



# *Consiglio Superiore della Magistratura*

MUTUAL TRUST AND JUDICIAL TRAINING

*Sofia, 24<sup>th</sup> – 26<sup>th</sup> October 2007*

## **Training of trainers - La formazione dei formatori**

Come già ho avuto occasione di rilevare, il D.L.vo 30 gennaio 2006, n. 26, modificato dalla L. 30 luglio 2007, n. 111, prevede l'istituzione della Scuola superiore della magistratura, ente preposto alla formazione professionale dei magistrati.

Sino alla concreta attuazione della Scuola secondo i dettami della nuova cornice normativa, il Consiglio superiore prosegue nell'opera di erogazione della offerta formativa ai magistrati.

Ebbene, tra le varie iniziative che il CSM organizza nell'ambito della formazione, intendo soffermarmi sui corsi dedicati alla <formazione dei formatori>: si tratta di iniziative, che si svolgono con cadenza pressoché annuale, che vedono il coinvolgimento dei componenti della IX Commissione, competente per materia come chiarito, dei membri del Comitato scientifico, articolazione esterna al Consiglio composta da magistrati e professori universitari, previsto dall'art. 29 del Regolamento Interno del C.S.M. con il compito di predisporre la programmazione annuale delle iniziative di formazione, e dei referenti per la formazione decentrata.

Il Corso dedicato alla formazione dei formatori è pertanto una preziosa occasione di confronto tra tutti coloro che, secondo le rispettive competenze, operano nel campo della formazione; lo scambio di esperienze e di informazioni consente poi

di fare il punto sulle linee fondamentali di sviluppo della formazione professionale.

In tal modo, il corso <formazione dei formatori> è una plastica espressione della circolarità e della complementarietà che caratterizza il rapporto tra formazione centrale e formazione decentrata, modulo formativo al quale si è fatto cenno nel precedente intervento. Le due entità concorrono funzionalmente nell'ambito della formazione continua dei magistrati: il centro trae informazioni dettagliate ed attendibili dagli uffici locali sui bisogni formativi che maturano nelle diverse sedi giudiziarie ed anche sulle risorse umani disponibili; d'altro canto, le realtà decentrate che svolgono l'azione formativa sul territorio, traggono dal centro esperienze e materiali, nonché informazioni utili a meglio finalizzare il proprio contributo. Non di meno, la formazione centrale e quella decentrata non risultano fungibili, essendo rispettivamente destinate a soddisfare bisogni formativi diversi.

Il Corso <formazione dei formatori> è intitolato da anni ad un magistrato italiano prematuramente scomparso, Carlo Verardi, che nel corso della sua vita professionale diede un contributo relevantissimo per la crescita dell'offerta formativa erogata dal Consiglio ai magistrati italiani.

Deve oggi affermarsi che la formazione, da semplice ed episodica opportunità per il magistrato di partecipare agli incontri di studio organizzati in sede centrale, si è trasformata – attraverso la rete dei formatori distrettuali – in un servizio permanente, destinato a sorreggere in modo continuativo le esigenze professionali del magistrato sullo stesso luogo di lavoro. La crescita diffusa della professionalità rappresenta, infatti, un traguardo ineludibile per il rafforzamento dell'indipendenza della magistratura e la concretizzazione della sua legittimazione costituzionale.

In tale prospettiva, la formazione professionale costituisce un preciso dovere del magistrato ed un impegno che deve permeare la sua intera vita professionale, così da garantire alla collettività un servizio sempre più qualificato sotto tutti i profili.

Invero, al referente per la formazione decentrata spetta una funzione complessa. Il referente non deve limitarsi all'attuazione nel distretto delle linee

programmatiche predisposte in sede centrale, ma deve assumere un ruolo di propulsivo in sede locale. E' noto come uno dei momenti più problematici, quando si affronta il tema della formazione del magistrato, è quello della rilevazione dei bisogni formativi, cui si affianca quello dei modi attraverso i quali affinare: il “saper fare” (inteso come bagaglio culturale specifico), il “saper essere” (formula che esprime la necessaria consapevolezza critica del proprio ruolo, da parte del magistrato) e le imprescindibili doti di impegno, correttezza, equilibrio, indipendenza ed imparzialità.

