Relazione al Parlamento sullo stato della giustizia (Anno 2003)

(Deliberazione del 14 aprile 2004)

Il Consiglio superiore della magistratura, nella seduta del 14 aprile 2004, ha approvato la seguente deliberazione:

Relazione al Parlamento sullo stato della giustizia

(Anno 2003)

Testo approvato nella seduta del 14 aprile 2004

INDICE

PREMESSA	pag. 1
-----------------	--------

PARTE PRIMA **Il contesto europeo.**

Il magistrato nazionale come magistrato europeo: l'esigenza della formazione professionale.

1. Il ruolo dei giuristi nella costruzione europea del diritto	pag. 5
2. I caratteri originali della costruzione europea: dalla Comunità al progetto di Trattato costituzionale	pag. 6
3. La giurisdizione e il diritto comune europeo	pag. 11
4. Le ragioni del tema: significato ed importanza della formazione nelle professioni legali	pag. 14

PARTE SECONDA **La formazione professionale del magistrato.**

Capitolo Primo.

La formazione *post lauream* e l'accesso al concorso in magistratura.

1. Le scuole di specializzazione per le professioni legali. Ricognizione dell'esistente e prospettive di riforma	pag. 19
2. Il concorso per l'ammissione in magistratura	pag. 23

Capitolo Secondo.

Le strutture della formazione in servizio: origini ed attuali articolazioni.

1. Breve storia dell'attività di formazione in servizio	pag. 29
2. L'istituzione della Nona Commissione	pag. 31
3. Il comitato scientifico	pag. 31
4. La rete di formatori locali	pag. 32

Capitolo Terzo.

Contenuti e metodi dell'attività di formazione in servizio.

1. La formazione iniziale	pag. 34
2. La formazione permanente	pag. 37
3. La formazione per il mutamento di funzioni	pag. 41
4. La formazione dei dirigenti	pag. 41
5. I laboratori di autoformazione	pag. 45
6. La formazione della magistratura onoraria	pag. 47
7. Strumenti metodologici e attività formativa	pag. 52
8. Le iniziative in collaborazione	pag. 54

PARTE TERZA

Obiettivi e nuovi percorsi della formazione in servizio dei magistrati.

Capitolo Primo.

La dimensione europea della formazione dei magistrati.

1. La cooperazione giudiziaria europea	pag. 56
2. La cooperazione europea per la formazione in servizio dei magistrati	pag. 59
3. La crescita di una cultura comune dei magistrati europei	pag. 61
4. La rilevanza del processo di integrazione in Europa	pag. 63

Capitolo Secondo.

Linee evolutive e prospettive. La Scuola della Magistratura.

1. Il valore della effettività della giurisdizione	pag. 67
2. Formazione volontaria e formazione obbligatoria	pag. 73
3. Formazione e deontologia	pag. 76
4. Formazione e valutazione di professionalità	pag. 80
5. Le prospettive di una Scuola della Magistratura	pag. 83
5. Conclusioni	pag. 87

Bibliografia	pag. 90
---------------------	---------

PREMESSA

La questione della formazione professionale in servizio del magistrato ha formato oggetto della Relazione al Parlamento del 1994. A circa dieci anni la necessità di una nuova riflessione sullo stesso tema nasce da considerazioni che vanno oltre gli auspicati, ed in gran parte realizzati, obiettivi che già allora si ponevano all'azione consiliare.

Il Consiglio superiore della Magistratura ha speso molte energie sul fronte della formazione dei magistrati, anche ponendosi alcuni obiettivi di azione concreta.

Innanzitutto ha agito progressivamente per dare stabilità all'impegno formativo, nel senso sia della formazione in servizio iniziale che di quella continua, nella prospettiva di farne lo strumento principale di rafforzamento delle professionalità.

Quindi ha lavorato con la consapevolezza di dover affinarne i metodi, con una sempre maggiore attenzione anche alla importanza delle tecniche formative.

È così venuto istituendo una struttura articolata, che vede l'apporto di organi centrali di recente istituzione, come il Comitato scientifico di ausilio alla competente Commissione referente del Consiglio, e di organi periferici distrettuali, come i formatori decentrati per l'avvio di iniziative formative locali, in grado capaci di coinvolgere numeri parziali ma sempre crescenti di magistrati.

La scelta di riproposizione del tema vuole essere insieme occasione di una verifica critica di quanto è stato fatto e di rispondere al bisogno di affermarne la centralità nei programmi di politica giudiziaria nell'attuale periodo storico, qualificato dalla accelerazione dei processi di unificazione europea.

Questi, infatti, anche per lo stretto legame con l'espansione dei diritti, tendono a proiettare le magistrature nazionali in contesti operativi culturalmente più ampi, arricchiti dall'intreccio delle plurime esperienze nazionali.

Poco tempo addietro ha preso l'avvio la Conferenza intergovernativa per l'approvazione del progetto di Costituzione dell'Unione europea, che segna un passaggio di indiscutibile valore storico nella costruzione dell'Europa come entità sovranazionale autonoma dagli Stati membri.

Il significato dell'evento non è sminuito dalle difficoltà che hanno caratterizzato la prima fase dell'iter di adozione della Costituzione europea,

che non si è concluso, come invece era auspicabile, nel semestre di Presidenza italiana del Consiglio europeo.

Il solo ragionare di una Costituzione per l'Europa, già oggi anticipata nella dimensione materiale dalla Carta dei diritti di Nizza e dalle elaborazioni giurisprudenziali sulle tradizioni costituzionali comuni, fa pienamente intendere l'insufficienza del modello della mera cooperazione tra Stati sovrani a dare conto della complessità e novità del processo di integrazione.

Come evidenziato nel documento conclusivo della Presidenza del Consiglio europeo di Salonicco del 19 e 20 giugno 2003, il progetto di trattato costituzionale costituisce "un passo storico verso la realizzazione degli obiettivi dell'integrazione europea", perché, tra l'altro, avvicina l'Unione ai suoi cittadini e ne rafforza il carattere democratico.

L'effettività di entrambi i meriti riconosciuti al progetto di Trattato dipende in buona parte dalla capacità di reazione degli organi istituzionali statuali, le cui attribuzioni siano per necessità coinvolte.

Il rafforzamento del carattere democratico e l'avvicinamento della Unione ai suoi cittadini, con l'implicita attestazione della attualità della cittadinanza europea, trovano anche e soprattutto nella sfera giudiziaria una base robusta ed una naturale mediazione applicativa.

E l'opera della magistratura è tanto più efficace quanto più i magistrati nazionali sono consapevoli della immanenza della dimensione europea nella loro quotidiana attività.

Il Consiglio superiore della Magistratura, a cui compete l'onere della formazione dei magistrati, intende contribuire al processo, per il vero già iniziato da alcuni anni, di maturazione nei magistrati italiani di una coscienza giuridica europea anche se questo, ovviamente, non significa l'esaurimento dello sforzo formativo in un unico obiettivo, per quanto importante possa essere.

La formazione professionale dei magistrati conserva una polivalenza finalistica, non contraddetta dall'assunzione da parte dei magistrati della veste di giuristi europei. La formazione del giurista europeo non si esaurisce nell'attenzione ai momenti di comunicazione tra ordinamenti giuridici a volte tanto diversi e forti della memoria storica sulle grandi tradizioni giuridiche, di common law e di civil law, che sono il fondamento della civiltà giuridica europea.

Essa significa infatti formazione che nella pluralità dei suoi campi di intervento conservi la costante europea della sua base culturale e dell'evoluzione degli stessi sistemi giuridici nazionali.

Se però si riflette sul fatto che la formazione professionale risponde strutturalmente al bisogno di crescita dell'efficienza della risposta alle istanze di tutela rivolte all'apparato giudiziario, si coglie un profilo di estremo interesse proprio in chiave di incentivazione del processo di integrazione europea.

L'Unione europea è fenomeno di assoluta originalità, perché precorre l'atto fondativo più alto della sua legittimazione istituzionale, quale è il Trattato di Costituzione. Decenni di positiva sperimentazione provano la bontà di una iniziale intuizione, che ha voluto la progressiva costruzione dello spazio europeo muovendo dal soddisfacimento di quelle esigenze delle comunità coinvolte, di cui le singole dimensioni di sovranità vive avrebbero avuto non poche difficoltà a tener adeguato conto.

Per siffatto carattere genetico la Comunità e l'Unione come tali, grazie alla loro cultura fondativa, hanno potuto e dovuto improntare la loro azione a parametri di efficienza più che le istituzioni statuali, per conquistare operativamente legittimazione e fiducia.

Può allora dirsi che il recupero di efficienza nella prestazione dei servizi istituzionali marcatamente statuali, come è per molti aspetti il servizio giudiziario, risponde ad una vocazione europeista.

L'attenzione a questo profilo è negli anni cresciuta come virtuoso effetto riflesso delle politiche comunitarie sulla vita delle istituzioni interne.

Il risultato è che, al di là degli spazi settoriali di intervento, si sono prodotte benefiche contaminazioni culturali.

In questo senso il rafforzamento dello sforzo formativo dei magistrati, con l'indefettibile obiettivo di aumentarne le capacità tecniche e la sensibilità all'etica professionale, rivela la naturale conformazione al disegno di unificazione dell'Europa, al di là dei programmi immediati che possono anche esaurirsi in spazi non lambiti dall'intervento sovranazionale.

Merita poi pari considerazione l'aspetto della proliferazione dei cd. nuovi diritti, che chiamano le magistrature nazionali a ricercarne le premesse culturali nel contesto europeo o comunque sovranazionale.

Buona parte della legislazione interna, che riconosce diritti non espressamente sanciti dalla Costituzione non foss'altro che per ragioni storiche, ha origine negli atti di normazione comunitaria.

Spesso le istituzioni europee sollecitano i Legislatori nazionali a tenere il passo con le necessità di tutela, di nuova tutela, che i processi di modernizzazione impongono.

La ragione si rinviene nel fatto che le relazioni economiche e di mercato, ambito di elezione dell'intervento comunitario, costituiscono la privilegiata occasione per apprezzare l'innovazione e per misurarsi con le necessità crescenti di dare protezione ai diritti fondamentali nelle varie forme in cui essi sono portati ad atteggiarsi.

Si pensi, per mero esempio, al diritto all'ambiente ed al diritto alla privacy, alla cui tutela rafforzata nell'ordinamento interno ha dato un rilevante contributo la normativa europea, che ha valorizzato i profili contenutistici nuovi dei diritti fondamentali, già inseriti in Costituzione.

È allora opportuno che i magistrati nazionali accrescano la capacità di percezione del contesto culturale in cui si moltiplicano le situazioni di tutela, per cogliere meglio ed in pieno i significati di valore e quindi per tradurre con prontezza ed efficacia la statuizione astratta in regola dell'agire concreto.

PARTE PRIMA

Il contesto europeo.

Il magistrato nazionale come magistrato europeo: l'esigenza della formazione professionale.

1. Il ruolo dei giuristi nella costruzione europea del diritto.

Se si volge lo sguardo al processo di costruzione dello spazio giudiziario europeo, come spazio di libertà e di diritti giudiziariamente tutelati, e se si ha cura di leggerne storicamente l'evoluzione, si coglie come dato qualificante l'assenza di un centro unitario di produzione normativa, detentore del monopolio della giuridicità.

Di contro, si nota invece una frammentazione dei luoghi di propulsione pluralistica della giuridicità degli assetti regolativi, caratterizzati da una spiccata prossimità ai continui e veloci mutamenti dei bisogni di disciplina espressi dalla complessità crescente dei rapporti economici e sociali.

In un contesto segnato dalle naturali ed insopprimibili tendenze del diritto a valicare i confini nazionali degli Stati, sullo sfondo di un più ampio scenario di globalizzazione dei mercati e delle realtà produttive, il ruolo dei giudici, ma più in generale dei giuristi, si coglie nella contribuzione per nulla marginale alla progressiva opera di costruzione dello spazio giudiziario europeo.

L'illusione, nata con lo Stato moderno di derivazione ottocentesca, secondo cui il giudice è chiamato ad un compito meramente applicativo delle regole poste dai detentori di un potere sovrano, unica espressione del diritto, è tramontata anche per effetto dei fenomeni sovranazionali della costituzione della Comunità e dell'Unione europea, che hanno sin da subito coinvolto le Corti supreme, ma anche i giudici delle istanze inferiori, e, come si è detto, l'intero ceto dei giuristi, nell'opera ardua ed essenziale di composizione sistematica della pluralità ed eterogeneità del tessuto giuridico, derivato dalle molteplici e sempre più diversificate fonti, refrattarie ad essere ordinate e comprese secondo il tradizionale modello di gerarchia.

Ed il segno del contributo dei giuristi alla costruzione europea è stato in linea con l'ispirazione profonda del costituzionalismo del secondo dopoguerra: la costruzione di un'Europa dei diritti e delle libertà.

E' noto come, nei suoi passi iniziali, la *costruzione* europea abbia tenuto distinte la dimensione dell'integrazione economica, affidata alle istituzioni comunitarie, da quella della tutela dei diritti fondamentali, incentrata sul catalogo consacrato nella Convenzione europea per la salvaguardia dei

diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e sul ruolo della Corte di Strasburgo

Il contributo della cultura giuridica europea al processo di avvicinamento e di compenetrazione tra queste due dimensioni è stato decisivo.

Così la Corte di giustizia europea, fin dagli anni '70, ha introdotto nell'edificio comunitario il tema dei diritti fondamentali della persona e della loro tutela, utilizzando uno strumento giuridico dalla forte connotazione culturale, ossia il riferimento alle "tradizioni costituzionali comuni" agli Stati membri delle Comunità: nella sentenza *Nold* -14 maggio 1974 - la Corte di giustizia affermò con chiarezza che "i diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi generali del diritto di cui essa garantisce l'osservanza. La Corte, garantendo la tutela di tali diritti, è tenuta ad ispirarsi alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e non potrebbe, quindi, ammettere provvedimenti incompatibili con i diritti fondamentali riconosciuti e garantiti dalle Costituzioni di tali Stati."

Con il trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992 il percorso delineato dalla giurisdizione comunitaria è stato recepito e, per così dire, codificato: con il nuovo art. 6, punto 2, del Trattato UE viene solennemente affermato che "l'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario".

Ma è con la Carta dei diritti che i due percorsi originariamente separati confluiscono in quel che in dottrina è definito un atto pre-costituente di un processo costituente europeo.

Il merito della Carta di Nizza si apprezza nella capacità di riordinare razionalmente i contenuti ed i valori delle "tradizioni costituzionali comuni", così come esplicitati dall'elaborazione della Corte di giustizia, irrobustendoli di un significato innovativo, che ne amplia lo spettro di azione sino ad interessare settori della vita sociale (si pensi a quello delle nuove tecnologie), che le Costituzioni nazionali, anche solo per ragioni storiche, trascurano.

Questa trama di diritti e di valori, nella quale si intrecciano profili giuridici e dimensioni culturali, segna il cammino dell'Europa unita nei suoi momenti fondamentali: l'originalità della costruzione istituzionale e della forza normativa degli atti derivati; l'interazione tra le giurisdizioni nazionali e non, nella prospettiva di un diritto comune europeo; il progressivo rafforzamento della cooperazione giudiziaria tra gli Stati.

2. I caratteri originali della costruzione europea: dalla Comunità al progetto di Trattato costituzionale.

L'esistenza dell'ordinamento comunitario come ordinamento giuridico autonomo rispetto agli ordinamenti degli Stati nazionali non è più, e da tempo, questione controversa tra gli studiosi del diritto. I primi tentativi di immaginare le Comunità come enti pienamente ascrivibili alle usuali categorie del diritto internazionale, traendo esse origine da Trattati come qualunque altro soggetto od organizzazione internazionale, spiegavano la rilevanza all'interno degli ordinamenti nazionali degli atti normativi prodotti dalle istituzioni comunitarie con la regola tradizionale dell'affidamento esclusivo ed integrale dell'efficacia alla forza propria degli ordinamenti in cui erano destinate ad operare.

Questa prima sistemazione concettuale dovette però fare i conti con il profilo di indubbia e forte innovazione, consistente nella diretta applicabilità dei regolamenti comunitari, che in breve dimostrò l'inadeguatezza di approcci di elaborazione sistematica delle fonti normative comunitarie, incentrati sulla compenetrazione di queste con le fonti normative interne per una estensione ad entrambe della comune articolazione gerarchica.

È noto il percorso interpretativo, tracciato soprattutto dalla Corte costituzionale, e che ha condotto ad una radicalmente diversa descrizione dei rapporti tra ordinamento comunitario ed ordinamento nazionale, pur nel costante riconoscimento della prevalenza della normativa comunitaria.

La cd. sentenza *Granital* della Corte costituzionale – n. 170 del 5 giugno 1984 – segna il punto di arrivo di questa elaborazione, ribadendo che i due ordinamenti sono autonomi e distinti, ancorché coordinati secondo una ripartizione di competenza che sostituisce interamente l'ordine di gerarchia: la normativa comunitaria (in particolare i regolamenti, ma anche le direttive *self-executing*) non è qualificabile né come diritto internazionale, né come diritto straniero, né tanto meno come diritto interno. Tanto era stato già detto da precedenti pronunce, ma la sentenza appena sopra richiamata chiarisce ancor più i rapporti tra i due ordinamenti con la precisazione che le norme comunitarie sono di diretta applicazione nel territorio dello Stato per forza propria.

La giurisprudenza della Corte di Giustizia ha rafforzato i concetti di autonomia e prevalenza, chiamando gli ordinamenti interni ad una positiva azione di contribuzione all'effettività dell'ordinamento comunitario.

Con la sentenza "Van Eycke" – C 267/86 –, ad esempio, la Corte di Giustizia ha precisato che la supremazia del diritto comunitario si traduce anche nell'obbligo per gli Stati membri di non adottare, o mantenere in vigore, provvedimenti normativi, sia di legge che di regolamento, idonei a rendere di fatto inefficaci i principi espressi dal diritto comunitario, in quel caso i principi di libera concorrenza.

I contenuti di questa decisione sono stati poi ripresi in numerose sentenze anche recenti – "Arduino" C 35/99 -.

In una sentenza di qualche mese addietro – CIF c. Autorità Garante concorrenza e mercato, 9.9.2003 - la Corte di Giustizia ha innanzitutto ricordato che per giurisprudenza costante il principio del primato del diritto comunitario impone la disapplicazione di qualsiasi disposizione della legislazione interna in contrasto, anteriore o posteriore che sia alla norma comunitaria. Ha quindi precisato che l'obbligo di disapplicazione riguarda sia il giudice nazionale che tutti gli altri organi dello Stato, ivi comprese le autorità amministrative, con l'implicito dovere di adottare "tutti i provvedimenti necessari per agevolare la piena efficacia del diritto comunitario".

La supremazia della norma di ordinamento comunitario si manifesta dunque anche nella prevalenza su un diritto (od obbligo) sancito a livello di normazione nazionale.

La reciproca autonomia degli ordinamenti postula che quello nazionale non solo si ritragga nelle materie riservate alla Comunità, ma anche si adoperi positivamente per l'effettività delle norme e più in generale dei principi espressi dall'ordinamento comunitario.

Il giudice italiano pertanto ha l'obbligo, al pari di qualunque altra autorità statale, di applicazione della normativa comunitaria.

Nel riconoscere che la materia è da tale regola e non dalla norma interna disciplinata, fa esclusivo riferimento al sistema dell'ente sopranazionale: diventa così giudice della Comunità, giudice di un ordinamento *altro* rispetto a quello nazionale e quindi sperimenta il superamento della dimensione di sovranità statale nella configurazione classica tradotta nella articolazione gerarchica del sistema delle fonti.

La preminenza della legge come espressione principe della sovranità dello Stato era per il vero già stata messa in crisi dalla Costituzione repubblicana, che aveva obbligato il giudice ad andare oltre la legge per coglierne i valori costituzionali di riferimento ed orientarne interpretativamente il significato precettivo. La legge aveva così già esaurito la funzione di espressione primaria di sovranità ed il compito giudiziale era arricchito di una complessità interpretativa feconda di soluzioni avanzate per la capacità di coniugare le esigenze di regolazione del caso concreto con il soddisfacimento delle istanze di tutela e promozione di un sistema di valori costruito intorno alla centralità della persona e dei suoi diritti fondamentali.

L'opera conformativa della Carta costituzionale sulle attività di interpretazione applicativa delle fonti normative tradizionali non poneva comunque in discussione uno degli aspetti del principio di sovranità nazionale, storicamente costituito dalla appartenenza esclusiva della giurisdizione, e quindi dell'apparato giudiziario, al comune ceppo delle funzioni ed articolazioni organizzative statuali. La Carta costituzionale, scalzando la legge dalla posizione di vertice della gerarchia delle fonti normative statuali, non implicava la possibilità che la giurisdizione nazionale potesse conoscere momenti di

estraneità all'ordinamento interno, la cui attuazione sembrava esaurirne le vocazioni funzionali.

L'ingresso in scena dell'ordinamento comunitario ha dato avvio ad un processo, oggi molto visibile, di allentamento del vincolo di esclusiva appartenenza del giudice all'apparato dello Stato nazione, per la proiezione in un ordinamento sovranazionale. Quest'ultimo postula efficacia diretta ed applicazione uniforme delle sue regole all'interno dei singoli Stati, che hanno dato vita alle Comunità ed all'Unione, i cui caratteri costitutivi sono di assoluta originalità nel panorama delle organizzazioni sovranazionali.

Il principio dell'applicabilità diretta contribuisce a delineare ma non spiega da solo il giudizio di originalità per le Comunità e l'Unione europea. Occorre infatti tener presente altri profili, che completano i tratti qualificanti delle istituzioni europee.

Gli Stati membri hanno devoluto alla Comunità funzioni sovrane in settori sempre più ampi, con inevitabile limitazione della loro sovranità, e ciò è avvenuto ed avviene non con la individuazione di definiti ambiti di intervento ma con l'indicazione degli obiettivi da raggiungere, il che evidentemente funge da fattore di progressiva espansione dei compiti della Comunità. È pur vero che le istituzioni comunitarie non dispongono di competenze generali e che in conformità al principio funzionalista dispongono di competenze definite, volte al perseguimento di determinati obiettivi, ma la teoria dei poteri impliciti ed il meccanismo di cooperazione rafforzata costituiscono i fattori di allargamento delle competenze comunitarie.

Secondo le previsioni dei Trattati istitutivi, ove sia necessario che si sviluppi un'azione della Comunità per il raggiungimento di uno degli scopi da essi posti, è consentito assumere le disposizioni del caso da parte del Consiglio con deliberazione unanime, su proposta della Commissione e dopo aver consultato il Parlamento europeo. Si ha così un'attribuzione sussidiaria di poteri, che arricchisce il principio di attribuzione, in forza del quale la delimitazione delle competenze dovrebbe salvaguardare i confini di sovranità degli Stati nazionali.

Ed ancora, la Comunità vive di istituzioni proprie, che agiscono nel suo interesse esclusivo, senza vincoli anche modesti di collegamento con gli Stati membri: in questo contesto la Commissione ed il Parlamento (come peraltro anche la Corte di Giustizia), i cui procedimenti decisionali sono del tutto indipendenti da incidenze degli Stati membri, segnano la maggiore distanza dalle forme tipiche dei poteri di azione di qualunque ente internazionale, proiettandosi in una prospettiva sovranazionale.

Questi fattori di originalità istituzionale, combinandosi col principio, già di per sé fortemente innovativo, dell'applicabilità diretta della normativa comunitaria, ne potenziano gli effetti appena sopra richiamati di europeizzazione dei giudici nazionali ed offrono ulteriori possibilità di

contaminazione degli ordinamenti giuridici degli Stati membri, attraverso ad esempio le forme di cooperazione giudiziaria.

A fronte di siffatte peculiarità, la Comunità è segnata al contempo da elementi che rafforzano la sua appartenenza al novero delle tradizionali figure internazionali: il riferimento è alla crescita del ruolo degli organismi spiccatamente intergovernativi, quali il Consiglio europeo, che mette in evidenza la preferenza accordata ad un modello già fortemente sperimentato di cooperazione tra i Governi, con un conseguente compressione della dimensione sovranazionale delle scelte decisorie, quasi a bilanciare il riconoscimento diffuso della prevalenza del diritto comunitario. Descrive bene lo stato dell'evoluzione istituzionale della Comunità l'osservazione di un rapporto dialettico e/ conflittuale tra gli organi, che più sono espressione del principio sovranazionale (Commissione, Corte di Giustizia e Parlamento) e quelli, che tradizionalmente rispondono alle istanze intergovernative (Consiglio dell'Unione europea e Consiglio europeo), nella ricerca di un ruolo di cogestione del processo decisionale

Una sintesi di queste dinamiche è prefigurata dal progetto di Trattato per la Costituzione europea.

L'art. 28 della nuova Carta contempla il sistema giudiziario europeo, incentrato sulla Corte di giustizia, che comprende la Corte di giustizia europea, il Tribunale e i tribunali specializzati, e ha il compito di assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione della Costituzione.

L'art. 41 costituisce uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, che verrà reso effettivo anzitutto mediante l'adozione di leggi europee e leggi quadro europee dirette, se necessario, a ravvicinare le legislazioni nazionali. Si favorirà inoltre la fiducia reciproca tra le competenti autorità degli Stati membri, in particolare sulla base del riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziarie. Si attuerà infine una cooperazione operativa delle competenti autorità degli Stati membri, compresi i servizi di polizia, i servizi delle dogane e altri servizi specializzati nel settore della prevenzione e dell'accertamento delle infrazioni penali

La parte II costituisce la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione. Il titolo VI riguarda la giustizia e stabilisce il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale (art. II-47); la presunzione di innocenza e i diritti della difesa (art. II-48); i principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene (art. II-29); il diritto a non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato (art. II-50).

Nella parte III, gli artt. 170 e 171 contengono i principi generali della cooperazione giudiziaria, rispettivamente in materia civile e in materia penale. Di particolare rilievo sono le statuizioni relative al riconoscimento reciproco delle decisioni e quelle che, per favorire il raggiungimento dell'obiettivo, dettano una sorta di "norme minime" da osservarsi nei vari sistemi nazionali.

Realistico e molto significativo è che entrambi gli articoli prevedano sostegni diretti a favorire la formazione dei magistrati e degli operatori giudiziari. Non si può ignorare infatti che la fedele attuazione del nuovo ordinamento costituzionale e l'effettivo progresso verso una reale cooperazione tra le diverse comunità nazionali restino – come sempre avviene - in larga misura affidati al modo come le norme verranno intese e applicate.

3. La giurisdizione e il diritto comune europeo.

Di un diritto comune europeo può oggi a ragione discutersi, certo evitando l'ingenua tentazione di riproporre meccanicamente schemi concettuali del passato, inadatti giocoforza a leggere criticamente i fenomeni attuali di integrazione europea.

L'espressione torna comunque utile per cogliere nell'evoluzione in senso sovranazionale degli ordinamenti statuali la loro apertura al dialogo reciproco.

L'esperienza delle codificazioni nazionali e degli ordinamenti chiusi del secondo Ottocento non è certamente passata invano, E tuttavia l'influsso innegabile della grande tradizioni del diritto comune non può essere letto esclusivamente nella sua versione e fase storica medievale di diritto romano – canonico con l'interpretatio doctorum di un'Europa ancora in assenza di consolidati Stati nazionali.

Il tardo diritto comune post-medievale, infatti, fu un complesso di regole normative prodotte non solo dalle fonti statuali, bensì da plurime istanze di potere decisionale; ed il suo riassetto sistematico fu soprattutto dovuto ai giuristi, - veri artefici dell'unità giuridica europea – e quindi in misura rilevante alla giurisprudenza dei tribunali.

Questi seppero intessere fruttuose relazioni di dialogo reciproco, incuranti dei confini statali, non trascurando la possibilità di ricercare soluzioni applicative nelle esperienze "straniere", grazie al permanere di un humus comune e di un'unica cultura giuridica: la *communis opinio fori totius orbi*.

Sia pure in un contesto storico assolutamente diverso, la creazione dell'attuale spazio giudiziario europeo deve in gran parte il suo consolidamento e la sua espansione alle capacità e disponibilità intellettuali delle magistrature nazionali di aprirsi culturalmente al dialogo.

E proprio nella esperienza del diritto tardo comune di antico regime occorre rintracciare i non rari aspetti di reciproca comunicazione e di omogeneità delle due grandi tradizioni giuridiche, *common law* e *civil law*, che convivevano nello spazio giudiziario europeo e che le chiusure nazionalistiche specie del XIX secolo avevano occultato.

Il recupero di un comune patrimonio giuridico non può che essere favorito e comunque necessitato dal coinvolgimento delle magistrature nazionali, perché anche nello spazio giudiziario europeo - come una volta nel

diritto comune medievale e postmedievale - è dei tribunali il compito di mediazione applicativa nella pluralità delle fonti, una volta che si è sperimentata realisticamente l'illusione che il potere centrale, anche se assoluto, potesse ergersi a garante delle autarchie ordinamentali.

Fortunatamente lo sforzo culturale di conversione alla dimensione europea non trova i magistrati italiani impreparati.

I magistrati italiani sono già magistrati europei, anche se è oramai necessario che questa constatazione si estenda a tutti, in dimensione diffusa e consolidata. Essi lo sono, come si è già rilevato, non solo per la provenienza europea delle norme che sono chiamati ad applicare, ormai da tempo non più circoscritte alla dimensione economico-commerciale, ma attinenti a momenti essenziali degli ordinamenti e incidenti su aspetti cruciali della vita sociale (si pensi alla direttiva per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro o a quella per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica).

La proiezione europea della giurisdizione italiana ha assunto, infatti, connotati che si svincolano dalla *mediazione* statale nella "riproduzione" delle norme provenienti dalle fonti comunitarie, tracciando percorsi giurisprudenziali che ribadiscono il definitivo tramonto della visione del diritto sovra-nazionale come "diritto degli Stati".

