

## **Formazione ed aggiornamento professionale della magistratura onoraria nelle sue diverse funzioni.**

*(Circolare n. P-7507/2004 del 16 aprile 2004 – Deliberazione dell'8 aprile 2004)*

Il Consiglio superiore della magistratura, nella seduta dell'8 aprile 2004, ha approvato la seguente circolare:

La consapevolezza del rilievo dell'attività di formazione (e di aggiornamento professionale) per l'autonomia ed indipendenza del magistrato professionale, cui da tempo il Consiglio superiore della magistratura dedica impegno e risorse, non consente eccezioni per il settore della magistratura onoraria, dove peraltro si avvertono peculiari esigenze di adeguamento della professionalità di un corpo magistratuale numericamente superiore rispetto a quello togato, anche con riferimento alle attribuzioni progressivamente incrementatesi nel tempo di una componente che ormai in alcune sue parti ha assunto un valore insostituibile per l'amministrazione della giustizia nel nostro ordinamento.

Eppure il numero estremamente rilevante dei magistrati onorari, la diversità delle funzioni dagli stessi espletate (giudici di pace, giudici onorari di tribunale, vice procuratori onorari, giudici onorari aggregati, componenti privati dei tribunali per i minorenni, esperti dei tribunali di sorveglianza) e le conseguenti distinte fonti normative regolamentari, hanno da sempre determinato difficoltà nella predisposizione di un organico progetto di formazione professionale della magistratura onoraria, ulteriormente condizionato dalla temporaneità "ontologica" dell'incarico.

Il rilievo non può peraltro condurre a valutazioni di tipo economicistico dirette a sacrificare le esigenze della magistratura onoraria, che richiede al contrario "investimenti" in tema di formazione proporzionalmente adeguati all'ambito di utilizzazione di componenti stabili (i giudici di pace) o vicarie (g.o.t. e v.p.o.) dell'amministrazione della giustizia.

Prolungata con la conversione del decreto legge 24 dicembre 2003 n.354, che all'art.2 comma 1-bis. l'annunciata ed altrimenti imminente scadenza dei magistrati onorari presso i tribunali e le procure della Repubblica, il Consiglio superiore della magistratura, in attesa di un complessivo riordino del ruolo e delle funzioni della magistratura onoraria, intende adeguare il loro sistema di formazione ed aggiornamento professionale, collegato funzionalmente al più appropriato impiego negli uffici giudiziari.

Va ricordato in proposito come, all'ormai stabile assetto della competenza acquisita dai giudici di pace e dai giudici onorari aggregati (per quanto caratterizzati da una temporaneità che non vede ancora un esaurimento delle attribuzioni loro affidate), si affianchi – con riferimento ai compiti dei giudici onorari di tribunale e dei vice procuratori onorari – una loro ampia utilizzazione conforme alle disposizioni di legge ed attenta alle esigenze di funzionalità degli uffici giudiziari.

Per quanto riguarda i g.o.t. la circolare sulle tabelle degli uffici giudiziari approvata dal C.S.M. per il 2004/2005 (deliberazione del 18 dicembre 2003) innovando quanto precedentemente stabilito, ne consente l'impiego autonomo per la trattazione di alcune tipologie di materie nel settore civile (equo canone, condominio). A tanto si affianca la consueta possibilità di indicare i g.o.t. come supplenti dei giudici professionali, con limitate eccezioni per materia, cui si aggiunge anche l'attribuzione di (limitati) compiti in tema di immigrazione.

Ancora più significativa la previsione, per quanto concerne i v.p.o., della costituzione di gruppi di lavoro negli uffici di Procura di più ampie dimensioni, da destinare alle attribuzioni affidate in sede di indagini dall'art.50 del D. Lgs. n.274/2000 in materia di procedimento penale davanti al giudice di pace, che si va affermando in sede dibattimentale come competenza esclusiva dell'accusa onoraria, come in larga parte già accade per il giudizio davanti al Tribunale in composizione monocratica.

