

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 2018

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**VIOLANTE, FINOCCHIARO FIDELBO, BONFIETTI, BONGIORNO, CESETTI, DI LELLO FINUOLI, GRASSO, DONATO PACE, PORCARI, SARACENI, SCERMINO, SCOZZARI**

Istituzione di un Centro superiore di studi giuridici per la formazione professionale dei magistrati o « Scuola della magistratura »

Presentata il 13 febbraio 1995

ONOREVOLI COLLEGHI! — 1. — *L'importanza della formazione professionale.* — La formazione professionale può essere definita come la comunicazione organizzata di conoscenze teoriche, pratiche e deontologiche, che si aggiungono a quelle fornite dal concreto operare professionale.

Se essa è importante in tutte le professioni, lo è in modo particolare per la magistratura. Per dettato costituzionale, infatti, « i giudici sono soggetti soltanto alla legge » e « si distinguono tra loro soltanto per diversità di funzioni ». Ciò significa che ai magistrati non possono essere suggeriti indirizzi od orientamenti circa l'interpretazione delle leggi, né da poteri esterni né dallo stesso ordine giudiziario: e quindi il giudice, più ancora di ogni altro funzionario dello Stato, ha biso-

gno di una formazione professionale di altissimo livello, dovendo egli da solo ricercare ed acquisire gli strumenti della sua delicata attività.

Questa consapevolezza — e la conseguente necessità di addivenire all'istituzione di una Scuola, o Accademia della magistratura, o di un Centro superiore di studi giuridici a ciò dedicato — è ormai diffusa, e molteplici sono state in questi ultimi tempi le sollecitazioni in tal senso.

L'invocazione di una Scuola è presente nei lavori della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, là dove si è soffermata sulla differenziazione dell'ufficio del pubblico ministero rispetto alla magistratura giudicante, e sull'esigenza di abbandonare ogni automatismo nella car-

riera dei magistrati, per fare luogo a reiterate verifiche della loro professionalità.

Alla Camera dei deputati fu presentata, in data 10 marzo 1993, una proposta di legge, n. 2374, avente ad oggetto « Istituzione del Centro di studi giudiziari e forensi e norme per la formazione dei magistrati ordinari e dei procuratori legali ». Ed un impegno in questa direzione si trova già nei lavori preparatori della legge 12 aprile 1990, n. 74, modificativa del sistema elettorale e di alcune articolazioni del Consiglio superiore della magistratura.

Anche quest'ultimo organo, in più occasioni e segnatamente nelle relazioni annuali sullo stato della giustizia degli anni 1991 e 1994, dedicate alla riforma dell'ordinamento giudiziario, ha preso posizione sul tema in più punti, auspicando l'istituzione di una Scuola della magistratura che consenta la ristrutturazione della materia del tirocinio, la programmazione di una formazione permanente ed organica lungo il corso della carriera e l'occasione per innestare nella stessa dei momenti di accurata verifica della professionalità.

Anche l'Associazione nazionale dei magistrati ed il mondo accademico si sono espressi a favore di una struttura del genere. E lo stesso Ministero di grazia e giustizia, consapevole della crescente indispensabilità della formazione dei magistrati, in data 23 settembre 1993 ha stipulato con il Consiglio superiore della magistratura una convenzione attraverso la quale ha inteso potenziare con dotazione di uomini e di risorse i corsi di aggiornamento e di perfezionamento che il Consiglio superiore della magistratura viene da tempo realizzando.

2. — *L'esigenza di una Scuola della magistratura.* — La necessità di una Scuola della magistratura, come sopra auspicata, è resa evidente da una serie di considerazioni obiettive.

Il corso di laurea in giurisprudenza è, in Italia, più breve che nella maggior parte degli altri paesi europei. Il reclutamento dei magistrati avviene, per dettato costituzionale, attraverso concorso, e, quindi, esclude normalmente (salva l'eccezionale e

sinora mai praticata ipotesi di cui all'articolo 106, terzo comma, della Costituzione) l'immissione in magistratura di soggetti già formati attraverso un'attività professionale similare.

La preparazione preliminare al concorso è lasciata all'iniziativa dell'aspirante ed a quella di svariate scuole private, gestite per lo più da magistrati, il cui obiettivo non è quello di impartire una preparazione di livello superiore, ma quello di insegnare le tecniche migliori per superare le prove scritte del concorso.

Di fronte a questa carenza normativa ed organizzativa sta la crescita del ruolo politico-istituzionale della magistratura, chiamata a risolvere conflitti sociali di crescente complessità e significato. Ciò impone l'acquisizione non solo di un soddisfacente bagaglio tecnico, ma anche di una consapevolezza del ruolo e degli effetti del proprio agire, tanto più in un momento nel quale la necessaria intensificazione del reclutamento ha immesso nell'ordine giudiziario una percentuale di giovanissimi magistrati mai registrata in precedenza.

E, per finire, anche il panorama legislativo offre indicazioni nel senso che qui si propone. Già l'articolo 22 della legge 1° aprile 1981, n. 121, prevede una struttura indirizzata all'alta formazione ed all'aggiornamento delle forze di polizia; l'articolo 17 della legge 15 dicembre 1990, n. 395, ha contemplato l'istituzione di una scuola nazionale per la formazione e la specializzazione dei quadri direttivi dell'amministrazione penitenziaria; e l'articolo 29 del decreto legislativo 18 novembre 1993, n. 470, ha ridisciplinato le attività della già esistente Scuola superiore della pubblica amministrazione. Per cui appare ormai ampiamente matura l'istituzione di una struttura analoga destinata alla magistratura.

3. — *Modalità del reclutamento e della formazione.* — Per definire l'ambito di attività della istituenda Scuola occorre ricordare che la formazione professionale della magistratura (ma il discorso potrebbe essere esteso alla generalità delle professioni di alto livello alle quali si acceda per

concorso) si snoda concettualmente in tre stadi successivi.

Il primo costituisce l'integrazione degli studi universitari e la preparazione al concorso. Il secondo è rappresentato dal tirocinio che segue il superamento del concorso. Il terzo provvede all'aggiornamento ed al miglioramento dei magistrati che già esercitano le funzioni giudiziarie.

