

La Scuola per la magistratura

di Giovanni Diotallevi

Il presente testo costituisce il capitolo III del paper di ASTRID “Per un nuovo ordinamento giudiziario”, in corso di redazione finale.

1. La formazione professionale dei magistrati ad opera del Consiglio superiore della magistratura ha rappresentato uno strumento fondamentale per la realizzazione dell'indipendenza della magistratura e la futura scuola dovrebbe presentare caratteristiche strutturali tali da non recidere il rapporto tra le politiche sulla formazione e lo stesso Consiglio. Il rispetto del principio della separazione dei poteri, necessario per garantire l'indipendenza dei magistrati, non si esprime soltanto attraverso la creazione di un organo autonomo al quale demandare la funzione di autogoverno della magistratura, ma anche attraverso la predisposizione di strumenti atti a favorire in concreto una elevata formazione professionale dei magistrati che comprenda la cultura dell'indipendenza nonché ad impedire potenziali influenze esterne sulle decisioni e sugli indirizzi giurisprudenziali.

Proprio per questo un progetto che persegua tali obiettivi dovrà muoversi in senso sostanzialmente diverso rispetto alle linee seguite dal decreto legislativo di attuazione della legge delega. La realizzazione di un ente autoreferenziale completamente staccato dal Consiglio superiore della Magistratura non appare compatibile con i parametri di legittimità costituzionale, in particolare quelli fissati dall'art. 105 Cost.

La scelta del modello di formazione e dei relativi metodi didattici dipende infatti dagli obiettivi che persegue l'organo chiamato a gestire la formazione dei magistrati. Ci sono diversi fattori che condizionano gli obiettivi da perseguire con la formazione, quali il modo di concepire la cultura giuridica in una determinata realtà storica, i principi costituzionali in materia processuale; l'opzione fra struttura gerarchica e organizzazione paritaria dell'ordine giudiziario; il grado di indipendenza interna ed esterna della magistratura, il diverso modo di declinare il metodo democratico nel circuito istituzionale e il principio di separazione dei poteri dello Stato.

Il circuito della formazione, dunque, non può non fare i conti con principi di rango costituzionale.

La necessaria professionalità dei magistrati va perseguita con una attività di formazione che sappia valorizzare esperienze virtuose sviluppatesi all'interno della magistratura, senza mai

rinunciare al confronto pluralista tra le diverse realtà giudiziarie, all'apporto del mondo accademico e di quello forense, attraverso una costruzione dialogica delle conoscenze.

Ciò premesso le finalità della scuola, secondo una ormai più che decennale riflessione sul punto, dovrebbero riguardare:

a) l'organizzazione e la gestione del tirocinio degli uditori giudiziari;

b) la cura dell'aggiornamento professionale e della formazione dei magistrati in raccordo con il Csm, cui devono essere riconosciute le funzioni di indicazione dei programmi e degli indirizzi didattico scientifici, dei criteri di ammissione dei magistrati, delle modalità di effettuazione del tirocinio, della vigilanza sull'operato dell'organo preposto alla formazione, attraverso l'utilizzazione di relazioni consuntive e dei programmi attuativi. Nella previsione della struttura interna della scuola devono essere sempre tenuti presenti i limiti derivanti dalle competenze del Csm fissate dall'art. 105 Cost. Così, per la composizione del comitato direttivo della scuola e per le procedure di nomina dovrà essere necessaria l'individuazione di magistrati con particolari competenze, cui potrà essere associato un rappresentante del Ministro della giustizia, con le medesime qualità. All'interno del Comitato potrà essere prevista la figura del Direttore e del Vicedirettore della scuola, con compiti anche di rappresentanza esterna, di coordinamento, di verifica ed impulso della corretta esecuzione dei piani. Non appare utile inserire all'interno del Comitato direttivo, o Comitato di gestione, anche un rappresentante del mondo accademico e un rappresentante del mondo forense, che, viceversa, dovrebbero far parte del Comitato scientifico.