Occorre, pertanto, adeguatamente valorizzare il patrimonio culturale derivante dalle diverse esperienze formative maturate in questi anni e favorire la trasmissione dei saperi ai nuovi magistrati che andranno a rivestire compiti di responsabilità nel circuito della formazione. Anche rispetto a questo obiettivo i corsi di formazione per i formatori risultano un momento qualificante dell'offerta formativa consiliare complessivamente intesa.

Mediante il contributo del Comitato Scientifico in sede di coordinamento e di raccordo e dei referenti distrettuali per la formazione decentrata, l'obiettivo primario perseguito dai corsi dedicati ai formatori, anche in funzione propositiva per l'immediato futuro, si presenta duplice:

- perseguire l'interazione sinergica tra formazione decentrata e formazione centrale, al fine di evitare diseconomie derivanti dalla dispersione di risorse;
- parallelamente, potenziare il momento di raccordo tra le diverse realtà della formazione locale, incrementando le esperienze di formazione interdistrettuale, che si sono rivelate alquanto positive, specialmente in rapporto alle esigenze scientifiche ed organizzative proprie dei corsi di riconversione professionale.

Per realizzare nel modo più efficace le richiamate finalità, la struttura degli incontri di studio dedicati ai formatori privilegia le sessioni in forma seminariale, rispetto al modulo della relazione frontale, anche con il coinvolgimento di esperti su saperi extragiuridici: formatori professionali e metodologi.

Particolare importanza, in tale prospettiva, viene assegnata ai gruppi di lavoro su specifiche aree tematiche; è pure prevista la rotazione dei magistrati iscritti ai diversi gruppi, così da fornire a ciascun partecipante un bagaglio informativo che copra le diverse problematiche affrontate.

In tali termini, i corsi di formazione dedicati ai magistrati che assumono compiti specifici nel circuito della formazione, risultano funzionali alla predisposizione ed all'arricchimento della <rete dei formatori> da impiegare nella formazione locale o decentrata.

Ritengo pertanto utile, a questo punto, soffermarmi ulteriormente sul tema della formazione decentrata, con riferimento agli specifici profili metodologici e contenutistici.

La formazione locale si caratterizza per l'innovazione ed il forte adeguamento dei metodi didattici, a partire dalle forme seminariali per giungere ad una programmazione proiettata su diverse iniziative, collegate secondo un percorso formativo interattivo e multidisciplinare.

Le iniziative dedicate alla formazione dei formatori hanno consentito lo sviluppo di una riflessione dedicata alle modalità su cui incentrare l'offerta formativa: nuove possibilità si sono aperte in tema di raccolta di documenti, dottrinari e giurisprudenziali, su formato elettronico, così da agevolare la diffusione delle conoscenze e la costante verifica delle migliori prassi. Detti strumenti si sono rivelati di speciale utilità, poiché l'impiego di banche dati e la circolazione telematica delle informazioni mette il magistrato in condizione di procedere al proprio aggiornamento professionale, anche con momenti di autoformazione, avvalendosi delle richiamate strutture.

La peculiare libertà di proposta formativa che privilegia la formazione decentrata, sia con riguardo ai contenuti che alla metodologia didattica, costituisce un elemento idoneo a valorizzarne anche la potenzialità di sperimentazione, che non può però prescindere da un idoneo collegamento con la formazione centrale.

La formazione decentrata, pur in un rapporto di complementarietà con le iniziative a livello centrale, si configura quale spazio di libertà, duttile e creativo; mira a fornire una risposta immediata alle esigenze professionali dei magistrati che operano in contesti giudiziari e territoriali spesso profondamente diversi fra loro; si propone di realizzare una stretta interazione tra attività professionale ed organizzazione degli uffici e del lavoro giudiziario.