Si può quindi parlare di una formazione preliminare, di una formazione iniziale e di una formazione permanente. La formazione iniziale, a sua volta, postula una formazione complementare, da considerarsi come obbligatoria, collocata nei primi anni della carriera, con connotati intermedi tra la formazione iniziale e quella permanente.

Se questo è l'assetto concettuale del fenomeno, assai variabile è l'interrelazione tra la formazione ed il momento selettivo, o concorso.

Il nostro ordinamento prevede, come è noto, un unico momento selettivo, superato il quale si entra a far parte dell'ordine giudiziario, si effettua il tirocinio e quindi si assumono le funzioni giudiziarie. La ulteriore selezione in esito al tirocinio è praticamente inesistente, risolvendosi al più — ed assai raramente — in una protrazione per alcuni mesi del tirocinio medesimo.

Altri ordinamenti, invece, prevedono una articolazione concorsuale più lunga e complessa, nel senso che il concorso ingloba sia le prove di ammissione ad una struttura-scuola nella quale si effettua il tirocinio, sia il tirocinio stesso, che si conclude con una ulteriore prova, oltre che con una valutazione del rendimento dell'aspirante durante l'intera fase.

In altri Paesi, ancora, l'ammissione all'esame preceduta da un ulteriore momento selettivo, nel senso che sono previsti corsi preparatori ai quali si accede solamente previo superamento di un esame.

In sostanza — e sempre con riferimento a quegli ordinamenti nei quali l'assunzione nella magistratura non avviene ricorrendo a soggetti provenienti da altre professioni forensi — si constata che l'istituto del concorso può avere diverse connotazioni ed

estensioni, ora abbracciando l'intero tirocinio, ora coinvolgendo anche una fase anteriore alle prove d'ingresso vere e proprie.

Ma il dato costante degli ordinamenti più evoluti è costituito dalla presenza di una struttura stabile che organizza e gestisce quanto meno il tirocinio, anche quando poi affida una parte di esso agli uffici giudiziari od a sedi esterne. La necessità di tale struttura è, anche a questo proposito, evidente ed oggettiva, posto che gli uffici giudiziari e le altre istituzioni collaterali assolvono già di per sé a compiti propri e gravosi, e non possono dedicare al tirocinio se non attenzioni residue ed insufficienti.

Anche le indicazioni comparatistiche depongono, pertanto, a favore dell'istituzione della struttura in esame.

4. — *Gli obiettivi della Scuola.* — Da un punto di vista ideale una Scuola della magistratura dovrebbe occuparsi di tutti i momenti dei quali si è detto, e cioè della formazione preliminare, di quella iniziale e di quella complementare e permanente. Anzi, la formazione preliminare dovrebbe fornire una preparazione di base utile per accedere non solo alla magistratura, ma a tutte le professioni forensi, soprattutto a quella di avvocato, nel quadro di una comunione di cultura e di valori, e di un interscambio giovevole a tutte le professioni.

Però una oculata definizione degli obiettivi sconsiglia di perseguire una struttura dimensionata su tutte queste funzioni. La preparazione *post* universitaria, tanto più se resa funzionale all'accesso a tutte le professioni forensi, coinvolge molte migliaia di giovani ogni anno; presuppone una collocazione diffusa sul territorio, essendo economicamente insostenibile un lungo soggiorno in una sede centrale unificante; esige strette integrazioni con molteplici università, ordini professionali ed enti territoriali, non gestibili da una struttura unitaria modellata sull'idea di scuola o di centro di alti studi giuridici.

Questo obiettivo, pertanto, va senza dubbio perseguito (essendo del tutto insoddisfacente l'attuale funzionamento della fase preconcorsuale), ma esso deve venir

affidato ad un'azione congiunta dei vari Ministeri e degli enti territoriali competenti; mentre, nel quadro circoscritto della formazione professionale dei magistrati, l'anzidetta comunione delle culture potrà essere parzialmente attuata sin d'ora attraverso un tirocinio che registri anche l'esperienza forense, ed attraverso una formazione permanente che coinvolga anche le professioni contigue, sia come contributo di docenti da esse provenienti sia come partecipazione congiunta alle varie sessioni.

5. — *La collocazione istituzionale della Scuola.* — Problema centrale di una struttura come quella in esame è la sua corretta collocazione nel quadro costituzionale esistente.

La nostra Costituzione, infatti, non si limita ad enunciare il principio che la magistratura costituisce un ordine indipendente da ogni altro potere; ma, accanto all'indipendenza, intesa come libertà di giudizio da ogni influenza, assicura altresì alla magistratura l'autonomia, intesa come potestà di organizzarsi al di fuori di condizionamenti; ed affida la tutela di tali valori ad un organo apposito, il Consiglio superiore della magistratura.

Si può osservare, da un lato, che le attribuzioni specifiche del Consiglio superiore della magistratura, elencate dall'articolo 105 della Costituzione, non ricomprendono la formazione professionale dei magistrati; e, dall'altro lato, che l'articolo 110 della Costituzione assegna al Ministro di grazia e giustizia l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia.

Ma è doveroso rilevare che l'ordinamento « vivente » ha da tempo riconosciuto al Consiglio superiore della magistratura una competenza integrativa in materia di formazione professionale, essendo innegabile che essa può costituire un veicolo di potente orientamento della magistratura, e che pertanto deve essere gestita dal suo organo di autogoverno.

D'altra parte, se il dettato costituzionale riconosce al Consiglio superiore della magistratura il compito di operare le as-

sunzioni e le promozioni dei magistrati, diventa inevitabile collocare nell'orbita di tale organo anche la struttura che somministra le conoscenze necessarie sia per un valido tirocinio (culminante nell'assunzione definitiva delle funzioni giudiziarie), sia per una valida qualificazione professionale (premessa necessaria delle promozioni).

Dunque, una corretta collocazione istituzionale della struttura-scuola non può prescindere da un suo fondamentale raccordo con il Consiglio superiore della magistratura, né dalle competenze e dalle responsabilità del Ministro in tema di organizzazione e di funzionamento di quello che non può non essere qualificato un « servizio relativo alla giustizia ».