Esemplare al riguardo è la controversa vicenda giurisprudenziale relativa alla risarcibilità del danno subito dal singolo in conseguenza della tardiva attuazione da parte dello Stato italiano di una direttiva comunitaria. Indipendentemente da qualsiasi valutazione sul merito della vicenda stessa e sulle diverse, opposte soluzioni accolte sul tema dalla recente giurisprudenza, va sottolineato come l'orientamento favorevole al riconoscimento della responsabilità civile dello Stato sia stato argomentato anche attraverso un *dialogo* avviato dai nostri giudici con la Corte di giustizia europea. "Se è vero che la sentenza della corte europea fa stato soltanto sulla controversia in cui è stata emessa, è altrettanto vero che essa ha comunque efficacia di precedente, cui può ben farsi riferimento nella decisione di questioni analoghe, e che pertanto i principi così affermati dalla giurisprudenza comunitaria superano i limiti del giudizio in cui sono stati pronunciati. Ciò è naturale corollario, dal punto di vista sistematico, della *ratio* della norma dell'art. 177 del trattato, che affida alla corte europea l'interpretazione delle norme comunitarie, ed essendo evidente, secondo comune razionalità, che il contenuto interpretativo della sentenza comunitaria, pur emesso per il caso concreto, abbia effetto per la fattispecie astratta in cui questo si inquadra. A tale principio, secondo cui la decisione interpretativa della Corte di giustizia europea trascende il caso specifico, si è adeguata anche la giurisprudenza di legittimità, che con recenti sentenze si è riportata alla giurisprudenza comunitaria in tema di danno subito dal cittadino per effetto della mancata

attuazione di una direttiva Cee» - Cass. Sez. III civile, 16 maggio 2003, n. 7630 -.

Il riferimento agli orientamenti interpretativi della Corte di giustizia europea contenuto nella sentenza della Corte di cassazione ora citata non esaurisce l'esemplificazione dei momenti attraverso i quali si è sviluppato e continua a svilupparsi il *dialogo* della giurisprudenza italiana con il giudice comunitario, un *dialogo* alimentatosi soprattutto grazie all'istituto del rinvio pregiudiziale (art. 234 – già 177 – Trattato CEE), significativamente paragonato ai meccanismi contemplati dal nostro ordinamento per l'instaurazione del controllo di legittimità costituzionale sulle leggi. L'interazione tra Corte europea e giudici nazionali, infatti, si è realizzata in una direzione, per così dire, *biunivoca*: non solo i giudici nazionali hanno sollecitato le competenze “di interpretazione e di validità” della Corte di giustizia, ma quest'ultima, in talune occasioni, ha affidato ai primi un ruolo decisivo nella individuazione dei *confini* tra diritto comunitario e diritto nazionale.

E' noto, ad esempio, l'orientamento della Corte di giustizia europea che, ancora una volta in analogia con la giurisprudenza della Corte costituzionale, utilizza quale parametro di giudizio quello che in dottrina è stato definito “*test* di ragionevolezza e/o proporzionalità”: ora ai fini della riflessione sul ruolo assunto dalla giurisdizione (o per meglio dire, dalle giurisdizioni) nella costruzione del «diritto comune europeo», è di grande rilievo osservare che, in alcuni casi, la Corte europea non ha svolto direttamente questo *test* di ragionevolezza e di proporzionalità della normativa statale rispetto a quella comunitaria, ma lo ha affidato al giudice nazionale, così chiamato ad assumere in prima persona la veste di un vero e proprio “giudice comunitario” - sent. 26 giugno 1997, causa C-368/95, *Familiapress* -.

Al di là – va ribadito – di qualsiasi valutazione di merito, gli orientamenti giurisprudenziali cui si è fatto cenno possono essere letti nella prospettiva delineata dalle analisi che, riflettendo sulle tendenze - non solo europee - alla «interattività» delle istituzioni giudiziarie, hanno sottolineato il ruolo svolto dalla Corte di giustizia europea nel contribuire a recidere il «cordone ombelicale» che lega gli organismi comunitari agli Stati; in questa ottica, l'esperienza giurisdizionale della Corte di giustizia, oltre a ridimensionare il ruolo delle «gerarchie» tradizionali esistenti all'interno degli Stati tra i diversi organi giurisdizionali e a favorire l'emersione di nuovi temi di rilievo costituzionale (soprattutto in materia di diritti dell'uomo), ha valorizzato la capacità interattiva - di *dialogo*, come si è detto - delle giurisdizioni dei diversi paesi.

Si osserva efficacemente che i fenomeni di globalizzazione fanno evolvere i caratteri tipici del potere giudiziario di diffusività e pluralismo in “interattività”, che è la capacità inedita delle Corti di stabilire reciproche relazioni, in una trama complessa di legami: ossia in una inedita capacità delle corti di stabilire connessioni, rinvii e rimandi reciproci, instaurando complessi legami di tipo

reticolare, anche tra paesi diversi e al di là di gerarchie tra fonti e nonostante la diversità delle culture giuridiche di appartenenza.

Quelle fin qui segnalate sono, evidentemente, tendenze di fondo testimoniate da orientamenti giurisprudenziali diversi, alcuni più consolidati, altri più incerti: è, tuttavia, significativo sottolineare come queste tendenze abbiano trovato sul terreno dei diritti fondamentali delle persone un terreno privilegiato.

Emblematica, al riguardo, è la travagliata vicenda relativa all'applicazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, una vicenda che ha visto il progressivo superamento delle posizioni di rigida chiusura originariamente assunte dalla giurisprudenza italiana svilupparsi attraverso orientamenti diversi e non certo univoci, ma destinati, secondo alcuni autori, a trovare linfa nella nuova formulazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione ("La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali").

Un'ulteriore, preziosa testimonianza della propensione della giurisprudenza europea – e di quella italiana, in particolare - a costruire "legami" giurisprudenziali sul terreno dei diritti e delle libertà dell'uomo è offerta dalle vicende interpretative relative alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Nonostante le profonde incertezze sulla stessa natura giuridica della Carta, la giurisprudenza ha mostrato subito di saperne cogliere il valore fondamentale, recependola come espressione delle «tradizioni costituzionali comuni» agli ordinamenti dell'Unione. Così, nel nostro Paese, autorevoli riconoscimenti della rilevanza della Carta di Nizza sono giunti prima dalla Corte costituzionale (con la sentenza n. 135 del 24 aprile 2002), poi dalla Corte di Cassazione (sezione lavoro, 11 novembre 2002, n. 15822) che, proprio attraverso il riferimento alla Carta, ha operato una sorta di contaminazione con il "diritto comune europeo" del concetto statutale per eccellenza, il concetto di ordine pubblico: «Per tale via si saldano l'ordine pubblico della repubblica al patrimonio di tradizioni costituzionali comuni ai paesi dell'Unione e i tratti fondamentali dell'ordine pubblico italiano a quelli dell'ordine pubblico dell'Unione nel quale l'ordinamento italiano si inserisce e dal quale è conformato. Con la riduzione delle differenze culturali e nella misura dell'emersione di una struttura giuridica unitaria, nell'ambito dell'Unione europea, l'ordine pubblico dei singoli ordinamenti, generato dai differenziati principi dei singoli Stati, tende ad uniformarsi».

4. Le ragioni del tema: significato ed importanza della formazione nelle professioni legali.

I complessi processi di integrazione europea vedono già pronto il Consiglio superiore della Magistratura ad assumere, con rinnovata consapevolezza sulle finalità e sui metodi, il compito della formazione dei

magistrati, perché proprio in quest'ambito ha già maturato esperienze significative. Tali esperienze costituiscono un patrimonio di strumenti operativi e di sensibilità culturali, che rendono meno arduo l'impegno di contribuzione alla realizzazione dello spazio giudiziario europeo.

Da tempo il Consiglio superiore della magistratura rende il <<servizio formativo>> nella radicata convinzione dell'importanza di una formazione continua, successiva alla formazione di base e alla formazione specialistica, che non solo promuova aggiornamento ed approfondimento ma che sia ragione di stimolo ad una pronta consapevolezza dei mutamenti che intervengono nella società.

Appaiono sempre meno attuali le teorie educative che operano una netta distinzione, in successione cronologica, del tempo della formazione, dell'istruzione, dal tempo in cui le cognizioni apprese vengono attuate.

L'esercizio di una professione, come oggi afferma la scienza dell'educazione, non è di per sé sufficiente all'aggiornamento della formazione di base e di quella specialistica ricevuta in vista dell'accesso o per il primo periodo di pratica professionale.

Specie per le professioni di livello superiore, come le professioni forensi, è fuorviante ritenere che sia sufficiente assicurare un primo ed unico periodo di formazione, destinato all'accumulazione di competenze, da poter poi spendere nell'esercizio pieno della professione.

L'affinamento delle professionalità deve invece far leva sul mutamento del rapporto tra l'acquisizione e l'utilizzazione della conoscenza, secondo un progetto di autoformazione, che abbandoni la distinzione gerarchica tra docente e discente, tipica delle tecniche educative dell'apprendimento del fanciullo, e faccia ciascuno protagonista della propria formazione.

La necessità di acquisizione di competenze specifiche, con approfondimento in settori di conoscenza sempre più ristretti, deve tener conto del pericolo di una riduzione delle sensibilità culturali in relazione a quel che accade negli ambiti che restano estranei all'interesse conoscitivo specializzato e deve coniugarsi sia con le esigenze indotte dall'ampliamento del contesto di riferimento cognitivo, che caratterizza i generali fenomeni di globalizzazione, che con la rapidità delle trasformazioni degli assetti sociali.

Il sistema universitario e la disciplina legislativa sull'accesso alla magistratura, nell'attuale assetto, delineano la figura del neo magistrato su di un percorso formativo in cui si ha una prima fase di formazione generalista, una seconda fase di formazione specialistica per lo svolgimento di una delle tipiche professioni legali ed un ulteriore momento, successivo al superamento del concorso in magistratura, evidentemente mirato alla professione specifica di magistrato.

Non appena il neo magistrato si affaccia al difficile mestiere, si avverte l'esigenza di una sorta di panoplia conoscitiva, per l'intreccio dei bisogni di

arricchimento della tecnica professionale e di riflessione sulla realtà sociale, culturale ed economica, in cui è chiamato ad operare.

Ciò, per esempio, significa che un magistrato deve conoscere qual è lo sviluppo culturale della popolazione; come evolvono i modelli di cultura della popolazione; quali sono i modelli di valore, e quindi anche i comportamenti che, di volta in volta, prevalgono sulla popolazione o su strati determinati della popolazione. Queste componenti descrittive del funzionamento della società, che spesso non è facile mettere insieme, dovrebbero quindi invece far parte dell'offerta costante, perché sono elementi di autoformazione che possono qualificare la formazione professionale.

L'autoformazione si affina nei momenti collettivi di incontro, di scambio, di discussione. Quello che conta è che anche questi momenti siano organizzati in modo tale da favorire la definizione di interpretazioni su base autonoma, quindi senza gerarchie di tipo formativo alle spalle.

Occorre infatti un incremento della comprensione, e a ciò può contribuire in modo significativo proprio un percorso di autoformazione, di ristrutturazione continua del proprio profilo professionale per evitare che si resti ancorati ad una base di valori e/o anche di conoscenze non più in linea con le evoluzioni sociali.

Per le professioni di livello elevato, in particolare poi per una professione che ha una complessità così evidente come quella del giudice, salvare la componente di autonomia è essenziale.

La formazione del magistrato, definita così la trama di valori sottesa, deve adeguarsi, sotto il profilo dei contenuti e dei metodi, e specie in riferimento agli scenari istituzionali europei richiamati in esordio, alla rapidità dei mutamenti del diritto positivo, nella pluralità delle fonti, nell'esigenze di cognizioni extragiuridiche e di contesto.

La diffusa pluralità di piani nella produzione delle norme giuridiche implica la necessità di una diversa conoscenza della produzione del diritto, con metodologie ed approcci che rendono obsolete quelle appena passate: ciò che prima era lusso culturale del riferimento comparatistico è, oggi, imprescindibile strumento di lavoro; alla moltiplicazione delle fonti, d'altra parte, corrisponde una intensa necessità di incrementare conoscenza. Se il primo momento di cognizione da parte dell'operatore di diritto, come si accennava, è spesso individuale, segue la necessità di ricomporre il sistema con una riflessione di secondo momento e, soprattutto, comune.

La formazione infine non può trascurare il rapporto tra il diritto ed il non-diritto, tra l'ambizione del primo di disciplinare e formalizzare fenomeni dalla fisionomia ancora fluida ed incerta (perché assolutamente inediti nella storia della civiltà) ed una sorta di richiesta di autonomia da parte di altre scienze, che a quei fenomeni guardano con anticipo.

Gli embrioni congelati, i cibi transgenici, l'inquinamento elettromagnetico, ma anche l'insider trading, la pirateria informatica, la pedofilia via internet e tutto ciò che, in generale, è sperimentato dalla scienza prima che il diritto appronti il proprio strumentario: tutto ciò modifica il lavoro del giurista, il quale era prima chiamato, essenzialmente, ad un'opera di sistemazione e razionalizzazione di categorie già note, ed oggi deve esprimere progettualità per le quali necessita di saperi intrecciati, deve compiere incursioni in ambiti che tradizionalmente non gli appartengono. La rapidità delle trasformazioni che investono ampi settori dell'economia della scienza, della medicina, incidono altresì sul quadro sociale in cui il giurista è chiamato ad operare, ed occorre quindi una un costante adeguamento delle conoscenze di contesto.

L'attuazione di programmi formativi così strutturati è funzionale all'effettività del principio costituzionale dell'autonomia e dell'indipendenza, che fonda la legittimazione democratica dei giudici e pubblici ministeri. Questi principi costituzionali impediscono che la formazione si risolva nel suggerimento di indirizzi ed orientamenti circa l'interpretazione delle leggi, quale che sia l'organo da cui possano provenire, fosse anche interno all'ordine giudiziario, e postulano la necessità di una formazione permanente di alto livello, che ponga il giudice nelle condizioni di acquisire autonomamente gli strumenti interpretativi, per l'assunzione di una piena responsabilità delle decisioni.

La formazione dei magistrati italiani si è sino ad oggi delineata con una meditazione in corso d'opera su metodi, oggetto, organizzazione. Ne è scaturito un cammino a volte non lineare, su sentieri spesso accidentati, che talvolta hanno implicato sforzi di comprensione tra chi progettava la formazione e chi ne fruiva. Ma si è trattato anche di un percorso estremamente fecondo, segnato da stimoli intellettuali intensi, da elaborazioni anche complesse, in un circuito - tra formatori e destinatari della formazione- sempre biunivoco e mai unidirezionale.

Una formazione di qualità, dunque rappresenta una necessità istituzionale per la Magistratura e per i suoi organi d'autogoverno.

Con la Relazione al Parlamento si intende quindi compiere una riflessione lungo più tracce, che colga le linee essenziali dell'esperienza formativa fino ad oggi maturata e nel contempo misuri (nei limiti del possibile) l'evoluzione e le relazioni reciproche dei parametri che segnano i compiti istituzionali della formazione dei magistrati, anche in vista dell'evoluzione istituzionale dell'Unione europea.

Occorre altresì verificare quale percorso di continuità vi sia tra formazione per l'accesso al concorso in magistratura, come erogata dalle Scuole di Specializzazione per l'accesso alle professioni legali, e formazione del magistrato

Vi sono pertanto numerose ragioni che richiedono una nuova riflessione sulla formazione professionale del magistrato e sull'accesso, che arricchisca il percorso sino ad ora compiuto e significativamente documentato dai precedenti interventi consiliari.

PARTE SECONDA

La formazione professionale del magistrato

Capitolo Primo.

La formazione *post lauream* e l'accesso al concorso in magistratura.

1. Le scuole di specializzazione per le professioni legali. Ricognizione dell'esistente e prospettive di riforma.

Nella seconda metà degli anni Novanta il governo italiano decise di dare una soluzione al problema della formazione specifica dei laureati in giurisprudenza che intendevano avviarsi alle professioni legali. Per iniziativa del Ministro dell'Università venne così apprestata la necessaria cornice normativa.

Il decreto legislativo 17 febbraio 1997 n. 398, modificando la disciplina del concorso per uditore giudiziario, ha istituito le Scuole di specializzazione per le professioni legali, così dando applicazione alla disposizione contenuta nell'art. 17 commi 113 e 114 della l. 15 maggio 1997 n. 127.

Il diploma rilasciato dalla Scuola costituisce, ai sensi dell'art. 124 del r.d. n. 12 del 1941, come riformato dall'art. 6 del cit. d. lgs. n. 398/1997, requisito di ammissione al concorso per uditore giudiziario, seppur relativamente agli iscritti al corso di laurea in giurisprudenza a decorrere dall'anno accademico 1998-1999, anche se, in via transitoria sono previste altre forme di accesso.

Preso atto che i corsi di laurea devono fornire un supporto culturale generale al futuro giurista (sia pure con le peculiarità del triennio generalista e del biennio specialistico), si è ritenuto che la Scuola di specializzazione debba mirare all'acquisizione di una formazione e di un comune patrimonio di conoscenze giuridiche più specificamente rivolte alle anzidette professioni legali.

Un primo bilancio sul funzionamento delle Scuole di specializzazione risente evidentemente del regime ancora transitorio in quanto le stesse sono entrate in vigore solo nell'anno accademico 2001-2002. Ciò vuol dire che attualmente le Scuole, non costituendo ancora l'unico percorso didattico

attraverso il quale poter accedere al concorso per uditore giudiziario, operano in un contesto di “libero mercato”, in “concorrenza” con altre e diverse scuole, oltre che in alternativa alla preparazione individuale che ciascun candidato al concorso può costruirsi.

Da questa situazione di regime transitorio sono scaturite condizioni di difficoltà operative non giustificate dalla sola necessità di tempi di rodaggio. Esse hanno determinato critiche e rilievi provenienti sia dal mondo accademico che dalle categorie professionali interessate.

Nel corso dell'ultimo anno il Consiglio superiore della magistratura, le Università, il Consiglio nazionale forense ed il Consiglio nazionale del notariato hanno sviluppato un'iniziativa volta a valutare approfonditamente le ragioni delle accennate difficoltà e ad individuare possibili vie di rimedio. I risultati di queste riflessioni sono stati recepiti in una proposta di legge – n. 4770 C – presentata alla Camera il 2 marzo 2004 dai deputati Pecorella, Finocchiaro ed altri, appartenenti a gruppi sia della maggioranza che dell'opposizione parlamentare, finalizzata espressamente ad un rilancio delle Scuole di specializzazione per le professioni legali.

Il Consiglio superiore, in particolare, anche attraverso l'organizzazione di incontri di studio con partecipazione di rappresentanti dell'Università, dell'Avvocatura e del Notariato, ha esaminato l'andamento e lo sviluppo delle attività didattiche delle scuole.

Queste infatti si avvalgono del contributo di numerosi magistrati, sia come componenti dei consigli direttivi, che come docenti che, ancora, come *tutors* nell'ambito dei singoli insegnamenti.

Si è così avuto modo di avvertire una diffusa esigenza di revisione della disciplina normativa, per un'affermazione convinta della bontà dell'obiettivo di costruzione di una comune cultura della giurisdizione tra i futuri magistrati ed i futuri avvocati e notai, non disgiunto dalla necessità di elevazione della qualità della preparazione tecnica dei candidati al concorso per l'accesso in magistratura.

Occorre innanzitutto una premessa. Seppure sul piano teorico, non può certo ravvisarsi un'incompatibilità tra la regola costituzionale sull'accesso solo per mezzo del concorso e la prescrizione per legge ordinaria di un requisito di ammissione, consistente appunto nel diploma di specializzazione post lauream. Sul piano concreto delle esperienze di vita, tuttavia, si potrebbe registrare una limitazione di fatto all'accesso al concorso per quanti, a causa delle loro disagiate condizioni economiche, non abbiano i mezzi per mantenersi agli studi per altri due anni o che non possano comunque, per necessari e concorrenti impegni lavorativi, osservare quella frequenza obbligatoria dei corsi che è prevista e che dovrebbe essere attuata con piena effettività.

È allora indispensabile porre in essere adeguati sostegni nel campo del diritto allo studio al fine di rispondere a precise esigenze costituzionali e consentire l'accesso e la frequenza anche ai meno abbienti. A tale riguardo utile strumento è costituito dal decreto del presidente del Consiglio dei ministri 9 aprile 2001, recante disposizioni per l'uniformità di trattamento sul diritto agli studi universitari, a norma dell'art. 4 della l. 2 dicembre 1991 n. 390, che include tra i beneficiari dei servizi e degli interventi in esso previsti anche gli iscritti alle scuole di specializzazione.

Una riforma in tal senso, giova ribadirlo, appare assolutamente necessaria per non tradire il senso profondo della previsione costituzionale circa l'accesso per concorso, che si compie nella concreta possibilità che tutti i cittadini siano posti nelle condizioni di competere per il reclutamento in Magistratura.

Ma un intervento legislativo appare quanto mai opportuno anche per la soluzione di altri problemi, che ineriscono alla struttura formativa stessa delle Scuole.

Innanzitutto i piani didattici debbono essere opportunamente calibrati, con precise prescrizioni normative, sulle esigenze di specifica specializzazione ed anche di preparazione mirata agli esiti concorsuali. Va infatti evitato quel che appare allo stato come un rischio serio, e cioè che il percorso didattico si risolva in un mero prolungamento, per metodo e per ambito di intervento didattico, dei corsi accademici per il conseguimento dei diplomi di laurea.

È quindi coerente pensare alla netta riduzione del numero complessivo delle ore di insegnamento teorico per anno, che finisce per fare assorbire alle lezioni tradizionalmente intese lo spazio didattico maggiore. È anche indispensabile rivedere i metodi didattici, per la necessità di privilegiare l'approccio di analisi dei casi in ottica interdisciplinare, per risalire dal fatto al concetto.

La formazione del giurista pratico deve affidarsi principalmente a prove di redazione di testi, di atti, con la relativa motivazione, per abituare alle tecniche argomentative e per affinare il linguaggio giuridico.

Essa, inoltre, non può fare a meno di seri momenti di tirocinio, costituito da periodi di frequenza negli uffici giudiziari o negli studi professionali. Le Scuole, poi, non debbono lasciare insoddisfatta l'esigenza primaria dei giovani laureati, che è facilmente individuabile nel superamento delle prove concorsuali o di esame per l'accesso alle professioni.

L'obiettivo di una formazione di elevata qualità, che non riduca l'esperienza di specializzazione ad un periodo di pratica professionale senza i necessari orientamenti teorici, è pienamente coniugabile con l'obiettivo di preparazione dei laureati alle prove di accesso.

La qualità dell'offerta formativa non si misura sul grado di prossimità alla strutturazione eminentemente teorica degli studi di tipo universitario ed

essa certo non corre pericoli se tra gli obiettivi di programmazione didattica trova posto la preparazione in vista del concorso o dell'esame abilitante. La qualità invero dipende dai temi individuati per l'approfondimento, dal modo con cui sono affrontati, dai metodi seguiti per le esercitazioni e per le altre prove di verifica in corso d'opera, dalle scelte operate per assicurare un adeguato controllo di risultato.

Si deve poi tendere a conseguire, seppure nel rispetto dell'autonomia didattica di ciascuna Scuola, un risultato di nazionale uniformità tendenziale nei risultati della preparazione specialistica, anche tenendo conto del fatto che gli specializzandi orientati alla professione di magistrato dovranno misurarsi con l'impegno di un concorso unico nazionale.

Sempre nell'ambito della metodologia si pone il problema della continuità didattica; infatti, la rotazione degli incarichi tra i magistrati docenti, allo stato conseguenza inevitabile dalle prescrizioni consiliari sulle autorizzazioni all'insegnamento, frantuma l'unitarietà del metodo didattico, trasformando il corso in una serie di conferenze, dalla assai dubbia utilità ai fini dell'obiettivo formativo.

Per favorire la docenza dei magistrati nelle Scuole il Consiglio superiore della magistratura ha eliminato il divieto di svolgimento di più di nove ore di insegnamento per i magistrati componenti dei consigli direttivi; infatti, proprio questi possono costituire, se impegnati direttamente nelle attività di docenza, il raccordo di continuità nell'impegno della docenza.

Ed ancora, pur riconoscendosi l'importanza e quasi l'ineludibilità di una formazione per l'accesso alle professioni legali, che tenda ad una comune cultura della giurisdizione, è tuttavia necessario individuare una didattica che sia in grado di valorizzare le specificità dei diversi percorsi professionali, ancor più di quanto oggi previsto attraverso l'obiettivo formativo e i contenuti minimi qualificanti della scuola di cui all'allegato al decreto ministeriale 537/99.

Sembra poi meritevole di considerazione l'osservazione sulla opportunità che si introducano, con normativa regolamentare, appositi strumenti di verifica dell'andamento didattico e si dia strutturazione all'esame per il passaggio tra il primo ed il secondo anno, superando l'attuale formula regolamentare, alquanto generica, del "giudizio favorevole del consiglio direttivo sulla base della valutazione complessiva dell'esito delle verifiche intermedie".

Da non trascurare è un'indicazione, che proviene in maniera decisa dai magistrati a vario titolo partecipanti all'attività delle scuole, per il superamento dell'attuale sistema, che assegna alle Università il potere di individuare all'interno di una rosa di quattro nomi, predisposta dal Consiglio superiore della magistratura, i due componenti magistrati dei Consigli direttivi. Si auspica che tali componenti siano individuati direttamente dal CSM (al pari di quanto dovrebbe avvenire per i rappresentanti dell'avvocatura e del notariato, che

dovrebbero essere nominati dagli ordini professionali) per superare il senso di disagio per essere, pur componenti a pieno titolo dei consigli direttivi, in qualche modo ospiti in una struttura a cui restano comunque estranei.

Ogni sforzo di miglioramento della struttura didattica e formativa rischia però di essere vano se non si sollecita l'interesse dei laureati ad intraprendere siffatto percorso formativo; senza pensare ad ingiustificati ed odiosi privilegi da collegare al conseguimento del diploma di specializzazione, sarebbe quanto mai opportuno riconoscere allo stesso un significato specifico in diretto riferimento alle prove di accesso alle tre professioni.

La qualità dell'impegno e dei risultati formativi potrebbe ben giustificare la riduzione delle prove degli esami e dei concorsi di accesso.

Decise perplessità suscita la riduzione ad uno dei due anni originari di frequenza ai fini del conseguimento del diploma di specializzazione, come operata dalla legge n. 48 del 2001, perché fa correre il rischio di frustrazione delle finalità formative, dal momento che in un anno è assai difficile ipotizzare che si possa attuare il progetto di una seria formazione specialistica.

2. Il concorso per l'ammissione in magistratura.

L'accesso in magistratura è oggetto di una espressa previsione costituzionale - art. 106 - che fa del momento concorsuale uno strumento irrinunciabile, con le uniche eccezioni della chiamata all'ufficio di consigliere di cassazione, per meriti insigni, di professori universitari ed avvocati, e della nomina di magistrati onorari "per tutte le funzioni attribuite ai giudici singoli".

Il significato costituzionale della necessità del concorso per il reclutamento dei magistrati professionali consiste, secondo le convergenti indicazioni della dottrina e della giurisprudenza della Corte costituzionale, nella possibilità di estensione dell'accesso a tutti i cittadini, senza distinzione alcuna di condizioni sociali, politiche o religiose e nella possibilità di una selezione tecnicamente qualificata di quanti saranno destinati all'esercizio delle funzioni giudiziarie.

Tanto si desume specificamente dall'esame dei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente, che attesta l'impegno profuso nella individuazione del meccanismo di selezione maggiormente capace di esprimere i valori di autonomia ed indipendenza, a cui la Costituzione ha inteso informare l'ordine giudiziario.

La Corte costituzionale ha ripreso quest'ultimo aspetto contenutistico della previsione della necessità del concorso, chiarendo che "non è di per sé una norma di garanzia di indipendenza del titolare di un ufficio, sebbene d'idoneità a ricoprire l'ufficio..", anche se, da una lettura sistematica d'ordine costituzionale, è corretto concludere che "la nomina per concorso..... concorra a rafforzare e a integrare l'indipendenza dei magistrati" - Corte cost., sent. 17 gennaio 1967, n. 1-.

Proprio sulla adeguatezza del meccanismo concorsuale all'obiettivo del reclutamento di soggetti almeno tecnicamente formati è da tempo che si discute e specie nell'ultimo scorcio temporale il legislatore è intervenuto con riforme, apprezzabili nelle finalità dichiarate, ma che non sembra abbiano saputo dare risposte relativamente stabili alle esigenze di innovazione.

La Relazione del Consiglio superiore della Magistratura al Parlamento sullo stato della giustizia per l'anno 1994 riassume i passi salienti del dibattito iniziato nei primi anni '70, ricordando, tra l'altro, come la "relazione Mirabelli per lo schema di disegno di legge riguardante la riforma dell'ordinamento giudiziario" abbia definito la disciplina dell'accesso "cardine del nuovo Statuto del magistrato". Tre anni dopo la disciplina del concorso è stata riformata dal decreto legislativo 17 novembre 1997, n. 398, per l'attuazione della legge di delega 15 maggio 1997, n. 127 sulle scuole di specializzazione per le professioni legali.

Della riforma del decreto legislativo n. 398/1997 il Consiglio superiore ha apprezzato l'ampio disegno politico dell'accesso, qualificato appunto dal collegamento tra formazione e concorso, dal momento che "collegare l'accesso al concorso ad una selezione formativa attuata attraverso la frequenza alle Scuole universitarie ha significato introdurre un'idea meno privatistica dell'ingresso alla professione di magistrato", evitando, con la formazione del futuro magistrato affidata alle Scuole di specializzazione, che "la deflazione dell'accesso sia affidata unicamente al sistema dei quiz".

Il merito di siffatta riforma consiste poi nell'aver dato effettività al principio della comune cultura della giurisdizione tra ceto forense e corpo giudiziario, collegando strettamente il periodo di specializzazione nelle Scuole per le professioni legali con l'accesso alla Magistratura. La soluzione legislativa è apprezzabile per la capacità di coniugare due esigenze a volte e superficialmente percepite come contrapposte, ossia quella di mantenere rigore selettivo nell'accesso alla Magistratura e quella di aprire il corpo professionale dei magistrati ad apporti culturali di altri ceti di giuristi, in particolare e soprattutto del ceto forense.

Qui si avverte la positiva attenzione rivolta ai modelli europei di reclutamento dei magistrati, che non si risolve in un'inaccettabile acritica trasposizione di apparati di regole culturalmente estranee all'esperienza italiana, ma che sa individuare i profili di interesse per una riforma senza fratture con il significato anche costituzionale del preesistente assetto normativo.

Come è noto, in Germania l'accesso alla Magistratura passa per un percorso formativo unico e comune per tutte le professioni legali, scandito da due tappe, il referendariato e l'assessorato.

L'assunzione della qualifica di referendario apre ad un periodo di tirocinio pratico, chiamato servizio di addestramento professionale, durante il

quale il tirocinante è assunto quale dipendente pubblico a tempo determinato. Il periodo di tirocinio pratico, che ha durata complessiva di trenta mesi, comporta la partecipazione alle attività degli organi giurisdizionali ed amministrativi del Land di riferimento e la frequenza di studi professionali. Implica poi la partecipazione ad alcune attività didattiche, con svolgimento di prove scritte.

