

Linee programmatiche sulla formazione e l'aggiornamento professionale dei magistrati per l'anno 2019.

(Delibera 27 luglio 2018)

“Il Consiglio Superiore della Magistratura delibera di approvare le seguenti linee programmatiche relative alla formazione dei magistrati per il 2019, da trasmettere alla Scuola Superiore della Magistratura.

1. La formazione del magistrato e la funzione di indirizzo del C.S.M.

L'art. 14, comma. 1, della Carta dei diritti fondamentali di Nizza enuncia il principio generale per cui *“Ogni individuo ha diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua”*.

La formazione professionale del magistrato, quale condizione - fra le altre - di legittimazione della giurisdizione e del singolo magistrato in termini d'indipendenza e autonomia, deve costituire oggetto di primario, irrinunciabile e condiviso rilievo istituzionale, insieme con le valutazioni di professionalità, la deontologia disciplinare e l'organizzazione del lavoro giudiziario.

Anche in base alle plurime e reiterate deliberazioni dei vari organi del Consiglio d'Europa, la formazione va concepita non come mera facoltà individuale del magistrato, bensì come espressione di un dovere funzionale di preparazione, aggiornamento e crescita professionale. Il che comporta l'obiettivo esigenza di predisporre le condizioni idonee ad assicurare ad ogni magistrato un'offerta permanente, adeguata e indipendente di formazione, così da consentire a ciascuno di essi, insieme con il miglioramento complessivo della qualità della giurisdizione, l'acquisizione non solo di un'elevata preparazione tecnico-giuridica, teorica e pratica, ma anche di una più forte consapevolezza del ruolo e degli effetti del proprio agire.

L'elaborazione di 'linee programmatiche' rappresenta pertanto il momento centrale della leale collaborazione tra le Istituzioni e trova il suo fondamento logico nella necessità di formulare una didattica condivisa delle iniziative formative, delle quali vanno individuate le linee metodologiche, le tecniche della didattica e le tematiche di maggiore rilievo da approfondire nelle singole iniziative.

Il decreto legislativo 30 gennaio 2006, n. 26, modificato dalla Legge 30 luglio 2007, n. 111, ha definito il contesto normativo e l'ambito dei compiti rispettivi del Consiglio Superiore della Magistratura e della Scuola Superiore della Magistratura nella materia della formazione e dell'aggiornamento professionale dei magistrati.

Secondo il vigente assetto normativo il C.S.M. procede dunque all'elaborazione delle linee programmatiche relative all'attività di formazione permanente e di aggiornamento professionale per l'anno 2019 e intende svolgere tale compito alla luce non solo dei contenuti delle attività formative esplicitate negli ultimi anni dalla Scuola, ma anche di un patrimonio di esperienze pregresse, centrali, decentrate e internazionali, accumulato dallo stesso C.S.M. (Nona Commissione e Comitato scientifico) negli anni precedenti all'entrata in vigore della riforma istitutiva della Scuola.

Sulla base di tale premessa e considerato che per l'art. 105 Cost. le determinazioni attinenti allo statuto professionale del magistrato devono comunque collocarsi nell'alveo del sistema di autogoverno, resta irrinunciabile il dialogo tra la Scuola e il Consiglio Superiore della Magistratura, diretto fra l'altro a garantire più efficacemente il pluralismo culturale nei contenuti e nei metodi della didattica, oltre che nella selezione dei docenti e dei partecipanti alle iniziative di formazione.

Pluralismo culturale che è alla base della professionalità tecnico-giuridica, ma che rimarca altresì l'importanza del momento organizzativo dell'attività giudiziaria e la consapevolezza del ruolo e dell'identità del magistrato.

La progettazione delle varie iniziative proprie del percorso formativo nasce così da una programmazione annuale ragionata, chiara, lineare e tendenzialmente condivisa fra gli interlocutori istituzionali, non potendo certamente la Scuola, come luogo di scambio culturale, rimanere chiusa nell'elaborazione di programmi auto-referenziali. Occorre, infatti, tenere conto della rilevazione delle concrete esigenze formative dei magistrati, affidata sia all'ascolto del Comitato direttivo della Scuola e dei magistrati referenti distrettuali, sia alle indicazioni provenienti dagli uffici giudiziari, dalle associazioni dei magistrati, dai Consigli giudiziari e dal Consiglio Superiore della Magistratura.

L'atto di indirizzo generale per il 2019 dei temi e delle metodologie di formazione presuppone innanzitutto la ricognizione delle pregresse iniziative della Scuola, onde valutare l'opportunità di introdurre programmi ulteriori e nuovi in ambito formativo, nonché la verifica di eventuali iniziative non funzionali o in contrasto con l'atto di indirizzo generale del precedente anno 2018.