Sono quindi solo parzialmente utilizzabili le indicazioni che provengono dalle esperienze straniere già in atto, alle quali, peraltro, resta conveniente portare attenzione per le soluzioni di grande interesse che presentano.

Tralasciando gli Stati nei quali la formazione professionale si acquisisce essenzialmente attraverso il previo esercizio di altre professioni, forensi od amministrative (Gran Bretagna, Norvegia, Olanda per il 50 per cento dei reclutati), si constata che in taluni Paesi la « Scuola » è collocata alle dipendenze del Ministro della giustizia (Francia, Portogallo); in altri (Spagna) essa opera, bensì, alle dipendenze del Ministro, ma in collaborazione con il *Consejo General del Poder Judicial*, avvicicabile al nostro Consiglio superiore della magistratura; in altri ancora — come la Germania, nella quale manca una struttura di formazione in senso proprio, ma opera una struttura stabile di selezione — questo ufficio-esami è dislocato presso il Ministero della giustizia, ma è integrato dalla presenza di magistrati, avvocati, professori universitari e funzionari pubblici che ne accrescono sensibilmente il tasso di autonomia.

In ogni caso, in tutti i Paesi nei quali è stata istituita una struttura-scuola, essa gode di una sostanziale autonomia amministrativa e finanziaria.

Appare, pertanto, conveniente raccogliere gli aspetti più significativi di tali

esperienze, nella misura in cui sono compatibili con il nostro assetto costituzionale.

Il primo fra questi è la indicazione di una autonomia amministrativa, economica ed, in qualche misura, didattica della costituenda struttura. Tale connotazione si armonizza con l'articolo 33 della nostra Costituzione, il quale tutela la libertà della scienza e del suo insegnamento, assicurando ordinamenti autonomi alle istituzioni di alta cultura ed alle accademie, alle quali ben può ricondursi anche la struttura in esame.

Né si ravvisano stringenti indicazioni di ordine costituzionale a favore di una sua collocazione all'interno del Consiglio superiore della magistratura, in nome del suo preminente interesse ad occuparsi della formazione professionale dei magistrati. Se teoricamente si potrebbe configurare una « scuola » come articolazione interna del Consiglio, chiamato a gestirla attraverso un potenziamento delle sue risorse finanziarie e di personale, in concreto tale collocazione produrrebbe il risultato di una articolazione interna più ampia dell'organo contenitore, e l'inconveniente della sua gestione da parte di un organismo non fornito della necessaria qualificazione professionale ed assorbito da una pienezza di altri impegni incompatibili con la dedizione richiesta da questo.

D'altra parte, già ora le funzioni preliminari all'assunzione nella magistratura (vale a dire il concorso ed il tirocinio) non vengono gestite direttamente dal Consiglio superiore della magistratura, il quale si limita ad affidarle a commissioni di esame da esso nominate ed a magistrati collaboratori ed affidatari sottoposti alla sua approvazione.

Pertanto, una lettura coordinata degli articoli 33, 104, 105 e 110 della Costituzione conduce a prevedere una struttura di formazione costituita in ente pubblico autonomo, fornito di personalità giuridica, con propria dotazione finanziaria ed autonomia contabile ed amministrativa.

I necessari raccordi con il Consiglio superiore della magistratura possono e devono essere salvaguardati attribuendo al medesimo il compito di enunciare annual-

mente i programmi e gli indirizzi didattico-scientifici, di determinare i criteri secondo i quali i magistrati sono ammessi (e se del caso indotti) ad avvalersi della struttura, e di stabilire in quali modi questa fruizione può incidere sullo *status* del magistrato. Così pure competerà al Consiglio superiore della magistratura di dettare le modalità di effettuazione del tirocinio, di essere destinatario delle relazioni consuntive e dei programmi attuativi dei propri indirizzi, al fine dell'approvazione; non meno che di essere adeguatamente rappresentato negli organismi nodali della struttura-scuola.

Quanto al Ministero di grazia e giustizia, le sue competenze si esprimono:

a) nella predisposizione e nell'organizzazione dei supporti materiali necessari al funzionamento della struttura;

b) nella provvista del personale amministrativo ad esso necessario (non sembrando opportuno istituire sin d'ora un ruolo autonomo, non foss'altro per le dimensioni della scuola che, almeno nel periodo iniziale, non possono non essere ridotte).

Anche il Ministero deve essere convenientemente rappresentato nelle articolazioni della struttura in esame, seppure in misura più contenuta per quel che riguarda gli organismi aventi compiti didattico-scientifici; e deve essere destinatario del rendiconto amministrativo, mentre in ordine ai programmi didattico-scientifici la sua facoltà di proporre osservazioni nel momento delle decisioni consiliari è già assicurata dall'articolo 11 della legge 24 marzo 1958, n. 195, e successive modificazioni.

6. — *Le due sezioni fondamentali della scuola.* — La struttura in esame, pur avendo e conservando carattere unitario, deve necessariamente suddividersi in due settori fondamentali: l'uno destinato al tirocinio (ed eventualmente all'esame di ingresso, qualora si addivenga in futuro anche a questa necessaria riforma), l'altro destinato alla formazione dei magistrati già in carriera.

Questa seconda sezione dovrà occuparsi anche della formazione complementare dei magistrati che hanno concluso il tirocinio; ed inoltre — una volta che sia giunto a regime il funzionamento della struttura — anche del contributo alla formazione di magistrati stranieri (od aspiranti tali) nel quadro degli accordi internazionali di cooperazione tecnica; nonché di momenti di alta cultura giuridica, quali conferenze, seminari, sessioni o ricerche qualificate.

Dalla netta differenziazione di compiti discende la previsione di due sedi distinte. Quella destinata al tirocinio, infatti, deve avere caratteristiche sue proprie, ricevendo gli uditori giudiziari per periodi necessariamente lunghi, e svolgendo attività continuativa con peculiarità didattiche che non si rinvergono nella formazione permanente.

È essenziale, pertanto, che questa sede possa offrire un *comfort* abitativo accettabile anche per soggiorni protratti; che abbia il sostegno di biblioteche, sale per proiezioni, strumenti informatici e, soprattutto, di numerosi locali adatti a lavori di piccoli gruppi (il numero degli uditori giudiziari si aggira mediamente sui 200 per concorso, ed i gruppi devono avere dimensioni non superiori alle 10-12 unità).

