



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore COSSIGA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 APRILE 2008

Delega al Governo per la istituzione della Scuola superiore
delle professioni legali

ONOREVOLI SENATORI. - Presento, a mio nome e sotto la mia responsabilità, uno dei disegni di legge già elaborati in passato da apposita commissione del partito di Forza Italia e poi non presentati dalla Casa della Libertà.

Negli ultimi anni molti Governi hanno provveduto a creare, in vario modo ed in varie forme, una o più istituzioni didattiche *ad hoc* per la formazione iniziale e continua del personale della giustizia (giudici, pubblici ministeri, personale amministrativo e tecnico degli uffici giudiziari e del Ministero della giustizia).

È una esigenza che deriva da una serie di fattori, quali la crescente complessità del lavoro delle professioni legali, gli ampliamenti e le continue modifiche degli apparati normativi, l'esigenza di promuovere una maggiore efficienza dell'apparato giudiziario e di diffondere conoscenze sull'uso di moderne tecnologie.

Nei paesi ove il reclutamento del personale della giustizia è prevalentemente o esclusivamente di tipo burocratico e nel corso della carriera si può essere destinati di volta in volta a svolgere funzioni tra loro diverse, queste scuole servono anche ad assicurare la riconversione, a volte consistente, delle conoscenze professionali (si pensi ad un giudice di sorveglianza che viene destinato a svolgere funzioni di giudice delle esecuzioni civili, o di un giudice che per anni si è occupato di fallimenti e che viene destinato a svolgere funzioni di giudice minorile).

Strutture permanenti in grado di svolgere con continuità le funzioni di formazione iniziale e continua del personale della giustizia esistono da anni in molti paesi dell'Europa (come Francia, Germania, Spagna, Porto-

gallo) e nei paesi di tradizione anglosassone (il più conosciuto è il *Federal Judicial Center* negli USA).

Numerose sono state le iniziative che in Italia sono state prese, a partire dalla fine degli anni Sessanta, per la istituzione di una scuola della magistratura. Nessuna ha avuto successo. Attualmente le funzioni di formazione iniziale e continua del personale della giustizia vengono, in assenza di strutture didattiche *ad hoc*, svolte di volta in volta per iniziativa e sotto la diretta responsabilità del Consiglio superiore della magistratura per quanto riguarda giudici e pubblici ministeri, per iniziativa e sotto la responsabilità del Ministero della giustizia per quanto riguarda il personale non giudiziario.

Molte sono le manchevolezze e disfunzioni generate dall'assenza di un organismo in grado di progettare e gestire su base permanente quelle attività di formazione che l'evoluzione dei sistemi giudiziari hanno reso essenziali e che l'evoluzione delle tecnologie didattiche (ad esempio quelle che consentono di gestire la formazione a distanza ed in forma interattiva) hanno reso complesse anche sotto il profilo tecnico.

Tra le disfunzioni da tener maggiormente presenti nella prospettiva della creazione, anche in Italia, di strutture didattiche per la formazione iniziale e continua del personale della giustizia, vi sono state certamente:

a) la mancanza di una gestione unitaria dei percorsi formativi, poiché da una parte il CSM e dall'altra il Ministro della giustizia provvedono separatamente alle esigenze formative di personale (giudici, pubblici ministeri, personale amministrativo e tecnico) che congiuntamente lavora negli stessi uffici.

Mentre una consistente parte della formazione può vedere programmi differenziati

per diversi tipi di funzione (programmi riservati ai giudici oppure anche a gruppi di giudici che debbono svolgere particolari funzioni giudiziarie, programmi riservati ai pubblici ministeri, programmi separati per amministrativi o tecnici), vi sono certamente aspetti della formazione che interessano congiuntamente personale togato, amministrativo e tecnico, come, ad esempio, quelli relativi ai problemi gestionali e organizzativi, all'uso delle tecnologie;

b) la scarsa capacità progettuale e gestionale dei processi formativi.

I programmi formativi vengono attualmente decisi di volta in volta con poca organicità e coordinamento tra di loro. La loro efficacia rispetto agli obiettivi formativi di volta in volta voluti non è sottoposta ad alcuna reale verifica;

c) limitato sviluppo delle moderne tecniche formative.

