

# QUADERNI

del  
Consiglio Superiore della Magistratura

## RELAZIONE QUADRIENNALE SULL'ATTIVITÀ DI FORMAZIONE PROFESSIONALE

(gennaio 1997-dicembre 2000)



**QUADERNI DEL  
CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA**

*Anno 2001, Numero 119*

---

Pubblicazione interna per l'Ordine giudiziario  
curata dall'Ufficio Studi e Documentazione

## *A Carlo Verardi*

La *Relazione quadriennale sull'attività di formazione* non è soltanto una sintesi di quattro anni di attività consiliare in uno dei suoi settori più importanti e vitali, ma costituisce anche un bilancio della storia della formazione professionale dei magistrati italiani, quale si è andata dispiegando nel naturale evolversi delle funzioni di governo autonomo della magistratura. La storia della formazione è il frutto di un lavoro collettivo e di un progressivo coinvolgimento, che hanno visto diventare più netta nel tempo la consapevolezza del valore del dialogo e del confronto quale fattore di crescita professionale e di radicamento dell'indipendenza della magistratura.

In quest'opera creativa e feconda si è segnalata in modo particolare l'attività di Carlo VERARDI, prematuramente scomparso. Il suo apporto, insieme a quello di altri magistrati, è stato determinante in quest'ultimo lavoro come lo è stato per l'avvio della formazione professionale, al cui sviluppo egli ha cooperato quale componente del comitato scientifico e, poi, quale referente per la formazione decentrata in molte forme; con le numerose relazioni agli incontri e seminari di studio cui ha preso parte; con gli scritti che hanno fornito contributi scientifici per importanti scelte consiliari (come quelle relative proprio alla "formazione decentrata") con l'attività di formatore intensamente svolta anche nel quotidiano lavoro giudiziario, in particolare verso gli uditori. Anche nella realtà concreta degli uffici, infatti, Carlo VERARDI ha saputo porsi quale punto costante di riferimento, dentro e fuori la magistratura, contribuendo, con entusiasmo e con la sua straordinaria cultura giuridica, con la naturale disponibilità al dialogo e al confronto, con la sua capacità di cogliere i fermenti più nuovi nell'orizzonte giurisprudenziale, ad un profondo rinnovamento culturale delle prassi per l'affermazione dei diritti e l'effettività della giurisdizione nella vita di ogni giorno.

A Carlo VERARDI, che pur così giovane con il suo esempio ha onorato la magistratura italiana segnando profondamente anche la storia della formazione professionale, il Consiglio intende dedicare questa Relazione, quale segno di gratitudine e di affetto.

*Seduta dell'Assemblea plenaria  
del 24 Ottobre 2001*



## NOTA INTRODUTTIVA

Il tema della formazione è stato al centro dell'attività della Nona Commissione per l'importanza che questo aspetto riveste.

In armonia con l'istituzione dei referenti distrettuali e, in una prospettiva più ampia, con il nuovo spirito europeo, questa relazione, che segue quella elaborata nel 1995 ed è stata approvata l'11.7.2001 dall'assemblea plenaria del CSM, si propone di promuovere una riflessione critica sulle molteplici valenze della formazione, quale presupposto per una rinnovata professionalità, stimolo ad una più efficiente e consapevole organizzazione giudiziaria, occasione di costante confronto con le realtà esterne alla magistratura.

Un sincero ringraziamento, anche a nome degli altri componenti della Nona Commissione, professori Eligio Resta e Giuseppe Riccio, consiglieri Manuela Romei Pasetti, Paolo Angeli, Gianfranco Gilardi, deve essere rivolto ai professori Antonio Gambaro e Giorgio Spangher ed ai dottori Francesco Cassano, Domenico Chindemi, Maria Giuliana Civinini, Armando D'Alterio, Sergio Di Amato, Giovanni Diotallevi, Massimo Fabiani, Piero Gaeta, Antonio Laudati, Guglielmo Leo, Alberto Macchia, Nicola Mazzamuto, Stefano Mogini, Alfredo Montagna, Alessandro Pepe, Luca Pistorelli, Raffaele Sabato, Giuseppe Salmè, Irene Tricomi, Carlo Maria Verardi, che hanno contribuito a questo lavoro con entusiasmo, abnegazione ed encomiabile spirito collaborativo.

Analogo sentito ringraziamento deve essere formulato ai magistrati segretari dottoresse Giuseppina Casella, Donatella Ferranti, Monica Garzia, al funzionario dirigente della segreteria della Nona Commissione, dott. Massimo Siepi, e a tutto il personale addetto alla stessa che, con infaticabile dedizione, hanno contribuito alla riuscita del lavoro.