La sede destinata alla formazione permanente e complementare, invece, dovrà porre attenzione a momenti seminari; ad una partecipazione più circoscritta rispetto a quella attuale (le sessioni attualmente organizzate dal Consiglio superiore della magistratura si rivolgono a 100 partecipanti, ma il numero dovrà essere ridotto per una miglior resa didattica); a collegamenti anche telematici con una pluralità di centri giudiziari e di ricerca; ad una sistemazione abitativa direttamente collegata con il luogo di formazione.

A questo momento sono state offerte disponibilità di locali appropriati da varie amministrazioni comunali e che paiono appropriate alle esigenze sopra indicate.

7. — *La nuova disciplina del tirocinio.* — La costituzione della scuola, e la sua articolazione devono essere occasione per una revisione almeno parziale del tirocinio,

non solo sotto il profilo organizzativo e didattico, ma anche sotto quello ordinamentale.

Attualmente la materia del tirocinio è regolata dal solo articolo 129 dell'ordinamento giudiziario, il quale si limita a sancirne la durata in almeno due anni (salva anticipazione delle funzioni) e ad affidare al Consiglio superiore della magistratura la disciplina analitica di tale periodo. Il Consiglio superiore della magistratura, a sua volta, ha regolato il suo svolgimento con varie risoluzioni, l'ultima delle quali (a carattere generale) è stata tradotta nel decreto del Presidente della Repubblica 11 giugno 1988, n. 116.

La situazione concreta è reputata poco soddisfacente sotto almeno due profili. Il primo attiene alla durata dell'uditorato, che, sotto la pressione delle esigenze degli uffici giudiziari ad organico perennemente incompleto, finisce con l'essere sistematicamente abbreviata a meno di un anno.

Il secondo attiene alla qualità della didattica, che, essendo affidata quasi per l'intero a magistrati non sollevati dai loro compiti ordinari, vive ai margini dei medesimi, ed ha il livello che umanamente può assumere quando è somministrata da persone non specificamente preparate e gravate da altre pesanti incombenze. Né a ciò possono porre valido rimedio gli sporadici incontri centralizzati organizzati dal Consiglio superiore della magistratura.

È quindi indispensabile che la scuola assegni al tirocinio una durata regolare e costante, una qualificazione della didattica, ed una sua protrazione anche nei primi anni della carriera, quando il tirocinio è ultimato ma la formazione è tutt'altro che completa.

Ciò si può perseguire stabilendo, per intanto, che la durata del tirocinio è di due anni e non può essere abbreviata per nessuna ragione. Oltre tutto, la regolarità nell'espletamento degli esami e nello svolgimento dell'uditorato — congiunta alla progressiva copertura degli organici — assicurerà una provvista di nuovi magistrati a scadenze certe e costanti, e non consentirà di utilizzare gli uditori giudiziari per

fronteggiare esigenze contingenti a scapito della loro preparazione.

Il tirocinio si svolge in parte presso la scuola ed in parte presso gli uffici giudiziari ed altre sedi, secondo programmi appositamente preparati, verificati ed approvati dal Consiglio superiore della magistratura.

Infine, occorre prevedere una formazione complementare obbligatoria dopo il tirocinio, nel senso che per un certo numero di anni dall'assunzione delle funzioni (stimabile in cinque) i magistrati dovranno prendere parte a determinate sessioni di formazione concepite appositamente per perfezionare la loro preparazione.

Una eventuale normativa integrativa — che prescinde per ora dall'oggetto della presente proposta di legge, ma che con esso è del tutto compatibile, ed in qualche misura da esso è indotta — potrà prevedere un momento valutativo e selettivo alla conclusione del tirocinio; così come potrà prevedere una cadenza temporale costante non solo nei riguardi di questa vicenda, ma anche di tutte le vicende che comportano un movimento di magistrati da uno ad altro ufficio.

Una volta pervenuti, attraverso interventi legislativi complementari, a disciplinare la materia dei concorsi di ammissione nella magistratura così da ottenere un puntuale e regolare inizio di ogni tirocinio, e ad allineare temporaneamente anche i trasferimenti e l'andata in quiescenza dei magistrati, si perverrà a razionalizzare l'intera gestione del personale, e soprattutto — per la parte che più da vicino interessa la scuola — si consentirà anche l'istituzione di corsi o sessioni dedicati a quei magistrati che chiedono di accedere a funzioni giudiziarie nuove mai esercitate in precedenza, così colmando un'altra grave deficienza dell'ordinamento giudiziario.

8. — *Gli organismi della scuola.* — Le due articolazioni fondamentali delle quali si è detto — il tirocinio e la formazione permanente — ed i necessari raccordi tra scuola, Consiglio superiore della magistratura e Ministero di grazia e giustizia, condizionano in qualche misura la struttura interna della scuola.

L'autonomia della struttura conduce ad individuare un organismo estremamente agile e numericamente ridotto che, in ciascuna delle due sezioni, realizzi gli indirizzi enunciati dal Consiglio superiore della magistratura nella quotidiana attività di organizzazione ed esecuzione.

D'altro canto, non pare sufficiente affidare al Consiglio superiore della magistratura la sola funzione di enunciare annualmente gli indirizzi e di controllarne a posteriori l'attuazione. Inoltre, la presenza necessaria di altre voci ed organismi (l'università, l'Avvocatura dello Stato, il Ministero di grazia e giustizia, eventuali altre personalità di rilievo nominabili dal Parlamento) non può essere assicurata né da un ristretto comitato esecutivo o di gestione, né, ovviamente, dal solo Consiglio superiore della magistratura nella veste di enunciatore degli indirizzi di fondo.

Si ritiene pertanto opportuna la previsione di un organismo intermedio, competente unitariamente per entrambe le sezioni della scuola, denominabile consiglio scientifico, avente, tra gli altri, il compito di elaborare nel concreto gli indirizzi dettati dal Consiglio superiore della magistratura, e di arricchirli con l'apporto delle altre componenti. Il Consiglio superiore della magistratura dovrà essere adeguatamente rappresentato in tale organo, che opererà non in modo continuativo, ma con cadenze periodiche, o comunque su impulso di un certo numero di suoi componenti. Per questa ragione non è necessario prevedere il collocamento fuori ruolo dei soggetti che lo compongono.

