bisogno per una formazione specifica. Ciò dà all'Istituto un ruolo chiave, poiché deve provvedere a fornire le necessarie competenze a chi ne è sfornito. Per riuscire in tale risultato, il JTI ha sviluppato una gamma di nuove iniziative.

### I-GO per il Management (l'organizzazione) della Corte

«Le capacità che ti hanno reso fino a questo momento un uomo di successo, potrebbero non essere tutto ciò di cui hai bisogno nel futuro (Kay Evans)»

Queste iniziative possono essere classificate sotto il titolo «I-GO per il Management della Corte<sup>12</sup>», che consistono in una serie di moduli di formazioni di *management*, che mirano a trasformare i destinatari in *managers* migliori. I moduli sono divisi in:

1. Moduli per *management*
2. Formazione per i valutatori
3. *E-learning*
4. *InterVision*
5. *Coaching* nei progetti di *management*
6. Programmi specifici,
7. Eventi

### Moduli per il management

I modelli dedicati al *management* formano la base della traiettoria. Questa parte di programma, sulla formazione al *management*, consiste in corsi su competenze manageriali di base, ad esempio:

1. *Leadership*: riconoscere ed applicare gli stili della *leadership*, essere persuasivi, mobilitare e capire lo sviluppo dei *team*.

2. Gestione dei progetti: pianificare e strutturare un progetto, analizzare una situazione e sviluppare una strategia, definire gli obiettivi e i ruoli di chi è coinvolto.

3. Gestione del tempo: riflettere sulla tempistica del lavoro e dell'organizzazione, stabilendo tempi adeguati per i vari obiettivi, imparando ed applicando tecniche per dare priorità, pianificare e delegare, sviluppare un piano personale di azione.

4. Gestione del mutamento: analisi di un processo di *management*, riconoscere la resistenza al cambiamento, creare condizioni per un ambiente sostenibile, guida per il cambiamento.

Questi moduli non sono né obbligatori né interdipendenti. Per corsi più avanzati, tuttavia, è necessario avere assistito almeno ad uno dei moduli sopra menzionati. Gli obiettivi di questi brevi corsi<sup>13</sup> è di insegnare ai partecipanti l'ampia gamma di strumenti disponibili sul campo. Dopodiché sta a loro fare una selezione e applicare gli strumenti disponibili sul luogo di lavoro. L'Istituto realizza, inoltre, altri progetti come quello dell'«insegnamento della gestione di progetto» o quello dell'«*InterVision*», nel caso in cui i partecipanti abbiano bisogno di ulteriore guida.

Attualmente, il corso più popolare è quello sulla «*leadership*». Questi due giorni di corso, aperto ai magistrati come allo *staff* della Corte offre un'importante introduzione ai principi della *leadership*. Il primo giorno si concentra sulle diverse tecniche di *leadership* mentre il secondo giorno si concentra sul carisma: è richiesto, ad esempio, ai partecipanti di «vendere» il loro servizio ai colleghi, mentre tutto viene registrato in un video. Questo video-analisi permette l'emergere di utili intuizioni sul modo di comunicare del partecipante.

Nel contesto attuale, essere un magistrato richiede più del semplice essere esperto di legge ma include anche essere un *manager* ed ancora di più essere un *leader*. Ma che cosa significa essere un buon *leader* e un buon *manager*? Per quanto riguarda la risposta a questa domanda, i principi della *leadership* sostenuti dall'Istituto sono vicini a quelli definiti da Kay Evans del Judicial college. Sulla base dell'*input* di un gruppo di magistrati anziani, la dr.ssa Evans ha creato un «programma di sviluppo del *management*» per sviluppare le capacità e le abilità dei giudici appena nominati verso un ruolo di *leader* e *manager*. Il pro-

12. L'Istituto Belga per la formazione porta il numero I-GO, che è un acronimo fiammingo per istituto della formazione giudiziaria ovvero «Instituut voor Gerechtelijke Opleiding».

13. La maggior parte di essi consiste in due giornate, soltanto.

gramma di *leadership*, dunque, prende in considerazione il contesto vissuto dal giudice: il contesto di un più ampio ambiente nel quale lavora, il contesto della *leadership* e del *management*, ed il contesto del loro personale sviluppo di *leadership*. Per quanto riguarda la formazione della *leadership*, l'analisi dimostra alcuni risultati interessanti: il metodo di insegnamento più efficace è un misto di teoria accademica unita al contesto giudiziario; è importante muoversi dalla teoria alla pratica per contestualizzare la conoscenza appresa; e, finalmente, un programma che coinvolge più giurisdizioni consente ai giudici di imparare da un vasto raggio di esperienze<sup>14</sup>.

### Formazione alla valutazione

Dal 2014, tutti coloro che sono responsabili ufficialmente della valutazione dei membri dell'ordine giudiziario dovrebbero partecipare ad un programma di formazione. Il decreto Reale<sup>15</sup> prevede che ciascun membro del potere giudiziario, che agisce come valutatore ufficiale, è obbligato a partecipare ad un programma organizzato dal JTI, che consiste in 5 corsi diversi.

1. Preparazione per i dirigenti: questo corso è la base del percorso e preferibilmente il primo modulo. Durante questo corso, i partecipanti imparano a conoscere il quadro normativo, a preparare un'intervista, a prepararsi per un'intervista.

2. L'intervista di valutazione: questo è il secondo corso obbligatorio. Qui i partecipanti imparano a raggiungere il proprio obiettivo: come fare un'intervista a fini di valutazione.

3. Pianificazione: durante questo corso, i formatori si concentrano sulla pianificazione annuale delle interviste. Quante interviste dovrebbero essere organizzate? Qual è il periodo migliore dell'anno? E come dovrebbe essere comunicato ai partecipanti?

4. La valutazione della performance: questo è un altro importante corso, in quanto questo genere di interviste possono essere delicate. Le migliori pratiche sono condivise e le tipiche "trappole" nella comunicazioni sono messe in evidenza.

5. Tecniche di conversazione per i destinatari della valutazione: diversamente dagli altri corsi, questo si concentra principalmente sul magistrato soggetto a valutazione. Come dovrebbe preparare la sua intervista? Come dovrebbe comunicare?

Dopo aver completato i primi due corsi, il partecipante riceve un certificato, nel quale viene qualificato come valutatore ufficiale (gli altri tre corsi non sono obbligatori). Il numero di persone interessate

a questo percorso raggiunge quasi i mille. Questa è la ragione per la quale, il JTI utilizza un programma «forma il formatore» per far fronte a questo elevato numero di domande di formazione. Almeno 15 volontari hanno partecipato ad un programma di formazione estensivo, dopo il quale si sono qualificati per potere insegnare la materia ai propri colleghi.

### E-learning

Poiché il sistema giudiziario belga ha personale limitato, spesso diventa difficile trovare il tempo per organizzare formazioni in loco. Per risolvere tale problema, l'*e-learning* è un metodo utile di formazione. Grazie alla facilità di utilizzo, all'accessibilità e alla flessibilità di tempo, il numero di partecipanti per questi corsi è aumentata di anno in anno. Attualmente, nel quadro del *management*, i programmi di *e-learning* sono costituiti da:

1. Formazione per valutatore: un corso aggiuntivo di tecniche di conversazione.

2. Organizzazione dell'agenda: corso elementare sulla gestione di una o più agende in microsoft outlook.

3. Connessioni VPN: breve corso sulle modalità di connessione del computer al network VPN della giustizia.

L'obiettivo è di aumentare, di anno in anno, il numero dei programmi *e-learning*, in quanto offrono dei benefici unici in paragone ai corsi tradizionali, come ad esempio: riduzione del tempo di apprendimento, più consistenza, *privacy* nell'imparare (gli errori possono essere fatti senza alcun imbarazzo), facilità nel notare il progresso nell'apprendimento, tempo per consentire al partecipante l'approfondimento, aumento dell'accesso e l'indipendenza da un formatore umano.

### InterVision

«Vorrei ringraziare l'istituto di formazione giudiziaria per avere organizzato il programma InterVision per i presidenti delle corti, [questa] è stata la nostra prima sessione ed è stata di grande arricchimento. Il risultato è stato molto interessante, oltre che utile e ne è valso il tempo impiegato. Il nostro compito (come magistrati) non è facile e le circostanze sono imprevedibili. Questo corso è stato, però, illuminante».

### Partecipanti al programma InterVision (2015)

Per i *managers* con molte responsabilità, il JTI organizza una formazione in InterVision. Gli obiettivi

14. K. Evans: *la Scuola Nazionale di Giudici- Thessaloniki (Grecia)*. Conferenza sulla *leadership*, 20 giugno 2015. Fonte: [www.ejtn.eu/Documents/benedetta/Access\\_To\\_Leadership\\_Kay.Evans.pdf](http://www.ejtn.eu/Documents/benedetta/Access_To_Leadership_Kay.Evans.pdf).

15. Ordine Reale del 27 Maggio 2014, art. 30. Fonte: [www.ejustice.just.fgov.be/cgi/welcome.pl](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/welcome.pl).

di questo progetto sono: imparare a rafforzare la rete coi propri pari, fare un passo indietro rispetto al luogo di lavoro ed analizzare le situazioni, imparare e scoprire le pratiche migliori utilizzate dai propri colleghi e scoprire nuovi stimoli lavorando in gruppo. Durante questo programma, piccoli gruppi (massimo cinque presidenti di una corte ed un procuratore capo) vengono riuniti assieme e sotto la supervisione di un “accompagnatore” discutono i loro problemi professionali e si scambiano le possibili soluzioni. Tutto questo è fatto in un luogo residenziale di modo che i partecipanti possano lavorare e comunicare in un ambiente tranquillo e sicuro, lontano dal frenetico luogo di lavoro. Gli argomenti, che sono oggetto di discussione durante l’InterVision, sono spesso delicati e confidenziali. La sede residenziale, lontana dal luogo di lavoro e dai membri della propria corte, crea un ambiente sicuro in cui i partecipanti possano discutere di problemi manageriali con i propri pari e con l’accompagnatore. Nei rapporti di valutazione, l’«InterVision» ha ricevuto punti eccezionalmente alti sia dai partecipanti sia dagli accompagnatori. I principali fattori di successo sono: lo stimolo del networking, la sensazione che i partecipanti siano sostenuti dai loro pari, la guida professionale degli accompagnatori (selezionati attentamente) e l’ambiente tranquillo. Per il JTI è molto importante continuare ad investire in questo programma in quanto è uno dei pochi corsi, di cui tutto il contenuto è fornito dai partecipanti stessi, utilizzando il metodo interattivo. Sebbene sia un concetto intangibile, il tasso di trasferimento è enorme (come indicato dai partecipanti). Quasi tutti gli argomenti e le soluzioni discusse in queste sessioni possono essere, poi, applicati sul luogo di lavoro. Ciò rende il programma InterVision una delle stelle tra quelli offerti dal JTI.

### Formazione alla gestione dei progetti

Oltre ad InterVision, il JTI offre anche il programma di «formazione alla gestione dei progetti»: i partecipanti possono chiedere una formazione e un *coaching* professionale durante la realizzazione di un progetto di cui beneficia la loro organizzazione o ufficio. Esempi di progetti sono: la realizzazione di un piano di comunicazione riguardante la politica interna di mobilità e la realizzazione della separazione di un tribunale in due nuove divisioni. I migliori progetti vengono selezionati ed il JTI fornisce insegnamento professionale, oltre a tre giorni di corso sulla gestione del progetto.

Un aspetto molto importante dei progetti è che la squadra, che si occupa del progetto, deve essere

composta sia da magistrati che da *staff* della corte. Durante il progetto, l’istruttore non può concentrarsi solamente sul risultato ma anche sulla cooperazione tra i membri della squadra, i quali provengono da differenti livelli nell’organizzazione giudiziaria.

Quando i progetti arrivano a conclusione, i partecipanti sono invitati dal «forum» del JTI (cfr. Events), che ha luogo nella sua sede, per presentare agli altri membri dell’ordine giudiziario i risultati raggiunti.

### Programmi specifici

Recentemente l’Istituto ha sviluppato specifici programmi di *management*. Questi programmi rispondono alle nuove responsabilità, che saranno attribuite ai presidenti delle corti e al procuratore capo dal 1 gennaio 2017. Mentre, attualmente, il loro budget è controllato e gestito dal Ministro della giustizia, dal 2017 in poi, sarà loro compito amministrare il bilancio. Per preparare i nuovi *managers* per queste nuove (ed importanti) responsabilità, il JTI sta sviluppando una nuova offerta, che consiste in specifici corsi indirizzati a funzione precise:

1. Gestione del processo di *business* (BPM): la comprensione di questo processo, l’identificazione dei diversi processi, la preparazione dei progetti concernenti il BPM, l’applicazione di progetti utilizzando il BPM, la connessione del BPM a concetti quali cambiamento di *management*, indicatori di *performance* e analisi SWOT<sup>16</sup>.

2. Gestione strategica e funzionale: lo scopo principale di questo corso è di insegnare ai magistrati come dovrebbero individuare gli obiettivi e farli diventare strategia. Tutto ciò dovrebbe essere fatto in modo che sia al contempo ambizioso e realistico.

3. Accordi di *management*: i nuovi accordi di *management* del Ministro, che trasferiscono le responsabilità al tribunale, dovrebbero essere studiati e chiariti in una azione di formazione. Nel fare ciò, i partecipanti hanno l’opportunità di partecipare al dibattito e aiutarsi reciprocamente a risolvere problemi e rispondere a domande.

4. Gestione del rischio: è fondamentale che i *managers* familiarizzino con l’area della gestione del rischio. Durante questo corso, saranno insegnati non solo la teoria e i diversi metodi di gestione dei rischi, ma anche come i partecipanti possano identificare i rischi e reagire nella maniera adeguata.

5. Controllo interno (audit): il corso è finalizzato a rendere i partecipanti consapevoli delle regole e dei tipi di controllo interno. Dal momento in cui i magistrati diventeranno responsabili delle proprie finanze

16. L’analisi SWOT (conosciuta anche come matrice SWOT) è uno strumento di pianificazione strategica usato per valutare i punti di forza (*Strengths*), debolezza (*Weaknesses*), le opportunità (*Opportunities*) e le minacce (*Threats*) di un progetto o in un’impresa o in ogni altra situazione in cui un’organizzazione o un individuo debba svolgere una decisione per il raggiungimento di un obiettivo.

e del bilancio, sarà necessario che comprendano come esercitare il controllo sulla propria organizzazione.

6. Gestione di bilancio: I corsi sulla gestione di bilancio sono già organizzati per i pubblici ufficiali di diversi ministeri. Ora anche i magistrati diventeranno *managers* ed è tempo per il JTI di offrire tale formazione. In questo corso, i partecipanti impareranno le diverse componenti di un bilancio e le leggi relative ad esso. Utilizzando esempi reali, saranno in grado di rapportarsi a diverse problematiche e impareranno ad adottare le migliori soluzioni.

7. Lavorare con tabelle riepilogative: le tabelle riepilogative sono un importante strumento per gestire, anticipare, reagire e decidere. Utilizzando diversi fonti di informazione e di indicatori si può arrivare ad avere una veloce panoramica sulla strategia da utilizzare. Durante questo corso verrà insegnato ai partecipanti come creare un'efficace tabella riepilogativa e come usare e interpretare le informazioni generate.

Questi programmi sotto tutti in attesa di essere sviluppati e il JTI continuerà ad investire su questi in modo prioritario.

### Eventi

Ultimo punto ma non meno importante: l'Istituto organizza eventi. Questi progetti (non obbligatori) donano una dimensione ulteriore al progetto «I-GO per il management», attraverso l'offerta di opportunità di network uniche. Dal momento in cui il networking e la comunicazione sono spesso limitate all'interno del sistema giudiziario (e del tribunale), questi eventi offrono l'opportunità di incontrare esperti di altri servizi e dell'industria. I principali eventi sono quelli del «pranzo del management» e il «FORUM».

Durante il pranzo, una figura importante del mondo finanziario, economico o politico presenta una nuova tendenza nel *management*, mentre i partecipanti pranzano. Segue, poi, una sessione di domande e di risposte. Durante questo evento, i partecipanti hanno l'opportunità di familiarizzare con problemi esterni rispetto al potere giudiziario e verificare come vengono affrontati. I partecipanti sono spesso sorpresi, in quanto i problemi del settore privato possono essere simili a quelli che loro stessi affrontano. A parte il dialogo con l'ospite, i partecipanti discutono anche i problemi di gestione che si trovano ad affrontare e cercano di trovare appropriate soluzioni tra di loro. Per i partecipanti è un importante evento di networking.

Il contenuto del Forum è dato dai partecipanti al progetto e il trasferimento di conoscenze si realizza con l'aiuto di un *coach* professionale. I progetti che sono esaminati durante il programma «Coaching in gestione di progetti» sono selezionati sulla base dei benefici che possono apportare all'organizzazione e, del miglioramento del sistema giudiziaria. Nel pre-

sentare e nel condividere i risultati dei loro progetti con altri *managers* giudiziari, questi ultimi possono scoprire cosa i loro colleghi abbiano sviluppato e riflettere se sia utile o meno applicare lo stesso progetto al proprio tribunale, utilizzando alcune delle migliori soluzioni per i propri progetti per evitare di doverne inventare delle nuove. Dopo aver constatato il successo dei diversi progetti, i partecipanti che non hanno partecipato nel programma «istruire nel progetto di *management*» sono solitamente stimolati a fare domanda per l'edizione successiva. Da ultimo, il FORUM è un'occasione per presentare altri corsi organizzati dal JTI sulla formazione al management.

### 2.4. Le sfide

«In questo mondo che cambia velocemente, stare fermi significa rimanere indietro»

Gli esempi offerti mostrano come il JTI offre una vasta gamma di programmi di formazione che aiutano i magistrati e il personale amministrativo a diventare dei *managers* migliori.

L'istituto, comunque, sta ancora affrontando delle sfide, che possono volgere in possibilità in un vicino futuro.

### Il paradosso della Leadership

Una delle sfide è la lotta al «paradosso della *leadership*». Nessuna di queste formazioni al *management* è obbligatoria. Sfortunatamente, i partecipanti ai programmi non obbligatori sono spesso già *managers* competenti. Generalmente, quelli che partecipano volontariamente sono già consapevoli dei loro limiti come dirigenti ed hanno la mente aperta e la volontà di diventare dei dirigenti migliori. Quelli che invece hanno meno voglia di partecipare sono coloro che ne hanno più bisogno. È una vera sfida attirare queste persone, che sono in numero rilevante, posto che l'accordo di coalizione del Governo belga prevede che «ogni candidato che voglia fare domanda per diventare presidente della corte o procuratore capo, sarà valutato sulla base delle sue capacità dirigenziali».

### Condivisione della conoscenza e dell'esperienza

Un'altra importante sfida per l'istituto è quella di sincerarsi che l'apprendimento e le esperienze fatte durante i corsi siano, poi, applicate nella giurisdizione. Il forum è una delle iniziative con cui si cerca di raggiungere tale risultato. L'istituto vuole andare oltre con l'assistenza di una piattaforma online. Sempre più spesso, infatti, accade che dipartimenti diversi della stessa organizzazione investano tempo e risorse per risolvere problemi simili, mentre una semplice condivisione delle informazioni e dell'esperienza avrebbe potuto prevenire un problema di tal genere.

Il JTI tenta di facilitare il processo di condivisione delle informazioni.

### **Espansione del Programma**

In questo mondo che continua ogni giorno a cambiare, il JTI non può limitarsi all'attuale programma di formazione. È una sfida quella di stare sempre al passo con le nuove proposte e conoscenze nel campo dell'organizzazione e con le esigenze del gruppo di riferimento (target audience) per tradurle in proposte di formazione. Stare fermi significa, infatti, rimanere indietro.

### **Aggiornamenti sulle nuove iniziative**

Una delle più importanti sfide è monitorare l'impatto di tutte queste azioni. Una cosa è l'organizzazione di corsi di formazione, un'altra è valutare il loro possibile impatto sull'organizzazione. Il JTI deve sforzarsi, ad esempio, di valutare l'effetto del programma di formazione BPM all'interno dell'organizzazione giudiziaria. Inoltre, l'istituto deve seguire i progetti sviluppati: quali effetti hanno ottenuto a lungo termine tali progetti? Ci sono delle falle? un certo progetto dovrebbe essere applicato ad un altro tribunale? Le risposte a queste domande possono risparmiare tempo e generare rapide vittorie.

## **2.5. Guardando avanti**

Mentre vengono affrontate le sfide attuali e quelle del futuro vicino, il JTI ha bisogno di guardare avanti ed espandere la sua offerta per rispettare le future necessità dei magistrati. Oltre a ciò, il JTI ha anche bisogno di svilupparsi. Non solo i modi di apprendimento delle persone sono soggetti a cambiamento, ma anche i metodi che sono offerti dal JTI sono rinnovati. Nell'utilizzare lavagne interattive, sistemi di risposta del pubblico, seminari online, l'Istituto tenta di essere sempre aggiornato e di offrire un'esperienza di apprendimento moderna. Di seguito sono delineati alcuni elementi chiave della futura configurazione della formazione per dirigenti.

### **Piattaforma digitale**

L'obiettivo è di creare una piattaforma digitale dove i dirigenti possano: iscriversi a corsi, leggere rapporti di valutazione dei loro colleghi, utilizzare un forum per dibattere con gli esperti, seguire seminari online, scambiarsi le soluzioni migliori con i colleghi e consultare una libreria contenente informazioni sulla scienza del *management*. I partecipanti così come le attività beneficeranno di una piattaforma singola e generalizzata, ad esempio: i partecipanti e gli istruttori saranno in contatto, la condivisione delle informazioni sarà coltivata e le nuove iniziative otterranno più visibilità. Allo stato attuale, la prima fase è ancora

sotto sviluppo. Nella fase di lancio di questa piattaforma, che avrà luogo agli inizi del 2016, si offrirà una facile registrazione online, promozione di nuovi eventi e accesso alla libreria. In una seconda fase, l'istituto aggiungerà parti interattive, come i forum e i seminari online. Per preparare questa fase, l'istituto ha già registrato qualche seminario e letture.

## **2.6. Focalizzazione sull'InterVision**

Molti partecipanti si sono registrati al progetto InterVision. In un lasso di tempo molto breve, possono avere accesso ad un elevato numero di buone prassi e soluzioni a problemi ricorrenti. Paradossalmente, in questo programma, l'elemento di novità è che il contenuto è dato dai partecipanti stessi. La ragione per il successo potrebbe essere che i tribunali sono spesso isole, che investono le loro risorse ed il loro tempo per reinventarsi. Attraverso la condivisione di informazioni, di esperienza e di soluzioni durante le sessioni InterVision viene risparmiato molto tempo. Per questa ragione, l'Istituto continuerà ad investire in questo progetto e ad aprirlo ad un pubblico sempre più ampio.

### **Concentrazione sulla condivisione delle informazioni e sull'apporto di contenuti dei partecipanti**

Come menzionato sopra, laddove i contenuti sono forniti dai partecipanti il trasferimento delle conoscenze è molto più rapido. L'istituto non dovrebbe limitarsi all'InterVision per sostenere questo tipo di condivisione della conoscenza. Altre opzioni, come forum online, seminari, eventi dovrebbero essere promossi; ad esempio, un dirigente con una buona penna e che abbia il desiderio di condividere, dovrebbe avere una piattaforma a disposizione. In questo processo, l'istituto può essere un importante facilitatore.

### **Sviluppo di una classe di esperti**

La maggior parte dei corsi di *management* dell'Istituto sono offerti sulla base di un livello introduttivo e non sono seguiti da programmi più avanzati. Molti *managers* vorrebbero proseguire nell'apprendimento. Il completamento di un corso di *management* elementare dovrebbe aprire molte più porte per programmi o iniziative più avanzate. Queste iniziative non devono essere necessariamente corsi classici, ma potrebbero includere anche seminari o letture con degli ospiti. In breve, dovrebbe esserci sempre l'opportunità di approfondire, per chi desidera farlo.

### **Gestione totale della qualità**

Il *Total quality management* (TQM) è un termine molto conosciuto nella gestione aziendale. Il TQM è basato su cinque principi basilari: produrre lavoro di qualità, porre l'attenzione sul "clien-

te”, avere un approccio strategico per il progresso, migliorare continuamente e incoraggiare il rispetto reciproco ed il lavoro di squadra. Mentre il TMQ è stato, inizialmente, disegnato per le organizzazioni aziendali, non c'è alcuna ragione per la quale non potrebbe essere applicato all'organizzazione giudiziaria. Il TQM è un ottimo approccio per focalizzarsi sull'utente e, dunque, per colmare il divario tra il sistema giudiziario e il cittadino. Inoltre, nel dare al TQM un ruolo nell'offerta di corsi formativi sul *management*, potrebbero cadere molte barriere e principi comuni di *management*, che sono tutt'ora sconosciuti nel mondo giudiziario, potrebbero essere adattati alla nostra realtà.

### Conclusioni

L'importanza della formazione dei dirigenti e all'organizzazione aumenta di giorno in giorno. Una vasta gamma di strumenti dirigenziali sono dispo-

nibili e non tutti hanno la stessa efficienza e praticabilità. È compito dell'Istituto per la formazione giudiziaria portare ordine in questa giungla di tecniche e offrire ai magistrati le capacità utili richieste. Nel frattempo, la recente riforma giudiziaria belga aumenta la domanda di formazione nel campo dell'organizzazione. Un largo numero di magistrati ha ora nuove responsabilità, ma vi è carenza delle capacità necessarie per farvi fronte. Ne deriva la necessità di creare più formazione per il *management*. Il JTI deve introdurre una serie di nuove iniziative per assistere i nuovi dirigenti. Paradossalmente, quelli che avrebbero più bisogno di questo tipo di formazione, non condividono sempre il medesimo entusiasmo. Con il progetto «I-GO per il management», il JTI deve provare a colmare il divario, offrendo una larga piattaforma di corsi professionali possibili (dall'*e-learning* alle sessioni InterVision). L'offerta del JTI è ampia e variegata, ora la sfida è quella di far salire tutti a bordo e di fare attenzione alla direzione verso cui la barca si sta muovendo.

