

## **SESTA COMMISSIONE**

### **INDICE**

#### **RISOLUZIONI e DELIBERE DI CARATTERE GENERALE**

**Rapporto tra politica e giurisdizione, con particolare riferimento al tema del rientro nel ruolo della magistratura di coloro i quali abbiano ricoperto incarichi di Governo e attività politica e parlamentare. (Delibera del 21 ottobre 2015)**

**Partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale. (Delibera del 24 luglio 2014)**

**Risoluzione concernente la grave difficoltà in cui versano gli uffici giudiziari determinata dalla carenza di organico del personale amministrativo e dei magistrati. (Risoluzione del 15 giugno 2016)**

**Applicabilità dell'istituto del collocamento fuori ruolo ai magistrati che svolgono attività internazionale. (Delibera del 10 dicembre 2014)**

\*\*\*\*\*

#### **FORMAZIONE**

**Linee programmatiche sulla formazione e l'aggiornamento professionale dei magistrati per l'anno 2017. (Delibera del 7 settembre 2016)**

\*\*\*\*\*

#### **TIROCINIO DEI MAGISTRATI**

**Nuovo regolamento per la formazione iniziale dei magistrati ordinari in tirocinio. (Delibera del 13 giugno 2012. Aggiornamento al 3 maggio 2017)**

**Rapporto tra politica e giurisdizione, con particolare riferimento al tema del rientro nel ruolo della magistratura di coloro i quali abbiano ricoperto incarichi di Governo ed attività politica e parlamentare.**

**Candidabilità e, successivamente non ricollocamento in ruolo dei magistrati che siano candidati ad elezioni politiche od amministrative, ovvero che abbiano assunto incarichi di governo nazionale, regionale e negli enti locali.**

*(Delibera del 21 ottobre 2015)*

Il Consiglio superiore della magistratura, nella seduta del 21 ottobre 2015, ha deliberato di adottare la seguente proposta ai sensi dell'art. 10 della legge 195/1958:

**“1. Premessa. L’evoluzione dei rapporti tra giurisdizione e politica**

Questo Consiglio superiore intende affrontare in modo organico e propositivo il tema dell’impegno *in politica* dei magistrati, cioè la loro *partecipazione diretta* alla attività dei partiti e l’impegno nelle competizioni politico elettorali internazionali, nazionali o locali, ovvero, ancora, la assunzione di cariche politiche all’interno delle istituzioni del governo, nazionale o locale.

La materia va affrontata tenendo conto della recente evoluzione del ruolo della giurisdizione nelle società contemporanee. E delle relative implicazioni sul piano delle relazioni istituzionali, ed in particolare dei rapporti tra politica e magistratura.

L’ordinamento democratico italiano, come gli ordinamenti di altri paesi dell’occidente avanzato, vive un momento di grande trasformazione. Oggi, la giurisdizione è fisiologicamente chiamata ad intervenire in settori nuovi e a risolvere conflitti sociali di particolare significato. La sempre maggiore complessità dell’esistente, dovuta anche alla evoluzione scientifica e alla globalizzazione dei rapporti sociali ed economici, porta la magistratura ad essere la prima istituzione ad incontrare soggetti e interessi nuovi alla ricerca di una legittimazione. Accade ad esempio sui terreni della libertà di religione, delle questioni eticamente sensibili o dei diritti fondamentali, quali la condizione dei migranti e il diritto di asilo. In altri termini, nei momenti in cui il legislatore non è tempestivo nelle sue determinazioni, i soggetti e gli interessi nuovi vanno alla ricerca di un altro varco istituzionale. Lo trovano proprio nella magistratura, data la sua natura di potere diffuso con l’obbligo di non denegare giustizia.

Inoltre, da tempo, la magistratura è in prima linea là dove terrorismo, corruzione e crimine organizzato diventano grandi fenomeni sociali. Il progressivo allargarsi dell’azione pubblica ha fisiologicamente dilatato il controllo di legalità sulle attività politico-amministrative e su chi direttamente le gestisce. Di tal che, sempre più spesso, l’esercizio della azione penale finisce per condizionare le dinamiche finanziarie, industriali e politiche del nostro paese.

Tali considerazioni, attinenti alla evoluzione del ruolo della giurisdizione registratasi dall’immediato dopoguerra ai giorni nostri, si coniugano con l’evoluzione del nostro sistema politico-istituzionale avvenuto negli ultimi decenni. La “crisi della rappresentanza” dei partiti ha portato alla affermazione di *leadership* personali o di partiti carismatici formati non su un programma ma sulla figura e il richiamo mediatico del candidato di turno. In questo contesto, a partire dagli anni novanta, si inserisce una ulteriore peculiarità. Gruppi politici, in crisi di autorevolezza, cercano magistrati noti al pubblico per le indagini svolte o incarichi di prestigio ricoperti per candidarli ad assemblee elettive o affidargli incarichi di governo, spesso nel tentativo di lanciare segnali rassicuranti a comunità segnate da forme varie di illegalità. L’operazione è, peraltro, agevole in competizioni dove “liste bloccate” o “chiamate dirette” sono nelle mani dei *leader* politici, locali o nazionali. Certo, non sempre la “cooptazione” ha le stesse ragioni. Ma, in ogni caso, certe operazioni pongono la questione del come garantire una effettiva e visibile separazione tra giustizia e politica e quindi di individuare le condizioni affinché certe opzioni del singolo magistrato non danneggino la credibilità della intera giurisdizione.

Questi motivi spingono ad affrontare il tema dell’impegno *in politica* dei magistrati, nel tentativo di aggiornare le “chiavi di lettura dell’esistente” e di formulare proposte che assecondino

l'esigenza di preservare, in uno all'indipendenza ed all'imparzialità dell'esercizio della giurisdizione, l'immagine e la credibilità complessiva della magistratura.

Sul punto la Costituzione fornisce una indicazione di principio che riconosce la particolarità del ruolo istituzionale dei magistrati, laddove affida alla legge la possibilità di limitarne il diritto di iscrizione ai partiti politici. La Costituzione nulla dice, invece, in ordine alla possibilità di limitare il diritto dei magistrati di partecipare, come candidati, alle elezioni politiche e/o amministrative o di assumere incarichi di governo a livello nazionale o locale. Né si esprime in merito alla possibilità di limitare o vietare per legge il rientro in ruolo dei magistrati che abbiano ricoperto cariche elettive.

In altri termini, il magistrato gode, come cittadino, dei diritti politici. E d'altronde, sarebbe un errore rinunciare a priori alla professionalità e alla sensibilità dei magistrati nelle istituzioni rappresentative. Ma le cautele si impongono. Oggi solo la legge elettorale per il parlamento nazionale si fa carico del problema. Si tratta, tuttavia, di presidi ancora deboli.

Il codice deontologico dell'Associazione Nazionale Magistrati, aggiornato sul tema nel 2010, indica un percorso per evitare cadute di stile e atteggiamenti inopportuni. E lo stesso CSM negli ultimi anni è più volte tornato sull'argomento, occupandosi in particolare della questione del "ritorno" del magistrato alle funzioni giurisdizionali dopo un incarico politico. Le soluzioni adottate, tuttavia, vanno integrate da un intervento del legislatore che renda più omogenea e completa la regolamentazione della materia.

## **2. Le forme di manifestazione dell'impegno in politica del magistrato.**

Prima di effettuare una sintetica ricognizione delle regole vigenti sulla *partecipazione attiva* del magistrato alla vita politica e di formulare alcune proposte finalizzate a salvaguardare la fiducia dei cittadini nella giurisdizione, è opportuno ricordare le fattispecie che vedono il magistrato impegnato, in prima persona, in una competizione elettorale o in un incarico di governo.

Al riguardo, vengono in rilievo i casi in cui il magistrato abbia assunto una carica pubblica di fonte elettiva (quali quelle di parlamentare, nazionale o europeo, consigliere regionale, provinciale, comunale o circoscrizionale, presidente di regione o di provincia, sindaco, presidente di circoscrizione) ovvero di governo nazionale (presidente del Consiglio dei Ministri, Ministro, vice-ministro, sottosegretario di Stato) o locale (assessore regionale, provinciale o comunale).

A queste specifiche ipotesi se ne aggiunge una ulteriore, ossia il caso in cui il magistrato si sia candidato ad una carica pubblica di fonte elettiva ma non abbia ricevuto poi il consenso sufficiente per risultare "eletto".

I fattori che sono dotati di più evidente incidenza attengono, in primo luogo, alla natura dell'organo e delle funzioni presso il quale il magistrato assume la carica politico-istituzionale, transitandosi per una gamma assai vasta di possibilità che vanno dal Parlamento europeo al consiglio circoscrizionale.

Analogamente, rilevante appare, nella dimensione considerata, il bacino elettorale di riferimento, che spazia dai milioni di elettori della macroregione alle poche centinaia di un piccolo comune.

Significativa importanza assume, del pari, l'inserimento del candidato all'interno di una lista che vede tutti i candidati in libera competizione ovvero l'attribuzione, nei suoi confronti, di una posizione privilegiata (quale quella di capolista nel c.d. "*Italicum*") tale da accrescere le sue *chances* di elezione a prescindere dalla misura del successo personale.

Ancor più radicale appare, poi, lo iato tra le ipotesi in cui il magistrato partecipi ad una competizione elettorale, sottoponendosi al giudizio dei cittadini, e quelle in cui il suo inserimento nella compagine di governo, centrale o locale, avvenga *ex post*, in conseguenza di una designazione ed in virtù, in buona sostanza, di un meccanismo di vera e propria cooptazione.

Le ipotesi sin qui descritte non esauriscono, peraltro, la gamma delle modalità attraverso cui i magistrati ordinari possono venire in contatto con il mondo della politica e dell'amministrazione: il riferimento attinge all'attribuzione, sulla scorta di scelte sostanzialmente fiduciarie, di ruoli di alta collaborazione in ambito parlamentare o governativo ovvero nel contesto delle cc.dd. autorità

indipendenti, rispetto ai quali, tuttavia, il contemperamento dei valori coinvolti assume connotazioni differenti in ragione del carattere eminentemente tecnico di siffatti incarichi.

### **3. Le cautele da adottare in presenza di una decisione del magistrato di partecipazione attiva alla vita politica.**

E' diffusamente avvertita l'opportunità di segnare un più rigoroso limite di demarcazione tra le funzioni giurisdizionali e l'attività di rappresentanza politica o di governo che i magistrati hanno diritto di perseguire ed assumere in quanto espressione del diritto universale di partecipazione alla vita pubblica per il progresso dello Stato, secondo l'art. 51 della Costituzione (*"tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge"*)<sup>1</sup>.

Naturalmente non è in discussione la libertà di pensiero dei magistrati sul piano politico.

Il diritto di voto e il diritto di eleggibilità che ad essi si assicura, garantiscono quella libertà.

Nondimeno, la funzione di garanzia che la Costituzione assegna alla Magistratura giustifica, per non dire impone, la fissazione di limiti a garanzia della stessa dignità dei magistrati e della loro funzione.

Sul punto non è ultroneo ricordare che secondo la Corte costituzionale *"le funzioni esercitate e la qualifica rivestita dai magistrati non sono indifferenti e prive di effetto per l'ordinamento costituzionale (sentenza n. 100 del 1981). Per la natura della loro funzione, la Costituzione riserva ai magistrati una disciplina del tutto particolare, contenuta nel titolo IV della parte II (artt. 101 e ss.): questa disciplina, da un lato, assicura una posizione peculiare, dall'altro, correlativamente, comporta l'imposizione di speciali doveri"* (cfr. Corte costituzionale n. 224/2009).

I magistrati debbono essere non soltanto superiori ad ogni parzialità, ma anche al di sopra di ogni sospetto di parzialità; condizione, questa, difficilmente compatibile con quella ricerca del consenso che fisiologicamente caratterizza l'agone politico.

Lo strumento operativo da cui dipende il bilanciamento tra il diritto individuale del magistrato ad offrire il proprio contributo al tessuto delle istituzioni democratiche di rappresentanza politica e di governo e la necessità di garantire che tale partecipazione avvenga nel rispetto dei valori di integrità della selezione politica e della funzione giurisdizionale è costituito dalla disciplina delle concrete modalità e condizioni a cui il rappresentante dell'ordine giudiziario può avere accesso ad incarichi politici e dalla fissazione di limiti alla possibilità di tornare ad esercitare la giurisdizione.

Per quanto riguarda il primo dei profili normativi indicati – quello delle condizioni di accesso per il magistrato ad incarichi politici o di governo – appare ormai indifferibile la modifica normativa, già in passato richiesta dal Consiglio<sup>2</sup>, che introduca, a livello di fonte primaria, la regola per cui, indipendentemente dalla localizzazione dell'ente territoriale e dalla modalità di accesso alla funzione amministrativa (elezione o designazione per svolgere le funzioni di sindaco, presidente della Provincia, presidente della Regione, consigliere ovvero assessore comunale, provinciale e regionale) occorre, comunque, il collocamento in aspettativa del magistrato.

---

<sup>1</sup> Titolari del diritto di elettorato passivo sono anche i magistrati, secondo quanto riconosciuto dalla Corte costituzionale la quale, con la sentenza n. 224/2009, ha affermato che essi *"- e non sono possibili dubbi in proposito - debbono godere degli stessi diritti di libertà garantiti ad ogni altro cittadino e che quindi possono, com'è ovvio, non solo condividere un'idea politica ma anche espressamente manifestare le proprie opzioni al riguardo"*. La Corte di cassazione, dal canto suo, ha riferito tale diritto alla sfera dei *"diritti inviolabili della persona"* di cui all'art. 2, Cost.. La circostanza che l'elettorato passivo rappresenti un diritto politico fondamentale induce a ritenere poco praticabili eventuali soluzioni normative che intendessero stabilire un limite massimo di permanenza in aspettativa per mandato elettorale, peraltro allo stato limitato alla sola categoria dei magistrati.

<sup>2</sup> Sul tema cfr. delibera 28 aprile 2010. E per avere contezza dell'ampiezza e complessità del dibattito consiliare sul tema, si vedano altresì le discussioni plenarie sul caso del dott. Nicastro (sedute del 17 e 18 febbraio 2010).

Ad oggi, infatti, per le cariche politiche e/o amministrative presso enti locali territoriali, la legge vigente<sup>3</sup> non prevede aspettativa obbligatoria e, conseguentemente, i magistrati possono assumere incarichi politico-amministrativo elettivi presso gli enti locali territoriali quali quelli di sindaco, presidente della provincia o della regione, consigliere comunale, provinciale e regionale, presidente o consigliere circoscrizionale o l'incarico di assessore, proseguendo contemporaneamente l'esercizio delle funzioni giurisdizionali con il solo limite della diversità degli ambiti territoriali.

La descritta contestualità funzionale è sicuramente in grado di inquinare l'immagine del magistrato che operi contemporaneamente in due settori della vita pubblica tanto diversi e ontologicamente alternativi; appare quindi indispensabile che sia introdotto con legge ordinaria un meccanismo – del tutto analogo a quello già vigente per la candidatura e l'eventuale successiva elezione alla Camera dei Deputati ed al Senato della Repubblica<sup>4</sup> – in forza del quale il magistrato, all'atto dell'accettazione della candidatura<sup>5</sup> nonché durante l'espletamento di tutto il mandato, debba necessariamente trovarsi in aspettativa, con conseguente collocamento fuori ruolo<sup>6</sup>.

Nella medesima prospettiva ed allo stesso fine è auspicabile un intervento legislativo primario che, sempre a salvaguardia dell'immagine di autonomia ed indipendenza della funzione giurisdizionale, impedisca che un magistrato si proponga come amministratore attivo nel medesimo territorio nel quale, senza soluzioni di continuità, ha appena svolto attività giurisdizionali, rischiando in tal modo di creare un'oggettiva confusione di ruoli e di funzioni, di per sé idonea ad appannare l'immagine di imparzialità. Il transito diretto, nello stesso contesto umano e materiale, dalle funzioni giudiziarie a quelle politiche rischia di gettare un'ombra di strumentalità all'esercizio pregresso delle prime, nonché legittima la preoccupazione che i titolari di poteri pubblici si avvalgano dei *“poteri connessi alla loro carica per influire indebitamente sulla competizione elettorale, nel senso di alterare la par condicio fra i vari concorrenti attraverso la possibilità di esercitare una captatio benevolentiae o un metus publicae potestatis nei confronti degli elettori”* (Corte Cost. n. 5 del 1978; n. 344 del 1993).

Appare in tal senso necessario che la disciplina in tema di eleggibilità dei magistrati chiamati a ricoprire cariche pubbliche nelle amministrazioni degli enti locali sia arricchita da una regola analoga a quella oggi vigente per le elezioni al Parlamento<sup>7</sup>, la quale impone, al fine sia di

---

<sup>3</sup> La causa di ineleggibilità prevista dall'art. 60, n. 6 D.Lgs. n. 267/00 si riferisce, infatti, ai magistrati che svolgono funzioni giurisdizionali nell'ambito territoriale della circoscrizione elettorale. Non sussistono invece cause di ineleggibilità o di incompatibilità nei casi in cui il magistrato sia eletto o nominato assessore nell'ambito di circoscrizione o di giunta locale situata fuori dal territorio ove esercita le funzioni giurisdizionali. Analoga regola vale per gli assessori esterni di cui all'art. 47, comma 3, del D.Lgs. n. 267/00.

La Legge 2 luglio 2004, n. 165, affidando la determinazione della disciplina a ciascun ente regionale, non ha introdotto una previsione generale dell'obbligo di aspettativa per l'assunzione delle cariche elettive regionali, cosicché è tuttora possibile che il magistrato svolga, contemporaneamente, le funzioni politico-amministrative e quelle giudiziarie, sia pure in differenti ambiti territoriali.

<sup>4</sup> Si veda l'art. 8 del T.U. 30 marzo 1957, n. 361, per l'elezione della Camera dei Deputati, applicabile sia al Senato della Repubblica in forza del rinvio previsto all'art. 5 del D.Lgs. n. 533/1993 (*“Testo Unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica”*), sia al Parlamento Europeo in virtù dell'art. 51 della Legge n. 18/1979 (*“Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia”*). Sempre con riferimento agli incarichi nazionali, l'art. 47 della Legge n. 146/1980 prevede obbligo di collocamento in aspettativa per coloro che siano chiamati all'ufficio di Ministro o di Sottosegretario.

<sup>5</sup> Qualora si stabilisse l'obbligo per il magistrato di porsi in aspettativa a partire da un momento temporalmente troppo distante da quello del voto, tale circostanza, peraltro poco in linea con l'esperienza pratica (secondo cui normalmente le candidature sono selezionate non molto prima delle elezioni), potrebbe costituire un ostacolo insormontabile all'esercizio del diritto di partecipazione agli incarichi pubblici del magistrato, in specie se l'aspettativa fosse *“senza assegni”*, come accade oggi per gli incarichi negli enti locali.

<sup>6</sup> Giova, peraltro, evidenziare come nella prassi del C.S.M. sia stata accolta, nei casi di nomina di un magistrato ad assessore regionale c.d. *“esterno”*, un'interpretazione estensiva, avallata dalla giurisprudenza amministrativa, delle disposizioni che prevedono l'aspettativa per i dipendenti pubblici che abbiano assunto cariche pubbliche.

<sup>7</sup> L'art. 8 del T.U. 30 marzo 1957, n. 361 stabilisce a tal proposito che *“i magistrati - esclusi quelli in servizio presso le giurisdizioni superiori -, anche in caso di scioglimento anticipato della Camera dei deputati e di elezioni suppletive, non sono eleggibili nelle circoscrizioni sottoposte, in tutto o in parte, alla giurisdizione degli uffici ai quali si sono*

preservare adeguatamente l'immagine di imparzialità sia di evitare pretestuose strumentalizzazioni dell'attività giudiziaria svolta, che i magistrati non si candidino nelle circoscrizioni sottoposte, in tutto o in parte, alla giurisdizione degli uffici ai quali si sono trovati assegnati o presso i quali hanno esercitato le loro funzioni per un congruo periodo antecedente la data di accettazione della candidatura.

In questa prospettiva verrebbe valutata positivamente una modifica volta ad aumentare il predetto termine di sei mesi, anche differenziando tra cariche elettive e nomine frutto di designazione politica.

Con riguardo agli assessori cosiddetti "esterni" si potrebbero introdurre disposizioni limitative ancora più incisive. Costoro, infatti, in quanto nominati senza rivestire una carica nell'organo elettivo corrispondente, verrebbero sostanzialmente cooptati dal *leader* regionale o locale di turno, nel momento dell'assunzione dell'incarico; e quindi solo cautele temporali più robuste potranno fugare il sospetto che funzioni giudiziarie precedentemente svolte abbiano determinato la "chiamata" del politico.

Le misure indicate, ad opinione dell'Organo di governo autonomo della magistratura, sono idonee, con riferimento al profilo concernente la possibilità di esponenti dell'ordine giudiziario di accedere a cariche elettive o di governo, a realizzare un equilibrato e soddisfacente componimento tra le diverse istanze coinvolte, considerato che ferma restando l'ineliminabile garanzia del diritto fondamentale di cui all'art. 51 della Costituzione, offrono strumenti atti a salvaguardare il valore dell'immagine pubblica di imparzialità della funzione giurisdizionale percepita dai cittadini dei territori interessati.

#### **4. Il ricollocamento in ruolo dei magistrati "non eletti", "eletti" o "designati".**

Le considerazioni sin qui svolte pongono in luce la centralità del tema relativo alle regole del ricollocamento in ruolo dei magistrati che abbiano partecipato, senza successo, ad una competizione elettorale o che, al contrario, siano stati eletti, così come dei magistrati che abbiano ricoperto incarichi politico-amministrativi di natura non elettiva.

E', infatti, evidente come, pure in questa fase, possa da un lato determinarsi una situazione di scarsa serenità nell'esercizio della funzione giudiziaria per il magistrato che, avendo appena concluso una esperienza politica o di gestione amministrativa, si possa trovare ora a decidere su ambiti di interessi o (anche su) questioni politiche che, a quella esperienza, possano in qualche modo collegarsi o riferirsi; e che, dall'altro lato, ciò possa causare quell'appannamento dell'immagine di imparzialità che rappresenta un inaccettabile *vulnus* alla sua legittimazione politica e culturale nei confronti dei cittadini, in nome dei quali la giustizia è amministrata.

Ma è altrettanto evidente come una regolamentazione di quel delicato momento che intendesse privilegiare nettamente le istanze connesse alla tutela della imparzialità delle funzioni giudiziarie (ovvero dell'immagine di essa), dilatando le limitazioni connesse alla riassunzione delle funzioni giudiziarie, è suscettibile, di fatto, di condizionare in maniera forte l'esercizio dei diritti di partecipazione del magistrato, costituendo un potente disincentivo all'assunzione dell'incarico. Peraltro non va dimenticato come l'art. 51 della Costituzione stabilisca, al comma 3, che "*chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive ha diritto (...) di conservare il suo posto di lavoro*"; ciò che ulteriormente rende problematica, quantomeno per gli incarichi elettivi, la previsione, all'atto della conclusione dell'incarico, di un obbligatorio collocamento in altri plessi, pur importanti e qualificanti, dell'amministrazione dello Stato.

Sempre in premessa ed al fine di un più efficace inquadramento delle questioni in rilievo, occorre osservare come le limitazioni che possono astrattamente porsi con riferimento al rientro il ruolo del magistrato che abbia partecipato ad una elezione, sia stato eletto o abbia svolto un incarico politico non elettivo, sono sostanzialmente di natura territoriale (con il divieto di essere destinato ad una determinata sede giudiziaria, evidentemente in rapporto con il territorio dell'ente presso il quale

---

*trovati assegnati o presso i quali hanno esercitato le loro funzioni in un periodo compreso nei sei mesi antecedenti la data di accettazione della candidatura*".

sia stato assunto l'ufficio pubblico) o di natura funzionale (con il divieto di essere destinato, ad es., a funzioni giudicanti o requirenti, oppure a funzioni monocratiche o collegiali, ovvero a funzioni penali, civili ecc.).

Tanto premesso, analizzando la questione dei limiti al ricollocamento in ruolo per le differenti tipologie di incarico, giova rilevare come il caso della candidatura alle elezioni, seguita dalla mancata elezione, sia disciplinato per i soli incarichi politici elettivi nazionali (Camera dei Deputati e Senato della Repubblica<sup>8</sup>). In tal caso, l'art. 8 del T.U. 30 marzo 1957, n. 361 stabilisce un divieto quinquennale di esercizio delle funzioni giudiziarie nella circoscrizione nell'ambito della quale si sono svolte le elezioni<sup>9</sup>; e dal momento che tale circoscrizione è *tendenzialmente* diversa da quella in cui il magistrato esercitava le funzioni al momento delle elezioni (cfr. art. 8, a mente del quale il magistrato non è eleggibile se aveva esercitato le funzioni in un ufficio compreso nella circoscrizione elettorale "*nei sei mesi antecedenti la data di accettazione della candidatura*"), deve concludersi che, quantomeno a livello di legislazione primaria, potranno darsi dei casi, i quali anzi costituiranno l'ipotesi più frequente, in cui il magistrato non eletto potrà tornare ad esercitare le medesime funzioni nella stessa sede di provenienza.

Nessuna regola è invece dettata, a livello di normativa primaria, quanto alla partecipazione alla competizione per l'elezione ad un ente territoriale; sicché, stando alla vigente disciplina legislativa, un magistrato in servizio, ad es., presso il Tribunale di Roma potrebbe candidarsi alle elezioni del Consiglio provinciale di Roma e rientrare, in caso di mancata elezione, presso il medesimo ufficio.

Giova, nondimeno, rilevare come il C.S.M., facendosi carico delle carenze della disciplina legislativa, abbia già stabilito, in sede di normazione secondaria, e segnatamente con la circolare P-13378/2014 del 24 luglio 2014 una serie di significative limitazioni all'atto del rientro in ruolo: a) che il magistrato non eletto possa rientrare nella sede di provenienza soltanto quando si sia candidato nell'ambito di una circoscrizione elettorale non compresa nel territorio del distretto di appartenenza e, comunque, tale distretto non sia competente *ex art. 11 c.p.p.* rispetto a quello ove si sono svolte le elezioni (art. 124, comma 2); b) che ove il posto non sia disponibile, egli sia assegnato, con concorso virtuale, previo interpello e nel rispetto dei limiti indicati, ad altro posto vacante di ufficio di pari livello della stessa sede, di altri uffici del medesimo distretto o di distretto viciniore (art. 124, comma 2); c) che nel caso in cui la candidatura sia stata presentata nella circoscrizione compresa nel territorio del distretto di provenienza si proceda, con concorso virtuale, all'assegnazione di un posto vacante in distretto viciniore, purché diverso da quello competente *ex art. 11 c.p.p.* (art. 124, commi 3 e 4). Inoltre, lo stesso magistrato non può essere destinato, né può esservi trasferito per almeno un quinquennio, a sedi del distretto, o dei distretti, nel quale o nei quali fossero ricomprese la circoscrizione o le circoscrizioni elettorali nell'ambito della quale o delle quali il magistrato fosse stato candidato ovvero del distretto o dei distretti competenti *ex art. 11 c.p.p.* (v. art. 124, comma 6 della circolare citata).

Consegue alle considerazioni svolte che ove si ritenesse offrire alla normativa secondaria, responsabilmente adottata dal C.S.M., una "copertura" a livello "primario", il legislatore potrebbe disciplinare più articolatamente il caso della mancata elezione presso il Parlamento e, soprattutto, presso un ente territoriale. In particolare, proprio in quest'ultimo caso, potrebbe stabilirsi il divieto di rientrare in ruolo in una sede giudiziaria che si trovi entro la circoscrizione elettorale in cui si

---

<sup>8</sup> In realtà il richiamo operato dall'art. 5 del D.Lgs. n. 533 del 1933, Testo unico delle leggi recanti norme per la elezioni del Senato, al citato art. 8, concerne le sole condizioni di ineleggibilità, sicché quest'ultima disposizione può essere estesa alle elezioni per il Senato della Repubblica solo in forza di apposita operazione ermeneutica.

<sup>9</sup> Ciò in quanto il magistrato che abbia partecipato alla campagna elettorale e svolto attività finalizzata alla raccolta del consenso ha necessariamente instaurato, sulla porzione di territorio compresa nella circoscrizione elettorale, relazioni personali e politiche che possono appannare l'immagine di imparzialità ed indipendenza che deve costituire costante connotato dell'*habitus* degli appartenenti all'Ordine giudiziario (artt. 101, comma 2, e 104, comma 1, Cost.). In questo senso anche la sentenza della Corte Costituzionale n.172 del 1982..

siano svolte le elezioni; o magari potrebbe introdursi un vincolo temporale alla possibilità di esercitare le funzioni giudiziarie nella circoscrizione nel cui ambito si sono svolte le elezioni<sup>10</sup>.

Viceversa, dopo la scadenza del mandato elettorale, per i tutti gli incarichi (elettivi e non), viene in rilievo la disciplina più generale del rientro in ruolo del magistrato destinato a funzioni diverse da quelle giudiziarie, dall'art. 50 del D.Lgs. 5 aprile 2006 n. 160.

Per il caso di cessato esercizio di una "funzione elettiva extragiudiziaria", l'art. 50 prevede il ricollocamento in ruolo in una sede diversa vacante, appartenente ad un distretto sito in una regione diversa da quella in cui è ubicato il distretto presso cui è posta la sede di provenienza, nonché in una regione diversa da quella in cui, in tutto o in parte è ubicato il territorio della circoscrizione nella quale il magistrato è stato eletto. Fa eccezione a questa disciplina l'ipotesi in cui il magistrato, prima di assumere la funzione elettiva extragiudiziaria, fosse assegnato alla Corte di cassazione, alla Procura generale presso la Corte di cassazione ovvero alla Direzione Nazionale Antimafia; uffici in relazione ai quali, avuto riguardo all'estensione nazionale delle rispettive competenze, è di fatto impossibile attivare il meccanismo sopra indicato<sup>11</sup>.

Inoltre, il C.S.M., con la citata circolare P-13378/2014 del 24 luglio 2014, ha stabilito che in ogni caso, il magistrato che abbia svolto il mandato elettorale non può essere assegnato, né vi può essere trasferito per almeno un quinquennio, al distretto o ai distretti ove si trova la circoscrizione territoriale nella quale egli è stato eletto nonché al distretto o ai distretti competenti *ex art.* 11 c.p.p. (art. 124, comma 7)<sup>12</sup>.

Anche in questo caso il legislatore sarà chiamato a valutare se sia necessario che le stringenti limitazioni che la normativa secondaria del C.S.M. ha già stabilito, in maniera complementare ai vincoli contemplati dalla normativa primaria, debbano essere rafforzati da analoghe previsioni di rango legislativo, magari proprio con riferimento al limite temporale per l'eventuale trasferimento nel territorio in cui si sia svolta la campagna elettorale.

Venendo, infine, agli incarichi non elettivi, l'art. 50 del D.Lgs. 5 aprile 2006, n. 160 prevede che il ricollocamento in ruolo avvenga, senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato, nella medesima sede, se vacante, o in altra sede, e nelle medesime funzioni.

Ne consegue che in caso di incarichi nel governo nazionale (presidente del Consiglio dei Ministri, Ministro, vice-ministro, sottosegretario di Stato) ovvero in quello locale (assessore regionale, provinciale o comunale "esterno") il magistrato, all'atto della cessazione della carica, potrà rientrare in ruolo nel posto precedentemente occupato.

Anche in questo caso le norme secondarie previste dalla Circolare n. 13378 stabiliscono limiti molto più stringenti, prevedendo che il magistrato il quale abbia svolto l'incarico politico-amministrativo non possa essere assegnato, né vi possa essere trasferito per almeno un quinquennio, al distretto o ai distretti ove si trova la circoscrizione territoriale nella quale egli abbia ricoperto la carica pubblica, nonché del distretto o dei distretti competenti *ex art.* 11 c.p.p. (art. 125, comma 2).

Conclusivamente, va posto, in un orizzonte innanzitutto culturale, il tema che lambisce il prolungato svolgimento di attività politico istituzionali sull'*habitus* professionale del magistrato e la incidenza sulla sua professionalità e sulla sua *forma mentis*, in ipotesi di tale gravidanza da

---

<sup>10</sup> E' appena il caso di sottolineare come la necessità di un siffatto intervento sarebbe destinata a ridimensionarsi (anche se non ad esaurirsi del tutto) ove, raccogliendo l'auspicio del Consiglio, il legislatore intendesse inibire la possibilità di concorrere ad una carica elettiva in un ente locale il magistrato che esercitasse le funzioni giudiziarie, al momento delle elezioni, nella medesima circoscrizione territoriale in cui si siano svolte le elezioni medesime.

<sup>11</sup> Analoga previsione è contenuta nella circolare P-13378/2014 del 24 luglio 2014, secondo cui i magistrati provenienti da uffici a giurisdizione nazionale sono restituiti al posto di appartenenza, se vacante, o, altrimenti, ricollocati ad altro posto vacante, previo interpellato e con concorso virtuale (art. 124, comma 8).