Altro organo unitario deve essere il consiglio di amministrazione, con il compito di elaborare il bilancio, organizzare la contabilità e presentare il rendiconto. In questo organo devono essere adeguatamente rappresentati i Ministeri di grazia e giustizia e del Tesoro.

Infine, è fondamentale la presenza di un direttore, avente anch'esso competenza unitaria e compiti di rappresentanza esterna della scuola, coordinamento, impulso e verifica della corretta esecuzione dei piani.

Peraltro, la netta distinzione delle due sezioni della scuola (tirocinio e formazione permanente con annessi) suggerisce la previsione di due funzioni direttive, una per ciascun settore, dotate di relativa autonomia. E poiché non appare conveniente moltiplicare tali funzioni direttive, prevedendo un terzo organo di raccordo di livello superiore, si ritiene adeguato (sulla linea di quanto previsto dall'ENM francese) assegnare al direttore la responsabilità della sezione di formazione permanente, e contemplare, altresì, la presenza di un direttore del tirocinio, con funzioni di vice-direttore.

I criteri di nomina e le attribuzioni di ciascuno degli organi anzidetti sono meglio specificati nell'articolato.

9. — *Il corpo docente.* — A questo punto devono essere previste le articolazioni, essenzialmente operative, di ciascuna delle due sezioni della scuola.

Le soluzioni teoricamente praticabili sono comprese tra la costituzione, da un lato, di un corpo docente stabile sia per la funzione di tirocinio sia per quella di formazione permanente; e, dall'altro lato, la totale esclusione di questa stabilizzazione, con ricorso ad insegnanti di volta in volta richiesti per le loro specifiche competenze. Fra questi due estremi si collocano, ovviamente, soluzioni intermedie, come quella praticata dall'ENM francese, che ricorre a *maitres de conference* per la formazione iniziale ed a docenti occasionali per la formazione permanente.

Sembra sicuramente da escludere il ricorso ad un corpo stabile di docenti per la formazione permanente: lo sconsiglia la necessità di adattare tale settore alle esigenze di aggiornamento, che hanno per lo più carattere di grande mutevolezza e tempestività; e lo sconsiglia, altresì, l'opportunità di una costante ricerca delle migliori competenze che vengono emergendo negli uffici giudiziari. Un corpo stabilizzato, infine, sia pure rinnovabile periodicamente, presenta il rischio di una certa ripetitività e burocratizzazione, e la certezza di non poter offrire la necessaria polivalenza richiesta con urgenza dalle novità.

Diverso può essere il discorso per quanto attiene al tirocinio, poiché in esso il rapporto con il docente si caratterizza anche per una sua continuità ed assiduità, e poiché il tipo di insegnamento non esige necessariamente una altissima qualificazione e specializzazione, ma piuttosto una buona acculturazione di base in settori padroneggiabili da uno o più docenti.

Nonostante queste considerazioni, nella fase iniziale, soprattutto a causa della attuale mancanza di una pregressa attività di formazione di un valido nucleo di formatori, pare preferibile ricorrere anche per il tirocinio ad un corpo variabile di docenti, nell'attesa che la sezione di formazione permanente metta a punto ed effettui una attività di preparazione specifica dei magistrati formatori addetti agli uditori giudiziari.

D'altro canto, il tirocinio così come modificato comporta anche una fase di apprendimento presso gli uffici, caratterizzata da assiduità di contatto tra uditore e magistrato affidatario; e non è affatto escluso, anzi a questo punto è raccomandabile, che le sessioni trascorse dall'uditore presso la scuola siano caratterizzate non più da lezioni singole e non sempre coordinate, ma da veri e propri cicli su sottotemi circoscritti, affidabili ad uno o più docenti impiegati per un tempo non brevissimo.

L'eventuale mutamento della formula, con ricorso a docenti stabili, sarà comunque sempre possibile, una volta a regime la struttura-scuola, attraverso una semplice modifica legislativa che ne definisca lo *status*.

10. — *Il comitato di gestione.* — Ciò premesso, assume grande rilievo la regolamentazione degli ultimi due organismi interni alle sezioni della scuola, e cioè il comitato di gestione ed il servizio di segreteria.

Il comitato di gestione, sfrondato di ogni compito di insegnamento diretto, assume in ciascuna sezione il ruolo di vero e proprio motore quotidiano della struttura. Esso deve dare concreta e definitiva attuazione alle direttive del Consiglio superiore della magistratura, già specificate dal co-

mitato scientifico. Deve, cioè, articolare le varie sessioni di formazione nei sottotemi e nelle singole relazioni; individuare eventuali percorsi formativi, secondo i quali collegare più sessioni, e valutare l'opportunità di incoraggiare i magistrati a seguire l'intero percorso; deve provvedere alle ammissioni dei partecipanti, secondo criteri obiettivi e predefiniti; deve ricercare costantemente i docenti più qualificati, e reperire, altresì, il materiale giudiziario adatto a formare i *dossier* di studio e discussione dei casi; deve coordinare le attività dei docenti attraverso eventuali incontri preliminari; offrire ai partecipanti tutti i sussidi didattici necessari; seguire i corsi e valutare l'andamento delle lezioni, sia sotto il profilo del valore del docente, sia sotto quello dell'utilità della relazione e del suo efficace inserimento nel programma complessivo; deve raccogliere ogni indicazione utile a colorare il bisogno di formazione emergente nella magistratura, e sottoporla al comitato scientifico; deve proporre e sperimentare forme di comunicazione didattica, non meno che forme di partecipazione attiva degli ammessi alle sessioni, nel quadro di una loro possibile utilizzazione come strumento di verifica della professionalità dei magistrati; deve, insomma, essere il reale e costante interlocutore dei partecipanti, il concreto attuatore degli indirizzi programmatici, e la quotidiana cerniera tra il bisogno di formazione della magistratura e la sua attuazione.