## L'Ecole nationale de la magistrature, attraverso mezzo secolo di storia: risultati, sfide, prospettive \*

di Simone Gaboriau \*\*

Le righe che seguono sono il risultato di una riflessione fondata su una triplice esperienza: quella di 40 anni di magistratura in Francia in diverse funzioni e luoghi, quella di un costante impegno in seno all'Unione dei giudici ed a Medel e quella di missioni di *audit* in vari Paesi, tra cui la Serbia (per Medel) e, più di recente, la Tunisia, per le Istituzioni europee.

Esse sono state ispirate da numerose fonti normative, ovvero dai testi elaborati dal Syndicat de la magistrature o da Medel, o da molti altri ancora, tra cui l'intervento di Denis Salas al convegno organizzato a Belgrado nel mese di luglio 2014 dall'Associazione dei giudici serbi.

### Introduzione

La giustizia gioca un ruolo chiave nello Stato di diritto. Il principio della preminenza del diritto e la promozione e la protezione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali si possono concretizzare solo facendo affidamento su un potere giudiziario forte e indipendente.

«In sostanza, la giustizia è una cultura»<sup>1</sup>. La trasmissione di questa cultura ha seguito, nel corso della storia, evoluzioni più o meno profonde nei diversi Paesi.

La trasmissione di questa cultura non è altro che la formazione, che è strettamente legata alle modalità di reclutamento.

La formazione di giudici è una necessità per un mestiere senza eguali.

Questo mestiere è senza eguali perché si tratta di esercitare un "potere terzo", per riprendere l'espressione di Denis Salas<sup>2</sup>.

Tanto nei Paesi di *common law* quanto in quelli di *civil law*, la formazione ed il suo antecedente, il reclutamento, costituiscono, in ultima analisi, imperativi comuni, ad onta delle differenti modalità.

La Francia ha optato per una Scuola specifica, che merita di essere presentata nel contesto, nondimeno, di una analisi critica.

È necessario, inoltre, inserire questo approccio francese nell'ambito di una riflessione profonda, di portata più universale, sulla formazione dei magistrati.

\* Traduzione dal francese a cura di Daniele Cappuccio. Versione originale: [www.questionegiustizia.it/rivista/2016/1/gaboriau.pdf](http://www.questionegiustizia.it/rivista/2016/1/gaboriau.pdf).

\*\* Simone Gaboriau, francese, è magistrato dal 1968, è stata la prima donna a divenire giudice istruttore a Bordeaux nel 1973 e a presiedere l'Unione dei magistrati nel 1982-1986; ha contribuito alla creazione di Medel (Magistrati europei per la democrazia e le libertà) nel giugno 1985. Mentre era presidente del Tribunale di Limoges, ha creato gli *Incontri di Aguesseau*, simposi multidisciplinari che vogliono porre le basi di una profonda riflessione sul ruolo della giustizia. È dal 2010 magistrato onorario. Autrice di molti articoli sulla giustizia, ha svolto per le istituzioni dell'Ue e per Medel missioni di audit sulla giustizia in diversi Paesi. Attualmente è membro del CdA di Medel.

1. Renaud Colson, *La fonction de juger*, premessa di Guy Canivet, *Étude historique et positive*.

2. Giudice e saggista francese, docente ai master nelle Università di Parigi I e Parigi II, già insegnante all'Enm, segretario generale dell'Associazione francese per la storia della giustizia. *Le Tiers Pouvoir, Vers une autre justice*, Parigi, 7 marzo 2000, Hachette collection Pluriel.

## 1. La creazione di una Scuola in Francia: la storia di una profonda trasformazione

Siamo convinti, in Francia, che il nostro Paese è stato il primo a creare una Scuola di formazione per tutti i futuri giudici, che garantisce anche la formazione continua dei giudici in servizio, e siamo orgogliosi di poter dire che questo “modello” è prosperato in molti Paesi.

Fondata o no, questa soddisfazione riflette l'aspetto innovativo di tale creazione, che ha fatto seguito ad un lungo passato connotato dalla trasmissione per via familiare e sociale del “capitale culturale” delle funzioni dei magistrati.

### 1.1. La formazione dei magistrati: una preoccupazione risalente all'ancien régime, che si basava sulla riproduzione da parte degli “eredi”

Anche sotto l'*ancien régime* – rispetto al quale non ci poniamo in totale discontinuità - questo problema era diventato importante, come ben espresso nel 1716 dal Cancelliere di Aguesseau nelle sue «Instructions sur les études propres à former un magistrat»<sup>3</sup>: «L'essenziale è stilare, innanzitutto, un piano generale degli studi che si stanno per intraprendere; seguire questo piano con ordine e fedeltà, e soprattutto non spaventarsi della sua portata. Non si tratta del lavoro di un giorno e neanche di un anno; ma per quanto lungo esso possa essere, se si riesce ad eseguirne ogni giorno una parte, ci si troverà nella condizione di coloro che, nei lavori che mettono in cantiere, seguono sempre un buon piano senza avere necessità di cambiarlo». Ed uno degli obiettivi di questa formazione era quello di mettere il giudice «in condizione di separare, nel coacervo delle leggi, ciò che appartiene alla giustizia naturale ed immutabile da ciò che è il prodotto di una volontà positiva ed arbitraria»<sup>4</sup>. Queste istruzioni erano dirette ai suoi figli, ai quali egli trasmetteva, in questo modo, una cultura familiare.

Certo, i magistrati dei parlamenti dell'*ancien régime* costituivano una casta familiare e sociale, ma

tra di loro vi erano uomini illuminati, gli uomini delle *Lumières*, di cui Montesquieu, con la sua immensa opera filosofica, è il rappresentante più brillante e famoso; il Cancelliere d'Aguesseau, dal canto suo, ha consacrato il proprio impegno ad articoli di dottrina ed a requisitorie<sup>5</sup>, con un esame approfondito della legge e dell'arte di giudicare.

### 1.2. Dopo il periodo rivoluzionario: una rottura meno apparente di quanto sembri; la persistenza di una formazione fondata sulla riproduzione sociale e familiare

Diffidando dei parlamenti che si erano dimostrati indipendenti nei confronti del potere reale e temendo di dovere nuovamente confrontarsi con una simile evenienza, i rivoluzionari francesi posero fine ai parlamenti. Inoltre, essi negarono qualsiasi legittimità democratica ai tribunali sognando, nel restituire il potere al popolo, di creare un diritto «semplice come la natura». È così che rifiutarono il concetto stesso di giurisprudenza: «Questa parola, giurisprudenza, deve essere cancellata dalla nostra lingua. In uno Stato che ha una Costituzione, una legislazione, la giurisprudenza dei tribunali non è altro che la legge», proclamò Robespierre.

Dopo il grande sconvolgimento della rivoluzione che, il 4 agosto 1789, aveva, tra l'altro, abolito i «privilegi», ivi compresa la «venalità delle cariche», la magistratura che si insediò fu l'erede morale di quella dell'*ancien régime*.

Portalès, uno dei padri del codice civile, egli stesso figlio di un giureconsulto dell'*ancien régime*, diceva: «siamo fermamente convinti che la casa paterna è, rispetto ad ogni altro luogo, più favorevole a studi seri, più consona a disporre ad abitudini di ordine e di regolarità il figlio di un magistrato o di un giureconsulto».

E il graduale ammorbidimento dei metodi di interpretazione del diritto da parte del giudice, al quale il codice civile del 1804<sup>6</sup> aveva proibito il diniego di giustizia anche in presenza «del silenzio, dell'oscurità o dell'insufficienza della legge», aprì la strada ad una certa indipendenza normativa del magistrato.

Tale indipendenza, tuttavia, si era inserita in un sistema di autoriproduzione del sistema giudiziario,

3. H.F. d'Aguesseau, *Instructions sur les études propres à former un magistrat*, in *Oeuvres de M. le chancelier d'Aguesseau*, Parigi, 1759, p. 258 e ss.

4. *Ibidem*, p. 273.

5. Prima di essere cancelliere di Francia, egli fu procuratore generale presso il Parlamento di Parigi. Il Parlamento ha sempre avuto sede, sin dalla fine del XIII secolo, nei locali del Palazzo dell'île de la Cité a Parigi dove si trova ancora il palazzo di giustizia che ospita Corte di cassazione, Corte di appello e Tribunale di grande istanza di Parigi.

6. All'art. 4.

con una trasmissione per lignaggio della cultura, mentre, per contro, i poteri esecutivi forti e autocratici che si succedettero<sup>7</sup> nel 19° secolo conservarono la supremazia sulla giustizia.

### 1.3. La questione della formazione dei magistrati, strettamente legata alla duratura attesa dell'indipendenza della giustizia

Bisogna dire che la cultura politica francese era (ed è) profondamente segnata dalla filosofia politica del periodo rivoluzionario, che non riconosceva alcun autonomo potere alla giustizia. Questa cancellazione della giustizia è una caratteristica della matrice democratica francese, perché il concetto di «pesi e contrappesi» non ha mai avuto successo in Francia.

E la proclamazione, nella Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 26 agosto 1789, all'articolo 16<sup>8</sup>, della separazione dei poteri ha dovuto convivere con l'assillo, spinto sino all'ossessione, del «governo dei giudici».

«Certamente», ha scritto il professore Pierre Lecoq<sup>9</sup>, «nel vortice costituzionale che la Francia ha conosciuto a partire dal 1789 e fino al 1875, alcune costituzioni hanno potuto far trionfare la ragione, l'equilibrio tra i poteri, il principio della partecipazione dei giudici all'esercizio della sovranità, ma esse hanno avuto solo momentanea applicazione, insufficiente per impiantare nelle nostre istituzioni il potere giudiziario».

E come ricorda ancora il professor Pierre Lecoq, nella prima metà del XX secolo, agli occhi di una parte, non marginale, della dottrina la stessa teoria della separazione dei poteri sembrò compromettere l'unità dello Stato e probabilmente a votarlo all'impotenza.

Il Decano Duguitè era arrivato a scrivere che si trattava di «una teoria artificiale creata per falsificare le fonti della vita sociale e politica, irrimediabilmente condannata». Maurice Haurioune escludeva chiaramente la funzione giudiziaria, nel suo compendio di diritto costituzionale del 1929: «È giunto il momento di dichiarare apertamente che il regime democratico esclude il potere di giudicare dall'elenco dei poteri

pubblici impegnati nel gioco politico della separazione dei poteri».

La persistenza storica di questo desiderio di predominio sulla giustizia si è necessariamente ripercossa sulle modalità di reclutamento e di formazione dei giudici.

Certo, nel 1906, è stato istituito con decreto un concorso di accesso alla magistratura, ma due anni più tardi, questa misura è stata modificata «da un altro decreto che sostituisce un esame professionale al concorso permettendo così che continuo, senza molti ostacoli, il gioco delle raccomandazioni ed il controllo del potere politico sull'accesso alla magistratura». «Inoltre l'elenco delle persone che possono essere direttamente nominate alle funzioni giurisdizionali è stato esteso<sup>10</sup>».

E, fatta salva qualche eccezione, ci si trovava in questa situazione nel 1945.

### 1.4. La creazione di una scuola della magistratura nel 1958

Nel 1958, all'avvento della Costituzione della Quinta Repubblica e sulla scia della creazione della Scuola nazionale di amministrazione (ENA), l'istituzione di un centro di formazione unico per i futuri magistrati si è imposto al fine di conciliare la domanda sociale di una magistratura più aperta e la volontà politica di forgiare un nuovo ed unico corpo giudiziario dello Stato (in precedenza esistevano tre corpi, quello dei magistrati delle giurisdizioni metropolitane, quello dei giudici di pace – la giustizia di pace è stata abolita nel quadro della riforma globale della giustizia, pure intervenuta nel 1958, per diventare giustizia d'*instance* – e quello d'oltremare).

La creazione di una Scuola, che nel 1970 è stata definitivamente chiamata Scuola nazionale della magistratura (ENM), si è basata anche sul riconoscimento della competenza speciale di questo corpo, che coinvolge il passaggio all'interno di una specifica scuola di formazione professionale. Abbiamo sperato, d'altronde, che ne derivasse una ventata di aria fresca per affrontare una crisi di reclutamento, che ha inte-

7. Con la significativa eccezione della Seconda Repubblica del 1848 e dell'avvento della Terza nel 1970, malgrado, per quest'ultima, il suo avvio assai autoritario.

8. «Ogni società nella quale la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri è determinata, non ha Costituzione».

9. Potere e autorità giudiziarie nelle costituzioni francesi, in *Essere giudice domani*, testi raccolti da Jean-Pierre Royer, Presse universitarie de Lille, 1983. Questo libro raccoglie i lavori di un simposio europeo organizzato a Lille nel 1983 dal Sindacato della magistratura, riunendo per la prima volta magistrati, accademici e personalità provenienti da diversi paesi d'Europa dai sistemi giuridici comparabili. Fu questa una delle premesse per la creazione di Medel.

10. Anne Boigeol, «La formazione dei magistrati (Sul tirocinio *on the job* alla scuola professionale)», in Atti della ricerca in scienze sociali, Vol. 76-77, marzo 1989. *Droit et expertise* pp. 49-64 - [www.persee.fr/doc/arss\\_0335-5322\\_1989\\_num\\_76\\_1\\_2879](http://www.persee.fr/doc/arss_0335-5322_1989_num_76_1_2879). Questo intrigante articolo ha fortemente ispirato il presente testo per ciò che concerne il racconto della creazione dell'ENM.

ressato principalmente i candidati di sesso maschile; in effetti, la professione ha cominciato a femminilizzarsi<sup>11</sup>, ciò che non ha mancato di inquietare alcuni presidenti della commissione dell'esame professionale<sup>12</sup>.

In definitiva, il dibattito sull'opportunità di trasformare radicalmente le modalità di reclutamento e di formazione dei magistrati è durato 13 anni, dal 1945 al 1958. Alla fine, ci sono volute le ordinanze del 1958, emesse nel quadro dei pieni poteri conferiti al generale De Gaulle, perché una tale trasformazione fosse decisa. È così che il Centro nazionale di studi giudiziari è stato istituito con ordinanza del 22 dicembre 1958 sotto l'impulso di Michel Debré, uno dei padri della Costituzione del 4 ottobre 1958<sup>13</sup>. Sebbene detta Costituzione abbia ridotto la magistratura al rango di «autorità giudiziaria», eliminando dunque la qualificazione di «potere», Michel Debré stesso ha rifiutato l'idea, avanzata da alcuni, della creazione di una «sezione magistratura» all'interno dell'ENA, ritenendo «inadatta la collocazione dei magistrati in senso alla ENA», perché, ha detto, occorre «dare alla formazione dei magistrati, alla formazione morale dei magistrati un significato che, senza essere completamente opposto a quello della formazione dei funzionari, è nondimeno molto speciale».

Enunciato nel programma del Consiglio nazionale della resistenza, il desiderio di promuovere «una élite, non di nascita, ma di merito, costantemente rinnovata dagli apporti popolari» ha interessato il campo giudiziario al pari della funzione pubblica, al tempo attraversata da un vasto movimento di rinnovamento. Competenza e reclutamento democratico dovevano essere i tratti distintivi della magistratura. Un tale obiettivo, che animava il potere politico, è stato fatto proprio anche dai magistrati, un tempo silenziosi, che sostenevano l'ideologia della resistenza, mentre, per contro, la gerarchia era più o meno in stato di shock,

anche perché si discuteva assai vivacemente del ruolo della magistratura sotto l'occupazione.

Del resto, la dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 26 agosto 1789 proclamava, all'articolo 6: «Tutti i cittadini, essendo uguali ai suoi (della legge) occhi, possono parimenti accedere a tutte le cariche, posti ed impieghi pubblici, secondo le proprie capacità, e senza distinzione diversa da quella delle loro virtù e dei loro talenti!»! Era giunto il momento che questo articolo si applicasse alla magistratura.

L'idea di una Scuola per i magistrati incontrò, è evidente, molteplici opposizioni:

- Una parte degli universitari temeva la creazione di una sorta di «mandarinato», evocandone «una troppo stretta solidarietà tra i magistrati, che avrebbero ricevuto una formazione identica, potenzialmente pericolosa per lo Stato<sup>14</sup>», o ancora vi vedeva una certa espropriazione della trasmissione del sapere giuridico.
- Alcuni magistrati, minoritari, spesso appartenenti all'alta gerarchia, ritenevano ovvia la trasmissione empirica della conoscenza, «la scuola del palazzo».
- Alcuni avvocati denunciavano lo «spirito omogeneo» che la scuola rischiava di dare ai futuri magistrati e la predominanza dello «spirito amministrativo», sperando che il magistrato «rimanga giudice diventando un alto funzionario<sup>15</sup>».

La scuola, nondimeno, fece il suo cammino. Essa venne, d'altro canto, sostenuta dalla maggioranza dei giudici che criticava l'esame professionale, considerato inadatto<sup>16</sup>, e vedeva nell'avvento di una Scuola un principio di eccellenza con un incremento di prestigio. Essa curava, inoltre, l'apertura a discipline diverse dal diritto, partendo dall'idea secondo cui la

11. Le donne, che avevano appena ottenuto il diritto di voto, furono autorizzate a presentarsi all'esame professionale in magistratura a partire dalla seconda sessione del 1946.

12. Costoro sottolineavano «la mancanza di attitudine delle donna all'esercizio delle funzioni di magistrato»; si preoccupavano della «introduzione nelle decisioni dei tribunali di un elemento affettivo sino ad allora ignorato» della «frequente assenza nelle candidate della qualità di autorità, di ragionamento, di presenza di spirito e di autocontrollo indispensabili per l'esercizio delle funzioni giudiziarie».

13. Nonché futuro primo ministro del presidente De Gaulle, all'interno del cui Governo egli era, al tempo, ministro della Giustizia.

14. Il decano Hamel, professore di diritto commerciale e direttore della funzione pubblica.

15. Il presidente dell'ordine degli avvocati Thorp.

16. Citiamo Marc Ancel, presidente della commissione dal 1954 al 1957, il quale denunciò «la finzione di un esame detto professionale che dovrebbe in teoria controllare le attitudini dei candidati all'esercizio effettivo di alcune funzioni e che, per forza di cose, riesce a controllare solo le loro conoscenze giuridiche, la loro cultura generale (la prova di cultura generale era stata aggiunta nel 1941) ed il loro grado medio o apparente di intelligenza e capacità di ragionamento». Marc Ancel è uno dei principali esponenti della «nuova difesa sociale», scuola di pensiero che mirava, con l'aiuto delle scienze umane, «ad orientare la politica criminale verso la prevenzione della criminalità ed il recupero dei delinquenti».

competenza del magistrato non dovesse essere esclusivamente giuridica.

Dal momento di questa creazione, il reclutamento della maggior parte dei futuri magistrati per «concorso repubblicano» ha dato una base di forte indipendenza alla loro selezione ed il tema della formazione è diventato molto forte.

Voglio citare, in breve, la mia esperienza: senza una Scuola repubblicana, accessibile per concorso, non sarei diventata un magistrato; ho avuto il beneficio di una formazione iniziale all'ENM negli anni 1969, 1970 e 1971; è stato un risveglio, una base indispensabile per vivere liberamente e in modo indipendente la mia carriera al servizio della Giustizia e del Diritto. Come ha detto Denis Salas, ho sperimentato questa formazione iniziale come un «momento iniziatico».

Inoltre, ciò che mi ha nutrito lungo il corso di questa professione difficile ma esaltante è la formazione continua.

## 2. L'attuale progetto dell'Ecole nationale de la magistrature

L'attuale direttore dell'ENM, di solito, la presenta come una Scuola che addestra per «l'eccellenza», «stimolando la curiosità, promuovendo l'apertura di spirito ed evitando qualsiasi forma di *prêt-à-penser*».

La pedagogia rivendicata dall'ENM afferma la sua volontà di formare magistrati quali tecnici del diritto e, al contempo, uomini e donne, votati alla decisione, dalla profonda qualità umane.

### 2.1. Il reclutamento e la formazione iniziale

#### 2.1.1 Studenti dai profili diversificati

La Scuola è responsabile dell'organizzazione del reclutamento degli allievi reclutati per concorso, ossia nella maggior parte dei casi.

##### a) il reclutamento fuori concorso

Il numero dei magistrati reclutati secondo i due tipi di modalità descritti di seguito è legalmente circoscritto rispetto alle assunzioni per concorso, che devono rimanere maggioritarie.

Il reclutamento di questi magistrati viene effettuato dopo l'ammissione a opera di una commissione composta in parte da magistrati eletti dai loro pari, la cui composizione meriterebbe, peraltro, di essere rivista al fine di ridurre il peso della gerarchia giudiziaria e di aprirla a personalità esterne.

Sono interessate da questo reclutamento:

- da una parte, le persone aventi determinate qualificazioni ed esperienze, che possono essere nominate direttamente «uditori giudiziari» (cioè studenti della Scuola nazionale dei magistrati e futuri

magistrati), che seguono esattamente il medesimo percorso di quelli ammessi per concorso. Questa assunzione è chiamata «per titoli»;

- in secondo luogo, le persone, più esperte di quelle sopra citate, che possono essere direttamente integrate nella magistratura seguendo, generalmente, una formazione prima dell'assunzione delle funzioni giudiziarie che può, in linea di principio, essere modulata in base alle esigenze degli interessati.

##### b) il reclutamento per concorso

I concorsi di accesso all'ENM hanno per obiettivo proclamato di reclutare i candidati sulla base della eccellenza delle loro conoscenze giuridiche e delle competenze personali necessarie al magistrato di oggi: capacità di prendere decisioni pregne di buon senso, attitudine all'ascolto ed alla risoluzione dei conflitti.

Esistono tre diversi concorsi: 1° concorso: per gli studenti; 2° concorso: per i funzionari aventi un'anzianità minima; 3° concorso: per le persone aventi una determinata esperienza nel settore privato.

Il numero di posti disponibili in questi concorsi varia ogni anno a seconda sia delle vacanze che della volontà del potere di riempirle.

##### c) la proporzione degli accessi alla scuola: l'esempio della classe del 2016

Il reclutamento del 2016, il più consistente nella storia dell'ENM, si compone di 366 uditori giudiziari, provenienti dai tre concorsi e dall'accesso per titoli.

La composizione della classe, oltre a 10 uditori che hanno differito la formazione, è la seguente:

- 245 uditori giudiziari provengono dal primo concorso, per studenti; essi rappresentano il 66,94% del gruppo;
- 27 candidati hanno superato il secondo concorso, riservato ai funzionari; essi rappresentano il 7,38% del totale;
- 6 uditori giudiziari hanno superato il terzo concorso; essi rappresentano l'1,64% dell'intera classe (un candidato si è dimesso e un altro ha chiesto il rinvio della sua formazione);
- 78 sono stati reclutati sulla base dei titoli e rappresentano il 21,31% del gruppo.

Questo variegato insieme di studenti si compone, in sostanza, di studenti di legge di alto livello, ed anche di persone selezionate in ragione della loro precedente esperienza di lavoro, giuridico o meno, provenienti dunque da orizzonti immediati diversi da quello accademico.

Il concorso è molto selettivo: l'11,67% dei candidati ha superato, nel 2014, il primo concorso.

Va notato che dal 2009, i candidati devono sottoporsi, oltre che alle diverse prove concorsuali<sup>17</sup>, ad

un test attitudinale e di personalità sotto forma di test psicotecnici, del tipo QCM (questionario a scelta multipla) e ad un'intervista – della durata di 20-30 minuti- con uno psicologo ed un magistrato. Sulla scorta degli esiti di queste tre prove, è emesso un parere finalizzato ad aiutare la commissione a valutare la personalità dei candidati.

### 2.1.2 Una formazione di 31 mesi consecutivi.

I 31 mesi di formazione all'ENM comprendono diverse fasi:

- uno stage in uno studio legale (6 mesi),
- un periodo di apprendimento (6 mesi) presso la scuola,
- uno stage di circa un anno in tribunale,
- alcuni stages esterni all'istituzione giudiziaria,
- la preparazione alle funzioni specializzate, prima di assumere l'incarico (vedi sotto).

La formazione iniziale degli uditori giudiziari privilegia, secondo la presentazione fatta dall'ENM «in primo luogo i saperi comuni a tutte le funzioni»; «Questo approccio permette di imparare a essere magistrato prima ancora che ad essere magistrato minore o sostituto procuratore.».

L'insegnamento si basa su tre format didattici: le lezioni magistrali (principalmente destinate agli insegnamenti di «apertura»), i gruppi di studio (lavoro in piccoli gruppi con dei magistrati professionali) ed i fascicoli (sorta di *vademecum* propri di ciascuna funzione giudiziaria). Gli ultimi sei mesi di formazione sono, dunque, dedicati alla specializzazione in una singola funzione, quella che l'uditore giudiziario ha scelto per la sua destinazione alla fine della scuola (da un elenco di posizioni di «uscita», di numero almeno equivalente a quello degli uditori dichiarati idonei, che sono inseriti in una «graduatoria di uscita»).

Questo periodo di preparazione alle funzioni iniziali si svolge, innanzitutto, all'ENM, per la parte teorica. L'uditore approfondisce le tecniche professionali e l'area di competenza di questa funzione. Effettua, successivamente, nell'ufficio giudiziario un ultimo stage di preparazione alla presa di funzioni (stage di pre-assegnazione).