Appare inoltre opportuno proseguire nel tavolo di lavoro (c.d. tavolo tecnico) di consultazione tra il Consiglio Superiore della Magistratura (VI commissione) ed il Comitato direttivo della Scuola, con lo specifico compito di verificare, di comune accordo, gli esiti e le modalità d'implementazione delle attività formative nel corso della loro attuazione e l'andamento delle medesime attività presso le strutture territoriali, così da evitare di trasformare l'indicazione delle linee programmatiche annuali in uno sterile adempimento burocratico. La convocazione, almeno con cadenza trimestrale, del suindicato tavolo tecnico permanente ha consentito e consentirà di fare il punto sulle attività in corso e su quelle da compiere.

A tal fine, nello spirito di leale collaborazione istituzionale, il C.S.M., oltre a incentivare costantemente il periodico confronto istituzionale, intende proporre e realizzare momenti di partecipazione diretta all'elaborazione e all'erogazione di specifiche offerte formative, nonché risolvere le eventuali questioni di tipo ordinamentale, che dovessero riguardare le esigenze formative.

2. Linee guida ed evoluzione delle esigenze formative.

Con le linee guida relative agli anni precedenti sono stati individuati i tratti metodologici di base nella formazione centrale e nella formazione distrettuale, nonché le tematiche di maggiore rilievo da approfondire nelle singole iniziative di formazione.

In particolare si è più volte ribadito che le iniziative dovevano ispirarsi alla "flessibilità" degli strumenti didattici, funzionali a specifiche esigenze, con una modalità di esecuzione dei corsi modellata secondo un sistema misto in cui la relazione c.d. "frontale" potesse costituire il modulo base di comunicazione nelle ipotesi in cui si perseguono finalità di "insegnamento" in senso stretto (ad es. nei corsi di riconversione o per l'illustrazione di contributi di natura extragiuridica) ovvero di informazione sulle novità legislative e giurisprudenziali (aggiornamento pronunce della Corte Costituzionale e della Corte di Cassazione); o, ancora, nel caso in cui la materia trattata presenti profili dogmatici di rilevante complessità.

Si è, anche, evidenziata l'importanza di lasciare spazio a metodi formativi spiccatamente dialogici.

Accogliendo tali indicazioni, la Scuola si è progressivamente impegnata ad introdurre metodologie formative di tipo esperienziale, che la scienza metodologica moderna suggerisce quale miglior metodo di apprendimento per i professionisti adulti¹. Si osserva infatti, quanto alla

¹ La Scuola italiana, dal gennaio 2016, alla guida del gruppo metodologie formative della Rete europea promuove, tramite la Rete, diversi corsi aperti a formatori di tutta Europa sulle nuove metodologie e metodi di valutazione. Nel periodo di guida italiana del "gruppo metodologie", la Rete ha completato e pubblicato, all'inizio del 2016, il manuale sulla metodologia della formazione giudiziaria in Europa e realizzato e pubblicato, alla fine del 2017, le linee guida sulla valutazione della formazione giudiziaria.

programmazione nazionale, che i corsi linguistici già prevedono un esperto linguista per dodici partecipanti e riportano un elevatissimo apprezzamento; i corsi di riconversione, pure altamente apprezzati, vedono un numero di formatori quasi pari a quello dei partecipanti con lavoro in piccoli gruppi; lo stesso metodo di lavoro pratico e di gruppo è seguito nella formazione mirata dei magistrati in tirocinio².

Nei corsi centrali di formazione permanente deve ritenersi che le relazioni plenarie siano inevitabili e che tuttavia si possa proseguire nella direzione della riduzione delle relazioni frontali narrative con aumento di quelle in cui si introducono temi per il dibattito. Anche la pratica del lavoro di gruppo, con la formula del dibattito guidato o del confronto su casi pratici o ancora del laboratorio, ormai una costante dei corsi centrali della Scuola, andrà progressivamente intensificata per rendere possibile lo scambio di esperienze tra i partecipanti.

Occorrerà poi studiare come la formazione incida sul cambio di comportamento professionale del partecipante e quale sia l'impatto della formazione sulla giurisdizione. Tali valutazioni implicano la necessaria sinergia fra Scuola e Consiglio Superiore della Magistratura, così come richiedono il coinvolgimento dei consigli giudiziari e dei presidenti di tribunale e di sezione. Si tratta dunque di un tema che potrebbe costituire l'oggetto di futuri tavoli tecnici tra Scuola e Consiglio e che potrebbe dare risultati importanti in termini di qualità della giustizia.

Sotto diverso profilo, quanto all'accesso ai corsi si ribadisce quanto evidenziato in passato, ossia che i protocolli per le ammissioni devono assicurare un rapporto equilibrato tra l'area di interesse professionale e culturale dei candidati e la natura dell'iniziativa formativa e che la selezione dei partecipanti dovrà fondarsi, ragionevolmente, su due criteri concorrenti: il criterio territoriale e quello della funzione esercitata dal richiedente.