Peraltro, al fine di evitare ogni possibile forma di “improvvisazione” nelle fasi programmatiche e attuative degli incontri di studio, il Comitato scientifico, nell’anno 2003, ha elaborato un protocollo metodologico, approvato dal Consiglio superiore della magistratura.

In tal modo si è ribadita l’importanza fondamentale della adozione di un metodo nella programmazione degli incontri, che premunisca dallo spontaneismo, dal volontarismo e dal soggettivismo delle iniziative formative.

Nel tentativo di armonizzare i vari momenti di formazione, il protocollo contiene indicazioni sulle modalità di organizzazione degli incontri di studio, con punti validi sia per la struttura centrale sia per quella decentrata. In particolare, si sofferma sulle tappe dell’istruttoria finalizzata alla programmazione della singola iniziativa; sulle qualità dei docenti; sulle tecniche di elaborazione dei programmi di dettaglio e sulle peculiarità dei vari strumenti didattici da adeguare alle particolarità dello specifico incontro di studio.

L’autonomia da riconoscere ai singoli distretti non comporta che, nei rapporti tra centro e periferia, possa rinunciarsi all’idea di un coordinamento tra istituzione consiliare e formatori distrettuali, come non esclude un ruolo di impulso e di sollecitazione del Consiglio nelle attività di formazione decentrata. Autonomia e confronto debbono infatti convivere quali aspetti inscindibili di un più complesso percorso formativo i cui valori fondamentali sono costituiti dal pluralismo culturale, dalla dialettica, dallo scambio di esperienze professionali e dall’approfondimento dei diversi orientamenti quale tramite per rendere più consapevole l’esercizio dell’autonomia da parte di ciascun magistrato.

In tale cornice, le iniziative realizzate in sede decentrata costituiscono per la struttura centrale una preziosa fonte di conoscenza dei bisogni formativi, delle prassi maturate nei singoli distretti, delle diverse soluzioni organizzative adottate negli uffici in rapporto alle specificità locali, delle attitudini formative suscettibili di valorizzazione anche a livello centrale.

Procedendo ad un consuntivo dell'attività svolta dalla formazione decentrata, possiamo ritenere che la stessa ha consentito di sperimentare metodologie innovative, funzionali ai seguenti obiettivi:

- garantire un'offerta formativa che investa anche gli uffici periferici, rispetto ai capoluoghi di distretto;
- realizzare forme di divulgazione telematica delle attività di formazione;
- consentire ai magistrati di rapportarsi con le diverse prassi organizzative e giurisprudenziali;
- realizzare collegamenti con la formazione delle altre professioni e, più in generale, con altri enti disponibili a forme condivise di iniziative multidisciplinari.

In tale quadro gli obiettivi che sono stati perseguiti riguardano il promovimento di iniziative formative aventi ad oggetto la c.d. in-formazione con riguardo: a settori del sapere giuridico di più rara rilevanza nell'ordinaria prassi giudiziaria, a settori oggetto di recenti interventi legislativi e di significative evoluzioni giurisprudenziali, a settori del sapere extra-giuridico di spiccato interesse per l'operatività giudiziaria tra cui, in particolare, l'informatica d'utente e le tecniche di ricerca della documentazione giuridica *on line*, su cui opportune iniziative vengono realizzate in raccordo con i referenti per l'informatica.

La rete dei formatori decentrati, dal momento della sua istituzione (1998) ad oggi, ha innovato profondamente la quantità e la qualità dell'offerta formativa. Essa ha infatti diffuso la formazione raggiungendo anche quelle categorie di magistrati che per ragioni personali o familiari non partecipavano frequentemente ai corsi centrali.

Soprattutto, la formazione decentrata ha avuto il grande pregio di creare una formazione “su misura” in relazione alle singole realtà territoriali e di fornire una risposta formativa agile ed immediata in relazione alle numerose novità normative.