Le attività formative si svolgono prevalentemente con tecniche tradizionali di limitata efficacia (lezioni tradizionali a classi in genere molto numerose). Quasi del tutto assente l'uso delle moderne tecnologie a scopi formativi, che in altri paesi sono ampiamente ed efficacemente utilizzate con grande efficacia (programmi di autoformazione interattivi, simulazione e analisi di processi video-registrati, programmi interattivi a distanza);

d) le scarse garanzie di un proficuo pluralismo culturale nei programmi formativi.

Se si analizzano le iniziative di formazione iniziale e continua dei magistrati promosse dal CSM a partire dagli anni Settanta si può constatare come esse abbiano subito sempre forti condizionamenti da parte delle varie correnti della magistratura rappresentate nel CSM stesso.

Soprattutto fino agli anni Novanta la formazione iniziale degli uditori era considerata come una occasione di proselitismo da parte delle varie correnti associative e spesso gli stessi componenti del CSM si improvvisa-

vano docenti onde svolgere quella attività con maggiore efficacia.

A partire dagli anni Novanta questo fenomeno si è venuto attenuando, ma è tutt'altro che scomparso. Ancor oggi la scelta dei docenti dei vari corsi di formazione viene effettuata dal CSM con una rigorosa lottizzazione degli incarichi di docenza tra le varie correnti della magistratura. Non solo. Soprattutto in materia ordinamentale, vengono rigorosamente esclusi dai programmi docenti che non condividono gli orientamenti della magistratura organizzata.

Particolarmente preoccupanti possono poi essere le iniziative formative nel settore penale in cui giudici e pubblici ministeri sono chiamati a discutere e riflettere in comune, come avvenuto anche di recente a Milano, su innovazioni normative controverse o addirittura avversate dalla magistratura organizzata, senza neppure la precauzione di assicurare la presenza di docenti ed avvocati che potrebbero stimolare una riflessione interpretativa più ampia e meno vincolata ad orientamenti corporativi;

e) l'assenza di coordinamento tra gestione dei concorsi e programmi di formazione iniziale. Se si analizza la gestione dei concorsi per il reclutamento dei magistrati e dell'altro personale della giustizia nel nostro paese si osservano due disfunzioni di grande rilievo: la prima è che ad una funzione permanente e di fondamentale rilievo quale quella del reclutamento corrispondono strutture di selezione che, essendo nominate *ad hoc* per ogni concorso, sono di volta in volta completamente diverse tra loro.

Di conseguenza non si possono sviluppare ed affinare *standard* valutativi uniformi, come risulta chiaramente sia dalle ricerche che hanno evidenziato la scarsa attendibilità selettiva dei concorsi in magistratura, sia anche dalle forti variazioni che si verificano nelle valutazioni dei candidati da concorso a concorso e nelle variazioni delle percentuali degli idonei (trattandosi di valutazioni

che riguardano ogni volta varie migliaia di candidati, la probabilità che sui grandi numeri queste variazioni possano dipendere da forti variazioni nella preparazione dei candidati è davvero molto bassa).

La seconda è che i tempi di svolgimento dei concorsi variano notevolmente da concorso a concorso a seconda dei ritmi di lavoro delle commissioni.

Una delle disfunzioni che si collega a questo fenomeno è la difficoltà di programmare e gestire razionalmente le attività di formazione iniziale, che spesso finiscono per accavallarsi.

Nel definire quali siano le innovazioni necessarie a sanare queste disfunzioni occorre tener presente anche che:

a) la creazione e la gestione di strutture didattiche in grado di progettare e attuare una pluralità coordinata di programmi di formazione, di affinarli sulla base del monitoraggio della loro efficacia operativa, di attivare modalità di formazione tecnologicamente avanzate, hanno costi molto elevati. Alle esigenze funzionali che suggeriscono di creare una unica struttura di formazione per tutto il personale della giustizia ordinaria di cui si è detto dinanzi alla lettera a) si aggiunge pertanto anche l'esigenza di non sprecare risorse creando strutture differenziate a seconda del personale da addestrare;

b) le attuali leggi prevedono che per sostenere l'esame di ingresso nella magistratura sia necessario aver acquisito, oltre alla laurea in giurisprudenza, anche il diploma di specializzazione delle scuole forensi che sono attualmente in fase di avvio presso le università.

Queste scuole vengono quindi a costituire parte integrante del processo di formazione iniziale dei magistrati. È quindi necessario che siano comuni non solo le etichette delle materie di insegnamento ma anche i contenuti e l'efficacia dei programmi formativi, sia sotto il profilo teorico sia sotto quello applicativo.