Si conferma la necessità che l'albo dei docenti comprenda 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.

Nelle linee guida degli anni precedenti si è precisato, e viene qui ulteriormente rimarcato, che una particolare attenzione deve essere garantita al settore della formazione dei magistrati con funzioni specializzate (quali quelle del minorile, della sorveglianza, del lavoro) o con funzioni specialistiche (sezione fallimentare o dell'esecuzione, GIP/GUP, magistrati che operano in grado di appello o in sede di legittimità), con iniziative che favoriscano il raccordo tra le varie funzioni giurisdizionali e le relative esperienze.

L'istituzione delle sezioni specializzate, richiesta dal d.l. 13 del 2017 conv. con l. 13 aprile 2017 n. 46, in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea, impone attenzione formativa nei confronti dei magistrati destinati all'esercizio di tali funzioni specializzate, sia nell'ambito giudicante che requirente, nonché ai magistrati applicati in via straordinaria ex art. 18 ter introdotto dalla l. 132/2015, oltre che ai magistrati onorari coinvolta nell'ufficio per il processo o nell'ufficio di collaborazione del procuratore presso le predette sezioni. Ovviamente analoga attenzione formativa va riservata ai magistrati che in grado di appello, secondo il "vecchio rito" e nella fase di legittimità trattano tali procedimenti (cfr. sul punto *infra, sub* 2.6. e 4.2.)

Quanto alle tematiche sulle quali concentrare l'attenzione, si richiamano, ribadendole, quelle sottolineate nelle precedenti elaborazioni.

2.1. I temi ordinamentali e la cultura dell'organizzazione.

La materia ordinamentale dovrà essere attentamente considerata. I diversi istituti che regolano il funzionamento del sistema giudiziario e della vita professionale dei magistrati andranno esaminati

² Nella prima settimana di formazione dei M.O.T. la Scuola ha inaugurato nel 2018 una metodologia di lavoro in piccolissimi gruppi su etica e *social media*, fondata sul principio dell'autoformazione guidata da coordinatori esperti.

in una prospettiva teorico-pratica, alla luce non solo dei principi costituzionali e delle leggi sull'ordinamento giudiziario, ma anche della normativa secondaria adottata con le delibere del C.S.M.

Assumono così particolare rilievo, tra gli altri, i temi delle attività e delle 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, inoltre, accompagnare e favorire la diffusione della cultura dell'organizzazione degli uffici giudiziari e dell'auto-organizzazione del lavoro del magistrato, nonché delle nuove tecnologie, quale strumento per agevolare, sveltire e rendere più efficiente il lavoro di ciascun giudice.

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.

Adeguati spazi dovranno essere riservati alla conoscenza e alla concreta gestione di tutti gli strumenti tecnologici di più proficuo impiego per il lavoro del magistrato. Sarà opportuno altresì approfondire la conoscenza e la formazione dei magistrati sui temi dell'organizzazione degli uffici e del proprio lavoro, anche mediante la diffusione dell'utilizzo degli strumenti posti recentemente a disposizione dal C.S.M. fra cui merita rilievo il manuale delle buone prassi di organizzazione.

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 C.S.M., in ragione della sua specificità e della posizione di rilievo costituzionale nel governo autonomo della magistratura, deve trovare uno spazio adeguato anche nella definizione dei programmi, non potendosi limitare ad una generale funzione di indirizzo. Il Consiglio può e deve fornire un contributo fondamentale sui temi ordinamentali e organizzativi, nella prospettiva del miglioramento continuo dell'offerta formativa e del suo adeguamento alle concrete esigenze degli Uffici giudiziari.

2.2. I profili deontologici.

Etica e deontologia professionale dovranno essere adeguatamente curate, nell'ottica di offrire ad ogni magistrato tutti gli strumenti per cogliere la portata dei propri comportamenti, pubblici e privati, anche quando essi siano irrilevanti dal punto di vista penale, civile e disciplinare.

Ovviamente l'interpretazione delle opzioni legislative in materia disciplinare avrà un rilievo prioritario, ma non dovranno essere sottovalutate la dimensione comunitaria e quella internazionale in genere, con riguardo all'evoluzione degli strumenti normativi.

Particolare cura dovrà essere dedicata ai contributi resi nella materia della deontologia professionale dalla Rete Europea dei Consigli di Giustizia (ENCJ), nella prospettiva comparatistica che coinvolge l'indipendenza di giudice e pubblico ministero.

L'offerta formativa sul tema dovrà orientarsi, come del resto già accaduto negli anni precedenti, sul fondamentale tema dell'imparzialità, snodo imprescindibile nell'etica giudiziaria.

