

## Formazione dei magistrati e attività della Scuola della magistratura

### Un'intervista al presidente Gaetano Silvestri

*Gaetano Silvestri, presidente emerito della Corte costituzionale, è, dal 2016, il presidente della Scuola superiore della magistratura.*

*Il suo ricco e prestigioso percorso di studioso è sempre stato strettamente intrecciato con l'impegno civile e con intense esperienze istituzionali.*

*Nel vasto panorama dei suoi scritti, diretti ad approfondire temi centrali del diritto costituzionale – la separazione dei poteri, i principi di libertà e di eguaglianza nel costituzionalismo, il ruolo dei valori nelle democrazie pluraliste –, occupano un posto di rilievo studi che sono fondamentali per ogni magistrato: il libro Giustizia e giudici nel sistema costituzionale, del 1997, dedicato alla ricostruzione del ruolo della giurisdizione e della posizione dei giudici nel sistema disegnato dalla nostra Costituzione, e il volume del 2009, intitolato L'effettività e la tutela dei diritti nella giustizia costituzionale.*

*Ed è nell'ambito del giudiziario che Gaetano Silvestri ha svolto la sua più impegnativa attività di uomo delle istituzioni. Dapprima come componente del Consiglio superiore della magistratura nella consiliatura 1990-1994 e, successivamente, dal 2005 come giudice della Corte costituzionale, di cui è stato eletto presidente nel 2013.*

*Oggi è anche presidente dell'Associazione italiana dei costituzionalisti.*

*Al presidente Silvestri Questione giustizia ha chiesto di rispondere ad alcune domande sulle questioni della formazione dei magistrati che lo hanno impegnato nel quadriennio, che ora volge al termine.*

*Una società esigente chiede molto ai suoi giudici: approfondita conoscenza del diritto, certo, ma anche indipendenza effettiva, genuina tensione verso l'imparzialità, comprensione delle dinamiche della società, capacità di orientarsi nel complesso sistema delle fonti, attitudine e volontà di acquisire conoscenze diverse e complementari rispetto a quelle strettamente giuridiche. A quali principi e a quali*

*criteri di fondo si sono ispirate le attività di formazione per concorrere, per la loro parte, a dar vita al "giudice intelligente" di cui la società italiana ha un vitale bisogno?*

La finalità principale della Ssm è quella di fondere – non giustapporre! – adeguata e aggiornata preparazione culturale, professionalità pratica e consapevolezza etica e sociale. Spesso, queste "qualità" del magistrato sono viste e trattate separatamente. Occorrerebbe, invece, che si comprendesse sino in fondo che il giudice colto è più indipendente, più pronto a effettuare prestazioni professionali efficienti ed efficaci, più capace di valutare il contesto entro cui è chiamato a esercitare la giurisdizione. Ci sforziamo di porre in risalto l'erroneità di impostazioni formalistiche, disattente al dato sociale e incuranti del sostrato valoriale della legislazione e della giurisprudenza, come pure l'inaccettabilità di orientamenti sostanzialistici, che privilegiano in modo arbitrario finalità di "giustizia" rispetto alla corretta interpretazione e applicazione della legge. Nell'attività di formazione, ci capita di imbatterci nell'una e nell'altra tendenza. Facciamo il possibile per inserire nella trattazione di tutti i temi contenuti nell'offerta formativa le tre componenti di cui dicevo. In questo quadro, l'insegnamento di materie non giuridiche – o "metagiuridiche", come si diceva una volta dai giuristi "puri", convinti dell'autosufficienza della scienza giuridica – è fondamentale. Miriamo a formare giudici, non burocrati del diritto.

*Nei quattro anni che ci stanno alle spalle, la Scuola della magistratura si è molto aperta verso l'esterno, ricercando costantemente contatti e collaborazioni con istituzioni che producono saperi e sono portatrici di esperienze diverse da quelle del giudiziario. Quale è stato il percorso e qual è il bilancio di questa continua contaminazione? E come ha inciso nell'offerta del settore cruciale della formazione permanente?*