Il rilievo numerico della magistratura onoraria, la ricordata diversità delle funzioni, in uno ad una generale (ma ormai pregressa) sottovalutazione del fenomeno complessivo (postposto ad altre "tradizionali" emergenze del sistema giustizia), non ha fino ad oggi consentito la realizzazione di un

assetto organizzativo specificamente preposto alla formazione della magistratura onoraria, di conseguenza penalizzato da un'offerta formativa insufficiente ed episodica.

La formazione della magistratura onoraria è stata così delegata in sede decentrata a soggetti diversi, ed in particolare ai Consigli Giudiziari (gravati così da ulteriori incombenze), con il supporto episodico della rete dei formatori distrettuali.

Con particolare riguardo alla formazione iniziale, per i giudici di pace si può far riferimento ad un sistema collaudato in virtù del dato normativo (legge n. 374/1991) che ha investito i Consigli Giudiziari dell'organizzazione e del coordinamento del tirocinio di sei mesi e dei corsi teorico-pratici per i giudici di pace, cui il C.S.M. ha dato seguito con proprie circolari, adeguate successivamente all'attribuzione ai giudici di pace della competenza penale (circolari del 30 luglio 2002 e del 23 dicembre 2002).

Diversa invece la situazione con riferimento al tirocinio dei giudici onorari di tribunale ed ai vice procuratori onorari per cui la previsione di un congruo periodo di formazione iniziale (rispettivamente di quattro e tre mesi), è gestita dal Presidente del Tribunale (per i g.o.t.) e dal Procuratore della Repubblica (per i v.p.o.) in uno con i Consigli giudiziari (per la nomina dei magistrati di riferimento e l'organizzazione di corsi teorico-pratici) è stata solo di recente introdotta dal C.S.M. (circolari del 26 maggio 2003), innovando le precedenti disposizioni in materia,

In sostanza ci si trova dinanzi ad un progetto di formazione propedeutico all'esercizio delle funzioni, ed anche per questo di fondamentale importanza, per cui si attribuisce essenzialmente al Consiglio giudiziario un rilevante carico di oneri organizzativi e valutativi che, sommato alle altre numerose competenze dell'organo decentrato di autogoverno della magistratura (con particolare riferimento alla formazione iniziale degli uditori giudiziari), può pregiudicarne l'efficacia operativa.

Per quanto attiene alla c.d. formazione permanente, va sottolineato come è in particolare in questo importante settore di intervento che si evidenziano le carenze dell'offerta formativa destinata alla magistratura onoraria, a fronte del complesso di iniziative (corsi centrali e decentrati) organizzate per la magistratura professionale.

Nonostante il disposto dell'art. 6 della L. n. 374/1991, non può dirsi certo generalizzata l'organizzazione a cura dei Consigli Giudiziari di "corsi circondariali annuali di aggiornamento professionale" dedicati ai giudici di pace, le cui esigenze di approfondimento non possono di certo ritenersi soddisfatte in virtù della partecipazione di un numero necessariamente limitato di giudici di pace (un rappresentante per ciascun distretto di Corte d'Appello) ad alcuni incontri di studio (in numero di quattro per il 2004) organizzati a livello centrale dal C.S.M., nell'ambito del consueto programma di formazione permanente destinato ai magistrati professionali.

Difettano invece specifiche disposizioni relative al programma di formazione permanente per i giudici onorari di tribunale ed i vice procuratori onorari, anche se non mancano iniziative locali di aggiornamento professionale organizzate generalmente dai referenti distrettuali per la formazione decentrata.

L'indicazione contenuta dal paragrafo 59.6 della circolare sulle tabelle degli uffici giudiziari per il biennio 2004/2005, che prevede l'individuazione annua di quattro giornate da destinare alla formazione decentrata dei g.o.t. e v.p.o., rappresenta indizio della necessaria valorizzazione della formazione, rischiando però di non trovare concreta realizzazione in assenza di un'adeguata struttura di supporto.