<sup>12</sup> Nel caso dei magistrati fuori ruolo che, in costanza di destinazione a funzioni non giudiziarie, si siano candidati o siano stati eletti o siano stati chiamati a svolgere un incarico pubblico presso un ente locale, essi sono destinati, mediante concorso virtuale, ad un posto vacante, esclusi quelli compresi nei distretti in cui sia stata presentata la candidatura o siano stati eletti ovvero siano stati chiamati a ricoprire una carica pubblica, nonché di quelli compresi nell'ambito dei competenti distretti *ex art.* 11 c.p.p. (artt. 124, comma 9 e 125, comma 2).



consigliare o, addirittura imporre il transito, alla fine della esperienza politica, nei ranghi dell'Avvocatura dello Stato o della dirigenza pubblica.

Sotto questo aspetto, a fronte di fattispecie che introducano tale opzione quale alternativa rispetto al ritorno all'esercizio delle funzioni giurisdizionali, magari connotato da stringenti vincoli territoriali e funzionali, potrebbe pervenirsi, nei casi di lunghissima, ininterrotta permanenza negli scranni parlamentari o di governi nazionale o locale, ad una interpretazione del precetto di cui all'art.51 comma 3 Cost., fondata su una lettura più ampia del concetto di "posto di lavoro".

La tutela costituzionale della permanenza del posto di lavoro può essere infatti intesa quale garanzia del mantenimento delle funzioni pubbliche specifiche esercitate prima dell'impegno politico nella misura in cui per qualità, quantità e durata di esso non sembri essere stato reciso il legame culturale e professionale con l'attività giurisdizionale. Ove, invece, l'allontanamento sia stato radicale e persistente tanto da fare perdere al singolo la traccia intellettuale dell'impegno nella giurisdizione, vanificando irreversibilmente il relativo bagaglio professionale –tanto da far venire in dubbio la stessa utilità pratica di un apporto professionale tecnicamente ormai destrutturato- la garanzia al mantenimento del posto può probabilmente essere attuata anche con l'attribuzione di una funzione pubblica diversa, purchè equivalente sotto il profilo della responsabilità del livello retributivo e del prestigio professionale.

\*\*\*\*\*

Giova altresì evidenziare come accanto alle limitazioni di carattere territoriale possa essere opportuno, in alcuni casi, individuare vincoli di carattere funzionale, al fine di evitare che lo svolgimento, da parte del magistrato che abbia concluso la propria esperienza politico-amministrativa, di taluni ruoli giudiziari, caratterizzati da maggiore esposizione pubblica o dal peculiare ambito degli interessi incisi, possa negativamente riflettersi sull'imparziale esercizio della funzione giudiziaria o sull'immagine di essa.

Sul punto va sottolineato come in passato lo stesso C.S.M. avesse stabilito, con la circolare C.S.M. n. 12046 dell'8 giugno 2009, che il magistrato che avesse presentato la candidatura o fosse stato eletto (ovvero avesse esercitato il mandato amministrativo nell'ambito di una circoscrizione elettorale compresa nel distretto di appartenenza) dovesse essere obbligatoriamente destinato, all'atto del ricollocamento in ruolo, a funzioni giudicanti; scelta, motivata dall'esigenza di evitare i rischi di una eccessiva sovraesposizione e di un potenziale appannamento dell'immagine di indipendenza e terzietà, sul rilievo che lo svolgimento delle funzioni di pubblico ministero comporti una maggiore e ben più ampia personalizzazione<sup>13</sup>.

Tale opzione – che il giudice amministrativo aveva, in più occasioni, ritenuto giustificata dal "rischio di letture personalistiche della funzione requirente esercitata immediatamente dopo il mandato politico-amministrativo e il conseguente *vulnus* all'immagine di indipendenza e terzietà dell'azione della magistratura"<sup>14</sup> – è stata tuttavia abbandonata dalla nuova circolare P-13378/2014 del 24 luglio 2014, che ora consente anche la destinazione del magistrato in un ufficio requirente.

Sul punto va sottolineato che, in specie con il nuovo assetto degli uffici di procura scaturente dalla riforma dell'ordinamento giudiziario, caratterizzato da una più forte impronta gerarchica e conseguentemente da una accentuazione dei meccanismi di controllo interno degli uffici, l'esigenza di evitare che tra i consociati si diffonda il dubbio di "forzature personalistiche" sussiste soprattutto con riferimento alle funzioni giudicanti che, anche nel settore penale, sono quelle realmente investite di poteri processuali fortemente incidenti sui diritti fondamentali delle persone. In questa prospettiva appare preferibile che l'introduzione di eventuali *caveat* riguardi specificamente le funzioni giudicanti più che quelle requirenti, con la previsione dell'obbligo di destinazione a funzioni collegiali (di primo o di secondo grado); e ciò in specie con riferimento ai magistrati che

---

<sup>13</sup> Per la relazione alla delibera del C.S.M. del 13 aprile 2005, "*la destinazione agli uffici giudiziari giudicanti di primo grado comporta, con riguardo alla generalità dei compiti, una contestuale assunzione di funzioni collegiali e monocratiche, tali per cui i rischi di una rilevante personalizzazione debbono ritenersi esclusi o fortemente limitati*".

<sup>14</sup> V. *ex multis* T.A.R. per il Lazio 11 ottobre 2013, n. 8779, ric. Narducci; T.A.R. per il Lazio, Sez. I-quater, 3 giugno 2015, n. 7765, ric. Marino; nonché T.A.R. Lazio, 27 aprile 2006, n. 2991.

abbiano svolto incarichi di governo caratterizzati dalla concreta gestione politica di interessi riferibili alla generalità dei consociati, a livello nazionale (es. presidente del consiglio dei ministri) o territoriale (sindaco o presidente di una giunta regionale o provinciale).

Il Consiglio, alla luce delle suesposte considerazioni  
delibera

di trasmettere la presente proposta al Ministro della giustizia perché adotti ogni iniziativa nell'ambito delle proprie attribuzioni al fine di:

- introdurre, a livello di fonte primaria, la regola per cui, indipendentemente dalla localizzazione dell'ente territoriale e dalla modalità di accesso alla funzione amministrativa (elezione o designazione per svolgere le funzioni di sindaco, presidente della Provincia, presidente della Regione, consigliere ovvero assessore comunale, provinciale e regionale) occorre, comunque, il collocamento in aspettativa del magistrato;

- promuovere un intervento legislativo che, sempre a salvaguardia dell'immagine di autonomia ed indipendenza della funzione giurisdizionale, impedisca che un magistrato si proponga come amministratore attivo nel medesimo territorio nel quale, senza soluzioni di continuità, ha appena svolto attività giurisdizionali, rischiando in tal modo di creare un'oggettiva confusione di ruoli e di funzioni, di per sé idonea ad appannare l'immagine di imparzialità;

- promuovere un intervento legislativo, prevedendo che la disciplina in tema di eleggibilità dei magistrati chiamati a ricoprire cariche pubbliche nelle amministrazioni degli enti locali sia arricchita da una regola analoga a quella oggi vigente per le elezioni al Parlamento, la quale impone, al fine di preservare adeguatamente l'immagine di imparzialità sia di evitare pretestuose strumentalizzazioni dell'attività giudiziaria svolta, che i magistrati non si candidino nelle circoscrizioni sottoposte, in tutto o in parte, alla giurisdizione degli uffici ai quali si sono trovati assegnati o presso i quali hanno esercitato le loro funzioni per un congruo periodo antecedente la data di accettazione della candidatura, aumentando il vigente termine di sei mesi e differenziando tra cariche elettive e nomine frutto di designazione politica;

- introdurre, quanto agli assessori cosiddetti "*esterni*", disposizioni limitative più incisive, in quanto nominati senza rivestire una carica nell'organo elettivo corrispondente, e sostanzialmente cooptati dal *leader* regionale o locale di turno, nel momento dell'assunzione dell'incarico, prevedendo cautele temporali più robuste per fugare il sospetto che funzioni giudiziarie precedentemente svolte abbiano determinato la "chiamata" da parte di titolari di cariche politiche;

- disciplinare i casi in cui il prolungato svolgimento di attività politico istituzionali imponga il transito, alla fine della esperienza politica, nei ranghi dell'Avvocatura dello Stato o della dirigenza pubblica;

- disciplinare, in alternativa, la garanzia al mantenimento del posto da parte del magistrato transitato per lunghi periodi nelle attività politico-istituzionali anche con l'attribuzione di una funzione pubblica diversa, purché equivalente sotto il profilo della responsabilità del livello retributivo e del prestigio professionale;

- introdurre, nei casi di rientro in ruolo dopo avere ricoperto incarichi politici, limiti all'esercizio delle funzioni giudicanti, con la previsione dell'obbligo di degnazione a funzioni collegiali (di primo o di secondo grado), in specie con riferimento ai magistrati che abbiano svolto incarichi di governo caratterizzati dalla concreta gestione politica di interessi

riferibili alla generalità dei consociati, a livello nazionale (es. presidente del consiglio dei ministri) o territoriale (sindaco o presidente di una giunta regionale o provinciale).”

La presente proposta viene trasmessa al Ministro della Giustizia.

## **Partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale.**

*(Delibera del 24 luglio 2014)*

Il Consiglio superiore della magistratura, nella seduta del 24 luglio 2014, ha deliberato di approvare la seguente proposta del CPOM:

### *“Partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale*

1. Origine della ricerca e suo svolgimento
2. La precedente analisi del 2004
3. Esiti delle attuali rilevazioni statistiche
4. Valutazione critica della realtà rilevata
5. Riflessioni conclusive e possibili linee d'intervento

#### **1. Origine della ricerca**

In data 11 settembre 2012, il Comitato per le Pari Opportunità in magistratura, considerato il tempo trascorso rispetto all'ultima rilevazione in materia, tenuto conto delle modifiche intervenute nella normativa primaria e secondaria in ordine agli incarichi direttivi e semidirettivi, ha ritenuto opportuno promuovere un aggiornamento dei dati statistici sotto il profilo delle ricadute di genere.

In particolare, si è proposto un aggiornamento, attraverso un nuovo questionario ovvero altra modalità di rilevazione statistica, dei dati relativi alla presenza delle donne in magistratura e, nell'ambito di questa, negli incarichi decisionali, intendendosi con incarichi decisionali quelli di direzione ed organizzazione degli uffici giudiziari, prestandosi precipua attenzione alla percentuale di presenza femminile in sede di legittimità, nelle cariche istituzionali funzionali al governo della magistratura nonché nelle strutture deputate alla formazione dei magistrati.

Il Comitato di Presidenza ha autorizzato l'apertura della pratica in data 13 settembre 2012 e l'Ufficio per lo sviluppo informatico consiliare ha, conseguentemente, provveduto ad acquisire i dati necessari, in particolare rilevando le diverse presenze di genere negli incarichi direttivi e semidirettivi, distinti per funzioni requirenti e giudicanti e secondo i diversi uffici giudiziari, scanditi secondo tutte le categorie di possibile riferimento: civile, penale, (lavoro, GIP/GUP), riesame, famiglia, sorveglianza, minorile, D.D.A., etc.

La rilevazione statistica si è articolata inoltre nella ripartizione dei dati secondo le macro aree nord/centro/sud e si è contestualmente occupata dell'estrapolazione della composizione per genere degli uffici di legittimità, anche vagliati a seconda del numero di uffici direttivi/semidirettivi affidati a uomini e donne.

E' stata successivamente effettuata la rilevazione dei dati inerenti alla presenza femminile nelle cariche funzionali al governo autonomo della magistratura (Consigli giudiziari, formatori decentrati, comitato scientifico, Scuola Superiore).

Ora, ai fini di una corretta comprensione del tema qui esaminato, occorre tener conto che la presente ricerca, negli intendimenti del Comitato, si è posta, *in primis*, come strumento di aggiornamento della precedente analisi conclusasi nel dicembre 2004, per un'evidente esigenza di attualizzazione del quadro conoscitivo di possibile interesse.

Contestualmente, però, attraverso il presente studio si è inteso concretizzare anche un momento di verifica del percorso compiuto e degli eventuali cambiamenti intervenuti nella realtà empirica, con riguardo ai risvolti di possibile rilievo rispetto al cruciale argomento della partecipazione equilibrata di entrambi i sessi al processo decisionale.

E ciò non solo per monitorare, nel medio periodo, l'andamento del fenomeno, ma soprattutto per testare l'utilità pratica degli strumenti correttivi introdotti nel corso del tempo con la

precipua finalità di superare o almeno ridurre la disomogeneità della presenza di genere nelle posizioni apicali.

Ponendosi la presente ricerca come momento di verifica di alcune misure di intervento adottate alcuni anni fa, è bene muovere proprio dalla ricognizione, ovviamente molto sintetica, degli esiti della precedente analoga ricerca svolta, in maniera molto approfondita e scientificamente valida, circa dieci anni fa.

Si aggiunga che, nel luglio 2013, si è avuta un'importantissima occasione di ulteriore confronto culturale presso il C.S.M., attraverso l'organizzazione del Convegno "I primi 50 anni delle donne in magistratura: quali prospettive per il futuro - La violenza di genere nella società attuale". Il Quaderno n. 162 del Consiglio Superiore della Magistratura raccoglie gli atti del menzionato Convegno, che ha visto espresse illuminanti testimonianze di vita proprio sul tema della partecipazione delle donne al processo decisionale. Peraltro, in tale sede si è proceduto a sviluppare ulteriori elaborazioni statistiche, allegate al menzionato volume, le cui emergenze sono ben utilizzabili anche nella presente sede.

## **2. La precedente analisi del 2004**

Il Quaderno n. 145 del Consiglio Superiore della Magistratura raccoglie gli atti del seminario finale, tenutosi a Roma il 13-15 dicembre 2004, nell'ambito del progetto dal titolo "La partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale", finanziato dall'Unione europea e promosso dal Consiglio stesso, al quale aderirono il Ministro della Giustizia francese, il Consiglio Generale del Potere Giudiziario Spagnolo, l'Ufficio del Pubblico Ministero presso la Suprema Corte di Giustizia Rumena ed il Ministero della Giustizia italiano.

In via di prima approssimazione, può intanto osservarsi che nel corso dei predetti lavori seminariali è emerso un dato rilevante, peraltro comune ai paesi partecipi del progetto, ovvero che ad una crescente presenza delle donne in magistratura non corrisponde una proporzionale presenza delle medesime negli incarichi di direzione ed organizzazione degli uffici giudiziari, nella magistratura di legittimità, nelle cariche istituzionali e funzionali al governo della magistratura, nonché nelle strutture deputate alla formazione dei magistrati.

La rilevata difficoltà nell'accesso da parte delle donne alla dirigenza è stata all'epoca ricondotta all'obiettivo esistenza di ostacoli sociali e strutturali che impediscono alle donne europee il passo finale verso l'integrale parificazione.

Nel corso dei lavori per la realizzazione del progetto si sono cercate di individuare le cause del divario allo scopo di escogitare gli strumenti per la rimozione degli ostacoli.

Attraverso l'analisi dei risultati dei questionari predisposti nell'ambito del progetto e compilati dai magistrati italiani, francesi e spagnoli, "la questione di genere" è stata osservata dal punto di vista interno. In tale occasione si è cioè focalizzata l'attenzione sulla percezione che i magistrati hanno della partecipazione non paritaria in taluni settori dell'organizzazione giudiziaria e delle possibili ragioni della scarsa presenza delle donne.

L'analisi dei risultati dei questionari, all'interno dei diversi ordinamenti, ha offerto importanti elementi di cognizione, valutati nella precedente occasione, pure sotto il profilo sociologico, anch'esso debitamente affrontato nel corso dei lavori con riguardo ai diversi sistemi giuridici di Francia, Italia, Spagna e Romania.

Ricordando quindi le linee progettuali elaborate nel documento di sintesi del 2004, vale la pena di sottolineare che l'idea portante del rinnovamento si è incentrata nell'obiettivo primario di sostenere e favorire una serie sinergica di interventi su piani molteplici del vissuto femminile, tali da costituire una rete protettiva a favore del superamento delle disparità di chances reali scaturenti, anche indirettamente, dall'appartenenza al genere femminile.

## **2. Esiti delle attuali rilevazioni statistiche**

Come premesso, l'Ufficio per lo sviluppo informatico ha provveduto a fornire, secondo le richieste del C.P.O.M., dati statistici inerenti le presenze di genere negli incarichi direttivi e

semidirettivi, distinti per funzioni requirenti e giudicanti e secondo i diversi uffici giudiziari; la partecipazione femminile è stata inoltre scomposta secondo le categorie di possibile riferimento: civile, penale, (lavoro, GIP/GUP), riesame, famiglia, sorveglianza, minorile, D.D.A., etc.

La rilevazione statistica si è articolata inoltre nella ripartizione dei dati secondo le macro aree nord/centro/sud e si è contestualmente proceduto all'extrapolazione della composizione per genere degli uffici di legittimità, anche vagliati a seconda del numero di uffici direttivi/semidirettivi affidati a uomini e donne.

L'acquisizione di un'articolata base di dati ha costituito un passaggio importante per lo sviluppo delle riflessioni che ora si esporranno.

I dati sono cristallizzati alla data dell'ottobre 2013 e non si è proceduto ad effettuare una successiva operazione di ulteriore aggiornamento per la ristrettezza dei tempi a disposizione.

Le evidenze numeriche dimostrano, in via di prima approssimazione, il perdurante grave deficit della presenza femminile nelle posizioni apicali.

In tal senso si consideri che, all'interno delle funzioni direttive giudicanti, nell'area del centro Italia, 17 posizioni sono ricoperte da donne e 77 da uomini e nelle requirenti, addirittura, le posizioni sono 3 su 48. Dunque, la presenza femminile supera di poco il **18%** del totale.

Analogamente, negli Uffici settentrionali il rapporto per le funzioni direttive giudicanti è di 15 a 53 (**22% circa la componente femminile**) e per le requirenti di 10 a 49 (**solo il 16 % è femminile**).

Non diversamente, nel Sud Italia, gli incarichi direttivi giudicanti sono ricoperti da 17 donne e 65 uomini (**20%**) e i requirenti da 8 donne e 58 (**soltanto cioè il 12% dei posti**) e 58 uomini.

TIPO FUNZIONE	DOVE	COME	SESSO	TOTALE
<b>DIRETTIVE</b>	CENTRO	GIUDICANTI	DONNE	17
			UOMINI	77
		REQUIRENTI	DONNE	3
			UOMINI	48
	NORD	GIUDICANTI	DONNE	15
			UOMINI	53
	REQUIRENTI	DONNE	10	
		UOMINI	49	
SUD	GIUDICANTI	DONNE	17	
		UOMINI	65	
	REQUIRENTI	DONNE	8	
		UOMINI	58	

Il nesso di chiara sproporzione non muta avuto riguardo ai ruoli semidirettivi, circa i quali spicca identicamente una grave sottorappresentanza delle donne.

TIPO FUNZIONE	DOVE	COME	SESSO	TOTALE
<b>SEMIDIRETTIVE</b>	CENTRO	GIUDICANTI	DONNE	33
			UOMINI	87
		REQUIRENTI	DONNE	3
			UOMINI	14
	NORD	GIUDICANTI	DONNE	68
			UOMINI	32
	REQUIRENTI	DONNE	7	
		UOMINI	30	
SUD	GIUDICANTI	DONNE	90	
		UOMINI	188	
	REQUIRENTI	DONNE	6	
		UOMINI	49	

Al di fuori degli incarichi dirigenziali, anche le funzioni ordinarie sono in prevalenza ricoperte dalle donne magistrato, soprattutto con attinenza al settore giudicante, che vede in quasi tutte le aree geografiche la preponderante presenza femminile.

In particolare, al Centro, le funzioni ordinarie giudicanti sono svolte da 699 donne (21,80%) e 764 uomini (24,43%), al Nord da 1013 donne (31,59%) e 772 uomini (24,68%), al Sud, da 1133 donne (35,33%) e 955 uomini (30,54%).

<b>TIPO FUNZIONE</b>	<b>DOVE</b>	<b>COME</b>	<b>SESSO</b>	<b>TOTALE</b>
<b>ORDINARIE</b>	CENTRO	GIUDICANTI	DONNE	699
			UOMINI	764
		REQUIRENTI	DONNE	163
			UOMINI	292
	NORD	GIUDICANTI	DONNE	1013
			UOMINI	772
	REQUIRENTI	DONNE	278	
		UOMINI	329	
SUD	GIUDICANTI	DONNE	1133	
		UOMINI	955	
	REQUIRENTI	DONNE	338	
		UOMINI	412	

Le funzioni ordinarie requirenti vedono comunque una maggior presenza maschile ma con un indice differenziale molto più ridotto.

Le rilevazioni statistiche riguardanti la Corte di Cassazione ancor di più corroborano la relazione di sproporzione sopra prefigurata con profili di maggiore gravità. Si consideri, infatti, che presso la Suprema Corte le funzioni direttive giudicanti sono assolte da 42 uomini e 5 donne (corrispondente al 10% dei posti) e le funzioni direttive requirenti unicamente da uomini.

Ma la sottorappresentanza è un dato comune a tutta la composizione della Corte, anche riguardo alle funzioni ordinarie: i magistrati giudicanti di Cassazione sono 211 uomini e 74 donne (26%) e i requirenti sono 66 uomini e 12 donne (15%).

Proseguendo nella disamina dei dati statistici acquisiti, va analizzato il tema della presenza di genere nelle diverse sezioni degli Uffici a seconda della materia trattata.

La componente femminile risulta senz'altro più presente nelle sezioni che trattano il contenzioso di diritto civile e di diritto del lavoro, ma è adeguatamente riscontrabile anche nel settore penale, senza cioè che sia riscontrabile un grave gap di composizione di alcuna sezione. Nelle funzioni promiscue invece la presenza sezionale femminile supera quella maschile, con 376 magistrati donne e 351 uomini. Consistente è infine la presenza femminile nelle aree del diritto delle persone e della famiglia e della tutela dei soggetti minorenni.

#### **4. Valutazione critica della realtà rilevata**

La fotografia della realtà giudiziaria, nei limiti dell'indagine statistica compiuta, fornisce significativi elementi conoscitivi, di notevole portata euristica in ordine alla morfologia dell'attuale magistratura italiana.

Intanto, il dato aggregato d'insieme ben conferma che la composizione complessiva del corpo togato è quasi per la metà femminile. Dati statistici successivi dimostrano che il trend di crescita della presenza femminile è in avanzamento continuo ed ininterrotto: nell'ultimo concorso la percentuale delle donne vincitrici è stata il 66%.

Alla data odierna del 4 luglio 2014 le donne presenti in magistratura sono 4606, per una percentuale superiore al 49% del totale, e ben presto costituiranno la maggioranza, se appunto si

consoliderà la tendenza che vede le donne vincitrici di concorso in numero di gran lunga superiore a quello degli uomini.

Valutando, di contro, i dati della presenza femminile negli incarichi direttivi e semidirettivi, le percentuali sono purtroppo di valore molto diverso.

Infatti, secondo le acquisizioni del 2013, la più elevata presenza di donne negli incarichi direttivi si registra, come si è visto prima, al Nord Italia in ambito giudicante, con una percentuale del solo 22%. Il minimo di presenza, sempre su ruoli direttivi, si riscontra invece al Sud Italia nel settore requirente, in cui si registra il solo 12% di presenza femminile.

*Rebus sic stantibus, a livello nazionale* vi sono 112 presidenti di Tribunale uomini e solo 23 donne, il 93% dei procuratori della Repubblica sono uomini, due sole donne sono presidenti di Corte di appello, nessuna donna è procuratore generale di Corte di appello, il 91% dei presidenti di sezione presso la Corte di Cassazione sono uomini, nessun Avvocato generale è donna.

Dunque, il raffronto tra componente femminile nell'intera magistratura e analoga presenza di genere negli incarichi direttivi dimostra la perdurante ed allarmante esistenza proprio della questione di genere: è lampante l'esistenza di un problema di sottorappresentazione delle donne magistrato nei ruoli apicali.

Per un ragionamento costruttivo sulla questione denunciata, è bene confrontare il dato attuale con quello del 2004 per cogliere i progressi o regressi relativi, nel breve periodo, della questione.

Nel 2004, analoghe rilevazioni denunciavano un problema di sottorappresentanza in ruoli direttivi di gran lunga più grave di quello attuale. Si pensi che, all'epoca, solo il 5,03 % dei posti direttivi era ricoperto da donne, e 18,08 dei posti semidirettivi, a fronte tuttavia, si badi, di una componente femminile in magistratura pari complessivamente al 37,63%.

Dunque, un qualche progresso in termini di partecipazione delle donne ai processi decisionali è intervenuto nell'ultimo decennio.

L'aumento complessivo della parte femminile dell'intero corpo non ha però avuto diretta e proporzionale incidenza sui ruoli apicali. Ciò intanto per un insuperabile evidente aspetto generazionale: l'ingresso di nuove forze togate in larga parte femminile non si è proiettato sull'aumento proporzionale dell'attuale presenza ai vertici degli uffici giudiziari per questioni di età ed anagrafiche.

Invero, non può trascurarsi che i dati attuali sono in parte ancora condizionati da un atto discriminatorio a monte, cioè il divieto di accesso in magistratura, che le donne hanno sofferto sino al 1965. Probabilmente, anche le recentissime innovazioni ordinamentali, come configurate nel decreto legge n. 90/2014, con la riduzione a 70 anni dell'età lavorativa, ridurranno di molto il gap generazionale del sistema.

Occorrerà quindi attendere un adeguato lasso temporale per verificare se un'adeguata proporzione tra ingressi nell'ordine ed approdi ai posti direttivi risulti effettivamente rispettata ed eventualmente in che misura.

Per completezza, si aggiunga che i dati acquisiti in occasione del Convegno tenutosi il 4 luglio 2013 presso il CSM comprovano la scarsissima partecipazione delle donne agli organismi rappresentativi. Le componenti femminili del CSM nella presente consiliatura in scadenza sono due togate e nessuna laica. Anche valutando la composizione dei consigli giudiziari o gli incarichi di formazione scientifica, può approssimativamente ritenersi esistente una consistente sottorappresentazione della quota femminile.

## **5. Riflessioni conclusive e possibili linee d'intervento**

Soltanto dal 1965 è stato consentito alle donne l'accesso in magistratura in attuazione della legge 9 febbraio 1963 n. 66, che ha permesso a tutti di concorrere alle cariche e agli impieghi pubblici. Nel 2002 si è registrato un ingresso in magistratura per il 65,4% di magistrati donna e



soltanto del 34,6% di magistrati uomini. Nell'ultimo concorso la percentuale delle donne vincitrici è stata il 66%.

Dal 1992 opera il Comitato Pari Opportunità presso il Consiglio Superiore della Magistratura (istituito con delibera del 22 ottobre 1992) per realizzare quanto previsto dalla legge 10 aprile 1991 n. 125 e cioè per rilevare le disuguaglianze nello svolgimento di un'attività lavorativa che dovrebbe essere paritaria, tenendo peraltro in conto che la legge costituzionale 30 maggio 2003 n. 1 ha modificato l'art. 51 della Carta per rafforzare il valore costituzionale della uguaglianza di genere.

La storia degli interventi normativi e amministrativi del Consiglio Superiore è ricca di iniziative che hanno tentato e ancora oggi tentano di assicurare una effettiva parità in tutti i settori della vita professionale dei magistrati.

Le odierne rilevazioni dimostrano tuttavia che permane una latente resistenza culturale anche in un ordinamento, quale quello italiano, di grande tradizione democratica e giuridica, alla realizzazione di una concreta e radicata parità di genere sia nelle opportunità iniziali sia negli obiettivi finali.

Il Consiglio superiore della magistratura, attraverso il proprio Comitato per le pari opportunità prende ulteriormente atto che la composizione dell'Ordine giudiziario mette in evidenza un progressivo aumento del numero delle donne magistrato.

Come già si preannunciava nella precedente delibera del 23 febbraio 2011, un risultato acquisito è che le donne sono riconosciute per il loro valore e per il contributo che danno al vivere quotidiano e al progresso della società, al di fuori di ogni logica di discriminazione.

Rimane tuttavia critica la partecipazione paritaria agli sviluppi dell'attività professionale intrapresa, da attenzionare costantemente, trattandosi di un passaggio ineludibile per politiche di genere incisive.

D'altronde la ricerca del difficile equilibrio tra l'impegno nella professione e la cura della famiglia - la quale, storicamente e culturalmente, continua ad essere di prevalenza pertinenza femminile - costituisce non solo per le donne magistrato, ma per tutto l'ordine giudiziario, un obiettivo primario di spiccato valore positivo.

La presenza di un numero sempre crescente di donne magistrato si deve quindi riflettere ineludibilmente sulla gestione degli uffici e sull'organizzazione del lavoro del giudice. Come tale, si richiede l'adozione di misure regolative veramente funzionali all'obiettivo, da elaborarsi anche avvalendosi del confronto con le esperienze maturate nelle altre professioni legali.

In tale prospettiva, come il CSM ha già affermato (delibera 15 luglio 2009 sugli asili nido), la promozione di iniziative volte a consentire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro costituisce uno dei principali fattori di innovazione dei modelli sociali, economici e culturali e, al contempo, consente di fornire strumenti utili per rendere compatibile la sfera lavorativa con quella familiare.

L'attività consiliare, nei diversi settori nei quali si articola è da tempo attenta al tema della pari opportunità in magistratura per il pieno riconoscimento dell'impegno professionale di tutti i magistrati, uomini o donne, con la consapevolezza che un'adeguata ponderazione delle differenze di genere può offrire un contributo di efficienza e ricchezza per tutti.

Numerose e significative sono le delibere del CSM per dare attuazione agli istituti a tutela della maternità e della paternità e per promuovere una cultura di genere condivisa, offrendo alle donne magistrato pari opportunità nello sviluppo della propria professionalità.

In un'ottica di dialogo e di proficuo confronto con le altre professioni legali sui temi della parità, il CSM ha altresì promosso la costituzione della Rete dei Comitati per le pari opportunità delle professioni legali, al fine di promuovere la posizione delle donne, garantire loro condizioni professionali paritarie nell'ambito delle professioni legali e superare gli aspetti critici che derivano dalla difficoltà di conciliare il ruolo di cura della famiglia con l'attività, la formazione e l'aggiornamento professionale.

E' necessario in ogni caso continuare ad effettuare un monitoraggio costante sulla materia in esame al fine dell'adozione di ulteriori disposizioni di fonte secondaria per favorire una migliore realizzazione dell' equilibrio tra responsabilità familiari e professionali.

Si potrebbero a tale fine valutare misure per evitare che la permanenza protratta nell'ufficio per ragioni familiari determini un pregiudizio senza un'adeguata valorizzazione, ai fini degli incarichi direttivi e semidirettivi, del concreto contributo, anche di tipo organizzativo, che le donne hanno apportato all'ufficio di appartenenza.

Costante d'altra parte deve essere l'impegno del Consiglio per compensare le diverse condizioni di partenza, tenuto conto che il quadro di riferimento vede sempre un maggior costo dell'impegno lavorativo gravante sulla donna, che continua a garantire un maggior contributo alla vita familiare.

Un esempio evidente dell'attenzione che l'Organo di governo autonomo dedica a questo tema è la recente approvazione di due significative delibere sulla tematica di genere.

Nella prima, del 3 luglio 2013, in estrema sintesi, il Consiglio, pur ribadendo che l'istituto del lavoro part-time non è, allo stato, compatibile col rapporto di impiego proprio del personale di magistratura, come conformato e regolato dalla normativa vigente, nondimeno, in prospettiva di riforma, ha segnalato che alcune specifiche esigenze, di particolare gravità e rilevanza, riconosciute meritevoli di protezione, potrebbero essere tutelate attraverso la previsione eccezionale di forme di impiego flessibile, quali il lavoro a tempo parziale verticale a quota fissa, per limitati periodi di tempo ed entro contingenti prefissati, con una corrispondente rimodulazione del trattamento giuridico-economico individuale, secondo un assetto globale da definire eventualmente con legge.

La delibera merita di essere qui richiamata nella misura in cui ripristina condizioni di partenza paritarie tra i due generi, attraverso eventuali misure di diritto diseguale. In particolare, il sostegno al magistrato-madre può costituire per la medesima un'opportunità di fornire un servizio professionale di grande qualità e con modalità compatibili con lo status. Il tema, del resto, è attuale: secondo dati aggiornati al 2008, le donne rappresentano il 53% circa delle presenze nella fascia fra i trenta ed i trentacinque anni e il 57% circa nella fascia al di sotto dei trenta anni.

Un itinerario professionale di valore e qualità assicura del resto migliori *chance* di progressione futura ed è il fondamento primo per infrangere il cd. tetto di cristallo.