Le collaborazioni con istituzioni culturali di alto livello si sono molto intensificate in vari campi. Dall'Accademia della Crusca, per il perfezionamento del linguaggio dei provvedimenti giudiziari, all'Accademia dei Lincei, per il necessario interscambio in materie che richiedono competenze scientifiche diverse da quelle giuridiche (nei campi della medicina, della fisica, della chimica, etc.), alle università, per rinsaldare lo stretto legame tra dottrina e giurisprudenza, senza il quale il magistrato rischia di rimanere nel cielo delle astrazioni o di muoversi a tentoni, privo di coerenza e visione sistematica nelle sue decisioni. Non è impresa facile, giacché talvolta ci troviamo di fronte ad aspiranti filosofi o, al contrario, ad aridi seguaci dell'applicazione meramente letterale della legge. È stata importante pure la collaborazione con le istituzioni formative delle forze di polizia, per il grande patrimonio tecnico che ci hanno messo a disposizione.

*Alla Scuola spetta il compito fondamentale di completare la formazione dei giovani che, superato il concorso di ingresso in magistratura, si accingono a iniziare i differenti "lavori" del magistrato. Oggi, in particolare, dopo una riduzione protrattasi per due anni, si è ritornati al semestre pieno di formazione presso la Scuola previsto dalla legge. Che cosa chiedono alla Scuola i neomagistrati? E come si è mossa la Scuola per rispondere alle loro istanze ed esigenze?*

I giovani magistrati sono giustamente preoccupati di apprendere il "saper fare", dopo anni di preparazione teorica, per lo più manualistica. Spesso affiorano tendenze "praticistiche", orientate quasi esclusivamente ad affrontare la prassi quotidiana degli uffici giudiziari. Sarebbe sbagliato liquidare l'ansia di apprendimento professionale dei magistrati ordinari in tirocinio (mot) con un giudizio sprezzante di ristrettezza di orizzonti culturali. I corsi di formazione iniziale non devono essere inutili repliche – talvolta peggiorate – degli studi universitari. Tuttavia, non bisogna dimenticare i limiti di una preparazione al concorso che risente di un certo lassismo accademico, che ha lasciato molte lacune nel bagaglio culturale dei giovani laureati, specie con riguardo alle categorie generali. A questo occorre aggiungere l'intreccio malefico tra impostazione delle prove concorsuali e influenza delle varie "scuole" private di preparazione al concorso, sorte per effetto del sostanziale fallimento delle scuole di specializzazione alle professioni legali, queste sì, in molti casi, ripetitive delle lezioni universitarie. Accade così che i giovani frequentatori di queste scuole private – ahimè molto numerosi! – mandino a me-

moria le più recenti sentenze della Corte di cassazione, nella speranza, che spesso si avvera, di trovarsi di fronte a tracce dei temi scritti ricalcate sui contenuti di quelle pronunce. I candidati non sono chiamati, in queste evenienze, a dimostrare la loro capacità costruttiva e di applicazione delle categorie giuridiche generali ai casi concreti, ma solo ad avere buona memoria e "stampare" una fedele sintesi di qualche pronuncia delle sezioni unite. Il danno di questo collegamento tra preparazione mnemonica – che funziona solo se si "azzecca" l'argomento giusto – e una certa pigrizia dei commissari – che trovano evidentemente più facile correggere compiti per mera sovrapposizione di uno "stampino" preconfezionato – non può certo essere riparato dalla Ssm durante il periodo di tirocinio centrale, che si affianca a quello, indispensabile, presso gli uffici. Il ritorno alla vecchia misura temporale dei sei mesi, anche non consecutivi, presso la Scuola, consente oggi di svolgere attività formative di maggior spessore culturale e professionale, compito impossibile nell'unico mese previsto da un'improvvida leggina, che aveva ridotto temporaneamente il periodo di tirocinio centrale. Si è trattato di un intervento legislativo figlio della fallace convinzione che si impara a fare il magistrato limitandosi a imitare il lavoro dei colleghi più anziani, chiusi nel ristretto ambito di un singolo territorio. La Scuola mira, invece, a uno scambio proficuo di cognizioni, esperienze e prospettive, che può derivare soltanto dal confronto di giovani provenienti da tutta Italia. Né va sottovalutata l'apertura mentale che deriva dai contatti internazionali che si possono avviare nell'ambito di iniziative ideate e supportate dalla Scuola. Non sempre queste finalità vengono pienamente apprezzate dai mot, sia per insufficienze nostre, sia per il permanere delle impostazioni praticistiche e conformiste di cui parlavo prima. In questa direzione c'è ancora molto da fare, anche perché si sono perduti due anni per la sciagurata leggina cui accennavo sopra.