Solo nel corso degli ultimi anni, il C.S.M. ha curato delle iniziative di formazione a livello centrale destinate esclusivamente ai magistrati onorari, con specifico riguardo alla nuova competenza penale del giudice di pace, mediante l'organizzazione di due incontri di studio nel febbraio 2003 aperti alla partecipazione dei coordinatori degli uffici circondariali del giudice di pace, cui ha fatto seguito analoga iniziativa, destinata ai vice procuratori onorari, nel marzo del 2004.

L'analisi dell'esistente conduce ad una serie di considerazioni che militano tutte in favore dell'esigenza di una maggiore qualificazione dell'attività di formazione della magistratura onoraria, valorizzando la necessità di preconstituire un progetto formativo specifico per la variegata realtà della magistratura onoraria (tale da ricomprendere tutte varie figure non togate nei vari settori della giurisdizione), predisponendo una struttura stabile specificamente destinata a modulare iniziative di formazione e di aggiornamento professionale dirette ai magistrati onorari.

Detta organizzazione non può che avere la sua sede operativa in ambito distrettuale, mutuando le ragioni che hanno portato alla creazione della rete decentrata dei formatori operanti presso le varie Corti d'Appello, così da consentire un intervento più capillare e gestibile, anche con riferimento alla peculiarità dei destinatari dell'offerta formativa.

La posizione assunta nel tempo dal Consiglio sul tema della formazione, anche della magistratura onoraria, si è gradualmente evoluta rispetto ad un iniziale atteggiamento volto alla centralizzazione della funzione formativa anche a livello operativo, per cui si è assistito ad una progressiva valorizzazione di stabili momenti di confronto a livello di realtà operative territoriali, riservando alle iniziative centrali il compito di creare momenti di riflessione funzionali all'elaborazione di organiche linee di orientamento.

Nel momento in cui si è andata affermando la tendenza alla prevedibilità ed uniformità delle decisioni, sulla base del progressivo consolidamento della giurisprudenza, come forma di garanzia della uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge e come affermazione del principio della efficienza complessiva del servizio giustizia, si è tracciato un rapporto tra momento dell'orientamento in sede centrale e concreta sperimentazione in sede locale che deve essere inteso in senso biunivoco, che trae linfa da una continua osmosi tra le esigenze formative filtrate dalle più articolate realtà operative e l'elaborazione di contenuti e metodologie suggerite a livello centrale.

Si individua pertanto l'esigenza della realizzazione di una struttura organizzativa a livello decentrato, che possa curare sia l'aspetto della formazione iniziale che quella permanente di tutta la magistratura onoraria, deputata esclusivamente a tali compiti.

Indicazioni in tal senso sono state raccolte dall'ottava commissione durante una serie di audizioni di rappresentanti delle varie categorie di magistrati onorari, negli incontri organizzati dal C.S.M., nonché nel corso del periodico corso dedicato alla "Formazione dei formatori", in cui si è anche potuta operare una ricognizione delle varie iniziative decentrate aperte alla partecipazione dei magistrati onorari.

Al contempo si sono monitorati i positivi risultati derivati da "esperienze pilota" nate spontaneamente, come ad es. nel distretto di Milano, in cui opera un "osservatorio permanente per la formazione dei giudici di pace", come diretta emanazione del locale Consiglio giudiziario.

Gli obiettivi che si intendono perseguire mediante la creazione di una struttura distrettuale specificamente deputata alla formazione della magistratura onoraria possono essere così sinteticamente riepilogati:

- a) **offrire alle varie categorie in cui si suddivide la magistratura onoraria un'offerta formativa** capace di soddisfare le esigenze di una platea di utenti che richiedono, per caratteristiche inerenti alle modalità di selezione, all'origine e soprattutto alla peculiarità delle attribuzioni, una caratterizzazione specifica e diversificata;
- b) **strutturare un organismo di gestione della formazione con caratteristiche di innovativa compartecipazione** sia di rappresentanti delle categorie destinatarie dell'offerta di formazione (idonei a contribuire concretamente all'elaborazione di programmi empiricamente funzionali all'esigenze dell'utenza), sia dell'avvocatura;
- c) **consentire ai Consigli Giudiziari di avvalersi del contributo essenziale e operativo di una struttura destinata alla formazione** (modulata sulla base di una proposta di composizione operata dal Consiglio giudiziario e successivamente vagliata dal Consiglio superiore della magistratura, v. *infra*) cui vengono delegate le attività di organizzazione della formazione iniziale e permanente;
- d) **consentire la predisposizione di moduli formativi e di metodologie didattiche** funzionali sia alla tipologia delle attribuzioni dei magistrati onorari che alla natura dei soggetti destinatari dei