### 2.1.3 Valutazioni permanenti

Sia nel periodo di studio che durante gli stage, l'uditore giudiziario è sottoposto a valutazione.

Alla Scuola, la valutazione prende la forma di test, svolti alla fine del periodo di studio ed anche in esito alla stage in sede giudiziaria.

Durante lo stage in sede giudiziaria, la valutazione è affidata a magistrati distaccati presso la Scuola, i coordinatori regionali di formazione. Localizzati in dodici regioni giudiziarie, ciascuna delle quali riunisce diverse Corti di appello, questi magistrati organizzano gli stage degli uditori, li assistono e li valutano durante tutta la durata del loro tirocinio.

Dopo due anni, la commissione d'esame di attitudine e classificazione si pronunzia sulla capacità di ogni uditore di esercitare, all'uscita della Scuola, funzioni giudiziarie. Il 3% dei 2778 uditori giudiziari formati a partire dal 2003 non è stato dichiarato idoneo dalla commissione.

L'uditore giudiziario dichiarato idoneo all'esercizio di funzioni giudiziarie intraprende, quindi, l'ultima tappa prima dell'inserimento nella giurisdizione (vedi sopra).

## 2.2. Punti forti e punti deboli del sistema francese

Nonostante alcuni momenti difficili, segnati dal tentativo del Governo di ristabilire la propria supremazia, l'ENM è all'origine, specie grazie all'esperienza del pensiero collettivo, di uno spostamento significativo verso una cultura professionale forte, arricchita dal suo pluralismo.

Nel corso della sua storia, lunga più di mezzo secolo, questa scuola ha, nel complesso, contribuito ad innalzare il livello di formazione dei magistrati ed a diversificarne il contenuto.

Tuttavia, la formazione dispensata non è del tutto all'altezza di una formazione ambiziosa dei magistrati e deve ancora evolvere.

### 2.2.1. L'ENM obiettivo principale dei detrattori della magistratura; riforme per contrastare le critiche

Numerose e spinose sono, in Francia, le questioni che attengono al reclutamento ed alla formazione dei magistrati; esse continuano ad agitare il dibattito pubblico in materia di giustizia. Il minimo «affaire» rianima periodicamente questo dibattito. Ciò ha portato sia a cambi di direzione autoritari in seno alla Scuola sia a riforme più o meno radicali, o ad entrambi i fenomeni.

17. Le prove di ammissibilità (selezione preliminare) del primo concorso di accesso sono: 1/ conoscenza e comprensione del mondo contemporaneo «cultura generale»; 2/ diritto civile o procedura civile; 3/ diritto penale (generale o speciale) o procedura penale; 4/ organizzazione dello Stato, organizzazione della giustizia, libertà pubbliche e diritto pubblico.

Le prove di ammissione del primo concorso di accesso sono: 1/ nota di sintesi; 2/ lingua contemporanea obbligatoria; 3/ lingua contemporanea facoltativa (tedesco, spagnolo, italiano, arabo letterario); 4/ diritto europeo e diritto internazionale privato; 5/ diritto sociale e diritto commerciale; 6/ prova di messa in pratica e colloquio con la commissione «grandoral».

Va detto che l'ENM ha dovuto affrontare critiche periodiche sotto ogni versante, venendo accusata, in particolare, di formare «giudici rossi», magistrati di inadeguata preparazione tecnica, ignoranti della realtà economica, e, in ogni caso, ad essa insensibili, privi di senso di umanità, arroganti e rivestiti di certezze – come è accaduto in occasione dell'«affaire» di Outreau.

È stato sulla scia di questo vero e proprio terremoto giudiziario e nel tumulto del suo sfruttamento politico e mediatico che, nel 2008, l'ultima riforma del reclutamento e della formazione è stata decisa dal potere del tempo, che l'ha presentata<sup>18</sup> come parte di un «approccio globale» di «modernizzazione della giustizia» e di «creazione di una vera e propria gestione delle risorse umane»; essa ha prodotto il sistema che è stato sopra descritto.

Questa riforma va, peraltro, iscritta in un quadro politico di ripetuti attacchi contro l'indipendenza della giustizia, associati a propositi dispregiativi nei confronti dei magistrati.

In un contesto più calmo, e con uno iato temporale ormai sufficiente, è possibile ora muovere verso una analisi illuminata.

### *2.2.2. L'accesso alla magistratura è sempre meno democratico: descrizione ed abbozzo di risposte*

La funzione di oggettivazione del reclutamento mediante concorso è stata sopra rimarcata sebbene la questione della rappresentanza, in seno al corpo della magistratura, di tutti gli strati sociali resti un obiettivo irrealizzato. Per quanto, invero, la creazione della Scuola della magistratura repubblicana abbia indubbiamente portato ad una maggiore diversificazione sociale del reclutamento, la situazione è con il tempo regredita, anche se la diversificazione delle vie di accesso alla magistratura contribuisce, comunque, a questa relativa apertura.

Il messaggio che segue, indirizzato, l'8 febbraio 2013 dal Syndicat de la magistrature<sup>19</sup> al ministro della Giustizia, illustra questa preoccupante situazione: «un punto è chiaro: per integrare l'ENM al BAC + 4 o 5 (corso universitario), è in realtà preferibile vivere un anno o due a Parigi ed iscriversi ad un corso privato di preparazione. Per contrastare, per quanto possibile, questa crescente discriminazione per censo è essenziale rafforzare sostanzialmente gli strumenti pubblici di preparazione, che sono stati in gran parte abbandonati, coinvolgendo più fortemente le univer-

sità. In particolare, una politica proattiva di valorizzazione ed armonizzazione degli «istituti di studi giudiziari» e lo sviluppo di classi preparatorie integrate nelle università, accessibili su criteri sociali, potrebbe essere utilmente condotta su tutto il territorio nazionale. È importante che i tribunali siano coinvolti in modo che i giudici che desiderano partecipare alle lezioni preparatorie siano orientati prioritariamente verso queste strutture. Più fundamentalmente, atteso che la selezione sociale opera lungo l'intero corso di studi, riteniamo che sia urgente che il vostro Governo si attivi per lottare efficacemente contro lo montante precarietà studentesca».

Diversificare l'origine sociale degli uditori giudiziari è indicato quale uno degli obiettivi dell'ENM, attuato in particolare attraverso le tre classi preparatorie «pari opportunità», create negli ultimi anni a Bordeaux, Douai e Parigi per aiutare gli studenti provenienti da ambienti svantaggiati, selezionati per il loro merito, a preparare il concorso; esse, attualmente, interessano 54 studenti. In questo contesto, una borsa di studio viene assegnata agli studenti le cui risorse sono basse per consentire loro di concentrarsi sulla preparazione del concorso.

Il gruppo di uditori giudiziari del 2016 comprende 17 persone (15 dal primo concorso – valore medio rispetto a quanto avvenuto a far data dalla creazione di queste classi preparatorie - e 2 dal secondo) provenienti da classi preparatorie. Questi incoraggianti risultati confermano che lo sviluppo di classi preparatorie su tutto il territorio nazionale deve imporsi come priorità.

Inoltre, sembra che un leggero movimento stia emergendo verso un rilancio di vari Istituti di studi giuridici.

### *2.2.3. Un concorso di accesso all'ENM da riconsiderare*

Dalla sua introduzione, il concorso di ammissione all'ENM ha subito diverse modifiche, l'ultima delle quali è il prodotto della riforma post Outreau sopra evocata.

I test psicologici, da essa introdotti, si sono connotati per totale mancanza di serietà, potenzialità di sviamento, inutilità e pericolosità, avendo la pratica dimostrato una certa tendenza ad uniformare le personalità, che si manifesta con domande molto invadenti sulla vita privata dei richiedenti e giudizi affrettati e stereotipati. Di certo, detti test non meritano di avere spazio nel sistema di reclutamento.

18. Fonte: conferenza stampa del 22 febbraio 2008 del ministro della giustizia, Rachida. Dati, di presentazione della riforma dell'ENM.

19. Può essere reperita sul sito del SM la piattaforma del sindacato per le elezioni del 2012, *Per una rivoluzione giudiziaria*, che evoca, tra le altre, la questione del reclutamento e della formazione, [www.syndicat-magistrature.org/Elections-2012-le-projet-du.html](http://www.syndicat-magistrature.org/Elections-2012-le-projet-du.html).

Sebbene, a quanto pare, la commissione non ne tenga conto, essi sono percepiti come disagi illegittimi imposti ai candidati già notevolmente stressati dalle difficoltà di un concorso iper selettivo. I guasti così prodotti, dunque, rimangono.

Questa inadeguatezza è ancor più evidente laddove si consideri che la prova orale, come attuata oggi, davanti a una giuria più aperta rispetto al passato (comprendente, in particolare, uno psicologo), si concentra principalmente sul percorso del candidato, le sue motivazioni, la sua personalità e le sue esperienze, ciò che appare ampiamente sufficiente ad individuare i candidati non idonei all'esercizio della professione di magistrato.

Nella lettera sopra citata il SM ha insistito sulla necessità della loro abolizione.

Ha poi aggiunto: «Sotto un altro profilo, il test di lingua obbligatorio non dovrebbe più essere confinato all'inglese ed il concorso potrebbe utilmente estendersi, almeno in via opzionale, a discipline non strettamente giuridiche più definite rispetto alla pseudo-scientifica "cultura generale", quali la filosofia, la sociologia o la storia».

#### 2.2.4. Il contenuto della formazione deve evolvere

Preliminarmente, va osservato che la direzione responsabile del reclutamento e della formazione iniziale ha appena cambiato reggente e che da tale cambio si attende un nuovo afflato.

Il SM ha dichiarato nella lettera già menzionata: «Seconda osservazione: l'ENM, a lungo elogiata per la sua apertura e la ricchezza dei suoi insegnamenti, ha bisogno di un nuovo slancio.

L'accento ricade soprattutto sull'acquisizione di attitudini tecniche e professionali preconfezionate, vere e proprie "ricette" scollegate dalla complessità del lavoro giudiziario e non idonee a rafforzare la riflessività e il pensiero critico che possono legittimamente attendersi da coloro che stanno per perseguire e giudicare - il che non significa, naturalmente, che ne siano sprovvisti! - È quindi necessario concentrarsi maggiormente sulla riflessione individuale e collettiva, sull'analisi dettagliata di situazioni reali, sull'apertura a discipline e prospettive dalle quali discenda una autentica consapevolezza dei molteplici contesti e delle implicazioni del processo decisionale (corsi di scienze sociali, discussioni con le parti in causa, incontri con i vari attori del mondo economico e sociale - e non solo (o quasi) con i vertici delle imprese - dibattiti reali sull'attualità giuridica e giu-

diziaria ...) La formazione in piccoli gruppi dovrebbe essere preferita - è quella più apprezzata dagli uditori - e tendere a sviluppare una solida cultura dell'indipendenza nei futuri magistrati, insieme ad un approccio esigente della loro missione costituzionale, ed affidata dai trattati europei, di protezione delle libertà individuali».

Un punto chiave merita di essere sottolineato: il peso della valutazione, che è cresciuto incessantemente negli ultimi anni, ha portato ad una pressione infantilizzante giustamente e regolarmente denunciata dagli uditori giudiziari; se è perfettamente legittimo sostenerli nel loro apprendimento e verificare la loro capacità, è, tuttavia, dannoso tenerli costantemente sotto pressione, prolungando l'impegnativa logica competitiva del concorso, poco propizia all'indispensabile riflessione critica sul significato della loro futura professione.

#### 2.2.5. Lasciare tempo agli uditori giudiziari per la loro formazione personale

Questa corsa alla valutazione è sintomatica della scarsa disponibilità di tempo<sup>20</sup> per gli uditori, durante la loro formazione iniziale all'ENM. Essi ritengono che la formazione iniziale sia incentrata sulla migliore preparazione massimale allo *stage* giudiziario e sull'acquisizione del massimo di conoscenze teoriche su tutte le funzioni. Essi rivendicano, legittimamente, la possibilità di godere di tempo per i propri interessi personali: «Una formazione di qualità non deve aver paura di lasciar fiorire la curiosità intellettuale e la libertà di pensiero. Ora, quando la curiosità è stimolata, bisogna anche darle il tempo di esprimersi, se non di saziarsi».

Quantunque la scuola si trovi, a Bordeaux, vicino al palazzo di giustizia che ospita la Corte d'appello, l'Alta corte (*tribunal de grande instance*), la Corte distrettuale (*tribunal d'instance*) e il tribunale del lavoro (*conseil de prud'hommes*), nessun legame è stato realmente intessuto. Gli uditori gradirebbero approfittare del tempo trascorso presso la Scuola per andare a vedere la pratica, in tutta la sua diversità, la «osservazione della pratica» apparendo loro come un interessante strumento per completare l'apprendimento ed il confronto all'interno della Scuola.

Avendo lavorato per 15 anni a Bordeaux, sia presso il tribunale che presso la corte, ed avendo cercato invano di creare questi collegamenti (salvo alcune esperienze embrionali), non posso che concordare con questa idea.

20. Questo passaggio è stato ispirato da una analisi intitolata *Sguardo sindacale sulla formazione iniziale all'ENM*, effettuata nel settembre 2012 dalla sezione del SM degli uditori giudiziari.

Essa traduce una realtà che, per quanto abbia potuto evolvere, resta una costante della "scolarità" all'ENM di questi ultimi anni. Questo documento ha ispirato, del pari, altri passaggi di questa analisi critica del funzionamento attuale dell'ENM.

### 2.2.6. Un catalogo dal sapore manageriale da rivedere completamente

A partire dalla riforma del 2008, tanto il reclutamento che la formazione sono imperniati su un «catalogo di competenze di base<sup>21</sup>», presentato come completo. Ora, questa espressione, molto di moda, appartiene al vocabolario manageriale che ha invaso, negli ultimi anni, la sfera giudiziaria. Questa logica gestionale degrada l'attività giudiziaria al rango di una qualsiasi attività, così omettendo di considerare lo scopo fondamentale della giustizia, la garanzia dello Stato di diritto; essa, pertanto, non merita spazio in una Scuola di formazione di magistrati.

Ecco come le tredici competenze di base del magistrato<sup>22</sup> sono presentate sul sito web dell'ENM:

«La funzione di magistrato è una professione basata sulla decisione, che richiede sia la padronanza delle tecniche giuridiche che la basilare attitudine a cogliere i problemi umani. La pedagogia è ancorata ad una logica di acquisizione di competenze comuni a tutte le funzioni del magistrato, insieme all'apprendimento delle tecniche del mestiere (di giudice istruttore, minorile, di procuratore, ecc). Le tredici competenze di base del magistrato sono state così definite con riguardo alle diverse funzioni che egli può essere chiamato ad esercitare, nonché agli ambienti ai quali egli può essere esposto o ancora alle situazioni umane che egli deve affrontare. Dette competenze determinano un profilo che può avere come obiettivo il reclutamento dei futuri magistrati e di orientare la formazione iniziale e permanente per favorire il loro sviluppo».

Poco importa che in questa sorta di “decalogo accresciuto” certe qualità possano essere fondate ed altre siano, invece, discutibili, giacché resta il fatto che esso racchiude il magistrato in un profilo invariabile, cui egli dovrebbe costantemente attenersi.

Riteniamo che questo percorso possa condurre a fare a meno del reclutamento di personalità ricche ma poco conformiste del cui apporto, nondimeno, la magistratura non può che arricchirsi.

Uno dei riferimenti più discutibili è quello alla necessità di “adattarsi”, “qualità” più che ambigua riguardo al requisito di indipendenza. Le carenze di questo “decalogo” sbalordiscono: oltre all'indipendenza, manca l'imparzialità, altra virtù del magistrato; molte

altre lacune potrebbero essere citate, quali il rispetto della dignità umana, la capacità di fronteggiare, in questo senso, la vulnerabilità, l'insicurezza, la sofferenza umana. Queste omissioni sono indicative della inadeguatezza di questa lista, che non è nemmeno accompagnata dalle spiegazioni dei motivi delle scelte.

Il *proprium* dell'attività del magistrato è la tutela dei diritti e si deve deplorare, in special modo, l'assenza di un tale riferimento.

Ancora, ci si deve chiedere quale possa essere lo statuto di questo “decalogo”, che non appare né un semplice strumento educativo né la presentazione di un percorso didattico, ma si presenta come la definizione delle competenze tipiche del magistrato senza essere stato discusso ampiamente, in particolare, all'interno dell'istituzione giudiziaria o fatto oggetto di deliberazione da parte di un'autorità indipendente.

### 2.2.7. Le carenze statutarie dell'ENM

Come si vedrà in seguito, il Consiglio d'Europa sottolinea la necessità di un'autorità indipendente per vigilare sui programmi, in piena conformità con l'autonomia didattica dell'istituto di formazione. Ciò non è rispettato in Francia.

In generale, dobbiamo deplorare l'assenza di autonomia statutaria della Scuola, specifica incoerenza con il principio di indipendenza della magistratura, della quale forma le donne e gli uomini che stanno per operare al servizio della giustizia.

Le nomine del direttore e dei suoi sostituti, così come l'insieme della gestione e gli insegnanti, sono sottratte al Consiglio superiore della magistratura. A questo proposito, va detto che abbiamo assistito alla discriminazione nei confronti di magistrati appartenenti al SM, esclusi dalle funzioni di formatore mentre, per contro, magistrati conformisti sono stati “paracadutati”.

L'importanza della personalità del direttore merita di essere sottolineata. Da quanto sin qui esposto si evince come le scelte della direzione abbiano potuto prendere una piega politica. Il suo ruolo è quello di attuare la missione educativa della Scuola. Egli è assistito da due vicedirettori, responsabili, l'uno, della formazione iniziale e, l'altro, di quella continua. Egli presiede il consiglio didattico, mentre il consiglio d'amministrazione è presieduto dal primo presiden-

21. Termini impiegati dal direttore dell'ENM nominato dal ministro Rachida dati per preparare ed attuare questa riforma nell'intervista dal titolo “*formeremo molti più magistrati negli anni a venire*”, resa a LeMonde.fr il 12 settembre 2011.

22. Identificare le regole deontologiche, appropriarsene ed attuarle; analizzare e sintetizzare un caso o un fascicolo; identificare un quadro processuale, rispettarlo e garantirlo; adattarsi; adottare, secondo le circostanze, un atteggiamento di autorità o umiltà; saper gestire la relazione, l'ascolto e lo scambio; preparare e condurre una udienza o un incontro giudiziario nel rispetto del contraddittorio; promuovere un accordo e conciliare; prendere una decisione, fondata in fatto e diritto, inserita nel suo contesto, ispirata a buon senso ed eseguibile; motivare, formalizzare e spiegare una decisione; considerare l'ambiente istituzionale nazionale ed internazionale; lavorare in gruppo; gestire ed innovare.

te della Corte di cassazione. Anche se il Consiglio ha voce in capitolo, è essenzialmente sul direttore che si fonda la scelta degli orientamenti della scuola.

### 2.3. La formazione continua: una formazione obbligatoria e un momento di respiro

Nel corso della loro carriera, i giudici francesi sono tenuti a dedicare almeno cinque giorni all'anno alla formazione. La formazione continua contribuisce allo sviluppo personale, al rafforzamento delle loro competenze giuridiche e giudiziarie ed all'approfondimento delle conoscenze del contesto socio-economico sul quale la giustizia incide.

Essa li accompagna soprattutto quando vengono assegnati a funzioni che non hanno mai esercitato prima; questa formazione per "cambio di funzioni" deve avvenire entro due mesi dall'assunzione della nuova destinazione.

Anche se la gamma dei temi trattati merita di essere ancora ampliata, la formazione continua è senza dubbio un punto forte dell'ENM.

Momento di respiro in una quotidianità sovraccaricata di lavoro e segnata dall'impronta dell'urgenza, apertura ad altre discipline ed al confronto con loro, strumento di sviluppo della facoltà di pensiero, la formazione continua contribuisce a forgiare la necessaria indipendenza intellettuale dei magistrati.

Si tratta, adesso, di mettere in prospettiva il sistema francese.

## 3. Cosa vuol dire "formazione dei magistrati"?

### 3.1. La formazione dei magistrati, una formazione per un mestiere senza eguali

#### 3.1.1. Gli imperativi europei

Come evidenziato nella Carta europea sullo statuto dei giudici, «lo statuto dei magistrati deve garantire la competenza, l'indipendenza e l'imparzialità che chiunque ragionevolmente si attende dai tribunali e da ciascuna e ciascuno dei giudici i quali è affidata la tutela dei suoi diritti».

Il requisito di competenza, uno dei fondamenti della legittimità dei giudici, ha per corollario la necessità di formazione. Ed è proprio quello che, più avanti, afferma la Carta «Il carattere specifico delle funzioni di giudice, dove si tratta di intervenire su situazioni complesse e spesso sensibili per la dignità delle persone, significa che non ci si accontenta del-

la verifica, in qualche modo, astratta dell'idoneità ad essere un giudice. La preparazione, attraverso questa formazione, a rendere una giustizia indipendente ed imparziale rinvia alla necessità di determinate precauzioni, per far sì che la competenza, l'imparzialità e l'indispensabile trasparenza siano garantite tanto nei contenuti dei programmi di formazione quanto nel funzionamento delle strutture che assicurano l'attuazione di tali programmi».

La Carta afferma, inoltre, l'importanza dell'indipendenza dell'organo che assicura la formazione, ed affida ai Consigli di giustizia (ovvero a qualsiasi altro organismo, indipendente dal potere esecutivo e legislativo, in grado di svolgere questo ruolo) il compito di «assicurare l'adeguatezza dei programmi di formazione e delle strutture preposte alla loro attuazione ai requisiti di trasparenza, competenza e imparzialità connessi all'esercizio delle funzioni giudiziarie».

Troviamo le stesse considerazioni nei seguenti passaggi della Raccomandazione (2010) 12 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa:

«44. Le decisioni riguardanti la selezione e la carriera dei giudici devono essere basate su criteri oggettivi prestabiliti dalla legge o dalle autorità competenti. Queste decisioni dovrebbero essere basate sul merito, avuto riguardo alle qualifiche, alle competenze ed alla capacità di decidere i casi applicando la legge nel rispetto della dignità umana.

46. L'autorità competente in materia di selezione e di carriera dei giudici dovrebbe essere indipendente dal potere esecutivo e legislativo. (...)

56. I giudici dovrebbero ricevere una formazione iniziale e permanente teorica e pratica, interamente fornita dallo Stato. Essa dovrebbe includere le competenze economiche, sociali e culturali necessarie per l'esercizio delle funzioni giudiziarie. L'intensità e la durata di questa formazione dovrebbero essere determinate sulla base della pregressa esperienza lavorativa.

57. Un'autorità indipendente dovrebbe garantire, nel pieno rispetto per l'autonomia didattica, che i programmi di formazione iniziale e continua soddisfino i requisiti della trasparenza, competenza e imparzialità connaturali alle funzioni giudiziarie».

Medel ha adottato nel luglio 2014 una dichiarazione che dovrebbe trovare largo ascolto e costituire un punto di riferimento. Si farà riferimento al testo di questa dichiarazione<sup>23</sup>.

#### 3.1.2. L'impatto delle modalità di reclutamento sulla formazione

Tradizionalmente si mettono in contrapposizione i Paesi di diritto continentale con quelli

23. Cfr. in questo numero l'allegato *Risoluzione di Medel sulla formazione dei magistrati*.

di *common law*. Tuttavia, poco a poco, le differenze si sono smussate ed alcune convergenze sono emerse<sup>24</sup>.

### 3.1.2 a) I due sistemi:

I sistemi di *common law* sono caratterizzati dalla mancanza di esame di accesso alla magistratura: la nomina dei magistrati è soprattutto il risultato di un percorso sociale, di un apprendistato e di un *cursus honorum* in seno ai tribunali. Il corpo, la cui età media è più alta rispetto all'altro modello, è, nel complesso, costituito da individui riluttanti all'azione ed alla riflessione collettive. L'etica, il ruolo del giudice, restano questioni individuali.

Nel "modello" continentale europeo, la socializzazione e l'identità professionale sono forgiate all'interno della magistratura, dopo un reclutamento mediante un esame basato su criteri di merito e di competenza, senza preventiva valorizzazione di una precedente esperienza professionale. All'interno dell'istituzione formativa che segue tale preselezione, un potente spirito di corpo si cristallizza e cementa la magistratura. Nel formare giovani magistrati, il sistema raccoglie l'energia e la creatività della gioventù. L'impegno associativo e sindacale sono nati in seno a questo modello. E dobbiamo sottolineare come questi movimenti possono svolgere un ruolo importante nel progresso della democrazia, come portatori di indipendenza, di libertà di parola e di valori fondamentali.

### 3.1.2 b) la tendenza verso alcune convergenze

Nei sistemi di *common law*, il ruolo della pratica giudiziaria rimane determinante, ma sempre più spesso, il compito di presiedere al reclutamento dei magistrati in base a criteri di merito e competenza è stato affidato a commissioni indipendenti. Questi criteri giocano un ruolo importante nella scelta dei candidati, a prescindere dalle loro esperienze pregresse. Inoltre, compaiono organismi di formazione: non è sufficiente essere un eccellente avvocato per essere un giudice stimabile, si devono anche frequentare corsi di formazione. Per consolidare la legittimità del giudice, il riconoscimento sociale non è sufficiente, bisogna aggiungere la competenza e la formazione, la selezione per merito.

Nel sistema continentale, come si è visto sopra a proposito del sistema francese, il processo di reclu-

tamento si apre sempre di più a persone che vantano precedenti esperienze.

D'altro canto, le scuole di formazione godono di una più o meno forte autonomia e i consigli di giustizia esercitano un controllo più o meno importante (o inesistente, come in Francia) sulle istituzioni di formazione. A questo riguardo, il sistema continentale presenta ancora molte lacune.