La creazione di una Scuola per le professioni legali deve essere estesa appunto a tutte le professioni legali, e quindi agli avvocati ed ai notai, oltre che ai giudici ed ai pubblici e ministeri, e deve quindi avere tra i suoi compiti anche quelli di stimolare la convergenza dei programmi formativi delle varie scuole di specializzazione forense e notarile e di sollecitare con continuità la verifica della loro efficacia didattica.

Si debbono dunque considerare gli obiettivi del reclutamento iniziale, prevedendo forme di selezione differenziate per funzioni ed attività aventi caratteristiche professionali diverse, e cioè per la magistratura giudicante, per la magistratura inquirente, per gli avvocati ed i notai.

Nel pieno rispetto dell'attuale assetto costituzionale tutti i problemi che ne derivano debbono essere affrontati, come avviene in altri paesi, ponendosi l'obiettivo di migliorare la qualità del processo e delle attività legali in genere anche attraverso una migliore qualificazione professionale dei suoi principali protagonisti.

Tra l'altro, ed è questione di grande rilevanza, una comune formazione professionale ed una comune specializzazione culturale di coloro che eserciteranno attività legali potrebbero anche ridurre, come mostra l'esperienza di altri paesi, quei sospetti, quelle incomprensioni, quelle vere e proprie animosità che oggi sono tanto diffuse tra le diverse categorie; non solo, ma potrebbero anche facilitare il formarsi tra loro di un comune impegno per il buon funzionamento delle istituzioni giudiziarie.

L'organizzazione di questa Scuola è finalizzata alla formazione delle professioni legali e quindi alla funzione di aggiornamento che questa può anche svolgere.

Per quanto si debba riconoscere all'avvocatura e al notariato una ampia autonomia sui processi di formazione, tuttavia la loro adeguata formazione è anche un interesse pubblico: quello di garantire al cittadino le qualificazioni professionali degli avvocati e

dei notai cui si rivolge al fine di proteggere i suoi diritti.

La Scuola superiore delle professioni legali dovrà quindi avere tra i suoi compiti anche quello di rendere disponibili le proprie risorse e competenze per la progettazione

ed esecuzione di programmi formativi per gli avvocati e i notai nei casi in cui i rispettivi ordini lo richiedano.

In base a quanto detto si propone il seguente disegno di legge delega, recante i criteri ai quali il legislatore deve attenersi.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, aventi ad oggetto l'istituzione della Scuola superiore delle professioni legali, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere la costituzione di una Scuola superiore delle professioni legali, di seguito denominata «Scuola», per gli avvocati, i giudici, i notai, i pubblici ministeri, con sede a Roma;

b) prevedere che la Scuola abbia un direttore nominato dal Ministro della giustizia di concerto con il Consiglio superiore della magistratura;

c) prevedere che la Scuola abbia un consiglio scientifico composto da sedici membri, di cui quattro magistrati nominati dal Consiglio superiore della magistratura, tre professori od esperti di processi formativi nominati dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, tre funzionari amministrativi o tecnici dell'amministrazione giudiziaria nominati dal Ministro della giustizia, tre avvocati nominati dall'Ordine degli avvocati e tre notai nominati dal Consiglio dell'Ordine dei notai;

d) prevedere che il consiglio scientifico della Scuola abbia la responsabilità di programmare l'attività formativa della Scuola e di verificarne l'efficacia;

e) prevedere che il consiglio scientifico della Scuola predisponga annualmente per il Ministro della giustizia un rendiconto delle attività svolte;

f) prevedere strutture interne della Scuola che siano in grado di progettare ed attuare gli interventi formativi di livello na-

zionale e locale, di predisporre il materiale didattico necessario per le singole iniziative, di sviluppare e gestire programmi di autoformazione e di formazione interattiva a distanza basati sull'uso delle moderne tecnologie telematiche;

g) prevedere che annualmente la Scuola organizzi incontri dei direttori delle Scuole di specializzazione forense e notarile al fine di stimolare la uniformità di programmi e di assicurare l'effettuazione di verifiche sulla efficacia dei programmi in atto;

h) creare all'interno della Scuola strutture in grado di garantire che le operazioni di reclutamento del personale della magistratura, amministrativo e tecnico vengano effettuate entro termini temporali predeterminati da commissioni aventi un mandato pluriennale e che il rinnovo di tali commissioni venga effettuato progressivamente per quote dei loro componenti.