processi formativi, con adeguata valorizzazione di tematiche di carattere ordinamentale e deontologico;

e) **ottimizzare il periodo di tirocinio pratico** mediante la **selezione** mirata di figure professionali specificamente qualificate nel processo di formazione dei magistrati onorari, anche mediante un loro coinvolgimento nei corsi teorico-pratici laterali e successivi al tirocinio;

f) consentire ai magistrati affidatari ed al Consiglio giudiziario **una più approfondita valutazione del periodo di tirocinio** e di selezione della magistratura onoraria, in conseguenza dell'attività di formazione di cui al capo g);

g) sperimentare un modello di "formazione permanente obbligatoria", mediante la previsione di una **cogente partecipazione alle attività organizzate** dalla struttura di formazione, funzionale anche ai fini della valutazione per la conferma nell'incarico di magistrato onorario e per l'eventuale passaggio ad altra funzione onoraria; con il C.S.M. cui compete il compito di ratifica delle designazioni operate dai Consigli giudiziari,

h) determinare un **raccordo collaborativo** con la rete dei referenti per la formazione decentrata e l'eventuale individuazione di criteri di formazione comune ai vari distretti, e l'esame periodico di un consuntivo dell'attività svolta.

In tal senso si delibera pertanto la costituzione, presso ciascuna sede di Corte d'Appello, di una **Commissione per la formazione della magistratura onoraria**, quale emanazione del locale Consiglio giudiziario e dallo stesso proposta per la nomina al C.S.M., con durata biennale (eventualmente rinnovabile per ciascuno dei suoi componenti per un altro biennio), formata da sette componenti, individuati all'interno delle varie funzioni in cui si articola la magistratura onoraria per valorizzare le specifiche professionalità, ed in cui si ritiene di dover coinvolgere anche un rappresentante dell'avvocatura, dalle cui fila provengono per larga parte i magistrati onorari, sicuramente attenta alla loro massima professionalità.

Per la composizione della Commissione verranno pertanto selezionati, a seguito di apposito interpello distrettuale diretto ad acquisire le disponibilità, sulla base di specifica esperienza (anche didattica) nell'ambito della formazione professionale, con particolare riguardo al settore di competenza della magistratura onoraria, acquisita sulla base dell'attività professionale svolta, pubblicazioni scientifiche, partecipazioni a corsi (anche in qualità di docente), comprovata capacità organizzativa, pregresso ruolo di affidatario di magistrati onorari in tirocinio:

-- **due magistrati** (uno per il settore penale ed uno per il settore civile) operanti nel distretto con un'anzianità di servizio di almeno cinque anni di funzioni giudiziarie;

-- **un avvocato** indicato dai Consigli dell'Ordine del distretto;

-- **un giudice di pace** (sentito il rappresentante dei giudici di pace nel Consiglio giudiziario);

-- **un giudice onorario aggregato;**

-- **un giudice onorario di tribunale;**

-- **un vice procuratore onorario.**

Il necessario raccordo della Commissione con il Consiglio giudiziario sarà assicurato mediante il collegamento costituito dal (o dai) componente(i) togati di quest'ultimo organo.

Le attività della Commissione avranno riguardo allo specifico professionale delle varie categorie di magistrati onorari, e si svilupperanno mediante la realizzazione periodica di incontri di studio (anche di supporto alle attività di tirocinio pratico) diretti all'approfondimento di temi giuridici di interesse ed attualità ed alla valorizzazione di profili deontologici, mediante coinvolgimento di rappresentanti della magistratura togata e di quella onoraria, dell'avvocatura e del mondo universitario, nonché ad un confronto sulle esperienze giurisprudenziali all'interno degli uffici.