Quest'ultimo richiamo offre il destro per richiamare la seconda delibera menzionata risalente al 2 aprile 2014 e inerente alla Introduzione delle quote di risultato negli organismi rappresentativi. In tale occasione si è ritenuto che l'adozione di azioni positive per dare alle donne un vantaggio temporaneo nell'accedere alla classe dirigente o agli organismi rappresentativi, quale la previsione di quote, rappresenta una priorità non più rinviabile, nella consapevolezza che la realizzazione di una partecipazione realmente equilibrata impone il già cennato mutamento di prospettiva culturale e una complessa politica sociale diretta a sostenere le donne che lavorano, principalmente durante la fase in cui si occupano dell'educazione dei figli, ma anche quando sono gravate da altri oneri familiari (per esempio anziani genitori).

Il Consiglio, evidenziando la situazione di deficit di rappresentatività democratica, ha deliberato di proporre al Ministro della giustizia una modifica del proprio sistema di elezione che preveda:

- 1) la doppia preferenza di genere nella elezione della componente togata;
- 2) la riserva di una quota minima di genere di 1/3 per la componente togata;
- 3) la riserva di una quota minima di genere di 1/3 della componente laica.

Si è trattato dunque di un importante momento di espressione di una seria ed incisiva politica di genere.

Alla luce del quadro tracciato, oggettivamente fondato su puntuali rilevazioni statistiche, occorre conclusivamente ribadire l'esistenza di una questione di genere relativa alla scarsa partecipazione delle donne magistrato al processo decisionale.

Probabilmente rimane vero il dato già emerso nel sondaggio tramite il questionario sviluppato nel 2004 in ordine alla percezione delle impari opportunità in magistratura viste dall'interno. Da questo angolo visuale, la questione di genere non appare derivare da un pregiudizio o da tendenze discriminatorie di tipo culturale; di contro, la questione del tetto di cristallo deriva in larga parte da un processo di autoemarginazione derivante dalla difficoltà di conciliare obblighi lavorativi e obblighi familiari. Tale processo individuale non viene però curato né arginato dall'esterno.

Il Consiglio è peraltro consapevole, come si è detto, della necessità di monitorare costantemente i dati statistici, al fine di riflettere sulle partecipazioni delle donne al processo decisionale.

Si delibera pertanto di indicare i seguenti possibili interventi per una futura azione del sistema di autogoverno, nella direzione di promuovere la partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale:

- favorire la flessibilità della gestione del carico di lavoro e l'auto-organizzazione del lavoro, al fine di facilitare la conciliazione famiglia-lavoro;
- promuovere l'utilizzo dei moderni strumenti tecnologici (es: fax, firma digitale, e.mail) per il lavoro a casa;
- istituire asili-nido sui luoghi di lavoro;
- affinare il sistema di selezione dei dirigenti, valorizzando maggiormente le esperienze professionali maturate nella giurisdizione e negli uffici giudiziari, tenendo conto della minore mobilità che caratterizza il percorso professionale delle donne e che non deve rappresentare un indiretto fattore di discriminazione;
- rinnovare periodicamente un monitoraggio ragionato sul tema;
- adottare misure materiali di sostegno e facilitazione della dimensione familiare, favorendo altresì la salvaguardia dell'unità dei nuclei familiari garantendo la piena funzionalità degli uffici.”

## **Risoluzione concernente la grave difficoltà in cui versano gli uffici giudiziari determinata dalla carenza di organico del personale amministrativo e dei magistrati.**

*(Risoluzione del 15 giugno 2016)*

Il Consiglio superiore della magistratura, nella seduta del 15 giugno 2016, ha adottato la seguente risoluzione:

**«Gravissima situazione di criticità degli uffici giudiziari. Indispensabili ed urgenti misure in tema di risorse amministrative (Proposta al Ministro della giustizia, ai sensi dell'art. 10 L. 195 del 1958)**

### **1. La realtà del personale amministrativo in servizio presso gli uffici giudiziari**

Il Ministro della giustizia ha, più volte, evidenziato che la ricerca di una soluzione strutturale al problema dell'inadeguatezza degli organici del personale amministrativo degli uffici giudiziari costituisce uno degli obiettivi prioritari della Sua azione ed ha sempre espresso l'intento di pervenire, in tempi brevi, ad un reale e tangibile risultato di miglioramento della situazione complessiva.

Nella Relazione ministeriale sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2015, si afferma che *“la non felice congiuntura economica che ha contrassegnato questi ultimi anni, unita all'assenza di vere politiche per il personale, ha provocato un processo di progressivo invecchiamento del personale amministrativo della giustizia, tanto che i dati di fine 2014 riportavano un quadro desolante: il personale in forza all'amministrazione contava 35.625 unità su una dotazione organica di 43.702, con una scopertura del 18,48 %. A fine 2015 purtroppo la scopertura di organico presenta ancora un dato di crescita, ammontando a 34.656 unità, con una carenza di 9.046 unità, pari al 20,7 %”*.

La grave inadeguatezza dell'attuale contingente di personale in servizio presso gli uffici si profila, peraltro, non solo quantitativa, ma anche qualitativa. Infatti, anche a causa del tempo trascorso dall'ultima procedura concorsuale di assunzione, difettano negli organici nazionali proprio quelle specifiche professionalità che il mutamento del fabbisogno gestionale oggi impone di acquisire. In particolare, mancano nelle strutture giudiziarie unità munite di competenze informatiche, ingegneristiche e statistiche.

### **2. Situazione di crisi della giustizia**

A riprova della gravità della scopertura della pianta organica degli uffici giudiziari italiani, basta evidenziare come al CSM siano pervenute per conoscenza, solo dal 2013 ad oggi, le richieste di copertura urgente delle piante organiche del personale amministrativo al fine di sollecitare l'attenzione del Ministero della giustizia, in ordine ai Tribunali di Potenza, Frosinone, Catania, Napoli, Bari, Vibo Valentia, Nocera Inferiore, Roma, Monza, Santa Maria Capua Vetere, Napoli Nord, Milano, Biella, Enna, alla Corte di Appello di Roma e di Milano, alle Procure di Civitavecchia, Torino, Massa, Reggio Calabria, Lodi, dell'Ufficio di Sorveglianza di Pescara.

La carenza del personale organizzativo è un dato assodato ed assolutamente diffuso nella quasi totalità degli uffici giudiziari italiani, di primo e secondo grado, tale da determinare provvedimenti di riduzione degli orari di apertura delle cancellerie e di anticipazione del termine delle udienze penali, fino ad arrivare a provvedimenti di sospensione delle udienze penali in alcune articolazioni territoriali (cfr. sul punto il tribunale di S. Maria C. Vetere). Si registra, dunque, una riduzione della funzionalità degli uffici giudiziari che, in carenza di personale amministrativo, vedono vanificato ogni sforzo di maggiore efficienza.

Il Consiglio ha, in numerosissime occasioni, raccolto le pressanti sollecitazioni provenienti dalle diverse sedi giudiziarie, risultando aperte presso le competenti commissioni già due pratiche per eventuali proposte al Ministro della giustizia (190/VV/2015 e 11/PP/2015), segnalando, quale urgenza *“indiscutibile, in questo momento storico, che il settore giustizia soffre a causa di*

*insufficienti investimenti: la carenza di copertura degli organici di magistratura, la drammatica e quasi ventennale mancanza di turn over del personale amministrativo e la eterogenea distribuzione sul territorio del rapporto tra risorse, popolazione e domanda di giustizia hanno posto gli uffici giudiziari in condizioni di grande disagio e sofferenza che mettono quotidianamente a rischio il garantire le ordinarie prestazioni di tutela dei diritti dei cittadini. In questo contesto, sempre più asfittico, per un verso organizzazione, innovazione e informatizzazione rappresentano imprescindibili strumenti di rafforzamento dell'efficienza e di velocizzazione dei tempi della giustizia, su cui occorre investire sia dal punto di vista culturale che dell'incentivazione da parte dell'autogoverno; peraltro, ai significativi risultati già raggiunti, appare sempre più difficile aggiungere nuove prospettive e ulteriori miglioramenti proprio in ragione del costante venir meno delle risorse economiche ed umane”(delibera 23 luglio 2015).*

Analoghe sollecitazioni sono state formulate nell'ambito del tavolo paritetico tra CSM e Ministero della giustizia che da tempo si confronta sui temi della organizzazione giudiziaria, come pure in proposte contenute nella risoluzione preliminare sulla relazione al Parlamento, posta all'ordine del giorno della Assemblea Plenaria del 14 gennaio 2015 e del 28 gennaio 2015.

### **3. Impegno persistente del C.S.M. nella cultura dell'organizzazione**

Il CSM ha, a più riprese, evidenziato come sia ormai essenziale nella direzione di un ufficio giudiziario applicare un'adeguata cultura dell'organizzazione. Non a caso nell'ambito della fissazione degli indicatori generali e specifici delle attitudini direttive (e semidirettive) per il conferimento dei relativi incarichi, il T.U. sulla dirigenza, espressamente indica (cfr. paragrafo 3.2.1. della relazione introduttiva) le esperienze organizzative e la formazione specifica in materia organizzativa, e, in maniera ancor più significativa, tra gli indicatori specifici per uffici direttivi di primo grado di grandi dimensioni (art. 18 lett. d T.U.) la specifica formazione nella scienza dell'organizzazione e nelle competenze dirigenziali maturate.

Entro questa precisa direttrice di *governance*, il Consiglio da tempo ha inteso sollecitare i dirigenti degli uffici giudiziari a procedere fissando alcune priorità nella trattazione degli affari, non potendo, evidentemente, a fronte della penurie di risorse (magistrati, personale amministrativo, strutture logistiche, ecc.) procedersi senza alcuna gerarchia di valori nell'esercizio della giurisdizione.

E così, accanto alle scelte effettuate dal legislatore (art. 132 bis disp. att. C.p.p.) anche il CSM ha sollecitato i dirigenti ad operare nel settore penale e nel settore civile ad un'azione ragionata e condivisa per ridurre il debito giudiziario in modo coerente con i valori costituzionali e le esigenze della finanza pubblica.

Nel settore civile le delibere del 2012 e del 2015 in ordine ai programmi di gestione ex art. 37 d.l. n. 98 del 2011 hanno ribadito e richiesto come prioritaria la trattazione dei procedimenti ultratriennali e ultrabiennali al fine di ottenere un contenimento della spesa pubblica anche nel campo degli esborsi legati agli indennizzi corrisposti in applicazione della c.d. legge Pinto, 24 marzo 2001 n. 89. Il CSM ha ribadito come questa scelta di politica giudiziaria dovesse essere perseguita nell'ottica di ridurre la durata complessiva dei procedimenti e per garantire una giurisdizione di qualità, risolvendo le cause più antiche e più complesse.

Ovviamente ogni programmazione, come quella ex art. 37 l. cit., richiede una conoscenza approfondita dei dati, delle cause pendenti e di quelle definite. Significative sono state le difficoltà incontrate da parte dei dirigenti degli uffici giudiziari nell'esame delle pendenze, che non risultavano essere rispondenti ai dati emergenti dai registri ministeriali: sono emerse false pendenze in alcuni uffici giudiziari, conseguenti proprio al dato dell'insufficiente organico di personale amministrativo, in grado di inserire correttamente gli esiti definitivi dei procedimenti.

Dunque la carenza di personale amministrativo ha addirittura finito per incidere sulle stesse fonti di conoscenza, che sono alla base di ogni attendibile programma di gestione.

Anche nel settore penale il CSM ha preso atto della necessità di modulare le priorità, e lo ha fatto con generale riferimento alla più ampia categoria delle buone prassi, anche partendo dalla premessa

della dolorosa analisi delle condizioni in cui sono chiamati ad operare i magistrati (cfr. delibera del 14 luglio 2014 e delibera dell'11 maggio 2016).

A tal proposito deve darsi atto sia in ambito civile che penale della notevole produzione di buone prassi di organizzazione, elaborate per lo più dagli uffici giudiziari per fronteggiare alle carenze di personale amministrativo (cfr. delibera del 17 giugno 2015).

La cultura dell'organizzazione non può più prescindere da una congrua struttura logistico-organizzativa di sostegno alla attività giurisdizionale, nonché dalla costituzione non più differibile di un efficiente ufficio del giudice.

#### **4. Indispensabile approvvigionamento di risorse**

Un dato certo è che una, pur adeguata, cultura dell'organizzazione, accompagnata dalle migliori misure di razionalizzazione dell'uso delle risorse, non può fare a meno di queste ultime.

Nessun processo di innovazione può, difatti, prescindere dall'ausilio di personale amministrativo adeguato per numero e per qualificazione.

L'adeguatezza non deve, infatti essere solo quantitativa, ma anche qualitativa, in correlazione coi reali fabbisogni emergenti.

In tale direzione, appare indispensabile l'apporto di tecnici informatici, che assistano i magistrati Referenti per l'informatica nel livello distrettuale, risultando indispensabile la presenza di personale particolarmente qualificato quanto a competenza informatica presso i CISIA, che risultano i <polmoni> della organizzazione del processo civile ed in prospettiva di quello penale.

Come ben chiarito nella delibera del 13 maggio 2015 avente ad oggetto il Monitoraggio e lo studio delle problematiche attuative del Processo Civile Telematico “ci si muove nella consapevolezza che organizzazione, innovazione e informatizzazione rappresentano imprescindibili strumenti di rafforzamento dell'efficienza e di velocizzazione dei tempi della giustizia. Allo stesso tempo però, occorre rifuggire dalla tentazione di intendere l'organizzazione come sostitutiva delle risorse, e non – invece – come un metodo di ottimizzazione e di migliore gestione delle stesse che – in ogni caso - devono essere costantemente assicurate in misura adeguata. Si tratta inoltre di strumenti che devono essere governati con cura per evitare il rischio, del tutto opposto all'obiettivo prefissato, di diminuzione delle garanzie e delle concrete possibilità per i cittadini di accesso alla difesa ed alla tutela dei diritti, nonché di riduzione della centralità della funzione del giudice nel controllo e nell'esercizio della giurisdizione. (...) L'introduzione della tecnologia sottesa al Pct richiede un adeguamento culturale oltre che organizzativo: il passaggio all'atto digitale e alla sua trasmissione telematica presuppone infatti la padronanza di uno strumento tecnologico profondamente diverso da quello tradizionale (cartaceo) e quindi il possesso di cognizioni diverse da quelle tradizionalmente richieste al personale degli uffici giudiziari. L'utilizzo massivo del Pct ha evidenziato invece una insufficienza di personale qualificato in grado di rispondere alle nuove esigenze derivanti proprio dall'utilizzo delle tecnologie, determinando una situazione critica che si aggrava anche in ragione delle già descritte complessità e inefficienze tecniche, in sé, dello strumento stesso.

E' indubbio che il blocco del turn-over nelle assunzioni, che ha impedito l'ingresso di personale più giovane e quindi più edotto dal punto di vista tecnologico, costituisce una criticità centrale: ma è altrettanto indubbio che all'introduzione del pct non si è accompagnata una sufficiente preparazione del personale in servizio tale quantomeno da rendere performante la capacità di risposta del sistema giudiziario rispetto all'impatto della nuova tecnologia.

Se quindi soluzione fondamentale e ineludibile è quella dell'assunzione di “nuovo e qualificato” personale amministrativo in grado di apprendere ed utilizzare le tecnologie in uso negli uffici giudiziari, occorre predisporre un piano complessivo di formazione ed aggiornamento del personale che si accompagni, a sua volta, ad una revisione delle mansioni previste dal contratto collettivo proprio in relazione alle esigenze del p.c.t..

In tale contesto è poi necessaria l'assunzione di personale tecnico per rafforzare le strutture territoriali (C.I.S.I.A.) ed offrire adeguato supporto agli utenti nell'utilizzo degli applicativi nonché svolgere funzioni di “vigilanza e coordinamento” del personale di assistenza. Il rafforzamento del

personale tecnico è necessario da un lato per garantire la continuità del servizio, esigenza ormai ineludibile in un processo telematico, e dall'altro per offrire agli utenti un supporto costante nell'utilizzo delle nuove tecnologie". Non può a questo punto trascurarsi la necessità di reperire personale specializzato in grado di assistere il giudice civile in udienza per la verbalizzazione, avvalendosi delle nuove procedure informatiche.

La prospettiva di sviluppo del Processo Penale Telematico con l'estensione a livello nazionale dell'applicativo TIAP, come pure l'utilizzo del SICP su base nazionale, sistema più complesso ed elaborato del RE.GE, implica ulteriormente la necessità di personale amministrativo giovane, qualificato e di personale con competenze informatiche.

Come pure ulteriore ed ineludibile è la necessità di assicurare, tenuto conto dei recenti sviluppi organizzativi degli uffici giudiziari e dell'assegnazione di competenze in tema di spese e manutenzione ai dirigenti degli uffici giudiziari, la presenza di personale esperto in gestione e contrattualistica.

## **5. Proposte al Ministro della giustizia**

Il Dicastero della giustizia – se ne da' atto - ha avviato un processo di immissione di personale degli uffici giudiziari proveniente da altri ruoli delle amministrazioni pubbliche per un ammontare di circa 4000 unità e sta operando nella direzione di implementazione delle risorse, ma la situazione di grave allarme proveniente dagli uffici giudiziari, impone evidentemente l'adozione di ulteriori ed immediate misure, auspicabilmente risolutive. Sul punto il Consiglio auspica, quindi, la adozione di misure che rendano più rapide ed efficaci le procedure di mobilità.

L'art. 10 della legge n. 195/1958, riconosce al C.S.M. la possibilità di "*fare proposte al Ministro .. su tutte le materie riguardanti l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia*". Proprio in forza di tale disposizione, il Consiglio intende proporre l'adozione di misure concorrenti, che potrebbero, se attuate, portare benefici al sistema giustizia, rispetto alle criticità descritte, finalizzate a ripristinare un adeguato standard di risorse umane, adeguato sotto il profilo quantitativo e qualitativo. Si tratta, cioè, di assumere nuovo personale, le cui qualificazioni personali siano tarate veramente sui fabbisogni reali, e, congiuntamente, di implementare ulteriormente le procedure di mobilità, con prioritaria ed incentivata destinazione delle risorse verso gli uffici giudiziari.

E', peraltro, il caso di evidenziare che i risparmi di spesa, che oggi conseguono alla contrazione assoluta degli organici del personale, appaiono, almeno in parte, non effettivi, in quanto neutralizzati dai maggiori consistenti esborsi che derivano all'Amministrazione dalla scarsità delle risorse umane. Si pensi a tale fine ai danni economici derivanti dalla irragionevole durata dei processi (indennizzi cd. per legge Pinto) e dalle varie disfunzioni dell'apparato organizzativo degli uffici (es. difetti di comunicazioni e notificazioni, sospensione delle udienze, etc.).

In questa sede appare necessario ribadire che siano integrati gli organici della magistratura e che, a tal fine, siano stabilmente banditi due concorsi all'anno sino alla copertura integrale delle attuali, rilevanti, vacanze, prevedendo altresì una riduzione del periodo di tirocinio dei magistrati.

Il Consiglio, alla luce delle suesposte considerazioni,

- dato atto delle gravissime criticità riscontrate, oggetto di segnalazioni da parte di innumerevoli uffici, che denunciano l'insostenibile situazione di scopertura delle piante organiche del personale amministrativo, sollecitando l'adozione di misure urgenti di competenza ministeriale, anche con riferimento allo straordinario carico di lavoro gravante sulla Corte di cassazione;
- presto atto dei menzionati numerosi interventi operati dal CSM, a sostegno della finalità di maggiore efficienza degli uffici giudiziari, pur con risorse umane sottodimensionate;

delibera

di trasmettere la presente proposta al Ministro della giustizia perché adotti, con assoluta urgenza, ogni iniziativa nell'ambito delle proprie attribuzioni al fine di:

1. indire con urgenza procedure concorsuali straordinarie volte al reclutamento di un consistente contingente di personale amministrativo, comprensivo di una significativa quota di unità in possesso di specializzazioni tecniche di tipo informatico, statistico, ingegneristico;
2. avviare ulteriori procedure di mobilità extracompartimentale, assegnando prioritaria destinazione delle risorse agli uffici giudiziari, anche tramite adeguati incentivi, professionali o economici, fissando un termine finale di ultimazione definitiva e certa del passaggio delle nuove risorse agli uffici giudiziari di destinazione;
3. indire due procedure concorsuali all'anno per il reclutamento di magistrati, fino alla completa copertura delle vacanze di organico;
4. ridurre la durata del tirocinio dei magistrati;
5. avviare con urgenza una idonea programmazione di lungo periodo relativa a ciascun ufficio giudiziario, che preveda la valutazione delle necessità pluriennali in funzione della evoluzione della realtà politico sociale, con la previsione altresì di una idonea struttura logistico-organizzativa di sostegno all'attività giurisdizionale, e della realizzazione in termini di urgenza di un efficiente ufficio del giudice.»

La presente proposta viene trasmessa al Ministro della Giustizia.



## **Eventuale applicabilità dell'istituto del collocamento fuori ruolo ai magistrati che svolgono attività internazionale.**

*(Delibera del 10 dicembre 2014)*

Il Consiglio superiore della magistratura, nella seduta del 10 dicembre 2014, ha adottato la seguente delibera:

“osserva come la cooperazione dello Stato italiano a progetti di formazione giudiziaria di carattere internazionale sia ormai funzione imprescindibile dell'attività giurisdizionale; la presenza di magistrati italiani in organismi di giustizia internazionale è un elemento significativo che arricchisce l'esperienza della giurisdizione italiana. Peraltro lo Stato è destinatario di specifici obblighi di cooperazione per la creazione di un comune spazio europeo, non solo in campo economico, ma anche nello specifico settore della promozione, diffusione e tutela dei diritti fondamentali di indipendenza, libertà e legalità. E' evidente che laddove tale compito richieda interventi che riguardino specificamente l'architettura di poteri giurisdizionali, interlocutore essenziale sia il Consiglio superiore della magistratura, quale ente rappresentativo del potere giudiziario. In tale solco si collocano importanti delibere del CSM, con le quali l'Organo di autogoverno ha specificato l'importanza di tali compiti ed in tal senso si è mosso nel corso di questi ultimi anni, adottando “nei propri programmi e nelle proprie attività le soluzioni più coerenti.... all'interno delle competenze che la Costituzione gli affida in termini di rappresentanza e di amministrazione della giurisdizione” (delibera del 26 luglio 2006).

Orbene, in tale ottica ritiene il Consiglio che non possa trovare spazio per i magistrati che operano per il Consiglio in attività internazionali l'istituto del collocamento “fuori ruolo”, espressamente limitato solo “all'attribuzione di compiti e funzioni extra giudiziarie ed extra giurisdizionali” (Cfr. circolare P. 2766 del 6 febbraio 2008), sul solco e in attuazione di quanto previsto dagli artt. 196 e 210 Ord. giud.. In tal senso lo stesso Consiglio ha ribadito come lo svolgimento di tali attività, seppur non assimilabile all'attività giudiziaria, non possa “neppure essere, tout court, equiparato allo svolgimento di attività extragiudiziaria” (delibera 27 gennaio 2007).

Tale soluzione si impone sulla base della considerazione che l'attività dei magistrati, sebbene si svolga al di fuori dei confini nazionali, presso istituzioni di Paesi terzi, non possa che essere riferita, quale centro di imputazione di interessi, al CSM, unico ente presso cui è mantenuto un incardinamento funzionale e strutturale. In conclusione, lo svolgimento di attività internazionale da parte di un magistrato per conto del CSM non postula il collocamento fuori ruolo del medesimo; peraltro, per agevolare lo svolgimento di tali incarichi, è consentito l'utilizzo dello strumento dell'esonero, in misura totale o parziale, dal lavoro giudiziario ordinario, soluzione questa che, attraverso il metodo tabellare, consente la predisposizione di accorgimenti organizzativi secondo criteri oggettivi e predeterminati, al fine di evitare pregiudizi nella trattazione degli affari presso l'ufficio giudiziario interessato.”

## **Linee programmatiche sulla formazione e l'aggiornamento professionale dei magistrati per l'anno 2017.**

*(Delibera del 7 settembre 2016)*

Il Consiglio superiore della magistratura, nella seduta del 7 settembre 2016, delibera di approvare le seguenti linee programmatiche relative alla formazione permanente dei magistrati per il 2017 da trasmettere alla Scuola superiore della magistratura:

### **SOMMARIO**

#### *Premessa*

**I. PRINCIPI DI CARATTERE GENERALE.** 1. Centralità della formazione e pluralismo culturale. – 2. Interesse collettivo alla formazione magistratuale. – 3. Unitarietà e circolarità della formazione. - 4. Sistemi di analisi futuri ed attuali obiettivi primari.

#### **II. LINEA METODOLOGICA DI BASE: PROGRAMMAZIONE NEL CONFRONTO PROGRESSIVO**

#### **III. PARI OPPORTUNITA' NELLA FORMAZIONE**

**IV. I MAGISTRATI IN TIROCINIO.** 1. Unitarietà ed organicità del modello formativo. - 2. Il metodo della collaborazione e del confronto. Figure e ruoli – 3. La realtà del tirocinio nelle recenti esperienze applicative. – 4. Scansione del tirocinio: nuovo dosaggio di pratica e teoria. – 5. Format pedagogico tra tradizione e modernità. – 6. Costruire la sfera deontologica del magistrato. – 7. Autoresponsabilità e corresponsabilità di sistema. – 8. Dalle conoscenze nozionistiche allo sviluppo di capacità intellettuali multiformi. – 9. Emergenze tematiche: immigrazione, minori stranieri, ambiente, previdenza ed altri. – 10. Il sistema di valutazione.

**V. LA FORMAZIONE PERMANENTE.** -1. Principi di base. – 2. La selezione delle esigenze di formazione dei magistrati. - 3. L'accesso ai corsi ed i criteri di selezione dei partecipanti. – 4. La selezione del corpo docente. – 5. Metodologie didattiche e nuove tecnologie. – 6. Circolazione delle risposte giurisprudenziali e condivisione dei saperi. – 7. La cultura comune della giurisdizione penale. 8. La formazione per le funzioni specialistiche. - 9. I temi della formazione permanente: a. I profili deontologici; b. I temi di ordinamento giudiziario e la cultura dell'organizzazione; c. L'uso delle nuove tecnologie; d. I temi processuali; e. Formazione interdisciplinare; f. La formazione in sede di conversione di funzioni; g. La Formazione europea e linguistica; h. Emergenze tematiche: immigrazione, minori stranieri, ambiente, previdenza ed altri.

**VI. LA FORMAZIONE DEI DIRIGENTI.** – 1. I corsi per gli aspiranti dirigenti e la formazione dei dirigenti già nominati. – 2. Scopi di una formazione dedicata. – 3. Metodi didattici. – 4. La recente esperienza applicativa

**VII. LA FORMAZIONE DECENTRATA.** – 1. Funzioni ed esigenze ordinamentali: omogeneità e raccordo. – 2. Complementarità ed autonomia. – 3. La formazione dei formatori

**VIII. GLI ALTRI PERCORSI DI FORMAZIONE.** - 1. La formazione della magistratura onoraria. – 2. La formazione degli operatori della giustizia diversi dai magistrati (stagisti) nonché la collaborazione formativa con le organizzazioni forensi e le scuole di specializzazione

#### **IX. CONCLUSIONI**

### *PREMESSA*

Il Consiglio superiore della magistratura esprime, con la presente delibera, le Linee Programmatiche sulla formazione, di cui la Scuola superiore della magistratura dovrà tener conto nell'esercizio delle sue funzioni.

L'elaborazione che segue è intesa a proiettare verso il futuro prossimo un disegno progettuale che, muovendo da un preciso sistema assiologico, irradia specifiche direttrici, concrete e mirate, per un'adeguata e tangibile propulsione della rete di crescita della magistratura.

Rivolta verso il futuro, ma attenta alle esperienze del passato, l'analisi che segue tiene conto in modo significativo degli esiti dell'attività formativa già svolta, come oggetto di diretta percezione consiliare e come descritti nell'ultima Relazione del Comitato Direttivo della Scuola per gli anni 2012-2015.

Inoltre, in linea con la Linea Metodologica fondamentale, che sarà illustrata nel successivo Capo II, la recentissima interlocuzione diretta con la Scuola ha consentito di irrobustire il percorso di analisi con dati conoscitivi ancor più aggiornati, relativi al primo semestre dell'anno in corso. Lo studio si è così arricchito, su sollecitazione della Commissione referente, degli utili suggerimenti e dei numerosi spunti forniti dal Comitato Direttivo, peraltro nella sua rinnovata composizione.

Se destinataria prima della presente delibera è certamente la Scuola della Magistratura, non si tratta di un atto riservato al rapporto tra due Istituzioni, ma di un provvedimento indirizzato anche a tutti magistrati e, mediatamente, d'interesse per l'intera collettività, nella misura in cui costituisce esercizio primario di prerogative consiliari, a presidio dell'indipendenza ed autonomia della magistratura e, dunque, a beneficio dei diritti della cittadinanza tutta.

## I.

### PRINCIPI DI CARATTERE GENERALE

#### 1. Centralità della formazione e pluralismo culturale.

Nel disegno costituzionale, la formazione giudiziaria non ha diretta emersione in alcuna norma specifica, semplicemente perché è uno dei profili, forse il più qualificante, del principio portante di indipendenza ed autonomia della magistratura.

Soltanto un elevato livello di professionalità diffusa dei magistrati conferisce, infatti, legittimazione all'intervento giudiziario e gli consente di essere davvero indipendente ed autonomo. In tale contesto l'autonomia deve essere intesa non come possibilità di effettuare scelte arbitrarie, soggettivistiche, casuali o frutto d'ignoranza, ma come possibilità per il magistrato di effettuare scelte autonome – in misura consapevole e culturalmente fondata – tra le interpretazioni possibili della norma e del fenomeno reale.

Ciò vale ancor di più nel tempo presente, in cui le aspettative di una società sfiduciata reclamano una migliore risposta giudiziaria, dato che il rafforzamento della legittimazione della magistratura esige certamente l'irrobustimento delle competenze professionali e dei valori deontologici.

Il valore e la delicatezza della didattica si coglie soprattutto considerando la posizione dei giovani magistrati in tirocinio, tenuto conto che, rispetto alle nuove generazioni, al bisogno primario di apprendimento, teorico e pratico, e alle esigenze di arricchimento deontologico, si accompagna la necessità di verificare l'idoneità all'esercizio delle funzioni giudiziarie.

Il processo di formazione iniziale dei magistrati esordienti è, d'altra parte, orientato alla creazione di un'identità nuova, non necessariamente già matura, attraverso l'affinamento delle necessarie doti di impegno, correttezza, equilibrio, indipendenza ed imparzialità, nonché dell'attitudine all'aggiornamento permanente alla maturazione di un atteggiamento corretto e proficuo nei rapporti con i cittadini, i mezzi di comunicazione, i colleghi, gli avvocati, la polizia giudiziaria e il personale amministrativo.

Ora, se la formazione è un aspetto dell'indipendenza della magistratura, il C.S.M. ne è il suo naturale custode.

Il Consiglio superiore, invero, esiste nella nostra Costituzione in quanto baluardo dei valori supremi della giurisdizione, contro ogni possibile turbamento, interno ed esterno; un presidio indeclinabile ed indisponibile, trattandosi della responsabilità di proteggere non proprie prerogative, bensì beni appartenenti alla generalità dei cittadini, garanzia ultima della democrazia e dello Stato di diritto.

Proprio in forza di questa precisa ed esclusiva posizione ordinamentale, per circa venticinque anni, l'Organo di governo autonomo ha - con piena dedizione ed eccellenti risultati - avviato e sostenuto l'impegno della formazione della magistratura, creando dal nulla e affinando nel tempo un modello di successo, imitato da numerosi ordinamenti stranieri.

Come noto, l'art.5 del Decreto Legislativo n. 26 del 2006 ha introdotto un nuovo riparto di competenze nella materia della formazione giudiziaria, stabilendo che il CSM ed il Ministro della giustizia devono disporre le "linee programmatiche" di cui la Scuola Superiore deve tener conto nella adozione e nella modifica del programma annuale dell'attività didattica; in maniera correlata la medesima norma stabilisce che al Consiglio ed al Ministro venga trasmessa la relazione finale sull'attività svolta.

Nella delibera del giugno del 2015 veniva sottolineata la necessità di assicurare un maggior raccordo tra le due istituzioni. Ciò è avvenuto nell'ultimo anno alla luce di un rinnovato impegno tra il CSM e la SSM che ha permesso di raggiungere una posizione condivisa sui temi di seguito indicati (come si avrà modo di indicare dettagliatamente nelle conclusioni) :

- permanente collaborazione che si è realizzata mediante l'istituzione di un tavolo tecnico permanente;
- potenziamento dell'offerta integrativa sui temi ordinamentali e di interesse di carattere nazionale, da tenersi a Roma come recentemente avvenuto con i corsi in materia di

- terrorismo, giustizia ed informazione, Consigli giudiziari;
- verifica periodica delle modalità di implementazione degli indirizzi forniti per la programmazione degli incontri di formazione;
  - necessità di realizzare in materia omogenea la formazione decentrata sul territorio e di superare i deficit formativi nei corsi dei dirigenti, nonché di trasmettere le schede relative ai corsi ( si veda al riguardo quanto affrontato nel capitolo 6).