Roma, luglio 2001

IL PRESIDENTE DELLA NONA COMMISSIONE  
Margherita Cassano



# INDICE

## CAPITOLO PRIMO

### IL CONTESTO E LE RAGIONI ATTUALI DELLA RIFLESSIONE SULLA FORMAZIONE PROFESSIONALE DEI MAGISTRATI

1.A.	Formazione e fase evolutiva della giurisdizione . . . . .	15
1.B.	L'efficienza della giurisdizione quale bisogno prioritario della società civile e delle sue istituzioni . . . . .	18
1.C.	Ruolo e caratteri dell'organizzazione giudiziaria quali fattori di conformazione dello strumento formativo . . .	23
1.C.1.	Le peculiarità dell'organizzazione giudiziaria e l'inesistenza di modelli di riferimento "esportabili" . . . . .	23
1.C.2.	La costruzione "dall'interno" di un modello di formazione per la magistratura italiana . . . . .	25
1.D.	La nuova dimensione europea e internazionale dell'attività giudiziaria . . . . .	26
1.E.	La formazione nell'ordinamento interno . . . . .	30
1.E.1.	Il dovere costituzionale di leale cooperazione fra poteri dello Stato . . . . .	30
1.E.2.	La collaborazione con gli interlocutori istituzionali . . .	32
1.E.3.	Il confronto con gli altri operatori del diritto . . . . .	33
1.F.	Le modifiche ordinamentali e processuali . . . . .	35
1.G.	Il nuovo ruolo della magistratura onoraria . . . . .	37
1.H.	Le modifiche della formazione preliminare . . . . .	43
1.I.	Le nuove modalità di accesso alla funzione giudiziaria . .	50
1.I.1.	La magistratura togata . . . . .	50

1.I.2. La magistratura onoraria. In particolare, i giudici di pace . . .	54
1.L. La modifica delle strutture consiliari . . . . .	60
1.L.1. Le strutture consiliari impegnate nella formazione professionale dei magistrati togati . . . . .	60
1.L.2. Le strutture consiliari impegnate nella formazione professionale dei magistrati onorari . . . . .	63
1.M. Le circolari del Consiglio: la nuova disciplina del tirocinio e la formazione permanente decentrata . . . . .	64
1.M.1. Formazione decentrata e tirocinio degli uditori . . . . .	66
1.N. L'incremento qualitativo e quantitativo della formazione professionale dei magistrati . . . . .	68

## CAPITOLO SECONDO

### RICOGNIZIONE DELL'ATTIVITÀ DEL QUADRIENNIO

Premessa . . . . .	75
2.A. L'offerta formativa nel quadriennio 1997/2000 . . . . .	77
2.B. Il confronto con il triennio precedente sotto il profilo dell'offerta formativa . . . . .	82
2.C. La valutazione statistica della partecipazione ai corsi su base soggettiva . . . . .	84
2.D. Il confronto con il triennio precedente sotto il profilo della partecipazione ai corsi . . . . .	125
2.E. La valutazione statistica della partecipazione ai corsi su base oggettiva . . . . .	130
2.F. La valutazione statistica del gradimento per i corsi espresso su base oggettiva . . . . .	146
2.G. La valutazione di impatto formativo per grandi aree tematiche . . . . .	150
2.H. L'esame delle richieste formative desumibili dalle schede di partecipazione . . . . .	158
2.I. Le prime esperienze di formazione decentrata e l'avvio della rete dei referenti distrettuali . . . . .	176