Per un simile compito è necessario prevedere un corpo di magistrati interamente dediti a questo lavoro. Il loro numero non può essere inferiore a cinque per ciascuna sezione (salva estensione dopo un congruo periodo di sperimentazione), e gli stessi devono essere collocati fuori ruolo. La durata del loro incarico si può definire pari a quella del direttore (quattro anni), e deve essere previsto un sistema di avvicendamento graduale, che contemperi innovazione e continuità.

11. — *Il servizio di segreteria.* — Il servizio di segreteria è organo di ausilio amministrativo della Scuola.

Anche in merito a tale articolazione appare opportuno prevedere un organismo per ciascuna delle due sezioni, attribuendo al servizio istituito presso la formazione permanente compiti di direzione e di raccordo.

Il servizio di segreteria assicura il disbrigo di tutti gli affari, cura la gestione finanziaria, patrimoniale e contabile, provvede alle comunicazioni ed informazioni, riceve ed ordina le domande di partecipazione alle sessioni, provvede ai rimborsi ed ai compensi, aggiorna l'archivio, custodisce le installazioni ed i beni della Scuola, gestisce la biblioteca e le pubblicazioni degli atti secondo le direttive del consiglio scientifico e del direttore.

12. — *Spese e bilancio.* — Al fine di valutare l'esborso necessario per l'istituzione e la gestione della struttura in esame, conviene distinguere tra le spese necessarie per l'allestimento della medesima e quelle richieste per il suo funzionamento ordinario.

Le prime sono ovviamente correlate alla scelta della sede che si riterrà di compiere. Qualora si acceda ad una sede già esistente (presso un'università ad esempio), l'esborso dovrebbe essere contenuto. Ove si ritenga invece di procedere alla costruzione *ex novo* di una o di due sedi, l'impegno finanziario deve essere ridefinito alla luce delle scelte concrete che si effettueranno.

Più agevole la previsione della spesa di gestione. Attualmente il Consiglio superiore della magistratura, che organizza tutta la formazione professionale dei magistrati, affronta un impegno di spesa annuale oscillante intorno ai 3-4 miliardi di lire, comprensivo del capitolo uditori giudiziari e di quello relativo alla formazione permanente.

Se si ritiene traguardo adeguato quello di fornire una settimana di formazione all'anno per ogni magistrato esercente le funzioni (pari a circa 80 sessioni, ciascuna dedicata a 100 magistrati); e se si considera che il costo del tirocinio sarà nettamente aumentato per la effettuazione di soggiorni di circa un semestre all'anno

presso la struttura; si può stimare in dodici-tredici miliardi di lire il costo annuo di gestione, sulla base dei costi attuali.

Ad esso va aggiunto il maggior costo del personale; ma l'una e l'altra voce devono essere decurtate della spesa che già attualmente viene sostenuta dal Consiglio superiore della magistratura, vale a dire dei sette miliardi di lire stanziati cumulativamente; nonché del prevedibile minor costo delle sessioni, che attualmente risentono dei prezzi alberghieri, i quali sarebbero alleggeriti dalla fruizione di una struttura propria.

Complessivamente pertanto si può stimare in circa quindici miliardi il costo di gestione globale, ed in circa otto miliardi di lire annue il costo additivo.

A titolo esemplificativo di raffronto, si può ricordare che il bilancio dell'ENM francese è stato nel 1994 di circa 146 milioni di franchi, pari a circa quaranta miliardi di lire; e che detta Scuola ha

seguito nel settore della formazione iniziale circa 550 uditori (distribuiti su tre corsi), e nel settore della formazione permanente ha raggiunto circa 1600 magistrati attraverso 85 momenti di formazione.

L'esborso come sopra previsto si presenta, pertanto, ancora nettamente inferiore agli stanziamenti adottati da altri Paesi per iniziative similari.

11. — *Normazione integrativa.* — Una volta decisa la costituzione della struttura e le sue principali articolazioni, dovrà essere delegata al Governo — il quale provvederà su proposta del Ministro di grazia e giustizia e previo conforme parere del Consiglio superiore della magistratura — la regolamentazione analitica delle materie integrative (bilancio, *status* dei magistrati e del personale, articolazioni essenziali del tirocinio, criteri di scelta dei docenti e compensi ai medesimi, eccetera).

## PROPOSTA DI LEGGE

---

### CAPO I

#### NATURA E FUNZIONI

##### ART. 1.

1. È istituita la Scuola nazionale della magistratura, di seguito denominata: « Scuola ».

2. La Scuola è dotata di personalità giuridica e gode di autonomia amministrativa, finanziaria e contabile. Essa è soggetta alle regole di bilancio e di rendiconto previste per tali organismi.

3. La dotazione economica annuale della Scuola è iscritta in un apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia.

4. L'azione di formazione professionale della Scuola è esercitata nel quadro ed in conformità degli indirizzi enunciati annualmente dal Consiglio superiore della magistratura.

##### ART. 2.

1. Sono compiti primari della Scuola:

a) organizzare e gestire il tirocinio degli uditori giudiziari;

b) curare l'aggiornamento e la formazione professionale dei magistrati durante l'esercizio delle funzioni giudiziarie;

c) contribuire alla formazione di magistrati stranieri o aspiranti tali, nel quadro degli accordi internazionali di cooperazione tecnica in materia giudiziaria;

d) organizzare incontri di studio e ricerche, o comunque promuovere iniziative culturali su argomenti giuridici e sull'organizzazione di sistemi e di uffici giudiziari.

## ART. 3.

## 1. Costituiscono entrate della Scuola:

*a)* la dotazione annuale di cui all'articolo 1, comma 3, ed eventuali dotazioni supplementari alla stessa assegnate nel bilancio dello Stato;

*b)* eventuali somme ad essa destinate dal Consiglio superiore della magistratura e dal Ministero di grazia e giustizia per l'espletamento di compiti di interesse dell'istituzione richiedente;

*c)* donazioni o legati fatti a suo favore;

*d)* gli utili derivanti da pubblicazioni curate dalla Scuola o dalla prestazione di servizi;

*e)* ogni altra risorsa ad essa attribuita dalla legge o da atto avente forza di legge.