Il superamento del secondo esame di Stato attribuisce la qualifica di assessore abilitato all'ufficio del giudice. Anche per il superamento di questo secondo esame occorre cimentarsi in prove scritte ed orali. Sulla base del voto finale riportato da ciascun candidato sono poi vagliate le richieste di assunzione sia in magistratura che negli uffici amministrativi.

Con l'ammissione in Magistratura pubblici ministeri e giudici sono nominati in prova e proseguono l'impegno formativo nei corsi organizzati sia a livello federale che al livello locale.

È importante evidenziare che, anche ai fini dell'accesso alla professione forense, è necessario il conseguimento dell'assessorato.

In Francia sono previste tre forme di accesso alla Magistratura, comuni sia alla funzione giudicante che a quella inquirente, due delle quali in particolare costituiscono il raccordo tra ceto giudiziario e mondo delle professioni forensi. Il reclutamento diretto consiste in un concorso per soli titoli, riservato ai laureati in diritto, che siano in una età compresa tra i 27 ed i 40 anni e che abbiano acquisito una effettiva esperienza professionale per un determinato numero (da tre ad otto) di anni, rivolgendosi così agli avvocati, ai notai, ai funzionari pubblici particolarmente qualificati. Il reclutamento laterale, che vede la nomina del Ministro della Giustizia, senza un previo esame di concorso, di persone di elevata professionalità, che così accedono in Magistratura a diversi livelli, comunque più avanzati di quello iniziale di uditore. Il reclutamento laterale riguarda, tra gli altri, proprio gli avvocati, che se sono abilitati al patrocinio presso le giurisdizioni superiori ed hanno almeno venti anni di anzianità professionale possono accedere ai gradi più elevati dell'ordine giudiziario.

In Spagna l'accesso alla Magistratura ruota soprattutto intorno al Centro di studi giudiziari, che bandisce un concorso aperto a tutti i cittadini, che siano in possesso del diploma di studi in diritto, per i due terzi dei posti disponibili; il restante numero di posti è invece riservato a quanti possano dimostrare un'esperienza professionale nelle attività giuridiche di almeno sei anni. Anche nell'ordinamento giudiziario spagnolo vi è poi una forma di reclutamento laterale, che consente l'accesso ai livelli superiori della carriera, quello di magistrato e di magistrato del tribunale supremo, ai giuristi di riconosciuta competenza con più di dieci anni di esperienza professionale, quindi, oltre che ai docenti universitari, agli avvocati.

In Inghilterra la maggior parte dei giudici professionali proviene dal ceto forense (solicitors e barristers): tra i giudici a tempo pieno si ricordano gli stipendiary magistrates, che esercitano le funzioni presso le Magistrates' Courts, e che sono reclutati tra gli avvocati con esperienza professionale tra i tre ed i cinque anni, ovvero dieci se destinati alla sede di Londra; ancora, i circuit judges, che siedono presso le Corti di contea e le Crown Courts, e che sono scelti tra gli avvocati di età compresa tra i 45 ed i 62 anni e che hanno almeno dieci anni di esperienza professionale; inoltre, i giudici della High Court, che sono nominati tra gli avvocati con almeno dieci anni di esperienza professionale, ed i giudici della Corte di appello, che sono nominati tra i giudici della High Court con almeno due anni di esercizio delle funzioni e tra gli avvocati con almeno 15 anni di esperienza professionale; infine, i giudici della House of Lords, che, sia pure in casi non frequenti, sono scelti tra gli avvocati particolarmente rinomati, con esercizio professionale di almeno 15 anni.

I sistemi europei appena riassunti non sono che un riferimento generale per il Legislatore italiano, che ha da misurarsi innanzitutto con il precetto costituzionale dell'art. 106, ove si sancisce l'accesso in Magistratura per concorso, di regola e con l'unica eccezione dell'ufficio di consigliere di cassazione per meriti insigni, quindi per un meccanismo selettivo che, in assenza di particolari aggettivazioni nella lettera della norma, non tollera per definizione selezioni spiccate della tipologia dei candidati.

E però il riferimento ai modelli normativi europei ha ulteriormente ispirato l'attività del nostro Legislatore, che con la novella del 13 febbraio 2001, legge n. 48, ha, tra l'altro, previsto un concorso per magistrato di tribunale riservato agli avvocati con esperienza professionale, o con esercizio delle funzioni di magistrato onorario, per almeno un quinquennio, con l'evidente fine di trarre dalla riforma sulle Scuole di specializzazione per le professioni legali, e quindi dal meccanismo di agevolazione dell'osmosi culturale tra le diverse professioni legali prima dell'ingresso nel mondo del lavoro, tutti i possibili benefici effetti.

Qualche dubbio sulla bontà di quest'ultima innovazione residua in ragione del fatto che, al di là del fine ultimo del Legislatore, il contesto di riferimento, ed in specie le norme e le prassi circa l'abilitazione alla professione forense non sembra che allo stato garantiscano l'esigenza primaria di una oculata selezione, che assicuri indirettamente il mantenimento di adeguati livelli di preparazione tecnica tra quanti intendano accedere in Magistratura per mezzo di siffatta forma di reclutamento.

L'appena indicata legge ha introdotto altre innovazioni, su cui è utile soffermarsi.

Come è noto, questa legge ha abolito il sistema della preselezione informatica, mantenendone l'operatività solo per il periodo transitorio dello svolgimento dei concorsi per il reclutamento dei magistrati in relazione

all'aumento dell'organico di mille unità, ed ha affidato ad altri accorgimenti, in particolare all'articolazione dei correttori esterni, il soddisfacimento delle esigenze di accelerazione della procedura concorsuale. Al contempo la legge ha mantenuto la previsione della formazione pre-concorsuale delle Scuole di specializzazione, riducendone però ad un anno il periodo di durata per armonizzarlo con la nuova disciplina del corso universitario per la laurea specialistica in scienze giuridiche.

Delle innovazioni appena accennate la più condivisibile è certo quella dell'abolizione del sistema della prova preliminare, perché si fa carico di soddisfare l'esigenza primaria che il candidato si dedichi esclusivamente ad uno studio ragionato, apprestando altri strumenti per assicurare la celerità della procedura di concorso.

Quest'ultima riforma non ha avuto modo di essere compiutamente sperimentata ed il legislatore ha già predisposto una nuova disciplina dell'accesso in magistratura con la proposizione del disegno di legge di delega per la riforma dell'ordinamento giudiziario, presentato il 14 marzo 2002, e dei relativi emendamenti, approvati di recente dal Consiglio dei Ministri.

Su codeste prospettive di riforma il Consiglio superiore ha avuto modo di esprimere le proprie valutazioni in sede di parere richiesto dal Ministro della Giustizia.

Il disegno di legge, come emendato e poi approvato dal Senato della Repubblica, mantiene la previsione delle Scuole di specializzazione come momento formativo prodromico all'accesso ed è questo di certo un aspetto meritevole di condivisione, che però rischia di essere svilito dalla previsione di ammissione al concorso ad una variegata ed eterogenea tipologia di figure professionali, per i quali non può dirsi che i pregressi percorsi formativi siano della qualità ritenuta necessaria in vista dell'esercizio delle funzioni di magistrato e soprattutto che abbiano avuto modo di partecipare a quella comune cultura della giurisdizione, a cui tanto si vuol fare affidamento per restituire la giurisdizione ad un proficuo e leale dialogo tra i soggetti, che ne sono protagonisti.

Il ventaglio di categorie di soggetti a cui è consentito l'accesso al concorso è troppo ampio ed eterogeneo rispetto al profilo professionale del magistrato, perché non è il frutto di uno sforzo di individuazione dei caratteri professionali di una qualche omogeneità con la figura professionale del magistrato. D'altro canto, si corre il rischio di determinare un considerevole aumento dell'età media dei vincitori di concorso, da cui è facile ipotizzare deriveranno maggiori difficoltà nell'assicurare la copertura delle sedi giudiziarie, anche delle meno ambite e più periferiche.

Nella Relazione al Parlamento sullo stato della giustizia per l'anno 1994, il Consiglio superiore della Magistratura, trattando dei temi del reclutamento, ebbe modo di evidenziare che "la introduzione di requisiti

professionali o culturali specifici per la partecipazione al concorso....non è senza inconvenienti anche sul piano meramente pratico, poiché porta ad un naturale invecchiamento del corpo della magistratura, con ulteriori conseguenti difficoltà in tema di distribuzione dei magistrati sul territorio”.

L’innovazione più consistente comunque, nel disegno di legge di delega, è rappresentata dalla previsione di bando di un concorso, con distinte commissioni ed eventualmente con unico presidente, per posti distinti nella magistratura giudicante e in quella requirente, con distinte prove di esame su materie in parte comuni ed in parte diverse in riferimento alla specificità funzionale. Si fa quindi onere al candidato di formulare, al momento della domanda, l’opzione per la funzione a cui intende accedere.

L’unicità del concorso per l’accesso, mantenuta dal disegno originario di legge di delega, che pur introduce una spiccata diversificazione delle funzioni giudicante ed inquirente – requirente, cede il posto ad una duplicità di concorsi, che è resa palese, nonostante le espressioni del testo emendato continuino a riferirsi ad un concorso con posti distinti, dalla necessaria distinzione delle prove di esame, dalla diversità delle commissioni esaminatrici e dalla necessità che il candidato, sin dalla domanda, indichi le funzioni a cui intende accedere.

La ragione giustificatrice di siffatta scelta sembra facilmente individuabile nella volontà di privilegiare una valutazione di attitudine specialistica alle funzioni, come dimostrato dalla previsione di materie di esame “in parte diverse in relazione alla specificità della funzione prescelta” dal candidato.

L’innovazione, che pure è oggetto di un ampio esame alla Camera, come dimostrano il gran numero di emendamenti presentati in Commissione referente, sembra scarsamente funzionale all’obiettivo prefisso. Il duplice e diversificato concorso attenua l’efficacia valutativa delle specifiche attitudini, che l’attuale meccanismo di accesso, fondato sull’unico concorso e sull’unico tirocinio, è in grado di assicurare.

Ed infatti il riscontro attitudinale in esito al compimento del periodo di tirocinio, finalizzato alla verifica dell’idoneità all’esercizio delle funzioni giudiziarie, secondo la previsione di cui all’art. 1 D.P.R. 17 luglio 1998 (Regolamento per il tirocinio degli uditori giudiziari), ha di certo maggiori possibilità di successo nell’orientamento alle funzioni, per le quali si è concretamente sperimentato il possesso di attitudini specifiche, di quanto possa riconoscersi ad un sistema valutativo che si affida unicamente alle prove di esame teorico. È a tal proposito indubbio che il nuovo meccanismo di accesso non potrà che fare a meno di un periodo di tirocinio generico, aperto, per il vincitore di uno dei due concorsi separati, alla sperimentazione di entrambe le funzioni, giudicante ed inquirente – requirente, sicché l’unico vaglio di adeguatezza alle funzioni sarà costituito dal momento concorsuale, in

cui è assai difficile introdurre, atteso anche il silenzio sul punto del disegno di legge di delega, efficaci strumenti di verifica di una qualche capacità di affrontare positivamente gli impegni della pratica professionale.

Ma quel che più sembra incoerente anche con le finalità dello stesso disegno di legge, che mantiene, come detto, il sistema della formazione pre-concorsuale delle Scuole di specializzazione per il consolidamento e la diffusione di una comune cultura della giurisdizione, è che si senta il bisogno di diversificare sin da subito, ed ancor prima dell'accesso in magistratura, i profili funzionali del giudice e del pubblico ministero, che comunque, per previsione costituzionale appartengono entrambi allo stesso ordine giudiziario, quando invece l'obiettivo formativo principale è quello di esaltare i caratteri culturali comuni delle professioni di magistrato, giudice e pubblico ministero, ed avvocato.

È forte allora il timore che il sistema dell'accesso in magistratura del prossimo futuro segni una soluzione di continuità con le ragioni sottese alla introduzione del diploma di specializzazione come requisito di ammissione al concorso, non coltivando adeguatamente il progetto di valorizzare i tratti di comunanza tra le differenti professioni delle attività forensi.

Il rischio è che si sacrifichi, in nome di una esasperata specializzazione professionale, il bisogno di mantenere l'unitarietà delle funzione giudiziaria nella prospettiva di agevolare quella comune cultura della giurisdizione, di cui ancora si sente tanto il bisogno per superare contrapposizioni ed incomprensioni tra le categorie professionali impegnate nel momento giurisdizionale.

Capitolo Secondo.

Le strutture della formazione in servizio: origini e attuali articolazioni.

1. Breve storia dell'attività di formazione in servizio.

L'attività di formazione permanente del Consiglio superiore della magistratura è iniziata soltanto nel 1973 ed è andata avanti fino ai primi anni '90 in modo episodico e scollegato e senza un disegno didattico di supporto.

La formazione era erogata avvalendosi della Commissione speciale referente per la riforma giudiziaria e l'amministrazione della giustizia, la quale enucleava di volta in volta temi di particolare rilievo, proponendo al plenum l'organizzazione di incontri di studio che, una volta deliberati, erano materialmente gestiti dall'Ufficio Studi e Documentazione, i cui componenti provvedevano a prendere i contatti con i relatori e a coordinare i lavori in assenza di membri del Consiglio.

Nei primi anni '90 la Commissione Riforma e il Consiglio hanno elaborato per la prima volta in modo organico le linee di politica giudiziaria in tema di formazione professionale, affrontando i nodi organizzativi, strutturali, contenutistici della formazione permanente.

Prendendo le mosse dall'esperienza dei corsi sulle tecniche di indagine per i magistrati di Procura presso i Tribunali e per quelli presso le Preture - nei quali, rompendo con una <<tradizione>> d'insegnamento a impostazione dogmatica, erano stati proposti nuovi contenuti (metodiche d'indagine per tipologie di reati) e positivamente sperimentati nuovi metodi di didattica attiva (lavoro seminariale, dibattito guidato) -, e individuati gli ulteriori settori privilegiati d'intervento nella riforma del processo civile, nella formazione dei dirigenti e dei magistrati addetti a funzioni altamente specializzate (minori, sorveglianza), nella seduta del 19 novembre 1992 la Commissione Riforma proponeva al Consiglio di approvare un articolato programma di formazione professionale per il 1993, "di invitare il Comitato di Presidenza a costituire una struttura incaricata di occuparsi esclusivamente dell'attuazione del programma...", "di dare mandato al Vice Presidente del CSM... di avviare opportuni contatti con gli organismi ministeriali competenti per la costituzione di una <<Scuola>> della magistratura, secondo le linee ispiratrici della presente proposta".

Approvata la proposta dal plenum, i contatti con il Ministero si rivelavano particolarmente proficui ed il 23 settembre 1993 veniva stipulata una convenzione tra il Ministero di Grazia e Giustizia ed il Consiglio Superiore della Magistratura per l'attuazione sperimentale di una struttura di formazione professionale per magistrati.

Tale struttura, denominata "Scuola", costituiva una articolazione del Consiglio superiore della Magistratura, titolare dei poteri di indirizzo, di gestione culturale e scientifica, di controllo sulle attività; al Ministero della Giustizia spettavano l'organizzazione ed il funzionamento delle risorse e dei supporti occorrenti per la formazione professionale. La Scuola era composta da un Comitato Scientifico e da un Servizio di segreteria; la struttura doveva attuare gli indirizzi del Consiglio in materia di formazione professionale ed ogni sua attività doveva essere approvata dal Consiglio su proposta della Commissione Riforma.

La struttura veniva solennemente inaugurata l'11 aprile 1994 alla presenza del Capo dello Stato ed iniziava ad operare, ma aveva vita breve, poiché la Corte dei Conti, sezione controllo, nell'adunanza del 30 settembre 1994 negava il visto e la registrazione alla Convenzione.

Ciò nonostante, la Convenzione ha simbolicamente segnato un punto di non ritorno nella storia della formazione permanente della magistratura italiana. La stessa, infatti, ha come concluso una riflessione collettiva sul valore e il significato istituzionale della professionalità e sulla imprescindibilità della

formazione permanente come veicolo della stessa, e ciò ha fatto in un momento in cui, per i noti rivolgimenti istituzionali, particolarmente forti sono state a livello politico le richieste di controllo sull'attività del magistrato ed essenziale per la difesa della stessa indipendenza è divenuto il proporre un modello di magistrato professionalmente attrezzato, all'altezza del ruolo che l'evoluzione della società gli impone, in grado di svolgere appieno i suoi compiti e consapevole dei limiti dei propri poteri, in una parola <<armato per l'indipendenza>>.

Il Consiglio in carica dal 1994 al 1998, ha raccolto e portato avanti l'esperienza maturata in materia di formazione con la collaborazione degli stessi otto magistrati, a suo tempo nominati quali componenti del Comitato scientifico nell'ambito della Convenzione, affiancati da due docenti universitari; ha così continuato nella costruzione di quella che a ragione può essere definita <<la casa comune di tutti i magistrati>>, "il luogo di irradiazione della formazione giudiziaria" e "il collettore di tutta l'innovazione che si produce nella vita giudiziaria"

2. L'istituzione della Nona Commissione.

La formazione professionale è oggi definitivamente uscita dalla episodicità ed è entrata a far parte a pieno titolo della attività consiliare.

Il dato saliente dal punto di vista organizzativo è stato rappresentato dalla istituzione, nell'ambito di una generale razionalizzazione del sistema delle commissioni consiliari quanto a numero, composizione e competenze, della nona commissione per il tirocinio e la formazione professionale, alla quale - come si legge nella delibera assunta nella seduta del 9 luglio 1996 - è attribuita la competenza a redigere relazioni e formulare proposte "nelle seguenti materie: a) regolamentazione, organizzazione e controllo del tirocinio degli uditori giudiziari; b) programmazione, istituzione, organizzazione, coordinamento e supervisione dei corsi di formazione professionale per gli uditori giudiziari e dei corsi di aggiornamento professionale e di specializzazione per i magistrati; c) designazione dei componenti del Comitato scientifico esterno per lo studio e l'organizzazione delle attività di formazione professionale dei magistrati di cui all'art. 29 del Regolamento interno; d) tutti i provvedimenti relativi al concorso per la nomina ad uditore giudiziario, eccettuata la deliberazione per l'indizione del concorso stesso".

3. Il comitato scientifico.

Per l'attuazione dei suoi compiti la Commissione si avvale, oltre che della collaborazione di due magistrati segretari, del Comitato scientifico che attualmente conta 16 componenti, di cui 12 magistrati (di questi 6 sono esperti in materia di diritto penale e procedura penale e 6 in materia di diritto civile, lavoro, commerciale e processuale civile) e 4 docenti universitari in materie

giuridiche (2 docenti di diritto penale e procedura penale e 2 di diritto civile e diritto processuale civile di cui la metà esercitano la professione di avvocato).

Dal punto di vista operativo, dunque, la funzione di formazione è attribuita ad una articolazione consiliare, quella rappresentata dal continuum Comitato scientifico - Commissione IX - Consiglio, che ha il compito specifico di programmare, organizzare ed attuare le attività di formazione; ma, prima ancora, di elaborarne la cultura e le tecniche e di ricercarne i moduli e i percorsi, per innovare i primi e orientare i secondi. In pratica, sulla base delle indicazioni generali del Consiglio e della Commissione in punto di modi e obiettivi della formazione, il Comitato elabora collegialmente una prima proposta di programma annuale, individuando il numero e l'oggetto degli incontri di studio; la proposta viene quindi sottoposta al vaglio della Commissione e una volta definita nelle sue linee la struttura del programma, il Comitato predisporre le schede relative ad ogni incontro di studio (finalità, destinatari, contenuto, metodi didattici), che, approvate dalla Commissione e dal Plenum, confluiscono nel programma definitivo che viene inviato ad ogni magistrato perché formuli le sue richieste di partecipazione per l'anno successivo; immediatamente dopo vengono deliberate le ammissioni, con l'ausilio di un sistema informatizzato di selezione basato su criteri preventivamente individuati.

E' poi compito del Comitato predisporre in dettaglio il programma dei singoli incontri, formulando una proposta sottoposta all'approvazione della commissione e del plenum, nonché predisporre, in collaborazione con l'Ufficio Studi, il materiale di studio da distribuire ai partecipanti.

Uno o più componenti del Comitato coordinano i lavori dell'incontro di studio. Tutte le relazioni svolte negli incontri vengono inserite nel sito intranet e nel sito internet del Consiglio (www.cosmag.it e www.csm.it); in casi particolari, opportunamente selezionate, vengono pubblicate nei Quaderni del CSM, che sono inviati a ciascun magistrato. A differenza che nel passato (allorquando ogni Quaderno conteneva gli atti di un singolo incontro di studio), la pubblicazione segue oggi un criterio tematico e l'impostazione teorico-pratica delle relazioni (soprattutto quelle svolte da magistrati) - nelle quali non si affrontano soltanto temi e questioni strettamente giuridiche, ma anche le problematiche della conduzione del processo, della gestione dell'udienza, dell'esercizio quotidiano del "mestiere" di giudice sotto ogni profilo compreso quello deontologico - rende i Quaderni non solo un indispensabile strumento di lavoro ma anche un importante momento di verifica della concreta vita degli istituti nella pratica della giurisdizione ed un irripetibile momento di conoscenza delle dinamiche del processo, tanto da rendere auspicabile una loro maggior diffusione tra tutti gli operatori del diritto.

4. La rete dei formatori locali

Un altro momento tipico nella evoluzione dell'attività consiliare di formazione è stata la costituzione della rete dei referenti distrettuali per la formazione, avvenuta con delibera 26 novembre 1998.

Se già in precedenza si erano sperimentate azioni in sede decentrata (corsi di diritto comunitario, corsi interdistrettuali sulla riforma del pubblico impiego, laboratori di autoformazione), la creazione della Rete ha significato il radicamento dell'attività di formazione in ogni distretto di Corte d'Appello per il conseguimento di fini molteplici: coinvolgere un numero sempre più ampio di magistrati, realizzare iniziative strettamente rispondenti ai bisogni formativi di un determinato territorio; realizzare un compiuto sistema di formazione in occasione del mutamento di funzioni; intensificare i momenti di confronto e formazione comune con gli altri operatori della giustizia e in primo luogo con gli avvocati e con il personale amministrativo.

Formazione centrale e formazione decentrata interagiscono sulla base del principio di integrazione o complementarietà e del principio di ripartizione, tenendo conto che le stesse devono differenziarsi più in relazione ai metodi che per contenuti, che la formazione decentrata è il luogo deputato alla sperimentazione di moduli formativi innovativi e che la dimensione locale favorisce la formazione per piccoli gruppi su obiettivi specifici.

L'azione formativa sul territorio è assicurata dai referenti per la formazione, designati in numero variabile a seconda delle caratteristiche del distretto, coadiuvati da personale amministrativo della Corte d'Appello, muniti di supporti strutturali e dotazione finanziaria), i quali operano in stretto contatto con la Commissione e il comitato scientifico. La medesima si articola in: incontri di studio su tematiche stabilite dalla Commissione le cui modalità di svolgimento sono rimesse ai formatori decentrati, programmi omogenei per tutti i distretti da realizzarsi secondo modalità prestabilite; incontri che costituiscono disseminazione sul territorio di attività centrali; laboratori (in specie sulle prassi) di preparazione di attività di formazione centrale con successiva ricaduta sul territorio dei risultati qui raggiunti; programmi di libera iniziativa nel distretto (tra l'altro, sono integralmente *riservati alla sede decentrata*: il perfezionamento informatico in internet; la ricerca giuridica e l'uso dei programmi easyfind e dei sistemi cosmag, "polis" etc; la formazione linguistica; la formazione di base in materia di ordinamento giudiziario; la formazione di base in materia commerciale, di medicina legale e psichiatria forense; sono *riservate alla sede decentrata secondo un criterio di complementarietà e gradualità rispetto alla formazione in sede centrale*: la formazione di base per pubblici ministeri; iniziative in base alle esigenze formative del distretto e alle utilità - ordini professionali, università, enti locali, istituzioni culturali di prestigio ... - offerte dal territorio; formazione per gruppi ristretti su temi molto specialistici, che vedono un numero limitato di magistrati impegnati nei vari uffici).

Capitolo Terzo.

Contenuti e metodi dell'attività di formazione in servizio.

1. La formazione iniziale.

Il sistema italiano conosce un meccanismo formativo appena successivo al reclutamento per concorso, in analogia con quanto previsto dalle legislazioni di altri Paesi europei.

È qui utile ricordare che in Francia i vincitori dei concorsi interni ed esterni e quanti sono stati reclutati sulla base dei titoli acquisiscono la qualifica di uditori e sono ammessi alla Ecole Nationale de la Magistrature per lo svolgimento di un corso formativo. Durante questo periodo di circa 24 mesi gli uditori francesi ricevono una prima formazione di tipo teorico e pratico, con la partecipazione a corsi presso la Scuola ed all'attività giurisdizionale sotto la responsabilità di un magistrato affidatario.

Ed ancora, in Spagna la formazione iniziale dei magistrati è affidata al Centro de Estudios Judiciales, presso il quale i vincitori del concorso di accesso svolgono un corso di formazione di circa cinque mesi, che si articola su attività di carattere teorico, quali lezioni e seminari, e attività di carattere pratico, che si sostanziano nel tirocinio presso gli uffici giudiziari.

In Italia Il tirocinio degli uditori giudiziari è disciplinato dall'art. 129 dell'ord. giud. e dal regolamento, di cui al d.p.r. 17 luglio 1998. In occasione dell'assunzione dei vincitori di ogni concorso il Consiglio emana altresì una circolare contenente le direttive per il tirocinio.

Il tirocinio, secondo la disciplina vigente, ha una durata di diciotto mesi, dei quali tredici dedicati al tirocinio generico e cinque, successivi all'assegnazione della sede giudiziaria, al "mirato", per consentire al neo magistrato di acquisire nozioni ed esperienze da utilizzare nello svolgimento delle specifiche funzioni alle quali è destinato.

Diversi sono gli organi ai quali è demandata la cura del tirocinio: Il Consiglio superiore, che anche attraverso il comitato scientifico, dirige e coordina l'attività formativa a livello centrale; il consiglio giudiziario che organizza, su proposta della commissione distrettuale per gli uditori, incontri di studio ed altre iniziative di formazione professionale a livello locale, anche avvalendosi del contributo dei formatori locali; i magistrati collaboratori che svolgono funzioni di *tutors* (sono due, un civilista e un penalista).

Ogni gruppo di regola non superiore a cinque uditori; gli affidatari, e cioè i magistrati presso i quali l'uditore svolge effettiva pratica. La funzione formativa è espressamente qualificata come "dovere d'ufficio" e non come

attività opzionale; i magistrati affidatari e collaboratori debbono possedere determinati requisiti di professionalità ed onorabilità.

L'attività di tirocinio, come si è detto, è accuratamente programmata, a livello centrale e, soprattutto, decentrato, ed è altresì oggetto di apposita documentazione, attraverso il *quaderno del tirocinio*, nel quale l'uditore deve annotare "le attività svolte e quelle alle quali ha partecipato o assistito, formulando le proprie eventuali osservazioni ed indicando ogni altro elemento utile a dar conto dell'esperienza formativa in corso". Il quaderno è vistato dal magistrato affidatario "che vi riporta le proprie osservazioni e le proprie indicazioni anche sugli ulteriori sviluppi dell'esperienza formativa". "Al termine dei diversi segmenti del tirocinio - è poi prescritto dal D.P.R. 17 luglio 1998 - il quaderno è consegnato ai magistrati collaboratori insieme ad una relazione complessiva dell'uditore sul tirocinio svolto."

Nel quaderno sono anche inseriti tutti i provvedimenti redatti dall'uditore, con le modifiche ad essi eventualmente apportate dai magistrati affidatari.

Il neomagistrato ha di regola una forte motivazione personale rispetto alla professione scelta, di cui ha una propria rappresentazione ideale, ed è molto determinato nel cercare di acquisire i valori e gli obiettivi dell'istituzione di cui entra a far parte. Per tale motivo un'importanza particolare assumono nella formazione degli uditori giudiziari i temi della deontologia, dell'organizzazione e dell'ordinamento giudiziario, temi che implicano una trasmissione di valori sui contenuti della giurisdizione. E' un terreno che, coinvolgendo i valori dell'indipendenza interna ed esterna, richiede cautela e ponderazione; peraltro, si può oggi iniziare un confronto, se non sui contenuti della giurisdizione, almeno sui *modi* con cui è esercitata, rendendo la formazione professionale uno strumento di meditazione collettiva su vari profili della deontologia e del "saper essere", quali ad esempio: il problema dei condizionamenti culturali e morali del magistrato; i doveri di comportamento; il saper fare udienza; il saper "trattare" con gli avvocati, con le parti, con il personale amministrativo, acquisendo coscienza dei loro compiti, dell'importanza della loro funzione, del loro valore; la gestione del contatto col pubblico; i rapporti con i mezzi di informazione; l'assunzione delle prove (la gestione dell'interrogatorio libero nel processo civile e dell'esame incrociato nel processo penale, l'assunzione della testimonianza, i rapporti con gli interrogati e con i testimoni); il ragionamento di fatto, le tecniche e le modalità di formazione del giudizio e le tecniche di motivazione; la gestione dei rapporti con i giudici popolari nelle corti d'assise, e l'elenco potrebbe continuare.

L'uditore giudiziario, fresco di studi teorici universitari e concorsuali, necessita in modo particolare di acquisire le capacità necessarie per la corretta e proficua gestione di un processo. Per questo gli incontri di diritto civile e penale del tirocinio ordinario hanno ad oggetto soprattutto il processo, mentre

nel corso del tirocinio mirato sono affrontati temi sia di diritto sostanziale che di diritto processuale in un'ottica incentrata essenzialmente sulla metodologia e sulla trasmissione del "saper fare".

Le questioni rilevanti sono così quelle della gestione del processo e delle scelte fondamentali che il processo pone, del corretto esercizio dei poteri del giudice, della gestione dell'attività istruttoria, dell'educazione ad un ragionamento probatorio corretto, ad una ricostruzione del fatto rigorosa, ad una sussunzione del fatto nella fattispecie astratta sorretta da adeguata preparazione, delle tecniche di motivazione.

L'attività didattica si articola in insegnamento, discussione e simulazione su casi concreti, si ispira a criteri di pluralismo rifuggendo da qualsiasi omologazione, cercando di educare alla critica, al dubbio, alla dialettica costruttiva con gli altri soggetti del processo e dell'organizzazione giudiziaria.

Per quanto concerne i metodi didattici, un momento importante nell'evoluzione della formazione iniziale si è avuto con l'introduzione dei processi simulati. Si è pervenuti a tale scelta in base a due elementi: l'esigenza di istruire alla gestione del processo, la necessità di condurre chi si incammina sulla via di esercitare la giurisdizione a riflettere in modo analitico e critico sui profili deontologici e comportamentali della funzione.