## 3.2. La formazione dei magistrati contribuisce a consolidarne la legittimità: imparare ad essere "terzo"

In realtà, per impadronirsi di questa professione, è necessario imparare a essere "terzi" tra i cittadini, ovvero ad assumere, a prescindere dalla competenza ed esperienza precedenti, la distanza professionale necessaria per giudicare o perseguire. Il ruolo della formazione è specificamente questa "trasformazione identitaria", che mette in moto il processo di acquisizione della giusta distanza.

### 3.2.1. Formare non significa "formattare"

«Le api raccolgono i fiori qua e là, ma poi fanno il miele, che è interamente loro», scriveva Montaigne<sup>25</sup>, anche lui magistrato al Parlamento di Bordeaux. Ecco una definizione che può essere perfettamente adatta alla formazione dei magistrati.

La formazione del futuro magistrato si propone di accompagnare un adulto, spesso un giovane adulto – verso la piena autonomia intellettuale e professionale.

Daniel Ludet<sup>26</sup>, già direttore dell'ENM, evoca così questo concetto:

«In un quadro predefinito in modo certo, lo studente è il protagonista della sua formazione. Il più delle volte si deve transitare, nell'arco di trentuno mesi, dallo statuto di giovane studente a quello di professionista in grado di gestire la complessità delle funzioni giudiziarie. Il successo della sua formazione implica dunque, oltre alla acquisizione di conoscenze tecniche, la progressiva conquista della sua autonomia professionale, della sua responsabilità, si sarebbe tentati di dire ancora. La sua scolarità lo chiama a questa conquista, ma è lui che è chiamato a conseguirla».

Questa conquista irrinunciabile dell'autonomia professionale contamina tutti i sistemi di formazione dei magistrati.

24. Questo paragrafo è stato, nel suo insieme, largamente ispirato dall'intervento di Denis Salas a Belgrado nel luglio 2014.

25. Montaigne, *I saggi*, Libro I, cap. 26, *Sull'educazione dei bambini*, 1595.

26. Consigliere della Corte di cassazione, direttore dell'ENM dal 1992 al 1996, membro del Csm dal 2011 al 2015, in *Pouvoirs* n° 74 – *I giudici* – settembre 1995 – p.123-142, *Quale responsabilità per i magistrati*.

### 3.2.2. Quali sono gli obiettivi di tale formazione?

Formare dei giudici non è una formazione qualunque; alcune tracce possono essere delineate con cautela e senza pretesa di completezza per precisare alcune prospettive al di là, o meglio, in applicazione della direzione indicata dal Consiglio d'Europa: soddisfare le esigenze di trasparenza, competenza e imparzialità, applicare la legge nel rispetto della dignità umana, essere all'altezza del compito di tutelare i diritti delle persone.

In quest'ottica, è essenziale promuovere l'emersione di prese di coscienza che non sono a priori scontate per chi non ha mai esercitato questa attività:

- Promuovere l'acquisizione della consapevolezza delle implicazioni ambientali dell'atto di giudicare; in effetti, la volontà di strumentalizzazione della giustizia da parte del potere politico o di altri poteri (quello economico, per esempio) ovvero ancora da parte di altri gruppi di pressione, palesi o occulti, è costante. È questa consapevolezza che può favorire l'emergere della cultura professionale dell'indipendenza.
- Promuovere l'acquisizione di sensibilità all'umanesimo giudiziario, che è al cuore dell'atto di giudicare; in effetti, anche se il giudizio presuppone ragionamento ed attività intellettuale, resta il fatto che vengono in rilievo profili di vita umana, che occorre ascoltare, alla quali occorre parlare e che occorre, in ultimo, giudicare. Non si tratta di scollegare l'atto di giudicare dalla legge, ma piuttosto di collegarlo con i principi generali portatori di valori umani che, in particolare, sono proclamati dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.
- Stimolare la riflessione etica e diffondere i parametri di riferimento deontologici essenziali per l'esercizio della funzione giurisdizionale. La sensibilizzazione alla deontologia ed alla riflessione etica dovrebbe consentire al futuro magistrato di individuare le situazioni di rischio e di suscitare reazioni e comportamenti adatti. Attraverso questi obiettivi, si mira ad educare i magistrati futuri e quelli in servizio alla "responsabilità azione", concetto che può così essere tradotto: una volontà di agire affinché il servizio reso alle parti in causa progredisca, una adeguata considerazione delle conseguenze del funzionamento del servizio in cui sta esercitando le sue funzioni.
- Promuovere l'attenzione all'effettiva parità delle parti. Il giudice è, infatti, garante della parità di

accesso al diritto. Antoine Garapon, in una conferenza sulla giustizia civile<sup>27</sup>, ha sottolineato che spetta al giudice di «interessarsi alla concretezza della condizione delle parti e di controllare chi abbia accesso alla giustizia».

### 3.2.3. Professionalità

Anche se il futuro magistrato ha esperienza professionale nella sfera del mondo giudiziario, la pedagogia di una istituzione formativa deve essere orientata verso l'apprendimento della particolarità del processo decisionale di un giudice, in cui il principio del contraddittorio è centrale.

Ciò avviene in questo modo:

- 1 Apprendere a maneggiare lo strumento giuridico in funzione dell'approccio giudiziario

La tecnica giuridica ha il suo posto nel processo di acquisizione di un metodo che consenta ai futuri magistrati di affrontare la comprensione di un qualsiasi testo. Durante la sua carriera, infatti, il magistrato dovrà confrontarsi con una varietà di testi, a loro volta soggetti ad evoluzione, con una difficoltà di interpretazione aggravata dalla complessità del mondo attuale e, va sottolineato, dalla frequente imperfezione della legge (situazione dalla quale nessun Paese è immune). Senza contare, per certi paesi, le ispirazioni straniere che conducono a testi senza ancoraggio con la cultura giuridica di quel Paese e quindi dalla delicata assimilazione.

- 2. Metodologia della decisione

L'atto di giudicare è tutt'altro che semplice e meccanica operazione giuridica; si situa in un contesto fattuale e, ad un certo punto, è molto spesso il risultato di tentativi ed errori, di successive esitazioni prima che la risposta emerga.

La motivazione delle decisioni è un passo essenziale per consolidarne il fondamento in fatto ed in diritto e per farne comprendere il significato alle parti, ed anche al pubblico (la "corte universale"), ai cittadini.

Inoltre, essendo lo studio di un fascicolo molto spesso irto di difficoltà, è altresì opportuno armare il futuro giudice in modo tale che, acquisita familiarità con la complessità delle realtà che egli incontrerà, egli vi possa far fronte. Il confronto con il caso è un elemento nodale della prassi giudiziaria.

- 3. Garantire la coerenza della giurisprudenza

Questa legittima preoccupazione si basa sulla necessità per le parti in causa di avere una prognosi sul risultato di un processo che le impegna o che esse subiscono. Ma questo non è un modo per impedire a

27. Nel convegno di Medel del 29 e 30 gennaio 1999. *Per una nuova giustizia civile. La crisi di efficacia della giustizia in Europa*. Medel, Magistrati europei per la democrazia e le libertà, è una associazione di magistrati europei creata nel giugno 1985 da un gruppo di associazioni e di sindacati di magistrati europei e in particolare dal Syndicat de la Magistrature.

qualsiasi contendente di tentare la fortuna, giacché la giurisprudenza non è fissa ed immutabile.

In Francia, esiste un meccanismo in caso di cassazione di una decisione e di rinvio dell'affare ad una corte d'appello per un nuovo processo, che consente a questa corte di non seguire la posizione della Corte di cassazione. Questa opzione (che si chiama la "ribellione" di una corte), viene utilizzata relativamente spesso, di solito in casi che coinvolgono questioni di principio. E non è raro che la Corte suprema segua la posizione della corte "ribelle", e molti importanti precedenti sono stati forgiati in questo modo.

Allo stesso modo, succede, che corti o tribunali di primo grado "resistano" ad una giurisprudenza della Corte di cassazione; a volte, quella si evolverà oppure una corte europea (Cedu o Cgue) le darà torto.

Si è vista, attraverso questi esempi, l'importanza per la creazione del diritto di uno spazio di contraddizione tra le giurisdizioni. Il sistema francese è qui presentato a titolo esemplificativo e non certo di modello.

La questione di coerenza, legata al principio della certezza del diritto proclamato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, è delicata perché si scontra con il principio di indipendenza dei giudici.

La Corte europea dei diritti dell'uomo non ha conferito a questo principio connotato di assolutezza<sup>28</sup>.

Se è giustificato porre questo problema nel processo di formazione, è importante che il suo esame si basi su una riflessione d'insieme che si iscriva in una prospettiva di dialogo tra i magistrati che iniziare sin dalla formazione iniziale.

- 4. Come garantire la gestione dell'ufficio?

Quale giudice non si è mai trovato, durante la sua carriera, sovraccaricato di fascicoli, in ritardo nella

trattazione dei procedimenti, isolato nel far fronte a questa situazione, senza sapere come risolverla e come reagire? In generale, la situazione di congestione di un ufficio è il risultato di varie cause non imputabili a colpa del magistrato che, nondimeno, se ne sente responsabile. E l'arma disciplinare viene spesso messa in campo senza ricercare le cause di una simile situazione. Non esistono rimedi miracolosi ma quantomeno bisognerebbe evocare, nella formazione, la questione della gestione dell'ufficio senza sprofondare, naturalmente, nella logica puramente manageriale che fa prevalere la "definizione" dei fascicoli sulla qualità della risposta fornita. Si tratta di un problema delicato che è meglio affrontare preventivamente con assoluta semplicità ed in un'ottica non colpevolizzante. Per quanto a mia conoscenza, poche o nessuna istituzione di formazione affronta in questo modo il problema.

### **In conclusione: la necessaria collocazione delle Associazioni professionali di magistrati**

Attraverso il loro coinvolgimento nei programmi di formazione delle Scuole o attraverso autonome iniziative, le organizzazioni di magistrati rafforzano il carattere pluralistico della formazione, che permette la rappresentazione di opinioni diverse: si tratta di l'opportunità per i magistrati di acquisire coscienza della pluralità delle possibili soluzioni, del margine di libertà nel processo decisionale, della necessità di spiegare e giustificare la loro interpretazione della legge. Così si sviluppa un percorso che favorisce i riflessi di una sana critica del diritto e della sua applicazione. (*Estratto dalla dichiarazione di Medel*)

28. Cedu, 2° Sezione, 27 maggio 2010, Ne jdet Şahin et Perih an Şahin c. Turchia, n. 13279/05.

## Il modello olandese di formazione (iniziale) come catalizzatore del cambiamento \*

di Rosa H. M. Jansen \*\*

La continua evoluzione della società pone il sistema giudiziario davanti a nuove esigenze. Si chiede ai giudici non solo di avere eccellenti capacità giuridiche, ma anche di prendere in considerazione lo sviluppo della società, di usare le loro abilità sociali nei giudizi e di saper gestire le relazioni con i media.

Per soddisfare queste esigenze, il sistema giudiziario deve trasformarsi in una vera organizzazione con scopi e responsabilità comuni.

La consapevolezza pubblica e la *leadership* personale dei giudici sono necessari per raggiungere questi obiettivi.

Per soddisfare queste nuove richieste il sistema giudiziario olandese ha riformato il reclutamento, la selezione e la formazione dei giudici.

Gli elementi principali di questo nuovo modello di formazione iniziale influenzeranno anche la formazione permanente dei giudici e lo sviluppo della *leadership* all'interno del sistema giudiziario.

Il centro Studi di formazione olandese per la magistratura (SSR) è responsabile di questi programmi.

### Premessa

Nel 1956 nei Paesi Bassi fu presa una decisione importante, che si è rivelata fondamentale per il ruolo e la qualità del sistema giudiziario nel suo complesso<sup>1</sup>. L'1 gennaio 1957 ha avuto inizio un programma di studio per "judicial officer"<sup>2</sup> (RAIO) – sei anni di formazione iniziale congiunto per giudici e procuratori – «nell'intento di rendere le professioni di giu-

dice e procuratore accessibili a giovani giuristi di talento che, indipendentemente dalla loro provenienza sociale, dalla loro fede religiosa, orientamenti politici e condizioni economiche, vogliono diventare magistrati».

Uno dei motivi della creazione di questo programma di studio era il desiderio di rendere la magistratura generalmente accessibile a tutti e di rendere la formazione dei giudici e dei procuratori più

\* Traduzione dall'inglese a cura di Francesca Deidda e Maria Giuliana Civinini.  
Versione originale: [www.questionegiustizia.it/rivista/2016/1/jansen.pdf](http://www.questionegiustizia.it/rivista/2016/1/jansen.pdf).

\*\* Rosa H. M. Jansen ha lavorato come avvocato ad Amsterdam e come giudice/vicepresidente nelle Corti di Arnhem, L'Aia, Amsterdam e Utrecht. Dal 2008 è presidente del Consiglio di amministrazione della SSR, l'Istituto di formazione olandese per la magistratura a Utrecht. È un membro del comitato direttivo della Rete europea di formazione giudiziaria ([www.ejtn.eu](http://www.ejtn.eu)), e presidente del gruppo di lavoro sui Metodi di formazione. Opera a livello internazionale ed è coinvolta nello sviluppo dello Stato di diritto in diversi Paesi. Ha varie pubblicazioni nel campo della magistratura, l'innovazione, la *leadership* e il diritto penale. Da ottobre 2015 è presidente dell'Associazione olandese della magistratura.

1. Art. 59 del Judiciary (organization) Act e quindi la Training and Formation Decision del 23 dicembre 1956 (Bollettino degli Atti e Decreti 643) entrata in vigore il 1 Gennaio 1957.

2. I Judicial officers solo impropriamente potrebbero avvicinarsi agli uditori giudiziari, trattandosi piuttosto di magistrati non ancora nominati a vita, la nomina intervenendo dopo questo lungo periodo di lavoro/formazione di 6 anni (nota del curatore).

razionale ed omogenea. Prima di allora ci si attendeva che gli aspiranti magistrati lavorassero per anni senza compenso in un Tribunale o in un ufficio di Procura prima di essere nominati. Solo persone molto ricche potevano permetterselo. I “judicial officer” ricevano una retribuzione fin dall’inizio e in questo modo è stato reso accessibile l’accesso alla magistratura a chiunque possedesse le qualità e i requisiti richiesti. Il programma di studio per i magistrati era un moderno e ben strutturato corso di sei anni, che combinava formazione e lavoro, nel quale ciascuno – secondo l’idea originaria trascorreva due anni “dietro il banco” (come cancelliere), due anni “a lato del banco” (come procuratore) e due anni “di fronte al banco” (come avvocato).

In occasione del cinquantesimo anniversario del programma di studio per “judicial officer”, magistrati selezionati all’inizio del programma affermano: «nei 50 anni passati il programma di studi ha certamente contribuito allo sviluppo del sistema giudiziario da bastione rigido e elitario a un corpo di giuristi fermamente radicati nella società...». Così facendo il programma di formazione ha dato, e continua a dare, un significativo contributo all’innovazione e al pluralismo della magistratura. L’importanza del programma è stata riconosciuta anche al di fuori dell’Olanda. Il modello olandese di formazione iniziale, che è stato il primo programma di formazione iniziale in Europa, negli ultimi 20 anni è stato di esempio non solo per molti Stati membri dell’Europa, ma anche per altri Stati in tutto il mondo.

In aggiunta al già menzionato programma di formazione iniziale, nel tempo sono stati introdotti nel sistema giudiziario olandese altri programmi di accesso alla carriera di giudice:

### **Il programma di studio per “giudice in formazione” (*trainee judge*)**

Dagli anni 90 i giuristi con un minimo di sei anni di rilevante esperienza lavorativa (*trainee judge*) ricevevano un anno di formazione in tribunale con la possibilità di seguire il programma di studi per giudice alla SSR. Questo programma di studi non era

obbligatorio, talvolta veniva seguito solo in parte e qualche volta per niente.

### **Programma di studio per “justice”<sup>3</sup>**

In generale la funzione di “justice” segue quella di “judge”. Poteva accadere che i “justice” fossero selezionati da commissioni d’appello esterne al sistema giudiziario. Questo percorso era poco strutturato e le corti d’appello lo disciplinavano ciascuno a suo modo. Spesso era previsto un breve corso di formazione all’interno della stessa corte d’appello.

### **La procedura di nomina interna**

Ricorrendo specifiche condizioni, gli assistenti legali che lavorano nei tribunali possono accedere alla carica di giudice attraverso una procedura di selezione interna all’ufficio (IDR). Tale procedura consiste in una formazione su misura che si svolge all’interno di una corte ed è pensata per i candidati interni che al suo esito devono in ogni caso seguire il programma di formazione per “judicial officer”. È possibile anche seguire uno *stage* esterno.

Una caratteristica comune a questi tre corsi di formazione è che si trattava di percorsi poco strutturati e di gran lunga meno impegnativi del programma di formazione per “judicial officer”, anche per l’esplicito coinvolgimento in quest’ultimo del SSR, il centro di formazione giudiziaria olandese, che ha operato per una concezione della formazione più strutturata e avanzata sul piano della didattica. Ciò ha fatto sorgere delle domande sulla necessità di una formazione di qualità all’interno del sistema giudiziario e all’arricchimento che ne può derivare nella pratica<sup>4</sup>. Per questa ragione le necessarie ricerche sono state portate avanti tra il 2005 e il 2012 per migliorare i programmi della formazione iniziale esistenti<sup>5</sup>.

Per avere giudici e giudici superiori (*judge and justice*) che avessero fruito di formazione della medesima qualità prima di essere nominati giudici o giudici superiori e fossero attrezzati al meglio alla fine della loro formazione iniziale, nel 2011 è stata sviluppata una nuova «strategia della formazione iniziale

3. Sul reclutamento dei magistrati in Olanda vedi [www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Judicial%20reform%202015\\_compleet.pdf](http://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Judicial%20reform%202015_compleet.pdf) (nota del curatore).

4. Per un esame critico del programma di formazione per “judicial office”, v., Margreet Ahsmann, Trema 2008; *Over meesters in de rechten en priesters van het recht* – prof. mr. Margreet Ahsmann, 2011; *Het kind en het badwater...?* K.G.F. van der Kraats, Trema, no. 2, 2011, p. 70; *Kwaliteit en diversiteit van de rechterlijke macht in de krimp*, K.F.G. van der Kraats, NJB 2011, 729, with post-script in NJB 2011, 1133; K.G.F. van der Kraats, *Het nieuwe opleidings huis kent vele kamers*, NJB 2013/ 876 (iss. 17, pp. 1124-1128).

5. End report of the Exploratory Project Group for judicial officer training 2005; End Report on the Revision of judicial officer training, July 2007; Report of the Assessment Steering Group for recruitment, selection and training of judges in training, 2010

2011-2014»<sup>6</sup>, con l'obiettivo di fornire le linee guida e la cornice teorica di riferimento per lo sviluppo di un nuovo sistema di formazione iniziale in vista dell'accesso alle professioni di giudice e giudice superiore. Questo nuovo sistema di formazione iniziale è essenziale per una giurisdizione di alta qualità. Questo è il motivo per cui i requisiti necessari per il programma di formazione iniziale devono essere definiti con chiarezza. Il programma di studi deve avere la giusta sostanza didattica al fine di ottenere un ritorno ottimale dalle persone formate e i corsi devono – con un occhio al mercato del lavoro sempre più contratto – essere appetibili sia per giuristi all'inizio della carriera che per quelli con rilevante esperienza professionale; inoltre i corsi devono tenere in conto la grande incertezza che riguarda i futuri flussi di nuovi casi e essere in grado di venire incontro con immediatezza e flessibilità ai nuovi e mutevoli bisogni di nuovi ingressi di giudici.

Il nuovo sistema di formazione ha sostituito i precedenti percorsi formativi. Nel 2012 SSR, il Centro studi e formazione giudiziaria olandese, ha trasformato questa idea di formazione in un Concetto di un nuovo programma di formazione iniziale per l'Amministrazione della giustizia<sup>7</sup>. Finalmente nel 2013 la collaborazione eccezionale tra SSR, il Consiglio di amministrazione della giustizia e le corti hanno dato ulteriore forma a questo Concetto e l'hanno posto in essere. È stata un'operazione straordinaria che ha potuto essere un successo solo grazie all'intensa collaborazione di molte persone all'interno del sistema giudiziario. Il risultato è qualcosa di cui essere orgogliosi: una buona formazione attraverso la quale il sistema giudiziario può garantire le generazioni future.

## Una nuova idea di formazione iniziale

Il mandato era quello di disegnare un programma di formazione iniziale per tutti coloro che accedono all'ordine giudiziario. Questo significa che tutti i futuri giudici e giudici superiori (*judges and justices*) formeranno le loro basi nell'ambito del programma di formazione iniziale<sup>8</sup>. L'assetto e il contenuto di questo programma di studi contribuirà a dar forma ai *case-law* del futuro. Nel mandato la qualità è indicata come la principale ragione per migliorare e rinnovare il programma di formazione iniziale. Questo solleva il problema di cosa renda la formazione una buona for-



mazione per i futuri membri dell'ordine giudiziario. La formazione professionale – che altro non è che il programma di studi in termini di educazione – condurrà il partecipante dalla sua qualificazione iniziale, sulla cui base è stato selezionato, al risultato finale che mostrerà se la persona è pronta ad essere ammessa alla professione. In sostanza un corso è buono se il/lapartecipante prende dal programma quanto più possibile di ciò che si può ragionevolmente supporre che possa imparare. Nella formazione professionale, quale quella per i nuovi aspiranti giudici, la buona formazione è quella che dà luogo a pochi abbandoni – sia durante il programma di studi, sia dopo avere assunto le funzioni. Nella nostra professione quelli che completano con successo il programma di studi ottengono la nomina a vita: una ragione in più per assicurare una selezione e una formazione di alta qualità.

Il sistema giudiziario olandese ha avuto differenti corsi di formazione, tra i quali il corso per “*sudicia officer*” è stato utilizzato per più di mezzo secolo ed è stato riconosciuto a livello internazionale per la sua qualità. Ci siamo dunque fissati l'obiettivo di mantenere l'eccellenza del programma di formazione esistente e, allo stesso tempo, di introdurre innovazioni tali da garantire che la formazione mantenga la sua validità per un lungo periodo. Questo richiede che il concetto di formazione abbia una base solida e, al tempo stesso, lasci spazio a quegli adattamenti che si-

6. *Vision of the initial training for the judicial system 2011-2014*, adottata il 15 giugno 2011 dal Consiglio di amministrazione della giustizia Justice Administration Council.

7. Vedi *A Concept for a new initial study programme for the judicial system*, 21 December 2012.

8. I programmi iniziali per i futuri procuratori sono stati sviluppati sulla base dello stesso concetto.

ano resi necessari da future evoluzioni o dall'esigenza di tener conto di circostanze locali.

Il principio di base è che i futuri giudici siano formati per diventare dei giudici 'generalisti', cioè che possano trattare casi che includono più aree normative (ad es. lavoro, ambiente). Il principio di base è che un giudice generalista debba sempre essere destinato a due diversi contesti lavorativi e che quindi debba essere formato in almeno due contesti professionali.

Per questo nuovo programma di formazione iniziale è importante che i giudici di nuova nomina non arrivino più direttamente dall'università, ma abbiano almeno due anni di rilevante esperienza di pratica legale, ottenuta al di fuori del sistema giudiziario. Il flusso dei nuovi uditori è molto diversificato. Ciò richiede un sistema che renda possibile ritagliare l'attività su ciascun individuo, sia per quanto riguarda la durata che per quanto riguarda la struttura (gli *stage* interni e i momenti di formazione esterna) e in cui si tiene conto della conoscenza e delle esperienze esistenti. La formazione iniziale deve garantire a ciascuno sei anni di pratica (requisito necessario per essere nominato giudice a vita). Ciò significa che il gruppo dei nuovi giudici di prima nomina con solo due anni di esperienza lavorativa devono frequentare un programma di studi quadriennale. Gli altri seguiranno un programma di studi più corto tra uno e quattro anni. I contenuti del programma di studi saranno definiti all'inizio del programma.

La nostra nuova filosofia di apprendimento è il punto chiave del progetto. I più importanti aspetti di questa filosofia sono in breve:

- un clima stimolante di apprendimento mirato all'ottimizzazione della formazione ed alla riduzione della quota di insuccesso;
- partire dalle conoscenze e dal talento di ogni giudice di prima nomina (sviluppo dei talenti);
- varie possibilità di formazione pratica;
- supervisione e valutazione dei nuovi giudici non più affidate ad un'unica fonte;
- considerazione dell'indipendenza del giudice di prima nomina; ciò significa che il giudice in formazione deve essere messo in condizione di esercitare la sua funzione di giudice il più possibile e il prima possibile in modo indipendente;
- il giudice in formazione è esso stesso responsabile di ciò che impara e di come lo apprende;
- una rete nella quale il giudice in formazione può apprendere assieme ad altri e elaborare proposte di miglioramento che possano giovare all'organizzazione nel suo insieme.

Questa nuova filosofia di apprendimento richiede un cambiamento nella cultura della formazione. Se ciò si verificherà dipende in larga misura dal modo

in cui i giudici di prima nomina le daranno sostanza. La loro convinzione ed il loro coinvolgimento sono in questo senso di grande importanza. Maggiore attenzione sarà data alla formazione dei formatori. Inoltre la strutturazione del "concetto" del corso influisce grandemente sui necessari processi di cambiamento. Ciò che è importante in questo senso è quindi che il progetto supporti e stimoli il processo di cambiamento all'interno del sistema giudiziario nel suo complesso.

I seguenti aspetti sono molto importanti per questo cambiamento di cultura.