## ART. 4.

## 1. Costituiscono uscite della Scuola:

*a)* le spese necessarie al suo funzionamento;

*b)* le remunerazioni, le borse di studio od i sussidi dovuti a docenti, ausiliari, partecipanti alle sessioni ed uditori giudiziari;

*c)* il rimborso di spese di viaggio e di trasferta inerenti le attività di formazione, incluse quelle del proprio personale per missioni strettamente attinenti i compiti di istituto;

*d)* le spese di pubblicazione di atti e di gestione dei servizi sussidiari.

## CAPO II

## GLI ORGANI

## ART. 5.

1. La Scuola è articolata in due sezioni.

2. La prima sezione della Scuola, si occupa dei compiti elencati alle lettere *b)*,

*c)* e *d)* del comma 1 dell'articolo 2, nonché comma 1 dell'articolo 2, nonché della formazione complementare degli uditori giudiziari ai sensi dell'articolo 18.

3. La seconda sezione della Scuola si occupa del tirocinio ai sensi della lettera *a)* del comma 1 dell'articolo 2.

#### ART. 6.

1. Gli organi della Scuola sono:

- a)* il consiglio scientifico;
- b)* il consiglio di amministrazione;
- c)* il direttore;
- d)* il direttore del tirocinio;
- e)* i comitati di gestione di ciascuna sezione di cui all'articolo 5;
- f)* il servizio di segreteria di ciascuna sezione.

#### ART. 7.

1. Il consiglio scientifico svolge le seguenti funzioni:

- a)* elabora il piano annuale delle attività teorico-pratiche e ne orienta l'esecuzione, nel quadro degli indirizzi enunciati annualmente dal Consiglio superiore della magistratura e nel rispetto dei vincoli di bilancio;
- b)* redige il regolamento interno e ne approva le eventuali modifiche;
- c)* nomina i componenti dei comitati di gestione delle due sezioni della Scuola;
- d)* approva la relazione annuale sulle attività della Scuola e la trasmette al Consiglio superiore della magistratura con le sue eventuali osservazioni;
- e)* delibera su ogni questione attinente al funzionamento della Scuola, che non sia di competenza di altri organismi o che sia ad essa sottoposta dal direttore o dal Consiglio superiore della magistratura.

## ART. 8.

1. Il consiglio scientifico opera presso la sezione di formazione permanente di cui all'articolo 5, comma 2, ed è costituito da:

a) il direttore della Scuola, che lo presiede;

b) il vicedirettore;

c) tre componenti del Consiglio superiore della magistratura, di cui due togati;

d) tre magistrati ordinari, di cui uno dell'ufficio del pubblico ministero, ed almeno uno avente qualifica non inferiore a quella di magistrato di Cassazione;

e) due professori ordinari di università in materie civilistiche;

f) due avvocati patrocinanti in Cassazione, con almeno dieci anni di esercizio;

g) un rappresentante del Ministero di grazia e giustizia.

2. I magistrati di cui al comma 1, lettere c) e d), sono designati dal Consiglio superiore della magistratura, fra quelli in servizio od in quiescenza da non più di due anni.

3. I professori di cui al comma 1, lettera e) sono designati da un apposito collegio formato da tutti i presidi delle facoltà di giurisprudenza.

4. Gli avvocati di cui al comma 1, lettera f) sono designati dal Consiglio nazionale forense.

5. L'incarico di componenti del consiglio scientifico dura quattro anni e non può essere rinnovato.

6. I componenti del Consiglio superiore della magistratura cessano dall'incarico con la scadenza del Consiglio dal quale sono stati nominati.

7. Il consiglio scientifico si riunisce almeno una volta ogni tre mesi, ed ogni volta che il direttore lo convochi ovvero ne facciano richiesta almeno cinque componenti.

8. Il consiglio scientifico delibera validamente con la presenza di almeno nove componenti. Le risoluzioni sono adottate a maggioranza dei presenti e, in caso di parità di voti, prevale quello espresso dal direttore.

#### ART. 9.

1. Il consiglio di amministrazione:

- a) elabora il bilancio annuale di previsione;
- b) presenta il rendiconto annuale;
- c) organizza la contabilità e controlla la sua tenuta;
- d) esercita le altre funzioni ad esso attribuite dalla legge o dai regolamenti.

#### ART. 10.

1. Il consiglio di amministrazione opera presso la sezione di formazione permanente di cui all'articolo 5, comma 2, ed è costituito da:

- a) il direttore della Scuola, che lo presiede;
- b) il segretario;
- c) un rappresentante del Ministero di grazia e giustizia;
- d) un rappresentante del Ministero del tesoro;

2. Il consiglio di amministrazione si riunisce ordinariamente una volta ogni tre mesi, ed in via straordinaria quando è convocato dal direttore ovvero ne fanno richiesta almeno due componenti.

3. Il consiglio di amministrazione delibera validamente con la presenza di almeno tre componenti. Le delibere sono adottate a maggioranza dei presenti e, in caso di parità di voti, prevale quello espresso dal direttore.

## ART. 11.

## 1. Il direttore della scuola:

a) rappresenta la Scuola all'esterno a tutti gli effetti;

b) dirige e coordina tutte le attività della Scuola, indirizzandole ai fini ad essa assegnati, e compie tutto quanto è necessario per il loro perseguimento;

c) sovrintende alla sezione di formazione permanente, di cui all'articolo 5, comma 2, e ne dirige il relativo comitato di gestione;

d) provvede all'esecuzione delle delibere del consiglio scientifico e del consiglio di amministrazione;

e) adotta le delibere d'urgenza, con riserva di ratifica se esse rientrano nella competenza di un altro organo;

f) redige la relazione annuale sull'attività della Scuola, con l'ausilio, ove lo ritenga, dei comitati di gestione;

g) esercita le competenze a lui eventualmente delegate dal consiglio scientifico o di amministrazione;

h) si avvale del personale addetto alla Scuola;

i) esercita ogni altra funzione conferitagli dalle leggi o dai regolamenti.

## ART. 12.

1. Il direttore della Scuola è nominato dal Consiglio superiore della magistratura, sentito il Ministro di grazia e giustizia, fra i magistrati ordinari aventi qualifica non inferiore a magistrato di Cassazione.