Nella predisposizione dell'attività di formazione si indica la possibilità di prevedere anche iniziative di carattere interdistrettuale che, secondo lo schema sottoindicato, accorpando distretti vicini, consentano un più ampio confronto delle rispettive esperienze:

SARDEGNA: (Cagliari)

SICILIA: (Palermo, Catania, Messina, Caltanissetta)

CALABRIA: (Reggio Calabria, Catanzaro)

PUGLIA E BASILICATA: (Bari, Lecce, Potenza)

CAMPANIA: (Napoli, Salerno)

LAZIO E UMBRIA: (Roma, Perugia)

ABRUZZI E MOLISE: (L'Aquila, Campobasso)

TOSCANA: (Firenze)

EMILIA ROMAGNA e MARCHE: (Bologna, Ancona)

PIEMONTE E LIGURIA: (Torino, Genova)

LOMBARDIA: (Milano, Brescia)

TRIVENETO: (Venezia, Trento, Trieste).

Per quanto riguarda le modalità organizzative della costituenda struttura di formazione, abbinabile a un iniziale periodo di sperimentazione, si ritiene praticabile la possibilità di consentire l'utilizzazione, per le attività di organizzazione delle iniziative di studio e di consultazione dei materiali di approfondimento, dei presidi dei referenti distrettuali per la formazione decentrata, che assicureranno la loro collaborazione in materia.

Gli impegni di spesa per le attività di formazione saranno sostenuti con l'assegnazione di fondi ad ogni distretto per la formazione e l'aggiornamento professionale della magistratura onoraria, imputati al Presidente della Corte d'Appello, in misura proporzionale al numero di giudici onorari attualmente in servizio presso ciascun distretto, per un importo complessivo per l'anno 2004 di € 310.000,00 secondo le modalità ed i criteri di ripartizione stabiliti con specifica delibera consiliare di prossima emanazione, cui si fa rinvio.

Al contempo si segnala, non solo per le regioni ricomprese dalla previsione di cui all'art. 116 Costituzione, l'opportunità di giovare di fonti di finanziamento pubblico in ambito locale nell'ambito della potestà regionale di organizzazione della giustizia di pace, nozione che non può non ricomprendere anche l'attività di formazione.

I Consigli Giudiziari provvederanno pertanto ad un interpellato tra i magistrati di ciascun distretto, mediante la comunicazione della presente circolare, diretta ad acquisire le disponibilità per il conferimento dell'incarico (*biennale*) di componente della **Commissione per la formazione della magistratura onoraria**, sulla base dei curricula degli aspiranti, tra cui selezioneranno due magistrati (uno per il settore civile ed uno per il settore penale).

Per tale attività non è previsto alcun esonero dall'ordinaria attività di ufficio, mentre ogni valutazione ai fini del conferimento di ulteriori incarichi nell'ambito della formazione è rimessa alla Nona Commissione.

Analoga diffusione della presente circolare verrà garantita all'interno dei magistrati onorari (giudici di pace, giudici onorari aggregati, giudici onorari di tribunale, vice procuratori onorari) in servizio presso ciascun distretto, per acquisire analoghe disponibilità all'assunzione dell'incarico di componente della Commissione (mediante presentazione di una domanda corredata da tutti gli elementi utili alla valutazione), che saranno valutate dal Consiglio giudiziario per l'individuazione dei quattro componenti della Commissione in rappresentanza di ciascuna funzione onoraria.

Per l'individuazione del componente di matrice forense verrà richiesta specifica comunicazione ai Consigli dell'ordine dell'avvocatura del distretto.

Le risultanze dell'attività di selezione degli aspiranti dovranno essere comunicate all'ottava Commissione del Consiglio superiore della magistratura, cui viene delegata l'attività di coordinamento delle operazioni svolte in sede decentrata, entro la data del **31 maggio 2004**,

successivamente alla quale viene programmata la realizzazione di un incontro nazionale diretto a delineare le linee operative dell'attività di formazione delle varie Commissioni, operative a far data dal giugno/luglio 2004.