Svolgere funzioni di docente in un incontro per uditori giudiziari è attività particolarmente delicata; infatti, la tipologia di destinatari della formazione (uditori e non magistrati con una propria esperienza professionale e quindi non ancora pienamente capaci di filtrare criticamente le informazioni trasmesse), i metodi didattici, il rilievo dei profili deontologico e relazionale, rendono il compito del docente assai complesso e impegnativo. Di regola è svolto da magistrati di esperienza, che hanno già svolto positivamente attività didattiche in corsi di formazione permanente.

Nei corsi destinati agli uditori il relatore non può limitarsi ad una libera attività di elaborazione scientifica, genericamente indirizzata a stimolare un dibattito, ma, tenuto conto della qualità dei destinatari della formazione iniziale e delle sue finalità, deve attenersi al tema assegnatogli e trattarlo in tutte le sue parti; deve altresì fornire un quadro delle questioni che dia conto dello stato della elaborazione dottrinale e delle soluzioni giurisprudenziali di merito e di legittimità, evitando di presentare orientamenti "originali" o propri di singoli uffici come se fossero soluzioni generalmente applicate, o proporre prassi proprie di singoli uffici.

Una nuova figura di magistrato collaboratore è stata istituita dall'art. 15, co. 3 del D.P.R. 1998; "i magistrati collaboratori di cui all'art. 15,] comma 3 hanno il compito ... di assistere l'uditore giudiziario" cui già sono state conferite le funzioni giurisdizionali, "di collaborare con lui ai fini del superamento delle difficoltà e dei problemi connessi con l'inizio della professione e di orientarlo

verso l'approfondimento e il completamento della sua cultura professionale, nonché il compito di accertare, verificare e rappresentare ogni elemento utile per la valutazione della sua idoneità professionale" (art. 15, co. 5).

Ogni uditore con funzioni è seguito da due magistrati collaboratori ex art. 15 co. 3, ciascuno avente il compito di seguire l'attività di non più di tre uditori giudiziari con funzioni (art. 15, co. 4), redigendo ciascuno una relazione in cui riferiscono in modo specifico al consiglio giudiziario le attività svolte dall'uditore nell'esercizio delle funzioni giudiziarie, dando conto analiticamente di ogni elemento concreto rilevante ai fini di una completa valutazione dell'uditore" sotto i diversi profili.

2. La formazione permanente.

La nozione di formazione permanente, o formazione continua, è conosciuta da molti sistemi giudiziari europei.

L'ordinamento giudiziario francese affida alla Ecole Nazionale de la Magistrature il compito di elaborare ogni anno il programma di formazione continua per l'anno successivo, con l'articolazione delle attività formative alle quali, previa candidatura, possono partecipare volontariamente i magistrati in servizio. Le attività formative solitamente si compongono di sessioni tematiche su argomenti sia di carattere tecnico – giuridico che su argomenti di cultura generale e sociale.

In Germania la formazione continua è curata dall'Accademia federale dei giudici ed è obbligatoria per tutti i magistrati, sia federali che statali, sia giudici che pubblici ministeri. Annualmente un'apposita commissione composta dai rappresentanti dei Ministeri della Giustizia statali e dal rappresentante del Ministero della Giustizia federale, oltre che dai rappresentanti delle associazioni di categoria dei magistrati e del sindacato del pubblico impiego, elabora il programma di attività, che si articola principalmente su incontri seminariali, della durata variabile tra un minimo di due giorni ad un massimo di due settimane, con lezioni del successivo dibattito tra i partecipanti ed il relatore.

In Spagna la formazione continua è compito del Centro de Estudios Judiciales, che organizza corsi di aggiornamento e conferenze, promuove la costituzione dei gruppi di lavoro, coordina seminari e ricerche su diversi settori dell'ordinamento giuridico.

Per quanto concerne il sistema italiano, nella programmazione degli incontri di studio di formazione permanente, è stata fin dall'inizio chiara la necessità di dedicare spazio, sia nel settore civile che in quello penale che nell'area interdisciplinare, ai temi di diritto sostanziale e al diritto processuale, accentuando per il secondo l'impostazione degli incontri in senso teorico-pratico. Infatti, il magistrato medio, compreso l'uditore con funzioni (grazie alla freschezza degli studi universitari e concorsuali), è fornito di una cultura giuridica di tipo teorico elevata ed ha di per sé gli strumenti (studi di base,

approfondimenti, conoscenza dei metodi di ricerca giuridica anche informatica) per inquadrare, studiare e risolvere un problema teorico di diritto sostanziale o processuale. Di contro l'università italiana non fornisce strumenti professionali, non insegna a gestire un processo (e il concorso in magistratura, nonostante le recenti modifiche, continua a non prevedere prove scritte di diritto processuale, che pur poi sarà applicato per tutta la vita dal magistrato) e a risolvere casi pratici e la relativa professionalità è tutta da acquisire sul campo. E' allora naturale che un settore quantitativamente rilevante della magistratura veda come obiettivo primario della formazione quello di acquisire le capacità per gestire i processi, per individuare i problemi (sostanziali e processuali) e per imparare a risolverli, per acquisire le chiavi di accesso alle soluzioni.

Momento di rilievo nella strutturazione di un'attività di formazione è costituito dalla scelta dei formatori. Per la formazione dei magistrati italiani la scelta è stata quella di un corpo docente non stabile ma variabile, che desse soprattutto garanzia di pluralismo. Infatti, in relazione alle caratteristiche che rendono peculiare la formazione permanente dei magistrati ed al livello di preparazione e di immedesimazione nel ruolo dei destinatari della formazione, è stata preferita la circolazione delle idee che promana da un corpo docente vario nella sua composizione e per lo più intercambiabile alla sistematicità (ma anche omogeneità e forse omogeneizzazione) che promana da un corpo docente stabilizzato. Il grande "serbatoio" da cui attingere i relatori è l'intera magistratura, essendo in primo luogo la formazione dei magistrati una formazione fatta da magistrati per altri magistrati in un processo di osmosi e comunicazione continua.

Ciò non esclude che siano chiamati a svolgere attività di formazione anche magistrati amministrativi, docenti universitari, avvocati dello Stato, avvocati del libero foro, notai e altre figure professionali, del pubblico e del privato. La partecipazione di "esterni" alla magistratura è anzi in rapido aumento con grande giovamento dei risultati della formazione, sia per l'integrazione dei diversi punti di vista professionali, che per l'agevolazione della creazione di una "comune cultura" del giurista pratico che per il Consiglio è uno degli obiettivi generali della formazione.

Inoltre sempre più crescente è l'esigenza che la formazione del giudice non sia solo formazione su materie giuridiche, ma sia anche conoscenza ed approfondimento di temi extra-giuridici, che interessano e coinvolgono l'attività giurisdizionale, condizionando addirittura le stesse decisioni (si pensi ad esempio alla contabilità e ai bilanci, alla tecnica bancaria e commerciale, alla medicina, alla psicologia e psichiatria, alla cinematica stradale, alla balistica, alla topografia ed estimo, alla tossicologia, all'urbanistica). Invero la sede decentrata è il luogo ideale per quest'attività formativa per così dire "integrativa", ampliando il bagaglio di conoscenze dei magistrati al di là dei limitati confini del diritto processuale e/o sostanziale, onde fornire agli stessi i

necessari strumenti di comprensione di una realtà fattuale sempre più complessa e difficile, nella quale le valutazioni giuridiche sono sempre più spesso collegate a valutazioni di ordine economico, sociale, psicologico, etc. (si pensi ad esempio alla materia minorile e familiare, al campo del diritto bancario, industriale e commerciale, ai problemi della devianza criminale).

Il rilievo della formazione decentrata ha trovato di recente specifico ed incentivante riconoscimento nella circolare sulle tabelle degli uffici giudiziari per il biennio 2004 / 2005, in cui si prevede che in ogni distretto debbano essere individuate giornate libere da udienza da destinare ad attività di formazione.

Comunque, è in sede centrale che si realizza il massimo livello di "apertura alle culture non giuridiche", perché soltanto a livello centrale, per la delicatezza ed attualità dei temi affrontati, sono ipotizzabili:

a) iniziative in materia di "deontologia professionale", finalizzate ad accrescere sempre più quella coscienza del "dover essere" che soprattutto al giorno d'oggi deve permeare l'attività del giudice, in una società così complessa e in un quadro istituzionale contraddistinto dal rischio di un continuo conflitto tra il potere giudiziario e gli altri poteri dello stato;

b) corsi "interdisciplinari" e/o di "società e questioni contemporanee", ove si affrontano in un'ottica unitaria temi particolari, in una prospettiva culturale più ampia, che attengono ai profili di ordine sociale-economico, etico e/o anche filosofico (si pensi ad esempio a corsi come quelli sulla "bioetica", sul "diritto, processo, tempo", su "immigrazione e razzismo", su "libertà della persona e provvedimenti prescrittivi del giudice"); ed è proprio attraverso tali corsi "interdisciplinari", per loro natura aperti al contributo di scienze extra-giuridiche, che si tende a perseguire il fine ultimo dell'attività formativa, non limitata ad una mera opera di aggiornamento professionale, ma tesa a migliorare in senso più ampio la sensibilità culturale dei magistrati, al fine di un'elevazione del loro grado di autonomia ed indipendenza e, in definitiva, di un più proficuo svolgimento delle loro funzioni.

Peraltro vi sono altri campi non giuridici da esplorare nella prospettiva di migliorare le qualità e le potenzialità dei magistrati, ad esempio la materia "linguistica", in particolare le lingue dell'Unione Europea rappresentate dall'inglese e francese, nonché le materie dell'"organizzazione del lavoro giudiziario" e dell'informatica", intesa quest'ultima quale strumento per una più facile rapida e gestione del lavoro, chiaramente facilitato dall'uso del computer e dall'accesso alle varie banche-dati presenti in rete e su CD.

Ed anche per questi specifici settori la sede preferenziale è verosimilmente quella della formazione decentrata, ove potranno essere facilmente organizzate iniziative formative, eventualmente in collaborazione coi referenti per l'informatica per quanto concerne appunto lo specifico tema dell'informatica giudiziaria.

Il contributo delle scienze extra-giuridiche alla formazione dei magistrati

può essere visto anche su un altro piano, cioè quello metodologico, nel senso della partecipazione di metodologi, sociologi, psicologi agli incontri di studi, per meglio organizzare e coordinare i lavori e, in definitiva, per ottenere risultati più efficaci sotto il profilo del coinvolgimento dei partecipanti. L'ausilio di detti professionisti, è evidente, appare quanto mai utile in relazione ad attività formative relative a specifiche funzioni giurisdizionali, che più delle altre impongono capacità di dialogo e confronto ed implicano riflessioni di natura psicologica e/o sociologica; ci si riferisce in particolare ai giudici minorili e della famiglia ovvero ai giudici di sorveglianza, categorie per le cui esigenze formative è già stato sperimentato il contributo delle citate figure professionali, in specie in occasione delle significative esperienze dei "laboratori di autoformazione", esperienze che, per i loro esiti positivi, saranno ripetute in futuro.

Per finire, anche la formazione in tema di "organizzazione del lavoro giudiziario" presuppone il coinvolgimento di esperti delle scienze dell'organizzazione e di sociologi, portatori di conoscenze extra-giuridiche funzionali ad una migliore resa complessiva del servizio giustizia.

Con riguardo alla programmazione annuale dei corsi di formazione si è passati di recente (delibera 14 maggio 2003) da una organizzazione connotata per una netta prevalenza del dato della mutevolezza, non solo nella struttura, ma anche nei programmi e nei metodi di lavoro, verosimilmente frutto della convinzione che autonomia e indipendenza si tutelassero meglio attraverso una struttura che, per le sue stesse modalità di funzionamento, non potesse imporre un modello unico di giurisdizione e di giudice e frutto del timore che la formazione potesse nascondere un pericolo di orientamento, di omologazione, di cristallizzazione delle soluzioni, ad una organizzazione diversa, parzialmente stabilizzata. I corsi sono stati suddivisi in due aree: una consolidata ed una variabile.

Dell'area consolidata fanno parte i corsi che devono svolgersi necessariamente ogni anno, in quanto rispondono ad un'esigenza formativa stabile, non soggetta a variazione (nelle sue linee di fondo) in un arco temporale ristretto, legata essenzialmente alla pratica professionale (prassi giurisprudenziali, tecniche di gestione dei processi, di categorie di controversie, di indagini per tipologie di reati, tecniche di assunzione delle prove, problematiche del dibattimento, cooperazione giudiziaria) o a temi indefettibili di diritto sostanziale e processuale.

Dell'area variabile fanno invece parte quelle iniziative formative legate ai processi di innovazione ed alla trattazione dei temi di più elevato taglio scientifico e culturale, sul piano dei contenuti, ed alla sperimentazione, sul piano dei metodi.

In questo settore trovano collocazione temi di avanguardia, di guida culturale, di approfondimento di grandi questioni (come l'arte di giudicare,

l'etica del giudice, il ragionamento giuridico, la discrezionalità del giudice, scienza e giurisdizione etc) e sono privilegiati moduli alternativi a quelli classici : laboratori, corsi in più sessioni a distanza di tempo con elaborazioni intermedie, corsi per piccoli gruppi, incontri a partecipazione paritaria di psicologi, medici, criminologi, scienziati etc etc.

3. La formazione per il mutamento delle funzioni

La mobilità "imposta" conseguente alla temporaneità della funzione, unitamente alla mobilità "volontaria" dei trasferimenti a richiesta, pone il problema cruciale dei meccanismi formativi di riconversione nel passaggio tra le varie funzioni, per evitare che il costo della riqualificazione professionale del magistrato si trasferisca sull'utente della giustizia.

Occorre che la formazione per il mutamento delle funzioni – la quale non riguarda solo coloro che hanno già cambiato funzione, ma anche chi aspira a mutare funzione ed ha difficoltà a farlo proprio per mancanza di una adeguata formazione di supporto - sia e diventi uno degli assi portanti del sistema formativo, una sorta di crocevia attraverso cui passano e si incrociano le strade che conducono alle diverse funzioni (dal settore civile al settore penale, dalle funzioni generaliste alle funzioni specializzate, dalle funzioni requirenti alle funzioni giudicanti o viceversa). La stessa deve svolgersi in via prevalente a livello decentrato, ove i formatori locali possono sostanzialmente rilevare *ad personam* i bisogni formativi nonché programmare e gestire i relativi percorsi, in una sorta di *uditorato part time*, e (per evitare i possibili effetti negativi di una formazione incentrata sulle prassi e la giurisprudenza locale) deve essere accompagnata dalla frequentazione di incontri di studio a livello centrale, previamente individuati come necessariamente complementari all'azione teorico-pratica del livello decentrato.

4. La formazione dei dirigenti

Dopo l'inserimento nella Costituzione della garanzia del processo giusto e di durata ragionevole più che in passato si pone la necessità di riflettere sui temi dell'equilibrio tra garanzie ed efficienza del servizio, della durata del processo, e quindi, inevitabilmente, quello dell'organizzazione degli uffici. Il nuovo art. 111 Cost. impone anzi il superamento di una visione meramente tecnica o tecnologica dell'organizzazione e la costruzione di una vera e propria "cultura dell'organizzazione", che deve diffondersi tra tutti i magistrati. Potrebbe persino dirsi che la specifica professionalità del dirigente si può misurare anche dalla sua capacità di diffondere tra tutti i magistrati dell'ufficio questa cultura suscitandone la partecipazione e il coinvolgimento nelle scelte, nella consapevolezza che gli obiettivi e le scelte condivise hanno certamente la maggiore probabilità di essere tradotte in realtà operative.

Sono inoltre in atto importanti processi di rinnovamento delle strutture della giurisdizione, che seguono una stagione di rilevanti riforme della disciplina processuale civile e penale, caratterizzata sì da innovazioni ma anche, soprattutto in penale, dalla forte diminuzione dei caratteri della sistematicità.

L'innovazione pone immediatamente e con urgenza il problema della formazione dei soggetti chiamati ad attuare i nuovi modelli, ad applicare i nuovi strumenti e le nuove regole. L'impegno di analisi e di proposta di soluzione riguarda tutto l'universo degli operatori del diritto (dai magistrati, al personale amministrativo, agli avvocati) e ancor prima le istituzioni interessate (Csm, Ministero, Ordini professionali), che debbono predisporre le condizioni strutturali e organizzative che consentano l'avvio di processi di formazione adeguati. A tal fine le istituzioni hanno iniziato a dotarsi di strumenti culturali e di professionalità nuove (si pensi alla presenza di statistici e analisti di organizzazione nello *staff* del Ministero) che consentano di cogliere i profili della giurisdizione meno studiati.

Nell'ambito del processo di innovazione che molto schematicamente si è delineato i dirigenti degli uffici giudiziari sono chiamati a svolgere un ruolo fondamentale. La relativa riflessione, peraltro, è iniziata solo in tempi relativamente recenti (sostanzialmente dall'inizio degli anni settanta) e non può certo dirsi che sia avviata a conclusione, anche se alcuni risultati largamente accettati sono stati raggiunti.

Può ritenersi acquisito, innanzi tutto, il carattere per così dire polimorfo della funzione del dirigente. Accanto a funzioni di natura schiettamente giurisdizionali, sono state individuate una funzione di amministrazione della giurisdizione e una funzione di gestione dei servizi. Come è noto, l'una, che vede il suo nucleo centrale nel sistema tabellare, fa capo al Csm e si inserisce nel circuito dell'autogoverno, l'altra, caratterizzata più specificamente (ma non esclusivamente, se è vero che la "tabella" è il progetto organizzativo dell'ufficio) dalle competenze organizzative, ha come punto di riferimento di vertice il Ministro e fa parte della rete dell'amministrazione della giustizia.

Il polimorfismo della funzione dirigenziale pone un primo problema riguardo alla formazione del dirigente, problema che è stato trattato, nei suoi aspetti generali, nel paragrafo relativo ai rapporti di leale collaborazione tra poteri statuali. La necessità di coordinare gli interventi oltre all'esigenza di realizzare anche momenti di recupero delle risorse finanziarie e umane, dovrebbero spingere a una sinergia delle attività formative erogate da Ministro e Csm, che, senza sacrificare gli aspetti specifici delle competenze di ciascuna delle istituzioni, eviti duplicazioni o anche contrasti e contraddizioni.

Un secondo profilo sul quale dovrebbe esserci una larga convergenza di vedute è quello che attiene alla collocazione istituzionale del dirigente. Come è reso evidente dalle stesse modificazioni del linguaggio (il termine

“dirigente” va prendendo sempre più il posto della vecchia denominazione “capo dell’ufficio”) il dirigente sempre meno si percepisce ed è percepito come chi, giunto al vertice del *cursus honorum*, è posto a capo di una struttura burocratica di tipo gerarchico, nella quale esercita poteri senza responsabilità. Sempre più il magistrato dirigente si percepisce e viene percepito come titolare di funzioni specifiche (di amministrazione della giurisdizione e organizzative), inserito in un sistema (circuito o rete che dir si voglia) nel quale tali funzioni sono (e, comunque, dovrebbero essere) svolte, con competenze e responsabilità diverse, da altri soggetti (presidenti di sezione, magistrati, funzionari amministrativi). Alla struttura gerarchica dell’ufficio giudiziario, rispondente a modelli organizzativi ormai anacronistici e, comunque, disfunzionali secondo le unanime valutazioni degli scienziati dell’organizzazione, si dovrebbe sostituire una struttura articolata in momenti di autonomia funzionale il cui coordinamento costituisce proprio il compito precipuo del dirigente, le cui qualità sono tanto maggiori quanto più ampio e fruttuoso è il coinvolgimento di tutti i soggetti dell’ufficio che egli riesce a produrre.

La formazione dei dirigenti è da sempre oggetto di grande attenzione e di studi condotti dalla commissione con l’ausilio del comitato scientifico e di esperti della materia. Peraltro, la relativa elaborazione è ancora lontana dal raggiungimento di risultati soddisfacenti.

In una prima fase le attività di formazione dedicate ai dirigenti si sono incentrate soprattutto sulle questioni ordinamentali, per poi concentrare l’attenzione sui temi dell’organizzazione e dal 1994 al 1999 si sono tenuti incontri annuali nei quali, accanto ai tradizionali temi di ordinamento giudiziario (autogoverno, tabelle, deontologia) e ad alcune problematiche legate all’entrata in vigore delle riforme delle sezioni stralcio e del giudice unico, si sono affrontati i temi dell’organizzazione dell’ufficio sia sul versante giurisdizionale che della gestione del personale e delle risorse. Successivamente, constatata l’inadeguatezza dell’incontro di studi di taglio tradizionale incentrato sullo schema della relazione frontale e la non automatica trasferibilità nel settore della giurisdizione di “ricette” elaborate per i dirigenti della PA o dell’impresa, si è sperimentata la metodologia formativa del “laboratorio” (già utilizzata con risultati di rilievo nel settore della giustizia minorile e della famiglia), che vede gruppi ristretti “lavorare”, con l’ausilio metodologico di esperti di scienza dell’organizzazione e di formazione manageriale, su temi specifici (l’organizzazione tabellare, la gestione delle risorse umane, la gestione delle risorse materiali, i rapporti col dirigente amministrativo) secondo un percorso di ricerca articolato nelle fasi della “ricognizione dell’esistente”, della “individuazione di criticità” e della “costruzione di ipotesi migliorative”.

Nella riflessione da ultimo sviluppata all’interno del Consiglio (culminata

con la delibera del 14 maggio 2003 sulle linee guida della formazione per l'anno 2004) si è posto in evidenza come la dirigenza di un ufficio giudiziario sia attività complessa, che implica competenze extragiuridiche e fa carico al magistrato di una serie ampia di attività ulteriori e diverse da quelle giurisdizionali rispetto alle quali è completamente privo di adeguata preparazione; ciò implica che l'azione formativa non può essere settoriale e incompleta né accontentarsi di agire come fattore di emersione dei problemi e di diffusione di prassi virtuose, ma deve essere ampia, articolata e coprire tutti i profili del lavoro del dirigente. D'altronde si è rappresentato come assumere l'intera funzione dirigenziale, complessivamente considerata, quale oggetto dell'azione formativa fa sì che ne siano esaltate le peculiarità e gli elementi che la differenziano dagli altri settori della pubblica amministrazione; ciò rende sostanzialmente inutilizzabili (o utilizzabili con risultati modesti) le esperienze formative e gestionali sussunte da altri campi della dirigenza pubblica o privata (come ad es. la sanità); suddividere il tema generale in più sottotemi ben circoscritti consente invece di distinguere, all'interno dell'attività del dirigente, i momenti giurisdizionali, quelli di garanzia, quelli omologabili all'azione di un dirigente amministrativo e conseguentemente calibrare i contenuti del progetto formativo e gli apporti esterni alla sua costruzione.

Un'efficace azione formativa non può essere realizzata se non si pongono obiettivi chiari poggiati su una definizione esplicita del ruolo e dei compiti del dirigente.

Se i magistrati si distinguono tra loro solo per funzioni con conseguente negazione di una struttura gerarchizzata, il progetto organizzativo dell'ufficio deve essere frutto di un modello partecipativo di elaborazione, secondo lo schema previsto dalla circolare sulle tabelle; d'altra parte, la soggezione solo alla legge e l'assenza di gerarchia in senso proprio non implicano illimitata libertà di autodeterminazione da parte del singolo nella gestione del ruolo e del processo, poiché entrambi devono rispondere a esigenze d'uguaglianza tra gli utenti della giustizia, a regole di buon andamento dell'amministrazione, a obiettivi di qualità ed efficienza del servizio, che devono essere garantiti dal dirigente. Infine la collocazione costituzionale della giurisdizione e il sistema di garanzie che la circondano non significano separatezza rispetto all'organizzazione generale dello Stato, come dimostra lo stesso fatto che "ferme le competenze del Consiglio superiore della magistratura, spettano al Ministro della giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia" (art. 110 Cost.). E' dunque necessario coordinare gli interventi (anche formativi) di Consiglio Superiore della Magistratura e Ministero della Giustizia e inserire l'azione del dirigente dell'ufficio giudiziario, nei suoi profili più squisitamente amministrativi, nella più generale azione della PA (come è del resto richiesto dalla sua partecipazione alla elaborazione del progetto delle attività da svolgersi nel corso dell'anno e degli obiettivi prioritari dell'azione

dell'ufficio). E' infine necessario, sul piano organizzativo, il coinvolgimento nell'ideazione e nell'organizzazione del lavoro sia di dirigenti degli uffici giudiziari che di dirigenti amministrativi.

Tali idee guida sono state tradotte dal Consiglio in un progetto formativo coerente che si svilupperà su un arco temporale oscillante da un anno e mezzo a due anni, con previsione di cinque – sei incontri o moduli l'anno di due giorni ciascuno (salvo particolari esigenze) rivolti a gruppi ristretti, composti da magistrati e dirigenti amministrativi. Si è inoltre prevista l'organizzazione di corsi di “primo intervento” per neodirigenti (il primo si svolgerà a novembre) al fine di fornire loro una “cassetta degli attrezzi” con cui avventurarsi nella nuova funzione; i temi affrontati sono i compiti del dirigente, la normativa, il progetto organizzativo dell'ufficio, la gestione delle risorse e le relazioni sindacali, le tecniche di comunicazione.

5. I laboratori di autoformazione.

L'idea dell'autoformazione viene utilizzata per descrivere un'attività formativa sperimentale destinata a piccoli gruppi di lavoro che, sotto la guida di un esperto metodologo, analizzano singoli campi dell'esperienza giuridica rilevando e studiando i nodi critici dell'attività del magistrato, al fine di elaborare criteri ed orientamenti per la loro gestione.

La denominazione di “*laboratorio*”, riservata a questo genere di corsi, sta ad indicare in modo immediato, da un lato, la loro natura sperimentale, dall'altro, che la loro finalità principale è quella di favorire la capacità di iniziativa, la riflessione sulla propria esperienza giurisdizionale e soprattutto la produzione di nuove conoscenze da parte dei magistrati che vi partecipano. Rappresenta, quindi, un tentativo di superare l'assimilazione di conoscenze e, in genere, di informazioni trasmesse da altri, come avviene nei moduli formativi tradizionali.

Diverse sono le ragioni per cui il Consiglio Superiore della magistratura ha avvertito l'esigenza a partire dal 1999 di introdurre, nell'ambito della propria programmazione annuale, tali moduli innovativi.

Si è osservato, in primo luogo, come la formazione incentrata su un processo di trasmissione e successiva accumulazione di informazioni e sulla circolazione ed interscambio di idee sia un dato ormai sufficientemente sperimentato e, perciò, stabilizzato, almeno nelle sue linee di fondo. La peculiare funzione del magistrato suggerisce, tuttavia, in secondo luogo, di affiancare alla formazione per trasmissione di saperi un modulo formativo che, partendo dalla concreta esperienza di lavoro e rielaborandola, sia in grado di offrire al magistrato gli strumenti per riconoscere le proprie difficoltà e per risolverle. La novità del tema e l'assenza di elaborazioni al riguardo hanno indotto, quindi, il Consiglio a realizzare una formazione autodidatta che vede

come protagonisti attivi i magistrati stessi, con assistenza esclusivamente metodologica da parte di professionisti della formazione.

L'idea guida che ha orientato il Consiglio nel sostenere tale scelta formativa considera, invero, la formazione come un processo orientato ad organizzare, a sviluppare capacità di costruire legami ed ordini, più o meno provvisori, alla massa di dati, emozioni, richieste, pressioni che costituiscono il nostro contesto di vita. Essa orienta nel processo di costruzione della realtà, organizza la conoscenza.

In questo quadro di riferimento, si è riconosciuto che la formazione e, quindi, anche l'autoformazione, è un'opportunità per dare forma al mondo esterno, ma anche a noi stessi e agli altri. Essa svolge all'interno di un contesto lavorativo una funzione critica di socializzazione, d'integrazione. Porta ad avere, quindi, rappresentazioni sufficientemente condivise della realtà. Una formazione frammentata e settoriale, d'altra parte, può sviluppare incomprensioni, difficoltà d'integrazione tra il lavoro di parti diverse di un sistema orientato a fornire un servizio alla cittadinanza.

Le molte esperienze formative che ognuno ha attraversato nella propria vita lavorativa, scolastica e personale, segnano anche il proprio attuale modo di rappresentarsi la formazione e di parteciparvi. Il rapporto con questa dimensione vissuta nel passato, continua a vivere, ad esercitare un suo peso, nel presente. Esse portano a prefigurare il percorso, la sua possibile utilità, i rischi, i problemi, il modo corretto di vivere la formazione. Accade così che si sviluppi, in questo caso come in molte altre situazioni lavorative e di vita, una certa tendenza a ripetere, a prefigurarsi come possibile solo ciò che si è già sperimentato, senza considerare che, invece, sono possibili differenti metodi di sviluppo di un percorso formativo. Essi non sono adeguati, buoni in sé, ma operano in funzione del contesto, delle rappresentazioni che ognuno vive dei problemi che caratterizzano la società, il proprio lavoro e di come si interagisce con le richieste che ciascuna organizzazione lavorativa riceve dalla collettività.

Il metodo di lavoro che il Consiglio ha proposto in tale fase di ricerca ai magistrati vuole, dunque, perseguire l'obiettivo, di coniugare una dimensione di ricerca con una riflessione sulla propria ed altrui esperienza professionale, su alcune tematiche di particolare interesse per la magistratura, in particolare quella che, più frequentemente, procede in base a conoscenze non giuridiche ed in assenza di norme procedurali sufficientemente precise.

Si è proceduto, quindi, nella convinzione che in un mondo complesso e dinamico come quello in cui viviamo, in cui sono posti al magistrato problemi articolati, a volte confusi, sia di particolare importanza la ricerca di risposte adeguate, che evitino lo smarrimento degli operatori che finisce per produrre inevitabilmente risposte rigide e stereotipate. Risposte adeguate, in grado di fornire ai cittadini ed alla società un servizio apprezzato, non sono, salvo ridotti casi, rintracciabili nell'applicazione meccanica di prescrizioni, ma vanno

piuttosto individuate attraverso lo sviluppo di capacità riflessive non autoreferenziali. Vanno dunque coltivate capacità e possibilità di dar voce a pensieri e prassi quotidiane e confrontare visioni e rappresentazioni diverse.

Per procedere in questa direzione, si è ritenuto utile offrire ai magistrati l'opportunità e lo sviluppo di capacità di vedersi all'opera nella pratica professionale, ascoltare ed osservare le modalità di lavoro proprie, dei colleghi e dell'organizzazione giudiziaria nel suo insieme.