Il tema della centralità della formazione nella vita professionale del magistrato contiene quello del pluralismo culturale nell'ambito formativo. Tale principio non deve certo intendersi come confronto dialogico esasperato e assoluto, teso a considerare qualunque posizione culturale ed ermeneutica si possa prospettare, bensì come ricerca delle soluzioni interpretative ragionevolmente ipotizzabili secondo la guida del tenore testuale di una norma o di un insieme di principi coinvolti nella problematica di volta in volta trattata.

La ricerca della giustizia, nell'ambito astratto della formazione, implica infatti un percorso di ricerca scientifica della corretta soluzione esegetica, con considerazione delle diverse opzioni culturali. Si tratta di un confronto dialogico che certamente ha quale presupposto l'idea ormai acquisita per cui nessun interprete o gruppo culturale possa sentirsi "il detentore" della verità o della corretta interpretazione.

Il significato del confronto tra soggetti portatori di sensibilità differenti risiede nella possibilità di riconoscere, grazie al dialogo, come la posizione dell'altro possa essere rivelatrice della verità, o di una sua parte, o consenta un miglior avvicinamento a questa, sul presupposto secondo cui l'oggetto dell'indagine, anche nel caso delle scelte di valore e delle opzioni ermeneutiche normativo/culturali, sia fattore esterno al singolo interprete e meglio conseguibile grazie agli apporti dei sostenitori delle diverse concezioni.

D'altronde, qualora si smarrisce una simile impostazione e si ritenesse che ciascuno possa essere già portatore della miglior soluzione esegetica o che l'oggetto dell'analisi non sia esterno al singolo interprete, o ancor peggio non raggiungibile, perderebbe senso il confronto e il dialogo.

Un'attenzione, quindi, deve essere posta anche nella scelta dei diversi relatori, in modo che siano, a prescindere anche da qualsivoglia appartenenza, effettivamente rappresentativi delle diverse posizioni di rilievo e interesse culturale.

Inoltre, il fatto che l'analisi debba essere condotta tenendo conto dei riferimenti esterni al singolo magistrato di carattere normativo e culturale pone anche il fondamentale principio per cui la tensione al giusto, o l'affermazione di valore, non sempre sia da sottoporre a un principio di maggioranza, con legittimazione piena al dibattito, quindi, anche di chi sia portatore di valori o di rappresentazioni ermeneutiche di minoranza.

## **2. Interesse collettivo alla formazione magistratuale.**

Il momento formativo, quale fondamento legittimante della funzione magistratuale, costituisce oggetto di un interesse collettivo, condiviso e generalizzato, di primario rilievo.

Nella delibera del luglio del 1996 si trova ben espresso il fermo e radicato convincimento consiliare, secondo cui *“soltanto un elevato livello di cultura della funzione mette il magistrato al riparo dalla tentazione di imboccare la strada delle scorciatoie e della disinvoltura pur di raggiungere un risultato giusto. Ed è spesso il magistrato non colto quello più portato ad improntare i suoi comportamenti all'indifferenza verso i valori della persona, verso il valore delle garanzie, verso il ruolo della difesa. In definitiva, la professionalità costituisce un fattore indeclinabile di legittimazione della funzione giudiziaria”*.

Trova, in questo senso specifico risalto il richiamo all'art. 14 co. 1 della carta di Nizza, il quale prevede che *“Ogni individuo ha diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua”*; tale inciso vuole significare che il diritto alla formazione professionale e continua, in quanto diritto del singolo, è patrimonio culturale comune, appannaggio non della sola categoria professionale, ma della intera collettività, che trae beneficio dal lavoro di professionisti che sappiano gestire con responsabilità le incombenze loro demandate.

La formazione per i magistrati è strettamente legata ai compiti ed ai doveri che essi hanno nei confronti della cittadinanza, dunque, essa deve arricchirsi anche di una prospettiva d'indagine e riflessione esterna a se stessa e non autoreferenziale.

### **3. Unitarietà e circolarità della formazione.**

Le presenti linee generali trattano organicamente anche la formazione dei magistrati in tirocinio, dei dirigenti e delle sedi decentrate, quali parti integranti del circuito didattico affidato alla programmazione consiliare.

E' intendimento del Consiglio vedere rinsaldati i nessi di unitarietà e compattezza della professionalità del magistrato, in una visione in cui l'unità della giurisdizione invoca la ricerca di uno stile professionale comune e di un approccio al servizio fondato sulla condivisione dei valori costituzionali.

Lungi dal profilarsi quale mera petizione di principio, il presente canone ispira, come si vedrà, molteplici misure, di valenza anche diversa, che vanno dalla creazione di sistemi informatici di dialogo permanente tra giudice di primo grado e giudice di appello all'effetto moltiplicatore ed amplificatore delle conoscenze che può crearsi nel passaggio tra circuiti di formazione centrale e territoriale, dalla condivisione "corale" delle prassi virtuose (v. *infra*) al raccordo fra la giurisdizione di legittimità e quella di merito, dall'impulso all'omogeneità della formazione decentrata ai nessi di continuità tra tirocinio mirato e prima assunzione delle funzioni.

Entro queste medesime coordinate, occorre aspirare alla circolarità dell'esperienza formativa posto che, in un prototipo ideale di cultura ed efficienza, chi riceve formazione, dovrebbe, a propria volta, reinvestirla, diffonderla, approfondirla, farsene propulsore. Anche quest'ultimo passaggio, lontano da formule retoriche vuote, si aggancia a dati empirici oggettivi; basti pensare all'assenza di aspiranti al ruolo di formatore decentrato, in alcune corti d'appello, nelle ultime tornate concorsuali.

### **4. Sistemi di analisi futuri ed attuali obiettivi primari.**

E' questa l'occasione istituzionale in cui il Consiglio, per poter assicurare un'adeguata *governance* giudiziaria, esprime l'esigenza di una profonda revisione dell'universo formativo, muovendo dalla preliminare necessità di disporre di un sistema di valutazione, attendibile e ragionevole, dell'attività che si svolge e si va svolgendo in questo campo.

E' chiaro, infatti, che qualsiasi strategia di formazione responsabile deve prendere le mosse dalla comprensione profonda dell'andamento del reale. Essa, non può fondarsi né sugli svariati indici di gradimento dei corsi, né su stime approssimative e presuntive, ma si deve fondare, primariamente su un sistema plausibile di analisi, di misurazione e di verifica di qualità.

E', dunque, intendimento dell'Organo di governo autonomo soffermarsi quanto prima sui basamenti strutturali di questo fenomeno, per ogni opportuna riflessione sia in ordine ai necessari meccanismi di rilevamento dei fabbisogni provenienti dalla platea dei destinatari, sia per l'affinamento di strumenti di apprezzamento, misurazione e test delle *performances* formative complessive rispetto ai risultati prefissati.

Tanto premesso, nel momento attuale, pur con le specificità legate ai diversi momenti in cui interviene l'azione formativa, le direttrici di fondo tendono ai seguenti macro-obiettivi di sistema:

1. creazione e/o rinsaldamento della credibilità professionale del magistrato. Credibilità ed affidabilità professionale come forza legittimante;
2. rafforzamento delle capacità individuali di *solving problem*, di organizzazione, di analisi e ragionamento. Educazione alla sintonia di sistema;
3. sviluppo di competenze tecniche non burocratizzate, ma vigili, perspicaci ed equilibrate. Attenzione alla direzione dei processi, piuttosto che al solo momento decisionale.

Molto importante, nella formazione di un magistrato la cui figura corrisponda al modello costituzionale (artt. 101 e segg.), l'attenzione dedicata al "dialogo" con la Corte costituzionale, con particolare riferimento alla conoscenza delle caratteristiche e della logica stessa del giudizio in via incidentale. L'esperienza degli ultimi anni registra un crescente aumento delle decisioni di inammissibilità rese dal giudice costituzionale in sede di giudizio incidentale, i cui motivi sono soprattutto individuati nella mancata o carente motivazione in tema di rilevanza della questione proposta e nel carattere generico o ambiguo della medesima. Trattandosi di motivi che rimandano a un deficit di conoscenza del processo costituzionale da parte di troppi magistrati, occorre una risposta forte nel senso di potenziare la loro formazione professionale (nelle sue diverse forme, iniziale e permanente), tanto più necessaria quanto più consolidato diviene l'orientamento, da parte del giudice costituzionale, di richiedere al giudice comune di individuare egli stesso, prima di sollevare la questione di legittimità, un'interpretazione costituzionalmente orientata, conforme o adeguatrice, della disposizione sulla cui legittimità costituzionale si dubita.

Tanto premesso, in seguito si procederà alla enunciazione delle specifiche linee guida per i singoli settori di attività, sulla falsariga della impostazione di fondo sin qui tratteggiata.

## II.

### **LINEA METODOLOGICA DI BASE: PROGRAMMAZIONE NEL CONFRONTO PROGRESSIVO**

Ferma l'assunzione di responsabilità in ordine alle precise prerogative ordinamentali di cui è titolare, il Consiglio consolida vieppiù la propria convinzione che le potenzialità insite nel fenomeno formativo, per esprimersi a pieno ed arricchirsi, rendono prezioso un percorso di continuo dialogo e confronto con tutti i diversi soggetti che prendono parte a questa essenziale attività, primo fra tutti, la Scuola stessa.

In questa prospettiva, si reputa opportuno formulare una precisa traiettoria metodologica, che vuole che il percorso formativo annuale si modelli, entro certi limiti, *in itinere* sulla base del dato esperienziale immediatamente rilevato, sulla base delle nuove prospettive che possano via via aprirsi e sulla base di un confronto permanente e vivo.

Una certa dose di dinamismo nell'attività di programmazione didattica risulta, del resto, impressa dallo stesso legislatore, allorché ha previsto che il Comitato direttivo non solo adotta, ma anche "*modifica*" il piano formativo, tenuto conto delle linee programmatiche (art. 5, co. 2, d.lgs. n. 26).

Ad evitare, in ogni caso, che la fase della programmazione da parte del CSM e quella attuativa rimessa alla Scuola costituiscano momenti disgiunti e sconnessi, avulsi dallo sviluppo reale dell'attività, si avverte l'esigenza di una programmazione, da parte dello stesso Consiglio, che, almeno entro certi limiti, si moduli e si sviluppi *in progress*, in stretta correlazione con i risultati applicativi e la consapevolezza empirica via via acquisita.

Pertanto, *in primis*, si sottolinea l'utilità che, con singola cadenza annuale, pervenga al Consiglio la Relazione annuale sull'attività svolta, prevista dall'art. 5 del d.lgs. vo n. 26 cit., secondo la scansione individuata dall'art. 7, 1 co., lett. g) dello Statuto della Scuola (cioè entro il 31 dicembre di ogni anno).

Inoltre, ferma restando la formulazione d'insieme delle linee formative nella presente sede si segnala la necessità di proseguire e stabilizzare gli incontri del c.d. Tavolo tecnico di coordinamento permanente tra il Consiglio superiore della magistratura e la Scuola superiore della magistratura, quale luogo (non solo ideale, ma) reale di raccordo tra Istituzioni. Auspicabile sarebbe un incontro a cadenza mensile, con almeno due nuclei tematici da approfondire ogni volta e con enucleazione finale di precise indicazioni.

In tale contesto, potrà anche procedersi ad esplorare il settore della programmazione collaborativa su singoli corsi e sulla elaborazione di studi congiunti (cfr. art. 2 co. 1 lett. 1 del D.Lgs. 26/2006).

Resta infine essenziale la collaborazione con tutti gli altri soggetti che prendono parte alla sfida formativa, in costante *feedback* col Consiglio e ciò con la trasmissione di dati conoscitivi concreti e ragionati, e non solo con la trasmissione di dati statistici di gradimento unitari, carenti di reale efficacia euristica.

In particolare, la natura pluralistica delle componenti culturali della giustizia sollecita il coinvolgimento della Avvocatura nei percorsi formativi, con le formule ed i moduli più adatti, tenuto anche conto del recente Protocollo d'Intesa sottoscritto dal CSM col Consiglio Nazionale Forense, per il miglior coordinamento interistituzionale sui temi in questione.



### III.

#### **PARI OPPORTUNITÀ NELLA FORMAZIONE**

L'art. 25 del d.lgs. n. 26 cit. prevede un ben preciso “*obbligo di frequenza*”, stabilendo che “Tutti i magistrati in servizio hanno l'obbligo di partecipare almeno una volta ogni quattro anni ad uno dei corsi di cui all'articolo 24 ... Nei primi quattro anni successivi all'assunzione delle funzioni giudiziarie i magistrati devono partecipare almeno una volta l'anno a sessioni di formazione professionale”.

Inoltre, nel percorso professionale del magistrato, la partecipazione ai corsi come discente, ed *a fortiori*, come docente, assume un obiettivo rilievo positivo.

Alla luce di ciò, tra i principi generali di riferimento, il Consiglio intende richiamare l'attenzione sulla necessità che in sede di erogazione del servizio formativo venga, per quanto possibile, garantito il principio della pari opportunità tra tutti i magistrati.

S'intende, invero, scongiurare qualsiasi rischio di discriminazione indiretta, che può, anche larvatamente verificarsi, quando una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono mettere in una posizione di particolare svantaggio talune persone rispetto ad altre.

Il quadro giuridico antidiscriminatorio dell'UE si compone di alcune direttive che vietano le discriminazioni in materia proprio di formazione, aspetto questo ancor più rilevante nella magistratura, posto che la formazione costituisce un preciso dovere di ciascun magistrato, oltre che una importante *chance* di crescita e progressione professionale.

Si aggiunga che un corpo nazionale che vede la componente togata ormai più della metà al femminile, con presenza di un'ampia compagine impegnata in doveri genitoriali, sollecita necessariamente un ripensamento delle metodiche organizzative tradizionali a supporto del principio di pari opportunità. Ma il discorso ricomprende tutti coloro che si trovino, anche temporaneamente, in situazioni di difficoltà personale o familiare.

Nella Relazione sull'attività svolta, il Comitato direttivo ha dato atto che tra i magistrati in tirocinio, per il 65% donne, molte sono state le mamme in aspettativa per gravidanza o puerperio. La Scuola ha cercato di venire incontro il più possibile alle esigenze delle mamme, attivando una sala per l'allattamento e una sala “nido” per i neonati e gli accompagnatori. Per tutte le m.o.t., assenti per lunghi periodi in ragione dell'aspettativa obbligatoria o facoltativa, sono stati adottati provvedimenti individualizzati di recupero delle sessioni omesse (ai sensi dell'art. 13.9 del Regolamento per la formazione iniziale dei magistrati). Ma, nella stessa Relazione si dà atto della frequente impossibilità di garantire, in sede di recupero, il ripristino del percorso formativo completo.

Naturalmente il problema ha un ambito di estensione ben oltre la sfera propria dei tirocinanti.

In tal senso, occorre riflettere, nella sede di consultazione permanente propria del Tavolo Tecnico, per esempio, sulla possibilità di creare sistemi di equiparazione tra frequenza dei corsi decentrati e dei corsi centrali, per sostenere i doveri ed interessi scientifici dei magistrati che si trovino in condizioni di difficoltà o disagio rispetto all'allontanamento dalla propria zona di residenza. La Scuola stessa ha del resto auspicato che, nell'ambito delle intese in sede di Tavolo tecnico si preveda l'accreditamento equivalente fra almeno quattro corsi decentrati nell'arco di un anno solare ed un corso centrale (Risoluzione n. 721/2013).

Similmente, forme di apprendimento telematico potrebbero soddisfare esigenze straordinarie di formazione o aggiornamento domiciliare.

Si raccomanda, infine, di valutare la posizione dei soggetti in oggettiva difficoltà (adeguatamente certificate) quali legittimati all'ammissione straordinaria ai corsi di formazione ovvero quali soggetti meritevoli di peculiare trattamento logistico.

Ovviamente, anche nella prospettiva di scelta dei docenti o di chi partecipa comunque al circuito formativo, come poi si dirà, il principio delle pari opportunità è un tema trasversale che dovrebbe sempre orientare, nei limiti ovviamente della primazia professionale e didattica, le selezioni degli aspiranti.

Sul punto, merita invero attenzione il quadro ricostruttivo, frutto di un'attenta opera di rilevamento curata dal Consiglio, dimostrativo di una consistente sottorappresentazione della quota femminile negli incarichi scientifici, conseguenza soprattutto di fenomeni di autoemarginazione (Partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale: Delibera del 24 luglio 2014).

In tale prospettiva, come il CSM ha già affermato (delibera 15 luglio 2009), la promozione di iniziative volte a consentire la conciliazione dei tempi di vita e le chance di lavoro costituisce “uno dei principali fattori di innovazione dei modelli sociali, economici e culturali e, al contempo, consente di fornire strumenti utili per rendere compatibile la sfera lavorativa con quella familiare. L'attività consiliare, nei diversi settori nei quali si articola è da tempo attenta al tema della pari opportunità in magistratura per il pieno riconoscimento dell'impegno professionale di tutti i magistrati, uomini o donne, con la consapevolezza che un'adeguata ponderazione delle differenze di genere può offrire un contributo di efficienza e ricchezza per tutti”.

#### IV.

### I MAGISTRATI IN TIROCINIO.

#### 1. Unitarietà e organicità del modello formativo.

A seguito delle modifiche introdotte col D.Lgs. n. 26 del 2006, la formazione dei magistrati di prima nomina è stata tendenzialmente considerata, sul piano ordinamentale, quale settore a se stante, autonomo e separato rispetto agli altri ambiti di formazione, segnatamente quello permanente e quello destinato agli aspiranti dirigenti.

Siffatto approccio, caratterizzato dalla segmentazione e separazione delle diverse aree dell'attività formativa, è stato conseguenza di una particolare lettura del *corpus* normativo, che ha enfatizzato le distinzioni regolative, pur esistenti, tra i vari ambiti d'interesse, trascurando però la indispensabile visione d'insieme dell'istituto.

La frantumazione del sistema complessivo, in autonomi compartimenti, separati tra loro e privi di momenti di raccordo funzionale, ha trovato emersione negli stessi modi espressivi della volontà consiliare, esercitata in sedi deliberative diverse, e dunque in modo sempre ripartito.

Il Consiglio, come accennato sopra, intende oggi rifondare una prospettiva unitaria ed organica, posto che il percorso di crescita e di arricchimento professionale del magistrato è un itinerario unico, continuativo ed armonico, pur modulato, così come la legge prevede, sulle specifiche esigenze connesse alle singole fasi di sviluppo ed avanzamento.

Questo modello, integrato e compatto, rispetta a pieno anche le specificità relative ai singoli ambiti di riferimento. Infatti, se al CSM, ai sensi dell'art. 2, lett. o), del d.lgs. n. 26 cit., spetta indicare le "direttive" per il tirocinio dei magistrati, non vi è dubbio che queste ultime si iscrivano nell'ambito della più ampia funzione di indirizzo svolta dal CSM anche con riferimento alla formazione permanente (ai sensi degli artt. 5, co. 2, e 12, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 26/2006), recependone e specificandone, con maggiore pregnanza precettiva, i principi generali. Analogamente, una volta delineate le linee evolutive della crescita e formazione dei magistrati, resta ferma la concorrente competenza del CSM a determinare, per conseguenza, le modalità di svolgimento delle sessioni del tirocinio e le materie dei corsi di approfondimento teorico-pratico, durante la sessione effettuata presso le sedi della Scuola.

#### 2. Il metodo della collaborazione e del confronto. Figure e ruoli.

Sul piano metodologico, la recente esperienza applicativa ha ulteriormente dimostrato l'essenzialità della relazione di collaborazione e coordinamento tra Consiglio e Scuola.

Le due Istituzioni si sono – nel perimetro delle rispettive competenze - proficuamente interfacciate nei diversi momenti della sequenza formativa, dalla elaborazione del piano scientifico, all'organizzazione delle sessioni di tirocinio presso gli uffici giudiziari, sino al giudizio finale sul tirocinante. L'attività formativa si è sviluppata in modo partecipato e condiviso, quale significativo frutto della collaborazione tra gli interlocutori istituzionali.

Il Regolamento per il tirocinio, adottato dal CSM con delibera del 13 giugno 2012 prevede una efficace collaborazione tra il CSM, organo del governo autonomo della magistratura, e la Scuola superiore della magistratura, voluta dal legislatore come ente competente per la formazione iniziale dei magistrati in tirocinio e per la formazione permanente dei magistrati ordinari tutti.

A seguito della delibera istitutiva del 25 gennaio 2012, la costituzione del menzionato Tavolo Tecnico, al quale partecipa la Scuola superiore della magistratura ed il Ministero della giustizia, si sta rivelando un preziosissimo momento di confronto e raccordo, tanto da rendere auspicabile che il medesimo diventi sempre più un "luogo stabile" di interlocuzione istituzionale.

Si auspica che, soprattutto nel momento di esordio del percorso professionale, a ciascun magistrato sia offerta una corretta immagine istituzionale di sintonia e leale collaborazione tra i diversi soggetti interessati.

Cruciale rilievo hanno altresì le altre figure istituzionali che prendono parte al fenomeno formativo, dai consigli giudiziari, ai magistrati affidatari, sino ai magistrati collaboratori.

Quanto a questi ultimi, si tratta, come è noto, di una figura oggetto di normazione secondaria da parte del CSM, con la duplice differente veste, rispettivamente delineata agli artt. 10 e 14 del Regolamento sulla formazione iniziale.

Si rende opportuno un succinto chiarimento sul punto data la richiesta al CSM, espressa nella Relazione annuale della Scuola (p. 35), “di dare attuazione all’art. 14 del Regolamento sulla formazione iniziale”.

I magistrati collaboratori di cui all’art. 10 predispongono per ciascun magistrato il programma di tirocinio ordinario e mirato, indicando altresì i magistrati affidatari, e lo sottopongono al Consiglio giudiziario, che esprime il relativo parere; essi, inoltre, verificano l’efficacia e la validità del tirocinio pratico e rilevano le eventuali criticità; infine, coordinano gli stage esterni, d’intesa con i tutori nominati dal Comitato Direttivo, nonché eventuali altre attività loro delegate dal Comitato Direttivo della Scuola.

I magistrati collaboratori di cui all’art. 14, invece, sono designati dopo l’individuazione della sede per ciascun magistrato presso l’ufficio di destinazione, con il compito di introdurre il MOT nelle dinamiche organizzative di tale ufficio e di seguirlo sin nelle prime fasi di approccio alle future funzioni, rendendolo partecipe delle prassi applicative e delle principali questioni giurisprudenziali che si pongono nella sede giudiziaria. In questa prima fase, dunque, di tirocinio mirato, il collaboratore nella sede futura crea un utile *trait-d’union* col tirocinante e, quindi, con gli organi della formazione iniziale.

Di contro, dopo l’assunzione delle funzioni giudiziarie, terminato il periodo di tirocinio, ciascun magistrato è seguito per un anno dal medesimo collaboratore, nell’ambito però di un rapporto di colleganza e di riferimento professionale, pur nel rispetto della piena autonomia di cui il magistrato è titolare nell’esercizio delle funzioni giudiziarie affidategli.

Per entrambe le figure sono periodicamente individuati i magistrati designati, previo interpello, su proposta del Consiglio giudiziario. Si auspica un sempre maggior coinvolgimento di tutti i magistrati alle funzioni in questione, nella prospettiva, di cui si è detto, di circolarità della cultura e di socializzazione delle conoscenze.

Ovviamente, sarà oggetto di approfondimento ulteriore, presso il Tavolo tecnico, ogni altra questione collegata al tema.

### **3. La realtà del tirocinio nelle recenti esperienze applicative.**

Il presente momento progettuale non solo muove dal focalizzare, sul piano prettamente normativo, gli specifici tratti morfologici di cui occorre tener conto nella formazione iniziale<sup>1</sup>, ma intende anche fare il punto sul percorso già sperimentato, mettendo in luce positività e difficoltà riscontrate. A partire dalla data effettiva d’inizio dell’attività della Scuola si sono svolte sessioni di tirocinio per magistrati di 3 concorsi, per un totale di 997 partecipanti. Dunque, un numero sufficientemente corposo per individuare positività e svantaggi dell’attuale sistema di formazione; il relativo rilevamento risulta, peraltro, compiutamente svolto nella Relazione sull’attività formativa svolta dal Comitato direttivo, di cui alla Premessa.

Il Tavolo tecnico consentirà di far emergere con maggiore completezza e nitore i dati conoscitivi reali delle ultime esperienze di tirocinio, con la propulsione verso migliori forme organizzative e, permetterà, *in fieri*, durante il lungo percorso di addestramento dei tirocinanti di aggiustare eventualmente il tiro a fronte di eventuali sopravvenienze, imprevisti o inadeguatezza che dovessero emergere.

### **4. Scansione del tirocinio: nuovo dosaggio di pratica e teoria.**

---

<sup>1</sup>Si precisa, sul piano terminologico, che la legge parla solo di "tirocinio", mentre usa l’espressione «formazione iniziale» solo relativamente alla magistratura onoraria

Il Consiglio ha già avuto occasione di evidenziare che il sistema voluto dal legislatore sembra presentare alcuni limiti, dei quali si è proposta la correzione<sup>2</sup>. L'esperienza degli ultimi concorsi conferma tale ultima conclusione.

In particolare, bisogna qui ribadire che la previsione di un intervallo di tirocinio di 6 mesi da effettuarsi presso la Scuola, concentrati nella fase del tirocinio generico, su un totale di 18 mesi di periodo complessivo previsto dalla legge, comprime eccessivamente l'esperienza applicativa.

L'esperienza storica dei 50 anni precedenti la riforma<sup>3</sup> ha dimostrato che l'addestramento pratico presso gli uffici, costituisce il valore aggiunto della formazione iniziale dei neo magistrati ed il miglior viatico per il loro percorso professionale. Le caratteristiche del concorso in magistratura inducono infatti gli aspiranti a consacrare un tempo significativo alla loro preparazione teorica, che segue gli studi universitari e la specializzazione post-laurea.

Con la novella 2007, tuttavia, la sessione presso gli Uffici giudiziari è stata ridotta da 18 a 12 mesi, mentre quella presso la Scuola è rimasta di 6 mesi.

Il tirocinio presso gli Uffici giudiziari o comunque di contenuto pratico è, di contro, da privilegiarsi poiché consente di apprendere il mestiere del magistrato e mettere in pratica l'ampio bagaglio teorico già conseguito nel corso di lunghi anni di studi.

Di recente, la Commissione ministeriale per le proposte di riforma dell'ordinamento giudiziario, ha – anch'essa - ritenuto squilibrata la distribuzione temporale tra i due periodi ed eccessivamente contratto il periodo di tirocinio presso gli uffici giudiziari. Tale esperienza è, infatti, non solo il vero banco di prova per la verifica e la messa a punto da parte dei m.o.t. delle conoscenze sia teoriche che pratiche acquisite durante il percorso formativo, ma anche un'insostituibile occasione per consentire al magistrato in tirocinio di misurarsi (e di essere valutato) anche per gli aspetti relazionali (con i conseguenti risvolti deontologici) che implica la professione del giudice, continuamente chiamato a rapportarsi con gli avvocati, e le parti del processo. La Commissione ha, pertanto, proposto la modifica dell'art. 18 del D.Lgs. n. 26 del 2006 allungando il periodo di tirocinio presso gli uffici giudiziari a quindici mesi e prevedendo un periodo di formazione presso la Scuola di tre mesi.

Tale rilievo critico sembra essere stato raccolto dal legislatore, che, con il decreto legge 168/2016, all'articolo 2, comma tre, nel ridurre, seppure in via straordinaria, perché solo per i magistrati in tirocinio dichiarati idonei all'esito dei concorsi banditi negli anni 2014 e 2015, la durata del tirocinio in dodici mesi, ha anche rimodulato l'articolazione del tirocinio stesso. Infatti, la sessione presso la Scuola superiore della magistratura per tali magistrati, non rimane più pari ad un terzo dell'intera durata del tirocinio (ossia a quattro mesi), bensì è stata ridotta a soli due a fronte dei complessivi dieci da spendere in via differenziata presso l'ufficio giudiziario. Se tale soluzione dovesse trovare 'conferma' nel testo della legge di conversione, si porrà immediatamente il problema di modificare i già programmi di tirocinio. Laddove, invece, si dovesse tornare ai 18 mesi o passare ad un periodo superiore ai 12 mesi, il Consiglio intende ribadire la necessità di applicare la normativa in maniera tale da riconoscere, in ogni caso, uno spazio maggiore al *training* pratico-operativo.

In ogni caso, in attesa di più radicali interventi correttivi del legislatore ordinario, *de iure condito*, il Consiglio intende procedere immediatamente ad un'applicazione razionale della disciplina vigente del tirocinio, al fine di riconoscere uno spazio maggiore al training pratico-operativo.

---

<sup>2</sup> Proposta ai sensi dell'art. 10, secondo comma, Legge 24 marzo 1958 n. 195 concernente il tirocinio dei magistrati. (Delibera del 2 luglio 2014)

<sup>3</sup> Gli artt. 129, R.d. n. 12 del 1941, e 48, D.p.r. n. 916 del 1958 sull'ordinamento giudiziario avevano rimesso al C.S.M. la regolamentazione del tirocinio degli uditori, limitandosi a fissarne la durata in almeno due anni, da trascorrere presso i tribunali e le procure della Repubblica con opportuni avvicendamenti, con possibilità che fossero conferite le funzioni dopo almeno un anno di tirocinio. La materia era stata successivamente riorganizzata dal D.p.r. 17 luglio 1998 e dalla circolare del C.S.M. del 30 luglio 1999, che avevano fissato in 18 mesi la durata minima del periodo di tirocinio (di cui 13 mesi di tirocinio «ordinario» e 5 di tirocinio «mirato»), precisando le regole e le competenze del C.S.M., dei Consigli giudiziari e delle commissioni uditori costituite a livello dei distretti di corte d'appello.

Ciò potrebbe agilmente essere concretizzato in virtù della previsione contenuta nell'art. 5 del Regolamento sulla formazione dei magistrati in tirocinio, a mente del quale *“la sessione presso la Scuola, nel rispetto delle direttive formulate dal CSM, può prevedere stage esterni realizzati - avvalendosi delle strutture della formazione decentrata - presso organizzazioni di utile riferimento per i magistrati in tirocinio .. nonché di iniziative formative presso le sedi di Corte d'appello”*.

In particolare, "la sessione presso la Scuola" potrebbe articolarsi nei consueti corsi teorici in sede, correlati con combinati momenti formativi *in loco*, cioè ad applicazione pratica diretta, presso gli uffici giudiziari territoriali, gestibili anche con l'ausilio della rete di formazione decentrata, con un programma comune sul territorio e con un tutor di riferimento. La partecipazione del tirocinante a tali importanti momenti, non di simulazione, ma di realtà giudiziaria effettiva, sarebbe equipollente ai laboratori in sede, quale momento di articolazione della Sessione presso la Scuola. Ciò tuttora avviene con gli stage esterni organizzati dalla Scuola presso soggetti terzi.

Il rapporto relazionale diretto che, solo attraverso forme didattiche vis à vis riesce ad esprimersi a pieno, permetterà una valutazione idoneitaria effettiva e dunque munita di adeguata efficacia euristica.

### **5. Format pedagogico tra tradizione e modernità.**

Il sistema normativo vigente deve essere maggiormente ed ulteriormente valorizzato nelle sue potenzialità, al fine di creare un prodotto formativo più consona, nelle forme e nei contenuti, alle esigenze della magistratura attuale in raffronto proattivo con una società che cambia. Nel contempo, la ricchezza del patrimonio culturale della magistratura italiana - che rende il nostro ordinamento giudiziario un modello seguito in tutto il mondo - rimanda alla necessità che il giovane magistrato conosca il passato, le esperienze già vissute e le radici dell'esperienza giudiziaria.

Sotto quest'ultimo aspetto, si dà positivo riscontro all'informazione, contenuta nell'ultima Relazione della Scuola, circa *“la consapevolezza da parte dei mot della preziosa opportunità offerta dalla Scuola di ascolto delle eccellenze”* in ambito giudiziario, universitario e forense, cioè l'attenzione per le radici del sapere giuridica, al di là dei contingenti risvolti applicativi.

E', peraltro, compito essenziale calibrare esattamente rispetto al dettato normativo le funzioni stesse del tirocinio: accanto alla formazione professionale teorica, pratica e deontologica dei magistrati ordinari appena entrati in servizio e alla verifica della loro idoneità all'esercizio delle funzioni giudiziarie, tra gli obiettivi del tirocinio, resta focale l'affinamento delle necessarie doti di impegno, correttezza, equilibrio, indipendenza e imparzialità, nonché l'attitudine all'aggiornamento permanente della propria preparazione professionale e alla maturazione di un atteggiamento corretto e proficuo nei rapporti con i cittadini, con i mezzi di comunicazione, con i colleghi, gli avvocati, la polizia giudiziaria e il personale amministrativo.

