

CARLO GUARNIERI

LA CRESCENTE IMPORTANZA DELLA FORMAZIONE GIUDIZIARIA
IN EUROPA

Negli ultimi anni sono avvenuti mutamenti di rilievo all'interno delle magistrature europee. In particolare, la formazione del magistrato – cioè quel processo attraverso il quale acquisisce conoscenze e capacità per svolgere con successo le sue funzioni istituzionali – ha cambiato volto. Si tratta di una trasformazione che è ormai sotto gli occhi di tutti, ma le cui implicazioni non sono state sempre colte del tutto, anche da parte dell'avvocatura. Per apprezzare il mutamento avvenuto è però necessario riassumere brevemente i caratteri della formazione tradizionale.

1. *L'assetto tradizionale*

I caratteri dell'assetto tradizionale della formazione nelle magistrature europee, ed in particolare di quelle dell'Europa continentale, quelle di *civil law*, presenti almeno fino alla metà del secolo scorso – se non oltre – possono essere così sintetizzati.

Un ruolo cruciale nel processo di formazione del giurista – e quindi anche del giudice – spettava all'università. Si trattava di un'università piuttosto elitaria, specie in Italia, dove fino agli anni '60 del secolo scorso vi accedeva non più del 5-10% delle classi d'età corrispondenti. Il prestigio del giurista accademico era allora elevatissimo: un ruolo cruciale nel sistema giuridico veniva infatti assegnato alla "dottrina", cioè alle elaborazioni della "scienza giuridica", basata – almeno nel mondo di *civil law* – sull'analisi sistematica del diritto positivo, che trovava nell'università il suo principale luogo di "produzione". Il prestigio della dottrina faceva sì che al giurista accademico venisse spesso affidato un ruolo di rilievo nel processo legislativo (e talvolta nello stesso governo): i giuristi più prestigiosi sedevano infatti nelle commissioni ministeriali – incaricate di preparare i disegni di legge o i decreti delegati – e anche in quelle parlamentari. In altre parole, esisteva un legame profondo fra università e processo legislativo, legame che si faceva anche più forte nelle materie legate più o meno direttamente all'amministrazione della giustizia.

Una volta uscito dall'università – ed eventualmente aver svolto un periodo di tirocinio comune a tutti i giuristi, come in Germania – il giovane laureato in giurisprudenza doveva affrontare – e superare – il concorso iniziale, basato su prove che miravano, e mirano ancora in molti paesi, a verificare la conoscenza del diritto così come insegnato nell'università. A quel punto, la formazione che seguiva avveniva prevalentemente sul campo: era una formazione *on the job*. Durante il tirocinio giudiziario, gli uditori venivano assegnati ad un magistrato più anziano, secondo una logica “artigianale” caratteristica tradizionale di gran parte delle professioni. Il ruolo della gerarchia giudiziaria era però rilevante. Fino alla fine degli anni '60 in Italia – e altrove anche più tardi: in qualche paese tale influenza non è mai venuta meno – la carriera dei magistrati era scandita da valutazioni competitive, gestite dai magistrati di “grado” più elevato. Del resto, l'influenza della gerarchia assicurava anche quello dell'accademia: sia perché le valutazioni di carriera si basavano quasi esclusivamente sull'eccellenza giuridica dei candidati sia perché stretto era il legame fra l'alta magistratura – quella delle corti supreme – e la dottrina¹.

Non molto diversa era la situazione nei paesi di *common law*. Anche qui la formazione del giudice era prevalentemente *on the job*. La differenza sta – com'è noto – nel ruolo molto più importante svolto dall'avvocatura – da dove i giudici venivano, e vengono tuttora, scelti – e quello decisamente più ridotto dell'accademia. Ancora oggi, buona parte della formazione giudiziaria avviene all'interno dell'avvocatura, ad esempio negli *Inns of Court* inglesi. In quei paesi, quindi, per via del forte interscambio fra le due professioni la formazione di giudici e avvocati non tende a divergere molto.