In particolare, la formazione decentrata raggiunge i magistrati nel contesto ambientale in cui operano, ne coglie i bisogni formativi e realizza quindi iniziative di alto livello culturale senza determinare, diversamente dalla formazione centrale, la benché minima interruzione del lavoro giudiziario.

Come rilevato, i seminari sulla formazione dei formatori hanno fornito importanti contributi anche con riguardo alla individuazione del contenuto specifico della formazione decentrata. Sulla scorta di tali indicazioni, le iniziative di formazione decentrata hanno avuto ad oggetto contenuti funzionali all’esigenza di soddisfare i bisogni formativi concretamente rilevati.

Un ragionevole criterio di sussidiarietà ha indotto poi a realizzare essenzialmente nella sede distrettuale anche la formazione informatica, i corsi in collaborazione con funzionari di cancelleria, la formazione linguistica di cui già si è detto, le iniziative di collaborazione con Scuole di specializzazione e altre istituzioni scientifiche o professionali.

Nel momento in cui l'ordinamento interno sempre più si apre ai rapporti con ordinamenti stranieri, l’informazione extragiuridica si è dovuta necessariamente indirizzare anche verso iniziative in tema di linguaggi giuridici e di lingue straniere in generale, con un’offerta proporzionata ai diversi livelli di abilità individuali.

Ebbene, deve considerarsi che l’esperienza di questi anni dimostra il grande interesse che le iniziative di formazione decentrata hanno suscitato non solo nel corpo magistratuale, ma anche presso il ceto forense ed il mondo accademico. Sono stati, infatti, numerosi i momenti di sinergia e di confronto con tali realtà in sede locale.

La rete dei formatori decentrati, che ha dato buona prova, va rafforzata in modo che da un lato siano esaltate le specificità territoriali e dall’altro non sia tralasciato un disegno unitario rispondente alle linee guida elaborate in sede centrale; ciò, anche attraverso la sperimentazione di corsi integrati e condivisi, operanti

contestualmente su più distretti (formazione interdistrettuale), in modo da favorire la circolazione e l'analisi critica delle esperienze e delle prassi giurisprudenziali presenti nelle diverse realtà territoriali.

Si pone, quindi, il problema di continuare a garantire quella capillare elaborazione e diffusione di un patrimonio di conoscenze e di esperienze giuridiche vivo, moderno ed innovativo, che è stata finora assicurata dalla formazione decentrata, in un fruttuoso raccordo con le strutture centrali.

Il raccordo tra le diverse esperienze e realtà di formazione e le strutture centrali è stato sino ad oggi garantito dal Consiglio Superiore della Magistratura, segnatamente dalla IX Commissione e dal Comitato Scientifico.

In futuro, detta opera di collegamento sarà garantita dalla istituenda Scuola superiore della magistratura, di cui già si è detto. E' dato invero ritenere che l'istituzione della Scuola superiore della magistratura sia una occasione per ulteriormente rafforzare la rete di formazione decentrata.

Nel nuovo testo del Decreto Legislativo n. 26 del 30 gennaio 2006, si specifica che la Scuola è preposta alle attività di formazione decentrata, e si soggiunge che *“il comitato direttivo e i responsabili di settore, secondo le rispettive competenze, usufruiscono delle strutture per la formazione decentrata eventualmente esistenti presso i vari distretti di corte d'appello per la realizzazione dell'attività di formazione decentrata e per la definizione dei relativi programmi”*.

La previsione normativa, dunque, richiama espressamente le strutture della formazione decentrata presenti in ogni distretto. Sembra, pertanto, scongiurato il rischio di uno smantellamento della rete della formazione decentrata.