Il principio di base è che il giudice in formazione si porta dietro le sue caratteristiche di base e le sue esperienze e le conserva durante il periodo di formazione. Lo scopo di questo stimolante apprendimento è prima di tutto quello di fare in modo che il giudice in formazione concentri tutte le sue energie nell'apprendimento e non si ripieghi su di sé. Deve sentirsi libero e incoraggiato a dire ciò che trova difficile e ciò che deve essere migliorato. Questo richiede tra l'altro che il suo supervisore non stia (continuamente) a valutarlo. La nuova valutazione verrà fatta da una commissione nazionale di valutazione sulla base di un "portafoglio" creato dal giudice in formazione e contenente ciò che lo stesso ha fatto e considerato o valutato. La commissione nazionale di valutazione deve effettuare la valutazione sulla base delle condizioni finali che tengano in considerazione le competenze di un giudice agli inizi della carriera.

Un ambiente stimolante permette che un giudice, soprattutto agli inizi, possa commettere errori e possa apprendere attraverso la pratica.

La considerazione della particolarità della funzione all'interno della formazione significa che il giudice di prima nomina deve essere messo in condizione di operare in modo indipendente il prima possibile ed essere responsabile del proprio lavoro e del proprio processo di apprendimento. Questo richiede che il giudice in formazione abbia una chiara visione di ciò che deve apprendere e come può farlo. La formazione deve far sì che questi principi di base possano essere realizzati nel modo migliore e che la filosofia di apprendimento sia realizzata quanto più efficacemente possibile.

Queste sono le scelte più importanti contenute nel progetto del nuovo corso:

- più ingressi prestabiliti (4) di nuovi magistrati ogni anno;
- una struttura di formazione modulare, un sistema che permetta il massimo di personalizzazione possibile per ciascun individuo;
- uno *stage* preliminare di tre mesi che inizia con una settimana di inserimento, nella quale il giudice in formazione si fa una prima impressione su cosa significa diventare un giudice e

- quali sono le competenze e le attività rilevanti di un giudice, sviluppa il suo piano personale di apprendimento, che si conclude con un'autovalutazione;
- uno *stage* di primo livello di durata variabile in due o tre “ambienti” di formazione *on the job* (diritto penale, diritto civile diritto di famiglia e diritto finanziario);
- un gruppo di formazione *on the job* per l'intera durata del corso;
- un modulo continuativo “the trainee practitioner”;
- uno *stage* esterno presso una corte di diversa istanza, di grado superiore o inferiore, una procura, un tribunale del lavoro, una corte europea o internazionale;
- un piano individualizzato di formazione;
- una cartella digitale in cui il praticante dimostra i suoi progressi e abilità per mezzo di documenti obbligatori e facoltativi;
- supervisione da parte di formatori teorici e pratici, capi degli uffici o colleghi;
- una valutazione effettuata dalla Commissione nazionale con procedura digitale basata sulla cartella digitale;
- una interrelazione tra i corsi iniziali per procuratore e il sistema giudiziario.

- i formatori (formatori pratici e formatori stabili del SSR) si focalizzano sulla supervisione e l'addestramento dei giovani giudici e sui loro feedback e valutazioni della formazione;
- il giudice in formazione provvede a in prima persona a tenere la documentazione dell'intero processo e delle attività di formazione e del giudizio ottenuto riversandola nella cartella digitale che contiene documenti obbligatori e facoltativi, che sono regolarmente discussi con i formatori;
- la valutazione finale compete alla commissione nazionale di valutazione;
- la valutazione avviene sulla base delle attività del giudice in formazione documentate nella cartella digitale. Come sottolineato, la cartella contiene un numero di documenti obbligatori e alcune parti facoltative, in cui il praticante può mostrare i suoi progressi e le sue scelte. Ciò costituisce la base della valutazione.

### Una nuova era

Dal 1 gennaio 2014 sono partiti cinque programmi di studio per futuri giudici per complessivi 62 candidati. Questi candidati sono stati messi al lavoro nelle varie corti che sono anche i loro datori di lavoro. Dopo una procedura di selezione totalmente rinnovata<sup>9</sup>, sulla base di un rinnovato modello di giudice, questi candidati arriveranno davanti ad una commissione nazionale di ammissione che determinerà insieme a loro la durata della formazione e i punti principali di questa. La commissione nazionale darà indicazioni al riguardo ai *Court Boards*<sup>10</sup>. La Commissione è composta da rappresentanti delle Corti e SSR, che hanno esperienza e competenza in materia di formazione dei futuri giudici. Le indicazioni della Commissione garantiscono una base uniforme per la formazione nell'intero paese lasciando lo spazio a contenuti specifici a livello locale (“local colouring”). I *Court Boards* sono competenti per la decisione finale. Fino ad oggi si è verificato che nella maggior parte dei casi il *Board* segue le indicazioni della Commissione nazionale.

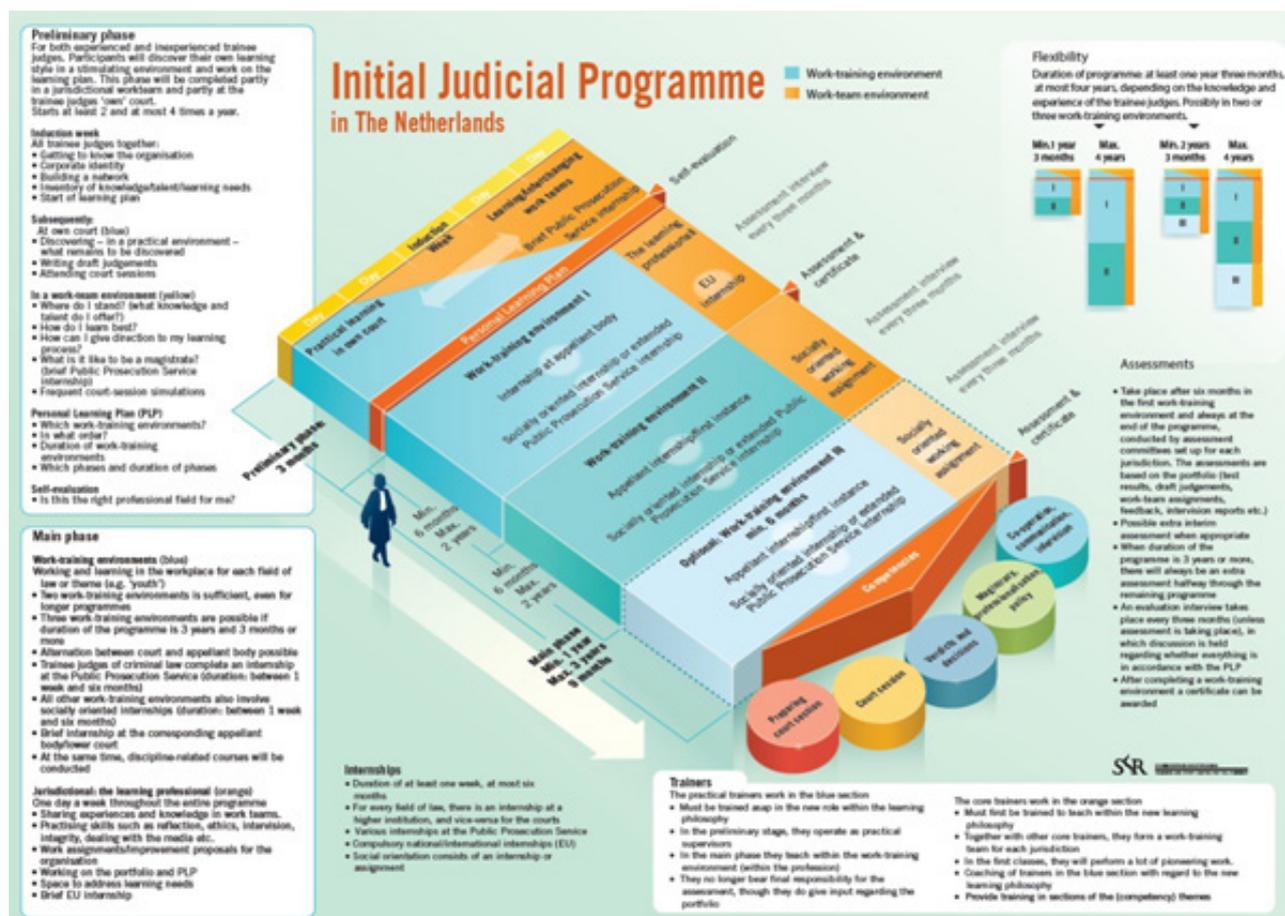
Il corso inizia con una formazione che si svolge in parte presso il SSR in quanto istituto di formazione e in parte presso le Corti. Per i dettagli del programma di studio si fa riferimento al grafico che segue o al sito internet del SSR [www.ssr.nl/initieel](http://www.ssr.nl/initieel).



Infine, l'ulteriore messa a punto del sistema di supervisione e valutazione del giudice in formazione in base alla nostra filosofia di apprendimento si è sviluppata in ulteriori dettagli. Ciò ha portato a:

9. Marise Ph. Born, *Het selecteren van rechters: oude en nieuwe methoden*, Rechtstreeks 4, 2012.

10. Sul sistema giudiziario olandese vedi [www.government.nl/topics/administration-of-justice-and-dispute-settlement/contents/the-dutch-court-system](http://www.government.nl/topics/administration-of-justice-and-dispute-settlement/contents/the-dutch-court-system)



È importante far innanzitutto riferimento ai primi tre mesi del programma di studio in cui il giudice in formazione, sotto la supervisione dei formatori del SSR e la gestione dei formatori pratici delle corti, si fa una prima impressione del suo futuro lavoro. Inoltre, essi sono portati a riflettere su cosa significa essere un giudice, sia sul lavoro che nella vita privata, e comprendono quali sia il loro modo di apprendere e le loro capacità. Tutto questo può essere utilizzato al momento di predisporre insieme ai formatori il Piano personale di formazione, che costituisce la guida per la prosecuzione della formazione. Questo piano definisce quanto meno in quali settori si svilupperà la formazione *on-the-job* e per quanto tempo e quali stage esterni saranno frequentati, tenuto conto degli obiettivi di apprendimento e individuate le attività di apprendimento da sviluppare per conseguirli. Nella fase principale del programma di studio questo piano e la sua realizzazione saranno valutati ogni tre mesi ed eventualmente riorientati dal giudice informazione assieme ai formatori teorici e pratici del settore di formazione *on-the-job*, nel quale il primo si troverà ad operare in quel momento.

I primi tre mesi possono essere usati anche per valutare se la scelta di fare il giudice è stata quella giusta ed eventualmente riprendere la vecchia strada.

Il nuovo metodo di valutazione richiede ancora qualche attenzione. Dal punto di vista educativo è consigliabile prevedere valutazioni sulle conoscenze giuridiche in momenti definiti, che siano gli stessi per tutti. Di conseguenza la (prima) valutazione non è più necessariamente legata al completamento della formazione *on-the-job* né ciò è necessario, data la separazione tra supervisione e valutazione del tirocinante. La prima valutazione ha luogo sei mesi dopo il completamento della fase preliminare, cioè nove mesi dopo l'inizio della formazione. Questo tuttavia può avvenire dopo la fine della formazione *on-the-job*, a seconda della durata della formazione del magistrato in formazione e della predisposizione del piano personalizzato di formazione. Ci sarà sempre una valutazione anche alla fine del programma di studi. Inoltre c'è la possibilità di avere una ulteriore valutazione, se c'è un motivo sufficiente, ad esempio su segnalazione dello stesso allievo o del formatore o della Commissione che aveva espresso la valutazione precedente. Un aspirante giudice che sia in formazione da più di un anno e tre mesi può, se non vi sono ragioni per una valutazione aggiuntiva, procedere nella sua attività formativa per un certo periodo senza che vi sia un momento di valutazione formale. Questo contribuisce a creare un ambiente formativo molto stimolante

ed è inoltre in linea con l'affinamento dei metodi di selezione, dai quali ci si aspetta che l'elemento selettivo della valutazione possa diminuire di importanza.

### Un catalizzatore per il cambiamento

L'esperienza del nuovo programma di formazione iniziale è ancora ridotta. Naturalmente ci sono difficoltà iniziali che richiedono un aggiustamento e sulle quali stiamo lavorando. Tuttavia il nuovo programma nel suo insieme è un'esperienza molto positiva grazie soprattutto alla grande auto-responsabilità che in questo modello è stata assegnata all'allievo. Dopotutto coloro che in futuro dovranno decidere in piena indipendenza, dovranno pur maturare questa responsabilità durante la loro formazione. In questo modo si creano giudici capaci di affrontare con mentalità aperta l'organizzazione giuridica e sociale, che sono coraggiosi e disposti ad osare. Inoltre noi speriamo di avere creato con il nuovo sistema di formazione in cui valutazione e formazione restano separati, una nuova atmosfera con più spazio per il confronto, per revisioni paritarie (*peer reviews*) e la riflessione tra (futuri) giudici. L'ordine giudiziario è stato tradizionalmente un'istituzione chiusa, nella quale giudicare e condannare sono competenze fondamentali. Queste competenze sono spesso controproducenti in relazione alla necessità delle corti e dei giudici che vi lavorano di riflettere e confron-

tarsi tra di loro. Spero che il nuovo corso sia più di un mero nuovo corso di formazione iniziale. Spero anche che si possa realizzare un cambiamento culturale attraverso il nuovo approccio all'interno del sistema giudiziario nel suo complesso. Lo scopo ultimo è di creare un sistema giudiziario in cui ognuno possa crescere e svilupparsi col proprio talento. Questa crescita è necessaria per i futuri giudici che devono essere in grado di affrontare la grande pressione sociale con fiducia e trasparenza. Il nuovo modello di formazione iniziale, viste le tante persone che vi sono coinvolte nel sistema giudiziario, sarà un mezzo potente di trasformazione. Il giudizio e la condanna saranno in futuro riservate solo all'effettivo lavoro giudiziario. Ho personalmente fiducia in questo nuovo approccio, ma c'è ancora molto lavoro da fare. Una nuova cultura non deriva da un sistema, ma si sviluppa nella mente dei giudici. La sfida consiste nel farlo capire a tutti, così che si rafforzino grandemente la nostra organizzazione giudiziaria.

In conclusione posso dire che il modello olandese di formazione iniziale, creato nel 1956 e modificato successivamente molte volte per corrispondere allo sviluppo della società, ha trovato un successore in questo nostro nuovo modello. Sono convinta che non solo il sistema giudiziario olandese, ma molti altri sistemi in tutto il mondo possano trarre vantaggio da questo nuovo modello di formazione. Tutto questo nell'interesse di una buona formazione per una società più giusta.

# La Scuola della magistratura spagnola: un'esperienza, un progetto \*

di Carlos Gómez Martínez \*\*

Per me parlare di formazione, significa parlare del passato, ed in particolare degli anni, dal 1999 al 2002, in cui ho ricoperto il ruolo di presidente della Scuola della magistratura a Barcellona. Tuttavia, ritengo che l'approfondimento e lo studio condotto dalla *Rivista Questione Giustizia*, abbia ad oggetto il futuro della formazione. Ciò premesso, le lezioni che possiamo trarre dalle esperienze passate devono essere tenute di conto quando si organizza un'attività di formazione giudiziaria. È necessario sapere "da dove veniamo" per poter pianificare con successo il futuro.

È grazie alla mia esperienza pregressa nel campo della formazione che sono stato invitato a redigere questo articolo. Spero tuttavia di potermi concentrare sul futuro della formazione giudiziaria.

## 1. Determinando i fattori nella formazione iniziale dei giudici

Soprattutto nel campo della formazione è necessario coniugare le esperienze passate con quelle che ci accingiamo a pianificare. In effetti, l'attività pedagogica può essere concepita come l'attività di edificazione di ponti tra il passato ed il futuro. Hannah Arendt affermava che il compito dell'educatore è di «svolgere un'opera di mediazione tra il vecchio ed il nuovo»<sup>1</sup>.

Parlerò adesso dei fattori che hanno determinato i contenuti della formazione giudiziaria in Spagna nel passato, e che tutt'oggi li influenzano.

### 1.1. La mancanza di una tradizione consolidata

Prima della fondazione della scuola della magistratura di Barcellona nel 1997, non esisteva una

vera e propria formazione per i giudici. È vero che poco dopo la guerra civile, nel 1948, venne creata una Scuola a Madrid. Nonostante ciò, tale Scuola non ha mai organizzato corsi di formazione iniziale per i giudici. Una volta passato il concorso pubblico, i candidati vincenti trascorrevano alcuni mesi presso la Scuola di Madrid, ove fraternizzavano con i colleghi, e seguivano una serie di lezioni tenute principalmente da giudici della Corte suprema.

La creazione della Scuola di Madrid, che forniva una formazione alquanto scadente, non ha fornito un punto di partenza solido per l'istituzione di un sistema di formazione moderno, in grado di preparare gli uditori alla carriera giudiziaria.

L'affermazione di un efficiente sistema di formazione giudiziaria ha tardato ad affermarsi anche a causa della presenza ai vertici del corpo dei magistrati di giudici che, in ragione dell'anzianità, non avevano mai ricevuto alcuna formazione. Alla base del brocardo: «l'esperienza stessa ti mostrerà come diventare

\* Traduzione dall'inglese a cura di Guglielmo Taffini. Versione originale: [www.questionegiustizia.it/rivista/2016/1/gomez.pdf](http://www.questionegiustizia.it/rivista/2016/1/gomez.pdf).

\*\* Carlos Gómez Martínez è un giudice spagnolo, in magistratura dal 1982; è stato direttore della Scuola della magistratura del Consiglio superiore della magistratura spagnolo dal 1999 al 2002 e presidente della Corte d'appello di Palma di Majorca, dove ancora presta servizio, dal 2004. Esperto di formazione giudiziaria e di diritto privato, collabora con riviste e università e svolge ruolo di esperto per molti istituti di formazione.

1. Arendt Hannah, *Entre el pasado y el futuro. Ocho ejercicios sobre reflexión política*, Ediciones Península Barcelona, pages 185 to 208.

un buon giudice», risiedeva un concetto nocivo, ovvero che gli uditori avrebbero dovuto imparare la professione a detrimento degli interessi dei cittadini che ricorrevano alla giustizia.

I giudici anziani consideravano la formazione come non necessaria, in quanto loro erano riusciti a svolgere le loro funzioni senza mai seguire dei corsi formativi.

Comunque, al momento dell'istituzione della Scuola della magistratura di Barcellona, la magistratura spagnola soffriva di un grave *deficit* nel proprio organico. Per questa ragione, e altresì per la mole di arretrato giudiziario accumulatosi nel corso degli anni innanzi alle Corti di tutto il Paese, era facile sostenere innanzi all'opinione pubblica la tesi per cui era insostenibile per il sistema prevedere corsi di formazione della durata di due anni per gli uditori. Argomento fatto proprio anche da certi politici non interessati nel perseguire politiche di lungo termine, come è appunto quella di prevedere una formazione giudiziaria biennale.

L'introduzione della formazione obbligatoria per gli uditori ha introdotto un elemento di rigidità nel sistema di accesso alla carriera di magistrato, ed al contempo, ha rallentato la realizzazione del piano del Ministero della giustizia e del Consiglio superiore della magistratura finalizzato al miglioramento dell'amministrazione della giustizia tramite l'accrescimento dell'organico della magistratura.

### 1.2. La mancanza di una durata fissa per la formazione

È ovvio che la pianificazione della formazione non è possibile in assenza di un arco temporale determinato. I primi piani formativi della Scuola della magistratura erano tutti predisposti perché occupassero un lasso di tempo diverso. Dal 1999 è stato stabilito che gli uditori dovessero frequentare i corsi da settembre a giugno, permettendo così la nomina di insegnanti a tempo pieno. Dopodiché, il periodo di formazione per gli uditori è stato fissato in due anni dalla legge sull'organizzazione degli uffici giudiziari, un anno presso la Scuola ed un anno presso una Corte. Una legge del 2003 ha ridotto il periodo di formazione da due anni a 18 mesi.

Questi cambiamenti continui non favoriscono lo sviluppo di un piano di formazione efficace e minano il funzionamento della Scuola della magistratura. Semplicemente, non è serio presentare un programma di formazione suscettibile di essere completato in due anni o in 18 mesi, oppure in qualsiasi altro lasso di tempo ritenuto idoneo dal legislatore. Per esempio, che credibilità potrebbe avere un'università che ogni anno cambia la durata del corso di studi offerti?

### 1.3. L'ubicazione della scuola della magistratura

Ai fini dello sviluppo della formazione dei giudici, un fattore pratico importante risiede nell'ubicazione della Scuola.

In Spagna, la decisione di collocare la sede della Scuola a Barcellona ha riscontrato non poche opposizioni sia tra i giudici che tra gli studenti.

La Scuola è una delle poche istituzioni statali la cui sede non si trova a Madrid. A ciò si aggiunga; da un lato, che la scuola dipende dal Consiglio superiore della magistratura e dal Ministero della giustizia; e dall'altro, che il potere giudiziario è l'unico potere statale non decentrato.

La singolare ubicazione della Scuola presenta tuttavia dei notevoli vantaggi. Per esempio, essendo collocata su una collina in mezzo al parco di Collserola che domina Barcellona, la Scuola offre un ambiente ideale per lo studio. Tale collocazione isolata tuttavia comporta delle complicazioni per la pianificazione delle attività di formazione, e si pone in contrasto con l'idea per cui i giudici non dovrebbero essere isolati dalla società, risiedendo per così dire in una torre d'avorio, ma dovrebbero essere e sentirsi parte della società che devono servire. La posizione della Scuola in mezzo ad un parco fuori dalla città collide certamente con questa idea.

D'altro canto non è per caso che molte scuole della magistratura in Europa non si trovino nelle capitali (Bordeaux, Firenze, Utrecht). Forse la distanza da Parigi, Roma, Madrid o l'Aia è funzionale a ridurre l'influenza delle Corti supreme e dei rispettivi Consigli superiori della magistratura, e altresì ad incoraggiare una certa indipendenza didattica delle scuole.

### 1.4. Il concorso pubblico

Tra tutti i fattori che influenzano la formazione dei giudici, il concorso per l'accesso alla magistratura, e quindi alla formazione presso la Scuola, è certamente quello più importante. Le caratteristiche del concorso determineranno la struttura dei corsi di formazione, e talvolta definiranno i programmi didattici in modo che questi si concentrino sulle tematiche non coperte dal concorso. Per esempio, se il concorso è teorico, la formazione dovrebbe prevedere degli approfondimenti sulla natura pratica della professione del magistrato. Se il concorso verte esclusivamente su materie giuridiche, la formazione dovrebbe prevedere corsi di psicologia, economia e lingue straniere.

È utile notare che, dopo aver vinto il concorso, molti giovani giudici sono troppo sicuri di se stessi, e ciò li porta a ritenere come non necessaria la forma-

zione della Scuola. In effetti, molti ritengono di essere già in possesso di tutte le conoscenze necessarie per svolgere la funzione di magistrato.

Questa non è la sede idonea per condurre un'analisi esaustiva sul concorso per accedere alla magistratura, tuttavia è necessario indicare alcune caratteristiche che incidono sulla pianificazione dei corsi di formazione, costituendo infatti le materie del concorso il punto di partenza della formazione.

Il programma del concorso comprende tutte le branche del diritto, senza tuttavia un alto livello di approfondimento. Il concorso comprende dieci prove orali di 15 minuti, ove il candidato deve esporre una questione estratta a sorte da una lista di 400. Cinque prove vertono sul diritto sostanziale e cinque sulla procedura. Il concorso testa esclusivamente le conoscenze teoriche dei candidati, senza verificare la loro capacità di applicare le singole leggi ai casi concreti. Ciò rappresenta un serio paradosso, in quanto l'applicazione della legge al caso concreto è ciò che definisce meglio il lavoro del giudice.

Dalla configurazione del programma del concorso emerge con chiarezza che l'obiettivo dei corsi di formazione dovrebbe consistere nell'insegnare agli uditori come applicare la legge. Tale obiettivo è raggiunto, in prima battuta, tramite i corsi di formazione alla Scuola, ove gli uditori apprendono quanto necessario ai fini della corretta applicazione della legge dai docenti. In seconda battuta nell'anno di uditorato presso una Corte, ove gli uditori, affiancati ad un giudice anziano, applicano in prima persona ciò che hanno appreso durante la formazione alla Scuola.

La formazione funge perciò da ponte tra la conoscenza teorica del diritto – che l'uditore ha provato di possedere passando il concorso – e l'esercizio vero e proprio della funzione giurisdizionale.

### 1.5. Il modello di giudice

Il concorso pubblico si fonda su un modello di giudice che non esiste più.

Alla fine del 19esimo secolo, quando l'ordinamento era composto, fondamentalmente, dal codice civile, dal codice penale e dai rispettivi codici di procedura, era relativamente facile per il giudice memorizzare le norme del sistema. La conoscenza enciclopedica del diritto era utile in un sistema ove il giudice doveva sussumere i fatti del caso concreto e di seguito applicarvi la norma corretta. Una volta provati i fatti, l'applicazione della legge consisteva nel decidere se tali fatti rientravano o meno nella sfera di operatività della norma. Tuttavia tale paradigma non è più valido. Se si tiene conto di tutte le regole interpretative si comprende agevolmente che l'applicazione della legge non è un compito semplice.

Il processo di sussunzione oggi rappresenta solo il percorso logico seguito dal giudice nei casi più semplici, ove è chiaro quale norma debba applicarsi al caso di specie. Ma l'odierno stato di diritto non comprende meramente un sistema di regole, ma altresì di principi, la cui applicazione richiede una tecnica differente da quella della sussunzione: ovvero quella del bilanciamento.