Riservandosi, nell'apposita sede la precisa individuazione delle materie dei corsi di formazione e delle ulteriori direttive generali riguardanti le singole classi di tirocinio, è necessario qui delineare alcune linee d'insieme che devono connotare la preparazione e la crescita professionale del magistrato, soprattutto nella fase di avvio.

### **6. Costruire la sfera deontologica del magistrato.**

I doveri di cui all'art. 1 del D.Lgs. n. 109/2006, lungi dal costituire delle mere condotte esteriori, vuote e formali, richiedono un *habitus* mentale ed etico adeguatamente interiorizzato, che deve essere oggetto di un serio impegno formativo.

La circostanza che attualmente si è di molto innalzata l'età media di superamento del concorso - peraltro nel contesto generale di crisi dei sistemi assiologici - crea il rischio di una flessione della spinta ideale, che, di contro deve necessariamente improntare l'esercizio delle funzioni, intese quale munus a servizio del cittadino, con conseguente necessità di rinvigorire, in fase iniziale, lo slancio professionale e il bagaglio di idealità.

Ciò offre il destro anche per precisare che la preparazione auspicata non è burocratizzata ed impiegatizia, ma deve rispondere ad un senso ordinamentale e professionale altissimo.

Il senso istituzionale, la percezione di sé quale magistrato, il ruolo e la testimonianza nella società civile, saranno dunque oggetto di precisa attenzione nella fase del tirocinio.

### **7. Autoresponsabilità e corresponsabilità di sistema.**

Le attuali asperità connesse con l'esercizio delle funzioni rendono evidente la necessità che ciascuno si attivi, anche in carenza di risorse esterne, per fare quanto può, in stretta correlazione e cooperazione con gli altri operatori.

Autonomia ed in(ter)dipendenza sono dunque le chiavi di volta di un sistema corale che non consente a nessuno di restare in passiva attesa di miglioramenti esterni delle condizioni date e non permette atteggiamenti monadici, d'isolamento e separatezza.

In questa direzione, il tirocinio non deve esaurirsi nell'erogazione unilaterale di flussi di dati e contenuti, ma deve prima di tutto preparare professionisti in grado, all'occorrenza, di autoformarsi, di autoaggiornarsi, di farsi promotori, nei singoli contesti ove si troveranno, d'iniziativa di confronto e dialogo.

Insomma, come detto in precedenza, la formazione non si riceve solo passivamente, ma la si cerca, la si promuove, la si condivide.

La recente valorizzazione delle prassi virtuose, vede proprio implementata una visione non monadica della giurisdizione, in una rete istituzionale orientata, in cui i legami sono sempre meno deboli.

La capacità di organizzazione, l'uso razionale del tempo, l'attitudine ad autogestirsi pur in condizioni critiche, l'uso tecnologie sono i corollari di questo approccio responsabilizzante.

Tale essenziale livello di crescita professionale ed umana costituisce una piattaforma di partenza ineludibile e, in seguito, un formidabile volano che può fungere da straordinario moltiplicatore delle potenzialità di risorse e mezzi limitati.

Sempre nella prospettiva di favorire un taglio pratico-operativo della formazione, appare opportuno che le iniziative formative relative al campo ordinamentale e della organizzazione, nonché al settore deontologico-disciplinare siano strettamente coordinate con il CSM e che le relative sessioni formative "centrali" si tengano in buon numero presso la sede dell'organo di governo autonomo. Tanto nella citata prospettiva intesa a favorire un più agevole scambio di esperienze pratiche sui temi oggetto di approfondimento, che sarà consentito dall'immediato confronto con coloro, componenti del CSM e magistrati addetti alla struttura consiliare, che sperimentano nella quotidianità le relative problematiche applicative.

D'altra parte, proprio nelle più recenti occasioni d'incontro del Tavolo tecnico, da parte della Scuola è stato espresso il favore per "*occasioni di attività integrate progettate e gestite in modo bilaterale*", da SSM e CSM, da moltiplicarsi e da incrementarsi.

### **8. Dalle conoscenze nozionistiche allo sviluppo di capacità intellettuali multiformi.**

L'universo giuridico è in costante evoluzione di pari passo con la continua metamorfosi della società e dell'economia. Una formazione iniziale che si risolva nel mero passaggio statico di soluzioni e conoscenze nozionistiche rischia di dimostrarsi, in brevissimo tempo, obsoleta.

Nella medesima prospettiva, si raccoglie uno degli spunti emersi di recente nelle occasioni d'incontro del Tavolo tecnico, secondo cui occorre ridestare la "libertà creativa del giudice", che appare essere in questo momento in maggiore sofferenza, notandosi appunto che "abbiamo le pronunce più innovative da parte della Cassazione e non più dei magistrati giovani".

I moduli didattici devono, dunque, primariamente consentire all'individuo di rafforzarsi nei metodi di ragionamento, nell'ermeneutica, ma anche nella capacità di previsione dei risultati delle scelte applicative, nella valutazione approfondita e, insieme, grandangolare delle fattispecie.

Intelligenza giuridica, come *inter-lēgere*, cioè come capacità di 'raccogliere in mezzo', cioè selezionare tra le tante informazioni quelle rilevanti e connetterle ai fini della migliore soluzione.

In questa linea logica, nelle nozioni fornite, i format educativi devono garantire un corretto equilibrio tra formazione generalista e specialistica.

Inoltre, grande rilievo ha la costituzione, in capo al tirocinante, della capacità di gestire razionalmente i procedimenti giudiziari, dal loro inizio, spostandosi cioè l'asse d'interesse sulla regia processuale complessiva, piuttosto che sulla mera definizione finale.

### **9. Emergenze tematiche: immigrazione, minori stranieri, ambiente, previdenza, ed altri.**

Ovviamente la preparazione dei tirocinanti non può prescindere dal puntuale apprendimento di quelle tematiche che, per la loro novità o peculiarità, sono verosimilmente sfuggite all'approfondimento universitario e post-universitario e che, invece, costituiscono oggetto di fenomeni emergenziali di assoluto rilievo.

Primo fra tutti, il fenomeno dell'immigrazione clandestina, riferibile, in maniera ampia, a tutti i casi di ingresso o soggiorno in Italia di cittadini stranieri in violazione delle leggi di immigrazione del paese di destinazione. Come è noto, sul piano quantitativo, i flussi in entrata di soggetti immigrati in maniera irregolare sono divenuti ormai da tempo di enorme consistenza, con una serie di dinamiche indotte di assoluta gravità, sotto più punti di vista.

La magistratura italiana si trova in prima linea nel dover fornire una risposta a questo fenomeno emergenziale, con un approccio multidisciplinare e plurisettoriale di assoluta complessità e delicatezza. Ciò anche perché si assiste ad una produzione normativa emergenziale a ritmi convulsi, che spesso crea questioni di stratificazione e coordinamento regolativo di peculiare difficoltà ermeneutica.

Infatti, intorno alla questione dell'immigrazione si sviluppano questioni di natura giuridica di varia natura, correlate allo status personale, ai sistemi di prima accoglienza, alle responsabilità penali causative del flusso, all'induzione delinquenziale che ne deriva o che ad essa si collega (prostituzione, schiavitù, commercio di organi, traffico di esseri umani, microcriminalità, etc.).

Specifico rilievo e gravità assume poi la questione dei Minorenni stranieri non accompagnati, rispetto ai quali occorre preparare una magistratura specializzata, che sappia fornire una risposta effettiva, pronta e qualificata, in termini di rafforzamento del sistema di tutela. Tale formazione potrà avvenire anche d'intesa con l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, già fortemente interessata al fenomeno.

Tra gli ulteriori temi di attualità, sui quali occorre un richiamo formativo specifico vi sono quelli relativi al terrorismo internazionale, all'informatica, ai sistemi giuridici di risoluzione della crisi di impresa, alla contraffazione e alla tutela del "prodotto *made in Italy*", all'ambiente ed all'assetto idrogeologico ed alle problematiche connesse al sistema di Protezione civile. Ma, in questa prospettiva emergenziale, costante attenzione sarà prestata a tutti i settori che più risentono dei mutamenti regolativi e che presentano anche un alto tasso di tecnicismo; si pensi ai temi della previdenza sociale e del diritto del lavoro o al diritto della crisi d'impresa.

### **10. Il sistema di valutazione.**

La Relazione della Scuola prospetta una serie di inadeguatezze dell'attuale sistema valutativo dei tirocinanti, in quanto le schede di sintesi finale risulterebbero spesso omologate e standardizzate, impedendo un'adeguata personalizzazione; ciò essenzialmente sarebbe causato dalla difficoltà oggettiva per i collaboratori didattici di procedere ad una puntuale correzione degli elaborati di esercitazione pratica e dalla stessa modalità procedimentale di svolgimento del tirocinio (pag. 30 e 31).

Il Consiglio prende atto dello sforzo organizzativo compiuto dalla Scuola, e conviene sull'assoluto rilievo che le schede di valutazione hanno ai fini del giudizio idoneitario del tirocinante, tanto da non consentire flessioni nel loro valore euristico.

In tal senso, il momento di verifica a consuntivo affidato alla scuola, ai sensi dell'art. 22 del D.Lgs. n. 26, lungi da ogni possibile standardizzazione o svuotamento di contenuto, deve, al contrario, essere valorizzato per la sua basilare funzione ordinamentale.



Tra i temi su cui il Tavolo tecnico dovrà soffermarsi vi è, quindi, senz'altro quello della valutazione finale dei tirocinanti, onde mettere a punto le migliori modalità e strategie organizzative per rimediare ai margini di *defaillance* registrati, anche con riferimento alla necessaria riflessione sul giudizio attitudinale rispetto alle funzioni giudicanti o requirenti, tenuto conto che nell'attuale assetto regolativo esso è successivo alla scelta della prima sede.

V.

## LA FORMAZIONE PERMANENTE

### 1. Principi di base.

Nel settore della formazione permanente, il CSM è chiamato ad elaborare le linee programmatiche volte a circoscrivere il quadro generale dell'attività didattica della Scuola. Analoga programmazione è attribuita al Ministro, al Consiglio Nazionale Forense e dal Consiglio Universitario Nazionale.

Naturalmente, la funzione di indirizzo generale non può essere circoscritta alla mera enunciazione di idealità programmatiche annuali perché, in uno con la elaborazione di linee di programma, si pone la necessità di una peculiare attenzione alla fase di elaborazione ed alla conseguente erogazione dell'offerta formativa.

Tale ultimo aspetto (verifica sulla elaborazione ed erogazione dell'offerta formativa) è fondamentale, non certo per finalità di controllo sull'operato della Scuola, quanto per la comprensibile esigenza di porre l'organismo di governo autonomo nella condizione di conoscere la resa effettiva dell'attività formativa e, in conseguenza, di realizzare le condizioni per la elaborazione delle future linee programmatiche.

A tal fine è necessario che la Scuola provveda con sollecitudine, e con cadenza almeno trimestrale, alla comunicazione degli esiti dei singoli corsi (con le principali notazioni a cura del responsabile del corso) affinché il Consiglio superiore della magistratura non si trovi in una inappropriata posizione di mero spettatore esterno, al quale attribuire una funzione programmatica priva di reale contenuto pratico.

In questa logica, come suggerisce da ultimo il Comitato della Scuola, andrebbe strutturato un sistema unitario di rilevazione, comprensivo anche dei corsi decentrati di rilievo nazionale, cioè i corsi organizzati dalle strutture del decentramento con ammissione di magistrati provenienti da tutto il territorio nazionale.

Si è, del resto, detto in premessa che una delle linee metodologiche qui inaugurate è quella della loro definizione progressiva e partecipata nel corso dell'anno. Gli incontri del Tavolo di lavoro tra il Consiglio superiore ed il nuovo comitato direttivo della Scuola avranno dunque il compito di verificare la gestione e l'andamento delle attività presso le strutture territoriali, nonché di alimentare il dialogo e l'interazione nel concreto esplicitarsi dell'attività didattica permanente, orientandone, con prontezza le modulazioni e gli adattamenti.

Per esempio, sin da ora, potrebbe essere ipotizzata la duplicazione dei corsi di successo per i quali risulti presentato il più alto numero di domande (i primi tre, per esempio), in modo da assicurarne immediatamente una congrua rinnovazione per soddisfare il maggior numero di aspiranti partecipanti.

Nella concreta elaborazione della programmazione annuale del settore della formazione permanente, il Consiglio superiore della magistratura sollecita l'adozione di programmazioni tecniche finalizzate agli approfondimenti nei settori del diritto sostanziale e della procedura, sia in ambito civile che penale, ponendo particolare attenzione alle novità legislative ed alle tematiche di impatto sociale e di tipo ordinamentale.

In questo contesto, giova riprendere la tradizionale bipartizione della formazione in due aree: una consolidata (costituita da corsi che devono svolgersi necessariamente ogni anno in quanto rispondenti ad esigenze formative stabili es. prassi giurisprudenziali, tecniche di gestione dei processi, tecniche di assunzione delle prove, temi indefettibili di diritto sostanziale o procedurale) ed una variabile, per così dire sperimentale, ovvero l'area legata ai processi di innovazione ed alla trattazione di temi di elevato taglio scientifico e culturale.

In questo settore dovrebbero essere inserite altre aree che comprendano il diritto e la società, il diritto ed il linguaggio, il diritto e l'etica professionale ecc.

Va osservato che il protocollo seguito dalla Scuola già prevede un'ampia offerta formativa per aree, la quale merita di essere coordinata e razionalizzata con l'inserimento di ulteriori contenuti anche di tipo interdisciplinare.

Nell'insieme, si vorrebbe aumentare la prevedibilità e la conoscibilità delle decisioni; ciò in funzione di una definizione razionale del contenzioso, che sappia elaborare e tenere conto anche degli indirizzi giurisprudenziali formatisi sul territorio nazionale.

Uno degli obiettivi di una accurata formazione di tipo permanente è certo l'approfondimento sulle tecniche di conduzione del processo e sulle tecniche di decisione.

L'analisi dei temi di diritto processuale è invero di fondamentale importanza ed è proporzionale al grado di innovazione legislativa sul fronte del processo. Non possono essere, invero, ignorate le riforme del processo civile, da anni in profonda evoluzione; da qui la necessità di fare il punto sul rito e sulle prassi virtuose volte ad incentivare la ragionevole durata dei procedimenti civili.

Ancora, in ambito di formazione permanente, in via generale e programmatica, un ruolo particolare va assegnato ai temi attinenti all'ordinamento giudiziario, ai ruoli del consiglio giudiziario, alla formazione dei formatori, al settore della dirigenza e all'approfondimento di modelli dirigenziali da comparare alle variegate realtà giudiziarie presenti sul territorio nazionale (uffici giudicanti ed uffici requirenti).

In conclusione, in linea generale e programmatica, si deve porre attenzione ad un "sapere" tecnico ed ordinamentale.

In via di sperimentazione sarà utile prevedere l'elaborazione di programmi volti a sperimentare modalità organizzative connesse all'impiego ed alla gestione dei tirocinanti e delle nuove professionalità aventi funzioni collaborative nella gestione dell'attività giurisdizionale (magistrati onorari, giudici ausiliari di corte di appello e figure professionali introdotte dall'art. 73 del d.l. n. 69/2013 convertito con modificazioni dalla legge n. 98/2013 e relativo d.m. di attuazione in data 9 settembre 2014).

Il tavolo tecnico potrà essere la base di partenza per l'avvio di tali forme progettuali e formative.

Nelle presenti linee programmatiche senza dubbio deve essere inserita la necessità di prevedere dei moduli didattico-formativi da flessibilizzare ed articolare secondo le esigenze concrete.

Ad es. per temi di assoluta novità legislativa è possibile auspicare dei corsi brevi con approfondimenti mirati sulla nuova legislazione.

Ancora, per un salto di qualità più elevato è necessario che i programmi prevedano anche delle raccolte ragionate di materiale didattico e di giurisprudenza da distribuire ai magistrati interessati con l'intento di divulgare l'imponente patrimonio scientifico e culturale generato dalla formazione professionale in ambito giudiziario.

La formazione permanente, inoltre, non può fare a meno delle c.d. "collaborazioni formative", le quali sono destinate ad essere inserite, come elemento di novità, nelle presenti linee programmatiche giacché solo attraverso la collaborazione dei vari protagonisti del comparto della giustizia si realizza una vera formazione anche di tipo interdisciplinare.

Si prende atto con compiacimento che la scuola ha avviato forme di collaborazione con il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, con la Fondazione Nazionale del Notariato, con il Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria con l'auspicio che tali forme di formazione congiunta vengano perseguite anche in futuro.

Importante tracciare delle linee programmatiche di collaborazione formativa con le organizzazioni forensi, con particolare attenzione al mondo delle ADR (mediazione e negoziazione assistita) con il macro obiettivo di proficui risultati nell'ambito della riduzione del contenzioso civile e nella diffusione di una vera e propria cultura della mediazione.

Nella giusta misura, la formazione dovrà essere estesa anche ai c.d. saperi "extragiuridici" che rappresentano il giusto completamento del sapere giuridico.

Non a caso, la ENM, nei suoi programmi, cura da sempre numerose attività "de réflexion sur les évolutions de la société contemporaine, de sensibilisation, et d'ouverture" affinché nel magistrato si

sviluppi non solo una solida preparazione tecnica ma anche una accresciuta consapevolezza critica del proprio ruolo nella società.

Infatti se è vero che la padronanza delle tecniche è essenziale, a questa deve affiancarsi anche una consapevolezza culturale di stampo elevato.

## **2. La selezione delle esigenze di formazione dei magistrati.**

La predisposizione di linee programmatiche per l'attività formativa deve tenere in giusta considerazione il tema della rilevazione delle esigenze formative dei magistrati.

Si è già detto, in precedenza, dell'intendimento del Consiglio di strutturare un impianto innovativo, attendibile e ragionevole, per il monitoraggio dei fabbisogni formativi e lo studio di un sistema di analisi qualità.

La rilevazione compete al Consiglio superiore della magistratura, ai singoli componenti del Comitato Direttivo della Scuola; ai magistrati referenti a livello distrettuale, i quali dovranno avere cura di recepire le indicazioni provenienti direttamente dagli uffici giudiziari; alle varie associazioni composte da magistrati; ai consigli giudiziari.

Il rapporto con i magistrati referenti in sede decentrata consente altresì di individuare le iniziative di formazione a livello centrale e, al contempo, consente di recepire nuove esigenze di formazione.

Ancora, altro protagonista indispensabile del processo di selezione delle esigenze di formazione è costituito dalla Rete Europea della Formazione Giudiziaria.

La cooperazione in tale ambito, anche attraverso scambi di esperienze e di partecipazione dei magistrati dei vari Paesi membri dell'Unione Europea, consente di approfondire la conoscenza del diritto europeo e la consapevolezza del ruolo dei magistrati nel contesto europeistico. Per una maggiore rispondenza dell'offerta formativa ai bisogni di tutti i magistrati, sarebbe interessante studiare moduli didattici con approfondimenti progressivi, anche modulati sulla tipologia di magistrato (*l'adult learning* è molto in uso nella prassi delle altre Scuole europee).

In definitiva, nelle presenti linee programmatiche si auspica una formazione progressiva e circolare, nella quale i corsi organizzati dalla formazione distrettuale siano volti a fornire una preparazione basilare per i magistrati, mentre incontri centrali di particolare rilievo vengano duplicati nelle varie sedi territoriali per garantirne la diffusione nelle sedi periferiche.

In conclusione, i bisogni formativi vengono generati da questo dialogo centro-periferia, cui occorre prestare grande attenzione nelle presenti linee guida con esigenze di raccordo tra l'offerta formativa delle sedi centrali e le iniziative decentrate.

Una particolare attenzione poi spetta agli interventi formativi urgenti, generati dalla necessità di riflettere ed approfondire sulle risposte che la magistratura è chiamata a dare nell'immediato ai mutamenti del quadro normativo o giurisprudenziale.

Si suggerisce infine di coinvolgere, tramite l'Organismo consiliare o in raccordo con esso, l'intera magistratura nell'opera di individuazione dei bisogni di formazione e di proposizione di metodi didattici, anche mediante l'elaborazione di questionari e/o formulari da distribuire ai magistrati al fine di verificare se le tematiche prescelte per il programma annuale siano effettivamente in sintonia con le esigenze della magistratura italiana.

## **3. L'accesso ai corsi ed i criteri di selezione dei partecipanti.**

Il tema dell'accesso ai corsi con i correlati criteri di selezione dei partecipanti merita di essere approfondito.

A tal fine, non può dirsi sufficiente una ampia programmazione dei corsi che garantisca tanti posti quante saranno le domande connotate dalla "obbligatorietà" della partecipazione.

I protocolli per le ammissioni dovranno assicurare un rapporto equilibrato tra l'area di interesse professionale e culturale dei candidati e la natura della iniziativa formativa.

La selezione dei partecipanti dovrà fondarsi, ragionevolmente, su due criteri concorrenti:

- a) il criterio territoriale;
- b) il criterio della funzione esercitata dal richiedente.

Nella scheda di preparazione del corso sarà necessaria anche l'indicazione delle percentuali dei partecipanti – percentuali da dividere tra i magistrati di merito ed i magistrati di legittimità, nonché tra i magistrati requirenti ed i magistrati giudicanti.

Il bando dovrà esplicitare i criteri predetti e dovrà essere indirizzato ai magistrati che svolgono funzioni nella materia oggetto dell'incontro di studi, ai quali potrà essere richiesto, contestualmente alla presentazione della domanda, di allegare un'autocertificazione o un'attestazione del capo dell'ufficio contenente la precisazione che il magistrato opera nel settore cui è diretta l'attività di formazione.

Altro aspetto da non ignorare è quello riguardante il dato territoriale perché, pur essendo la formazione di tipo centrale, occorre rispettare un certo equilibrio dato il necessario carattere "unificante" della formazione centrale.

In conclusione, è necessario che la Scuola presti una attenzione costante al fine di garantire che su ogni tema sia instaurato un confronto tra tutti i magistrati operanti nell'intero territorio nazionale.

Il corso dovrà essere bilanciato sulla base dei criteri suddetti ed i componenti del comitato direttivo, nella predisposizione delle singole schede formative in ambito di programmazione annuale, dovranno avere cura di individuare la tipologia dei destinatari (corsi comuni o specialistici-individuazione di particolari specificità di formazione) e successivamente di acquisire le necessarie informazioni i partecipanti al corso, che potranno essere fornite all'atto della compilazione della domanda di partecipazione mediante la previsione di modelli nei quali i richiedenti siano chiamati a compilare campi (predeterminati) che meglio consentano di conoscere le rispettive specifiche esperienze professionali.

La Scuola potrebbe dettagliare, nel programma annuale, le principali linee guida seguite nell'accesso ai corsi con indicazione delle caratteristiche del sistema informatico utilizzato per la selezione dei partecipanti e dei criteri sulla base dei quali tale sistema è chiamato ad effettuare la selezione.

In ogni caso, si auspica una modifica dell'attuale sistema informatico in maniera tale da semplificare e rendere più agevole le modalità di presentazione delle domande di partecipazione ai corsi e di verifica delle ammissioni e dello scorrimento delle liste di attesa: così da eliminare, per un verso, ritardi e disagi che sono stati in passato lamentati dai magistrati; e, per altro verso, da garantire una effettiva corrispondenza tra il numero previsto dei partecipanti e quello degli effettivi partecipanti a ciascun incontro di studio.

Nuovo sistema informatico che dovrebbe anche consentire, attraverso l'impiego di un adeguato motore di ricerca, una più agevole individuazione delle relazioni e del materiale dei corsi inserito nel sito *web* della Scuola; ciò senza escludere la possibilità di una futura osmosi con l'ancora utile archivio informatico del materiale dei corsi di formazione curati fino al 2012 dal Consiglio.

La recentissima interlocuzione con la Scuola ha consentito di apprendere che il 5 aprile 2016 è stata approvata una Deliberazione dei criteri per le ammissioni straordinarie ai corsi della formazione permanente, al fine di regolare in modo uniforme e trasparente un flusso di domande risultato consistente, e non prima disciplinato da fonti scritte o da prassi consolidate. Anche in questo contesto si ribadisce l'opportunità di massimo confronto tra Consiglio e Scuola delle direttrici di svolgimento dell'attività formativa.

E', in ogni caso, interesse consiliare far sì che sia garantito l'inserimento nel fascicolo personale del magistrato, consultabile su Cosmag, dell'elenco dei corsi organizzati dalla Scuola superiore della magistratura ai quali i singoli magistrati hanno effettivamente partecipato o comunque fatto domanda di partecipazione. In sede di Tavolo tecnico si affronterà tale tema, in concomitante sviluppo peraltro dei lavori di reingegnerizzazione del CSM.

Si trattato già partitamente della questione delle pari opportunità nella formazione.

#### **4. La selezione del corpo docente.**

La selezione del corpo docente deve poter contare su un'ampia platea di nominativi che siano in grado di svolgere il compito didattico con competenza, autorevolezza e con equilibrio.

L'attività di docenza esige un progressivo affinamento e, per quanto concerne i magistrati, l'assumere impegni presso la Scuola dovrà essere oggetto di attenta valorizzazione e riconoscimento professionale, e ciò ad opera della stessa struttura consiliare.

La recentissima interlocuzione con la Scuola, ha consentito di apprendere che il Comitato direttivo ha approvato, in data 13 giugno 2016, l'istituzione di un Registro ufficiale degli incarichi conferiti, consistente in un documento informatico, progressivamente aggiornato, che l'immediata conoscibilità del numero e della qualità degli incarichi conferiti a singoli, con le corrispondenti valutazioni ottenute.

Ora, in un'ottica di trasparenza e condivisione, sarà interesse condiviso che anche il Consiglio acceda a tale registro.

In linea generale, poi, si registra l'oggettivo cruccio emerso nella interlocuzione con la Scuola, in ordine all'alternativa tra eccessiva rotazione e necessaria specializzazione dei docenti. In questa luce, considerando il costo formativo gravante sulla collettività, non solo in termini strettamente economici, ma anche di sottrazione della prestazione professionale del magistrato assente dal servizio, s'intende quanto alto debba essere l'indice di giovamento ed utilità della posta di ritorno, in termini formativi correlati. Dunque, la scelta dei docenti deve essere oculata, filtrata, scrupolosissima rispetto alle qualità didattiche, scientifiche e relazionali di ciascuno dei docenti.

Si conviene, inoltre, sull'importanza dell'autoformazione del corpo togato complessivo, nel senso che la trasmissione di saperi acquisiti o sperimentati mediante l'attività professionale risulta particolarmente virtuosa. Ciò tuttavia è valevole anche rispetto alla posizione degli avvocati, utili maestri, in quanto spettatori esterni di modelli applicativi e comportamentali che richiedono, per essere visti con oggettività, di momenti di alterità.

In ogni caso, la Scuola si farà carico di individuare gli obiettivi per ciascun corso (esempio ricognizione dello stato dell'arte di un determinato settore; analisi critica della giurisprudenza ecc.) cosicché i docenti, nell'ambito della piena libertà di insegnamento, potranno spaziare al fine di impostare la metodologia didattica ed il materiale che più si adatta al tipo di formazione necessaria.

Di fondamentale importanza si rivela l'approccio con la docenza, che dovrà avere ben chiaro quale sia il suo ruolo e quale sia il materiale divulgativo indispensabile per la buona riuscita del corso.

Sul piano delle metodologie, non si può limitare la varietà delle opzioni di metodo: si spazia dai testi e dalle elaborazioni tecniche sulla materia a forme divulgative meno tradizionali (es. fascicoli virtuali, questionari progressivi, simulazioni di ruolo) con l'intento di tramandare le esperienze e di preparare le basi di una impostazione scientifica dell'attività istituzionale.

L'albo dei docenti potrà comprendere un settore dedicato ad esperti di scienza della formazione, non solo al fine di utilizzarne le competenze nell'ambito di corsi di formazione dei formatori, ma anche per momenti di interlocuzione diretta con il Comitato Direttivo e con i responsabili di settore, specie nella fase di predisposizione dei programmi.

La scuola avrà cura di aggiornare l'albo dei docenti, verificando altresì che i docenti non versino in situazioni tali da sconsigliare l'assunzione dell'incarico (es. carichi penali pendenti, procedimenti disciplinari ecc.).

Parimenti per i corsi dei quali è deliberata l'organizzazione verrà fornita immediata comunicazione al Consiglio, con espressa e dettagliata indicazione degli enti coinvolti nell'organizzazione e nella sponsorizzazione dell'evento.

Si è trattato già partitamente della questione della scarsa partecipazione delle donne agli incarichi scientifici e della necessità di curare la pari opportunità nella formazione, sul lato attivo e passivo.

#### **5. Metodologie didattiche e nuove tecnologie.**

La scelta delle metodologie didattiche più adeguate alla formazione è di competenza della Scuola superiore della magistratura ma si auspica, in linea con le indicazioni fornite dal Parlamento europeo nella Risoluzione del 14 marzo 2012 sulla formazione giudiziaria (2012/2575(RSP)), l'utilizzo, accanto ai metodi tradizionali, delle nuove tecnologie al servizio della didattica (*forum telematici, mailing-list, videoconferenze, corsi on-line, streaming web, on demand, podcasting* dei file audio e video digitali degli incontri di formazione), allo scopo di favorire il dialogo e la più ampia partecipazione possibile, coinvolgendo anche i magistrati dei distretti periferici. Sotto questo punto di vista, va segnalata la necessità di assicurare una reale corrispondenza tra il metodo didattico prescelto e lo scopo formativo perseguito, in maniera tale da evitare che, come è talora accaduto in passato, *format* quali i gruppi di lavoro o le tavole rotonde finiscano per celare non appropriati approfondimenti delle tematiche mediante scontate forme di relazioni frontali.

## **6. Circolazione delle risposte giurisprudenziali e condivisione dei saperi.**

Come già premesso, nell'individuazione dei principi generali, il Consiglio avverte l'esigenza di rinsaldare un modello culturale dell'intera magistratura quanto più possibile unitario e condiviso.

Ciò in quanto militano non solo esigenze di certezza del diritto e prevedibilità delle decisioni, ma anche ragioni di rafforzamento del ragionamento giudiziario con la consapevolezza delle soluzioni presenti nel sistema o dei percorsi scienziastici già verificati o, infine, delle misure gestionali già efficacemente testate come virtuose.

In tale direzione, lungi dal creare distorsioni o cadute in termini di svilimento dell'autonomia interpretativa o organizzativa di ciascun magistrato, la formazione deve saper sostenere istanze di apertura e confronto, di condivisione e di conoscibilità dei saperi.

Tale obiettivo di massimo richiede la creazione di sistemi di scambio di conoscenze e soluzioni, a più livelli d'intervento, per esempio:

- costituzione di una banca dati di agevole fruibilità di tutti i materiali forniti ai corsi, centrali e decentrati, anche, eventualmente connessa ai materiali consiliari in tema di formazione (anche grazie al nuovo sistema data warehouse);
- costituzione di sistemi di conoscibilità dell'esito delle impugnazioni, anche tramite l'ausilio delle strutture decentrate: della decisione di appello da parte del giudice che abbia deciso la controversia in primo grado ed, analogamente, da parte del giudice d'appello con la corrispondente sentenza di legittimità;
- costituzione, anche tramite le strutture decentrate, di banche dati interne ai singoli uffici ovvero di sistemi di comunicazione informatica collettiva per gruppi omogenei di funzioni, con auspicata previsione dell'invio con posta elettronica a tutti i magistrati di una newsletter informativa.

## **7. La cultura comune della giurisdizione penale.**

Deve ricondursi al profilo metodologico essenziale la necessità di assicurare la cultura comune della giurisdizione penale,

Elemento comune a tutti i corsi di formazione e di aggiornamento professionale dedicati ai magistrati del settore penale dovrà essere quello della contestuale partecipazione a ciascun momento formativo tanto dei magistrati giudicanti quanto di quelli *requirenti*.

Ovviamente la particolarità di alcuni incontri giustifica la scelta di graduare percentualmente le partecipazioni delle diverse figure professionali: così, ad esempio, i corsi sulle tecniche di indagine hanno privilegiato i magistrati che esercitano le funzioni di pubblico ministero in primo grado; così come quelli sulla giurisdizione di sorveglianza potranno riguardare essenzialmente i magistrati giudicanti di quel settore. Deve tuttavia essere evitata una formazione differenziata tra giudici penali e pubblici ministeri, poiché, anzi, il principio dell'unità della giurisdizione impone il mantenimento e la prosecuzione delle esperienze positivamente maturate in passato, le quali ultime

hanno assicurato un confronto tra coloro che hanno maturato esperienze nei due diversi ambiti innanzi indicati. Si segnala la opportunità che nei corsi relativi al settore penale sia prevista la presenza di uno o più avvocati, al fine di garantire la pluralità dei “punti di vista” sulle varie questioni interpretative ed assicurare, attraverso la voce di qualificati esponenti del ceto forense, il costante riferimento al rispetto dei diritti e delle garanzie difensive.