2. I mutamenti

Negli ultimi 50 anni in Europa continentale questa situazione è profondamente mutata, anche se con ritmi e modalità diverse nei vari paesi. Le ragioni di questo mutamento sono diverse. Innanzitutto, vi è la volontà di aumentare il prestigio e l'attrattiva della carriera giudiziaria – che in molti paesi dell'Europa continentale, alla metà del secolo scorso, mostrava una preoccupante crisi di vocazioni – insieme a quella – non proclamata – di influire maggiormente sui comportamenti dei magistrati. Sono queste probabilmente le motivazioni che spingono De Gaulle – ed il suo ministro della giustizia Debré – a fondare nel 1959 l'*Ecole Na-*

¹ Cfr. G. FREDDI, *Tensioni e conflitto nella magistratura*, Bari-Roma, Laterza, 1978, specie pp. 70 ss. e J.H. MERRYMAN, *The Civil Law Tradition: An Introduction to the Legal Systems of Europe and Latin America*, Stanford, Stanford University Press, 1969, specie pp. 59 ss.

tionale de la Magistrature, sulla falsariga dell'*Ecole Nationale d'Administration*, fondata nel 1946, con il compito di gestire il reclutamento e la formazione dei magistrati ordinari. Va aggiunta la consapevolezza della necessità di assicurare l'aggiornamento delle capacità professionali in un contesto caratterizzato da un'obsolescenza più rapida delle conoscenze giuridiche: si pensi, ma solo per fare un rapido esempio, alla fortissima influenza ormai esercitata sui sistemi normativi dal processo di costruzione europea. Infine, vi è anche la crescente consapevolezza della necessità di arricchire le capacità professionali del magistrato con nuovi e diversi contenuti, ritenuti ormai essenziali per un buon funzionamento del sistema giudiziario, sistema ormai sfidato da una continua crescita della quantità e qualità dei casi che vi si indirizzano. Assume qui rilievo – specie a partire dagli anni '80 – l'influenza del *New Public Management* e in generale delle tecniche manageriali, che si erano già notevolmente sviluppate altrove, specie negli USA².

Avviene così che la formazione – iniziale e permanente – del magistrato tende ad essere assicurata in modo crescente da strutture specializzate: scuole, centri di formazione, accademie... Si diffonde in particolare il modello francese. Infatti, tende a prevalere, soprattutto nei paesi latini e in quelli dell'Europa centro-orientale, una formazione di tipo centralizzato, anche se non mancano forme decentrate, specie nei paesi germanici e scandinavi³. Cresce, soprattutto negli ultimi anni, la dimensione transnazionale della formazione: è qui che sono all'opera numerose "reti". Di recente, è soprattutto l'*European Judicial Training Network* (EJTN) a svolgere un importantissimo ruolo di impulso e coordinamento nell'Unione Europea, anche se non va dimenticato il ruolo del Consiglio d'Europa. Significativa è la composizione del EJTN. Ne fanno parte attualmente 34 membri – 4 ministeri della giustizia, 22 scuole della magistratura, 3 agenzie pubbliche per l'amministrazione della giustizia, 3 organi giudiziari, 2 Consigli giudiziari – oltre a 15 partner associativi, prevalentemente formati da giudici e pubblici ministeri. Sono presenti anche 12 osservatori: centri di formazione di altri paesi, il consiglio d'Europa, vari uffici giudiziari. Va sottolineato che non ne fa parte alcuna associazione di avvocati o di giuristi non di estrazione giudiziaria.

Questo crescente ruolo della formazione giudiziaria si è sviluppato in sincronia con l'espansione delle garanzie di indipendenza della magistratura ed in particolare con l'emergere dei consigli giudiziari come modello – o, come si tende oggi a dire, *best practice* – di garanzia dell'indipendenza: si pensi all'influente Raccomandazione del Consiglio d'Europa, emessa nel 2010, dove appunto si ri-

² Cfr. M. FABRI, *Amministrare la giustizia. Governance, amministrazione, sistemi informativi*, Bologna, Clueb, 2006.