## CAPITOLO TERZO

### LINEE GUIDA E PROSPETTIVE FUTURE DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE DEI MAGISTRATI

3.A. La formazione. Alcune premesse teoriche . . . . .	183
3.A.1. Peculiarità della formazione del magistrato . . . . .	183
3.A.2. Che cos'è la formazione? Concezioni della formazione e evoluzioni dei contesti organizzativi e culturali . . . . .	184
3.A.3. Approcci diversi per acquisire competenze diverse . . .	187
3.B. La formazione decentrata . . . . .	193
3.B.1. Le linee culturali e la "quantità" dell'offerta da erogare al centro. L'interazione tra attività formative a livello cen- trale e decentrato . . . . .	193
3.B.2. La rete dei formatori locali. Profili organizzativi e strut- turazione della rete . . . . .	201
3.B.3. La sequenza di sviluppo della formazione decentrata . .	203
3.B.4. I contenuti ed i metodi della formazione decentrata . .	205
3.B.5. I profili organizzativi e di strutturazione della rete dei formatori . . . . .	212
3.C. La formazione permanente . . . . .	215
3.C.1. L'evoluzione dei moduli formativi . . . . .	215
3.C.2. La formazione permanente . . . . .	216
3.C.3. La scelta dei docenti . . . . .	219
3.D. La formazione iniziale . . . . .	221
3.D.1. La nuova disciplina del tirocinio degli uditori giudizia- ri (d.p.r. 17 luglio 1998) . . . . .	221
3.D.2. La definizione delle finalità del tirocinio . . . . .	221
3.D.3. Gli organi della formazione: natura e compiti . . . . .	222
3.D.4. La durata del tirocinio . . . . .	225
3.D.5. La documentazione dell'attività di tirocinio . . . . .	226
3.D.6. Contenuti e modalità di svolgimento del tirocinio . . . .	228
3.D.7. Il tirocinio mirato . . . . .	228
3.D.8. Gli incontri di studio per gli uditori giudiziari . . . . .	229
3.D.9. I relatori degli incontri di formazione iniziale . . . . .	232
3.D.10. La valutazione dell'uditore nel tirocinio ordinario . . . .	233
3.D.11. La valutazione finale . . . . .	234

3.D.12. La valutazione nella fase di formazione complementare . .	234
3.D.13. Le soluzioni alla prova dei fatti . . . . .	235
3.E. La sperimentazione: i laboratori di autoformazione . . .	236
3.E.1. I laboratori. Finalità e ragioni della sperimentazione . .	236
3.E.2. Organizzazione, strumenti operativi, contenuti del primo laboratorio per giudici e pubblici ministeri minorili e della famiglia . . . . .	238
3.E.3. Il corso sperimentale di “autoformazione” professionale per magistrati di sorveglianza ed altri magistrati addetti alle funzioni penali . . . . .	243
3.F. La formazione dei dirigenti . . . . .	247
3.G. La formazione della magistratura onoraria . . . . .	252
3.H. Le prospettive future della formazione . . . . .	255
3.H.1. La formazione permanente. L’apertura alle culture non giuridiche . . . . .	255
3.H.2. Il confronto con gli altri operatori del processo . . . . .	258
3.H.3. Le iniziative con le Autorità indipendenti . . . . .	260
3.H.4. Il supporto alla specializzazione ed alla riconversione . .	261
3.H.5. Il supporto alla corretta fruizione degli strumenti informatici . . . . .	263
3.H.6. Le sinergie tra i percorsi collettivi ed individuali di formazione e l’organizzazione del lavoro . . . . .	266
3.H.7. La formazione quale supporto permanente al lavoro degli uffici . . . . .	267
3.H.8. La formazione quale supporto permanente al lavoro degli uffici: i contenuti . . . . .	270
3.H.9. Le future prospettive metodologiche della formazione permanente . . . . .	275
3.I. La valutazione della formazione: un problema aperto . .	280

#### CAPITOLO QUARTO

#### LA DIMENSIONE EUROPEA E INTERNAZIONALE DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE DEI MAGISTRATI

4.A. Verso lo spazio giudiziario europeo: un bisogno formativo centrale a fronte di un percorso contraddittorio e incompiuto . . . . .	289
--	-----

4.B. La formazione come strumento per la legittimazione delle istituzioni giudiziarie nell'Europa dei cittadini e dei diritti umani . . . . .	296
4.C. La formazione internazionale ed europea del C.S.M. . . . .	306
4.C.1. I contenuti dell'offerta formativa . . . . .	312
4.C.2. La rete europea di formazione giudiziaria . . . . .	314
4.D. Questioni aperte e prospettive . . . . .	318
4.D.1. Le strutture comunitarie e interne preposte alla formazione . . . . .	318
4.D.2. Le strutture consiliari di fronte ai nuovi obiettivi europei . . . . .	321

## CAPITOLO QUINTO

### STRUTTURE E ORGANIZZAZIONE NELLA PROSPETTIVA DI UN ASSETTO STABILE DELLA FORMAZIONE

5.A. Le risorse e la loro utilizzazione . . . . .	331
5.B. I nodi organizzativi e progettuali della formazione . . . . .	335
5.C. Gli strumenti per assicurare il massimo grado di partecipazione dei magistrati alle attività di formazione . . . . .	343
5.D. La collaborazione con gli interlocutori istituzionali del C.S.M. nelle attività di formazione . . . . .	349
5.E. La prospettiva di un nuovo assetto organizzativo funzionale alla formazione professionale dei magistrati quale componente essenziale dell'autogoverno consapevole della magistratura e dell'esercizio responsabile della giurisdizione . . . . .	351