Sul tema, infine, si sollecita specifica attenzione al delicato tema delle intercettazioni telefoniche e del loro utilizzo, secondo la Ricognizione di buone prassi in materia di cui alla recentissima delibera del 29 luglio 2016.

## **8. La formazione per le funzioni specialistiche.**

Di grande importanza il settore della formazione dei magistrati con funzioni specializzate (lavoro, minorile, sorveglianza, tribunale delle imprese) o con funzioni specialistiche (fallimentare, esecuzione, gip-gup, appello o legittimità).

In tali settore è necessario che la Scuola continui ad organizzare iniziative che si inseriscano nei filoni della specializzazione e che consentano di dare vita ad una formazione maggiormente approfondita per le varie aree di specializzazione. Se così non fosse una vasta platea di magistrati resterebbe priva della formazione specifica tanto necessaria per materie altamente specialistiche.

In particolare in settori, quali il diritto del lavoro e della previdenza sociale (al quale, sono, per esempio, impiegati oltre 500 magistrati), ed in tutti quelli che più risentono, sul piano normativo, della rapida trasformazione della realtà economico-sociale, si rende conveniente una fitta formazione di avanguardia applicativa, che sappia con prontezza cogliere i temi e le prospettive di aggiornamento su cui soffermare subito l’attenzione formativa.

## **9. I temi della formazione permanente:**

### **a. I profili deontologici.**

Il tema dell’etica e della deontologica professionale costituisce un capitolo irrinunciabile dell’offerta di formazione professionale.

Si rimanda qui al Capo I relativo alla formazione iniziale quanto all’importanza dell’arricchimento personale, ideale ed ordinamentale del magistrato.

La formazione deve porre attenzione alla materia disciplinare sia sotto il versante del diritto interno sia per quanto concerne la dimensione comunitaria e internazionale, avuto riguardo alla evoluzione degli strumenti normativi.

Particolare attenzione dovrà essere dedicata ai contributi resi nella materia della deontologia professionale dalla Rete Europea dei Consigli di Giustizia; la prospettiva di diritto comparato interessa non solo le forme di indipendenza del giudice ma anche le forme di indipendenza del pubblico ministero e finisce inevitabilmente per coinvolgere i complessi rapporti tra giurisdizione e politica.

L’offerta formativa sul tema dovrà orientarsi soprattutto al tema della imparzialità, quale snodo centrale intorno a cui comporre a più ampia questione dell’etica giudiziaria.

La prospettiva storica consentirà di ricostruire l’evoluzione dei principi di indipendenza e di imparzialità alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte Europea dei diritti dell’Uomo quali giudici deputati alla salvaguardia dei valori fondanti qualsiasi sistema democratico; senza trascurare, in tale ambito, il prezioso contributo della Corte di cassazione.

Il tema della imparzialità potrà costituire una preziosa occasione di approfondimento di tutte le attività correlate al settore disciplinare: es. attività ispettiva ministeriale; funzione disciplinare del Consiglio superiore; codice etico della magistratura italiana.



Nell'ampia prospettiva deontologica andrà pure affrontato il tema del rapporto tra magistratura e *mass media*. L'influenza dei mezzi di comunicazione di massa sullo svolgimento del processo e sulla formazione della decisione dovrà rappresentare uno dei punti di approfondimento anche attraverso lo studio di casi concreti di "processo parallelo" e di accesso delle telecamere nelle aule di giustizia, coinvolgendo non solo magistrati, ma anche giornalisti, conduttori televisivi, esperti di comunicazione pubblica.

Nell'ambito dell'offerta formativa dovranno essere previsti specifici corsi di riqualificazione professionale per i magistrati nei cui confronti, a seguito di valutazione di professionalità negativa, il Consiglio disponga la partecipazione quale elemento integrante dell'attività di recupero nel biennio successivo, ai sensi dell'art. 11 comma 11 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, in rapporto alle specifiche esigenze di professionalità riscontrate.

L'individuazione di tali corsi potrà avvenire anche mediante l'indicazione, concordata tra la Scuola e il Consiglio, tra quelli già presenti nell'offerta formativa, anche in sede decentrata, qualora adeguati al recupero delle carenze professionali individuate dalla delibera di valutazione di professionalità non positiva.

#### **b. I temi di ordinamento giudiziario e la cultura dell'organizzazione.**

La materia dell'ordinamento giudiziario merita di essere inserita, a pieno titolo, negli approfondimenti finalizzati ad una formazione completa e ben articolata.

Si spazia dai diversi istituti che regolano il funzionamento del sistema giudiziario e della vita professionale dei magistrati sino all'esame della normativa secondaria adottata con le delibere del C.S.M..

Da considerare rilevanti i temi relativi alle attività ed alle competenze degli organi del governo autonomo, della mobilità e delle incompatibilità dei magistrati, dell'organizzazione tabellare degli uffici giudicanti, delle valutazioni di professionalità e della selezione dei dirigenti, degli incarichi extragiudiziari, della formazione iniziale e permanente, dell'organizzazione degli uffici requirenti e di legittimità.

L'attività formativa dovrà accompagnare e favorire la diffusione della cultura dell'organizzazione degli uffici giudiziari e dell'auto-organizzazione del lavoro del magistrato, nonché dovrà occuparsi delle nuove tecnologie, verificandone non solo le potenzialità ma anche gli aspetti problematici.

Particolare attenzione dovrà essere posta ai temi dell'analisi e gestione dei flussi statistici degli uffici giudiziari, delle "buone prassi" metodologiche ed operative, della normativa prevista dall'art. 37 della legge 15 luglio 2011, n. 111 in tema di programmi di gestione dei procedimenti civili e di carichi esigibili.

Un focus specifico andrà dedicato all'ufficio del processo ed alla sua morfologia.

In settori quali la formazione dei dirigenti e di coloro che aspirano a ricoprire tali incarichi e l'organizzazione del lavoro dei magistrati, l'apporto del CSM, in ragione della sua specificità e della posizione di rilievo costituzionale nel governo autonomo della magistratura, non può limitarsi alla funzione di indirizzo generale ma deve trovare uno spazio adeguato anche nella definizione dei programmi. Il Consiglio, infatti, nelle sue articolazioni, può offrire un fondamentale valore aggiunto sui temi ordinamentali e organizzativi, nella prospettiva del miglioramento continuo dell'offerta formativa e del suo adeguamento alle concrete esigenze degli Uffici giudiziari.

Importante, inoltre, in tale ambito, appare l'ampliamento del numero dei magistrati da coinvolgere, a diverso titolo, nelle attività di formazione della Scuola, anche attraverso il ricorso a coloro che rivestono funzioni specifiche nelle varie articolazioni del governo autonomo. Si pensi ai componenti del CSM, ai magistrati addetti alla Segreteria e all'Ufficio studi del CSM, ai componenti dei Consigli giudiziari e del Consiglio Direttivo della Corte di cassazione, ai

componenti delle commissioni flussi istituite presso i Consigli giudiziari, ai referenti distrettuali per l'informatica, ai magistrati di riferimento per l'informatica dei singoli uffici.

Anzi, sempre nella prospettiva di favorire un taglio pratico-operativo della formazione, appare opportuno che le iniziative formative relative al campo ordinamentale e della organizzazione nonché al settore deontologico-disciplinare siano strettamente coordinate con il CSM e che le relative sessioni formative "centrali" si tengano in buon numero presso la sede dell'organo di governo autonomo. Tanto nella citata prospettiva intesa a favorire un più agevole scambio di esperienze pratiche sui temi oggetto di approfondimento, che sarà consentito dall'immediato confronto con coloro, componenti del CSM e magistrati addetti alla struttura consiliare, che sperimentano nella quotidianità le relative problematiche applicative.

Come sopra ricordato, proprio nelle più recenti occasioni d'incontro del Tavolo tecnico, da parte della Scuola è stato espresso il favore per "*occasioni di attività integrate progettate e gestite in modo bilaterale*", da SSM e CSM, da moltiplicarsi ed da incrementarsi.

Con specifico riferimento al CSM, la presenza attiva di componenti o di magistrati addetti potrà garantire non solo il necessario raccordo tra esercizio delle competenze consiliari e contenuti concreti della formazione (si considerino ad esempio i corsi di formazione dirigenziale), ma anche una delle più efficaci e dirette modalità di partecipazione di tutti i magistrati ai temi dell'autogoverno.

### **c. L' uso delle nuove tecnologie.**

Tra i temi da approfondire in quanto collegato alle problematiche dell'organizzazione del lavoro dei magistrati, vi è quello del corretto uso delle tecnologie messe a disposizione degli stessi, a maggior ragione dopo l'entrata in vigore del processo civile telematico.

Il Consiglio ha già avviato un progetto di Collaborazione con la Scuola superiore della magistratura per un progetto di formazione nelle sedi distrettuali nelle materie dell'innovazione e dell'informatizzazione, organizzato in sinergia fra Referenti informatici distrettuali e Formatori decentrati (Delibera del 14 ottobre 2015), anche in correlazione con la delibera sul PCT (12 giugno 2014) con cui è stata sollecitata una assunzione di impegno da parte del Ministero della giustizia (anche attraverso la valorizzazione dell'esperienza dei C.S.I.A.) e della Scuola superiore della magistratura (attraverso le strutture della Formazione decentrata) a collaborare nelle iniziative di formazione/informazione tecnologica con i Referenti informatici distrettuali ed i Magistrati di riferimento per l'informatica.

Tali percorsi devono essere proseguiti e rafforzati.

Le iniziative di formazione dovranno esaminare i modelli gestionali ed organizzativi del lavoro del giudice, con illustrazione delle esperienze concrete di organizzazione virtuosa. In particolare, pare emergere necessità di approfondimento, in relazione a tutti quei programmi specificamente creati per la gestione dei procedimenti, sia nel settore civile che penale.

In tale prospettiva occorrerà avvalersi del contributo di esperti esterni (in particolare di docenti di programmazione e controllo nelle amministrazioni pubbliche e di organizzazione aziendale), e di professionalità complementari a quella del magistrato (in particolare quella dei dirigenti amministrativi), attraverso la metodologia dei gruppi di discussione-confronto.

Sotto altro profilo ulteriore attenzione dovrà essere dedicata alla diffusione della conoscenza delle banche dati esterne al pianeta giustizia (si pensi ai database delle camere di commercio, all'anagrafe dei comuni, all'anagrafe tributaria, ecc.) alle quali i magistrati hanno la possibilità di accedere con richieste di informazioni nonché all'esame ed all'illustrazione delle reali potenzialità degli strumenti informatici di uso comune ai magistrati quali i sistemi di videoscrittura e di creazione di moduli che agevolino compiti di *routine*.

Più specificamente l'attenzione dovrà essere rivolta:

a) alle ricerche informatiche (giurisprudenziali, normative, ecc.) fornendo suggerimenti non solo sui luoghi di ricerca delle informazioni ma anche sulle metodologie di ricerca delle stesse;

b) all'illustrazione dei programmi informatici utilizzati dagli operatori della rete giustizia, per gestire i procedimenti, che pur non essendo rivolti al magistrato devono da questi essere conosciuti, come sopra chiarito, soprattutto se dirigente o semidirettivo, al fine di poterne estrarre le conoscenze necessarie per la migliore organizzazione del lavoro;

c) all'esame dei programmi rivolti ai magistrati per la gestione degli affari giudiziari, nella loro evoluzione e diffusione;

d) ai profili di sicurezza nell'uso degli strumenti informatici legati alle parallele necessità di proteggere i propri dati e l'intero sistema informatico sul quale si opera da indebite intrusioni da parte di terzi;

e) alle nuove modalità del comunicare da parte degli operatori della Giustizia, a partire dalle nuove tecnologie telefoniche finalizzate al risparmio di tempo e di denaro e fino a giungere alla più semplice ma non meno importante "deontologia" nell'uso degli strumenti informatici, quali le *mailing-list* e la posta elettronica.

Per realizzare le finalità di cui si è appena detto e, comunque, per incrementare e rendere effettiva la formazione dei magistrati nell'uso delle nuove tecnologie applicate al lavoro quotidiano sarà peraltro necessario il coordinamento tra la Scuola, i formatori decentrati, i referenti distrettuali per l'informatica, il Ministero della giustizia e il C.S.M.

Del resto con la delibera del 13 maggio 2015, il C.S.M., nell'ambito di una valutazione complessiva dello stato di funzionamento ed evoluzione del processo civile telematico ha invitato la Scuola superiore della magistratura a considerare la materia dell'informatica giuridica e giudiziaria, ed in particolare le questioni attinenti al processo civile telematico e all'informatizzazione del processo penale, quali parti imprescindibili e prioritarie del complessivo progetto di formazione dei magistrati, da attuarsi anche in collaborazione con il Ministero della giustizia ed il Consiglio superiore della magistratura nell'ambito delle rispettive prerogative e competenze.

In particolare sul versante penalistico, una offerta formativa specifica non dovrà attendere il completamento di un sistema in qualche modo simile al p.c.t., essendo già in uso in diverse realtà giudiziarie sistemi applicativi che stanno profondamente incidendo sulle modalità di esercizio della giurisdizione (portale notizie di reato, registro unico nazionale SICP, applicativi documentali e consolle, notifiche penali telematiche) e che come tali possono svolgere un ulteriore irrinunciabile compito di promozione delle migliori esperienze e delle avanguardie che si stanno realizzando nei singoli uffici.

Vanno richiamate dunque le delibere del 14 ottobre 2015 in materia di informatizzazione del settore penale e di realizzazione di un piano di formazione nel settore dell'innovazione che coinvolga i R.I.D. ed i Magrif con i formatori decentrati.

Infine deve ricordarsi la recente delibera del 7 luglio 2016 di approvazione del primo manuale ricognitivo delle buone prassi di organizzazione che potrà rappresentare riferimento qualificato per la formazione iniziale, per la formazione permanente e per quella dei dirigenti degli uffici.

#### **d. I temi processuali.**

La formazione dovrà diffondere una costante attenzione ai valori del processo, non al fine di esaltare quella che alcuni commentatori moderni hanno definito la giustizia procedurale, ma per consentire di guardare al processo come ideale contenitore nel quale si attua la tutela dei diritti.

Per quanto concerne la procedura deve essere rimarcata l'esigenza di un potenziamento di tale area formativa con lo studio delle prassi virtuose e delle modalità di organizzazione dotate di una certa efficienza badando a soluzioni per lo più condivise ovvero, nell'impossibilità di una totale condivisione, educando alla logica del dissenso che, certo può rappresentare un prezioso elemento di novità e di arricchimento critico, purchè sia consapevole e ben motivato.

Fondamentale l'attività di formazione e di raccordo dei vari indirizzi giurisprudenziali formati sul territorio nazionale, la quale certamente arreca un grande beneficio alla prevedibilità delle decisioni ed alla velocizzazione dei giudizi.

Per quanto concerne le tematiche procedurali va segnalata l'esigenza di un approfondimento

costante sulla base dell'opera di riforma legislativa tuttora in atto sul versante del rito.

Nel settore penale, dovrà essere posta particolare attenzione ai temi che, in specie nella fase cautelare, riguardano la tutela della libertà delle persone sottoposte ad indagine o a processo, con una riflessione non soltanto sugli aspetti strettamente tecnici della materia ma anche sul piano dei principi e dei valori costituzionali.

Il ricorso a strumenti coercitivi può essere giustificato solo come *extrema ratio* ed il mezzo cautelare non può mai tramutarsi in una esigenza di natura principalmente securitaria.

Sia in ambito civile che in quello penale, dovrà dedicarsi ampio spazio alla riflessione sulle tecniche di assunzione della prova, sul ragionamento probatorio, sul peso delle massime di esperienza e sul modo in cui queste possono essere ricavate.

Inoltre, non dovranno mancare iniziative specifiche sulle tecniche di redazione dei provvedimenti giudiziari, sia, ancora una volta, in ambito cautelare, ove spesso si assiste a forme di incorporazione nel provvedimento decisorio del materiale investigativo, già inopinatamente refluito nella richiesta di misura cautelare; sia nella sentenza, troppo spesso ancorata, sia nel settore civile che in quello penale, a modelli, strutturali e funzionali, ormai non più compatibili con le esigenze di un sistema moderno, che deve garantire un controllo sul processo decisorio del giudice senza indulgere in pretese di rappresentazione enciclopedica dell'universo processuale.

Si sollecita, poi, specifica attenzione al delicato tema delle intercettazioni telefoniche e del loro utilizzo, secondo la Ricognizione di buone prassi in materia di cui alla recentissima delibera del 29 luglio 2016.

#### **e. Formazione interdisciplinare.**

Come già detto occorre che, nella giusta misura, la formazione dovrà riguardare anche i c.d. saperi "extragiuridici" che rappresentano il giusto completamento del sapere giuridico.

La ENM, nei suoi programmi, cura da sempre le attività che sviluppano, non solo una solida preparazione tecnica, ma anche una accresciuta consapevolezza critica del proprio ruolo nella società.

Infatti se è vero che la padronanza delle tecniche è essenziale, a questa deve affiancarsi anche una consapevolezza culturale di stampo elevato.

In questo ambito è possibile stabilire l'approfondimento di temi che, pur non di stretto diritto, siano rilevanti per l'attività giudiziaria e la professione del magistrato.

Si pensi a tematica al confine con la psicologia, con la letteratura, con l'etica (etica del giudice), con l'interpretazione e la logica interpretativa, la discrezionalità del giudice, con la tecnica della scrittura, con i temi della comunicazione e del multiculturalismo.

Il CSM dunque, anche in questo documento programmatico, invita la Scuola superiore della magistratura a non smorzare l'attenzione per una formazione completa ed attenta alla novità del cambiamento e preannuncia, sin d'ora, che intenderà proporre alla Scuola di condividere importanti momenti di alta formazione con riferimento alle seguenti tematiche:

- Il lavoro del giudice in bilico tra le esigenze del diritto e l'economia;
- La magistratura ed i mezzi di comunicazione;
- Il nuovo mercato del lavoro tra il diritto e l'economia;
- Il lavoro del magistrato e le nuove frontiere dei mezzi di prova
- Seminari di base sulle nozioni di contabilità e bilancio;
- Internet e il diritto d'autore;
- Perizia e consulenza tecnica psicologica in ambito forense;
- La psicologia del giudizio e l'ambito forense;
- Il principio del libero convincimento del giudice: la valutazione delle prove e la motivazione.

#### **f. La formazione in sede di conversione di funzioni.**

La conversione delle funzioni è un settore delicato della formazione essendo diretta ai magistrati che vogliono o debbono mutare funzioni o settore di competenza. Esige particolari attenzioni e la predisposizione di speciali supporti che si devono modulare sia per la tempistica che per la scelta di modalità adeguate che inseriscano l'intervento formativo nel momento più appropriato del mutamento delle funzioni.

La difficoltà sta nel fatto che la riconversione si configura come un crocevia attraverso cui si intersecano le strade che conducono alle diverse funzioni: dal settore civile al settore penale e viceversa, dalle funzioni generiche alle funzioni specializzate e viceversa, dalle funzioni requirenti alle funzioni giudicanti e viceversa, dalle funzioni di primo grado a quelle di secondo grado, dalle funzioni di merito a quelle di legittimità.

La necessità di interventi formativi differenziati e mirati ha fatto sì che sin dall'origine tale attività fosse delegata alla formazione decentrata, la cui duttilità nell'utilizzo dei modelli organizzativi e didattici è apparsa meglio in grado di soddisfare le complesse e diversificate esigenze di chi si accingeva a mutare le funzioni.

In passato si è peraltro avuto modo di constatare l'insufficienza e la variabilità dell'offerta formativa in tale specifico e delicato settore tra i vari distretti di Corte d'Appello, e la mancata innovazione nei metodi e nelle forme di studio e di aggiornamento.

Ne consegue che dovrà essere perseguita, alla luce delle pregresse esperienze, e ferma la opportunità che la conversione avvenga in sede decentrata, l'esigenza di una maggiore omogeneizzazione dell'offerta formativa.

A tal fine la SSM oltre a fornire indirizzi comuni, potrà organizzare per le funzioni per le quali è più frequente la riconversione, anche alcune iniziative presso la sede centrale, in relazione ai temi di maggiore rilievo nell'ambito delle funzioni di destinazione, operando una opportuna selezione.

Alla formazione locale dovrebbe, poi, essere affidato il compito di rilevare, sostanzialmente ad personam, i bisogni ed di programmare e gestire i percorsi formativi più conferenti, pur sempre sulla base dei criteri direttivi forniti dalla SSM, diretti ad assicurare la necessaria omogeneità di metodi e contenuti.

La funzione di indirizzo e coordinamento della SSM in questo settore appare particolarmente importante atteso che il settore della riconversione è quello in cui, tradizionalmente, sono emerse le maggiori criticità riferibili alla formazione decentrata, a volte, contraddistinta, come più volte evidenziato da CSM e SSM anche nell'ambito del Tavolo tecnico istituito tra dette istituzioni, da un'offerta formativa territorialmente disomogenea sotto il profilo qualitativo, metodologico e della continuità.

Con riferimento, infine, alla forma di riconversione obbligatoria (art. 13 legge 30 luglio 2007, n. 111) per il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti (e viceversa) dovrà tenersi adeguatamente conto del fatto che la tendenziale "gerarchizzazione" degli uffici di procura incide sia sull'organizzazione del lavoro che sui rapporti all'interno dell'ufficio

L'attenzione al radicale cambiamento del ruolo dovrà essere l'aspetto formativo da privilegiare, mentre, quanto ai contenuti, sarà preferibile un'impostazione più incline all'inquadramento sistematico delle principali problematiche di base, non senza margini per la trattazione casistica.

Anche in questo caso si ritiene che debba essere privilegiata la formazione in sede decentrata, con corsi "centrali" effettuati all'esito di un percorso di conversione già iniziato in sede decentrata (nel rispetto dei protocolli di indirizzo), in relazione al quale il corso centrale potrebbe costituire un momento di riflessione finale che passi anche attraverso il doveroso confronto tra le prassi di

specialità esistenti nei vari distretti nella prospettiva di assicurare una visione globale ed omogenea delle stesse.

#### **g. La Formazione europea e linguistica.**

In una “Comunità di diritto”, quale deve definirsi l’Unione Europea, già secondo la storica pronuncia *Les Verts* della Corte di Giustizia del 1986, la tutela dei valori comuni è affidata non solo alla Corte di Giustizia e alle sue Istituzioni ma a tutti i giudici nazionali.

E attraverso il “dialogo” con le Corti sopranazionali, i giudici nazionali hanno contribuito ad attuare l’ordinamento dell’Unione e a rendere effettivo un sistema di tutela “multi- livello” dei diritti fondamentali. Ciò ha portato, nel nostro ordinamento, a quella che è stata definita una “mutazione genetica della funzione giurisdizionale” della Corte di legittimità, chiamata a svolgere una attività di “nomofilachia europea” per assicurare l’uniforme interpretazione della legge anche alla luce della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo e del diritto dell’Unione europea, e perciò espressione di una rete giurisdizionale volta ad assicurare non soltanto la conformità delle decisioni alla legge, ma soprattutto la conformità alle esigenze di tutela dei diritti fondamentali.

La realizzazione dello spazio comune di libertà giustizia e sicurezza e la cooperazione giudiziaria richiedono che sempre più si rafforzi la comune cultura dei “magistrati europei”, e da tempo le Istituzioni dell’Unione invitano gli Stati membri a rafforzare il loro impegno per favorire la diffusione della conoscenza del diritto europeo.

Come sottolineato dalla Risoluzione del Parlamento europeo del 23 novembre 2010 la capacità di comprendere e di gestire le differenze tra i sistemi giuridici europei può nascere solo da una cultura giudiziaria europea, che deve essere coltivata condividendo le conoscenze e la comunicazione, studiando il diritto comparato e mutando radicalmente il modo in cui i giudici partecipano alla formazione e allo sviluppo professionale, attraverso azioni che hanno l’obiettivo di superare le barriere linguistiche. Così la Commissione europea, nella comunicazione relativa alla formazione del 13 settembre 2011, e il Parlamento europeo, nella risoluzione sulla formazione giudiziaria del 14 marzo 2012, hanno evidenziato che la padronanza di una lingua straniera e della sua terminologia giuridica dovrebbe costituire uno degli obiettivi della formazione continua degli operatori della giustizia, essendo la conoscenza linguistica requisito indispensabile per l’efficacia dei contatti tra gli Stati membri, a loro volta sono cruciali per la cooperazione giudiziaria.

Dunque, in primis, la formazione linguistica dei professionisti del comparto legale è priorità dell’U.E. e che la realizzazione di attività coordinate miranti alla promozione delle abilità linguistiche rientra tra le priorità indicate ai responsabili europei per la formazione dei magistrati dall’art. 3, co. 2 della Carta della “Rete Europea di formazione Giudiziaria”, cui il C.S.M. ha aderito. Del resto, l’inserimento della lingua straniera nel gruppo di materie da sostenere nel concorso per uditore giudiziario, di cui all’art. 123 del R.D. 30/1/41 n. 12, come modificato dalla L. 13 febbraio 2001 n. 48, rende ancor più evidente la necessità formativa in oggetto.

In particolare, la formazione centrale e decentrata, non solo non possono esimersi dal perseguire essa stessa questi scopi, che potrebbero definirsi di “alfabetizzazione linguistica primaria” dei magistrati, ma dovrebbe prevedere un particolare orientamento di questa formazione in senso più delimitato al campo del linguaggio giuridico. In tale ambito, la formazione linguistica orientata ai termini legali, può consentire di ricomprendere tale attività formativa nell’alveo della formazione giuridica in senso stretto.

In questa prospettiva, poi, devono essere valorizzate le iniziative già adottate dal CSM nel settore della formazione “internazionale”, dando in particolare completa attuazione al progetto European Gaius (approvato con delibera del 13 aprile 2011), citato dal Parlamento europeo, nella

Risoluzione del 14 marzo 2012, insieme a quello dei Paesi Bassi quali modelli da seguire per gli Stati europei e tali conclusioni sono state ribadite nella Risoluzione del 7 febbraio 2013; del pari, particolare rilievo deve essere riconosciuto alla partecipazione ai progetti di formazione di rilievo europeo e internazionale, prediligendo, in linea di continuità con le relazioni e gli accordi stabiliti dal Consiglio in questi anni, le attività realizzate e promosse con le Scuole nazionali della magistratura e le Istituzioni nazionali che curano la formazione dei magistrati.

Dovrà quindi essere proseguita l'attività di formazione nell'ambito dei programmi di scambio tra autorità giudiziarie nel quadro delle attività della Rete Europea di Formazione Giudiziaria, in particolare con gli stage di breve durata e di lunga durata presso la Corte di giustizia dell'Unione europea, la Corte europea dei diritti dell'uomo ed Eurojust: si tratta di iniziative risultate particolarmente qualificanti sotto il profilo professionale per i magistrati che hanno partecipato con interesse e assiduità a partire dalla prima edizione del 2009 all'attività presso i principali organismi giudiziari europei ed Eurojust, e di arricchimento per la giurisdizione che si è potuta giovare del patrimonio di conoscenze ed esperienze acquisite dal magistrato nei predetti contesti.

Ma, nella medesima prospettiva, la formazione dovrà tenere adeguatamente conto della sempre più attiva partecipazione del CSM al processo di allargamento dello spazio europeo di giustizia e libertà, quale ente sempre più coinvolto in numerosi progetti banditi dalla Unione Europea, oltre che, in generale, al processo di rafforzamento, anche attraverso accordi bilaterali, di variegate forme di cooperazione istituzionale internazionale. La volontà del CSM e la necessità istituzionale di procedere allo sviluppo di tale settore, confermate dalla iniziativa consiliare (deliberazione del 25 marzo 2015) che ha condotto alla costituzione del Tavolo tecnico per le attività internazionali - al quale partecipano, oltre al CSM, il Ministero della giustizia, il Ministero degli Affari Esteri e la stessa Scuola della magistratura - impone lo sviluppo di una adeguata strategia che consenta di formare magistrati esperti nei singoli settori del diritto, con capacità di relazionarsi con sistemi giudiziari di altri paesi, forniti di un adeguato livello di conoscenza linguistica, ma anche di sufficienti capacità di adattamento ai diversi contesti internazionali.

La formazione internazionale richiede inoltre particolare attenzione anche ai risultati prodotti dal confronto fra sistemi giudiziari e magistrature nelle sedi europee e in organismi consultivi, come i Consigli consultativi dei giudici e dei pubblici ministeri nel Consiglio d'Europa, la Rete Europea dei Consigli di Giustizia, finalizzato ad individuare standard comuni di indipendenza e di professionalità: la riflessione sulle tematiche oggetto di documenti e di carte internazionali elaborate in tali contesti, e sui principi e i valori condivisi che ne costituiscono l'oggetto, può infatti costituire - in una più ampia prospettiva europea- un importante momento di approfondimento rispetto a temi, come la responsabilità e la deontologia, e a profili di fondamentale rilievo per la formazione professionale, finalizzata ad acquisire le conoscenze e i "punti di vista" di altre esperienze e contesti culturali, che contribuiscono ad un esercizio consapevole e indipendente delle funzioni giudiziarie.

#### **h. Emergenze tematiche: immigrazione, minori stranieri, ambiente, previdenza ed altri.**

Ovviamente così come per i tirocinanti, una formazione al passo coi tempi non può prescindere dal puntuale apprendimento di quelle tematiche che, per la loro novità o peculiarità, sono verosimilmente sfuggite all'approfondimento universitario e post-universitario e che, invece, costituiscono oggetto di fenomeni emergenziali di assoluto rilievo.

Primo fra tutti, il fenomeno dell'immigrazione clandestina, riferibile, in maniera ampia, a tutti i casi di ingresso o soggiorno in Italia di cittadini stranieri in violazione delle leggi di immigrazione del paese di destinazione.

Come è noto, sul piano quantitativo, i flussi in entrata di soggetti immigrati in maniera irregolare sono divenuti ormai da tempo di enorme consistenza, con una serie di dinamiche indotte di assoluta gravità, sotto più punti di vista.

La magistratura italiana si trova in prima linea nel dover fornire una risposta a questo fenomeno emergenziale, con un approccio multidisciplinare e plurisettoriale di assoluta complessità e delicatezza. Ciò anche perché si assiste ad una produzione normativa emergenziale a ritmi convulsi, che spesso crea questioni di stratificazione e coordinamento regolativo di peculiare difficoltà ermeneutica.

Infatti, intorno alla questione dell'immigrazione si sviluppano questioni di natura giuridica di varia natura, correlate allo status personale, ai sistemi di prima accoglienza, alla tutela dei diritti umani, alle responsabilità penali causative del flusso, all'induzione delinquenziale che ne deriva o che ad essa si collega (prostituzione, schiavitù, commercio di organi, traffico di esseri umani, microcriminalità, etc.).

Specifico rilievo e gravità assume poi la questione dei Minorenni stranieri non accompagnati, rispetto ai quali occorre preparare una magistratura specializzata, che sappia fornire una risposta effettiva, pronta e qualificata, in termini di rafforzamento del sistema di tutela. Tale formazione potrà avvenire anche d'intesa con l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, già fortemente interessata al fenomeno.

Tra gli ulteriori temi di attualità, sui quali occorre un richiamo formativo specifico vi sono quelli relativi al terrorismo internazionale, all'informatica, ai sistemi giuridici di risoluzione della crisi di impresa, alla contraffazione e alla tutela del "prodotto *made in Italy*", all'ambiente ed all'assetto idrogeologico ed alle problematiche connesse al sistema di Protezione civile. Ma, in questa prospettiva emergenziale, costante attenzione sarà prestata a tutti i settori che più risentono dei mutamenti regolativi e che presentano anche un alto tasso di tecnicismo; si pensi ai temi della previdenza sociale e del diritto del lavoro o al diritto della crisi d'impresa.

Non dovrebbero essere trascurati, infine, temi che, malgrado il loro carattere "tradizionale", sono oggi ritornati di attualità nella pratica quotidiana, specialmente presso le magistrature di merito, quali quelli attinenti alle materie delle successioni e della pubblicità immobiliare.

Infine, la materia della giustizia penale dovrà dedicare attenzione ai temi della giustizia riparativa in campo penale anche alla luce degli interventi di riforma ed in particolare:

- alla considerazione del reato in termini non meramente formali (come condotta corrispondente ad una fattispecie astratta descritta da una norma penale), ma anche 'esperenziali', ossia come 'lesione' che coinvolge direttamente, e sotto molteplici aspetti (moralì, materiali, emotivi, relazionali) singole persone e una comunità;
- all'esame delle sperimentate tecniche per porre attivamente rimedio alle conseguenze dannose del reato, avendo riguardo ai bisogni della vittima.



## VI. LA FORMAZIONE DEI DIRIGENTI

### 1. I corsi per gli aspiranti dirigenti e la formazione dei dirigenti già nominati.

Sulla formazione della classe dirigente, il Consiglio superiore della magistratura, in ragione della peculiare attività svolta nella selezione della dirigenza giudiziaria, è chiamato a fornire importanti spunti di riflessione nella elaborazione delle linee guida della formazione.