³ Vedi i dati emersi dalla ricerca "Menu for Justice": D. PIANA ET AL. (eds.), *Legal Education and Judicial Training in Europe: the Menu for Justice Project Report*, The Hague, Eleven International Publishing, 2013.

chiede un forte rafforzamento dell'indipendenza, interna ed esterna, dei giudici⁴. Proprio in questa Raccomandazione, all'art. 56, si sottolinea la necessità della formazione: "I giudici devono essere provvisti di una formazione pratica e teorica, iniziale e permanente, completamente a spese dello Stato. Questa formazione deve includere temi economici, sociali e culturali legati all'esercizio delle funzioni giudiziarie". All'articolo seguente si precisa poi come la formazione debba essere organizzata da un'autorità indipendente e non debba mettere a rischio l'indipendenza del giudice. È questo un punto che viene richiamato di frequente. Ad esempio, un'opinione del *Conseil Consultatif des Juges Européens*⁵ – che richiama anche la Carta Europea del giudice – si spinge più in là, specificando che la formazione debba essere affidata non al ministero della giustizia ma alla stessa magistratura o ad un'autorità indipendente, il cui organo direttivo sia composto, almeno per il 50%, da giudici eletti dai propri colleghi. È evidente che questo assetto istituzionale sembra aver trovato una quasi completa realizzazione nel caso italiano, anche se non mancano gli assetti simili in altri paesi europei.

3. Una valutazione complessiva

È forse ancora presto per valutare tutte le conseguenze che queste riforme hanno avuto sul processo di formazione giudiziaria e quindi sulla concezione prevalente del ruolo giudiziario. Quello che però si può dire già ora è che questa trasformazione sembra aver prodotto un profondo mutamento del gruppo di riferimento del giudice, cioè di coloro che esercitano influenza sui suoi comportamenti, quelli il cui giudizio tiene in conto nei suoi comportamenti e nelle sue decisioni: al netto declino della gerarchia giudiziaria, e anche dell'accademia, ha corrisposto una crescita dell'influenza dei pari, cioè degli altri giudici. In quei paesi poi in cui l'organizzazione della formazione è stata assegnata – in tutto o in parte – ai consigli giudiziari, la composizione di questi ultimi assume un'ovvia importanza: l'influenza delle associazioni e delle correnti giudiziarie, dove presenti, non può essere trascurata. Brilla qui il ruolo tutto sommato marginale del legislativo: chi "fa" le leggi è spesso assente dal processo di formazione. Ci potrebbe quindi domandare – come ha fatto di recente Lord Thomas, Lord Chief Justice of England and Wales – se questa crescente separazione fra giudici e isti-

⁴ Vedi COUNCIL OF EUROPE, *Judges: independence, efficiency and responsibilities*, CM/Rec (2010) 12, specie gli artt. 36 e ss. e 46 e ss.

⁵ Vedi *Opinion no. 4 (2003) of the Consultative Council of European Judges (CCJE) on "Appropriate initial and in-service training for judges at national and European levels"*. In particolare, art. 11, 13 e 16. Il CCJE è un organo del consiglio d'Europa, composto integralmente da giudici, che esprime pareri su temi legati all'indipendenza, imparzialità e professionalità dei giudici.

tuzioni politiche corrisponda davvero alla separazione dei poteri cui si riferiva Montesquieu e la teoria costituzionale classica⁶.

Comunque, considerando in termini generali questa trasformazione non se ne possono certo negare gli indubbi aspetti positivi. Innanzitutto, le nuove modalità di formazione continua assicurano un più efficace aggiornamento del magistrato nei confronti di un sistema normativo in continuo mutamento, un'esigenza oggi sempre più pressante. Si è poi sviluppata una formazione giudiziaria più specifica, meglio adatta ai nuovi e più complessi compiti che il giudice si trova oggi ad affrontare e che l'università spesso non è sempre in grado di fornire. In taluni casi si è iniziato a fornire al giudice – o al magistrato in generale – anche una maggiore consapevolezza delle implicazioni del crescente rilievo politico assunto dall'attività giudiziaria, fatto che si spera possa incentivare in una certa misura atteggiamenti di *self-restraint* da parte del corpo giudiziario.