*Alla luce dell'esperienza di questi anni, si può ritenere che l'attuale concorso di accesso di secondo grado abbia dato buona prova di sé o vi sono ragioni a favore del ritorno – da più parti auspicato – a un concorso di accesso aperto a tutti i giovani laureati?*

Sarei decisamente favorevole al ritorno al concorso di primo grado. Il magistrato esprime le esigenze, le finalità e gli interessi della società civile, quali emergono dalle norme giuridiche che è chiamato ad applicare. Non è utile che abbia affinato la sua preparazione giuridica universitaria in percorsi professionali improntati a principi istituzionali diversi dall'indipendenza e dall'imparzialità richieste dalla funzio-

ne giurisdizionale. Il filtro intermedio derivante dal concorso di secondo grado ritarda irragionevolmente l'ingresso in magistratura delle energie intellettuali migliori, senza aumentare il bagaglio iniziale dei giovani laureati, che possono, anzi, far fatica a liberarsi dell'*imprinting* del periodo intermedio prima del concorso. Il tempo recuperato dall'abolizione del concorso di secondo grado potrebbe essere utilmente impiegato, almeno in parte, in un incremento del tirocinio teorico-pratico e avere, comunque, una positiva ricaduta in termini di ringiovanimento dell'ordine giudiziario.

*Nell'ambito dell'Unione europea e nel più ampio contesto internazionale, la Scuola della magistratura ha intessuto significativi rapporti con le istituzioni che hanno compiti di formazione dei magistrati. In termini di arricchimento culturale e di scambio di esperienze, che cosa riceviamo e che cosa siamo in grado di dare ai nostri interlocutori stranieri?*

L'attività in ambito internazionale della Scuola è un nostro fiore all'occhiello. Abbiamo assunto un ruolo centrale nella Rete europea di formazione giudiziaria – l'«*European Judicial Training Network*» (EJTN) –, entrando a far parte del Comitato di pilotaggio e assumendo il ruolo di coordinamento del gruppo «*Metodologie formative*». La Scuola ha partecipato a numerosi progetti transnazionali di formazione e ricerca. Il numero di magistrati coinvolti in attività di formazione all'estero è raddoppiato nell'ultimo quadriennio, collocando al primo posto in Europa, nel 2017 e 2018, la quota nazionale italiana di partecipazione. Questi continui contatti con le altre istituzioni formative giudiziarie di Paesi europei ed extraeuropei ci consentono non soltanto di confrontare le nostre esperienze e quelle altrui, ma ci offrono anche preziose occasioni per diffondere i nostri valori e i nostri principi, che purtroppo vengono ignorati, e persino calpestati, in altri ordinamenti, anche europei. L'aspetto puramente tecnicistico in questo campo non può bastare, altrimenti ci si ridurrebbe ad approvare, seppure implicitamente, clamorose violazioni dello Stato di diritto e dell'indipendenza della magistratura... purché effettuate in modo celere ed efficiente!

*“Organizzazione” e “dirigenza” sono state due parole chiave della riflessione e dell'iniziativa della magistratura negli ultimi due decenni. La Scuola ha partecipato a questo impegno sia organizzando i corsi, previsti dalla legge, per gli aspiranti a incarichi direttivi, sia chiamando a confrontare esperienze, in appositi corsi, i dirigenti già in carica. Che ap-*

*porto può dare una dirigenza sensibilizzata ai problemi dell'organizzazione all'efficienza e all'efficacia del servizio giustizia?*