Il bilanciamento comporta il confronto tra due principi, e l'identificazione di quello che deve prevalere. Ovviamente, tutto ciò introduce un elemento di difficoltà notevole nell'esercizio della funzione giurisdizionale, che non è più ridotta al meccanico procedimento della sussunzione.

Un giudice che esercita le sue funzioni all'interno del moderno Stato di diritto, dovrà non solo possedere una conoscenza approfondita del diritto, ma dovrà altresì riuscire ad interpretare quelle che Hart ha definito «*open texture laws*» (ovvero *norme dal contenuto aperto*), le quali includono «*essentially disputed concepts*» (tr. *concetti non pacifici*, Gallie) e «*incompletely theorized ideas*» (tr. *idee teorizzate in modo non completo*, Aguilò).

La tecnica del bilanciamento rende il compito del giudice molto complesso poiché nessuno dei due principi soccombe totalmente all'altro. Ciò che avviene è che uno dei principi prevale sull'altro, senza tuttavia escluderlo. In più, molti principi, essendo affermati dalla Costituzione, comportano una valutazione di valore connotata altresì da una dimensione etica.

## 2. Il contenuto della formazione iniziale

### 2.1. Le differenze con la formazione universitaria

La prima caratteristica della formazione dalla Scuola è quella di offrire un programma didattico diverso da quello delle facoltà di giurisprudenza. Infatti, il programma della Scuola è principalmente di natura pratica.

Tale natura si riflette nei titoli dei corsi: tribunale (corte di primo grado), (diritto privato) e giudice per le indagini preliminari (diritto penale). I due corsi si occupano rispettivamente del funzionamento dei due uffici cui gli uditori saranno assegnati al termine dell'anno trascorso alla Scuola. I corsi presentano al contempo sia elementi di diritto sostanziale che procedurale, ed introducono l'uditore alle questioni di natura pratica che si presentano nell'esercizio della funzione giurisdizionale in seno a tali uffici. Inoltre vengono trattate in modo approfondito materie che occupano solo in minima

parte il programma del concorso, come per esempio la responsabilità extracontrattuale e la responsabilità dell'assicurazione in materia di circolazione di veicoli a motore.

Allo stesso modo, il corso di diritto penale approfondisce i temi delle misure cautelari e della limitazione dei diritti fondamentali. Argomenti questi che non vengono approfonditi nello studio per il concorso, e che invece assumono un ruolo relevantissimo nell'esercizio della funzione di magistrato.

## 2.2. L'introduzione di conoscenza non acquisita nei precedenti corsi di formazione

La formazione comprende altresì l'insegnamento di materie non giuridiche, ma complementari e strumentali all'esercizio delle funzioni del giudice, come l'economia e la medicina legale.

La formazione mira a fornire agli uditori una conoscenza generale di codeste materie, tale da permettergli di valutare le prove, soprattutto in materia di reati finanziari (economia) o di scene del delitto, per la cui valutazione occorra possedere certe conoscenze medico scientifiche.

Allo stesso modo gli uditori vengono resi edotti sul funzionamento e l'amministrazione delle Corti. In effetti è importante che l'amministrazione degli uffici giudiziari non venga lasciata esclusivamente ai cancellieri e ai funzionari, ma che anche i giudici intervengano quando necessario.

Tra le materie non giuridiche vi è inoltre un corso che offre rudimenti di informatica (con un focus sui programmi utilizzati dagli uffici giudiziari), e corsi di lingua che comprendono l'insegnamento delle lingue ufficiali in Spagna (Catalano, Basco e Gallego), e dell'inglese e del francese.

## 2.3. Introdurre il giudice al contesto culturale e sociale

Alla Scuola, gli uditori seguono dei corsi e svolgono delle attività formative che hanno l'obiettivo di porli in contatto con le realtà ed i contesti sociali di cui essi dovranno tener conto nell'esercizio delle loro funzioni. Alcune di queste attività consistono nella visita di centri di riabilitazione per i tossicodipendenti, di attività commerciali e di cantieri edili.

L'inclusione di attività simili nei corsi di formazione permette di porre il giudice in stretto contatto con i problemi della società.

Inoltre sono previsti seminari vertenti su materie umanistiche, ove sono invitati scrittori e filosofi, e che comprendono visite a siti e la partecipazione ad eventi di rilievo culturale.

## 2.4. Familiarizzare con l'ambiente professionale

La formazione include lo svolgimento di *stage* presso le procure, gli studi legali, nelle carceri ed infine presso le questure. In tal modo l'uditore può sperimentare direttamente come la sua figura è percepita al di fuori del suo ufficio, o per così dire «dall'altro lato della barricata». Ciò permette ai futuri giudici di guadagnare una prospettiva che difficilmente potranno acquisire una volta che avranno iniziato il loro incarico.

Tali *stage* durano tutti una settimana, a parte quello nello studio legale per cui è prevista una durata di quindici giorni. Al fine di introdurre l'uditore ai meccanismi di funzionamento dell'ufficio ove è svolto lo *stage*, questo è affiancato da un mentore che si occupa della sua formazione.

## 2.5. Riflessione sul ruolo del giudice

In generale, ogni formazione professionale deve prevedere un approfondimento sul contenuto e sui limiti delle funzioni che dovranno essere svolte. Ciò è particolarmente vero per i giudici, i quali ricoprono un ruolo sempre più importante nello Stato di diritto. L'approfondimento sul ruolo del giudice è di non facile inclusione nella formazione. Gli uditori sono di solito più interessati ad imparare come applicare il diritto ai singoli casi concreti, piuttosto che ad affrontare questioni di lungo termine relative allo svolgimento della professione di giudice.

Tuttavia, gli uditori devono essere ben consci del fatto che nel corso della loro carriera dovranno affrontare delle situazioni in cui dovranno effettuare dei bilanciamenti tra principi per risolvere casi concreti con un alto coefficiente di difficoltà. Da ciò derivano questioni che li porteranno ad interrogarsi sul senso di essere giudice, e così essi dovranno districarsi tra ragioni di diritto e di giustizia, diritto al pari trattamento e *positive discriminations*, principio di legalità e equità, il potere giudiziario ed i suoi limiti, le relazioni con gli altri poteri statali, il loro ruolo nella società, e le loro competenze e capacità in veste di giudice.

Dworkin ha affermato che le decisioni giudiziarie si formano nel quadro di un processo «che richiede di formulare giudizi su questioni morali le quali sono oggetto di un intenso e continuo studio e dibattito filosofico (...) È tempo per gli operatori del diritto di confrontarsi col dato di fatto che gli statunitensi sono profondamente divisi sul piano della morale, che le decisioni giudiziarie inevitabilmente comportano valutazioni di ordine morale, e che i giudici hanno il dovere di riconoscere tale evi-

denza, e quindi argomentare logicamente ogni posizione da loro assunta» («*that requires judgments about such profound and polarizing moral issues that are the subject of intense and continuous study and philosophical confrontation ... It is time for the legal profession to openly confront the fact that the Americans are deeply divided on moral grounds, that judicial decisions inevitably involve such issues and that judges have a responsibility to acknowledge this and to explain any of the positions they hold*»)<sup>2</sup>.

Dworkin si chiede se i giudici debbano essere altresì filosofi, e la sua risposta è ovviamente negativa. Tuttavia, essi devono essere formati per svolgere correttamente le proprie funzioni in un ordinamento laddove i principi generali ricoprono un ruolo essenziale. La novità dello stato di diritto risiede nel fatto che i giudici devono ricercare nelle maglie del sistema normativo il singolo principio idoneo a risolvere il caso concreto. Ogni qualvolta un caso non possa essere risolto semplicemente applicando una norma specifica, il giudice deve ricorrere ai principi giuridici, cercando di individuare, quasi tramite uno sforzo erculeo, la (l'unica) soluzione corretta anche per i casi più difficili.

Il modello di giudice individuato da Dworkin presenta certamente delle caratteristiche erculee, è immensamente saggio, conosce tutte le leggi passate e presenti e tutte le fonti, ed è in grado di raccogliere tutte le informazioni necessarie in tempi brevi. Grazie a tali capacità, il giudice erculeo risolverà ogni caso concreto avendo ben presente tutte le fonti dell'ordinamento, e riuscirà così a pervenire ad una decisione al contempo innovativa e coerente con le decisioni precedenti.

Per avvicinarsi a tale modello di giudice, gli uditori devono essere non solo esperti delle leggi, ma devono altresì essere capaci di distanziarsi dalle incombenze quotidiane del loro ufficio al fine di poter acquisire una percezione migliorata del loro ruolo, e della figura del giudice in generale. I giovani giudici tendono a trascurare questo aspetto della propria formazione.

Per incoraggiare gli uditori a riflettere sull'essenza del ruolo della magistratura, la Scuola ha predisposto un seminario: «sulla giustizia e sui giudici». La Scuola invita un filosofo e gli uditori presentano un tema da questi già affrontato. Alla presentazione segue un dibattito tra gli uditori ed il filosofo. Durante un seminario è stato anche proiettato un film con a seguire un dibattito.

Senza professori di ruolo, non sarebbe stato possibile realizzare le attività finora descritte.

## 2.6. Consapevolezza della dimensione internazionale del ruolo del giudice

Oggi i giudici operano in una società globalizzata. La territorialità non può più costituire un ostacolo all'azione dei magistrati. Il giudice dovrebbe quindi conoscere nel dettaglio il funzionamento degli strumenti di cooperazione internazionale.

Nel quadro della cooperazione giudiziaria è di fondamentale importanza la fiducia reciproca, la quale deriverà da una conoscenza approfondita degli altri ordinamenti. Ai fini del corretto funzionamento della cooperazione giudiziaria è necessario che i giudici acquisiscano familiarità col funzionamento degli altri ordinamenti giudiziari, e che essi sappiano che tutti i sistemi si fondano sui medesimi principi generali.

La scuola spagnola è uno dei membri fondatori dello *European network for Judicial Training* (ENJT).

L'ENJT dovrebbe prevedere corsi di formazione comuni per gli uditori provenienti da Paesi diversi. Gli scambi tra la Scuola spagnola e quella francese sono abbastanza frequenti, e ciò grazie ad un duplice fattore di prossimità tra i due ordinamenti e geografica.

I corsi di formazione svolti dagli uditori presso Scuole della magistrature di Stati diversi dovrebbero essere convalidati (o riconosciuti) dall'autorità competente dello Stato di appartenenza. In tal modo si agevolerebbe la creazione di una singola area europea di giustizia.

## 2.7. Riempire il "gap of life"

In sistemi come quello spagnolo, gli uditori arrivano alla Scuola dopo un lungo periodo, di circa quattro anni, di preparazione per il concorso. Gli aspiranti magistrati vivono spesso in una sorta di limbo, laddove la loro vita privata risente fortemente dell'impegno conseguente alla preparazione del concorso. Tuttavia, essi, se supereranno il concorso, adotteranno decisioni che impatteranno profondamente la vita dei concittadini.

Così, in Francia, gli uditori, non appena entrano nella Scuola nazionale della magistratura, paradossalmente, la lasciano per svolgere uno *stage* di due mesi non attinente alla formazione di giudice. Dopodiché redigono un rapporto dello *stage* che presentano alla Scuola, e finalmente iniziano la formazione giudiziaria vera e propria.

In Spagna mancano percorsi di formazione extra-giudiziaria per gli uditori. Ciò è dovuto in particolare

2. Dworkin R., «*¿Deben nuestros jueces ser filósofos?*», *Jueces para la Democracia Información y Debate*, number 68, July 2010.

all'attaccamento al modello burocratico continentale, che esclude a priori ogni formazione che non sia propriamente attinente al ruolo che di seguito dovrà essere svolto, in questo caso dagli uditori.

## 2.8. Etica professionale

Indipendenza, imparzialità, logicità delle motivazioni, responsabilità, integrità, trasparenza, diligenza ed onestà professionale sono i valori che devono ispirare l'attività del giudice. L'etica dovrebbe essere l'oggetto di un corso nonché di attività formative specifiche, volte a fornire agli uditori una conoscenza approfondita dei codici etici adottati a livello nazionale ed internazionale. In aggiunta a ciò, si sottolinea come occorra un approccio "orizzontale", che preveda elementi di etica professionale in tutti i corsi e le attività della Scuola, sia quelle che abbiano ad oggetto questioni di natura legale, sia quelle che vertano su tematiche extra-giuridiche.

In generale, i valori e l'etica professionale si acquisiscono progressivamente con l'esperienza. I valori e l'etica necessari per svolgere le funzioni di giudice sono trasmessi dall'esempio dei giudici più anziani.

Nel corso degli anni '90, i colleghi francesi spiegavano che nella formazione giudiziaria si possono distinguere tre livelli: conoscere, fare ed essere (*connaître, faire et être*). Allo stesso modo, in Spagna, il Prof. Pérez Lledó indica tre obiettivi nella formazione del giurista: 1) la trasmissione della conoscenza (*knowledge transmission*); 2) la pratica (*practice*); 3) l'etica (*education in goals and values*)<sup>3</sup>.

Il terzo obiettivo è certamente il più difficile da raggiungere date le difficoltà nella determinazione del contenuto dei corsi di etica, nonché del rischio di travisamento ideologico dell'insegnamento dell'etica.

Al fine di determinare il contenuto dei corsi di etica professionale, è necessario che la scuola operi congiuntamente con il Consiglio superiore della magistratura e con le associazioni dei magistrati, in modo tale da individuare un programma in armonia con i valori di tutta la magistratura spagnola.

## 3. Metodologie

Sin dalla fondazione della Scuola, è risultato chiaro a tutti che la formazione degli uditori avrebbe dovuto comprendere una forte componente pratica.

L'espressione «formazione pratica» può essere oggetto di interpretazioni divergenti. Per Manuel Atienza, la formazione pratica dei giuristi è quella che

li prepara a svolgere le professioni legali, e che gli permette di agire sensatamente (*act with sense*) nel quadro dell'ordinamento. Ciò significa per Atienza che la formazione dovrebbe concentrarsi sulla gestione delle informazioni e delle fonti del diritto, piuttosto che sul contenuto di quest'ultime[4].

### 3.1. La metodologia casistica

La prima conseguenza derivante dall'approccio proposto da Atienza comporta un abbandono parziale del metodo classico di insegnamento in favore dell'adozione del cd metodo casistico (*case method*).

In Spagna manca una tradizione consolidata dell'utilizzo del metodo casistico nell'insegnamento del diritto. Tale metodologia è usata nelle facoltà di economia spagnole, le quali hanno emulato il metodo di insegnamento della Harvard business school, la quale a sua volta ha adottato la metodologia casistica seguendo l'esempio della facoltà di diritto di Harvard. Nei sistemi di *common law*, all'interno dei quali riveste un ruolo fondamentale il principio dello *stare decisis*, per le facoltà di giurisprudenza è naturale l'adozione del metodo casistico per l'apprendimento del diritto.

Al contrario, nelle facoltà di giurisprudenza spagnole il metodo casistico è ancora scarsamente utilizzato. Ciò deriva logicamente dal fatto che nell'ordinamento spagnolo la giurisprudenza non prevale mai sul testo della legge, e così i precedenti giudiziari non ricoprono un ruolo importante tra le fonti del diritto. Così il diritto è studiato con un approccio dogmatico.

La Scuola ha il dovere di adottare la metodologia casistica per le seguenti ragioni:

1. Sarebbe illusorio ritenere che gli uditori, appena vinto il concorso, posseggano già gli strumenti necessari a permettergli di acquisire da soli le capacità necessarie per svolgere le funzioni di giudice. In più, dopo anni di preparazione meramente teorica per il concorso, sarebbe controproducente prevedere per gli uditori una formazione di carattere eminentemente dogmatico.

2. Inoltre, la formazione non ha l'obiettivo di insegnare tutto il diritto dell'ordinamento spagnolo agli uditori; bensì ha quello di prepararli a svolgere le funzioni di giudice, che comprendono: come interpretare il diritto, come valutare le prove, come valutare e bilanciare interessi contrapposti, come individuare la norma corretta. Ciò potrà essere appreso attraverso lo studio di fattispecie più ricorrenti.

3. Per la predisposizione di un programma di casi giudiziari da sottoporre agli uditori si basterebbe se-

3. Pérez Lledó, Juan A., *La enseñanza del Derecho. Dos modelos y una propuesta*, Ed. de F. Laporta. Universidad Autónoma de Madrid 2002, p. 41.

lezionarne alcuni, tenendo conto della loro rilevanza ai fini di un apprendimento corretto delle modalità di svolgimento della funzione giurisdizionale. Sarebbe utile fornire agli uditori le copie esatte dei fascicoli, così che essi possano acquisire familiarità con gli aspetti formali del loro futuro lavoro.

4. Il corpo insegnanti della Scuola è composto per la maggioranza da giudici. Ebbene, per questi sarà agevole adottare la metodologia casistica, laddove la loro esperienza gli permetterà di fornire agli uditori un livello di approfondimento del processo deliberativo e di analisi delle fattispecie maggiore rispetto a quello che sarebbe in grado di dare un accademico. Perciò, il metodo casistico esalta le capacità dei giudici preposti all'insegnamento presso la scuola.

5. Infine, il metodo casistico si presta meglio all'analisi di aspetti strettamente connessi allo svolgimento delle funzioni giurisdizionali, come lo sviluppo del percorso logico della motivazione, la semplificazione del linguaggio giuridico e così via.

Tuttavia, l'introduzione della metodologia casistica presenta altresì delle difficoltà:

1. Gli insegnanti non hanno mai ricevuto una formazione che gli permetta di adottare efficacemente la metodologia casistica nelle loro attività pedagogiche. occorrerebbe quindi prevedere dei programmi di formazione per gli insegnanti preposti alla formazione degli uditori.

2. Uno dei punti di forza del metodo casistico risiede nel dibattito che l'insegnante promuove tra gli studenti. Tuttavia, gli studenti spagnoli non sono abituati a prendere parte a dibattiti o discussioni durante le lezioni, avendo questi un ruolo eminentemente passivo nei corsi da essi seguiti all'università. Perciò, anche gli uditori dovranno effettuare uno sforzo per abituarsi a tale metodologia pedagogica.

3. La valutazione degli esami sostenuti degli uditori nel quadro dei corsi che adottano un approccio casistico sarà estremamente difficoltosa. In effetti, al contrario di un esame teorico, la soluzione di un caso pratico non è quasi mai una sola, e di conseguenza, nella determinazione del voto finale dell'uditore l'esaminatore godrà di una grande discrezionalità. Per questo il processo valutativo dovrà essere accompagnato da garanzie a favore degli uditori, come per esempio la possibilità di «impugnare» il risultato di un esame innanzi alla corte suprema.

### 3.2. I processi simulati

I processi simulati presentano tre principali caratteristiche:

1. I processi simulati hanno luogo in una stanza realizzata come una replica di un'aula di tribunale. I processi sono organizzati congiuntamente con la scuola dei pubblici ministeri e con gli ordini degli

avvocati, cosicché possano prendervi parte non solo gli uditori, ma anche gli stagisti pubblici ministeri e i praticanti avvocati.

2. Alcune simulazioni sono condotte al fine di far apprendere agli uditori come comportarsi in situazioni delicate. Per ricreare situazioni del genere la scuola chiama degli attori professionisti, che ricevono una formazione ad hoc dalla scuola, i quali interpretano il ruolo di testimoni.

3. Infine altre simulazioni permettono agli uditori di acquisire le capacità necessarie per gestire efficacemente ed efficientemente le udienze, ed in particolare come rapportarsi con gli avvocati, con le parti e con i testimoni.

## 4. Pianificazione della formazione iniziale

L'attività di formazione degli uditori richiede un'attenta pianificazione sia per ragioni di tipo pedagogico che per il fatto che gli uditori vengono selezionati nel quadro di un concorso pubblico trasparente.

### 4.1. Il ruolo del collegio degli istruttori a tempo pieno

I giudici che operano come insegnanti presso la Scuola sono in continuo contatto con gli studenti. Godono per questo di una posizione privilegiata per poter identificare i bisogni formativi degli studenti e definire così i programmi di insegnamento futuri.

Il direttore della scuola deve perciò tener conto del loro parere nella redazione del programma formativo.

Sono tra l'altro rilevanti le qualità personali degli insegnanti, oltretutto le loro passioni e i contatti personali, ai fini della programmazione delle attività formative. Gli uditori si sentiranno coinvolti pienamente in tali attività solo se lo saranno anche i loro insegnanti, che assumeranno quindi un ruolo primario nella loro educazione.

### 4.2. Pianificazione in base alla capacità

Una delle maggiori conseguenze del cd processo di Bologna e della creazione della *European higher education area* è consistito nella focalizzazione dei programmi formativi sullo sviluppo delle capacità. Recentemente molte università hanno approvato dei programmi basati sul concetto dello sviluppo delle capacità. Anche la Scuola dovrebbe fondare il proprio programma su tale concetto.

Il concetto di capacità ricomprende al suo interno tre elementi: conoscenza, abilità, attitudine. Ognuno di tali elementi deve essere trasmesso agli

studenti adattandolo alle loro caratteristiche personali (abilità, valori, motivazione, tempra ...) e professionali.

Applicare il concetto di capacità alla formazione giudiziaria implica l'insegnamento agli uditori di tutte le qualità necessarie al fine di svolgere la funzione di giudice, seguendo una relazione del genere: profilo personale e professionale dell'uditore + strategie di apprendimento e formative = acquisizione da parte dell'uditore delle capacità necessarie per svolgere la funzione giurisdizionale (*Input profile + learning strategies = output profile*).

Le scelte programmatico-pedagogiche della Scuola devono certamente tener conto dei profili degli uditori che arrivano alla Scuola, ed allo stesso tempo individuare con chiarezza quali devono essere gli obiettivi finali in termini di capacità che gli uditori dovranno acquisire nel corso della formazione. Senza un calcolo strategico esatto, i piani formativi rischiano di non essere sufficienti, e quindi di non riuscire a fornire agli uditori il set di capacità necessarie per l'espletamento delle loro funzioni di giudici.

Detto ciò, sorge spontanea la domanda: quali sono le capacità che il giudice deve possedere ai fini di un corretto esercizio della giurisdizione?

A differenza di un libero professionista, le cui capacità saranno necessariamente influenzate dal mercato in cui esso opera, e di un dipendente di una grande impresa, le cui capacità saranno individuate dalla testa dell'organizzazione sulla base degli obiettivi da essa prefissi, il profilo professionale del giudice e le sue capacità saranno determinate dal quadro normativo ed istituzionale entro cui esso opera. Per esempio, se il processo civile o penale prevedono una procedimento principalmente orale, sarà necessario che il giudice sviluppi forti capacità inter-relazionali ed oratorie. Se il giudice non è preposto alla direzione di un ufficio giudiziario, non sarà importante di occuparsi di sviluppare le sue capacità gestionali e direttive.

Al fine di determinare il contenuto dell'albo di capacità del giudice, sarà utile tener conto degli strumenti di *soft law* che di tale materia si occupano, come per esempio la Carta dei Diritti approvata dal

Parlamento all'unanimità il 16 aprile 2002, il codice Ibero-americano sull'etica giudiziaria, adottato nel 2006 nel quadro del tredicesimo *summit* giudiziario ibero-americano, la raccomandazione del Consiglio d'Europa del 1998 sui giudici (Recommendation CM/Rec(2010)12), ed infine le opinioni del Consiglio consultivo dei giudici europei.

Ai fini di fornire una formazione efficace basata sul concetto di sviluppo delle capacità, è necessario individuare: a) il contenuto delle capacità; b) i metodi didattici relativi; c) ed infine, i metodi per valutare i progressi degli uditori nell'acquisizione delle capacità individuate.

### 4.3. I comitati consultivi

Al processo di redazione dei programmi didattici della scuola prendono parte due comitati: la *Comisión pedagógica* e il *Consejo rector*. La *Comisión* è composta da rappresentanti della magistratura, ed il suo inserimento nella procedura che porta all'adozione dei programmi didattici della Scuola è utile al fine di assicurare una linea di continuità tra formazione e professione.

Allo stesso modo, il *Consejo*, composto da membri della società civile, è funzionale ad innescare quel dialogo necessario e salutare per lo stato di diritto, tra magistratura e società civile.

Il ruolo svolto dai due Comitati nella determinazione dei programmi della Scuola ha il merito di rafforzare l'indipendenza funzionale e pedagogica della Scuola nei confronti del Consiglio superiore della magistratura.

Il Consiglio superiore deve confidare nella Scuola per quanto concerne il compito di formare gli uditori. Ed innanzi agli uditori la Scuola deve poter apparire come un'istituzione che gode del pieno supporto del Consiglio superiore. Solo così la Scuola potrà adempiere al ruolo di «formatrice», che, prendendo in prestito le parole di Hannah Arendt, consiste nel «preparare i giovani ad affrontare un mondo (nel nostro caso "la magistratura") di cui assumeranno le responsabilità, anche se non sono stati loro a crearlo e sebbene essi vogliono che sia differente».

# Una storia dello sviluppo della *leadership* e della gestione: il supporto del *Judicial College* inglese e gallese ai giudici che ricoprono ruoli direttivi \*

di Kay Evans \*\*

Di fronte alle nuove sfide che attendono i dirigenti degli uffici giudiziari, il Judicial College per l'Inghilterra e il Galles, col supporto di un'esperta di formazione degli adulti e *leadership* e di un gruppo di giudici in posizioni *senior*, ha individuato qual è il ruolo di un dirigente oggi, ne ha analizzato i bisogni formativi ed ha ideato e realizzato una formazione innovativa e di grande impegno. L'autrice, una degli interpreti di questa esperienza, ce la racconta e ci indica le prospettive di sviluppo.