Già in passato il Consiglio (cfr. delibera del CSM del 12 giugno 2014 «*Linee programmatiche per l'anno 2014 relative alla formazione permanente dei magistrati giudicanti e requiranti che aspirano al conferimento di incarichi direttivi di primo e secondo grado, da trasmettere alla Scuola superiore della magistratura*») ha avvertito l'esigenza di individuare e definire il ruolo e la funzione della partecipazione della Scuola nel percorso di formazione e di selezione per il conferimento degli incarichi direttivi, affermando, sul piano dei principi, che quest'ultima, nel fornire «*elementi di valutazione in ordine al conferimento degli incarichi direttivi con esclusivo riferimento alle capacità organizzative*», svolgerà le funzioni di «*organo tecnico ausiliario*» della Commissione consiliare competente al conferimento degli incarichi direttivi.

La Scuola in tal senso è tenuta a ricavare gli «*elementi di valutazione*» dalle conoscenze acquisite dall'aspirante dirigente unicamente nelle materie indicate al comma 1 dell'art. 26 bis.

Sul solco di questa delibera, è bene rilevare che le schede di valutazione e le conseguenti indicazioni del comitato direttivo non possono riguardare per ciascun partecipante dei giudizi (nemmeno se articolati su generiche scale di valutazione) sul livello di apprendimento o di rendimento poiché tali giudizi implicano delle valutazioni approfondite, che travalicano le attribuzioni della scuola.

In sintesi, dunque, il contributo della Scuola potrà riguardare, in via tassativa, le materie indicate dall'art. 1 dell'art. 26 bis (*criteri di gestione delle organizzazioni complesse nonché i sistemi informatici e dei modelli di gestione delle risorse umane e materiali utilizzati dal Ministero della giustizia per il funzionamento dei propri servizi*).

Tale premessa per significare che, una volta definiti i fini delle rispettive attività nel settore dei dirigenti, le linee guida elaborate dal Consiglio superiore della magistratura dovranno necessariamente porre l'attenzione sui contenuti di tali corsi che, in ogni caso, dovranno costituire l'occasione per elaborare una formazione globale sulla dirigenza, che non prescinda dalla complessità delle responsabilità connesse con tale ruolo.

### 2. Scopi di una formazione dedicata.

La partecipazione degli aspiranti dirigenti ai corsi di formazione non può rappresentare un adempimento formale, obbligatorio e necessario solo al fine di ottenere un titolo di legittimazione al concorso.

Occorre che tale occasione ordinamentale divenga uno strumento concreto per elaborare una formazione approfondita in un settore, quello della dirigenza, del quale, solo da pochi anni, si va formando una coscienza in termini di importanza e centralità del tema della organizzazione e della managerialità.

Di grande significato appare la recente modifica del Testo unico sulla dirigenza attuata con la delibera del 28 luglio 2015, al quale ha «*rielaborato i criteri oggettivi per la valutazione dell'idoneità direttiva*», con l'obiettivo di «*guidare il Csm nell'esercizio della propria discrezionalità valutativa*» e di «*fornire a ciascun magistrato chiare indicazioni in ordine ai possibili sviluppi della propria carriera*».

La Scuola superiore della magistratura ha ereditato dal CSM la politica di formazione e specializzazione dei dirigenti ed occorre assicurare che il management degli uffici giudiziari possa essere prerogativa di eccellenza dell'ordine giudiziario italiano.

Ciò che conta è non snaturare il magistrato ma coronarne le competenze, facendo in modo che il dirigente, consapevole dei suoi compiti (di direzione, indirizzo, rappresentanza, organizzazione, gestione e programmazione, proposta e informazione, sorveglianza e vigilanza) si inserisca all'interno del circuito della direzione.

E' per questo necessario che il magistrato posseda, specie se dirige un grande tribunale, tecniche di conduzione del personale e di utilizzazione dei mezzi, capacità di organizzare e programmare il lavoro e di relazionare il servizio con il contesto socio-economico.

Ecco perché i corsi di formazione mirati allo "*studio dei criteri di gestione delle organizzazioni complesse nonché all'acquisizione delle competenze riguardanti la conoscenza, l'applicazione e la gestione dei sistemi informatici e dei modelli di gestione delle risorse umane e materiali utilizzati dal Ministero della giustizia per il funzionamento dei propri servizi*" non dovrebbero fare a meno dell'approfondimento di temi a carattere normativo e di ordinamento giudiziario, ivi comprese le numerose attribuzioni che la legge demanda ai capi degli uffici.

La prioritaria necessità formativa è quella di selezionare una classe dirigente ben consapevole degli innumerevoli problemi correlati alla gestione delle plurime emergenze organizzative e che sia tale da relazionarsi alla complessa articolazione amministrativo-burocratica di riferimento (es. gestione dei rapporti con il personale ed azione coordinata con la dirigenza amministrativa).

A livello programmatico è doveroso evidenziare che la scienza dell'amministrazione pubblica deve essere accostata a singole sessioni formative per lo studio delle normative ordinarie di riferimento.

In tale settore si auspica un intervento risoluto ed ampio così da confezionare un'offerta formativa all'altezza del ruolo che il magistrato-dirigente sarà chiamato a svolgere.

### **3. Metodi didattici.**

Nelle presenti linee guida si auspica una discontinuità rispetto al passato affinché la teorica dell'organizzazione sia fusa nell'approfondimento pratico e nella elaborazione di corsi curati da magistrati-dirigenti esperti, che sappiano individuare i macro obiettivi della formazione con una ponderata ed accurata selezione degli argomenti che rientrano nelle incombenze di un dirigente.

Sempre nella prospettiva di favorire un taglio pratico-operativo della formazione, appare opportuno che le iniziative formative relative al campo ordinamentale e della organizzazione, nonché al settore deontologico-disciplinare siano strettamente coordinate con il CSM e che le relative sessioni formative "centrali" si tengano in buon numero presso la sede dell'organo di governo autonomo. Tanto nella citata prospettiva intesa a favorire un più agevole scambio di esperienze pratiche sui temi oggetto di approfondimento, che sarà consentito dall'immediato confronto con coloro, componenti del CSM e magistrati addetti alla struttura consiliare, che sperimentano nella quotidianità le relative problematiche applicative.

Insomma si rivela indispensabile mettere a punto - per la formazione professionale dei dirigenti - un modello formativo adeguato ai tempi, in considerazione del numero crescente di incombenze attribuite dalla legge al ruolo dirigenziale in magistratura.

### **4. La recente esperienza applicativa.**

Quanto alla verifica dell'offerta formativa già erogata nel settore dei dirigenti, va detto che i corsi sinora organizzati dalla Scuola superiore della magistratura sono apparsi eccessivamente scostati dal dato reale con una scarsa attività di approfondimento della c.d. gestione complessa (per l'appunto settore della giustizia) e delle norme che ne caratterizzano la gestione. La relazione del Comitato Direttivo sull'attività svolta nel quadriennio 2012-2015 consente di effettuare una verifica

sull'andamento dei corsi che, pur attuati nel rispetto delle indicazioni di metodo elaborate dal Consiglio superiore della magistratura<sup>4</sup>, non sono risultati pienamente soddisfacenti.

La relazione suddetta richiama le problematiche indicate dai partecipanti al corso, che hanno segnalato *«un'impostazione aziendalistica di impronta privatistica, più adatta alla gestione di 'aziende' complesse che a quella degli uffici giudiziari deputati a quel particolare compito che è il rendere giustizia, l'astrattezza di qualche lezione.. Il corso appare incentrato più sulla «teoria dell'organizzazione» che sui concreti nodi relativi all'organizzazione degli uffici giudiziari».*

Ancora, viene segnalata la mancata previsione di specifiche sessioni dedicate a settori di particolare rilievo per il dirigente, come il regime tabellare, le valutazioni di professionalità, le spese giudiziarie, l'organizzazione della sicurezza e della salute dei lavoratori del proprio ufficio.

In relazione a tali rilievi, si evidenzia che è stata effettuata la scelta di riservare una formazione più approfondita a coloro che già sono titolari di incarichi direttivi, privilegiando per gli aspiranti dirigenti lo sviluppo di competenze di programmazione e di gestione dell'attività.

Gli aspetti critici sopra descritti permangono inalterati tanto che, nel Tavolo tecnico, è stato affrontato il problema di come rimodellare i corsi per i dirigenti e di come renderli idonei allo scopo principale, ovvero quello di fornire agli aspiranti alla carriera dirigenziale una solida e concreta base di partenza da cui sviluppare la nuova esperienza professionale.

Ancora, si avverte l'esigenza che l'attuale meccanismo seguito per le valutazioni degli elaborati (da predisporre a cura dei partecipanti successivamente al corso), verificati da esperti nella scienza dell'amministrazione pubblica, sia reso conoscibile all'esterno ed in particolar modo ai partecipanti il corso così da poterli rendere edotti anche delle eventuali conseguenze derivanti dalla mancata o tardiva consegna dell'elaborato. D'altro canto potrà essere valutata la possibilità di superare i metodi di valutazione dei partecipanti fondati sulla mera stesura di un elaborato predisposto dagli stessi in un momento successivo rispetto alla partecipazione al corso. Sotto tale profilo potrebbe essere valutata l'opportunità di affidare ai magistrati esperti e agli organizzatori del corso la formulazione di schede finali contenenti elementi informativi sul livello di partecipazione.

La linea guida del settore dunque non potrà che essere quella di confezionare nuovi programmi per i corsi degli aspiranti dirigenti con contenuti ben identificati e correlati alle numerose incombenze gestionali che spettano al dirigente dell'ufficio giudiziario.

A livello di programma è necessario che vi sia anche l'obiettivo di organizzare appositi corsi per i dirigenti già nominati, da affiancare a corsi per gli aspiranti dirigenti. Si tratta di una formazione complementare al ruolo svolto, la quale non potrà prescindere dall'approfondimento delle tematiche attinenti agli aspetti gestionali, da attuare anche di concerto con il personale della dirigenza amministrativa e con l'intento di fondere le diverse culture professionali (in ambito dirigenziale).

Si auspica la creazione di una apposita area formativa ovvero l'AREA DIRIGENTI, nella quale far confluire tutti i corsi riguardanti la dirigenza.

In tale settore la collaborazione con il Consiglio superiore della magistratura dovrà essere sviluppata anche in funzione di una elaborazione comune di metodologie formative ecco perché, nelle presenti linee guida, si sollecita l'avvio di un "Progetto Dirigenti" nell'ambito del quale sperimentare eventuali nuovi modelli di formazione per gli aspiranti dirigenti e per i dirigenti già in servizio .

---

<sup>4</sup> la Scuola ha legato gli «elementi di valutazione» di ciascun aspirante, *«oltre che alla diligente e proficua partecipazione al corso»*, ad una esercitazione da svolgersi in remoto entro 20 giorni dalla fine del corso. Ogni partecipante è chiamato ad redigere un progetto tale da fare fronte ad una situazione di difficoltà organizzativa relativa agli uffici giudiziari di appartenenza o ad uffici similari. La valutazione dell'elaborato è consistita nella verifica *«dell'abilità di personalizzazione dei concetti e delle nozioni che il corso ha presentato nelle varie sessioni»* senza giudizi contenenti numeri o l'uso della tradizionale aggettivazione (*insufficiente, buono, ottimo, ecc.*) *«che avrebbero rimandato ad una graduazione di valori di difficile e opinabile costruzione».*

## VII.

### LA FORMAZIONE DECENTRATA

#### 1. Funzioni ed esigenze ordinamentali: omogeneità e raccordo.

Dal tronco centrale della formazione, si diparte il ramo della formazione decentrata, che ne costituisce una delle articolazioni più ricche di potenzialità.

Il più recente sviluppo regolativo e la prassi degli ultimi anni vedono assegnata alle strutture territoriali un ambito sempre più vasto di competenze, quali:

- la tradizionale didattica di prossimità
- la competenza sui MOT, sui magistrati onorari, sugli stagisti, sui giudici ausiliari presso le Corti d'Appello
- la formazione di conversione
- la didattica linguistica straniera

Dai dati forniti dalla Scuola, si evince che nel primo semestre del 2016 in sede decentrata sono stati organizzati già 366 incontri. Invero, si pone non tanto una questione quantitativa assoluta, ma di qualità del servizio rispetto alla mappatura nazionale.

Sulla base delle conoscenze esperienziali acquisite, *in subiecta* la relativa programmazione deve essere impostata tenendo conto di due fattori essenziali:

- necessaria omogeneità, almeno tendenziale, dell'offerta formativa sul piano nazionale
- raccordo e coordinamento con la formazione centrale

Quanto al profilo della tendenziale omogeneità sul territorio nazionale, quale punto di partenza, occorre segnalare che le risultanze già emerse in sede di Tavolo tecnico di consultazione dimostrano l'esistenza di una mappatura didattica fortemente sperequata e differenziata nei diversi Distretti.

La morfologia a "macchie di leopardo", caratteristica dell'attuale sistema giudiziario sotto più aspetti, ha origine multifattoriale, trovando causa in dati quali la differente consistenza quantitativa dei Distretti, i divari di mezzi e strutture, lo scarto tra i livelli culturali di partenza, intesi come percorsi già collaudati, predisposizione dei discenti alla partecipazione, peculiarità locali del corpo togato.

Alcuni margini di miglioramento potrebbero essere conseguiti, con alcune misure di facile attuabilità, quali:

- rafforzamento dei momenti di formazione uniforme dei formatori decentrati
- creazione di una più precisa agenda minima comune a tutti i distretti
- accentuazione dei momenti di supervisione, verifica e raccordo con le strutture decentrate, per intercettare tempestivamente eventuali problemi strutturali o funzionali alla base di servizi di minore efficacia.

Ma, ciò che pure desta preoccupazione è il progressivo venir meno dell'interesse formativo *tour court* in alcuni territori, tanto che, nei recenti bandi di nomina, mentre in alcuni distretti sono pervenute domande in misura nettamente superiore ai posti disponibili, da parte di colleghi con notevolissima esperienza formativa, in altri distretti non sono nemmeno pervenute disponibilità: nessuno vuole rivestire il ruolo di referente. Tanto che la procedura dovrà essere rinnovata.

Il Consiglio si ripromette di esaminare, con l'apporto della Scuola, questo dato fenomenico, onde riflettere sulle migliori misure da adottare.

#### 2. Complementarità ed autonomia.

Quanto alla seconda linea metodologica, l'offerta formativa deve essere intesa intanto in termini di complementarità qualitativa rispetto all'offerta formativa organizzata a livello centrale.

In tale direzione, deve essere oggetto di attenta riflessione, da parte dei formatori decentrati, l'individuazione dei fabbisogni didattici periferici, in un rapporto di prossimità con la realtà locale che, evidentemente, qualifica questo servizio.

Ora, pur a fronte delle notevoli potenzialità dell'istituto, occorre prendere atto della scarsa partecipazione media dei magistrati agli eventi territoriali, realtà che deve sollecitare, in sede di tavolo tecnico, una riflessione sulle possibili cause e sulle possibili soluzioni incentivanti.

Certamente le traiettorie della formazione territoriale si proietteranno sui seguenti macrosettori:

- temi di pronto intervento in-formativo, divulgativo e conoscitivo: in caso di novità rilevanti sul piano normativo o giurisprudenziale, le strutture territoriali sono munite di quella agilità che consente l'organizzazione immediata di incontri di primo contatto col tema, anche accompagnati dall'offerta di materiale scientifico utile; ciò può avvenire anche sui temi ordinamentali, in caso di significativi mutamenti della normativa primaria e secondaria.
- temi di precipuo interesse locale, riferendosi a quegli argomenti che presentino specifici momenti di emersione nel contenzioso del luogo, anche eventualmente in correlazione con l'Avvocatura o con altre strutture pubbliche presenti sul territorio;
- incontri di diffusione ad effetto "eco" (moltiplicatore formativo), cioè su temi già trattati in sede centrale, dei quali si valuti utile la riproposizione in sede locale; anzi tale indicazione potrebbe essere richiesta, alla fine di ogni corso centrale, a tutti i discenti per la successiva diffusione della chance sui territori.

In ogni caso, la complementarità deve essere intesa anche in termini di ausiliarità degli eventi decentrati rispetto a quelli nazionali, nel senso che, ove risultasse troppo sovraccarica l'esigenza formativa centralizzata, rispetto alle necessità, e si avvertisse, previa interlocuzione condivisa, la difficoltà di gestione di un così ponderoso volume di incontri, si potrebbe valutare la possibilità di affidare alle strutture locali l'organizzazione di corsi, valevoli come corsi propri del circuito della formazione centrale, sotto la supervisione di quest'ultima. Ciò anche nella prospettiva delle pari opportunità (v. *supra*).

Anche in tali ambiti, appare opportuno ribadire le linee guida già indicate a proposito della formazione permanente, evidenziando come la formazione decentrata, molto spesso, sia utilmente praticata da un gran numero di magistrati e dunque sia destinata a coprire una rilevante fascia di formazione.

Di grande utilità, specie per la formazione dei magistrati in ambito organizzativo, potrebbe rivelarsi la organizzazione di appositi corsi in sede territoriale con un approccio pratico nelle problematiche relative alla gestione dell'ufficio ed al settore organizzativo.

Deve inoltre proseguire ed essere implementato il progetto relativo all'informatizzazione centrale degli incontri di studio territoriali, con immissione diretta delle informazioni relative ai corsi in sede decentrata direttamente nel DB.

Come già chiarito nel Capo dedicato alle Pari Opportunità nella formazione, ma anche oltre tale perimetro, sarà oggetto di preciso e tempestivo confronto, in sede di Tavolo permanente, la possibilità, oggetto di precisa sollecitazione da parte della Scuola, di assolvere all'obbligo formativo della partecipazione annuale a corsi di formazione, anche tramite la frequenza a plurimi corsi decentrati.

### **3. La formazione dei formatori.**

La radice di una valida formazione sta, *ça va sans dire*, nella adeguatezza dei maestri e delle figure guida. L'investimento di energie, di tempi e di risorse in questo preliminare ambito risulta, pertanto esiziale.

Peraltro, secondo gli ultimi dati conoscitivi forniti dalla Scuola, nel periodo intercorrente tra marzo e luglio 2016 sono scaduti 91 formatori decentrati togati, cioè i 2/3 dei formatori togati, e 72

formatori onorari, cioè oltre il 90% dei formatori onorari. Ciò rende necessario un pronto e vasto momento di formazione dei neo-nominati referenti.

Le competenze da fornire sono, chiaramente, di natura strumentale, sul piano delle conoscenze pedagogiche, educative, scientifiche e relazionali ed anche ordinamentali.

In relazione alle criticità riportate dalla Scuola, inoltre, occorre rinsaldare, in capo ai referenti una perfetta competenza circa il loro stesso ruolo, soprattutto dal punto di vista contabile, fiscale e gestionale (dovrà, per esempio, essere assicurata una piena conoscenza del regolamento di contabilità delle strutture decentrate, con le modifiche apportate sino 28 giugno 2016).

La serena gestione dei loro compiti agevolerà, infatti, l'attività formativa a loro affidata, evitando inutili immobilismi.

Dunque, il contributo da fornire è sfaccettato e multilivello.

In occasione dei periodici incontri di studio dedicati ai formatori, il Consiglio ha preso atto delle difficoltà ed esigenze emergenti ed ha offerto una serie di criteri, soluzioni e metodiche, quale utile viatico per il miglior svolgimento di questa delicata funzione istituzionale.

Il tavolo tecnico sarà il luogo di confronto deputato a focalizzare nuovi bisogni dei formatori e le possibili vie di arricchimento e sostegno del loro percorso.

In via concorrente, si auspica la stabilizzazione dei momenti d'incontro dei rappresentanti della Scuola presso le strutture decentrate, per un pronto e diretto dialogo sui temi in discussione.

## VIII.

### GLI ALTRI PERCORSI DI FORMAZIONE

#### 1. La formazione della magistratura onoraria.

La consapevolezza del rilievo dell'attività di formazione (e di aggiornamento professionale) per l'autonomia ed indipendenza del magistrato professionale, non consente eccezioni per il settore della magistratura onoraria, dove peraltro si avvertono peculiari esigenze di adeguamento della professionalità di un corpo magistratuale numericamente rilevante le cui attribuzioni si sono progressivamente incrementate nel tempo.

D'altro canto, alla luce delle recenti riforme della magistratura onoraria, che anche il sistema di formazione ed aggiornamento professionale ad essa riferito, impone un collegamento funzionale sempre più forte con il più appropriato impiego della stessa negli uffici giudiziari.

Il rilievo numerico della magistratura onoraria, la diversità delle funzioni, in uno ad una più spiccata attenzione per altre "tradizionali" emergenze del sistema giustizia, non ha fino ad oggi consentito la realizzazione di un adeguato organizzativo della formazione della magistratura onoraria, spesso penalizzato da un'offerta formativa insufficiente ed episodica.

Così non c'è dubbio che anche in questo campo, con riferimento alla fase iniziale del rapporto onorario, collocato nell'ambito dell'ufficio del processo, sia necessaria una particolare attenzione alla formazione iniziale, che potrà essere assicurata con un'adeguata previsione di teorico- pratici, al cui durata potrebbe essere di mesi sei, scaglionata nei primi due anni di attività.

Con riferimento ai giudici onorari che svolgono direttamente le funzioni giurisdizionali, oltre ad eventuali iniziative di formazione a livello centrale destinate esclusivamente ai magistrati onorari, si ritiene opportuno prevedere una formazione continua che preveda almeno un corso annuale per ciascun magistrato onorario.

Sul piano organizzativo e metodologico, l'organizzazione della formazione della magistratura onoraria dovrà essere costituita da una offerta che si colloca soprattutto a livello distrettuale, così da consentire un intervento più capillare e gestibile, anche con riferimento alla peculiarità dei destinatari dell'offerta formativa.

Appare necessario che sia favorita una progressiva valorizzazione di stabili momenti di confronto a livello di realtà operative territoriali, riservando alle iniziative centrali, che dovranno essere poche e ben selezionate, il compito di creare momenti di riflessione funzionali all'elaborazione di organiche linee di orientamento.

In tale quadro è opportuno che la Scuola assicuri ogni necessario supporto alla struttura organizzativa a livello decentrato, affinché possa curare sia l'aspetto della formazione iniziale che quella permanente di tutta la magistratura onoraria.

La struttura distrettuale, sulla base delle indicazioni fornite dalla SSM in sede centrale, dovrà assicurare 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. E' inoltre auspicabile 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. Infine dovrà essere adottato un modello di "formazione permanente obbligatoria", mediante la previsione di una costante, quanto meno annuale, partecipazione alle attività organizzate dalla struttura di formazione.

Nella predisposizione dell'attività di formazione si suggerisce di prevedere anche iniziative di carattere interdistrettuale, accorpando distretti vicini, consentano un più ampio confronto delle rispettive esperienze:

Si segnala, inoltre, la necessità di predisporre, sulla scorta dei medesimi principi metodologici, opportune iniziative formative dedicate ai giudici ausiliari delle corti di appello.

## **2. La formazione degli operatori della giustizia diversi dai magistrati (stagisti) nonché la collaborazione formativa con le organizzazioni forensi e le scuole di specializzazione.**

Tale settore riguarda una peculiare attività di formazione estesa all'intero comparto della giustizia. Intanto, ai sensi della legge 21 giugno 2013 n. 69 convertito in Legge 9 agosto 2013 n. 98 e modificato, da ultimo, dal D.L. 90/14 conv. in L. 114/14 ha introdotto, con l'art. 73, la possibilità, per «i laureati eccellenti» di espletare un percorso di formazione presso gli uffici giudiziari a mezzo di tirocini. Il percorso di formazione, affidato a «magistrati formatori» e seguito, a monte, da coordinatori dei tirocini (CSM, delibera 29 aprile 2014), include, tra l'altro, la frequenza di corsi dedicati obbligatori (SSM, risoluzione n. 284/2014) organizzati dalla Formazione Decentrata con cadenza semestrale.

Gli stagisti richiedono chiaramente una preparazione modulata sullo stato delle loro conoscenze e competenze, ma anche tarata sul ruolo che essi sono chiamati a svolgere presso gli uffici giudiziari. In tal senso, essi vanno attentamente formati in vista del ruolo e dell'apporto per essi previsto dalla legge.

Inoltre, rientrano nell'ambito di cui titolo le collaborazioni con le università, con le organizzazioni forensi e con i consigli di presidenza delle altre magistrature (tributaria, amministrativa, militare e contabile).

Da non trascurare le linee programmatiche della collaborazione formativa con le organizzazioni forensi, da attuare con particolare attenzione nella materia delle ADR (mediazione e negoziazione assistita), la quale si presta ad essere approfondita e studiata anche per il perseguimento dei risultati nell'ambito della riduzione del contenzioso civile e per la diffusione di una vera e propria cultura della mediazione.

La collaborazione formativa con le scuole di specializzazione può essere implementata così da trovare uno sbocco immediato sia nella gestione dell'offerta formativa per i tirocini previsti dall'art. 73 del D.L. 21 giugno 2013 n. 69, sia per una più intensa attività di studio e di collaborazione nell'intento di delineare la base organizzativa per l'ufficio del giudice.

La collaborazione con le scuole di specializzazione, infine, può rappresentare l'occasione di avvicinare il mondo della giustizia all'ambiente accademico per progetti di studio comuni e di ricerche sulle tematiche di maggiore modernità in ambito giudiziario.



## IX. CONCLUSIONI

La presente delibera, nel delineare un progetto culturale unitario relativo all'intera magistratura, anche con riferimento alla formazione iniziale ed alla formazione del settore dirigenziale, vuole porre in rilievo la circostanza che nel servizio che presta a favore della collettività, il magistrato, deve essere sostenuto costantemente da un ricco nutrimento formativo.

La funzione didattica ed educativa costituisce, in altri termini, il viatico essenziale per il corretto esercizio delle funzioni giudiziarie, in modo realmente autonomo ed indipendente, cioè con la credibilità ed affidabilità che derivano dalla forza legittimante di un'alta professionalità.

Il magistrato non è un perito del diritto, né un burocrate, ma una persona che opera nella società, con un *munus* di rilievo istituzionale e sociale ed è per questo che un esercizio autorevole della sua professione non può fare a meno della misura culturale, umile e sensata, del proprio ruolo.

Risuonano quanto mai attuali le parole contenute in una richiamata delibera consiliare del 1996 nella quale veniva sottolineato come *“soltanto un elevato livello di professionalità diffusa dei magistrati consente all'intervento giudiziario di essere davvero indipendente ed autonomo, se autonomia significa, come deve significare, non già la possibilità di scelte arbitrarie, soggettivistiche, casuali o frutto d'ignoranza, ma consapevole e veramente autonoma scelta - autonoma perché consapevole e culturalmente fondata – tra le interpretazioni possibili della norma, del fenomeno reale, del proprio stesso ruolo. Soltanto un elevato livello di professionalità conferisce legittimazione all'intervento giudiziario, anche a quello innovativo ed a quello che afferma la difficile cultura della legalità e delle garanzie”*.

Un'adeguata formazione, radicata nella tradizione e protesa verso l'avanguardia, lungi dall'ipotizzare un modello utopistico di amministrare la giurisdizione, deve contribuire a sviluppare l'autonomia e la saggezza nel decidere, lontano da scelte arbitrarie o soggettivistiche, ma secondo la sana coscienza del rendere giustizia, nel caso concreto, in modo equilibrato e consapevole, e con una ricca idealità.

*“Noi dobbiamo essere, in questa società inquieta e incerta, una forza di speranza e perciò una forza positiva capace di costruire nel presente per l'avvenire”*, secondo le indimenticabili parole di Vittorio Bachelet.

Una società in cammino ha la necessità di uomini ben formati e sensati e la dimensione culturale del proprio mestiere costituisce l'obiettivo primario ed irrinunciabile di ogni esperienza formativa. Obiettivo che potrà più facilmente essere raggiunto attraverso una esperienza il più possibile condivisa tra il CSM e la SSM da realizzarsi mediante:

- il costante aggiornamento del tavolo tecnico permanente;
- il potenziamento dell'offerta integrativa sulle emergenze tematiche del momento (oggi rappresentate dall'immigrazione, dai minori stranieri, dalla tutela dell'ambiente e dall'uso delle nuove tecnologie) e sui temi ordinamentali;
- la verifica periodica delle modalità di implementazione degli indirizzi forniti per la programmazione degli incontri di formazione;
- la realizzazione in materia omogenea della formazione decentrata sul territorio.”

**REGOLAMENTO PER LA FORMAZIONE INIZIALE  
DEI MAGISTRATI ORDINARI**  
*(delibera del 13 giugno 2012 e succ.mod. al 3 maggio 2017)*

*Art. 1 - Funzioni del tirocinio.*

1. Funzioni del tirocinio sono la formazione professionale teorica, pratica e deontologica dei magistrati ordinari entrati in servizio e la verifica della loro idoneità all'esercizio delle funzioni giudiziarie. Il processo di formazione iniziale dei magistrati è altresì orientato all'affinamento delle necessarie doti di impegno, correttezza, equilibrio, indipendenza e imparzialità, nonché dell'attitudine all'aggiornamento permanente della propria preparazione professionale e alla maturazione di un atteggiamento corretto e proficuo nei rapporti con i cittadini, i mezzi di comunicazione, i colleghi, gli avvocati, la polizia giudiziaria e il personale amministrativo.

*Art. 2 - Organi del tirocinio.*

1. Il tirocinio è organizzato dal Consiglio Superiore della Magistratura (di seguito indicato come "CSM") e dalla Scuola Superiore della Magistratura (di seguito indicata come "Scuola"), anche sulla base di pareri dei Consigli Giudiziari, secondo le rispettive competenze e attribuzioni, come determinate dal titolo II del decreto legislativo 30 gennaio 2006, n. 26, e successive modificazioni e integrazioni, di seguito indicato come "decreto istitutivo della Scuola".

*Art. 3 - Sede del tirocinio presso gli uffici giudiziari.*

1. Il CSM destina i magistrati ordinari per lo svolgimento del tirocinio agli uffici giudiziari di primo grado della città sede di Corte d'Appello nel cui distretto il magistrato ha la residenza al momento della nomina.
2. Il CSM – **sentito il parere del Comitato Direttivo della Scuola** - delibera lo svolgimento, in tutto o in parte, del tirocinio del magistrato in altra sede per gravi e motivate esigenze.
3. Su proposta dei magistrati collaboratori, e previo parere favorevole del Consiglio Giudiziario, **il CSM – sentito il parere del Comitato Direttivo della Scuola** - può autorizzare l'affidamento dei magistrati ordinari in tirocinio a magistrati in servizio presso uffici giudiziari del distretto, differenti da quelli del capoluogo, qualora sia per i magistrati in tirocinio opportuno seguire specifiche attività, per periodi limitati. Gli stessi partecipano comunque a tutte le iniziative collettive organizzate in sede distrettuale.

*Art. 4 - Durata del tirocinio.*

1. Il CSM, sentito il Comitato Direttivo della Scuola, definisce con delibera, la data di inizio del tirocinio, le scansioni temporali e le modalità di svolgimento delle sessioni del tirocinio ordinario e mirato presso gli uffici giudiziari e della sessione presso la Scuola, secondo quanto disposto dagli artt. 20, comma 1, e 21, comma 1, del decreto istitutivo della Scuola. Con la stessa delibera individua le materie oggetto di approfondimento teorico-pratico nella sessione presso la Scuola.
2. Dalla durata di diciotto mesi del tirocinio, stabilita dall'art. 18 del decreto istitutivo della Scuola, sono esclusi i periodi di congedo straordinario o aspettativa superiori ai trenta giorni, nonché i periodi feriali di cui all'art. 90 dell'ordinamento giudiziario.

3. La data di inizio del tirocinio non può di regola essere fissata nel periodo dal 1 luglio al 15 settembre. Il Ministero della Giustizia, sentito il CSM, non appena l'andamento della procedura di concorso consenta di determinare il numero dei magistrati ordinari in tirocinio che verranno destinati a ciascun distretto e la data in cui il tirocinio avrà inizio, ne dà comunicazione al Comitato Direttivo della Scuola, affinché designi i tutori di cui all'art. 20, comma 3, del decreto istitutivo della Scuola, nonché ai Consigli Giudiziari, affinché provvedano tempestivamente all'individuazione dei magistrati collaboratori e affidatari da proporre per la nomina.