E', inoltre, significativo lo stesso tenore letterale della previsione legislativa, secondo cui la Scuola, preposta alle attività formative, si limita ad “usufruire” delle strutture della formazione decentrata. Si tratta di un contenuto normativo perfettamente compatibile con il mantenimento dell'attuale rete di formatori locali nominati dal CSM, i quali, però, dovranno operare in stretto coordinamento con il Comitato direttivo della Scuola e con i responsabili di settore; il grado di autonomia

dei formatori locali potrà formare oggetto di un intervento chiarificatore attraverso l'esercizio della potestà paranormativa del CSM e dei poteri statutari e regolamentari della Scuola. E questo sembra uno dei primi “banchi di prova” del principio di leale collaborazione tra CSM e la Scuola.

Tanto chiarito, occorre rilevare che le recenti modifiche intervenute nell'ordinamento giudiziario italiano sembrano finalizzate a potenziare il settore della formazione internazionale.

Alla formazione internazionale sono dedicate alcune significative previsioni contenute nella norma che delinea le finalità della Scuola, stabilendo che essa è preposta:

- 1) alla formazione, su richiesta della competente autorità di Governo, di magistrati stranieri in Italia o partecipanti all'attività di formazione che si svolge nell'ambito della Rete di formazione giudiziaria europea ovvero nel quadro di progetti dell'Unione europea e di altri Stati o di istituzioni internazionali, ovvero all'attuazione di programmi del Ministero degli affari esteri e al coordinamento delle attività formative dirette ai magistrati italiani da parte di altri Stati o di istituzioni internazionali aventi ad oggetto l'organizzazione e il funzionamento del servizio giustizia;
- 2) alla collaborazione, su richiesta della competente autorità di Governo, nelle attività dirette all'organizzazione e al funzionamento del servizio giustizia in altri Paesi.

Si tratta di previsioni di contenuto molto ampio, che includono certamente - tra l'altro - l'*Exchange programme for Judicial Authorities*” (c.d. Erasmus dei giudici) e i *twinning projects*.

Rispetto a questi progetti, la Scuola, che ha “personalità giuridica di diritto pubblico”, ma anche “piena capacità di diritto privato e autonomia organizzativa, funzionale e gestionale, negoziale e contabile”, e svolge una attività formativa di vaste dimensioni, è sicuramente la struttura più idonea a fungere da ente mandatario.

Vengono così gettate le basi per una valorizzazione delle attività internazionali,

ricca di importanti potenzialità in termini di:

- diffusione del sapere e delle esperienze, con lo sviluppo della capacità di guardare il sistema giudiziario dal “punto di vista dell’Europa”;
- diretto coinvolgimento dei magistrati;
- proiezione della giustizia nazionale nello spazio giuridico europeo, nella costruzione delle istituzioni giudiziarie di altri Stati, nella formazione di *standard* comuni di protezione dei diritti a livello internazionale;
- possibilità di realizzazione di progetti formativi individualizzati presso istituzioni e corti europee ed internazionali (sul modello francese).

Tanto chiarito, occorre ribadire che il tema della formazione internazionale, e quindi anche linguistica, risulta oggi di centrale importanza. Mi siano consentiti, sul punto, i cenni che seguono.

Si deve considerare, in primo luogo, il nuovo ruolo assunto dal giudice interno, rispetto alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo.

Il giudice di <diritto comune> della Convenzione si identifica, in numerose realtà nazionali con il giudice ordinario, che ha il compito di effettuare il «controllo di convenzionalità della legge», facendo prevalere la norma internazionale sulla legislazione nazionale contrastante.

Il ruolo del giudice interno rispetto alla Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo, si sintetizza nei seguenti punti:

- le norme della Convenzione possiedono una «natura sovraordinata» rispetto alla legislazione ordinaria;
- il giudice interno ha l’obbligo di disapplicare la norma interna in contrasto con la disposizione convenzionale dotata di immediata precettività nel caso concreto;
- le sentenze della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo sono costitutive di diritti e obblighi direttamente operanti all’interno dell’ordinamento nazionale, sia rispetto allo Stato sia rispetto al cittadino.