L'autoformazione è parsa, quindi, lo strumento più adeguato per muoversi in questa direzione. Con essa s'intende valorizzare l'esperienza dei partecipanti, quindi anche i loro interrogativi, le loro perplessità e problemi. L'idea guida è, dunque, quella secondo cui risulta fondamentale apprendere dall'esperienza propria ed altrui.

Su queste premesse, il Consiglio ha realizzato due laboratori per giudici e pubblici ministeri dell'area della famiglia e dei minori sul tema del maltrattamento, due laboratori per magistrati di sorveglianza, giudici e pubblici ministeri sui temi dell'applicazione della pena, un laboratorio per dirigenti.

Pur nella diversità dell'articolazione dei diversi laboratori (dovuta essenzialmente alle caratteristiche strutturali e contenutistiche delle funzioni svolte dei partecipanti e del settore della giurisdizione preso in considerazione, che è ampiamente documentata agli atti del Consiglio e nei Quaderni del CSM e non è necessario qui analizzare), gli stessi hanno alcune caratteristiche comuni: a) non mettere i partecipanti in modo passivo di fronte a grandi temi su cui suscitare appassionati dibattiti con scarse ricadute formative ma di impegnarli su tematiche specifiche, strettamente legate all'esperienza lavorativa, da studiare (partendo da casi specifici già definiti e quindi dall'analisi dei fascicoli e del lavoro svolto) modulando la ricerca (supportata in genere da uno strumento di studio e analisi, la griglia, una sorta di questionario sulla base del quale scomporre e analizzare la massa di informazioni sulle modalità di lavoro astratte e concrete, dal trattamento dei dati alla rappresentazione dei problemi, fino alla decisione ed alla valutazione dei risultati della stessa) in tre fasi: analisi dell'esistente, individuazione delle criticità, formulazione di ipotesi migliorative; b) utilizzare lo strumento del gruppo di lavoro e del raccordo operativo centro/periferia; c) avvalersi della collaborazione di un esperto metodologo.

6. La formazione della magistratura onoraria.

L'incremento del numero (ormai superiore a quello della magistratura professionale) e delle competenze della magistratura onoraria (scelta ineludibile per l'efficienza della giustizia) impone la realizzazione di un'intensa e diffusa attività di formazione rivolta alla stessa.

La pluralità delle specifiche attribuzioni delle varie figure professionali (giudici di pace, giudici onorari aggregati, giudici onorari di tribunale, vice

procuratori onorari, magistrati onorari minorili ed esperti dei tribunali di sorveglianza) ha determinato interventi formativi settoriali estesi all'intero ambito della magistratura onoraria.

Si tratta di una serie di iniziative predisposte dall'ottava commissione consiliare, competente sulla materia della formazione onoraria.

Il Consiglio, ha collocato le iniziative formative rivolte ai giudici di pace nell'ambito del più ampio sistema di formazione ed aggiornamento professionale previsto per i magistrati ordinari, ravvisando l'opportunità, già dal giugno del 1999, che ai corsi di formazione organizzati per gli uditori giudiziari a livello centrale, relativi ai temi processuali, fosse ammessa a partecipare anche una certa quota di giudici di pace. Si è, così, seguita una comune linea programmatica che muove dalla considerazione della peculiarità della funzione formativa che è diretta, non solo alla acquisizione delle necessarie capacità tecniche, ma anche a promuovere la consapevolezza dei termini culturali del problema che richiama i valori sottesi ad ogni scelta operativa del giudice e, quindi, al principio di responsabilità delle sue autonome determinazioni. La formazione si pone, in tale quadro di ricostruzione, come funzionale ad una crescita professionale e culturale quale presupposto per una non formale legittimazione delle prerogative di indipendenza ed autonomia del giudice.

La posizione assunta nel tempo dal Consiglio sul tema della formazione, anche della magistratura onoraria, si è gradualmente evoluta nel senso che, rispetto ad un iniziale atteggiamento volto alla centralizzazione della funzione formativa anche a livello operativo, si è assistito ad una progressiva valorizzazione di stabili momenti di confronto a livello di realtà operative territoriali, riservando al centro il compito di creare momenti di riflessione funzionali all'elaborazione di organiche linee di orientamento.

Nel momento in cui si è andata affermando la tendenza alla prevedibilità ed uniformità delle decisioni, quanto meno nell'ambito territoriale, come forma di garanzia della uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge e come affermazione del principio della efficienza complessiva del servizio giustizia, si è tracciato un rapporto tra momento dell'orientamento in sede centrale e concreta sperimentazione in sede locale che deve essere inteso in senso biunivoco, in guisa che trae linfa da una continua osmosi tra le esigenze formative filtrate dalle più articolate realtà operative e l'elaborazione di contenuti e metodologie suggerite a livello centrale.

Tali premesse concettuali hanno trovato un particolare rilievo nell'attività di formazione ideata a seguito della nuova competenza attribuita ai giudici di pace dal D.L. vo n. 274/2000. Al riguardo, deve rilevarsi come il sistema processuale penale affidato alla competenza dei giudici di pace, fondato più sulla prospettiva della reintegrazione del bene offeso dal reato, che sull'affermazione della volontà punitiva dello Stato, sembrava richiedere un'attività di formazione del tutto particolare, sia da un punto di vista dei

contenuti, attesa la già segnalata specificità del ruolo assunto dal giudice di pace quale garante della pace sociale, sia perché destinata a riflettersi su categorie di giudici di pace significativamente diverse (quelli in servizio da anni con compiti limitati alle controversie civili e, quindi, privi di esperienza in campo penale e quelli di nuova nomina provenienti, in gran parte, dall'avvocatura).

Di tali problematiche ci si è fatti carico già prima dell'entrata in vigore del D.L. vo n. 274/2000, con l'emanazione della circolare n. 16167 del 24 luglio 2002, che conteneva una sollecitazione alla nomina di magistrati affidatari dei giudici di pace e la tempestiva organizzazione dei corsi teorico-pratici, cui è seguita la circolare n. 1207 del 17 gennaio 2001, che contiene le seguenti indicazioni.

Si è segnalata, in primo luogo, l'opportunità di individuare, all'interno del Consiglio giudiziario integrato, uno o più componenti ai quali assegnare compiti di coordinamento dell'attività di tirocinio e di aggiornamento dei giudici di pace, con l'intento di favorirne la specializzazione ed incentivarne la responsabilità.

Si è sottolineata, in secondo luogo, l'importanza delle funzioni del magistrato affidatario, ritenute rientranti nei doveri di ufficio, e perciò suscettibili di valutazione in sede di verifica della professionalità del magistrato.

Da non sottovalutare, neppure, l'affermazione che il tirocinio rappresenta un obbligo per tutti i giudici di pace in servizio (con esclusione di chi sia prossimo al compimento dei 75 anni), accompagnata dalla precisazione secondo la quale l'attività di tirocinio comprende sia lo svolgimento della pratica giudiziaria, sia la frequenza ai corsi teorico-pratici. Quanto alla prima, si richiede espressamente la partecipazione del giudice di pace in tirocinio a tutte le attività giudiziarie svolte dal magistrato affidatario, compresa la preparazione dell'udienza, la presenza in forma attiva alla camera di consiglio e la redazione delle minute dei provvedimenti. I corsi teorico-pratici, d'altro lato, devono essere orientati all'acquisizione di conoscenze e tecniche finalizzate all'obiettivo della conciliazione delle parti.

Particolare sottolineatura riceve, inoltre, il tema della documentazione dell'attività svolta dai giudici di pace nel corso del tirocinio. La relazione finale redatta dal magistrato affidatario, in merito alle attitudini all'esercizio delle funzioni penali, rappresenta, in tale quadro, il principale elemento di valutazione da fornire al Consiglio giudiziario per le proprie determinazioni sul risultato complessivo dell'attività formativa.

Una successiva deliberazione del Consiglio (21 marzo 2002) ha affrontato il tema della mancata o non positiva partecipazione del giudice di pace all'attività formativa obbligatoria. Si è ipotizzata, invero, l'irrogazione della sanzione disciplinare più grave tra quelle previste dall'art. 9 della legge n. 374/1991 (la revoca) per la mancata partecipazione del giudice onorario al tirocinio penale, partendo dal presupposto che ciò costituisca comportamento gravemente negligente e scorretto perché rivelatore della mancata

consapevolezza del nesso esistente tra formazione professionale ed indipendente esercizio della giurisdizione. Al termine della scala di graduazione delle violazioni, si pone la valutazione negativa espressa dall'affidatario e, poi, dal Consiglio giudiziario, in ordine all'esito del tirocinio penale che comporta l'attivazione della procedura per la eventuale decadenza.

Così riassunti i più rilevanti interventi del Consiglio sul tema della formazione della magistratura di pace, può essere utile tracciare un primo bilancio delle attività svolte e delle linee programmatiche adottate, anche in un quadro di progressiva valorizzazione del ruolo e delle competenze della giustizia di pace che non può non trovare uno dei suoi punti di forza nella stabilizzazione, a livelli sempre più alti, delle attività formative organizzate dal Consiglio.

Nel ribadire l'importanza del ruolo svolto, in tale ambito, dai magistrati referenti per la formazione decentrata e dai singoli magistrati affidatari, pur in una situazione che ha reso gravoso il loro impegno a causa di coesistenti impegni di lavoro e della scarsa disponibilità di tempo, merita positiva valutazione la prassi, diffusa presso alcuni uffici, di mantenere una specie di filo diretto tra il magistrato assegnatario ed il giudice di pace tirocinante, anche dopo l'assunzione delle funzioni e al di là del periodo suggerito dalle circolari consiliari, al fine di instaurare un rapporto di stabile colleganza finalizzato al più corretto e consapevole esercizio della giurisdizione.

Deve essere vista con sempre maggior favore, poi, la tendenza ad utilizzare i corsi teorico-pratici come veri e propri laboratori per la realizzazione di simulazioni e/o sperimentazioni che indichino, nel rispetto dell'autonomia e dell'indipendenza di ciascuno, percorsi processuali sufficientemente certi con sequenze temporali ben definite, all'interno dei quali collocare le attività da sviluppare prima e dopo l'apertura del dibattimento, le forme ed i provvedimenti da adottare, i ruoli dei singoli protagonisti del processo.

Va rilevato, con riguardo all'attività di formazione proficuamente espletata in sede decentrata, il diffuso coinvolgimento del ceto forense, anche in virtù del diretto interesse ad una sempre maggiore qualificazione professionale del magistrato onorario, prevalentemente proveniente dalle fila dell'avvocatura.

Quanto ai contenuti, oltre alle tematiche attinenti alle modalità di auto-organizzazione del lavoro del giudice ed ai profili ordinamentali e deontologici, può essere utile affrontare le problematiche maggiormente innovative, con particolare riferimento a temi quali la mediazione penale, con possibilità di sperimentare nuove forme di collaborazione con enti professionalmente attrezzati allo sviluppo delle tecniche di conciliazione, ovvero le nuove sanzioni non detentive (lavoro di pubblica utilità) per il corretto funzionamento delle quali appaiono indispensabili forme di collaborazione istituzionale con enti o servizi pubblici o privati.

La formazione permanente dei giudici di pace, rimessa alle iniziative dei Consigli Giudiziari, è arricchita anche dalla periodica partecipazione dei magistrati onorari ad alcuni corsi di studio centrali destinati ai giudici professionali, in cui si realizza un'utile integrazione dei saperi e delle competenze.

Nell'intento di operare un monitoraggio a livello centrale delle modalità di decollo organizzativo e formativo della riforma introdotta con il D.L.vo n.274/2000, a circa un anno dalla sua entrata in vigore, il C.S.M. ha avuto cura di promuovere, nel febbraio 2003, una serie di incontri con tutti i coordinatori degli uffici circondariali del giudice di pace.

In tale occasione è stato anche possibile operare un confronto dei primi indirizzi giurisprudenziali formatisi sul rito penale del giudice di pace, favorendo così una circolazione delle esperienze particolarmente utile in sede di prima applicazione della riforma, proficuamente amplificata in sede locale anche mediante la distribuzione di materiale di studio.

L'analisi dell'attività di formazione, nell'ambito della magistratura onoraria, non può limitarsi alla sola categoria dei giudici di pace.

Per incrementare la qualificazione professionale anche dei vice procuratori onorari (v.p.o.) e dei giudici onorari di tribunale (g.o.t.), il Consiglio ha approvato nel mese di maggio 2003 due nuove circolari che, riformulando il loro sistema di reclutamento, hanno ampliato la durata del tirocinio, il cui esito positivo diventa condizione necessaria per l'immissione nelle funzioni.

Al contempo, correlativamente al progressivo incremento di impiego della pubblica accusa onoraria nel dibattimento dinanzi al tribunale in composizione monocratica e, soprattutto, nel procedimento penale del giudice di pace, nel marzo 2004 si sono svolti, per la prima volta a livello centrale, una serie di incontri di formazione destinati ai v.p.o. provenienti da ogni circondario di Procura.

Analoga attenzione è stata destinata alla formazione ed all'aggiornamento professionale dei magistrati onorari minorili mediante l'innovativa previsione, nella circolare approvata nel marzo 2004 di un periodo di tirocinio propedeutico alla loro utilizzazione negli uffici giudiziari, cui si aggiunge il modulo di formazione permanente previsto nella delibera consiliare del 10 gennaio 2002.

La progressiva consapevolezza della necessità di preconstituire un modello formativo specifico e specializzato per la variegata realtà della magistratura onoraria, ha impegnato di recente l'ottava commissione consiliare verso la predisposizione di una struttura stabile in sede distrettuale, specificamente destinata a modulare iniziative di formazione e di aggiornamento professionale dirette ai magistrati onorari.

Anche sulla base di positive esperienze già in atto (per es. nel distretto di Milano) da ultimo, con delibera del 9 aprile u.s., il C.S.M. ha varato una

circolare sulla formazione della magistratura onoraria che prevede, sul modello della positiva esperienza della formazione decentrata per i magistrati professionali, l'istituzione (nell'ambito dei Consigli giudiziari), di una Commissione permanente per la formazione della magistratura onoraria.

Una struttura operativa a composizione mista, mediante il coinvolgimento di rappresentanti delle varie categorie di magistratura onoraria (organizzatori e non più meri destinatari della formazione) ed anche (significativamente) dell'avvocatura, con il compito di modulare a livello distrettuale un programma stabile di offerta formativa.

Con l'ausilio di risorse derivate dal C.S.M. ma anche incentivando l'intervento delle Regioni, si attribuiscono alla nuova struttura i compiti di organizzare il tirocinio, e promuovere i corsi teorico-pratici di formazione permanente, attraverso incontri, simulazioni di casi processuali, diffusione di materiale di studio, al fine di assicurare l'aggiornamento professionale, il confronto sulle prassi interpretative ed il pronto intervento sulle novità legislative, mediante il coinvolgimento (necessario, ai fini della conferma nell'incarico) di tutti i magistrati onorari del distretto.

Nasce così un ambizioso progetto di intervento formativo diffuso finalizzato ad incrementare la qualificazione professionale della magistratura onoraria, cui viene riconosciuta un'effettiva equiparazione formativa a quella professionale, in una direttrice di pari dignità delle diverse forme di esercizio della giurisdizione, superando le suggestioni negative di carattere economicistico, volte a marginalizzare l'investimento formativo dei magistrati onorari in quanto "ontologicamente" precari.

7. Strumenti metodologici e attività formativa

Metodologia e didattica costituiscono da sempre un campo di riflessione, sperimentazione e innovazione, finalizzate a individuare le formule più adeguate al conseguimento degli obiettivi formativi che il Consiglio si pone.

I metodi didattici oggi utilizzati nell'ambito degli incontri di studio sono molteplici, si caratterizzano per il contenuto dell'intervento e la forma di partecipazione richiesta ai destinatari, muovendosi in via prioritaria nella valorizzazione di un loro ruolo attivo, e vanno dalla *relazione frontale* (metodo tradizionale, adottato per lo più quando si perseguono finalità di informazione o per materie che presentano profili dogmatici di rilevante impegno) al *dibattito guidato* (rapida illustrazione di singole questioni controverse, su ciascuna delle quali si sviluppa il confronto coi partecipanti con particolare riferimento alle soluzioni e alle prassi adottate nei diversi uffici) al *lavoro di gruppo* (che segue in genere l'approfondimento di un tema attraverso i due metodi precedenti) allo *studio dei casi e le simulazioni* (sovente realizzati con supporto di fascicoli processuali "virtuali" appositamente predisposti).

Da alcuni anni le iniziative della formazione sono ispirate alla “flessibilità” degli strumenti didattici, funzionali a specifiche esigenze, con l’obiettivo di perfezionare il rapporto di circolarità tra committenza e utenza, che passa per il coinvolgimento dei partecipanti ai corsi, non solo nella fase esecutiva del programma (interventi post relazione, seminario, simulazione, gruppi di studio) ed in quella della analisi dei risultati (schede valutative) ma nella stessa fase di programmazione.

L’orientamento del Consiglio è attualmente nel senso di promuovere le sinergie tra rete di formazione decentrata, componenti del comitato pari opportunità e sistema preposto alla formazione centrale, così ottenendo, tra l’altro, la previa consultazione dei vari referenti sui temi e sui metodi da realizzare nelle singole proposte. Si prevede che alcune iniziative formative siano precedute da incontri preparatori a livello locale, per la raccolta delle varie soluzioni interpretative e per mettere a fuoco questioni da approfondire a livello centrale. L’attività svolta in questa sede viene poi nuovamente divulgata nell’ambito della formazione decentrata, nell’intento di sollecitare il confronto tra le diverse prassi sul territorio nazionale e, quindi, di valorizzare quelle prassi virtuose, che, nel rispetto del contesto normativo, sono suscettibili di produrre una effettiva accelerazione nella definizione dei procedimenti.

In ogni caso, il raccordo generalizzato del comitato scientifico con i referenti locali consente a questi ultimi di segnalare materiale di riflessione (sentenze, atti giudiziari, relazioni tenute in sede periferica) proveniente dalle diverse realtà territoriali, eventualmente da inserire nei materiali distribuiti in occasione degli incontri di studio (su cd-rom).

La maggior parte dei corsi è modellata secondo un sistema misto. In tale prospettiva, la relazione tradizionale è concepita, soprattutto, come presupposto per l’esperimento di ulteriori metodologie (gruppi di lavoro, analisi di casi giudiziari, dibattiti guidati).

Per incontri sulle novità legislative è di frequente utilizzata la variante della “doppia relazione breve sul medesimo argomento”, affidata a due relatori che sostengono opzioni interpretative discordanti.

L’offerta formativa tende a lasciare più spazio al c.d “dibattito guidato”, finalizzato a far emergere esperienze, approcci ermeneutici o protocolli condivisibili per realtà omogenee.

Per intensificare la “fruizione attiva” delle singole proposte formative, le schede contenenti il programma di “dettaglio” del corso sono divulgate, unitamente al materiale di documentazione, sul sito www.cosmag.it un mese prima dell’incontro, proprio per permettere ai partecipanti la preparazione di domande o di interventi su specifiche questioni.

Con riguardo agli “stili comunicativi” da adottare nelle varie iniziative si tende ad ampliare, soprattutto negli incontri caratterizzati da un taglio pratico o densi di interventi su saperi extragiuridici, l’impiego di strumenti di supporto

virtuale (quali lucidi, diapositive, *power point*), utili a realizzare un contatto diretto con il pubblico e ad evidenziare i “concetti chiave” da sottoporre all’analisi dei partecipanti. In via sperimentale, in alcune occasioni può essere utilizzato anche lo strumento della ripresa audiovisiva, con successiva distribuzione della cassetta ai formatori locali o ai richiedenti (ad es., nell’ambito dell’incontro sulla prova dichiarativa, per individuare virtuosismi o sbavature di una *cross examination*).

8. Le iniziative in collaborazione.

Con le delibere 26.10.2000, 11.4.2001 e 10.5.2001, il Consiglio ha per la prima volta previsto iniziative formative progettate e gestite in stretta collaborazione con Autorità amministrative indipendenti quali la Consob, la Banca d’Italia e l’Agenzia Nazionale per il volo; iniziative analoghe con altre enti dello stesso tipo, in particolare con l’ISVAP, l’Autorità Antitrust, l’Autorità per le comunicazioni, l’Autorità garante per la privacy sono state successivamente programmate e realizzate.

Trattasi di una novità nel quadro dell’esperienza formativa del CSM, che non aveva mai organizzato incontri di studio co-gestiti con simili enti, limitandosi in alcuni casi ad avvalersi di singoli esponenti di tali organismi quali relatori su specifiche tematiche legate alle attività degli enti di pertinenza (si pensi ad esempio agli incontri di studio sulla “privacy” e sul “Contenzioso con le banche”, ove sono intervenuti come relatori rappresentanti dell’Autorità garante per la privacy e della Banca d’Italia).

L’esigenza di queste iniziative comuni è nata dalla constatazione della crescente interazione tra l’esercizio dei poteri di spettanza dell’Autorità giudiziaria e quelli delle predette “Authorities”, circostanza che ha reso di per sé intuitiva la necessità di stabilire, tra i magistrati e gli esponenti delle “Authorities”, modalità di condivisione degli strumenti di analisi e di intervento su fenomeni spesso connotati da elevato tecnicismo; il modello utilizzato è stato quello di una organizzazione concordata dei seminari, aperti ai magistrati ma sempre svoltisi presso le “Authorities” e con relatori sempre scelti all’interno di questi ultimi; in prospettiva futura, appare utile una tendenziale istituzionalizzazione di questo tipo di collaborazioni, con la precisazione che, rispetto al modello sinora utilizzato, si potranno anche prevedere incontri concordati rientranti nella programmazione ordinaria del C.S.M. ed aperti contestualmente ai magistrati e ai funzionari di detti enti (ipotizzando la partecipazione di funzionari delle diverse *authorities* ad incontri di interesse per la materia trattata).

In quest’ottica di apertura e scambio culturale si collocano anche le azioni di formazione gestite e realizzate con l’Università. Mentre sono allo studio ipotesi di collaborazione con alcune Facoltà di Giurisprudenza per lo studio e l’approfondimento in chiave teorico-pratica di temi di particolare

impegno dogmatico, Medicina per un confronto su temi di medicina-legale, Filosofia (ragionamento probatorio e logica), Ingegneria (brevetti), sono stati realizzati due incontri di studio in collaborazione con il laboratorio di Biologia dello Sviluppo dell'università di Pavia (dove è stata creata la prima cattedra di genetica) con la collaborazione di professori e di ricercatori dell'Università e scienziati di fama internazionale sul tema delle biotecnologie quale terreno di incontro tra scienza e diritto. Giudici e scienziati si sono interrogati insieme sul rapporto tra le regole delle Corti e risultati della scienza, mettendo continuamente a confronto il proprio bagaglio tecnico, partecipando direttamente, con camice e guanti, all'attività di laboratorio e affrontando casi giudiziari italiani e internazionali, in materia di manipolazioni e brevetti genetici, clonazione e sfruttamento delle informazioni genetiche. La relatività dei risultati scientifici e dei confini normativi ha messo in luce la necessità di uno scambio continuo e crescente e la centralità del confronto sul caso concreto piuttosto che su astratte posizioni etiche o ideologiche.

PARTE TERZA

Obiettivi e nuovi percorsi della formazione in servizio.

Capitolo Primo.

La dimensione europea della formazione in servizio.

1. La cooperazione giudiziaria europea.

Nonostante il concetto di “spazio giudiziario europeo” fosse stato enunciato fin dal Consiglio europeo di Bruxelles del dicembre 1977, i tentativi di declinarlo nella realtà si sono per anni tradotti in altrettanti fallimenti. L'Accordo di Schengen del 1985 e l'Atto unico europeo del 1986, stipulati al dichiarato scopo di stabilire nello spazio europeo, anche mediante l'adozione di specifiche misure di accompagnamento dell'abolizione delle frontiere interne, la libera circolazione delle persone quale condizione per la migliore realizzazione del mercato unico, non avevano fatto uscire la cooperazione giudiziaria dal quadro intergovernativo che le era sempre stato proprio.

E' stato il Trattato di Maastricht, entrato in vigore nel 1993, a segnare l'istituzionalizzazione della cooperazione giudiziaria e la creazione di un Terzo Pilastro dedicato alla Giustizia ed agli Affari Interni: pur restando nell'ambito intergovernativo, le istituzioni comunitarie (Parlamento, Consiglio, Commissione) si vedono riconosciute competenze proprie in materia di cooperazione giudiziaria. Si innesta così una dinamica, certo non priva di contraddizioni ma reale, di integrazione della cooperazione giudiziaria al diritto comunitario. Dinamica che, pur con i limiti e le insufficienze connaturati ai processi politico istituzionali complessi, non ha a tutt'oggi conosciuto inversioni di tendenza.

Con la firma del Trattato di Amsterdam alla data del 2 ottobre 1997, l'Unione europea si è data per la prima volta come obiettivo quello della “creazione progressiva di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell'ambito del quale è assicurata la libera circolazione delle persone”. Si tratta di un obiettivo generale, “interpilastri”: la giustizia entra a far parte a pieno titolo delle politiche dell'Unione. L'estensione del settore comunitario alla cooperazione giudiziaria in materia civile e la riforma del Terzo Pilastro, pure operati dal Trattato di Amsterdam, sono state seguite, secondo cadenze prima sconosciute, da altri passaggi importanti, che consegnano al terzo millennio un quadro istituzionale e normativo in rapida evoluzione.

La commistione di elementi intergovernativi con elementi sopranazionali, che caratterizza l'attuale stato dell'evoluzione del processo di costruzione dell'Europa e ne spiega l'assetto a tre pilastri (il secondo ed il terzo pilastro, che attengono a competenze storicamente vissute come espressione alta della sovranità, quali, da una parte, la politica estera e di sicurezza esterna e, dall'altra, gli affari interni e di giustizia, sono ancora saldamente nella sfera di influenza degli Stati nazionali), non è, però, di ostacolo al processo di integrazione, che sul versante dello spazio giudiziario europeo si articola secondo un progetto di progressivo rafforzamento della cooperazione giudiziaria, nella prospettiva da ultimo riassunta dalle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere dell'ottobre 1999 e di Laeken del dicembre 2001.

La cooperazione tra autorità giudiziarie, perché sia effettiva ed efficace, impone non solo l'armonizzazione *possibile* delle legislazioni statuali nei settori di intervento in cui il raccordo cooperativo è essenziale; non richiede soltanto l'agevolazione del riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie sia nel settore civile che penale. Essa infatti e soprattutto chiama i magistrati di ciascuno Stato membro a lavorare congiuntamente, a mettere insieme professionalità diverse per provenienza culturale ed ordinamentale, a superare barriere di eventuale incomprensione dovute alle diversità delle lingue e dei sistemi concettuali di percezione dei fenomeni giuridici.

Al contempo la cooperazione è fattore di stimolo alla definizione di un *ambiente culturale comune*, perché fa crescere il numero di occasioni istituzionali di incontro e di scambio di esperienze tra i magistrati di più Stati.

In ordine cronologico merita di essere ricordata l'istituzione della figura dei magistrati di collegamento, nel quadro di un'azione comune adottata dal Consiglio dell'Unione europea del 22 aprile 1996, espressamente diretta al miglioramento della cooperazione giudiziaria. Ai magistrati di collegamento sono affidati tutti quei compiti volti a facilitare ed accelerare, in particolare mediante contatti diretti, le forme di cooperazione giudiziaria in campo penale ma anche civile.

Dopo qualche anno, un'azione comune del Consiglio dell'Unione del 29 giugno 1998 ha istituito una rete di punti di contatto giudiziari tra gli Stati membri, ritenendo che "il miglioramento effettivo della cooperazione...richiede l'adozione di misure strutturali a livello di Unione europea che consentano adeguati contatti diretti tra le autorità giudiziarie.....". La rete è composta da organi centrali e punti periferici ed eventualmente anche da magistrati di collegamento ed ha la finalità di facilitare l'istituzione appunto di adeguati contatti, anche con la programmazione di organizzazioni periodiche, nella prospettiva di rafforzamento della cooperazione, specie sul terreno del contrasto alle forme di criminalità grave, di tipo organizzato e transnazionale.

Preceduta dall'azione comune del 29 giugno 1998, la decisione del Consiglio dell'Unione del 28 maggio 2001 ha istituito la rete giudiziaria europea

in materia civile e commerciale, nella convinzione che “il potenziamento della cooperazione giudiziaria in materia civile costituisce una tappa fondamentale nella creazione di uno spazio giudiziario europeo...”. La rete dei punti di contatto, al pari di quella in materia penale, si compone anche dei magistrati di collegamento e di organi centrali e punti periferici. La decisione istitutiva indica tra i compiti della rete sia l'agevolazione della cooperazione giudiziaria che la predisposizione e l'aggiornamento di un sistema di informazione. I punti di contatto sono tenuti a riunioni periodiche, che servono soprattutto allo scambio di esperienze ed a fornire una piattaforma di discussione per i problemi incontrati nella cooperazione. La decisione istitutiva della rete fa carico agli Stati membri di favorire la formazione linguistica specializzata del personale dei punti di contatto e di promuovere gli scambi tra costoro.

Al di fuori dell'orizzonte della cooperazione giudiziaria tra Stati e nel quadro della tutela degli interessi finanziari della Comunità, va ricordata l'istituzione dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), che è organismo istituito dalla Commissione con decisione del 28 aprile 1999 nell'interesse primario delle istituzioni comunitarie. In siffatto organismo si trovano infatti ad operare congiuntamente magistrati provenienti dai diversi Paesi della Comunità ed il loro impegno investigativo si dispiega sul territorio degli Stati membri, ponendoli a confronto con le diversità dei sistemi giuridici ed a contatto con le autorità giudiziarie di ciascun Stato. Le esigenze di tutela degli interessi finanziari della Comunità impongono non solo la cooperazione investigativa tra le autorità giudiziarie e gli Stati, ma anche una cooperazione di singoli magistrati all'interno di una istituzione, sorta nell'interesse di un rafforzamento dell'azione investigativa, e quindi repressiva, portata avanti dai singoli Stati separatamente sul fronte della repressione delle frodi alla Comunità.

È opportuno qui ricordare che nella struttura organizzativa dell'OLAF sono impiegati anche magistrati, per la spiccata opportunità che il lavoro investigativo venga sin da subito indirizzato verso l'utilizzabilità probatoria in sede di accertamento penale dei risultati informativi raggiunti. All'interno della Direzione A opera l'Unità A5 denominata espressamente *Unità magistrati ed assistenza giudiziaria*: in siffatta Unità prestano servizio magistrati provenienti da Uffici giudiziari inquirenti di alcuni Paesi della Comunità, con il compito di assicurare il collegamento con le autorità giudiziarie nazionali in materia di frodi, di seguire ed analizzare le questioni complesse che si pongono nell'ambito di inchieste internazionali, di prestare assistenza nel settore del diritto penale.