Inoltre, in questo modo, si assiste ad una contaminazione crescente fra discipline giuridiche e non e quindi, almeno potenzialmente, ad una maggiore apertura culturale, a una maggiore capacità di rendersi conto delle complessità insite nelle decisioni giudiziarie. Si spera così di rendere meno probabili nuovi casi “Stamina”, dove parecchi magistrati hanno mostrato forti limiti di comprensione dei caratteri attraverso cui le conoscenze scientifiche – in questo caso in campo medico – debbano essere validate⁷. Questo processo ha poi portato allo sviluppo di nuove discipline, rivolte specificatamente all'attività giudiziaria, in precedenza inesistenti o trascurate. Si tratta di discipline che mirano a migliorare le capacità connesse al cosiddetto *judgecraft*⁸: dalla gestione organizzativa dei casi (*case management*) all'etica giudiziaria, dalla valutazione della credibilità dei testimoni alle modalità di raccolta delle prove, dalle conoscenze linguistiche alla comunicazione efficiente delle decisioni e così via⁹.

Accanto a questi sviluppi indubbiamente positivi non mancano però aspetti più problematici. In primo luogo, vi è il rischio di una progressiva ulteriore separazione della magistratura dalle altre professioni legali. Il fatto che la formazione venga condotta in misura crescente all'interno del corpo giudiziario può porre l'avvocatura e la stessa accademia in una posizione sempre più secondaria, quando non subordinata. In paesi come l'Italia – dove giudice e pubblico ministero formano un corpo unico – questo tipo di formazione, favorendo la vicinanza fra

⁶ LORD THOMAS OF CWMGIEDD, *The Judiciary, the Executive and Parliament: Relationships and the Rule of Law*, Institute for Government, 1 December 2014, p. 3.

⁷ Anche le recenti indagini giudiziarie sulla diffusione della “Xylella” fra gli ulivi del Salento potrebbero segnalare la presenza di atteggiamenti simili.

⁸ Cioè tutte quelle conoscenze, teoriche e pratiche, legate all'attività del giudice.

⁹ Cfr. C. DALLARA-R. AMATO, *Building Blocks for Legal and Judicial Training: Proposals to Identify and Assess New Training Needs*, in D. Piana, *op. cit.*, pp. 255-280.

giudice e pubblico ministero e quindi la contrapposizione fra magistrati ed avvocati, non può che accentuare, almeno di fatto, lo squilibrio strutturale del processo penale.

Si tratta infine di una formazione che prende realisticamente atto dell'aumento della creatività giurisprudenziale – fenomeno ormai in atto da decenni e non facilmente reversibile – ma che, per il modo con cui è organizzata, rischia di favorire una creatività di tipo “autistico”, frutto di un dialogo tutto interno alla magistratura. Infatti, come abbiamo sottolineato, nella formazione sono poco presenti i giuristi non giudiziari e soprattutto sono quasi assenti i legislatori¹⁰. Anche se è vero che i nostri sistemi sono ormai tutti sistemi a controllo giudiziario di costituzionalità delle leggi, il ruolo del legislatore sembra essere stato ridimensionato in modo forse eccessivo. Bisognerebbe invece riflettere sul richiamo che ci giunge ancora una volta da Lord Thomas, un giudice a capo di quella che può essere ancora definita come la magistratura più prestigiosa fra quelle dei regimi democratici: “... la magistratura deve lavorare con l'esecutivo ed il legislativo per rendere la legge più chiara, tecnicamente corretta ed accessibile”¹¹.

In Italia – come emerge bene anche dagli altri interventi – i tratti di questa “nuova” formazione giudiziaria – tutta interna alla magistratura – sembrano presenti in modo più accentuato, così come i rischi di involuzione negativa. Si può aggiungere che in questo caso – vista la loro presenza nel Consiglio Superiore e nel comitato direttivo della Scuola Superiore della Magistratura – va considerato anche il ruolo per certi versi ambiguo svolto dalle “correnti” giudiziarie: esprimono contenuti culturali o si occupano soprattutto di potere? Più precisamente, approfittano del loro ruolo per trasformare la fase di formazione in uno strumento di proselitismo? Favorendo, alla fin fine, un'ulteriore separazione della magistratura dalle altre professioni legali? Come abbiamo sottolineato, lo sviluppo della formazione giudiziaria è un'occasione importante per migliorare le capacità professionali dei magistrato: non va quindi sprecato.

¹⁰ E anche gli amministratori. Si pensi al caso della giustizia amministrativa dove i giudici con precedenti esperienze amministrative sembrano oggi essere meno presenti di un tempo.

¹¹ Cfr. LORD THOMAS, *op. cit.*, p. 12.