L'obiettivo della formazione nel campo della dirigenza è quello di perfezionare una “managerialità giudiziaria” che sia il frutto di tre fattori: capacità organizzative, conoscenza dei principi e delle regole dell'ordinamento giudiziario, attitudine ad adattare le buone prassi di una gestione efficientistica degli uffici e dei servizi alla specificità delle funzioni giurisdizionali. Non è facile. Possono esistere ottimi magistrati, che scrivono splendide sentenze, ma che non sono “tagliati” per compiti organizzativi, come, per converso, possono esistere valenti organizzatori che non intendono pienamente che l'efficienza e la rapidità della giustizia devono essere tutt'uno con l'imparzialità del decidere e con le regole del giusto processo. Il cittadino non sa che farsene di una giustizia rapida che sforna provvedimenti errati e superficiali a causa della fretta ispirata dal desiderio di esporre buone statistiche. D'altra parte, va combattuto il sovrano disprezzo – per fortuna, meno diffuso di una volta – per gli aspetti pratici dell'organizzazione giudiziaria, immemori del vecchio detto che la peggiore ingiustizia è la tardiva giustizia. Come dicevo prima, non è facile coniugare qualità e speditezza del servizio. Ci stiamo provando, ma siamo ancora lontani dall'aver trovato moduli ottimali di formazione. Posso dire tuttavia, in piena coscienza, che si sono registrati progressi notevoli, anche nell'ambito di un dettato legislativo che sembra non fare differenza tra uffici giudiziari e fabbriche di bulloni. Si è rivelata utile la confluenza tra cultura aziendalistica ed esperienza dei dirigenti, che hanno ottenuto positivi risultati nella gestione degli uffici loro affidati. Sarà indispensabile continuare su questa strada.

*Una struttura complessa come la Scuola non ha bisogno solo di autonomia culturale e di una matura visione dei suoi compiti formativi, ma anche di una solida organizzazione e di leale e fattiva collaborazione con i soggetti istituzionali che operano nel giudiziario: il Consiglio superiore della magistratura e il Ministero della giustizia. Quali sono, sotto questi profili, gli aspetti positivi e quelli critici, e quali le questioni ancora aperte e irrisolte?*

La Scuola sconta l'inveterata abitudine dei nostri governanti di voler fare “le nozze con i fichi secchi”. In tutte le occasioni pubbliche, anche alla presenza delle massime autorità dello Stato, ho ribadito la drammatica insufficienza di risorse umane e materiali assegnate alla Scuola. Personale numericamente scarso, precario per l'assenza di un organi-

co proprio della Scuola, gravato di un superlavoro, che assume spesso, per necessità di cose, carattere emergenziale. Se si vuole che i servizi funzionino in modo efficiente ed efficace, si devono predisporre gli strumenti adatti a questa imprescindibile finalità. Altrimenti si fa solo retorica e si creano (in buona fede?) occasioni per polemiche infondate. I rapporti con il Csm e il Ministero della giustizia sono ottimi e improntati a collaborazione da entrambe le parti. Per fortuna, ci siamo lasciati alle spalle le incomprendimenti con il Consiglio, che sembra aver definitivamente elaborato il lutto della sottrazione, da parte del legislatore, del compito della formazione, attribuito ormai in via esclusiva alla Scuola. A volte rimangono strascichi di vecchi equivoci, ma vengono prontamente affrontati e cancellati. L'atteggiamento "caporalesco" che talvolta affiora in qualcuno è ampiamente sovrastato dalla stragrande maggioranza dei consiglieri, ben consapevoli dell'autonomia della Scuola, sancita dall'art. 33, sesto comma, della Costituzione, in quanto istituzione di alta cultura. Il Ministero della giustizia mostra cortese e attenta disponibilità alle nostre esigenze e alla nostre richieste, anche se sarebbe una buona cosa che alle belle parole seguissero bei fatti.

*Il comitato da Lei presieduto, che programma e dirige le molteplici attività formative della Scuola, è un organismo che comprende in sé membri laici e magistrati, componenti nominati dal Csm e componenti designati dal Ministro della giustizia, tra cui avvocati e professori universitari. Una tale composizione, voluta dal legislatore, ha dato vita a un effettivo pluralismo delle culture e delle esperienze?*

Certamente sì. Abbiamo avuto la fortuna di avere componenti "laici" che hanno preso sul serio l'impegno nella Scuola. Naturalmente, l'approccio "esterno" è diverso da quello "interno". Ancora diverso è, tra gli "esterni", quello dei professori e degli avvocati. Le differenti provenienze e le molteplici esperienze hanno consentito, nel complesso, di evitare chiusure autoreferenziali, di evitare la logica burocratica delle "caselle riempite" e di guardare costantemente al servizio giustizia dai differenti punti vista dello spessore culturale, dell'attenzione ai diritti delle parti e della buona fattura dei provvedimenti giudiziari. A volte, le nostre discussioni interne risentono di qualche incomprendimento, ma tutto viene superato dal confronto e dall'approfondimento. Non posso nascondere che, in qualche caso, emergono conflittualità non del tutto necessarie, che vengono risolte con molta pazienza. Nella valutazione del contributo di tutte le categorie cui appartengono i componenti del Comitato direttivo, occorre tener presente che i professori non vengo-

no, per legge, sgravati, neppure in parte, del loro carico didattico e che gli avvocati finiscono per registrare, con l'intensa partecipazione ai lavori della Scuola, una perdita secca in termini professionali.