Ed infine, sempre nell'ambito della cooperazione giudiziaria per il settore penale, ove maggiori sono i bisogni di raccordi operativi tra le autorità giudiziarie degli Stati membri, un riferimento deve essere fatto all'Eurojust, istituita con decisione del Consiglio dell'Unione europea del 28 febbraio 2002,

(n. 2002/187/GAI) – pubblicata nella G.U.C.E. 6 marzo 2002, n. L 63 -, con il dichiarato intento di migliorare effettivamente la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri attraverso l'adozione di una misura strutturale specificamente diretta “ad agevolare il coordinamento ottimale delle attività di indagine e delle azioni penali degli Stati membri...” – punto n. 2 del considerando -.

I compiti dell'Eurojust sono individuati dalle disposizioni dell'art. 3 della decisione istitutiva con riferimento alla sollecitazione ed al miglioramento del coordinamento delle indagini e delle azioni penali tra le autorità nazionali competenti degli Stati membri, al miglioramento della cooperazione tra le autorità competenti degli Stati membri, in particolare attraverso l'agevolazione della prestazione di assistenza giudiziaria internazionale e l'esecuzione delle richieste di estradizione, all'assistenza in altro modo delle autorità competenti degli Stati membri per una maggiore efficacia delle indagini e delle azioni penali.

L'Eurojust si compone dei membri nazionali, distaccati da ciascun Stato dell'Unione in conformità del proprio ordinamento giuridico: essi, per disposizione della decisione istitutiva, sono scelti tra i magistrati del pubblico ministero, tra i giudici o tra i funzionari di polizia che abbiano pari prerogative.

A costoro, ora come membri nazionali ora come collegio, spetta, tra l'altro, il compito di sollecitare le autorità giudiziarie degli Stati membri a valutare se avviare un'indagine od un'azione penale su fatti specifici, di accettare che una tra esse sia più indicata all'avvio di un'indagine o di un'azione penale per atti specifici, di porre in essere un coordinamento reciproco, di istituire una comune squadra investigativa.

2. La cooperazione europea per la formazione in servizio dei magistrati.

Lo spazio giudiziario europeo non può fare a meno di un serio e strutturato impegno formativo dei magistrati; di ciò hanno consapevolezza le istituzioni responsabili per la formazione nei diversi Paesi dell'Unione, che, in esito ad una lunga serie di incontri, a far data dal marzo 1999, hanno costituito la Rete europea di formazione giudiziaria. Le finalità della Rete consistono nella promozione di un programma di formazione autenticamente europeo, che si avvalga dell'impegno cooperativo delle varie istituzioni di formazione, e quindi dello scambio di esperienze, del coordinamento dei programmi e delle attività.

La Rete, la cui prima Carta istitutiva è stata sottoscritta a Bordeaux il 12 ottobre 2000, ha avuto il riconoscimento istituzionale della Unione europea, come si rileva dal punto 43 delle conclusioni del Consiglio europeo di Laeken del 14-15 dicembre 2001.

Il Consiglio Superiore della Magistratura ha formalmente aderito alla Carta e quindi alla Rete europea di formazione giudiziaria con la delibera

consigliare dell'11 ottobre 2000 e, successivamente, quando, sia pure come soluzione transitoria, la Rete ha assunto la forma di associazione di diritto privato di diritto belga - la costituzione è avvenuta a Trier il 3-4 aprile 2003. La sede legale della Rete è presso il Consiglio Superiore della Giustizia del Belgio -, per ottenere da parte della Unione Europea una forma di riconoscimento dell'organizzazione e delle attività esercitate).

Il Csm italiano è stato tra i soci fondatori.

La Rete ha orientato la propria azione verso obiettivi sempre più ambiziosi: *sul piano dei contenuti*, diffondere la conoscenza degli ordinamenti nazionali, del diritto comunitario e del diritto internazionale, confrontare le soluzioni giurisprudenziali offerte nei diversi Paesi a problemi comuni, favorire la diffusione di prassi omogenee, creare il substrato per l'affermarsi di una reale fiducia reciproca tra i soggetti della cooperazione giudiziaria; *sul piano dei metodi*, rendere i membri della Rete reciprocamente partecipi dei migliori metodi di formazione sperimentati a livello nazionale e dello stato della riflessione interna sui problemi connessi alla formazione dei magistrati, elaborare un protocollo metodologico comune, un sistema di rilevazione delle esigenze formative dei magistrati europei e un sistema di valutazione dell'attività formativa erogata nell'ambito della Rete.

La struttura organica della Rete (che secondo la Carta di Bordeaux del 2000 si articolava nell'Assemblea Generale, nel Comitato Direttivo e nel Segretariato) è stata modificata, accogliendo le indicazioni della delegazione italiana, prevedendo, accanto all'Assemblea e al Comitato Direttivo, un Segretario Generale ed un Segretariato. Il primo ha i poteri di firma e rappresentanza verso l'esterno, è responsabile del Segretariato e dell'amministrazione generale della Rete, ha il compito di facilitare le relazioni con le istituzioni europee, vegliare sull'aderenza del programma alle priorità indicate dall'UE, partecipare all'elaborazione dei progetti e delle azioni. Il secondo è responsabile dell'amministrazione e ha compiti di supporto materiale; utilizza, con obbligo di rendiconto, i finanziamenti accordati dall'UE o dai membri per il funzionamento della struttura della Rete. Entrambi restano in carica due anni e solo il secondo è rinnovabile.

I nuovi organi sono stati eletti all'Assemblea Generale svoltasi a Salonicco nel marzo 2003: il CSM è stato designato quale Segretario Generale attraverso la preposizione di un magistrato italiano e all'ERA è stato attribuito il Segretariato.

In concomitanza con queste trasformazioni strutturali della Rete, si è registrata una maggiore e più concreta attenzione verso di essa da parte dell'Unione europea.

La Commissione Europea ha ritenuto di accogliere, nell'ambito del progetto AGIS per il 2004, la richiesta di finanziamento per il funzionamento della Rete; il Consiglio europeo Giustizia e Affari Interni, nella seduta del 5 e 6

giugno 2003, ha accolto con favore la creazione di una rete composta dalle scuole e dalle istituzioni nazionali incaricate specificamente della formazione dei giudici e dei procuratori, invitando gli Stati membri a rinforzare la REFG. Ha quindi propugnato che l'azione della rete abbia ad oggetto la cooperazione sia in materia civile che penale e che si stabilisca un legame tra la rete e le istituzioni europee, sollecitando la Commissione a studiare forme di finanziamento per la rete e a presentare un rapporto sul suo funzionamento da qui alla fine del 2004.

Infine il Consiglio europeo ha accolto con favore la risoluzione del Parlamento europeo per la realizzazione di un progetto pilota nel campo della formazione e dello scambio di giudici in Europa, chiedendo alla Commissione di rivolgere tutta l'attenzione a tale progetto, nei limiti delle risorse che saranno accordate dal Parlamento; ha quindi affermato la necessità di studiare la possibilità di creare una struttura permanente per la formazione giudiziaria a livello europeo.

La Rete si è immediatamente dichiarata particolarmente interessata a un progetto pilota di formazione e scambio di giudici, sul modello del programma Erasmus, ha chiesto l'apertura del progetto ai pubblici ministeri che facciano parte dell'ordinamento giudiziario e si è offerta come partner privilegiato per l'elaborazione e la realizzazione del medesimo.

Merita infine un richiamo la decisione del Consiglio dell'Unione europea del 22 luglio 2002 (2002/630/GAI), che ha istituito un programma quadro sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, denominato programma AGIS, comprensivo, tra le altre categorie di azioni, della formazione. Il programma, che si riferisce al periodo dal 1° gennaio 2003 al 31 dicembre 2007, con possibilità di proroga, concorre alla realizzazione dell'obiettivo generale di assicurare ai cittadini europei un elevato livello di sicurezza in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, intendendo in particolare promuovere e rafforzare la costituzione di reti, oltre che sostenere progetti di cooperazioni giudiziaria generale e in materia penale, ivi compresi progetti formativi.

3. La crescita di una cultura comune dei magistrati europei.

L'architettura che fa da sfondo alla costruzione di un'Europa dei diritti e delle libertà rivela una straordinaria ricchezza di profili – ora relativi all'assetto istituzionale ora a quello delle fonti di produzione del diritto, ora riconducibile all'espansione degli spazi di cooperazione giudiziaria tra gli stati, ora al *dialogo* sviluppatosi tra le giurisdizioni – legati insieme da una dimensione comune, una dimensione culturale.

A testimonianza della molteplicità dei percorsi avviati nell'ambito della costruzione europea, è significativa quella riflessione che ha esplorato gli aspetti costitutivi del "diritto privato europeo" contemporaneo, individuandoli nel "diritto uniforme", il diritto prodotto dalle fonti internazionali, nel "diritto privato

comunitario”, relativo principalmente al diritto dei contratti (ma anche al “diritto civile classico”, soprattutto nella prospettiva della tutela dei consumatori) e nel “diritto europeo comune”, fondato “sulle tradizioni comuni e sulle convergenze contemporanee fra gli ordinamenti interni”.

Ma la centralità della dimensione culturale nel contesto *polifonico* dei diversi profili dell’integrazione europea sul terreno della giustizia è confermata dalla attitudine rivelata dai diversi processi di convergenza degli ordinamenti a mettere, per così dire, alla prova categorie fondamentali del pensiero giuridico. Esemplare, al riguardo, è la questione, tanto dibattuta in dottrina, della tendenza all’avvicinamento dei due tradizionali modelli giuridici, quello di *civil law* e quello di *common law*, una tendenza che, per un verso, sembra trovare nel *dialogo* tra le giurisdizioni di cui si è detto un indizio significativo, e, per altro verso, è stata esemplificata da una recente dottrina negli orientamenti giurisprudenziali affermatasi nel nostro paese in tema di risarcibilità degli interessi legittimi.

Se dunque la dimensione culturale riveste assoluta centralità nel percorso verso un’Europa dei diritti e delle libertà, è sul terreno della crescita di una cultura comune dei magistrati europei che il Consiglio superiore della magistratura è chiamato a dare un contributo coerente con i valori e con i principi posti dalla Costituzione repubblicana a fondamento del governo autonomo della magistratura.

Essenziale, in questa prospettiva è il ruolo della formazione dei magistrati, un ruolo di cui più volte il Presidente della Repubblica ha avuto modo di segnalare la rilevanza.

In occasione del suo primo incontro con il Consiglio Superiore della Magistratura (seduta del 26 maggio 1999), il Presidente Ciampi ha sottolineato con forza l’esigenza di favorire, anche attraverso gli strumenti della formazione, l’affermazione di una “cultura della giurisdizione comune fra i magistrati europei”.

Ha indicato nel comune e paritario impegno dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo intorno sul programma centrale dello “spazio europeo di libertà, sicurezza e cooperazione giudiziaria” la condizione primaria per assicurare a tutti l’effettività della cittadinanza europea e la garanzia di una pienezza di tutela giurisdizionale.

In questa prospettiva il Presidente Ciampi ha indicato al Consiglio superiore della magistratura un forte ruolo di contribuzione alle fasi di attuazione dello spazio di diritto comune europeo, in termini di consiglio e di proposta, ed ha auspicato la diffusione di una cultura della giurisdizione comune fra i magistrati europei come premessa e strumento della promozione di una sempre più efficace cooperazione giudiziaria.

Nel discorso pronunciato in occasione dell’approvazione da parte del Consiglio della Relazione al Parlamento sullo stato dell’amministrazione della

giustizia per l'anno 2001 (seduta del 2 ottobre 2001), il Presidente della Repubblica ha messo poi in luce come il processo di integrazione europea abbia avuto l'effetto di ridisegnare il sistema della gerarchia delle fonti del diritto e, richiamando l'obiettivo di dar corpo ad un assetto costituzionale sovranazionale fondato sulla "proclamazione di diritti e libertà fondamentali in cui tutti gli Stati possano riconoscersi, ha ribadito la centralità della formazione dei magistrati. Anche in tale occasione il Presidente della Repubblica ha richiamato l'attenzione sulla necessità di un aggiornamento dell'impostazione dei programmi di formazione dei magistrati, sollecitando il Consiglio superiore della magistratura ad una intensificazione dell'impegno formativo. La formazione deve raggiungere i magistrati in ogni momento dello sviluppo della loro carriera e deve riservare adeguati spazi allo studio del diritto comune europeo, parametro fondamentale con progressiva diffusione in più settori dell'adeguamento, anche per via giurisprudenziale, del diritto nazionale.

In piena adesione alla prospettiva delineata dal Presidente della Repubblica, il Consiglio superiore della magistratura fin dalla metà degli anni '90 ha orientato, in termini via via più significativi, la propria attività formativa nella direzione del contributo alla formazione di una cultura giuridica europea dei magistrati italiani, da ultimo, come già si è detto, contribuendo alla costituzione della Rete europea di formazione giudiziaria.

4. La rilevanza del processo di integrazione in Europa.

L'importanza del processo di integrazione europeo nell'attuale esperienza giuridica costituisce all'evidenza un fenomeno di grande complessità, le cui conseguenze ed implicazioni richiederebbero uno studio approfondito che non può, né si pretende di svolgere in questa sede. Di fronte a questa nuova, dirompente realtà il Consiglio avverte, tuttavia, il profondo bisogno di evitare atteggiamenti di mera attesa, apparendo invece necessario seguire ed interpretare ogni segnale di cambiamento. In questa prospettiva, proprio il campo della formazione professionale del magistrato sembra il terreno più utile per assimilare e, se possibile, anticipare la comprensione dei nuovi fenomeni che si vanno realizzando. E' questa pertanto l'occasione per svolgere alcune considerazioni sui tratti principali che nel campo giuridico e giudiziario sta assumendo il processo di integrazione europeo e, quindi, sulla rilevanza e sullo stesso ruolo che un programma di formazione dei magistrati può e deve in grado di esercitare rispetto a tale obiettivo.

Si è già sottolineato al riguardo come la creazione di uno spazio giuridico comune si stia realizzando mediante il concorso di molteplici processi: produzione normativa, cooperazione giudiziaria, avvicinamento dei sistemi giuridici interni. Con riferimento a quest'ultimo profilo è sufficiente qui ricordare la riforma attuata nel nostro Paese con l'approvazione del nuovo codice di procedura penale del 1989, che, a prescindere dalle concrete

esigenze interne che hanno portato alla introduzione di un nuovo processo, ha segnato oggettivamente l'inizio di un avvicinamento del nostro sistema di giustizia penale a quelli più spiccatamente accusatori di matrice anglosassone, da ultimo concretizzatosi nelle sostanziali modifiche dell'art.111 della Costituzione.

Nel contempo, se si guarda all'esperienza giuridica anglosassone, che appare tradizionalmente la più differente rispetto a quella italiana o a quella continentale in genere, è dato registrare significativi segnali di assimilazione di modelli di altri Paesi, potendosi citare, come esempio, l'introduzione nel 1985 del Crown Prosecution Service, ispirato alla figura del pubblico ministero francese. Il travaso di istituti da una cultura giuridica all'altra costituisce, del resto, una tradizione che rappresenta il substrato storico della stessa idea di spazio giuridico europeo. Questo processo di avvicinamento, a sua volta, costituisce la premessa fondamentale per una compiuta cooperazione giudiziaria tra i vari Paesi dell'Unione, la quale richiede necessariamente un certo grado di omogeneizzazione tra le legislazioni nazionali.

Questa omogeneità non può tuttavia essere affidata alla sola produzione normativa. Tanto l'avvicinamento delle varie normative di settore, quanto la diffusione di nuove forme di cooperazione giudiziaria richiedono, infatti, la condivisione di valori comuni che attengono in larga misura proprio all'esercizio della giurisdizione. Giova in proposito richiamare le parole pronunciate dal Capo dello Stato all'Adunanza plenaria del Consiglio del 18 dicembre 2002, che hanno affermato con la massima autorevolezza l'importanza centrale della diffusione di una cultura della giurisdizione fra i magistrati europei, quale premessa e strumento della promozione di forme sempre più tempestive ed incisive di cooperazione giudiziaria. Più di recente, nella seduta di Plenum del 29 ottobre 2003, affrontando il tema della formazione professionale dei magistrati con riferimento specifico alla nuova dimensione europea del diritto, il Presidente della Repubblica è tornato su tale esigenza, ribadendo la propria convinzione che *“La consapevolezza dell'avanzamento nel contesto europeo impone un salto di qualità nell'attività di formazione e aggiornamento dei magistrati. Per essere incisiva, la cooperazione giudiziaria deve riuscire a diffondere tra i magistrati europei una comune cultura della giurisdizione”*.

Si tratta di considerazioni che il Consiglio, a sua volta, non può che far proprie e che anzi ribadiscono e rafforzano la linea ispiratrice di questa Relazione. La formazione dei magistrati in una prospettiva europea rappresenta invero il supporto indispensabile del processo di integrazione in atto, un livello di intervento in qualche modo distinto ma concorrente con quello della produzione normativa, che ha il preciso obiettivo di inserire i magistrati in una nuova cultura, attraverso l'acquisizione di nuove conoscenze, lo scambio di esperienze e soprattutto la condivisione di valori comuni, quali

l'indipendenza, l'autonomia e l'imparzialità della funzione giurisdizionale. Il progetto di Costituzione europea indica espressamente tra i compiti dell'Unione quello di garantire “ *un sostegno alla formazione dei magistrati* “. Il risultato che in questa direzione deve perseguire la formazione sta, è appena il caso di sottolinearlo, nella creazione di una base comune e radicata di valori, di una estesa consapevolezza delle capacità e qualità che il magistrato deve possedere, non in una mera e piatta omologazione di profili professionali. La differente esperienza giuridica di cui ogni Paese è portatore può, deve essere una forma di arricchimento e non di separazione. Si pensi al riguardo alla posizione ordinamentale del pubblico ministero, che gode in Italia di prerogative funzionali di indipendenza e di autonomia sostanzialmente assimilabili a quelle del magistrato giudicante e che, pur non trovando molti paralleli in Europa, può tuttavia ben rappresentare esigenze ed istanze largamente condivise anche dagli altri sistemi giudiziari.

L'importanza di una formazione comune dei magistrati europei si misura in maniera ancor più incisiva con riferimento alla stessa produzione normativa in campo comunitario. Si è già osservato sul punto che la stessa provenienza di una normativa immediatamente precettiva e vincolante da parte delle istituzioni comunitarie scardina il vecchio sistema della gerarchia delle fonti normative, quale consegnatoci dall'art.1 delle preleggi al codice civile, e lo stesso concetto di statualità della norma giuridica, per la posizione di primazia che a queste disposizioni oggi viene generalmente attribuita. Qui può aggiungersi che, sul piano della effettività e della esperienza giuridica, il giudice nazionale nel momento in cui applica la disposizione comunitaria è egli stesso giudice di una entità sovranazionale, espressione di principi e valori che trovano collocazione in un ambito diverso da quello statale. Il processo di integrazione europeo trasmuta quindi dal piano delle fonti giuridiche a quello della tutela giurisdizionale, richiedendo la presenza di un magistrato in grado di interpretare e di applicare correttamente al fatto la norma comunitaria e di cogliere appieno i valori che essa esprime. E' questa una condizione essenziale al processo di integrazione europeo. Il rilievo è valido tanto in relazione agli standards di giustizia che ogni sistema giudiziario deve essere in grado di assicurare, in termini di qualità e di tempi del processo, quanto con riferimento alla esigenza che il diritto comunitario viva attraverso i sistemi di giustizia interni. Sotto quest'ultimo profilo, occorre avere consapevolezza che l'irrompere del diritto comunitario pone anche l'ineludibile problema del rapporto tra gli organi giudiziari comunitari e quelli nazionali, rapporto che dovrebbe mantenere un proprio equilibrio interno, affidando ai primi, almeno in via tendenziale, soltanto il potere di interpretazione normativa e il giudizio sull'atto comunitario, per l'effetto che quest'ultimo produce sul tutto il territorio della Comunità. Per contro è necessario che il giudice nazionale conservi intatta la competenza ad applicare il diritto comunitario nelle singole

controversie, essendo il solo in grado di assicurare la necessaria integrazione del diritto sovranazionale con quello interno e di preservare quel rapporto sostanziale con la comunità che porta l'istanza di giustizia ad identificarsi ed a riconoscersi nella statuizione del giudice. Il mantenimento di tale equilibrio esige, tuttavia, la capacità del sistema giudiziario interno di rendere giustizia con una efficacia per lo meno pari a quella degli altri Paesi. E' a questa capacità che in fondo è legata la stessa possibilità di sviluppo delle istituzioni comunitarie. Anche sotto tale aspetto la formazione professionale è chiamata pertanto a svolgere un ruolo essenziale.

Il diritto comunitario negli ultimi anni ha avviato un intenso processo di integrazione che partendo dalla predisposizione di normative di settore investe oggi direttamente la sfera dei diritti e delle libertà. Come si è già evidenziato, l'Unione europea si prefigge sempre più l'obiettivo di essere una unione di cittadini, fondata sulla condivisione e sul riconoscimento di valori di libertà. L'art.3, comma 2, del progetto di Costituzione europea recita che "*l'Unione offre ai cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne*", enunciato che rappresenta come la giustizia e l'obiettivo di uno spazio unitario della giustizia siano alla base della stessa soggettività giuridica che deriverà all'Unione europea dal trattato costituzionale. In questo spazio comune il ricorso al giudice nazionale perde progressivamente i suoi primigeni caratteri di tutela di interessi soltanto economici ed acquista invece quelli ben più pregnanti di tutela effettiva dei diritti fondamentali. In questo ambito la tutela giurisdizionale assume un ruolo centrale, rappresentando la condizione primaria affinché i cittadini possano godere, in posizione di parità, di una effettiva cittadinanza europea. Il mutamento di prospettiva che si scorge è rilevante, in quanto pone al centro dell'intervento giudiziario un insieme di valori, a cui affida la tutela in condizioni di uguaglianza tra tutti i cittadini europei. Condizione che non può realizzarsi se non attraverso la diffusione di una comune cultura della giurisdizione, che ponga come funzione propria del processo quella di realizzare una effettiva tutela dei diritti.

Sul piano operativo della formazione professionale dei magistrati, la nuova dimensione del diritto europeo apre ampi spazi per nuovi interventi e per un deciso incremento di iniziative. L'impegno svolto dal Consiglio quale partecipe della Rete di formazione europea costituisce una esperienza preziosa, che va proseguita ed incrementata. Occorre tuttavia che le finalità ed i contenuti della Rete siano estesi, sviluppati e fatti propri anche nell'ambito dei programmi interni di formazione, in grado di raggiungere un numero molto più largo di magistrati. Nonostante le iniziative degli ultimi anni, realizzate prevalentemente con i programmi Schumann e Grotius, l'attività di formazione deve compiere in tale direzione un più deciso salto di qualità e di diffusione. Il diritto europeo e la comparazione con i diversi sistemi giuridici dell'Unione deve penetrare più a fondo nei programmi della formazione, in un ruolo di

necessaria complementarietà con l'esperienza giuridica interna. Particolare attenzione deve essere data all'approfondimento delle competenze degli organismi e della normativa comunitaria, ma anche al tema del linguaggio giuridico, che costituisce un veicolo necessario per assimilare in maniera corretta istituti e discipline diverse. La formazione deve inoltre favorire, al massimo grado, i collegamenti tra i diversi sistemi giuridici e giudiziari, atteso che è proprio attraverso lo scambio di esperienze e la conoscenza del funzionamento degli istituti di giustizia interna che può venire a maturazione quel processo di condivisione dei valori della giurisdizione che rappresenta la condizione necessaria per la compiuta realizzazione di uno spazio giuridico comune.

Capitolo Secondo.

Linee evolutive e prospettive. La Scuola della Magistratura.

1. Il valore della effettività della giurisdizione.

La Relazione al Parlamento sullo stato della giustizia del 1994 aveva come nucleo centrale l'idea che la formazione, per dirsi completa, deve essere in grado di trasmettere sia un " *sapere* ", come insieme di cognizioni, che un " *saper fare* ", come capacità e abilità operative, che un " *saper essere* ", inteso come consapevolezza del proprio ruolo professionale.

Sotto il profilo dell'attuazione concreta del programma formativo non sembra dubbio che la formazione permanente abbia cercato di estendersi su questi diversi piani di intervento, finendo tuttavia con il privilegiare, soprattutto nella fase iniziale ma con una tendenza che appare ancora oggi prevalente, l'obiettivo dell'aggiornamento professionale. Le iniziative poste in essere, per strutturazione dei corsi e per temi proposti, hanno avuto prevalentemente il fine di informare sugli orientamenti normativi e giurisprudenziali e di far conoscere le principali questioni affrontate in sede di contenzioso. Sul piano metodologico, questa impostazione ha trovato rispondenza nella forma tradizionale della relazione frontale, svolta in genere da un magistrato o da un professore universitario, cui fanno seguito occasionali domande di chiarimento e quesiti da parte dei partecipanti.

In favore di un modello di formazione orientato prevalentemente all'aggiornamento professionale ha certamente giocato il dato empirico rappresentato dal tasso di incremento della produzione normativa e dall'ampliamento, sia sul fronte interno che su quello comunitario, delle stesse fonti normative. Né va sottovalutata l'influenza della esperienza pregressa alla istituzione della struttura della formazione permanente, che aveva visto per la

prima volta il Consiglio impegnato, alla fine degli anni 80', in una serie di incontri di studio in occasione della introduzione del nuovo codice di procedura penale, in un ruolo cioè che aveva come principale funzione quello di informare i magistrati sui nuovi istituti processuali.

Già negli ultimi anni, tuttavia, l'attività di formazione ha cercato altri modelli e metodologie, adottando iniziative dirette, oltre al mero aggiornamento sulle norme e sulle prassi, ad una formazione vera e propria, attraverso il coinvolgimento attivo dei partecipanti e lo scambio di esperienze, affrontando anche temi che introducono direttamente al ruolo stesso che il magistrato svolge nella società. Ne sono un esempio i c.d. laboratori di autoformazione, che costituiscono, sotto il profilo considerato, un esempio importante del nuovo modo di porsi dell'attività formativa. Dal punto di vista metodologico, si è inoltre cercato di diffondere il sistema dei gruppi di lavoro, in modo da coinvolgere su temi specifici in misura più attiva i partecipanti.

Queste esperienze, anche per gli ottimi risultati ottenuti, sono importanti e sembrano delineare la strada che occorre percorrere in futuro. L'esperienza fatta appare suggerire che i tempi siano ormai maturi per consentire alla formazione un deciso salto di qualità, accentuando al suo interno quelle spinte volte a configurarla sempre più come processo di maturazione e completamento della professionalità, del saper essere magistrato, come attività formativa vera e propria.

In questa direzione spingono nuove esigenze, alla luce di un quadro normativo e di valori che oggi appare particolarmente ricco per porre in essere nuove iniziative, ampliando lo spazio di intervento della formazione oltre i limiti del mero aggiornamento. Occorre, in altre parole, dare atto dei mutamenti che hanno coinvolto direttamente lo stesso modo di porsi della giurisdizione nella società e dell'emergere di nuovi interrogativi e sensibilità di fronte ai quali la formazione professionale non può rimanere inerte, ma deve dare il proprio contributo in termini soprattutto di diffusione di una cultura che, ancorata ai valori della giurisdizione, sia capace di favorire una effettiva crescita professionale della magistratura, ponendola in grado di dare risposte adeguate alle attese della società.

Si è già visto come una sollecitazione, anzi una vera e propria necessità verso questa direzione provenga dalla stessa nuova dimensione europea del diritto. Si tratta, tuttavia, di una esigenza che si intreccia, a sua volta, con una serie di spinte ed istanze che possono sinteticamente ricollegarsi alla trasformazione del tessuto sociale, al venir in essere di una società civile oggi estremamente complessa ed articolata e per ciò particolarmente attenta ai valori della uguaglianza e della giustizia.

Giova in proposito richiamare la costituzionalizzazione del principio del *<giusto processo>*, formula così ricca di significati per lo modo stesso di atteggiarsi della professionalità del magistrato, attraverso la forte sottolineatura

dei valori della *terzietà* e della *imparzialità* del giudice e della *effettività* della giurisdizione. La maggiore sensibilità sociale verso questi principi è oggi tale da richiedere da parte della magistratura una riflessione sul proprio ruolo e sul suo modo di essere. Gli aspetti deontologici della professione, in primo luogo l'essere *indipendente* e *imparziale*, assumono così un valore essenziale anche nella attività di formazione, la quale, per essere veramente tale, deve saper promuovere i valori fondanti della professione.

L'attenzione sempre maggiore al valore della *effettività* pone al centro dell'attività del giudice il tema della *qualità* del suo operare, la sua capacità di intervenire e di rispondere alla domanda di giustizia in modo adeguato ed in un tempo ragionevole. Se è vero, in base al principio fondamentale che dichiara il giudice soggetto soltanto alla legge, che il magistrato è *solo*, con il proprio bagaglio di cultura e di esperienza, di fronte alla norma da applicare nel caso concreto, è altrettanto vero, tuttavia, che l'esigenza di dare una risposta efficace e credibile alle istanze di giustizia lo rende sempre meno una monade isolata e sempre più parte dell'ufficio e della sua organizzazione. La progressiva, e condivisibile, erosione dei profili gerarchici all'interno dell'ufficio giudiziario ha spesso lasciato il magistrato in una situazione di *solitudine*, che occorre colmare in primo luogo sul piano culturale. Ciò, sotto il profilo formativo, comporta la necessità di far sentire il singolo partecipe dell'organizzazione giudiziaria e di incrementare una cultura della organizzazione adeguata alla tutela che viene richiesta dalla comunità. Sotto il primo profilo, si tratta di raggiungere consapevolezza della interrelazione tra l'attività del singolo magistrato e l'attività dell'ufficio; sotto il secondo aspetto, di diffondere una cultura dell'organizzazione non burocratica, assolta mediante la mera osservanza di regole esterne, ma fondata sulla qualità dei risultati e dotata del dinamismo necessario per adattarsi al mutamento delle istanze che provengono dalla società.

Il valore della efficienza del sistema giustizia ed il principio, ad esso strettamente correlato, della ragionevole durata del processo sono obiettivi che vanno perseguiti a tutti i livelli di competenza e di responsabilità, anche attraverso lo strumento della formazione professionale, che può assumersi il precipuo scopo di implementare la cultura dell'effettività della giurisdizione nella gestione dell'ufficio, nella gestione dei ruoli e nella gestione del processo, promuovendo il confronto e la diffusione di prassi virtuose e di pratiche acceleratorie, incentivando ulteriormente l'utilizzazione di congrui strumenti informatici.