#### *Art. 5 -Programma del tirocinio.*

1. **Il CSM – sentito il parere del Comitato Direttivo della Scuola** - approva, per ciascun magistrato, il programma di dettaglio della sessione presso gli uffici giudiziari, predisposto dal Consiglio Giudiziario competente, in modo da garantire un'adeguata formazione - nel tirocinio ordinario - nei settori civile, penale e dell'ordinamento giudiziario e - nel tirocinio mirato - una specifica preparazione alle funzioni che il magistrato sarà chiamato a svolgere nella sede di prima destinazione.
2. Il Comitato Direttivo delibera il programma di dettaglio della sessione presso la Scuola, che prevede approfondimenti teorico-pratici sulle materie individuate dal CSM e su quelle ulteriori individuate dal Comitato Direttivo nel programma annuale dell'attività didattica, di cui all'art. 5 comma 2 del decreto istitutivo della Scuola, dandone comunicazione ai Consigli Giudiziari e al CSM.
3. La sessione presso la Scuola, nel rispetto delle direttive formulate dal CSM con la delibera di cui all'art.18 ult.parte del D.lgs.n.26/2006, può prevedere *stage* esterni realizzati - avvalendosi delle strutture della formazione decentrata - presso organizzazioni di utile riferimento per i magistrati in tirocinio (quali ad esempio: amministrazioni ed enti pubblici, istituti di pena, gabinetti di polizia scientifica, servizi sociali, studi forensi, uffici di cancelleria, autorità giudiziarie straniere e organismi internazionali, organi pubblici di vigilanza e di controllo), nonché di iniziative formative presso le sedi di Corte d'Appello in collaborazione con gli organismi forensi e altre istituzioni sociali o universitarie.

#### *Art. 6 - Tirocinio ordinario.*

1. Il tirocinio ordinario presso gli uffici giudiziari, della durata di sei mesi, si articola:
  - a. nell'assegnazione per quattro mesi al Tribunale, garantendo una equilibrata esperienza nel settore civile e nel settore penale, con partecipazione all'attività giurisdizionale relativa alle controversie o ai reati rientranti nella competenza del Tribunale, sia collegiale che monocratico, compresa la partecipazione alle camere di consiglio; è possibile l'assegnazione del magistrato a collegi d'appello o alle attività del Tribunale per i minorenni e del Tribunale di sorveglianza;
  - b. nell'assegnazione per due mesi alla Procura della Repubblica.
2. Nell'ambito delle articolazioni di cui al comma precedente, il tirocinio si svolge secondo il piano di cui all'art. 4 comma 1.

#### *Art. 7 - Tirocinio mirato.*

1. Il tirocinio mirato, della durata di sei mesi, si svolge presso un ufficio dello stesso tipo di quello al quale il magistrato in tirocinio è stato assegnato; esso è rivolto al completamento della formazione di base, nonché all'avviamento del magistrato in tirocinio alle funzioni specifiche che è destinato a svolgere.
2. Il dirigente dell'ufficio giudiziario, al quale il magistrato è stato destinato, comunica senza ritardo al Consiglio Giudiziario, al CSM e al Comitato Direttivo le specifiche funzioni che assumerà il magistrato in tirocinio, secondo le tabelle e i criteri di assegnazione degli affari vigenti in tale ufficio. Tali indicazioni sono vincolanti e non possono essere successivamente derogate se non per gravi motivi di servizio. La deroga deve essere tempestivamente comunicata, ai fini della modifica del piano di tirocinio, al Comitato Direttivo, al Consiglio Giudiziario e al CSM; quest'ultimo, se la ritiene ingiustificata, la annulla.
3. La documentazione inerente l'inosservanza da parte del dirigente dell'ufficio del disposto di cui al comma precedente viene inserita nel fascicolo personale del dirigente stesso.

*Art. 8 - Sessione presso la Scuola Superiore della Magistratura.*

1. La sessione presso la Scuola, della durata complessiva di sei mesi, tende al perfezionamento della cultura, delle capacità operative e professionali, delle doti di equilibrio, nonché alla formazione deontologica del magistrato ordinario in tirocinio.
2. Di regola essa si articola in un periodo non inferiore a quattro mesi, anche non consecutivi, da svolgersi prima della scelta della sede di prima destinazione e non inferiore a due mesi, anche non consecutivi, da svolgersi nel periodo successivo, secondo il programma di tirocinio predisposto ai sensi dell'art. 5.
3. I magistrati in tirocinio sono affiancati, per tutta la durata della sessione, dai tutori.
4. Al termine delle sessioni presso la Scuola, il Comitato Direttivo trasmette al CSM una relazione concernente ciascun magistrato.

*Art. 9 - Fascicoli del magistrato ordinario in tirocinio.*

1. Il Consiglio Giudiziario forma per ciascun magistrato in tirocinio un fascicolo nel quale sono inclusi il piano di tirocinio, le schede valutative dei magistrati affidatari, le autorelazioni e la copia dei provvedimenti redatti dal magistrato, con le modifiche eventualmente apportate dai magistrati affidatari.
2. Il Comitato Direttivo forma per ciascun magistrato in tirocinio un fascicolo, tenuto presso la Scuola, nel quale sono inclusi la relazione del Comitato Direttivo, le eventuali osservazioni del magistrato in tirocinio e gli elaborati scritti redatti nel corso della sessione presso la Scuola.

*Art. 10 - Magistrati collaboratori.*

1. La partecipazione ai compiti di formazione professionale dei magistrati in tirocinio, nelle qualifiche di cui al presente articolo e a quello successivo, costituisce un dovere d'ufficio.
2. Il Consiglio Giudiziario si avvale, per la predisposizione del programma di tirocinio presso gli uffici giudiziari e per il coordinamento dello stesso, di magistrati collaboratori, scelti tra

i magistrati dotati di adeguata esperienza, con riferimento alle doti di preparazione teorica e pratica e di elevato prestigio professionale, nonché alle attitudini comunicative e didattiche e alle capacità organizzative. I magistrati collaboratori vengono nominati dal CSM, su proposta del Consiglio Giudiziario.

3. Per ciascun gruppo di magistrati in tirocinio ordinario, composto di regola da non più di sei magistrati, sono designati due magistrati collaboratori, uno per le funzioni civili e uno per le funzioni penali. Per il tirocinio mirato ad ufficio esclusivamente civile o penale, le funzioni di collaboratore saranno svolte unicamente da quello, fra i due magistrati, che abbia specifica competenza nel settore, ovvero da entrambi in caso di assegnazione a funzioni promiscue.
4. I magistrati collaboratori:
  - a. predispongono per ciascun magistrato il programma di tirocinio ordinario e mirato, indicando altresì i magistrati affidatari, e lo sottopongono al Consiglio Giudiziario, che esprime il relativo parere e lo inoltra unitamente al programma al Comitato Direttivo della Scuola; in caso di parere unanime favorevole del Consiglio, il programma si intende approvato anche dal Comitato Direttivo, a meno che un componente di questo non ne chieda la trattazione entro giorni quindici dalla comunicazione degli atti al Comitato stesso;
  - b. verificano, attraverso il continuo contatto con i magistrati in tirocinio e i magistrati affidatari, l'efficacia e la validità del tirocinio pratico e rilevano le eventuali criticità;
  - c. coordinano gli *stage* esterni dei magistrati in tirocinio, d'intesa con i tutori nominati dal Comitato Direttivo, nonché eventuali altre attività loro delegate dal Comitato Direttivo della Scuola;

#### *Art. 11 - Magistrati affidatari.*

1. I magistrati affidatari sono nominati dal CSM su proposta del Consiglio Giudiziario, previa indicazione da parte dei magistrati collaboratori, e vengono scelti tra i magistrati che abbiano superato almeno la prima valutazione di professionalità e che siano dotati di particolare preparazione teorica e pratica, di elevato prestigio professionale e di capacità comunicative e didattiche.
2. Al magistrato affidatario non possono essere assegnati contemporaneamente più di tre magistrati in tirocinio.
3. Il magistrato affidatario cura che il magistrato in tirocinio assista a tutte le attività giudiziarie; assegna allo stesso la redazione delle minute di provvedimenti, dando allo stesso spiegazione delle modifiche eventualmente apportate.
4. Nel corso del tirocinio mirato il magistrato in tirocinio è incaricato dello svolgimento di attività processuali, alla presenza del magistrato affidatario, che ne mantiene comunque la titolarità e la responsabilità.
5. Su richiesta del magistrato affidatario, il Procuratore della Repubblica può, nei casi previsti dall'ordinamento giudiziario, delegare il magistrato in tirocinio ad esercitare le funzioni di pubblico ministero nelle udienze innanzi al Tribunale in composizione monocratica.

6. Al termine del periodo di affidamento, i singoli affidatari redigono per ciascun magistrato ordinario in tirocinio loro assegnato una scheda valutativa sintetica, sulla scorta dei parametri previsti dal CSM, e la trasmettono al Consiglio Giudiziario, al Comitato Direttivo della Scuola e al CSM.

*Art. 12 - Tutori.*

1. Il Comitato Direttivo sceglie, tra i docenti di cui all'art. 20, comma 2, del decreto istitutivo della Scuola, i tutori, che assicurano l'assistenza didattica ai magistrati in tirocinio durante il periodo di tirocinio presso la Scuola, sia nel tirocinio ordinario, che in quello mirato; essi collaborano altresì nel coordinamento degli *stage*.
2. I tutori, individuati in un numero pari a un rapporto ottimale di uno a venti rispetto al numero dei magistrati in tirocinio, assicurano l'assistenza didattica ai magistrati in tirocinio sia nella fase ordinaria che in quella mirata, nonché curano lo svolgimento delle attività formative anche mediante la gestione di seminari di approfondimento e esercitazioni pratiche organizzate presso la Scuola o le strutture della formazione decentrata.
3. Per il periodo di svolgimento dell'attività formativa presso la Scuola i tutori, se magistrati in servizio, sono esonerati dal lavoro giudiziario, salvo specifiche esigenze dell'ufficio di appartenenza non altrimenti fronteggiabili.

*Art. 13 - Valutazioni di idoneità all'esercizio di funzioni giudiziarie e individuazione degli uffici di destinazione.*

1. Il Comitato Direttivo, al termine della sessione presso la Scuola, trasmette al CSM una relazione concernente ciascun magistrato. All'esito del tirocinio mirato trasmette al Consiglio una relazione di sintesi. La relazione viene comunicata al magistrato in tirocinio interessato, che ha la facoltà di far pervenire alla Scuola, entro dieci giorni, osservazioni scritte, che la Scuola trasmette, con i propri rilievi al CSM.
2. Il CSM, su proposta della Quarta Commissione competente, opera il giudizio di idoneità al conferimento delle funzioni giudiziarie, tenendo conto delle relazioni redatte all'esito delle sessioni, trasmesse dal Comitato Direttivo, della relazione di sintesi dal medesimo predisposta, del parere del Consiglio Giudiziario, delle eventuali osservazioni dell'interessato e di ogni altro elemento rilevante ed oggettivamente verificabile. Le valutazioni di idoneità hanno riguardo alla preparazione giuridica e culturale, alla capacità professionale, alla laboriosità, all'impegno, alle doti di equilibrio e correttezza.
3. Il giudizio di idoneità, se positivo, contiene uno specifico riferimento all'attitudine del magistrato allo svolgimento delle funzioni giudicanti e requirenti.
4. In caso di deliberazione finale negativa, il CSM comunica la propria decisione al Comitato Direttivo.
5. Il magistrato in tirocinio negativamente valutato viene ammesso ad un nuovo periodo di tirocinio della durata di un anno, secondo le scansioni temporali indicate dall'art. 22, comma 4, del decreto istitutivo della Scuola.
6. Il Comitato Direttivo approva il nuovo programma del tirocinio da svolgersi presso gli uffici giudiziari e presso la Scuola, curando un approfondimento della formazione nei

settori specifici in cui si è evidenziata la carenza. Al termine dei periodi di nuovo tirocinio ordinario e mirato e della sessione presso la Scuola, il Consiglio Giudiziario e il Comitato Direttivo predispongono rispettivamente i pareri e le relazioni di cui al comma 2 del presente articolo, e li trasmettono al CSM, che delibera nuovamente sull'idoneità del magistrato in tirocinio all'esercizio delle funzioni giudiziarie.

7. Se la competente commissione del CSM, sulla base delle relazioni e dei pareri di cui al comma 2, ritiene che ricorrano le condizioni per un giudizio definitivo di inidoneità all'esercizio delle funzioni giudiziarie, ne dà comunicazione all'interessato, invitandolo a comparire personalmente. Sentito il magistrato in tirocinio, con l'eventuale assistenza di un altro magistrato, la Commissione può svolgere ogni attività che ritenga utile per verificare la validità delle valutazioni espresse e per accertare l'idoneità professionale del magistrato. Completata l'istruttoria, la Commissione comunica al magistrato in tirocinio il deposito degli atti e assegna allo stesso un termine per esporre per iscritto le proprie ragioni. Nel caso ritenga di proporre al Consiglio di dichiarare in via definitiva la cessazione dal servizio, comunica all'interessato la data della seduta plenaria con un anticipo di almeno 15 giorni liberi, mediante atto comunicato in plico chiuso, contenente l'avviso che l'interessato e il suo assistente avranno diritto di essere sentiti subito dopo la relazione e prima del dibattito, nonché al termine di questo, prima delle dichiarazioni di voto.
8. La seconda deliberazione negativa determina la cessazione del rapporto di impiego del magistrato in tirocinio.
9. Se per qualsiasi motivo il magistrato ordinario non completa il tirocinio nella durata indicata dalle precedenti disposizioni, il Comitato Direttivo, su proposta del responsabile di settore, individua le modalità di recupero sia presso gli uffici giudiziari, sia mediante partecipazione a successive attività formative presso la Scuola o le strutture della formazione decentrata.
10. Completato il tirocinio ordinario e la corrispondente sessione formativa presso la Scuola, il CSM, su proposta della Terza Commissione competente, delibera a quale ufficio verrà destinato il magistrato ordinario in tirocinio per l'esercizio delle funzioni giudiziarie al termine del positivo esito del tirocinio mirato.
11. L'individuazione e l'assegnazione delle sedi e degli uffici ai quali destinare i magistrati ordinari in tirocinio per l'esercizio delle funzioni avviene secondo criteri predeterminati fissati dal CSM con propria delibera, su proposta della Terza Commissione competente.

*Art. 14 - L'esercizio delle funzioni giudiziarie nel primo anno.*

1. Il CSM, dopo l'individuazione con propria delibera della sede per ciascun magistrato ordinario in tirocinio, designa, su proposta del Consiglio Giudiziario, un magistrato collaboratore presso l'ufficio di destinazione con il compito di introdurre il MOT nelle dinamiche organizzative di tale ufficio e di seguirlo sin nelle prime fasi di approccio alle future funzioni, rendendolo partecipe delle prassi applicative e delle principali questioni giurisprudenziali che si pongono nella sede giudiziaria.

Dopo l'assunzione delle funzioni giudiziarie, ciascun magistrato è seguito per un anno dal medesimo magistrato collaboratore già nominato ai sensi del comma 1, al quale viene affidato il compito di assistere il lavoro del collega, pur nel rispetto della piena autonomia di cui il magistrato è titolare nell'esercizio delle funzioni giudiziarie affidategli. Il magistrato collaboratore coadiuva il

collega nel superamento delle difficoltà incontrate e dei problemi connessi all'inizio della professione, orientandolo verso l'approfondimento e il completamento della sua cultura professionale.



Relazione

“

## **RELAZIONE ILLUSTRATIVA AL NUOVO REGOLAMENTO PER LA FORMAZIONE INIZIALE DEI MAGISTRATI ORDINARI**

### **Premessa.**

Il D.Lgs. n. 26/2006, modificato dalla L. n. 111 del 2007, ha istituito la Scuola superiore della magistratura ed ha ridefinito le competenze in materia di formazione iniziale e permanente dei magistrati, tradizionalmente svolte in via esclusiva dal Consiglio superiore della magistratura.

L'istituzione della Scuola ha recepito istanze risalenti provenienti dall'interno della stessa magistratura, nella sua gran parte consapevole del nesso strettissimo corrente tra la qualificazione e l'aggiornamento professionale dei magistrati, l'indipendenza ordinamentale loro riconosciuta e la responsabilità professionale e sociale che l'esercizio della giurisdizione comporta.

La consapevolezza che l'istituzione della Scuola costituiva uno dei momenti più qualificanti dell'opera di ridefinizione ordinamentale varata definitivamente con la legge n. 111 del 2007 ha comportato dunque per il Consiglio superiore la necessità di dare attuazione immediata alla riforma, consentendo il concreto avvio della Scuola.

In tale ottica, e in spirito di leale collaborazione istituzionale con il Ministero della giustizia, il CSM ha dapprima nominato i componenti del Comitato Direttivo della Scuola di propria competenza, si è adoperato poi per l'insediamento ufficiale del nuovo organo per la formazione (avvenuto in data 24 novembre 2011) e quindi, con delibera del 25 gennaio 2012, ha promosso la costituzione di un c.d. *Tavolo Tecnico*, al quale partecipa insieme con la Scuola Superiore della magistratura e con il Ministero della giustizia.

Il Tavolo Tecnico, inteso come “luogo stabile” di confronto organizzativo e di regolamentazione dell'azione di ciascuno dei diversi interlocutori istituzionali interessati, ha l'obiettivo di individuare i passaggi e le soluzioni che possano facilitare l'effettiva operatività della Scuola, attuando la più celere trasmissione in suo favore dell'attività di formazione professionale, pur con la gradualità imposta dallo stato di effettiva adeguatezza delle strutture e delle risorse umane e finanziarie di cui quell'Ente dispone.

In tale prospettiva, il campo di intervento prioritario ed urgente del Tavolo Tecnico è stato quello della formazione iniziale dei magistrati ordinari in tirocinio, attesa la imminente nomina (poi avvenuta con D.M. 8 giugno 2012) dei 325 vincitori del concorso indetto (per 350 posti) con D.M.15 dicembre 2009, e l'inizio di tirocinio loro riservato.

In materia di formazione, residua in capo al Consiglio superiore il compito assai delicato di individuare e di elaborare le linee generali cui deve ispirarsi la formazione dei magistrati, compito che, con riferimento al tirocinio dei magistrati di prima nomina, si atteggia in modo assai più incisivo rispetto a quanto previsto per l'aggiornamento professionale e per la formazione (permanente) dei restanti magistrati ordinari.

Per la formazione iniziale, infatti, il CSM deve elaborare *direttive* (art. 2, lett. o), D.Lgs. n. 26/2006), deliberare *le modalità di svolgimento delle sessioni* del tirocinio (art. 18) ed individuare le *materie* per i corsi di approfondimento teorico pratico che saranno poi curati dalla Scuola (art. 20), il tutto in un contesto di collaborazione tra le due Istituzioni che riguarda anche la sessione di tirocinio presso gli uffici giudiziari ed il giudizio finale sul tirocinante.

Il nuovo Regolamento per la formazione iniziale dei magistrati in tirocinio, oggetto della presente Relazione, pone quindi la disciplina di dettaglio occorrente per dare attuazione alla normativa primaria testè richiamata.

La sua elaborazione è avvenuta in modo partecipato e condiviso, sicchè costituisce il primo significativo frutto della collaborazione tra gli interlocutori istituzionali del Tavolo Tecnico<sup>1</sup>.

Esso si pone in evidente segno di continuità e di condivisione rispetto all'esperienza formativa svolta dal Consiglio, della quale ha recepito l'ispirazione fondamentale, funzionale alla tutela dell'indipendenza della magistratura; nonché la medesima articolazione normativa già presente nell'abrogato regolamento di cui al D.P.R. 17 luglio 1998, di recepimento della delibera consiliare dell'11 giugno 1998; e, sia pure nella parte ancora compatibile, talune originarie modalità organizzative del periodo di tirocinio<sup>2</sup>.

### **Contenuti del nuovo Regolamento.**

Appare opportuno richiamare sinteticamente la normativa primaria di nuova applicazione, di cui al D.Lgs. n. 26/2006, recepita in altrettante disposizioni del nuovo Regolamento per i magistrati ordinari in tirocinio.

Il Titolo II del D.Lgs. n. 26/2006, la cui rubrica indica espressamente che le relative disposizioni sono destinate ai magistrati ordinari in tirocinio, al Capo I, art. 18, stabilisce che il tirocinio ha durata complessiva di 18 mesi e si articola in "Sessioni", una delle quali, della durata di sei mesi, anche non consecutivi, effettuata presso la Scuola della Magistratura, ed un'altra, della durata di dodici mesi, anche non consecutivi, effettuata presso gli uffici giudiziari.

Tale fondamentale distinzione per macro-periodi trova poi la propria disciplina di dettaglio, per quanto attiene alle modalità concrete di svolgimento, anche temporali, delle sessioni di tirocinio, in una delibera con cui il Consiglio superiore della magistratura manifesta il proprio potere di indirizzo della formazione iniziale, quale attività centrale funzionale non solo all'acquisizione di conoscenze, di tecniche, di saperi anche non prossimi, ma anche di valori (cfr. art. 18, u.p.).

Il Capo II del D.Lgs. n. 26/2006 è poi dedicato al contenuto e alle modalità di svolgimento della Sessione presso la Scuola della Magistratura e si compone di un'unica disposizione di legge, l'art. 20, che prevede lo svolgimento di corsi di approfondimento teorico-pratico su materie individuate dal CSM, nonché su ulteriori materie individuate dal Comitato Direttivo nel programma annuale. E' chiarito espressamente che la sessione presso la Scuola deve in ogni caso tendere al perfezionamento delle capacità operative e professionali, nonché della deontologia del magistrato ordinario in tirocinio. Si prevede che i corsi siano tenuti da docenti nominati dal Comitato Direttivo al fine di garantire un ampio pluralismo culturale e scientifico; che vengano designati dei "tutori" i quali assicurino anche l'assistenza didattica ai magistrati in tirocinio; infine, che al termine delle sessioni presso la Scuola per ciascun magistrato sia svolta, a cura del Comitato Direttivo, una relazione, destinata ad essere trasmessa al Consiglio Superiore.

L'art. 21 del Capo III è dedicato alla Sessione presso gli uffici giudiziari, e ne prevede l'articolazione in tre periodi: il primo, della durata di quattro mesi, da svolgersi presso i Tribunali; il secondo, della durata di due mesi, da svolgersi presso le Procure della Repubblica. Tali periodi, della durata complessiva di sei mesi, costituiscono l'ossatura del tirocinio cd. ordinario (o generico); il terzo periodo, della durata di sei mesi, è previsto si svolga presso un ufficio corrispondente a quello di prima destinazione del magistrato in tirocinio, ed integra il cd. tirocinio "mirato".

---

<sup>1</sup> Non l'unico, posto che, in attuazione degli accordi intercorsi in sede di Tavolo Tecnico, durante l'Assemblea Generale di Copenhagen della Rete europea di formazione giudiziaria, il 30 maggio 2012 è stata accolta la domanda di adesione alla Rete presentata dalla Scuola Superiore della Magistratura, e perorata dal CSM. Di imminente svolgimento è poi il prossimo incontro "For/for" (formazione dei formatori), organizzato congiuntamente dal CSM e dalla Scuola della Magistratura. La stessa delibera di calendarizzazione degli *stages* che i MOT dovranno svolgere presso la Scuola è ovviamente frutto della cooperazione e del coordinamento tra le due Istituzioni.

<sup>2</sup> Si pensi, a mo' di esempio, al recupero della figura del *magistrato collaboratore*, non espressamente prevista dal d.lgs. n. 26/2006, ma neppure incompatibile con l'organizzazione del tirocinio ivi delineata.

I piani di tirocinio di ciascun magistrato sono approvati dal Comitato Direttivo e devono garantire un'adeguata formazione nei settori civile, penale e dell'ordinamento giudiziario e una specifica preparazione nelle funzioni che i MOT andranno a svolgere (art. 21, co. 2).

È prevista la figura del magistrato affidatario, designato dal CSM su proposta del competente Consiglio giudiziario, con il quale il MOT svolge i singoli periodi di tirocinio presso gli uffici giudiziari. Gli *affidatari* sono tenuti a trasmettere al Comitato Direttivo ed al CSM una scheda valutativa<sup>3</sup> del (o dei) magistrato/i in tirocinio loro assegnato/i (art. 21, co. 4).

Infine, l'art. 22, Capo IV, si occupa del procedimento per la valutazione finale del magistrato all'esito del tirocinio, ed anche dell'evenienza in cui il tirocinio sia valutato negativamente, con la previsione del conseguente accesso ad un nuovo periodo, della durata di un anno, al termine del quale, in caso di nuova valutazione negativa, consegue la cessazione *ope legis* del rapporto di impiego del magistrato ordinario in tirocinio.

Nel dare attuazione alle succitate disposizioni del d.lgs. n. 26/2006, il Regolamento non pretermette l'esperienza pregressa e i buoni risultati formativi conseguiti nel passato.

Di seguito si riportano i punti più significativi della disciplina di dettaglio:

- Sono state precisate e meglio definite rispetto al dettato normativo le funzioni del tirocinio: accanto alla formazione professionale teorica, pratica e deontologica dei magistrati ordinari appena entrati in servizio e alla verifica della loro idoneità all'esercizio delle funzioni giudiziarie tra gli obiettivi del tirocinio, è previsto l'affinamento delle necessarie doti di impegno, correttezza, equilibrio, indipendenza e imparzialità, nonché l'attitudine all'aggiornamento permanente della propria preparazione professionale e alla maturazione di un atteggiamento corretto e proficuo nei rapporti con i cittadini, con i mezzi di comunicazione, con i colleghi, gli avvocati, la polizia giudiziaria e il personale amministrativo.

- Sono specificati gli organi che sovrintendono e partecipano al tirocinio: CSM, Scuola e Consigli giudiziari, soprattutto, secondo le rispettive competenze ed attribuzioni, quali determinati dal Titolo II del D.Lgs. n. 26/2006 (artt. 20, 21 e 22). In particolare, si è sottolineato espressamente che l'organizzazione del tirocinio avviene congiuntamente ad opera di CSM e della Scuola (cfr. art. 2 Reg.) e si sono precisate le competenze del Consiglio Superiore nella individuazione della sede di svolgimento del tirocinio, le volte in cui essa non possa coincidere con la città sede di Corte d'Appello nel cui distretto il magistrato ha la residenza (art. 3 Reg.).

- Quanto alla durata del tirocinio, la delibera del CSM ne definisce la data di inizio e le scansioni temporali, nel quadro delle macro-divisioni disposte dal legislatore, e nell'ambito della durata complessiva di 18 mesi. E' mantenuta la previsione, già contenuta nel D.P.R. 17 luglio 1998, ora abrogato, di evitare che l'inizio del tirocinio si collochi in un periodo a ridosso della sospensione feriale dei termini e delle attività processuali, e ciò per consentire al magistrato di prima nomina un congruo periodo iniziale di formazione nel quale attendere al tirocinio con continuità e regolarità (il periodo è stato modificato rispetto alla precedente previsione e portato dal 1 luglio al 15 settembre).

- Il programma di tirocinio della sessione presso la Scuola è deliberato dal Comitato direttivo e, secondo quanto voluto dal legislatore, prevede approfondimenti teorico-pratici nelle materie individuate dal CSM (con apposita delibera, da tenere ovviamente distinta dal Regolamento) e su quelle ulteriori individuate dal Comitato direttivo nel proprio programma annuale di attività didattica. Esso viene comunicato ai Consigli giudiziari ed al CSM e, secondo quanto emerso dai lavori del Tavolo Tecnico, onde implementare la formazione del magistrato in tirocinio, si articola anche in *stage* esterni. Tali *stage* (individuati anche nella citata delibera consiliare di formulazione delle direttive per il tirocinio e di previsione delle materie di approfondimento teorico-pratico presso la Scuola) sono effettuati, con l'ausilio delle strutture della formazione decentrata, presso organizzazioni di utile riferimento per i magistrati in tirocinio (quali,

---

<sup>3</sup> La scheda valutativa si ritiene debba contenere le indicazioni sintetiche dei parametri previsti per la valutazione di professionalità (capacità, diligenza, laboriosità, impegno), pur in una forma libera che meglio contribuisce a descrivere le peculiarità del tirocinio svolto e le attitudini del magistrato di nuova nomina.

ad esempio, amministrazioni ed enti pubblici, istituti di pena, gabinetti di polizia scientifica, servizi sociali, studi forensi, uffici di cancelleria, autorità giudiziarie straniere e organismi internazionali, organi pubblici di vigilanza e di controllo, ecc...). Sono previste anche iniziative formative presso le sedi di Corte d'appello in collaborazione con gli organismi forensi e con altre istituzioni sociali o universitarie.

- Il programma di tirocinio negli uffici giudiziari (cfr. art. 5 Reg.), approvato dal Comitato direttivo, è predisposto dal Consiglio giudiziario competente che recepisce, valutandole in un parere, le indicazioni predisposte dal magistrato collaboratore. Tale figura, pur non prevista dal legislatore del 2006, all'esito della riflessione congiunta operata nel corso dei lavori del Tavolo Tecnico è stata riproposta, perché assolutamente compatibile con l'attuale impianto normativo e funzionale alla proficua elaborazione del programma di dettaglio del tirocinio negli uffici giudiziari e al suo miglior coordinamento (cfr. art. 10 Reg.). A ciascun collaboratore di regola non possono essere affidati più di sei magistrati in tirocinio. Oltre al fondamentale compito di predisporre il programma di tirocinio, i magistrati collaboratori sono chiamati a verificare, attraverso il continuo contatto con i magistrati in tirocinio e con i magistrati affidatari, l'efficacia e la validità del tirocinio pratico ed a rilevarne le eventuali criticità; inoltre, essi coordinano gli *stage* esterni dei magistrati in tirocinio, d'intesa con i tutori nominati dal Comitato direttivo, nonché eventuali altre attività loro delegate dal Comitato Direttivo della Scuola.

- Partecipano al progetto formativo del tirocinio, rispettivamente negli uffici giudiziari e presso la sessione gestita direttamente dalla Scuola anche: a) il magistrato affidatario, nominato dal CSM su proposta del Consiglio giudiziario, previa designazione del magistrato collaboratore, con la funzione di curare, sotto la sua propria responsabilità e titolarità, lo svolgimento di tutte le attività giudiziarie e processuali demandate al magistrato in tirocinio, (cfr. art.11 Reg.); b) i tutori, scelti dal Comitato direttivo tra i docenti di cui all'art. 20, co. 2, D.Lgs. n. 26/2006, con il compito di assicurare l'assistenza didattica ai magistrati in tirocinio durante il periodo di formazione presso la Scuola, di organizzare anche seminari di approfondimento ed esercitazioni pratiche, e di collaborare nel coordinamento degli *stage* esterni (cfr. art. 12 Reg.). Per i tutori che siano scelti tra magistrati in servizio, in ragione del presumibile impegno assorbente e prolungato nell'attività presso la sede della Scuola, è previsto l'esonero dal lavoro giudiziario da parte del CSM per il periodo di tempo corrispondente alla destinazione effettiva ai compiti di "tutore", salvo specifiche esigenze dell'ufficio di appartenenza non altrimenti fronteggiabili.

- Si è istituito il doppio fascicolo relativo al tirocinio di ciascun magistrato ordinario di prima nomina, uno formato e tenuto dal Consiglio Giudiziario competente, l'altro dal Comitato Direttivo presso la Scuola, rispettivamente dedicati al periodo di tirocinio presso gli uffici giudiziari e al periodo di tirocinio nella Sessione di sei mesi presso la Scuola. I contenuti dei fascicoli predetti (cfr. art. 9 Reg.) sono coerenti con tale impostazione.

- La fondamentale previsione sulle valutazioni di idoneità all'esercizio delle funzioni giudiziarie e sull'individuazione degli uffici di destinazione viene proposta, in esecuzione del nuovo dettato normativo di cui all'art. 22 del decreto istitutivo della Scuola, all'art.13 del Regolamento. Fermo il procedimento voluto espressamente dal legislatore, anche e soprattutto per disciplinare il caso di esito negativo del tirocinio, il Consiglio ha dettagliato il procedimento di individuazione delle sedi di destinazione dei magistrati in tirocinio, all'esito del periodo di formazione cd. "generico", per attuare la previsione normativa che espressamente vuole il tirocinio "mirato" dedicato alla "*specifica preparazione nelle funzioni che sarà chiamato a svolgere nella sede di prima destinazione*" (cfr. art. 21, co. 2, u.p., D.Lgs. n. 26/2006) e svolto, per la durata di sei mesi, presso "*un ufficio corrispondente a quello di prima destinazione del magistrato ordinario in tirocinio*" (cfr. art. 21, co.1, u.p., D.Lgs. n. 26/2006).

- L'art. 14 del Regolamento, infine, ripropone, da un lato, la previsione della figura del magistrato collaboratore nominato per coadiuvare il magistrato ordinario di prima nomina nel primo anno di esercizio delle funzioni giurisdizionali presso la sede di destinazione, con il compito di assistere il collega nel rispetto della sua piena autonomia e senza compiti valutativi; dall'altro,

ha anticipato il momento di tale nomina a quello appena successivo alla scelta della sede da parte del magistrato in tirocinio. In tal modo, il magistrato collaboratore, in un'ottica di doverosa "accoglienza" e preparazione più consapevole alle funzioni effettivamente da svolgere, introduce il nuovo magistrato destinato al suo ufficio, nelle dinamiche organizzative specifiche, e lo segue sin nelle prime fasi di conoscenza della realtà giudiziaria di destinazione, rendendolo via via partecipe delle prassi applicative vigenti e delle principali, più frequenti questioni giudiziarie che ivi si pongono.