## Ab initio

In un clima di costante cambiamento e risorse limitate, i giudici che ricoprono cariche dirigenziali affrontano sfide sempre maggiori in tutti gli ordinamenti. Al fine di adjuvare tali giudici nell'esercizio delle proprie funzioni direttive, il Judicial College inglese e gallese, nel giugno 2013, ha invitato giudici provenienti da tutti gli ordinamenti ad un *forum* sulla direzione degli uffici giudiziari. L'obiettivo del *forum* era quello di individuare: le qualità necessarie per dirigere un ufficio giudiziario; il tipo di formazione per svolgere le funzioni di direzione; e adottare un programma di sviluppo che permetta ai giudici di raggiungere gli obiettivi prefissati dal Consiglio giudiziario (*Judicial executive board*). Nel Judicial College ricopro il ruolo di Consulente per la formazione (*Edu-*

*cation adviser*). Sono specializzata in formazione, ed in particolare nella sviluppo della *leadership* e della gestione. Nel contesto del forum ho distribuito ai partecipanti un documento che spiegava tale tipo di formazione, e così ho fornito ai giudici l'*input* necessario per dare il via ai lavori.

## Teoria e contesto

Il concetto di "leadership" è stato oggetto di ricerca per secoli, e nonostante gli studi sul tema si siano moltiplicati a partire dagli anni '70, ad oggi non si è giunti ad una definizione condivisa. Tuttavia è interessante notare che, sotto molti profili, le qualità che nel corso del tempo si sono identificate col concetto di leadership non sono mutate:

Xenophon (300 A.C.)	Bass, B. M., & Riggio, R. E. (2006)
<p>I leader:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ispirano gli altri incoraggiandoli</li> <li>- Rammentano alle persone l'obiettivo ultimo</li> <li>- Sono sicuri, giusti e disponibili</li> <li>- Dimostrano umanità</li> </ul>	<p>I leader:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hanno una visione che è fonte di ispirazione</li> <li>- Instillano orgoglio, guadagnano rispetto e fiducia</li> <li>- Sono di esempio etico</li> <li>- Dimostrano empatia e supporto</li> </ul>

\* Traduzione dall'inglese a cura di Guglielmo Taffini. Versione originale: [www.questionegiustizia.it/rivista/2016/1/evans.pdf](http://www.questionegiustizia.it/rivista/2016/1/evans.pdf).

\*\* Kay Evans è consulente del Judicial College (Inghilterra e Galles) in materia di Educazione e Sviluppo. La sua carriera ha incluso ruoli di leadership in organizzazioni del settore pubblico, privato e di beneficenza, con oltre 25 anni di esperienza nel campo dell'istruzione e della formazione. È specializzata nella formazione dei dirigenti. Come Direttore del settore Leadership Development presso la Scuola nazionale di governo, ha lavorato con una vasta gamma di organizzazioni del settore pubblico nel Regno Unito e a livello internazionale. Ora guida l'organizzazione e lo sviluppo del programma di Leadership intergiurisdizionale e Sviluppo Gestione del Judicial College.

Sino al ventesimo secolo la più parte della teoria sulla *leadership* si fondava su un modello dalle caratteristiche militari e nobiliari, che rispondeva all'assunto per cui «leader si nasce, non si diventa». Il quadro teorico settecentesco ed ottocentesco in particolare erano dominati dalla nozione di leader «eroico».

Nel corso della prima guerra mondiale, a causa della penuria di ufficiali, molti dei quali morti in combattimento, l'esercito britannico dovette trovare modi efficaci per rimpiazzarli.

Gli eserciti britannico e statunitense svilupparono così delle procedure di selezione basate sull'idea che le qualità essenziali per un *leader* potevano essere insegnate. Iniziava così una nuova era della teoria della *leadership*, che si distaccava dal modello del cd «great man», ovvero colui che è nato per comandare; avvicinandosi al modello comportamentale di *leadership* (*behavioural and situational leadership model*).

Il modello di *leadership* cd «contingency» (lett. evenienza, possibilità) si è sviluppato nel corso degli anni '60 e costituisce tutt'oggi la base della maggior parte dei modelli accettati. In base a tale modello, oltre a tener conto delle qualità che un leader deve possedere, è necessario altresì considerare tutti i fattori variabili derivanti da situazioni diverse, con cui i *leaders* devono confrontarsi. In seguito, negli anni '70 è stato introdotto il modello cd «servant», che pone l'accento sulle responsabilità di tipo etico dei leaders nei confronti dei loro sottoposti.

Un rapporto del 2013 del *Centre for creative leadership* ha identificato come qualità necessarie di un *leader* la flessibilità e la sensibilità. Senza tali qualità infatti i *leader* non saranno mai in grado di comprendere le complessità del mondo moderno.

La gestione, come materia separata da quella della *leadership* è divenuta oggetto di discussione verso la fine del diciannovesimo secolo. La maggior parte della teoria della gestione si rifletteva nella definizione del termine latino «manus». Tale teoria si concentrava all'inizio sulle incombenze di carattere pratico derivanti dalla gestione delle risorse sia materiali che umane. Negli anni '50, il prof. John Adair della *Sandhurst military academy* elaborò il cd «Action centred leadership model». Tale modello aiutò ad identificare la gestione con un insieme di competenze e ruoli. Adair affermava che non tutti i *leaders* sono necessariamente grandi *manager*, ma tutti i grandi *leaders* devono possedere ottime competenze gestionali.

## La definizione di leadership

Le definizioni di *leadership* e gestione sono innumerevoli. Nonostante in questa sede non sia possibile

menzionarle tutte, è utile considerare alcune di esse e le modalità con cui si relazionano ai leader nel settore giudiziario.

Un *leader* può essere definito molto semplicemente come «colui che ha dei seguaci» (Drucker 1973); o, in modo più specifico, includendo una lista delle funzioni e delle responsabilità dei leader, per cui: «la *leadership* definisce la natura di una organizzazione, accomuna i membri dell'organizzazione con una visione, e ispira gli altri nella realizzazione di tale visione, nonostante gli ostacoli» (Kotter 1996).

Le definizioni di gestione spesso seguono la medesima formula. O molto semplicemente: «l'arte di raggiungere gli obiettivi tramite le persone» (Parker-Follett 1926) o in modo più completo «la gestione assicura che l'organizzazione funzioni bene, e che si occupi in modo efficace ed efficiente dei problemi che si presentano» (Kotter 1996).

Caratteristiche importanti della gestione non si trovano nella *leadership*; per esempio, l'amministrazione di risorse materiali. Allo stesso modo la *leadership* presenta elementi che non si trovano nella gestione; per esempio, ispirare gli altri con il proprio entusiasmo e la propria dedizione. Miller (1996), riflettendo le parole dell'Ammiraglio Grace Hopper della marina statunitense (1987) effettua la seguente distinzione tra gestione e *leadership*: «La gestione riguarda l'utilizzo di personale, materiali e informazioni per raggiungere determinati obiettivi. La *leadership* riguarda la realizzazione di obiettivi tramite gli altri; perciò mentre le cose si gestiscono, le persone si guidano».

Occorre rilevare che nel settore giudiziario non esiste una nitida linea di demarcazione tra gestione e *leadership*. Saranno sempre presenti delle differenze determinate: dall'ordinamento di appartenenza del giudice, dalla struttura del potere giudiziario; dal ruolo e dalle responsabilità dei giudici. Il *forum* sulla *leadership* ha stabilito che lo svolgimento di funzioni giudiziarie richiede sia competenze gestionali che di *leadership*, in proporzioni che possono variare; una compresenza quindi di capacità gestionali e di *leadership*. Infatti i giudici mai ricoprono un ruolo puramente gestionale o di *leadership*. Di conseguenza la sfida maggiore per i giudici è quella di stabilire quanto tempo dedicare alla gestione e quanto alla direzione. Mentre nella maggior parte delle organizzazioni, quando un soggetto è promosso in una posizione gestionale, i suoi ruoli operativi diminuiscono, per i giudici è vero il contrario. Infatti, mentre un giudice è promosso in posizioni di direzione, questo spesso deve continuare a svolgere interamente la funzione di giudice.

La discussione tra i membri del *forum* sulla *leadership* è stata agevolata dalla dichiarazione sulle

competenze direttive e gestionali, preparata dall'ufficio delle risorse umane del *Judicial office* in collaborazione con alcuni giudici di lunga esperienza. La dichiarazione descrive le competenze che possono promuovere un modello efficiente di gestione e direzione delle attività giudiziarie (annex 1).

## Lo sviluppo di un nuovo approccio e di un nuovo programma

Nel corso del *forum* i giudici più anziani hanno identificato quattro priorità:

- Comprendere l'organizzazione
- Comunicare e lavorare con gli altri
- Gestire il personale
- Gestire se stessi come un *leader*

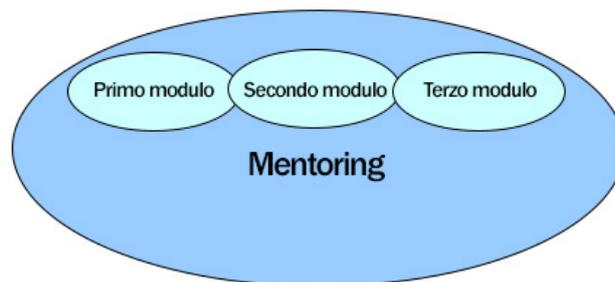
In seguito al *forum*, il *Judicial executive board* ha richiesto al *Judicial College* di creare un programma per lo sviluppo della direzione e della gestione (*Leadership and management development programme*, LMD), per affrontare e sviluppare le quattro priorità suddette. Così il *Judicial College*, congiuntamente ai giudici più anziani, ha iniziato a definire il programma. Il programma consiste in corsi di formazione per i giudici. Tra i giudici destinatari dei corsi vi sono giudici delle corti supreme, e altri giudici che ricoprono funzioni direttive.

L'obiettivo del programma è quello di fornire ai giudici in posizioni direttive in tutti gli ordinamenti, le competenze necessarie di gestione e di *leadership*. I corsi sono organizzati in modo che i giudici provenienti dai diversi ordinamenti possano condividere le loro esperienze. In più, ai corsi hanno partecipato *leader* provenienti anche da altri settori oltre che il giudiziario, come per esempio i vescovi della chiesa d'Inghilterra, direttori di agenzie sanitarie e ufficiali dell'esercito inglese.

## Il contenuto del *Leadership programme*

Il primo programma LMD è stato lanciato nel marzo 2014 ed è stato ideato appositamente per i giudici recentemente eletti in posizioni direttive, e comunque preposti allo svolgimento di funzioni di *leadership* e di gestione (*judges with leadership and/or management responsibilities*, LMJs). Anche i giudici che rivestono cariche direttive da lungo tempo, e che in precedenza nelle loro carriere non hanno mai partecipato a programmi di formazione LMD, avranno l'opportunità di partecipare.

Il programma è composto da tre moduli, i cui contenuti sono stati messi a punto da team di giudici con



anzianità provenienti da tutti gli ordini e gradi. Ogni modulo inizia con un colloquio faccia a faccia, seguito da un gioco di ruolo ove vengono poste in essere le attività di direzione e gestione tipiche degli uffici giudiziari. Ogni modulo ha una durata di un mese circa e per completare l'intero programma occorrono quindi tre mesi. Il *Judicial College* organizza il programma completo due volte all'anno.

Le tematiche dei tre moduli sono basate sulle priorità identificate dai membri del *Forum*:

**Primo modulo:** comprendere la propria organizzazione

Questo modulo esplora nel dettaglio il ruolo e le responsabilità dei giudici, ivi incluse le modalità secondo cui mantenere tutti i rapporti interni ed esterni necessari al fine di raggiungere gli obiettivi direttivi e gestionali.

**Secondo modulo:** dirigere e gestire gli altri

Questo modulo si occupa del ruolo dei giudici in posizioni direttive nel dirigere e gestire gli altri giudici, a partire dallo stabilire rapporti ottimali con gli altri giudici e assicurare con questi una collaborazione efficiente ed efficace; come gestire lo stress e come sviluppare forti capacità di recupero.

**Terzo modulo:** tu come leader

Questo modulo riguarda lo sviluppo personale del giudice come leader, ivi incluse le modalità con cui gestire lo stress e sviluppare un capacità di recupero. Una parte del modulo è dedicata allo sviluppo di strategie per raggiungere le proprie priorità ed obiettivi.

Alcuni temi sono affrontati in tutti e tre i moduli, come per esempio la gestione dei cambiamenti dell'organizzazione e lo sviluppo di relazioni efficaci, sia a livello interno che esterno.

Ai seminari del programma partecipano un massimo di 20 giudici e si svolgono secondo modalità che permettono ai partecipanti di interagire tra loro e apprendere cose nuove dagli altri. I seminari prevedono altresì una formazione di tipo teorico sulla *leadership* che io stessa fornisco.

Ne fornire tale formazione sono stata affiancata da Brian Doyle, presidente del Tribunale del lavoro, e da Lord Justice Ryder, giudice della corte d'Appello e già presidente di Tribunale, che hanno contestualizzato la teoria nel quadro delle attività degli uffici giudiziari.

I seminari si focalizzano sullo sviluppo delle qualità di direzione e di gestione dei giudici. All'uopo essi discuteranno delle loro esperienze a livello nazionale sia in sottogruppi che innanzi a tutti i partecipanti.

Al termine del seminario, i partecipanti sono incoraggiati ad iniziare una serie di attività che gli permetteranno di mettere in pratica quanto appreso a livello teorico. Per esempio dovranno affrontare le «discussioni spinose» (*challenging conversation*), che sino ad ora hanno rimandato; dovranno incontrare faccia a faccia le persone che dirigono; ed infine, mettere in azione le loro strategie di gestione e di direzione. Al seminario successivo essi dovranno fare un resoconto di quanto realizzato, cosa ha funzionato e cosa hanno imparato. In tal modo, essi saranno incoraggiati non solo a mettere in pratica quanto imparato, ma altresì a condividere con gli altri membri dell'ufficio quanto da loro appreso, con un conseguente beneficio per tutti.

I giudici recentemente eletti a posizioni di direzione avranno la possibilità di selezionare un mentore da un gruppo di tutor specializzati. Tali mentori sono specificamente scelti per supportare i giudici nel loro ruolo direttivo e non nelle funzioni di natura giudiziaria. Io suggerisco ai giudici di scegliere un mentore proveniente da un altro settore, in quanto ciò permetterà al mentore di focalizzarsi esclusivamente sulle funzioni direttive e di gestione, mantenendo queste ben separate dalle funzioni giudiziarie. Il programma richiede fino a quattro mesi; tuttavia l'attività di tutoraggio può durare sino a dodici mesi. In alcuni casi i giudici mantengono rapporti con i propri mentori anche al termine di tale periodo.

Il programma prevede un processo per cui i membri dell'organizzazione possono commentare le abilità di direzione e gestionali dei giudici in posizioni direttive con cui lavorano. Io incoraggio i giudici a chiedere un *feedback* sia dagli altri giudici che dal personale amministrativo, così da poter comprendere come sono visti e percepiti dai loro sottoposti. Tale *feedback* è altresì d'aiuto ai giudici per comprendere se stanno usando bene le loro abilità direttive. Ciò fornisce anche l'occasione per confrontarsi con i colleghi.

I giudici si stanno familiarizzando con questo processo, ma alcuni di loro hanno già riconosciuto l'utilità di esso.

### Valutazione del programma

Io non uso un formulario di Livello 1 (Kirkpatrick 1994) per i commenti per questo programma: infatti

sono più interessata a che i partecipanti apprendano tutti i contenuti dei moduli e che di seguito li trasferiscano. La valutazione dell'apprendimento dei partecipanti è effettuato secondo tre modalità. Al termine di ogni seminario ai partecipanti è richiesto di esporre brevemente ciò che hanno appreso e come intendono metterlo in pratica nel loro ufficio. All'inizio del seminario seguente i partecipanti condividono le loro esperienze, e in particolare come hanno messo in pratica la «*lesson learned*», ovvero ciò che hanno imparato al seminario precedente. Al termine dei seminari i partecipanti devono redigere un rapporto dove descrivono quanto imparato, e come lo hanno messo in pratica nel loro ufficio. Tutto quanto discusso nei seminari, ed il contenuto dei rapporti individuali dei singoli giudici, confluiscono in un rapporto che viene trasferito al Judicial College e alle autorità giudiziarie interessate.

Ho previsto di condurre dei colloqui con alcuni partecipanti tre o quattro mesi dopo il termine del programma per capire come le loro abilità direttive siano migliorate.

### I risultati del programma

Sin dal primo programma, lanciato nel marzo 2014, le reazioni dei partecipanti sono state molto positive. I partecipanti hanno reagito con entusiasmo alla possibilità di confrontarsi, in merito alle loro funzioni direttive e gestionali, con giudici appartenenti ad altri ordinamenti, per esempio: «Avere un'intera giornata da dedicare all'analisi del nostro ruolo di direzione e di gestione in un contesto internazionale è stata un'esperienza fantastica». Nei loro rapporti molti dei partecipanti hanno espresso con soddisfazione di aver imparato moltissimo grazie ai seminari, per esempio: «Sono dell'opinione che al termine di ogni corso di formazione uno dovrebbe andarsene con almeno una nuova nozione utile per il suo lavoro – e certamente questo programma mi ha fornito molte nuove informazioni utili. Grazie». E ancora: «Sottolinea il fatto che ricopriamo dei ruoli di direzione e gestione. All'improvviso ti rendi conto che il lavoro è importante ed è riconosciuto come tale».

Il programma ha ricevuto commenti positivi anche dalla Commissione europea nel suo *Survey of judicial training* del 2014.

Nel luglio del 2015 sono stata invitata dall'EJTN a discutere ad una conferenza sui contenuti del programma.

### I prossimi passi nello sviluppo della *leadership*

In seguito al programma è stato lanciato un nuovo seminario denominato «One year on workshop»

(un anno in seminario). Questo nuovo seminario è iniziato nel dicembre scorso e fornisce nuove opportunità per discutere, riflettere, e condividere esperienze di direzione e gestione. I partecipanti hanno apprezzato grandemente la possibilità di riunirsi di nuovo.

Per i giudici che hanno seguito il programma, il Judicial College ha sviluppato dei corsi tematici *ad hoc* sulla gestione dello stress e sullo sviluppo di forti capacità di recupero. Questi corsi sono iniziati nell'autunno scorso e hanno ricevuto commenti molto positivi. Sono stati creati sulla falsariga del programma sulla *leadership*, e così i partecipanti, oltretutto apprendere direttamente dai professori e dai *coaches*, interagiscono tra loro.

### Ed infine...

Dopo aver spiegato le principali caratteristiche dei nostri corsi di formazione, sono molto interessata ad apprendere come altri istituti abbiano realizzato corsi di formazione analoghi. Dopo tutto, nella formazione non dovrebbe mai esserci un «happy ending», ma solo tanti nuovi inizi.

### Bibliografia

- J. E. Adair, *Action Centred Leadership*, McGraw-Hill, 1973.  
B.M. Bass - R.E. Riggio, *Transformational Leadership*, Psychology Press, 2005.  
P. Drucker, *Management: Tasks, Responsibilities and Actions*, Harper & Row, New York 1973.  
F. E. Fielder, *A theory of leadership effectiveness*, McGraw-Hill, New York 1964.  
R. K. Greenleaf, *The Power of Servant Leadership*, Berrett-Koehler Publishers, 1998.  
D.L. Kirkpatrick - J.D. Kirkpatrick, *Evaluating Training Programs*, Berrett-Koehler Publishers, 1994.  
J. Kotter, *Leading Change: The 8-Step Process*, Harvard Business School Press, 1996.  
D. Miller - S. Catt - J. Carlson, *Fundamentals of Management: A framework for excellence*, Dame Publishing, 1996.  
M. Parker-Follett, *The Giving of Orders*, *Scientific foundations of business administration* (1926): 29-37, 1926.  
P. Schieber, *The Wit and Wisdom of Grace Hopper*, The OCLC Newsletter, March/April, 1987, No. 167.

## Allegato 1:

# Il quadro delle capacità giuridiche

### Il contesto

Così come affermato dal Presidente anziano e dal Presidente dei tribunali nel 2014, il quadro delle capacità giuridiche raccoglie tutto il lavoro intrapreso negli ultimi anni per identificare e descrivere le abilità e le capacità necessarie per dirigere e gestire un ufficio giudiziario. Dall'aprile 2015, questo quadro ha sostituito quelli precedenti sia ai fini della valutazione dell'efficienza degli uffici che per scopi formativi.

La predisposizione di un set di abilità individua i criteri in base ai quali tutti gli ordinamenti selezioneranno chi eleggere a posizioni di direzione e gestione, nonché le modalità con cui essi verranno formati e valutati.

Un simile standard unitario è un ottimo strumento per migliorare le disposizioni attuative del *Crime and Courts Act*. Un tale tipo di standard è uno strumento formidabile nell'implementazione delle previsioni sulle assegnazioni flessibili (*the flexible deployment*) del *Crime and Courts Act*.

I giudici in posizioni direttive possono altresì utilizzare il quadro delle capacità giuridiche per identificare i propri punti di forza, valutare le loro necessità di sviluppo personale, ed infine considerare le loro

aspettative di carriera rispetto agli obiettivi ed ai piani programmatici delle organizzazioni di appartenenza.

### Che cos'è il quadro delle capacità giuridiche?

Il quadro descrive le abilità e le capacità richieste ai giudici in posizioni direttive.

### Come si usa il quadro?

Quanto riportato nella colonna a sinistra si applica a tutti i giudici. Nella colonna accanto si trovano gli elementi che caratterizzano le abilità.

Nella colonna di destra si trovano le capacità di coloro che dirigono uffici giudiziari. A fianco vi sono gli elementi che caratterizzano tali capacità.

Il Livello 1 è applicabile ai giudici con anzianità in posizioni direttive e di gestione (Presidenti, Presidenti di sezione, Presidenti di collegio etc...)

Il Livello 2 si applica a tutti gli altri giudici che rivestono posizioni di direzione.

La tabella deve essere usata con flessibilità, tenuto conto della eterogeneità delle funzioni svolte dai giudici in posizioni di direzione.

## Il Quadro

Capacità e abilità dei giudici	Elementi di tali capacità	Elementi della direzione e della gestione	Abilità di direzione e gestione
<p><b>Assimilare e chiarificare informazioni:</b> Assimilare rapidamente le informazioni per identificare le questioni più rilevanti; eliminare le incertezze tramite l'approfondimento delle informazioni a disposizione.</p>	<p>Avere l'abilità di comprendere ed assorbire rapidamente le informazioni, i fatti e la giurisprudenza. Concentrarsi sulle informazioni importanti, senza perdersi in dettagli irrilevanti. Individuare agevolmente le regole da applicare alle singole fattispecie. Valutare correttamente le prove per decidere i singoli casi.</p>	<p><b>Livello 1</b> - Stabilisce e trasmette la direzione strategica dell'ufficio  <b>Livello 2</b> - Individua e comunica le priorità e dirige l'ufficio essendo d'esempio agli altri.</p>	<p><b>Dirigere</b></p>
<p><b>Lavorare con gli altri:</b> Dirige le udienze, dimostra empatia e promuove lo sviluppo delle relazioni.</p>	<p>Dirige le udienze in modo giusto ed obiettivo. È conscio della diversità culturale etnica e religiosa della comunità in cui si trova l'ufficio Lavora in modo costruttivo con gli altri incoraggiando la collaborazione. Tratta gli altri con rispetto, sensibilità ed in modo giusto senza discriminare, ed assicurando che chi ha bisogno di un trattamento differenziato lo riceva. Mantiene relazioni sostanziali dimostrando di essere in grado di raggiungere un corretto bilanciamento tra comportamenti formali ed informali nelle udienze e in generale in tutte le attività dell'ufficio. È in grado di riconoscere e risolvere attuali o potenziali conflitti d'interesse.</p>	<p><b>Livello 1</b> - Agisce come figura centrale di riferimento e costruisce relazioni efficaci con gli altri uffici pubblici nel distretto.  <b>Livello 2</b> - Adotta un approccio inclusivo per sviluppare e mantenere alta la reputazione dell'ufficio nella comunità.</p>	<p><b>Lavorare con gli altri</b></p>
<p><b>Nel valutare:</b> Dimostra integrità e indipendenza di giudizio, e adotta decisioni giuste.</p>	<p>Giunge a decisioni giuste in tempi ragionevoli. Adopera un metro di giudizio corretto e ragionevole. Raggiunge decisioni chiare, obiettive e basate sulla legge e sulle prove raccolte. Dimostra integrità e indipendenza. E' immune dal pregiudizio.</p>	<p><b>Livello 1</b> - Lavora per migliorare le performances dell'ufficio in particolare e del sistema giuridico più in generale per soddisfare i bisogni della società.  <b>Livello 2</b> - Supporta il miglioramento delle performances dell'ufficio per soddisfare i bisogni esistenti e futuri.</p>	<p><b>Incoraggiare la produttività</b></p>

Capacità e abilità dei giudici	Elementi di tali capacità	Elementi della direzione e della gestione	Abilità di direzione e gestione
<p><b>Conoscenza:</b> Conosce a fondo la legge e la giurisprudenza e dimostra la volontà di svilupparsi professionalmente.</p>	<p>Possiede un'alta competenza professionale. E' aggiornato sulle novità normative e sulla procedura. Dimostra abilità e voglia di apprendere cose nuove.</p>	<p><b>Livello 1</b> - Si assicura di essere sempre aggiornato/a e di promuovere i cambiamenti necessari all'interno dell'ufficio.  <b>Livello 2</b> - Promuove l'apprendimento, è sempre aggiornato/a e comunica tutte le novità all'interno dell'ufficio.</p>	<p><b>Promuovere l'apprendimento</b></p>
<p><b>Gestire il lavoro efficientemente:</b> Lavora in modo efficiente e pianifica in modo da utilizzare al meglio le risorse disponibili.</p>	<p>Conduce le udienze in modo efficiente al fine di favorire una decisione giusta. Decide a quali fascicoli dare priorità e minimizza i ritardi. Dimostra di essere in grado di lavorare sotto stress, mantenendo alti livelli di rendimento. Gestisce i fascicoli in modo efficiente. Esegue tutte le attività preparatorie necessarie.</p>	<p><b>Livello 1</b> - Migliora l'efficienza dell'ufficio.  <b>Livello 2</b> - Si fa carico della responsabilità della gestione efficiente delle risorse dell'ufficio.</p>	<p><b>Promuovere l'efficienza</b></p>
<p><b>Comunicare efficacemente:</b> Dimostra di possedere ottime abilità comunicative ed autorità.</p>	<p>Afferma la propria autorità ed ispira rispetto e sicurezza. Anche se contrastato, mantiene la calma e la propria autorità. Spiega ogni nozione di natura legale in modo chiaro e semplice, così che possa essere compreso da tutti. Formula domande chiare, concise, precise, rilevanti e comprensibili. È disposto ad ascoltare con pazienza e gentilezza.</p>	<p><b>Livello 1</b> - Promuove il cambiamento nell'ufficio.  <b>Livello 2</b> - Supporta e realizza il cambiamento nell'ufficio.</p>	<p><b>Facilitare le transizioni ed il cambiamento</b></p>

## Risoluzione di Medel sulla formazione dei magistrati \*

Sin dalla sua costituzione Medel si è occupata della formazione dei magistrati. In effetti, l'idea di fondare quest'associazione è nata dal confronto nel corso dei seminari internazionali organizzati all'inizio degli anni Ottanta presso l'*Ecole nationale de la magistrature* a Bordeaux e di un convegno che si è svolto presso l'Università di Lille nel 1983.