La formazione, dunque, come strumento di diffusione della cultura dell'efficienza, attraverso lo studio e l'analisi di linee giurisprudenziali, in materia processuale sia civile che penale, tese ad una più rapida definizione dei procedimenti, se non anche un effetto deflattivo; attraverso l'esame e l'approfondimento di circolari, anche interne ai singoli uffici, di direttive, di

verbali di conferenze dei rappresentanti dei diversi uffici su criteri di priorità nella trattazione degli affari; di lungimiranti protocolli operativi dei singoli magistrati che, con l'uso dello strumento informatico e con un accorto uso del personale ausiliario, riescono ad ottenere straordinari risultati in termini di produttività. Ma anche attraverso l'analisi di proposte di organi associativi o di singoli magistrati che si muovano nel senso di un più oculato uso delle risorse; delle intese con organismi rappresentativi dell'Avvocatura per il rispetto di buone prassi giudiziarie, che in alcune realtà periferiche hanno contribuito a risolvere alcune questioni organizzative, riducendo i tempi dei procedimenti e diminuendo gli sprechi; di quegli interventi su riviste specializzate o in convegni di studio che affrontano temi attinenti alla gestione delle risorse. La formazione deve pertanto prestare particolare attenzione a tutto ciò che nell'esercizio della giurisdizione ovvero nella organizzazione ed amministrazione della giurisdizione costituisce fattore di efficienza e di produttività, ovvero elemento di ulteriore rallentamento delle procedure e, quindi, di ritardo nella definizione dei processi.

Il problema oggi così pressante della effettività della giurisdizione deve altresì confrontarsi anche alla luce dei molti *mestieri* che può svolgere il magistrato. Il sistema di carriera aperto al passaggio di funzioni ed al mutamento di competenze per singole materie può essere difeso in nome di un concetto unitario di cultura della giurisdizione, ma soltanto a patto che questa formula non rappresenti una sorta di chiusura di stampo ideologico, ma, al contrario, si traduca in strumenti di tutela e salvaguardia della professionalità del magistrato; in una prospettiva, pertanto, che richiede necessariamente l'apprestamento dei necessari strumenti culturali affinché il mutamento di funzioni rappresenti un arricchimento e non una perdita di capacità professionali.

La interdipendenza sempre più crescente, in una società in continua evoluzione, tra le situazioni di cui si occupa il magistrato e i fatti rilevanti socialmente ed economicamente rendono sempre più necessario che l'attività di formazione orienti il magistrato verso *saperi* diversi, che costituiscono molto spesso un bagaglio di conoscenze indispensabile per l'esercizio delle sue funzioni. Non può d'altra parte negarsi che in una società pluralista sia del tutto fisiologico l'insorgere continuo di conflitti, anche in materie non coperte dalla normativa, e che ciò comporti una capacità di lettura dei fatti che non può evidentemente realizzarsi in modo adeguato se la conoscenza della mera regola di condotta non sia accompagnata da strumenti atti ad indagare e comprendere la realtà in cui il conflitto è sorto. La formazione esclusivamente giuridica, seppur può ritenersi sufficiente ai fini del reclutamento, può rivelarsi invece non idonea, di fatto non lo è quasi mai, per il magistrato che esercita le funzioni. Su questa strada il passo della formazione deve essere più deciso, con consistenti aperture alle discipline economiche, finanziarie, sociali, alla

psicologia, medicina legale, sociologia, ecc. ed alla attività e competenze di organi ed istituti che operano nei vari settori.

Un ulteriore aspetto riguarda l'interscambio di esperienze e di istanze tra le professioni che operano all'interno del processo. L'istituzione delle Scuole di specializzazione per le professioni legali si basa su un'idea forte: la comune cultura della giurisdizione tra quanti operano professionalmente nel settore giustizia. E' necessario che tale comunanza, di cultura e di valori, non sia perseguita, e soltanto in parte, nella fase preconcorsuale, ma prosegua e si ravvivi nel momento concreto dell'esercizio della professione. E' noto che il sistema attuale soffre, anche per la sostanziale impermeabilità delle rispettive carriere, di una eccessiva dose di incomunicabilità tra magistrati ed avvocati, dovuta non solo e non tanto dai diversi interessi delle rispettive categorie, quanto da una impostazione quasi culturale, che porta ad esaltare le contrapposizioni piuttosto che il sentire comune. La condivisione dei valori su cui si fonda la giurisdizione non può, invece, che essere comune a tutti. La formazione può, deve essere, uno dei momenti per favorire l'interscambio delle diverse esperienze professionali.

Da queste considerazioni, sia pure sintetiche e necessariamente sommarie, emerge la convinzione che la risposta al bisogno formativo, per i magistrati, non può identificarsi in una mera opera di aggiornamento professionale, ma deve assumere i caratteri di una attività culturale vera e propria, attenta ai mutamenti ed alle istanze anche critiche che provengono dal sociale e con l'obiettivo di fornire al magistrato gli strumenti necessari per assolvere al meglio il suo ruolo. Risulta altresì che la formazione risponde non soltanto ad un bisogno di arricchimento di conoscenze di una determinata classe professionale, ma deve coniugarsi, essere penetrata in tutti i suoi aspetti dai valori propri della giurisdizione. La formazione deve essere, in altre parole, in grado di concorrere alla soddisfazione di un interesse più generale, quello della qualità della giurisdizione, indirizzandosi verso quelli che sono gli aspetti più qualificanti della importante funzione che il magistrato svolge nella collettività. In questo modo la formazione va vista soprattutto come strumento, in concorrenza con altri, volto ad elevare le qualità complessive del magistrato, in uno con il prodotto del suo lavoro, inteso non in senso meramente aziendalistico, ma come attività nel suo complesso, atteso che la funzione giurisdizionale è attività procedimentalizzata, che deve rispondere in tutto il suo atteggiarsi, anche laddove siano previsti spazi di discrezionalità, a precisi, e quindi rigidi, valori di riferimento. Anche sotto questo aspetto la formazione rivela interessanti potenzialità, richiamando l'attenzione, a fronte di una concezione che tende spesso a circoscrivere l'interesse al solo risultato finale dell'attività giudiziaria (la sentenza), ai profili attraverso cui tale prodotto si genera. In questa direzione, va sottolineato, si sono mossi di recente gli incontri in materia, ad esempio, di procedura civile, rivolti non solo ad

approfondire lo studio dei nuovi istituti processuali, ma anche a promuovere un più intenso impegno del giudice nella direzione del processo, nello studio preventivo dei fascicoli, nello svolgimento del tentativo di conciliazione, nella valorizzazione del principio del contraddittorio, ed a stimolare i magistrati al confronto sulle prassi organizzative ed interpretative all'interno degli uffici.

Risulta d'altra parte chiaro che se l'attività di formazione saprà cogliere e soddisfare l'insieme di tali esigenze essa assumerà i caratteri, ad oggi ancora incerti, di vera e propria formazione, di attività volta a dare strumenti operativi ma anche culturali. Le prospettive future vanno perciò colte in una formazione a tutto tondo, che si interessi di tutti gli aspetti della professione del magistrato, facendone non tanto il fruitore, quanto il protagonista di un percorso in grado di consentirgli di acquisire livelli di capacità e qualità professionali adeguati a svolgere il suo importante compito. Con la consapevolezza, è necessario ribadirlo, che la formazione non deve proporre modelli precostituiti di condotta o identità particolari, ma fornire al magistrato gli strumenti culturali per bene operare. La peculiarità delle funzioni che svolge il magistrato, il suo ancoraggio costituzionale ai valori della indipendenza e della autonomia di giudizio, la sua soggezione unicamente alla legge, portano invero ad espungere dalla formazione rivolta ai magistrati ogni tratto di egemonia che pure tale termine necessariamente racchiude in sé. Meglio sarebbe in realtà parlare di <autoformazione>, cioè di un percorso strutturato in modo tale da consentire al suo destinatario di acquisire dati di conoscenza, ma anche di elaborarli ed associarli liberamente. L'obiettivo degli organismi preposti alla formazione va allora colto non in una mera trasmissione di saperi, bensì nel realizzare forme di accesso a dati di conoscenza ed esperienze utili al raggiungimento della piena consapevolezza della funzione svolta. L'autoformazione, propriamente intesa, deve cioè essere un processo che consenta al magistrato di ristrutturare continuamente il proprio profilo professionale, adeguando il proprio ruolo ai mutamenti normativi ed anche a i valori che li esprimono. E' questa un'esigenza fondamentale, che deve essere sempre tenuta presente in materia di formazione dei magistrati. Confortano in questo senso le parole pronunciate dal Capo dello Stato nella Adunanza plenaria del 29 ottobre 2003: " Stretto è il nesso tra la formazione dei magistrati e il principio costituzionale dell'autonomia e dell'indipendenza dei giudici e dei pubblici ministeri. L'attuazione di questo principio, fondamentale in uno Stato democratico, richiede che la formazione – lungi dal proporsi come suggerimento di indirizzi ed orientamenti circa l'interpretazione delle leggi – si prefigga lo scopo di agevolare e sostenere la maturazione e l'aggiornamento del magistrato. L'acquisizione di una professionalità piena, attraverso l'intreccio di esperienza operativa e di formazione, è condizione perché il magistrato possa poi utilizzare in via autonoma gli strumenti interpretativi e assumere piena responsabilità delle decisioni a lui affidate ".

Le idee appena esposte impongono un profondo adeguamento della struttura organizzativa ed un altrettanto deciso innovamento delle metodologie applicate. In ordine alla organizzazione, non sembra invero più procrastinabile la realizzazione del progetto di istituire una Scuola della magistratura, una struttura vale a dire che si avvalga di formatori a tempo pieno, dotati di professionalità ed esperienza nel settore, in grado di programmare corsi di altissima qualità scientifica e culturale.

Sui metodi, la strada da percorrere sta invece nell'elaborazione di protocolli flessibili adatti ai singoli temi ed alle particolari esigenze del corso. In via di massima la tendenza dovrebbe però essere quella del pressoché definitivo abbandono del sistema scolastico della relazione generale. Le esigenze della formazione devono infatti mirare a valorizzare il più possibile l'apporto attivo degli stessi partecipanti, anche mediante scritti, relazioni, interventi, esposizione di casi particolari, ecc., coinvolgendoli in ogni fase del programma. In via generale i moduli preferibili sono pertanto quelli dei seminari e dei gruppi di lavoro che, sotto la guida ed il coordinamento di personale specializzato, consentano approfondimenti in grado di far emergere le singole esperienze professionali e lo scambio di idee sulle questioni trattate, con eventuale elaborati finali che in forma di protocolli o relazioni possano poi costituire veicolo di diffusione della cultura giuridica. L'esperienza svolta dimostra che il lavoro di gruppo costituisce la forma più rispondente agli obiettivi formativi in senso proprio, in quanto favorisce l'approfondimento degli interrogativi e l'acquisizione di consapevolezza in ordine alla esperienza fatta ed agli effetti del proprio operare.

2. Formazione volontaria e formazione obbligatoria.

Le considerazioni appena svolte contengono già la risposta alla domanda in ordine alla opportunità di mantenere l'attuale sistema, che lascia alla scelta ed alla buona volontà del singolo magistrato partecipare o meno ai programmi della formazione. Oggi, di fatto, la formazione è obbligatoria soltanto per l'uditore giudiziario, nel periodo di tirocinio. Già la Relazione del 1994 prendeva però posizione sul punto, auspicando, in concomitanza con la istituzione di una struttura permanente dedicata alla formazione, l'introduzione di forme dirette a vincolare, almeno in determinati casi, la partecipazione ai corsi. La premessa di questa indicazione partiva da una considerazione empirica difficilmente controvertibile, che vale a dire la facoltatività della partecipazione spinge di fatto ad usufruire del servizio i magistrati più motivati, vale a dire più attenti e desiderosi di una crescita professionale, senza coinvolgere invece i soggetti che più ne avrebbero bisogno. L'esperienza fatta sembra dimostrare, inoltre, che la facoltatività della partecipazione ai corsi costituisce un limite intrinseco alla stessa efficacia della attività formativa, limitando in misura sensibile la sua capacità di elaborare programmi

specificamente destinati a determinati settori della magistratura. Essa contribuisce infatti in misura determinante a fare della formazione un mero ed episodico momento di aggiornamento, e non già, come invece dovrebbe essere, un processo continuo e mirato di accrescimento professionale.

Su questo punto, che è nodale all'idea stessa di formazione, occorre pertanto innovare nel profondo. La formazione deve indirizzarsi a *tutti i magistrati* e va considerata alla stregua del *lavoro di ufficio*, come impegno che appartiene integralmente, con una sua specifica rilevanza, ai doveri del magistrato. Non si tratta di disconoscere la possibilità che la crescita professionale possa avvenire, come normalmente avviene, in altre forme, prima fra tutte la stessa applicazione nel lavoro quotidiano. Il problema va posto in termini diversi, nella consapevolezza che ciò che è realmente in questione è la stessa partecipazione del magistrato nel circuito costituzionale che affida alla sua preparazione e capacità professionale l'espletamento di una funzione essenziale per la comunità e che fa del singolo non una monade, ma una parte di una organizzazione che trova nei valori della giurisdizione la sua ragion d'essere e la legittimazione del proprio operare. La formazione, intesa come diffusione ed assimilazione della cultura della giurisdizione, diventa quindi un momento di crescita professionale indispensabile e, nel contempo, uno degli strumenti più efficaci per garantire *standards* professionali adeguati al servizio giustizia.

La necessità della formazione deve pertanto essere affermata, innanzitutto, nel periodo di tirocinio (c.d. formazione iniziale) e nei primi anni della carriera (c.d. formazione complementare), in cui occorre investire sulla creazione di professionalità elevate, sfruttando appieno la propensione naturale che si riscontra normalmente in questo periodo ad incrementare le proprie conoscenze e capacità.

Occorre inoltre qualificare necessaria la formazione in tutta una serie di situazioni. Si pensi al caso di mutamento di funzioni, da giudicanti a requirenti e viceversa, in cui il giudizio di idoneità oggi previsto dall'art.190 trova dei limiti intrinseci nelle ipotesi frequenti in cui il magistrato non abbia mai esercitato le nuove funzioni ovvero le abbia esercitate in epoca remota. Questa evenienza è invero emblematica, in quanto il transito da una funzione all'altra deve essere accompagnato da un sostegno formativo in grado di orientare il magistrato non soltanto verso un sapere diverso, ma anche verso un ruolo diverso, che si connota di proprie attitudini, qualità ed anche valori (si pensi al principio di terzietà, valido per il giudice ma non certo per il p.m.). Si riscontrano pertanto ragioni evidenti per richiedere che il magistrato, già prima dell'atto di tramutamento, partecipi ad un corso specificamente diretto alla conversione di funzioni, capace di porlo in grado di affrontare da subito i diversi problemi normativi e di comportamento professionale che la nuova attività gli impone. In ciò, è appena il caso di sottolineare, non vi è alcuna sfiducia nelle capacità del

singolo, ma soltanto la consapevolezza della necessità di approntare gli strumenti culturali ed operativi per garantire al meglio preparazione e capacità professionali.

La constatazione dei molti *mestieri* che compongono la professione del magistrato porta altresì ad affermare la necessità della formazione, in generale, nei casi di mero trasferimento in uffici diversi, per grado o competenze, o di mero spostamento tabellare, nell'ipotesi di mutamento di settore delle controversie. Ciò in particolare, per i settori c.d. specialistici, come quello minorile, della sorveglianza o delle controversie di lavoro, ovvero per le sezioni specializzate, come quelle che si occupano del diritto fallimentare, societario o della famiglia, che impongono conoscenze approfondite e sensibilità particolari. La formazione, nella sostanza, deve costituire un ausilio necessario in tutti i casi in cui il magistrato cambi ufficio o settori di intervento. In questa prospettiva non vi è dubbio che una efficace attività formativa diventa altresì preziosa per una politica generale di amministrazione della giurisdizione capace di combinare l'esigenza di capacità specialistiche con la pluralità delle esperienze, quale valore fondamentale della professionalità del magistrato, a fronte di un sistema attuale che, in assenza di significativi indici valutativi, tende ad affidare le scelte in ordine ai tramutamenti del magistrato pressoché esclusivamente alla ricorrenza di pregresse esperienze omologhe, favorendo di fatto la continuità dello sviluppo della carriera in settori determinati di giurisdizione, chiusi ad ulteriori e diverse esperienze.

Un altro campo in cui la formazione può costituire un ausilio prezioso e, probabilmente, indispensabile a servizio della qualità della funzione giurisdizionale è quello della dirigenza. Alla figura del capo dell'ufficio va infatti riconosciuta, per effetto della riforma che ha introdotto il giudice unico di primo grado, ed in virtù di una consapevolezza sempre più diffusa verso i valori della efficienza, una posizione centrale ai fini dell'attuazione di una efficace politica della giurisdizione. Basta riflettere in ordine ai poteri di sorveglianza sui magistrati che la legge gli attribuisce e, soprattutto, al procedimento tabellare, in cui i singoli dirigenti assumono un ruolo rilevante, che si traduce nella predisposizione di un progetto organizzativo dell'ufficio che, oltre a garantire il rispetto del principio costituzionale del giudice naturale, ha come scopo quello di assicurare qualità ed efficienza del servizio giustizia. In proposito il Consiglio è intervenuto di recente, con la delibera del 20 aprile 2002, per sottolineare che le proposte tabellari debbono muoversi secondo una logica per obiettivi e risultati, senza limitarsi a governare staticamente l'emergenza ma predisponendo assetti organizzativi specifici per la definizione degli arretrati, per assicurare la trattazione degli affari urgenti, per il riallineamento dei tempi di trattazione dei procedimenti. Ciò comporta l'acquisizione, da parte dei dirigenti, di una specifica professionalità, che si connota per capacità organizzative e gestionali. E' necessario, pertanto, che il mestiere di dirigente

non sia appreso solo sul campo, da parte di chi, come qualunque magistrato, è stato a suo tempo selezionato per l'esercizio di compiti diversi, ma sia affiancato, preparato da una formazione specificamente orientata a sviluppare capacità organizzative e di gestione del personale.

Le prospettive della formazione trovano al riguardo spazi interessanti anche nei confronti della semi- dirigenza, figura che è stata particolarmente rivitalizzata dal d.lgs. n. 51 del 1998, che, nell'introdurre l'art.47 quater ord. giud., ha investito i presidenti di sezione di tribunale di specifiche responsabilità e attribuzioni, ma che, all'atto pratico, soffre ancora di un certo sottodimensionamento, per la mancanza di una diffusa consapevolezza in ordine alle potenzialità del ruolo che pure la legge riconosce alle funzioni semidirettive.

3. Formazione e deontologia.

Occorre sul punto superare le remore che in passato hanno indotto la formazione ad affrontare con prudenza ed in modo non esplicito gli aspetti deontologici della professione, occupandosi specificatamente di questi temi soltanto nell'ambito delle iniziative di formazione destinate agli uditori giudiziari. Si tratta di un atteggiamento mosso in gran parte dalla preoccupazione di non presentare e quindi imporre determinati modelli culturali, volendosi, in tal modo, evitare interferenze sulla indipendenza e sulla autonomia del magistrato. E' questa, tuttavia, una esigenza che può essere salvaguardata adottando gli opportuni accorgimenti nei metodi formativi, in grado di dare ampia garanzia del pluralismo culturale esistente, ma che, di per sé, non esclude che un rinnovato progetto di formazione debba farsi carico anche di riflettere su quelli che sono i doveri deontologici del magistrato e su come essi vanno attuati in concreto. Si consideri al riguardo che la magistratura italiana è stata la prima in Europa a dotarsi di un " Codice etico ", frutto dell'elaborazione nel 1994 della Associazione Nazionale Magistrati, in adempimento dell'art.58 bis, quarto comma, D.Lgs. n.29 del 1993, che investiva gli organi delle associazioni di categoria di ciascuna magistratura del compito di dotarsi di un codice etico di comportamento. Il tema della deontologia professionale risulta largamente presente sia nella attività formazione dei magistrati di taluni Paesi, che nel dibattito sviluppatosi in seno agli organismi di cooperazione europei. Si può citare al riguardo il programma della formazione continua elaborato dalla Scuola della magistratura francese per il 2004, che prevede incontri specifici sul tema dell'etica e della pratica professionale; della materia si sono inoltre occupati la Rete di Lisbona, organo di contatto tra le istituzioni nazionali responsabili della formazione dei magistrati, nella riunione plenaria tenutasi a Strasburgo nel maggio 1996, e, più di recente, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, che con la racc. n.19 del 2000 ha tracciato una mappa dei doveri che il pubblico ministero deve osservare nell'esercizio della sua attività,

e il Consiglio Consultivo dei Giudici Europei, che all'esito della terza sessione del novembre 2002 ha reso il parere n.3/2002, con cui, sulla base di una panoramica dei diversi sistemi di deontologia giudiziaria, ha elaborato la proposta di distinguere gli ambiti della deontologia e della responsabilità del magistrato, riconoscendo un ruolo "propulsivo" e non sanzionatorio ai principi deontologici. A supporto delle scelte deontologiche del singolo magistrato viene, altresì, proposta l'eventuale istituzione di Comitati etici nei singoli Paesi.

L'esigenza che la formazione si rivolga anche agli aspetti assiologici della professione ed ai doveri che ne scaturiscono non significa, pertanto, affidare ad essa la scrittura di un codice etico, che già esiste e che, come visto, forma oggetto di riflessione anche in sede europea; occorre del resto avere consapevolezza che i valori della deontologia professionale, come dimostra l'iniziativa posta in essere nel 1994 dall'Associazione magistrati, trovano la loro definizione mediante l'assimilazione dei principi posti dalla Costituzione e dalle leggi, delle prassi virtuose, delle indicazioni provenienti dalla stessa giurisprudenza disciplinare, nonché delle istanze e bisogni della società. Si tratta, invece, di dare risposta ad un bisogno formativo che nasce dalla convinzione che la professionalità del magistrato non può essere racchiusa nell'ambito di un mero sapere tecnico, che, come tale, appare un dato comune a tutte le professioni legali. In una certa misura la competenza e capacità tecnica non sono altro che un presupposto, fondamentale certo, ma che non identifica di per sé il *proprium* del bagaglio culturale che il magistrato deve possedere. La professione del magistrato non è soltanto una professione tecnicamente elevata, è l'esercizio di una funzione intrisa di valori morali e sociali. Il dibattito sviluppatosi nella società sui temi della giustizia negli ultimi anni ha invero evidenziato la presenza di un bisogno diffuso che non si arresta alla qualità estrinseca del prodotto giudiziario, ma che è particolarmente attento anche ai comportamenti del magistrato, al suo essere ed apparire imparziale, al valore della indipendenza, al senso della funzione, in una parola a tutti gli aspetti che fanno parte della deontologia professionale.

La formazione, pertanto, non può soltanto consistere nella diffusione di cognizioni tecniche, ma deve calare le proprie iniziative nell'ambito della tavola dei valori che sono propri della giurisdizione, ponendo il magistrato nella condizione di acquisire coscienza della funzione e del ruolo che quotidianamente svolge e di confrontarsi con la realtà sociale in cui opera. Occorre allora anche abbandonare un certo agnosticismo, fondato sull'assioma secondo cui il sapere tecnico è lo strumento che di per sé pone al riparo il magistrato da influenze o suggestioni tali da minarne l'indipendenza e l'autonomia. L'esperienza storica, anche in Italia, smentisce il valore assoluto di un tale assioma. In realtà, l'essere magistrato non può andare disgiunto dal sapere tecnico e dalla consapevolezza dei propri doveri deontologici, che

fanno parte integrante della sua professionalità e che soltanto gli conferiscono quella legittimazione che la Costituzione gli assegna.

La stretta correlazione tra deontologia e professionalità del magistrato conduce, sul piano operativo, ad affrontare anche le questioni più tecniche non come problemi neutri rispetto all'essere magistrato, ma calandoli all'interno di comportamenti che siano espressione dei valori e delle doti che questa professione racchiude. In questo senso la deontologia non costituisce, per la formazione, una materia a sé stante, un territorio estraneo al sapere tecnico, ma appare destinata a permeare l'intera attività. Ogni comportamento del giudice nel processo può essere così presentato ed apprezzato sulla base di parametri che abbiano riguardo non solo alle capacità in senso stretto di orientamento giuridico, ma anche, o soprattutto, al senso della funzione esercitata, alla spersonalizzazione del proprio ruolo, alla diligenza, alla imparzialità, al dovere di correttezza nei confronti di tutte le parti processuali. Non si riscontra, invero, un solo istituto processuale ove la condotta del magistrato non rifletta e non sia rapportabile a tali valori. Compito della formazione diventa allora quello di coniugare il " *saper fare* " con il " *saper essere* ", fornendo al magistrato i riferimenti assiologici necessari per scegliere la soluzione migliore dal punto di vista tecnico e più aderente possibile ai valori della funzione che svolge. Si consideri al riguardo, per il processo civile, la delicatissima fase della trattazione della causa, ove i poteri officiosi del giudice debbono coniugarsi con i principi di terzietà e di imparzialità, o le modalità con cui va condotto il tentativo di conciliazione, o, per il dibattimento penale, la escussione dei testi e l'esame delle parti. Si tratta di adempimenti che coinvolgono in vario modo i doveri propri della professione del magistrato, che si sostanziano nel preventivo diligente studio degli atti di causa ovvero nel dovere di correttezza e di imparzialità rispetto alle parti processuali, e che assumono, tanto in un caso che nell'altro, contenuti precisi, cui è affidata non solo l'immagine ma anche la sostanza dell'attività giurisdizionale. Al di là di argomenti specifici, legati al compimento delle singole attività processuali, la formazione non dovrebbe nemmeno sottrarsi all'impegno di affrontare argomenti più generali, che riflettono il modo stesso di svolgere la funzione in relazione ai diversi ruoli processuali. Si pensi alla figura del pubblico ministero, caratterizzata dall'essere " *parte processuale* " ed ai delicati problemi che tale qualità pone nel concreto esercizio della funzione, nella fase delle indagini preliminari ovvero nel dibattimento, nel rapporto con il giudice e con le parti; o, specularmente, al giudice " *terzo e imparziale* ", su come tali valori trovino espressione e sostanza nelle diverse attività che questi è chiamato a svolgere.

L'attività della formazione deve affrontare anche questi aspetti, con una funzione propulsiva verso l'acquisizione di una sempre maggiore consapevolezza del ruolo e della funzione svolta dal magistrato. Non si tratta, anche in questo caso, di proporre modelli dominanti ovvero di spingere verso

omogeneizzazioni di tipo culturale, ma di mettere a disposizione strumenti in grado di incrementare, anche sotto il profilo deontologico, il processo di autoformazione professionale, che è poi il vero obiettivo della formazione dei magistrati.

Le iniziative formative in materia di deontologia professionale dovrebbero inoltre prestare particolare attenzione alla giurisprudenza disciplinare, prevedendo specifici corsi o sessioni dedicati all'esame delle relative decisioni e degli orientamenti che da esse emergono. E' questo, invero, un settore che andrebbe particolarmente trattato ed adeguatamente approfondito, rappresentando le sentenze disciplinari una fonte di produzione e specificazione dei doveri deontologici insostituibile in un sistema, quale il nostro, che non opera una tipizzazione normativa dei relativi illeciti. L'attività della formazione in questo campo potrebbe pertanto costituire uno strumento prezioso per orientare il magistrato verso comportamenti deontologicamente corretti, permettendo così di superare, almeno in parte, gli inconvenienti che derivano dalla genericità della formulazione della legge in materia. Attraverso lo studio critico delle decisioni disciplinari questi incontri rappresenterebbero inoltre una occasione preziosa non soltanto per diffondere conoscenze, ma altresì per approfondire ed elaborare in comune risultati in ordine al possibile contenuto ed al modo stesso di atteggiarsi in concreto dei singoli doveri, superando la prospettiva di tipo sanzionatorio propria della materia disciplinare, che indica il comportamento vietato, per approdare alla definizione espansiva del contenuto positivo del dovere, rappresentato da ciò che deve essere fatto. Un tale processo avrebbe altresì l'effetto, non secondario, di incrementare quel valore di garanzia che deriva dall'autonomia delle fonti dei relativi precetti, contribuendo alla assimilazione della tavola dei valori che essi esprimono.

Occorre infine rappresentare che l'attività della formazione sul terreno deontologico non può fermarsi all'attività giudiziaria. I doveri deontologici del magistrato, come emerge dalla stessa giurisprudenza disciplinare, vanno infatti al di là del lavoro d'ufficio in senso stretto, estendendosi in campi ad esso in parte o anche del tutto estranei. Si ritiene al riguardo che la formazione debba interessarsi e coinvolgere i destinatari anche sui grandi temi che appartengono all'etica professionale e che trovano talvolta forte risonanza nello stesso dibattito sociale. Si pensi in proposito ai rapporti con i media e, più in generale, alla libertà di manifestazione del pensiero, ovvero al diritto di associazione ed in genere alla manifestazione dei diritti politici da parte del magistrato. Trattare questi temi non significa, ovviamente, fornire indicazioni o risposte precise; parlarne ha tuttavia l'indubbio valore di stimolare sensibilità e riflessioni sul senso della funzione, aiutando a chiarire come determinati doveri, quali il riserbo o il senso di indipendenza, possano in concreto atteggiarsi nella stessa vita sociale del magistrato. Occorrerebbe inoltre che

tali temi fossero affrontati, seguendo l'esempio della Scuola della magistratura francese, mediante un ampio dibattito e confronto aperto al un largo pubblico, avvalendosi dei contributi di altre discipline, sociali e filosofiche. Sarebbe questo un obiettivo di grande rilievo, in grado di aprire l'attività formativa ai grandi problemi dibattuti nella società, facendo emergere i diversi orientamenti che si possano formare su una determinata questione, e che consentirebbe ai magistrati di superare eventuali isolamenti e di partecipare al circuito istituzionale del dibattito.