*Oggi si discute molto – anche per l'impatto devastante dello scandalo romano delle nomine – del ruolo e del peso dei gruppi associativi nella vita della magistratura e nel circuito del governo autonomo. Vi sono state – e, se sì, di quale intensità – influenze improprie sulle attività della Scuola dei gruppi associativi della magistratura o delle componenti consiliari?*

Non posso dire che siano emerse interferenze correntizie nell'organizzazione dei corsi, nella nomina degli esperti formatori, dei relatori, dei *tutors* e di altri collaboratori della Scuola. Non pretendo certo di affermare che le scelte da noi compiute siano state le migliori possibili. Se influenze esterne ci sono state, io non le ho percepite, anche se non posso escludere qualche lavorio "a monte". Nella stragrande maggioranza dei casi ignoravo, al momento delle nomine, a quale corrente appartenessero i singoli candidati. Sono un ingenuo? Può darsi, ma oso supporre che qualche "raccomandazione", in quanto presidente, l'avrei ricevuta. E ciò non è avvenuto. La mia indipendenza ha scarso merito, perché nessuno ha tentato di influenzarmi.

*La Scuola si è sempre dimostrata consapevole di quanto, nel campo dell'etica professionale, continuo gli esempi offerti dai colleghi migliori, le buone prassi seguite negli uffici, i modi quotidiani di vivere in termini corretti e adeguati l'esercizio della giurisdizione. Ma, se è vero che "l'etica non si insegna", non è meno vero che essa si deve continuamente discutere e ridiscutere sulla base dei casi spinosi e controversi proposti dalla realtà. Qual è l'apporto che la Scuola può dare in questo ambito delicatissimo?*

Nel momento in cui do queste risposte, la Scuola sta organizzando un corso straordinario sulle garanzie istituzionali di indipendenza della magistratura – che si aprirà con la significativa presenza del Capo dello Stato –, nel quale si spera venga sviluppata una sincera riflessione, in una sede neutrale rispetto ai fatti degenerativi recentemente emersi, sull'*ethos* della giurisdizione, che integra l'essere e il saper fare del magistrato. In certi valori bisogna credere, certi principi devono guidare il lavoro quotidiano, l'imparzialità deve essere connaturata con lo svolgimento delle funzioni. Se l'etica non si insegna, si può contribuire a diffondere la cultura che produce

i principi etici cui il magistrato deve conformarsi, pena lo snaturamento del suo ruolo. Cinismo, burocratismo e carrierismo sono i mali che distruggono l'ordine giudiziario. La Scuola serve anche a dare sostanza a una deontologia non fine a se stessa, ma parte integrante della giurisdizione, senza la quale le garanzie di indipendenza si trasformerebbero in ingiustificati privilegi agli occhi dei cittadini. Negando o trasgredendo le regole deontologiche, il magistrato nega se stesso e pone le premesse per la distruzione delle garanzie incautamente recepite soltanto come vantaggi corporativi.

*All'inizio del 2020 vi sarà uno scambio di testimone tra l'attuale e il nuovo Comitato direttivo della Scuola. Sarà importante curare attentamente*

*la fase del passaggio delle consegne. Quali sono le indicazioni e le linee di condotta che può suggerire a chi succederà nel compito? E quali gli eventuali errori da evitare?*

Non abbiamo insegnamenti da impartire, ma solo esperienze da riferire e discutere, sicuri che coloro che ci seguiranno faranno meglio di noi. Spero che i nostri successori manifestino lo stesso impegno ed entusiasmo che ho visto negli attuali componenti del Comitato direttivo. Sarebbe troppo facile sottolineare impietosamente carenze ed errori, sia in campo didattico-scientifico, sia nell'organizzazione logistica. Siamo, tuttavia, moderatamente soddisfatti del netto rialzo delle valutazioni anonime che i corsisti hanno espresso negli ultimi anni. Auspichiamo che si vada ancora avanti. Se si vuole, si può.