La raccomandazione (2010)<sup>12</sup> del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sui giudici prevede:

*che deve essere erogata ai giudici una formazione teorica e pratica, iniziale e permanente, integralmente a carico dello Stato. Essa deve ricomprendere 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.*

*che 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 propri della funzione giurisdizionale.*

### Per una formazione a una cultura giudiziaria europea

I giudici nazionali sono in prima linea nell'applicazione del diritto europeo e per questo impegnati in una sfida sul piano culturale, non solo delle conoscenze.

L'emergere di uno spazio giudiziario europeo comporta nuove esigenze in materia di formazione. Il rafforzamento della cooperazione giudiziaria richiede non solo soluzioni tecniche, ma anche una cultura giudiziaria comune: una comunità d'azione, di pensiero e di valori, che favorisca la riflessione e il confronto, sen-

za i quali è impossibile costruire la fiducia reciproca.

I magistrati europei devono essere formati per essere gli interpreti, liberi e indipendenti, dei valori comuni definiti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Il confronto fra gli ordinamenti nazionali e le prassi, oltre a una buona conoscenza della giurisprudenza europea, permette di stimolare uno spirito critico necessario alla costruzione di un diritto vivente fondato su comuni valori umani, e sociali. Rimettere in discussione le pratiche consolidate all'interno della professione, ed esaminarle da un punto di vista "europeo", anche con l'apporto che viene dal confronto con non magistrati, per criticarle e farle evolvere, significa contribuire a un progetto di formazione al servizio di quelle *forces imaginantes du droit* di cui l'Europa è promotrice.

### Per una formazione deontologica e pratica

La formazione del magistrato deve riguardare ciò su cui si basa la legittimità della sua funzione: l'imparzialità, l'indipendenza, l'equità, il rispetto del contraddittorio, la qualità della motivazione delle sue decisioni. La formazione deve preparare il magistrato a essere un interprete consapevole della legge.

Per questo motivo, la formazione iniziale deve permettere ai futuri magistrati di acquisire familiarità con il contesto procedurale e sociale nel quale dovranno adottare le loro decisioni. Per quanto riguarda la deontologia, la formazione deve tendere a sviluppare la loro capacità d'analisi sul ruolo e la funzione del giudice nella società contemporanea. In particolare, essa deve puntare, a partire da esempi concreti, a suscitare la riflessione e il dibattito sul comportamento del giudice nella gestione del processo, nelle

\* Traduzione dal francese a cura di Giacomo Roma.

Versione originale: [www.questionegiustizia.it/rivista/2016/1/MEDEL-Resolution-formation.pdf](http://www.questionegiustizia.it/rivista/2016/1/MEDEL-Resolution-formation.pdf).

sue relazioni con gli avvocati, i pubblici funzionari, i testimoni, i collaboratori e gli utenti.

### **Per una formazione pluralista e aperta**

Attraverso il coinvolgimento nei programmi di formazione delle scuole o autonome iniziative, le organizzazioni di magistrati operano per accrescere il carattere pluralista della formazione, permettendo la rappresentazione di opinioni diverse che consente di acquisire consapevolezza della pluralità di soluzioni possibili, del margine di libero apprezzamento nel prendere le decisioni, della necessità di spiegare e motivare l'interpretazione della legge. In questo modo si costruisce un percorso che favorisce una critica razionale del diritto e della sua applicazione.

La magistratura associata ha anche un approccio lontano dall'accademismo. Molte riunioni, che non si configurano esplicitamente come momenti di formazione, contribuiscono, attraverso lo scambio e il confronto tra esperienze diverse, alla formazione di coloro che vi partecipano e che potranno condividere i risultati con altri colleghi.

La formazione non si può limitare all'apprendimento delle tecniche di gestione degli affari ma deve mettere i magistrati in condizione di decidere nel rispetto dell'ordinamento giuridico e con la consapevolezza delle conseguenze extra-giuridiche, in particolari sociali, delle loro decisioni.

L'apertura verso l'esterno scongiura il rischio di autoreferenzialità e di riproduzione di un modello chiuso, presentato e acquisito come l'unico possibile, e consente di riflettere concretamente su ciò che la società chiede e si aspetta dalla giustizia.

### **Per una formazione comune della magistratura giudicante e inquirente**

La difesa delle libertà fondamentali non riguarda soltanto il processo, ma anche la fase delle indagini, nella quale la magistratura inquirente gioca un ruolo importante. Una cultura comune tra magistratura giudicante e inquirente è la migliore garanzia contro gli abusi del sistema repressivo e per una migliore tutela dei diritti e delle libertà personali.

Una formazione comune deve anche rendere il giudice capace di immaginare scelte diverse rispetto a quelle della polizia giudiziaria e della procura, assicurando un rispetto effettivo dei diritti senza pregiudicare la qualità dell'inchiesta. Per questo motivo, il giudice deve avere un'esperienza che lo metta in grado di comprendere e valutare le tecniche dell'indagine nonché le informazioni di cui dispone. Si tratta di una delle condizioni necessarie perché il giudice sia indipendente rispetto a tutti i soggetti coinvolti nel procedimento.

*Belgrado, 7 luglio 2014*

## Per il futuro della formazione dei magistrati

di Rita Sanlorenzo

La ricognizione delle esperienze maturate intorno alla istituzione della Scuola della magistratura è funzionale essenzialmente a tracciare le linee per la sua futura attività, essenziale per assicurare una efficace difesa dell'indipendenza di tutti i magistrati.

Il rapporto con il Csm deve arricchirsi di una leale, reciproca collaborazione, da cui non potrà che scaturire una positiva sinergia in grado di dare ai magistrati italiani un supporto ed un riferimento indispensabili, non solo sul piano strettamente tecnico ma soprattutto per l'accrescimento della consapevolezza del singolo nel proprio ruolo.

**1.** Il recente rinnovo del Comitato direttivo della Scuola allo scadere del primo quadriennio di attività è l'occasione di questo numero monografico, ma certo non la linea del suo orizzonte di discussione: molti dei contributi proposti offrono un bilancio, secondo diverse visuali, di questa innovativa esperienza, ma *Questione Giustizia* si propone soprattutto, con il suo primo numero del 2016, di guardare al futuro della formazione dei magistrati, che da sempre è stato individuato da questa *Rivista* come un ganglio assolutamente basilare nella costruzione del disegno costituzionale di una magistratura indipendentemente ed autonoma.

Tra i tanti contributi che negli anni sono confluiti nel dare vita ad un pensiero collettivo consapevole dell'importanza del tema, e propositivo rispetto agli sviluppi che poi in parte si sono avverati, non deve mancare il ricordo delle parole di Carlo Maria Verardi<sup>1</sup>, e della sua capacità progettuale rispetto ad un disegno complessivo che della Scuola faceva un tassello fondamentale, ma non assorbente rispetto ad un sistema di formazione diffuso e ramificato. A quella ispirazione *Questione Giustizia* non smette, e non ha mai smesso, di fare riferimento.

**2.** La Scuola è nata nel contesto di una profonda opera riformatrice dello *status* dei magistrati. Ad

essa il Legislatore del 2006 ha affidato uno dei compiti nodali per la realizzazione del mosaico a cui ha messo mano: quello di rafforzare la legittimazione dell'intera magistratura attraverso l'arricchimento costante e continuo della professionalità dei singoli. La Scuola assurge così da un lato a baluardo della indipendenza di giudici e pubblici ministeri, e da argine concreto al pericolo di una sostanziale separazione delle carriere rappresentando il luogo della crescita della comune cultura della giurisdizione, dall'altro si fa strumento per il perseguimento di un dovere istituzionale, quello dello sforzo verso un sempre più elevato livello di qualità del servizio. La realizzazione di una funzione di tale delicatezza può essere realizzata, secondo lo stesso decreto legislativo che l'ha istituita, da un lato attraverso il coordinamento con l'organo costituzionale di autogoverno, dall'altro nel rispetto di quel principio di indipendenza che la norma riconosce in favore dei membri chiamati a far parte del Comitato direttivo. Le recenti tensioni sorte in occasione del corso sulla giustizia riparativa, con la presa di posizione non del Csm ma del suo Comitato di presidenza, evidenziano, anche alla luce della storia di questi quattro anni come raccontata da alcuno degli interventi raccolti, la necessità di definire un nuovo, più bilanciato, rapporto tra le due istituzioni, fondato sul dialogo e sulla collaborazione, mai sulla censura di tipo verticistico.

1. C.M.Verardi, *Il reclutamento e la formazione dei magistrati e degli avvocati*, in questa *Rivista*, 1997, I, 91, edizioni F. Angeli.

In proposito, va detto che se da un lato è insufficiente la sporadicità della elaborazione delle linee guida annuali da parte del Csm, ormai frutto di un burocratico adempimento all'obbligo di legge, dall'altro deve essere respinta con forza ogni tentazione di assoggettamento della Scuola all'organo di autogoverno (e tanto più, al suo vertice). Occorre evitare ogni antagonismo tra Csm e Ssm, che finirebbe per indebolire la stessa difesa delle prerogative costituzionali di autonomia ed indipendenza (oltre che compromettere l'autorevolezza e la visibilità internazionale della formazione italiana, come insegna la passata vicenda della mancata elezione di un componente italiano nel Comitato direttivo della rete europea di formazione giudiziaria): ma sarebbe perdente anche la linea della reciproca indifferenza e dell'incomunicabilità.

È necessario piuttosto favorire ed ampliare le occasioni di interlocuzione e di scambio tra due istituzioni che giocano un ruolo fondamentale nel dare corpo e materia alla collocazione istituzionale della magistratura nel sistema costituzionale, anche attraverso la crescita della consapevolezza del proprio ruolo presso gli stessi magistrati.

In quest'ottica, *Questione Giustizia* è convinta della opportunità di una valorizzazione del compito del Consiglio nell'ideazione delle linee generali per la formazione dei magistrati, che però non trasmodi mai nella tentazione di improvvisi interventi di controllo, e tantomeno di censura.

La stessa proposta di ricostituzione della IX commissione in seno al Consiglio può comportare ricadute positive se ed in quanto miri alla valorizzazione del dialogo con la Scuola: ma attraverso la stessa non deve passare surrettiziamente il tentativo di introdurre un mezzo di controllo dei contenuti della formazione stessa.

Come ricorda nel suo editoriale Renato Rordorf, la Scuola finirebbe per perdere la sua stessa ragion d'essere se le venisse negata l'autonomia nel dare concreta attuazione ai criteri ispiratori della formazione dei magistrati elaborati dall'organo di autogoverno. Solo una illuminata sinergia, ispirata ad una doverosa lealtà istituzionale, può realizzare il progetto di una formazione professionale destinata non solo ad elevare la consapevolezza del ruolo in capo ai singoli, e ad impedire la deriva burocratica dell'intero corpo dei magistrati, ma anche a costituire l'occasione di avvicinamento e di immedesimazione in un autogoverno che si fa veramente carico delle difficoltà della professione, e che si adopera per farvi fronte.

Le parole di Gaetano Silvestri, nel suo discorso di esordio come Presidente del comitato direttivo, vanno in questa direzione, procedendo a comporre un disegno dai contorni netti, lucidi, del tutto condivi-

sibili: ed è un disegno che va sostenuto, completato e rafforzato nei fatti, a partire da subito.

**3.** L'avvio della Scuola ha rappresentato un'impresa di notevole complessità e delicatezza. Si è compiuto uno sforzo titanico, attraverso il quale si è dovuto affrontare il nuovo, partendo da pochissimi mezzi e dalla necessità di risolvere problemi organizzativi non da poco, dovuti anche a quella che è la particolare ubicazione di Castel Pulci e dalla impossibilità di farne un luogo non solo in cui si dispensa sapere, ma più pienamente, in cui si trascorrono i periodi destinati alla propria formazione: meglio sarebbe stato disporre di un *campus*, vero e proprio, in cui trovare modo e tempo di condividere esperienze e vita quotidiana, in una dimensione collettiva capace di strappare il magistrato, soprattutto il più giovane e quello destinato alle sedi più remote, alla paura della solitudine. A questa mancanza bisogna sapere ovviare per altre vie.

Lo sforzo ha comunque prodotto molto (si vedano in proposito i dati sulla formazione iniziale e su quella permanente), e soprattutto va detto che è stato capace di radicare nel corpo della magistratura l'idea che quella di Scandicci è la sua Scuola, che accompagnerà la carriera sin dagli esordi e poi negli snodi essenziali quali il passaggio ai ruoli direttivi. Semmai dai contributi raccolti si avverte il bisogno di più Scuola, di una presenza ancora più significativa e assidua, che marchi la sua presenza anche nell'evolvere della carriera (soprattutto dopo l'accesso alle funzioni direttive) consentendone il progressivo adeguamento culturale. Una Scuola che accentui coraggiosamente la sua originalità e la sua unicità abbandonando o comunque riducendo la reiterazione di schemi tradizionali di insegnamento, per incrementare e potenziare l'approccio alla specificità dell'essere magistrato. Sfuggendo dalla tentazione di prefigurare un modello di magistrato al quale adeguarsi (queste le condivisibili parole di Gaetano Silvestri nel suo discorso al Csm), ma piuttosto mettendo in mano al singolo un armamentario ragionato che sappia rompere la crosta della routine e stimolare alla sfida intellettuale.

Per ottenere questo serve anche un adeguato investimento. Ed è ora di sollecitare il Ministro a prendere consapevolezza della necessità di aumentare dotazioni di materiale e di personale, e di ampliare il numero dei componenti del Comitato direttivo, evitando i distacchi solo parziali.

**4.** Ma la Scuola potrà difendere la propria indipendenza, e sottrarsi ad ogni tendenza egemonica esterna, se saprà avvicinarsi di più e meglio alla realtà della magistratura odierna e rappresentarne al meglio la contemporaneità, senza mai perdere la dimen-

sione della sua storia e della strada compiuta negli anni di esperienza repubblicana attraverso una serie di cambiamenti di tipo sia ordinamentale, sia sociale. La sua ubicazione appartata, sopraelevata rispetto al disordine quotidiano, non sia simbolo di una sua lontananza dalla vita professionale e dai suoi bisogni. Spaventano le affermazioni (dettate soprattutto da intento polemico) di coloro che proprio in occasione del deflagrare del caso sul corso in materia di giustizia riparativa, hanno negato che si potesse dare ingresso agli *ex* terroristi nel “tempio” della formazione della magistratura. Che quello che sarebbe consentito in un convegno, non sia invece permesso in un corso di formazione a Castel Pulci, è frutto di una visione che, lungi dal valorizzare il ruolo della Scuola, lo mortifica in una dimensione distaccata e sterilizzata, che non serve a crescere.

E per aprire le porte al cambiamento serve innanzitutto affrontare la questione di genere, che sembra ingiustificatamente trascurata nella composizione del Comitato direttivo e nella scelta dei relatori. Il punto sta non solo e non tanto nella formale rappresentanza della reale composizione del corpo dei magistrati (il 65% dei Mot appartiene al genere femminile), quanto nella necessità di una riflessione a proposito di una possibile ricaduta sui contenuti, e sui linguaggi, della giustizia.

Né può eludersi la questione generazionale. Il massiccio ingresso di nuovi magistrati negli ultimi anni, peraltro spesso già provenienti da precedenti esperienze lavorative, e d'altro canto il pesante pensionamento delle generazioni più avanzate dovute anche alla riduzione del limite di permanenza, è un fatto che non può essere ignorato né nella progettazione dei piani di formazione, né nella individuazione del corpo docente su cui devono innestarsi con maggiore determinazione le energie di coloro ai quali oggi in così elevato numero è affidata l'amministrazione della giustizia.

## 5. Sui contenuti, per punti:

### Formazione iniziale

È giusto partire dalle osservazioni di chi ne ha usufruito, che chiede espressamente l'abbandono dello schema della lezione frontale, per consentire l'approccio per punti problematici, rispetto ai quali offrire le possibili soluzioni interpretative. D'altronde, lo studio sostenuto per il concorso ha già costituito l'occasione per la costruzione di un sapere sistematico: è poco utile la ripetizione di insegnamenti teorici, è giusto invece che la Scuola elabori prima, e fornisca poi, un materiale specificamente rivolto alla formazione di una professionalità calata nel vivo del

lavoro di magistrato. Ed è fondamentale che la Scuola aiuti a riflettere, e ad interrogarsi, sulla funzione e sul ruolo del magistrato, sul significato dell'autonomia come garanzia e non come privilegio. Occorre uno sforzo di elaborazione, ed un portato di esperienza, che deve sfuggire da ogni episodicità: è davvero impraticabile la strada di un gruppo di *tutor* stabilmente destinato allo svolgimento del compito di seguire i Mot, capace di interpretare i bisogni formativi e soprattutto di fornire a ragion veduta concreti elementi di valutazione, su cui incominciare a costruire un fascicolo personale sganciato da stereotipi e da formule ripetitive?

### Formazione permanente

Il recente “caso” del corso sulla giustizia riparativa è l'occasione per riprendere il tema centrale sulla formazione che vogliamo. L'esperimento tentato dal precedente Comitato direttivo ha sollevato una serie di reazioni in parte anche inaspettate, per veemenza ma soprattutto per la chiusura mostrata rispetto a temi e storie che pure riguardano – eccome – l'attività dei magistrati. Ora, se vogliamo evitare quel pericolo di distacco dal sentire dei magistrati di cui si diceva sopra, forse occorre che progetti di tale impatto e capacità innovativa (quanto più necessari) perdano del tutto ogni aura intellettualistica e coinvolgano in prima persona gli operatori giudiziari ed i magistrati professionalmente coinvolti nella specificità del tema. Nell'occasione occorre riflettere sul fatto che in argomento non si sono sentite voci contrarie provenienti dai destinatari privilegiati del corso, ossia dei magistrati di sorveglianza, e questo a priori avrebbe dovuto costituire il punto di forza dell'iniziativa. Occorre avere ancora e sempre il coraggio di sperimentare, consentendo allo sguardo di spaziare altrove, ma tenendo ben saldi i piedi nel quotidiano e nello specifico del lavoro. È necessario rafforzare lo scambio con le esperienze della formazione decentrata: anzi, sarebbe doveroso rendere stabili e costanti questi rapporti.

### Formazione dei dirigenti

Il tema è nodale. Il sistema ordinamentale introdotto con le riforme del 2006/2007 nel volgere di pochi anni ha determinato un cambiamento antropologico nel profilo individuale del Magistrato. La carriera diventa obiettivo primario e il sistema di selezione si rivela in molti casi insoddisfacente. Bisogna potenziare il ruolo della Scuola nel fornire al Consiglio elementi concreti di valutazione sui candidati. Oggi, la partecipazione al corso propedeutico non sembra rispondere ad altro scopo che a quello di adempiere all'obbligo di legge.

Su un punto così nevralgico si misura l'importanza fondamentale della collaborazione tra Ssm e Csm. Sin qui, il Consiglio ha puntato soprattutto a circoscrivere gli ambiti di possibile interferenza nella scelta da compiersi. Gli elementi di valutazione offerti dalla Scuola consistono essenzialmente, oltre che nel giudizio sulla «diligente e proficua partecipazione al corso», nella valutazione di un elaborato svolto dai partecipanti «in remoto», entro 20 giorni dalla fine del corso, la cui qualità è determinata anche dall'investimento di tempo da dedicarvi, lasciata alla discrezione del singolo. Su queste premesse, si tratta di materiale che non può dare oggettivi e credibili elementi di discernimento, sì che dall'attività della Scuola non può venire un concreto ausilio rispetto a quello che è il momento delicatissimo della scelta del futuro dirigente. Una diversa collaborazione tra le istituzioni potrebbe e dovrebbe portare al potenziamento delle fonti conoscitive, nell'ottica di rendere il giudizio (che solo al Csm spetta) maggiormente ancorato alla conoscenza diretta delle capacità del candidato. Né avrebbe senso lasciare poi il dirigente nominato assolutamente arbitro dei propri successivi bisogni formativi: alla Scuola bisognerebbe dare il compito dopo quell'iniziale insegnamento, di seguire e supportare la successiva attività del singolo, attraverso la predi-

sposizione di attività formative che ne curino la crescita professionale.

### **Formazione internazionale**

Le difficoltà di dialogo e di cooperazione che si sono registrate in occasione del passaggio di testimone tra il Csm e la Scuola meritano una riflessione autocritica, soprattutto a seguito dell'accaduto in occasione del rinnovo del Consiglio direttivo della rete di formazione europea dei magistrati: occorre superare quelle divisioni, per mettere in campo una strategia comune che punti ad occupare nuovamente il centro della scena di un settore fondamentale. Continuare a guardare, ed a confrontarsi, con i sistemi stranieri, ed alle diverse modalità con cui si affrontano gli snodi decisivi della formazione dei magistrati (i rapporti con gli organi di autogoverno, la stretta connessione tra strutturazione della formazione iniziale e metodi di reclutamento, la specifica formazione dei dirigenti), è fattore di crescita e di rafforzamento della nostra struttura nazionale che oggi ha una storia ancora breve, ma a cui teniamo a garantire un solido e felice futuro. Questo numero di *Questione Giustizia* vuole contribuire a questo scopo.

## Gli autori

**Ernesto Aghina**, presidente di sezione del Tribunale di Napoli

**Daniele Cappuccio**, magistrato addetto all'Ufficio studi del Consiglio superiore della magistratura

**Franco Cassano**, vicepresidente vicario del Comitato direttivo della Scuola superiore della magistratura

**Maria Giuliana Civinini**, presidente di sezione del Tribunale di Livorno

**Caterina Criscenti**, Consigliere del Tar Sicilia, Referente per la formazione dell'Ufficio studi, massimario e formazione della giustizia amministrativa

**Beniamino Deidda**, già procuratore generale della Repubblica presso la Corte di appello di Firenze, già componente del Comitato direttivo della Scuola superiore della magistratura

**Kay Evans**, consulente del Judicial College (Inghilterra e Galles) in materia di Educazione e Sviluppo

**Gabriele Fiorentino**, magistrato addetto all'Ufficio studi del Consiglio superiore della magistratura

**Giacomo Fumu**, consigliere della Corte di cassazione, già componente del Comitato direttivo della Scuola superiore della magistratura

**Simone Gaboriau**, membro del Consiglio di amministrazione di Medel, già presidente di sezione onoraria della Corte di Appello di Parigi

**Carlos Gómez Martínez**, presidente della Corte d'appello di Palma di Majorca, già direttore della Scuola della magistratura del Consiglio superiore della magistratura spagnolo

**Silvia Governatori**, giudice del Tribunale di Firenze

**Alfredo Guardiano**, consigliere della Corte di cassazione

**Mariarosaria Guglielmi**, sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma

**Giovanna Ichino**, presidente di sezione del Tribunale di Milano

**Rosa H.M. Jansen**, presidente dell'Associazione olandese della magistratura, membro del comitato direttivo della Rete europea di formazione giudiziaria

**Guglielmo Leo**, componente del Comitato direttivo della Scuola superiore della magistratura

**Joele Long**, ricercatrice di Diritto privato e docente di Diritto di famiglia presso il Dipartimento di giurisprudenza dell'Università di Torino

**Ilio Mannucci Pacini**, presidente di sezione del Tribunale di Milano

**Matteo Marini**, giudice del Tribunale di Reggio Emilia

**Piergiorgio Morosini**, componente del Consiglio superiore della magistratura

**Valerio Onida**, già presidente della Corte costituzionale, già presidente della Scuola superiore della magistratura

**Renato Rordorf**, presidente aggiunto della Corte di Cassazione, direttore di Questione Giustizia

**Rita Sanlorenzo**, sostituto procuratore generale della Repubblica presso la Corte di cassazione

**Adriano Scudieri**, sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano

**Sergio Sottani**, procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Forlì

**Edith Van Den Broeck**, procuratore (Belgio), rappresentante del Belgio nella Rete europea di formazione giudiziaria con ruolo di Presidente di vari gruppi di lavoro