4. Formazione e valutazione di professionalità.

Il Consiglio si è trovato spesso ad affrontare il problema del rapporto tra formazione e valutazione di professionalità, intendendosi per tale la verifica delle attitudini e delle capacità del magistrato. La Relazione del 1994 accoglieva al riguardo la premessa di fondo secondo cui l'attività formativa non deve essere finalizzata ad un controllo delle capacità del magistrato, respingendo in tal modo l'idea di un percorso formativo strutturato in modo tale da prevedere atti di esame o comunque operazioni di valutazione dei partecipanti; essa apriva tuttavia taluni spazi per una più stretta connessione tra formazione e valutazione, vedendo nella occasione formativa una fonte di dati specifici utilizzabili dal Consiglio tanto nel caso di passaggio del magistrato all'esercizio di funzioni diverse, quanto sul versante dei controlli periodici di professionalità. Questa proposta, che poi non ha trovato ulteriore elaborazione e realizzazione, si muoveva peraltro in una prospettiva ben precisa, nascente dalla constatazione della insufficienza del sistema di sviluppo della carriera, che, per la mancanza di verifiche effettive della professionalità del magistrato, conduce a decidere ogni avanzamento, più che sul riscontro positivo di doti e capacità, sull'assenza di elementi di demerito. Questa esigenza era posta a base, quindi, di una più stretta correlazione tra formazione e valutazione e della ricerca di soluzioni o proposte in grado di trarre dalla partecipazione del magistrato agli incontri di studio indicazioni anche di valore per un più completo apprezzamento delle sue attitudini e capacità. Si tratta tuttavia, come si vede, di una prospettiva che finisce in qualche modo per condizionare la stessa impostazione e soluzione del problema, spingendo ad attribuire alla formazione un compito di ausilio all'attività di valutazione e, in tal modo, legando indissolubilmente l'una all'altra.

Il problema del rapporto tra formazione e valutazione è, in realtà, questione delicatissima, in cui entrano in gioco non solo le attribuzioni che la Costituzione riserva al Consiglio, ma la stessa idea della formazione. La convinzione espressa sul punto da questa relazione, maturata nel corso della esperienza in materia, è chiara: le finalità della formazione dei magistrati debbono risiedere esclusivamente nel favorire la loro crescita culturale e professionale. La stessa configurazione di questa attività come autoformazione

comporta invero la necessità di liberarla da condizionamenti esterni di qualsiasi genere, che necessariamente nascerebbero nel momento in cui chi vi partecipa si trovasse soggetto a momenti valutativi. L'attribuzione di un potere valutativo ai soggetti coinvolti nella gestione dell'attività formativa finirebbe, in sostanza, per alterare la genuinità sia dell'offerta che della partecipazione. E' importante quindi ribadire la necessità che non vi sia né identità di soggetti né contestualità tra la formazione e la valutazione della professionalità dei singoli magistrati. La formazione permanente, in quanto rivolta ad una classe professionale già adulta ed altamente specializzata, non si pone del resto il fine di far acquisire nuove abilità o capacità, la cui assimilazione ad opera del partecipante andrebbe poi successivamente verificata. Il suo obiettivo è altro e consiste nel fornire al magistrato le occasioni per migliorarsi, sia dal punto di vista tecnico che culturale, confrontandosi con i temi e le questioni più problematiche che attraversano lo svolgimento in concreto della sua funzione. Unica eccezione potrebbe profilarsi per la formazione iniziale, destinata agli uditori senza funzioni, in cui la partecipazione ai corsi può essere connotata da profili valutativi, utilizzabili al momento del conferimento delle funzioni, anche sotto il profilo della idoneità alla copertura di determinati uffici. L'attività formativa appare tuttavia qui inserita nell'ambito del tirocinio giudiziario, che, per definizione, si rivolge a chi non ha mai svolto le funzioni ed ha il precipuo scopo, ai sensi del d.p.r. 17 luglio 1998, di verifica delle capacità degli uditori all'esercizio delle funzioni giudicanti ed inquirenti, nonché delle attitudini dimostrate in determinati settori, sicché eventuali contenuti valutativi finiscono per saldarsi con tale fine, senza operare, in alcuna misura apprezzabile, condizionamenti in ordine al suo svolgimento, che invece necessariamente si produrrebbero nei confronti di quanti, e magari da lungo tempo, esercitano funzioni giurisdizionali.

Nel recente parere reso in data 12 giugno 2002, sul disegno di legge in tema di legge delega per la riforma dell'ordinamento giudiziario, il Consiglio ha avuto modo di evidenziare le ragioni del proprio dissenso in ordine all'idea di introdurre, nell'ambito della formazione, forme di valutazione della professionalità dei magistrati, sottolineando i rischi e gli stravolgimenti che una tale concezione produrrebbe sulla stessa funzionalità dell'attività formativa. Non si può poi non rilevare che il terreno di riscontro della valutazione professionale del magistrato è quello proprio del lavoro giudiziario, che ne misura l'impegno e le capacità, non il momento formativo, che deve essere libero da condizionamenti di qualsiasi tipo. L'idea di fare della formazione uno strumento, da solo o in concorso con altri, di valutazione del magistrato va pertanto respinta, in quanto estranea, sia nei contenuti che negli obiettivi, tanto all'attività di formazione, quanto a quella di valutazione. Non è del resto senza significato che il Consiglio, che pure nel gestire una imponente attività di formazione negli ultimi quindici anni si è posto, come si è visto, il problema,

non abbia mai di fatto introdotto misure di rilevazione a fini valutativi del profitto o dei risultati della partecipazione del magistrato agli incontri di studio e si sia invece impegnato, con iniziative diverse, sulla strada di rendere più effettiva e pregnante la valutazione di professionalità dei magistrati. Ne sono prova, per stare alle iniziative più recenti, le delibere del 13 marzo 2003, in tema di valutazione attitudinale nel caso di passaggio dalle funzioni giudicanti e requirenti e viceversa, e del 23 luglio successivo, che ha modificato in senso più stringente la circolare in materia di criteri per la formulazione dei pareri del Consiglio giudiziario per la valutazione di professionalità ed ha previsto l'istituzione di un gruppo di lavoro per la definizione delle tipologie dei provvedimenti significativi per le varie funzioni del magistrato da acquisire a campione al momento della sua valutazione. Nel citato parere del 22 maggio 2003, il Consiglio inoltre ha rappresentato la necessità di introdurre verifiche periodiche di professionalità più ravvicinate nel tempo, proponendo altresì l'adozione di interventi appropriati di supporto per una formulazione più completa dei relativi giudizi

Ciò che si vuole sottolineare è quindi la profonda separatezza tra attività formativa ed attività valutativa. Tanto non significa negare l'opportunità di momenti di interferenza.

Non vi è dubbio, invero, che l'attività formativa debba essere soggetta a verifica per apprezzarne gli effetti, per correggerne gli eventuali difetti, per migliorarne in sostanza la qualità. In tal senso la valutazione ha ad oggetto la formazione nel suo complesso ed il terreno della verifica non può prescindere dall'attenzione ai risultati dell'attività giudiziaria dei magistrati, specificamente dei singoli che dell'offerta formativa hanno beneficiato. Viene quindi in attenzione tanto il dato della partecipazione del magistrato all'attività formativa, quanto il risultato che essa ha prodotto in termini di incremento della professionalità, risultato che, per il complesso di ragioni esposte, va misurato esclusivamente sul terreno del lavoro giudiziario. La rilevanza dell'attività formativa svolta dal singolo magistrato sotto il profilo valutativo non si ferma, pertanto, al dato formale della partecipazione, che comunque attesta un interesse ed una spinta a migliorarsi, ma si estende e trasmuta nella valutazione dell'attività giudiziaria svolta, che costituisce il terreno esclusivo della valutazione di professionalità del magistrato. Per questo specifico aspetto, non può che essere ampio lo scarto temporale tra l'offerta della formazione ed il momento della verifica dei suoi risultati, tenuto conto delle caratteristiche proprie della formazione dei magistrati e, più in generale, di professionisti altamente specializzati.

Questa considerazione non esclude, tuttavia, che in un rinnovato progetto di formazione, imperniato su una struttura stabile e su un corpo docente altamente specializzato, potranno anche aprirsi in futuro spazi di riflessione per elaborare forme di collegamento capaci di trarre dalla attività

formativa svolta ulteriori dati di fatto suscettibili di essere valutati, in un momento successivo, dal Consiglio, nell'esercizio dei suoi autonomi poteri di decisione. In fondo la riflessione sul tema appare, almeno in parte, legata alle stesse modalità di organizzazione e di erogazione della formazione. Preme però a questo punto sottolineare come tale futura elaborazione dovrà muoversi nel solco delle esigenze proprie della formazione dei magistrati, preservandone la genuinità e prestando quindi attenzione esclusivamente a dati obiettivi e fattuali, senza dare ingresso a momenti valutativi che ne snaturerebbero la fisionomia e la funzione.

5. Le prospettive di una Scuola della Magistratura.

Il quadro programmatico finora tracciato può trovare compiuta realizzazione soltanto con la istituzione di una *Scuola della Magistratura*. L'attuale struttura, cui pure la formazione dei magistrati deve tanto, incontra infatti dei limiti intrinseci che solo una Scuola della Magistratura può essere in grado di superare. Le ragioni, di ordine pratico e concettuale, sono fin troppo evidenti: soltanto un organismo dotato di risorse, mezzi e strutture proprie, di personale a tempo pieno, di autonomia gestionale, può essere in grado di erogare la formazione professionale in modo regolare, programmatico e universale. Basti al riguardo riflettere sull'alto numero dei destinatari, essendo oggi i magistrati in servizio 9.132, mentre l'organico è di 10.109 (legge 13 febbraio 2001, n.48), oltre ai quasi 10.000 magistrati onorari, che pure andrebbero coinvolti, quanto meno al momento della nomina, in un programma di formazione.

L'idea della Scuola della magistratura non è nuova e risale a qualche decennio. Ma proprio la circostanza che essa sia stata a lungo coltivata deve indurre a considerarla oggi ormai non più rinviabile, in un momento in cui è così intensa l'esigenza di garantire effettività all'attività giurisdizionale. Le osservazioni in precedenza svolte in ordine ai sistemi di formazione seguiti negli altri Paesi europei, ove vigono meccanismi di reclutamento simile al nostro, dimostrano invero la necessità di una formazione stabile e strutturata al suo interno. Tra le tante modifiche proposte in tema di giustizia, su cui qui non si intende prendere posizione, è convinzione del Consiglio che la istituzione della Scuola rappresenti una delle riforme che, se attuata, sarebbe in grado di coniugare al meglio l'espansione qualitativa del lavoro giudiziario con la tutela dei valori propri della giurisdizione.

Numerosi appaiono gli studi e le proposte di legge che prevedono la istituzione di una Scuola della magistratura, a cominciare dalla relazione della c.d. Commissione Mirabelli sulla riforma dell'ordinamento giudiziario, del 1986, ai lavori della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, alla proposta di legge n.2374 del 1993, ed altre successive. Ed è interessante notare come nella maggior parte di tali studi e proposte, se non tutte, pur con

inevitabili differenze e sfumature, si ritrovino i medesimi principi guida e le stesse idee circa la collocazione ordinamentale della nuova istituzione, la sua organizzazione interna e la strutturazione della sua attività. Con il che vuol dire che la strada appare ampiamente tracciata, quanto meno nelle sue direttrici fondamentali.

Di una Scuola della Magistratura il Consiglio si è già occupato in diverse occasioni. In particolare nella Relazione al Parlamento del 1991, dedicata alla riforma dell'ordinamento giudiziario, e nella successiva e più volte citata Relazione del 1994, in tema di formazione; più di recente è intervenuta la delibera del 9 gennaio 1997, dedicata espressamente alla istituzione della Scuola, indirizzata sia al Ministro della giustizia che al Parlamento. Va inoltre ricordata la delibera del 22 maggio 2003, che ha approvato il parere sugli emendamenti approvati dal Consiglio dei ministri al d.d.l. delega in materia di ordinamento giudiziario, nella quale si è nuovamente sottolineato che la istituzione della Scuola, la definizione dei suoi compiti, della sua organizzazione e dei suoi obiettivi costituisce un passaggio essenziale del programma di formazione dei magistrati.

Un punto di partenza sembra al riguardo indispensabile : il modo di concepire la Scuola costituisce il momento di sintesi delle diverse impostazioni che possono aversi in ordine al tema della formazione dei magistrati, il punto in cui le diverse idee possibili non possono fare a meno di emergere e di trovare concretezza in tutte le loro implicazioni.

Al riguardo il Consiglio ritiene di dover procedere per tesi, ancorando le linee essenziali ed ispiratrici della Scuola nell'ambito degli stessi valori che governano la magistratura. Si tratta di una impostazione pensata ed elaborata già da lungo tempo e che ha costituito, a sua volta, il principale punto di riferimento concettuale di tutta l'attività di formazione finora svolta. Il tratto essenziale della formazione dei magistrati va infatti individuato nel fatto che tale attività, attesa la peculiarità della funzione svolta dai suoi destinatari, non può essere pensata ed elaborata secondo modelli che sono propri della pubblica amministrazione o del settore privato. Tanto l'organizzazione giudiziaria quanto l'attività del magistrato devono conformarsi ad una tavola rigida di valori, quali l'indipendenza e l'autonomia del magistrato, la predeterminazione e l'immobilità del giudice naturale, il diritto di azione e quello di difesa, la parità delle parti nel processo, ecc., che appaiono di per sé refrattari ad un modello organizzativo e finalistico di tipo aziendalistico. In particolare, con riguardo alla formazione, la salvaguardia dei valori della autonomia e dell'indipendenza del magistrato implica che tale attività, pur necessaria, non è e non deve essere rivolta alla conformazione dei magistrati e della loro attività ad un unico modello imposto dall'alto e dall'esterno. La formazione se rappresenta un potente fattore di crescita e miglioramento della qualità del servizio giustizia, può tradursi tuttavia anche in uno strumento di

orientamento e omogeneizzazione delle soluzioni giurisprudenziali e di incanalamento delle attività del magistrato. Ora, è proprio un tale rischio che occorre debellare, predisponendo gli strumenti ed ogni accorgimento utile al fine di evitare che la formazione possa *orientare* o *conformare* il magistrato verso modelli precostituiti, di fatto sottratti a qualsiasi controllo. Un tale risultato può rappresentare l'obiettivo di una formazione rivolta in altri settori, pubblici o privati, in cui l'uniformità delle soluzioni costituisce un fine in sé; non anche per la funzione giurisdizionale, in cui la formazione è uno strumento di crescita culturale e professionale. Questa formula sta infatti ad indicare che, in questo ambito, la formazione è diretta, oltre all'acquisizione delle necessarie capacità tecniche, anche a suscitare consapevolezza dei termini culturali dei problemi, dei valori sottesi ad ogni scelta operativa, al libero confronto ed al reciproco approfondimento tra i rispettivi orientamenti, proprio al fine di rendere consapevole l'esercizio della autonomia di ciascuno. L'idea forte sta in conclusione nel ritenere che l'obiettivo della formazione del magistrato non è quello di costruire percorsi decisionali precostituiti, ma sta nel fornire gli strumenti che consentano al suo destinatario di trovare da solo le soluzioni sostanziali più corrette ed adeguate al caso concreto.

E' questa la prospettiva che appare più corretta nell'affrontare il tema della organizzazione e delle attività di una futura Scuola della magistratura. Non rientra certo tra gli obiettivi e le intenzioni di questa Relazione proporre al riguardo una disciplina organica. Preme però sottolineare che le indicazioni sopra svolte, che provengono dalla lunga esperienza maturata nel settore e le prospettive che da essa sono state tratte per il futuro debbano trovare in essa coerente sviluppo e sintesi. Ci si limita in proposito ad evidenziare alcuni profili fondamentali.

In merito alla *posizione ordinamentale*, l'iniziativa di una Scuola della Magistratura dovrebbe svilupparsi nel quadro dei principi posti negli artt.104 e seguenti della Costituzione, che garantiscono l'autonomia e l'indipendenza della magistratura da ogni altro potere ed assegnano al Consiglio superiore l'amministrazione ed il governo dei magistrati. Necessario altresì appare il riferimento alle attribuzioni del Ministero della giustizia, investito dall'art.110 di responsabilità in materia di organizzazione e di funzionamento dei servizi. La natura dell'attività della Scuola peraltro suggerisce un evidente richiamo anche al principio costituzionale della libertà dell'insegnamento e della ricerca (art.33), che nella specie non può non tradursi nel riconoscimento di un'ampia autonomia didattica e di gestione delle risorse.

L'idea centrale sta allora nel configurare la Scuola in posizione di ampia autonomia, riconoscendole libertà di programmazione e di gestione dei corsi e la necessaria indipendenza culturale. Allo stesso tempo va però evitato il rischio di collocarla in una posizione isolata ed avulsa dal contesto ordinamentale in cui è inserita. La considerazione che la Scuola si muove

nell'ambito delle specifiche finalità della giurisdizione porta invero a riconoscere al Consiglio superiore, in ragione delle attribuzioni di garanzia che la Costituzione gli assegna, un potere generale di indirizzo programmatico, anche al fine di coordinare l'attività formativa con le proprie ulteriori funzioni di governo della magistratura, ed un potere di verifica degli indirizzi. E' quindi necessario che, dal punto di vista funzionale, la Scuola trovi nel Consiglio superiore il suo motore di indirizzo e di coordinamento, se si vuole che l'attività di amministrazione della giurisdizione sia realmente effettiva e possa realizzare, anche mediante la formazione, obiettivi concreti. Una forma di collegamento istituzionale andrebbe altresì garantita con il Ministero della giustizia, a cui l'art.110 Cost. attribuisce la responsabilità in ordine alla organizzazione ed al funzionamento dei servizi relativi alla giurisdizione. Tali collegamenti potrebbero, a loro volta, trovare attuazione sia in fase di scelta o nomina del personale preposto a dirigere la Scuola, sia, per quanto riguarda il C.S.M., con la predisposizione di canali di interlocuzione nei momenti della predisposizione generale dei programmi, al fine di stabilire i necessari raccordi operativi tra le proposte formative e le esigenze legate all'amministrazione della magistratura.

Particolare rilevanza, in tale contesto, va data alle dotazioni di mezzi e finanziarie. Già nella Relazione al Parlamento del 1991 il Consiglio avvertiva che: *“appare fondamentale che l'istituzione della Scuola avvenga sulla base di adeguati stanziamenti i quali consentano di fornire ad essa tutto ciò che è necessario quanto a locali, personale e strutture”* provvedendosi *“una volta che siano state decise le dimensioni, l'ubicazione e le altre caratteristiche della Scuola, alla costruzione di adeguati edifici ed alla predisposizione di quant'altro occorra, impegnando opportunamente tutto il tempo, tutto il denaro e tutte le energie umane che risultino necessarie...”*. Sul punto non vi è dubbio, inoltre, che l'autonomia della Scuola debba manifestarsi anche nella gestione amministrativa e contabile delle strutture e delle risorse finanziarie.

Con riferimento alla *struttura interna*, si può ipotizzare una articolazione che preveda un direttore, un consiglio di amministrazione ed un organo scientifico di indirizzo didattico, oltre che un segretario generale con compiti di organizzazione e di gestione del personale. Il direttore andrebbe nominato dal Consiglio di concerto con il Ministro, ed esso dovrebbe essere investito tanto dei compiti di rappresentanza interna, che di direzione dell'attività della Scuola, di controllo circa l'attuazione delle sue linee programmatiche e di indirizzo. Al di là di tali aspetti, preme tuttavia sottolineare la necessità che il personale chiamato a ricoprire tali incarichi posseda in alto grado sia autorevolezza culturale che indipendenza di giudizio, e che esso sia composto tanto da magistrati che da professori universitari quanto da appartenenti alle professioni legali. Particolare attenzione al pluralismo culturale dovrà, in particolare, essere riservata alla composizione dell'organo di indirizzo didattico, che potrà

essere formato, in prevalenza, da magistrati idonei alle funzioni di cassazione, e da professori universitari e avvocati con almeno dieci anni di patrocinio presso le giurisdizioni superiori. La scelta dovrebbe inoltre essere riservata al C.S.M., nell'ambito delle disponibilità segnalate, per i non magistrati, dalle Università e dal Consiglio nazionale forense. La gravosità dell'impegno dovrebbe inoltre suggerire l'opportunità di prevedere per taluni incarichi il requisito della esclusività, mediante il ricorso a forme di collocazione fuori ruolo.

Particolare rilevanza dovrà inoltre essere attribuita al personale docente, che dovrà riflettere il massimo pluralismo professionale, anche con riferimento a professioni non giuridiche, ed acquisire i caratteri di un corpo stabile, requisito necessario per consentire una efficace programmazione, continuità nella didattica e standards uniformi. La formazione dei magistrati, come tutte le altre attività di formazione professionale, ha infatti bisogno di personale specializzato e qualificato, in grado di elaborare e di mettere in pratica i modelli più rispondenti al risultato che in quel caso si vuole raggiungere. Per stare ad un esempio classico, il lavoro di gruppo non può atteggiarsi soltanto ad un momento di libera, ma disorganizzata discussione, in cui il coordinatore svolge un mero ruolo di moderatore, ma è necessario che esso si svolga sulla base di un programma preciso, teso al raggiungimento di risultati prestabiliti, e sotto una regia capace di sintetizzare anche per tappe intermedie i singoli apporti.

La *strutturazione dei corsi*, infine, dovrà ispirarsi alle varie esigenze, operando, prima fra tutte, una diversificazione tra la formazione iniziale, destinata agli uditori, formazione complementare e formazione permanente. Questa suddivisione appare imposta dai diversi contenuti del bisogno formativo che possono rinvenirsi all'inizio della carriera rispetto a chi abbia già maturato una significativa esperienza giudiziaria. Le differenti peculiarità didattiche che si presentano nelle diverse situazioni appaiono riflettersi anche sulla durata del corso, che dovrà per gli uditori essere necessariamente più lunga, formata da sessioni composte anche da più settimane. In generale, rispetto all'esperienza svolta, deve comunque prospettarsi l'opportunità che tutti i corsi abbiano una durata più lunga dell'attuale, in modo di consentire l'elaborazione di percorsi formativi mirati e di applicare al loro interno metodologie didattiche articolate, capaci di coinvolgere direttamente i partecipanti e di sintetizzarsi in elaborati intermedi o finali, perseguendo l'obiettivo di fare della partecipazione al corso uno strumento di acquisizione di conoscenze sistematizzate, di atteggiamenti, di motivazioni.

6. Conclusioni.

Le idee esposte impongono non soltanto un profondo adeguamento delle strutture organizzative ed attuative della formazione dei magistrati ed un

altrettanto deciso innovamento dei metodi di formazione, ma, soprattutto, uno sforzo comune, di idee e di risorse. Le riflessioni svolte sull'attività di formazione del Consiglio nell'ultimo decennio, sui contenuti ed i metodi applicati, sui risultati raggiunti e sulle prospettive, sulle profonde connessioni che legano una efficace attività formativa con un miglioramento complessivo del prodotto dell'attività giudiziaria stanno infatti a dimostrare che la formazione dei magistrati è uno strumento fondamentale per garantirne l'effettiva indipendenza ed autonomia e nel contempo per elevare qualitativamente il servizio reso dalla magistratura alla comunità. L'idea forte sta quindi in una stretta complementarietà tra formazione continua e qualità dell'amministrazione della giustizia. La formazione non può pertanto essere occasionale e discontinua, ma va fortemente strutturata in vista del raggiungimento di questo obiettivo. Certo, non si tratta del solo strumento disponibile. Per disincagliare l'amministrazione della giustizia dalle difficoltà di funzionamento che la attanagliano da troppi anni occorrono risorse e mezzi adeguati e soprattutto sistemi processuali adeguati a soddisfare il principio della ragionevole durata in uno con le garanzie del cittadino. La formazione, tuttavia, deve occupare un posto fondamentale nel programma sulla giustizia, costituire una priorità. Pur non essendo, è necessario ribadirlo, una riforma a costo zero, appare a tutt'oggi il mezzo adeguato e costituzionalmente corretto per contribuire a migliorare l'efficienza e l'effettività della giurisdizione. Non è un caso, invero, che nella Carta dei diritti fondamentali della Unione europea stia scritto che *“ogni individuo ha diritto all'accesso alla formazione professionale e continua”* (art.14). Più specificamente, per i magistrati, nella bozza sulla futura Costituzione europea è affermato tra i compiti dell'Unione quello di garantire *“un sostegno alla formazione dei magistrati e degli operatori giudiziari”*. Il riconoscimento della centralità della formazione rivolta ai magistrati che proviene dalla Unione europea non può certo non valere anche per il singolo Stato.

Il richiamo compiuto dagli atti fondamentali dell'Unione europea alla formazione dei magistrati racchiude l'idea, più volte registrata in questa Relazione, che la tutela giurisdizionale assicurata dai singoli Stati assume un ruolo centrale nell'ambito dello stesso processo di integrazione, rappresentando la condizione primaria affinché i cittadini possano godere, in posizione di parità, di una effettiva cittadinanza europea. Ciò comporta sia un adeguamento degli standards di giustizia tra i vari Stati, ma anche la realizzazione di una cultura nuova che faccia sentire il giudice nazionale come partecipe di una realtà giuridica che va oltre i confini statuali, e non per il semplice fatto di applicare fonti di diritto comunitario. L'integrazione europea passa, in altre parole, anche per i giudici nazionali, prima ancora che per le stesse istituzioni di giustizia comunitarie. Si è così sottolineata, riportando l'autorevolissima voce del Capo dello Stato, l'importanza centrale della

diffusione di una cultura della giurisdizione fra i magistrati europei, quale premessa e strumento della promozione di forme sempre più tempestive ed incisive di cooperazione giudiziaria. Dal punto di vista degli obiettivi, la nuova dimensione del diritto europeo, oggi proteso verso la creazione di uno spazio giuridico comune dei diritti e delle libertà, costituisce una ulteriore e fondamentale ragione per porre l'attività di formazione dei magistrati al centro di un programma riformatore della giustizia.

Nella situazione attuale, in cui l'attenzione generale è attratta dalle proposte di riforma sull'ordinamento giudiziario, preme allora manifestare l'idea della priorità di un programma di riforma che punti sulla formazione dei magistrati, su un intervento vale a dire lungamente sollecitato e condiviso dall'intera magistratura.

Le condizioni per una completa condivisione di un tale programma stanno tuttavia nell'espungere dalla formazione connotati ed obiettivi propriamente valutativi, che ne stravolgono sostanzialmente l'essenza culturale, e nella strutturazione della relativa attività come forma di autoformazione, senza imposizione di modelli di comportamento o valori precostituiti che finirebbero inevitabilmente per intaccare l'autonomia dei magistrati. Crocevia di queste diverse esigenze sono l'assetto istituzionale e la organizzazione della istituenda Scuola della magistratura, a cui dovrà essere riconosciuta l'autonomia necessaria, facendosi carico altresì di assicurare i necessari collegamenti con il Consiglio superiore, cui la Costituzione assegna il compito di amministrazione della giurisdizione e, quindi, anche la funzione, nell'ambito delle attribuzioni previste dall'art.105, di coordinare e di indirizzare la crescita professionale dei magistrati nella salvaguardia dei valori della indipendenza e dell'autonomia.

BIBLIOGRAFIA

Relazione del C.S.M. al Parlamento sullo stato della Giustizia per l'anno 1991 "L'attuazione della VII disposizione transitoria della Costituzione. Orientamenti per la riforma dell'ordinamento giudiziario".

Relazione del C.S.M. al Parlamento sullo stato della Giustizia per l'anno 1994 "Reclutamento e formazione professionale dei magistrati".

Delibera del C.S.M. 11 ottobre 1995 di approvazione della Relazione presentata dai collaboratori per gli incontri di studio "La formazione professionale del magistrato, relazione e considerazioni sull'attività svolta - marzo 1994, giugno 1995".

Delibera del C.S.M. 9 luglio 1996 recante Nuove attribuzioni delle Commissioni consiliari.

Delibera del C.S.M. 9 gennaio 1997 avente ad oggetto: "Istituzione di una Scuola per la magistratura".

Delibera del C.S.M. 26 novembre 1998 in tema di "Formazione decentrata".

Delibera del C.S.M. 11.7.2001 avente ad oggetto: "Relazione quadriennale sull'attività di formazione professionale (gennaio 1997- dicembre 2000).

Risoluzione del C.S.M. 24 aprile 2002 in tema di "Formazione decentrata".

Delibere del C.S.M. 12 giugno 2002 e 22 maggio 2003 di formulazione del parere sul disegno di legge di delega per la riforma dell'ordinamento giudiziario e sugli emendamenti al testo, apportati dal Consiglio dei Ministri.

Risoluzione del C.S.M. 14 maggio 2003 in tema di "Lineamenti sulla programmazione degli incontri di studio per l'anno 2004 (linee guida sulla formazione- corsi di formazione e di aggiornamento professionale per i magistrati).

Schema d.d.l. e relazione della Commissione Mirabelli, 1985.

Relazione della Commissione Gallo per la riforma dell'O.G., 1993.

AA.VV., I magistrati e la sfida della professionalità, Milano, 2003.

T. BALLARINO; Manuale di diritto dell'Unione europea, Milano.

F. BONIFACIO - G. GIACOBBE, La Magistratura - art. 104 - 107 -, Commentario della Costituzione a cura di G. Branca, Bologna, 1986.

M. R. FERRARESE, Diritto al presente, Bologna, 2002.

S. GAMBINO, Verso la formazione di un diritto comune europeo: metodo comparatistico e ricerca costituzionale, in *Politica del diritto*, 1/2001, 48.

G. GALLONI, Reclutamento e formazione dei magistrati in Italia. Contributo al dibattito su un nodo centrale della crisi della giustizia, in *Riv. crit. Dir. priv.*, 1991, 511.

A. GUAZZAROTTI, I giudici comuni e la CEDU alla luce del nuovo art. 117 della Costituzione, in *Quad. Cost.* 1/2003, 41.

A. PIZZORUSSO, Il patrimonio costituzionale europeo, Bologna, 2002.

L. RONCHETTI, Sopranazionalità senza sovranità: la Commissione e il Parlamento dell'Unione europea, in *Politica del diritto*, 2001, 197.

A. RUGGERI, Carta europea dei diritti e integrazione interordinamentale, dal punto di vista della giustizia e della giurisprudenza costituzionale (notazioni introduttive), in in A. Pizzorusso, R. Romboli, A., Ruggeri, A. Saitta, G. Silvestri (a cura di), *Riflessi della Carta europea dei diritti sulla giustizia e la giurisprudenza costituzionale: Italia e Spagna a confronto*, Milano, 2003.

A. SPADARO, Verso la Costituzione europea: il problema delle garanzie giurisdizionali di diritti, in A. Pizzorusso, R. Romboli, A., Ruggeri, A. Saitta, G. Silvestri (a cura di), *Riflessi della Carta europea dei diritti sulla giustizia e la giurisprudenza costituzionale: Italia e Spagna a confronto*, Milano, 2003.

R. SCHULZE, Il diritto privato comune europeo, in *Rassegna di diritto civile*, 1997, II, 613.

Dossier Senato, Il reclutamento e la formazione dei magistrati in alcuni Paesi stranieri, 1996.