2. Il direttore è collocato fuori del ruolo organico della magistratura e dura in carica quattro anni.

3. L'incarico di direttore può essere rinnovato per una sola volta, e può essere revocato dal Consiglio superiore della magistratura, con provvedimento motivato,

nel caso di grave inosservanza degli indizi enunciati dallo stesso.

#### ART. 13.

1. Il direttore del tirocinio opera presso la sezione addetta al tirocinio, di cui all'articolo 5, comma 3, ed ha funzione di vicedirettore della Scuola.

2. Il direttore del tirocinio opera nella sezione di sua competenza con lo stesso grado di autonomia del direttore della Scuola.

3. Al direttore del tirocinio nella qualità di vice-direttore della Scuola spettano le seguenti funzioni:

*a)* sostituire il direttore nel caso di sua assenza od impedimento;

*b)* dirigere la sezione preposta al tirocinio e compiere quanto occorra al perseguimento dei fini ad essa assegnati;

*c)* partecipare alle attività del consiglio scientifico;

*d)* svolgere i compiti corrispondenti a quelli assegnati al direttore della Scuola, in quanto applicabili alla sezione di sua competenza.

4. Al direttore del tirocinio si applicano le disposizioni di cui all'articolo 12.

#### ART. 14.

1. Presso ciascuna delle due sezioni di cui all'articolo 5 è costituito un comitato di gestione.

2. Il comitato di gestione provvede a:

*a)* dare attuazione alle direttive didattico-scientifiche enunciate dal Consiglio superiore della magistratura e dal consiglio scientifico;

*b)* programmare, per quanto di rispettiva competenza, le sessioni di formazione e le attività di tirocinio, sia presso la Scuola sia presso gli uffici giudiziari e le altre sedi;

*c)* definire il contenuto analitico di ciascuna sessione o fase di tirocinio ed individuare i relativi docenti;

*d)* organizzare momenti di coordinamento fra i docenti, e reperire ogni materiale utile al miglior funzionamento delle attività di formazione;

*e)* fissare i criteri di ammissione alle sessioni di formazione, informare i magistrati, ammettere i richiedenti;

*f)* offrire ogni sussidio didattico che si riveli utile, e sperimentare formule didattiche, di intesa con il comitato scientifico;

*g)* seguire costantemente lo svolgimento delle sessioni e presentare relazioni consuntive sull'esito di ciascuna di esse; seguire direttamente il tirocinio nelle fasi effettuate presso la Scuola, e, con le adeguate modalità, nelle fasi svolte all'esterno della stessa;

*h)* adempiere ogni altro compito ad esso affidato dal Consiglio superiore della magistratura o dal consiglio scientifico.

#### ART. 15.

1. Il comitato di gestione di cui all'articolo 14, è composto da:

*a)* il direttore della rispettiva sezione, che lo presiede;

*b)* cinque magistrati nominati dal Consiglio superiore della magistratura, e collocati fuori ruolo.

2. In seguito alla prima nomina effettuata dopo la data di entrata in vigore della presente legge, i magistrati di cui al comma 1, lettera *b)*, cessano dall'incarico uno dopo tre anni, due dopo quattro anni e due dopo cinque anni. L'individuazione del momento di cessazione di ciascuno, ove non ci sia accordo, è effettuata per sorteggio.

3. Dopo la prima nomina effettuata ai sensi del comma 2 l'incarico dura quattro anni. In nessun caso esso può essere rinnovato.

## ART. 16.

1. Presso ogni sezione della Scuola di cui all'articolo 5, è costituito un servizio di segreteria.

2. Il servizio di segreteria provvede:

a) al disbrigo degli affari, di rispettiva competenza, relativi al consiglio scientifico, al consiglio di amministrazione, al direttore ed al comitato di gestione;

b) a dare esecuzione ad ogni delibera concernente l'attività della rispettiva sezione;

c) a gestire l'archivio, le installazioni, la biblioteca e le altre dotazioni della sezione;

d) ad effettuare le ricerche ad esso demandate dal direttore di sezione;

e) ad assolvere ad ogni altro compito ad esso demandato dalla legge o dai regolamenti.

## ART. 17.

1. Il Servizio di segreteria di cui all'articolo 16 è costituito da:

a) un segretario, con qualifica non inferiore a quella di dirigente di cancelleria, con funzione di coordinamento dell'intero servizio, e con responsabilità della sezione di formazione permanente;

b) un vicesegretario, con qualifica non inferiore a quella di direttore di cancelleria, e responsabile della sezione adetta al tirocinio;

c) un assistente giudiziario per ciascuna sezione;

d) due coadiutori di cancelleria per ciascuna sezione;

e) quattro operatori amministrativi per ciascuna sezione;

f) quattro commessi giudiziari per ciascuna sezione.

2. Al reperimento del personale di cui al comma 1 si provvede con decreto del Ministro di grazia e giustizia, nelle forme e nei modi che saranno disciplinati dal regolamento di attuazione di cui all'articolo 19.

CAPO III  
IL TIROCINIO

ART. 18.

1. In seguito alla istituzione della scuola, il tirocinio degli uditori giudiziari ha una durata di due anni.

2. Il tirocinio di cui al comma 1 inizia il 16 settembre di ogni anno e si articola in quattro sessioni semestrali, svolte alternativamente presso la scuola e presso gli uffici giudiziari od altre sedi individuate nel programma di tirocinio. Gli uditori giudiziari non possono assumere le funzioni prima del completamento positivo del periodo di tirocinio.

3. Nei primi cinque anni successivi all'assunzione delle funzioni giudiziarie i magistrati devono partecipare ad almeno una sessione all'anno di formazione professionale, per essi predisposta dalla sezione di formazione permanente della scuola, di cui all'articolo 5, comma 2.

4. Ulteriori disposizioni sul tirocinio di cui al presente articolo sono dettate dal Consiglio superiore della magistratura.

5. L'articolo 129 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, è abrogato.

CAPO IV  
NORME INTEGRATIVE

ART. 19.

1. Il Governo adotta, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, e sentito il parere del Consiglio superiore della magistratura, le norme regolamentari attinenti lo stato giuridico di tutto il personale della scuola, le procedure amministrative, la contabilità ed il bilancio.