Facendo tesoro dell'esperienza francese, sarebbe utile prevedere una duplice sede della scuola: mentre la sede per il tirocinio potrebbe essere in una città di grandezza media, sede di Università, sembra inevitabile che la sede per l'aggiornamento professionale (sempre coordinato con la formazione decentrata), sia nella capitale.

Il Comitato direttivo o comitato di gestione potrà essere composto da cinque membri complessivamente, di cui almeno quattro magistrati, nominati dal Consiglio superiore della magistratura, espressione delle funzioni di legittimità, merito (civile e penale) e requirente. Il quinto componente potrà essere individuato in un rappresentante del Ministero, con qualifica non inferiore a quella dirigenziale, anche in ossequio alla previsione costituzionale di cui all'art. 110 Cost.

In relazione alla gravosità dei compiti e all'impegno richiesto per il funzionamento della scuola, per i componenti del Comitato dovrebbe essere previsto il collocamento fuori ruolo, in modo da consentire un'applicazione a tempo pieno presso la struttura.

Il Direttore della Scuola dovrebbe essere nominato dallo stesso Csm tra i quattro magistrati indicati per la composizione del Comitato.

Accanto al Comitato direttivo, o Comitato di gestione, deve essere previsto un organismo scientifico, con competenza unitaria per entrambe le sezioni, con il compito di elaborare e

concretizzare gli indirizzi dettati dal Csm. Proprio perché la qualità della formazione deve essere caratterizzata da pluralismo culturale e varietà di apporti scientifici, per ciò che concerne sia i metodi sia i contenuti e i docenti, del Comitato scientifico dovranno fare parte magistrati e professori universitari, magari abilitati anche all'esercizio della professione, e dovranno essere tenuti presenti i vari mestieri di giudici e pubblici ministeri, e le varie branche del diritto. Tra i criteri per la individuazione dei prescelti dovrà essere dato particolare significato alla produzione scientifica.

Per quanto riguarda l'individuazione del corpo dei docenti possono formularsi alcune considerazioni generali, tenendo presente che, verosimilmente, sarà opportuno individuare un corpo stabile di docenti per il tirocinio degli uditori, magistrati fuori ruolo che debbono svolgere queste funzioni a tempo pieno per un certo numero di anni. Ovviamente, anche nel tirocinio saranno chiamati a dare un contributo alla formazione avvocati e docenti universitari.

Appare necessario fare una prima considerazione di ordine generale.

Ragioni di continuità didattica, di tendenziale uniformità di metodi di formazione, di qualità professionale della medesima, di approfondimento e capacità di trasmissione del messaggio formativo e di risposta al bisogno formativo consigliano, anche per l'aggiornamento professionale, l'individuazione di un gruppo di docenti, utilizzabili anche per più incontri nell'arco di un periodo di tempo prefissato, almeno biennale, con possibilità di nuovi inserimenti all'interno di un albo che dovrebbe essere aggiornato semestralmente.

2. Alcune considerazioni specifiche vanno formulate per la formazione degli uditori nel periodo di tirocinio.

Le sessioni presso la scuola devono in ogni caso tendere al perfezionamento delle capacità operative e della deontologia dell'uditore giudiziario. Sotto questo profilo occorre considerare che gli uditori hanno di regola una forte motivazione personale rispetto alla professione scelta e in genere sono determinati nel cercare di acquisire i valori e gli obiettivi dell'istituzione; proprio per questo la fase del tirocinio è molto delicata, in quanto comporta l'assunzione del ruolo. Da come si svolge il tirocinio dipende in larga misura il futuro modo di essere giudice o pubblico ministero. In quest'ottica i temi della deontologia, dell'organizzazione e dell'ordinamento giudiziario hanno una importanza fondamentale. E' sempre stato sicuramente importante trasmettere messaggi di cautela e ponderazione, ma nel momento in cui si parla dei valori dell'autonomia e dell'indipendenza, interna ed esterna, il confronto sui contenuti della giurisdizione e sui modi con cui la stessa è esercitata, cui è direttamente collegato il tema del governo autonomo, non può prescindere, ad esempio, da una valutazione storica dei fatti. Il quadro delle questioni deve essere completo, esauriente e dare atto del pluralismo delle idee e delle posizioni, soprattutto se sono state oggetto di

un ampio dibattito in precedenza. E questo proprio perché l'attività della Scuola per la magistratura non è un'attività di formazione generale, ma di formazione specifica.