E' in corso, cioè, un processo che tende a sviluppare una intensa osmosi tra la giurisprudenza nazionale e quella della Corte Europea. Tale spinta, a bene vedere, può operare in un duplice senso: se, per un verso, gli *standard* elaborati a livello europeo vincolano di fatto e di diritto i giudici interni, per altro verso le giurisprudenze nazionali concorrono continuamente alla definizione degli standard europei, in un processo di tipo circolare.

Il fatto che alla Corte di Strasburgo venga riconosciuta una funzione sostanzialmente “nomofilattica” nell’ambito di un sistema integrato di tutela dei diritti fondamentali non rappresenta assolutamente una *deminutio* del ruolo del giudice interno, il quale, anzi, trova oggi davanti a sé il nuovo orizzonte, largamente inesplorato, dello sviluppo di un patrimonio costituzionale europeo, arricchito dagli apporti reciproci dei diversi ordinamenti.

Il complessivo assetto in via di formazione può, in realtà, rappresentare il terreno ideale per la crescita di una cultura ispirata a quella moderna filosofia giudiziale che vede nella protezione della democrazia in generale, e dei diritti umani in particolare, il ruolo essenziale del giudice.

Quello che sta sviluppandosi è un nuovo ruolo del diritto giurisprudenziale, che conduce alla adozione di regole giuridiche comuni nell’ambito di ordinamenti diversi, non soltanto per effetto di espliciti atti normativi già vigenti come tali, ma anche per lo spontaneo riconoscimento della razionalità della soluzione proposta. Si è parlato, al riguardo, di un nuovo “diritto comune”, che, a somiglianza di quello nato nelle università medioevali, rappresenta una sorta di tessuto connettivo che lega insieme gli ordinamenti giuridici moderni, e trova espressione sia in documenti internazionali, sia attraverso l’emergere, nella giurisprudenza di diversi paesi, di modelli giuridici aventi un’origine culturale comune.

Ad esempio, il “diritto vivente” in materia di “giusto processo” rappresenta una delle più significative espressioni del percorso di formazione spontanea, “dal basso”, di un quadro di strutture linguistiche, apparati concettuali e soluzioni giuridiche comuni ad ordinamenti, come quello italiano e quelli di *common law*, che -

pur muovendo da tradizioni storiche profondamente diverse - tendono verso un equilibrio omogeneo.

E' estremamente importante che questa circolazione di modelli giuridici avvenga non nella forma del "trapianto" all'interno di un "corpo" estraneo, ma sulla base di un approfondito ripensamento delle categorie dogmatiche che consentono di pervenire a determinate soluzioni di specifici problemi.

Avviandomi alla conclusione del mio (secondo) intervento, intendo rilevare che davvero siamo protagonisti, di un complesso ed avvincente percorso di trasformazione e integrazione dei sistemi giuridici, che oggi attraversa il continente europeo.

Al sorgere di nuove domande di tutela dei diritti fondamentali, si accompagna una ulteriore dimensione acquisita contestualmente alla progressiva attuazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie, che presuppone ed implica una reciproca fiducia fondata su un comune *standard* di protezione dei diritti processuali all'interno dell'Unione Europea e che richiede una capillare diffusione di adeguate competenze linguistiche.

Quella che sembra preannunciarsi, come riflesso della spontanea sinergia che emerge nei percorsi interpretativi nei quali si sviluppa la tutela multilivello dei diritti realizzata dalle Corti sovranazionali, è una progressiva armonizzazione tra ordinamenti attuata "dal basso", sotto le insegne della condivisione e del consenso, attraverso la "crescita silenziosa" di un diritto comune di matrice giurisprudenziale, caratterizzato da un intenso dinamismo, ma anche da un profondo rispetto delle diverse tradizioni giuridiche statuali.

Ancora Vi ringrazio.

On. Avv. Vincenzo Maria Siniscalchi