E' indubbio che la formazione degli uditori ha aspetti metodologici ed anche contenuti propri, sia per la fase del tirocinio ordinario che per la fase del tirocinio mirato. Questo è vero non solo per le materie strettamente professionali, ma anche in materia ordinamentale, là dove emergono i principi dell'essere e del saper essere magistrato; anzi se c'è un momento in cui devono emergere con nettezza i percorsi dell'autogoverno e le caratteristiche dell'istituzione questo è proprio quello iniziale. Con maggior chiarezza, se possibile, per quanto avviene per la formazione ordinaria.

Ciò premesso, proprio perché la formazione degli uditori è stato sinora l'unico esempio di formazione "obbligatoria", la didattica relativa alla formazione iniziale del magistrato sarà connotata da esigenze di stabilità nelle sue linee fondamentali, avendo come obiettivo l'acquisizione delle capacità necessarie per la corretta e proficua gestione del processo, passando attraverso l'esercizio dei poteri del giudice, la gestione dell'attività istruttoria, l'educazione al governo delle regole che disciplinano il ragionamento probatorio, fino alla sintesi della decisione e alle tecniche della motivazione. I metodi didattici dovranno essere funzionali a questi obiettivi, attraverso l'utilizzazione anche di processi simulati, valorizzando la discussione, il confronto, l'educazione alla critica, al dubbio, alla dialettica costruttiva.

La delicatezza e la specificità di questa tipologia di formazione richiede la presenza di docenti esperti, sperimentati positivamente in attività didattiche concernenti la formazione permanente, proprio per la qualità dei destinatari della formazione iniziale, magistrati privi di una propria esperienza professionale e quindi con la necessità di avere un quadro tendenzialmente completo, al di là dell'originalità di orientamenti settoriali, dello stato dell'elaborazione dottrinale e delle soluzioni giurisprudenziali di merito e di legittimità adottate.

La diversificazione tra le caratteristiche della formazione destinata agli uditori e la formazione complementare e permanente destinata tendenzialmente a tutti i magistrati, con le conseguenti peculiarità didattiche, dovrebbe prevedere ricadute anche sulla durata dei relativi corsi, che per gli uditori sarà necessariamente più lunga, anche con sessioni di più settimane.

3. La realizzazione della Scuola della magistratura a livello centrale non sembra incompatibile con il mantenimento della rete **dei referenti per la formazione decentrata** presso i vari distretti di corte d'appello. L'attività di formazione decentrata, che sotto il profilo istituzionale e di indirizzo dovrebbe far capo al Csm, potrebbe trovare un raccordo nei contenuti con quella realizzata dalla Scuola centrale. Pur con tutti i suoi limiti questa esperienza è, allo stato attuale, una grande risorsa, con grandi potenzialità ancora inesprese, proprio per la sua duttilità e la sua vicinanza alle esigenze concrete dei magistrati (es. riconversione; informatica, lingue straniere,

uditorato) in ciascuna particolare realtà territoriale. In prospettiva la formazione decentrata dovrebbe essere fortemente valorizzata in caso di mutamento di funzioni. La mobilità “imposta” dalla temporaneità delle funzioni e quella “volontaria” conseguente ai trasferimenti a richiesta rende necessario individuare meccanismi di riconversione nel passaggio tra le varie funzioni. All’interno del sistema formativo dunque dovrà essere individuato un canale preferenziale da cui attingere una adeguata formazione di supporto, che potrà svolgersi in via prevalente in sede decentrata, dove i formatori locali potranno rilevare i bisogni formativi secondo le contingenze temporali legate ai tempi dei trasferimenti.

Formazione centrale e formazione decentrata dovrebbero dunque interagire all’interno di un progetto integrato sulla formazione, valorizzando la complementarità della seconda, qualificata da metodi, in cui viene privilegiata la sperimentazione di moduli formativi innovativi e favorita la partecipazione all’attività di formazione, proprio grazie alla dimensione locale dell’offerta, su obiettivi specifici e su bisogni formativi puntualmente individuati. Tuttavia, poiché anche la formazione di riconversione non potrà prescindere dalla frequentazione di corsi svolti a livello centrale, appare assolutamente necessario un contributo dei formatori decentrati nell’individuazione di incontri a livello centrale, in un’ottica di complementarietà all’azione teorico – pratica svolta a livello decentrato. Sarà opportuno, sotto questo profilo, che ciascun componente del Comitato scientifico sia collegato ad uno o più referenti distrettuali, come elemento di connessione necessaria per la predisposizione e lo svolgimento dei programmi di formazione nel loro complesso.

Non sembra eludibile, infine, il problema di fornire ai responsabili dell’azione formativa sul territorio, individuati in numero variabile secondo le caratteristiche del distretto, dotazioni logistiche adeguate, supporti strutturali, agili ma sufficienti e dotazione finanziaria appropriata, i quali dovrebbero operare in stretto contatto con gli organi centrali della Scuola, in particolare il Comitato direttivo e il Comitato scientifico per la definizione dei programmi.

Al di fuori del periodo del tirocinio degli uditori, la scelta dell’obbligatorietà della formazione dei magistrati, va valutata in un quadro complessivamente diverso. Secondo i documenti della Rete europea di formazione dei magistrati (Bucarest 18.11.2003), la combinazione secca formazione-valutazione rischia di alterare pesantemente la genuinità sia dell’offerta che della partecipazione, in quanto vi sono concrete possibilità che siano penalizzati la genuinità e spontaneità del dibattito, la lealtà del confronto, la curiosità scientifica e l’interesse a proporre soluzioni innovative. Si tratterebbe, infatti, di una pericolosa commistione, che più che favorire la crescita culturale del magistrato rischierebbe di perseguire l’omologazione e la subalternità ai modelli di interpretazione delle norme e a prassi operative previamente individuate e selezionate. Sicuramente sarebbe un modo distorto per perseguire unitarietà e univocità degli indirizzi giurisprudenziali, e quella corretta

tensione verso la “prevedibilità del diritto”, obiettivo certamente più realistico rispetto al mito “inutile” della certezza del diritto.

In chiave valutativa della professionalità, per attribuire peso alla formazione, e quindi all’obbligatorietà della stessa intesa sotto il profilo della necessità, occorrerebbe, semmai, riferirsi al fatto della partecipazione, oggettivamente considerato, in modo da costruire percorsi di specializzazione cui potrebbe essere legata la previsione di punteggi differenziati in relazione alla tipologia, ai contenuti, alla durata della azione formativa. In un’ottica di pari opportunità di accesso, anche con riferimento all’offerta formativa disponibile attraverso l’attività di formazione decentrata.

Occorre assolutamente evitare, in sostanza, che la funzione valutativa dei corsi, trasformi gli stessi in veri e propri corsi “abilitanti”, con conseguenze discriminatorie sui magistrati in ragione dei tempi di ammissione, posto che gli ammessi con precedenza acquisirebbero prima degli altri i titoli necessari ai fini di avanzamento o di partecipazione alle ulteriori selezioni.

E’ innegabile che la Scuola, per svolgere compiutamente la sua attività dovrà essere dotata anche di autonomia finanziaria, in modo adeguato a rispondere ai bisogni di formazione di tutti i magistrati, soprattutto considerando la scansione temporale e le caratteristiche degli interventi formativi previsti .

Anche gli aspetti amministrativi contabili potranno essere curati dal Comitato direttivo, o Comitato di gestione, momento in cui emerge l’importanza della presenza del rappresentante del Ministero della giustizia, in considerazione del fatto che comunque al Ministero della giustizia potrà farsi riferimento anche per l’organizzazione e il funzionamento delle risorse e dei supporti occorrenti per la formazione professionale.