La prospettiva storica consentirà di ricostruire l'evoluzione dei principi d'indipendenza e d'imparzialità alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte Europea dei diritti dell'Uomo quali giudici deputati alla salvaguardia dei valori nei sistemi democratici, considerando altresì il prezioso contributo della Corte di Cassazione.

Il tema dell'imparzialità del giudice quale elemento comportamentale e criterio di valutazione della pratica professionale rappresenterà l'occasione per approfondire non solo i caratteri dell'attività ispettiva ministeriale e della funzione disciplinare del Consiglio Superiore, ma anche i principali profili costitutivi del codice etico della magistratura italiana.

Nell'ambito della prospettiva deontologica si dovrà continuare a studiare il complesso 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.

2.3. L’utilizzo delle nuove tecnologie nello svolgimento delle funzioni giudiziarie.

Il tema del proficuo utilizzo delle tecnologie messe a disposizione dei magistrati - tanto più dopo l’entrata in vigore del processo civile telematico - è imprescindibilmente connesso alle problematiche dell’organizzazione del lavoro.

Le iniziative di formazione dovranno esaminare i modelli gestionali ed organizzativi del lavoro del giudice, con illustrazione delle esperienze concrete di organizzazione virtuosa e dei programmi e degli applicativi specificamente creati per la gestione dei procedimenti, in entrambi i settori civile e penale, nonché per la redazione dei provvedimenti. Fin da ora si segnala che tale attività potrebbe trovare la sua sede naturale nella struttura di Castelcapuano, in forza del protocollo sottoscritto dalla S.S.M. con il Ministero della Giustizia ed anche nella prospettiva di rendere Castelcapuano stabile sede secondaria della Scuola.

In tale prospettiva occorrerà avvalersi del contributo di esperti esterni attraverso la metodologia dei gruppi di discussione-confronto, avvalendosi dell’apporto conoscitivo di docenti di programmazione e controllo nelle amministrazioni pubbliche e di organizzazione aziendale, nonché degli stessi dirigenti amministrativi.

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, quali i sistemi di videoscrittura e di creazione di moduli che agevolino il lavoro giudiziario.

2.4. I temi processuali.

Il processo inteso come momento di leale confronto dialettico tra le posizioni contrapposte delle parti dovrà essere un altro *focus* dell’offerta formativa, con l’obiettivo di individuare e valorizzare prassi virtuose e nuove modalità organizzative.

Sia nel settore civile che in quello penale, dovranno essere oggetto di attenzione le tecniche di assunzione della prova, il ragionamento probatorio, il rilievo delle leggi scientifiche e delle consolidate massime di esperienza.

Nel settore penale non potrà prescindere dalla trattazione di temi che attengono alla tutela della libertà delle persone sottoposte ad indagine o a processo, favorendo una riflessione non soltanto sugli aspetti strettamente tecnici della materia, ma anche sul piano dei principi e dei valori costituzionali.

Inoltre, dovranno essere previste iniziative dedicate alle tecniche di redazione dei provvedimenti giudiziari, nell’ottica di una maggiore sinteticità e chiarezza espositive sia nell’ambito cautelare, sia nel processo di cognizione di primo grado e d’impugnazione (cfr. il punto *sub* 4.7., ove il tema è trattato con maggiore approfondimento).

2.5. La formazione interdisciplinare.

Le tematiche interdisciplinari richiedono uno sforzo ulteriore e costante. Come già

rappresentato nelle linee guida dello scorso anno, pare ineludibile la necessità di raccogliere in un'ottica unitaria i diversi momenti dell'esperienza pratica e conoscitiva (cosiddetta unificazione del sapere), che richiede sovente l'interazione o il convergente apporto di più metodi di analisi intorno a un medesimo oggetto di studio, stabilendo così un contatto diretto tra diverse discipline per affrontare tematiche importanti per l'esercizio dell'attività giudiziaria.

Si pensi così a questioni di attualità o a necessità di approfondimenti culturali comunque legate all'esercizio di funzioni giurisdizionali (l'arte di giudicare, l'etica del giudice, il ragionamento giuridico, la discrezionalità del giudice, la tecnica della motivazione, i rapporti tra scienza e giurisdizione, il multiculturalismo ecc.), così come i temi dei rapporti delle giurisdizioni con le Autorità Indipendenti e della comunicazione istituzionale.

Sul tema dei rapporti delle giurisdizioni con le Autorità Indipendenti, il recente convegno organizzato il 19 e 20 luglio 2018 dal C.S.M. ha messo in luce il rilievo prioritario della piattaforma conoscitiva riguardante i dati tecnici, economici e procedurali dell'attività delle prime. Sicché il sindacato giurisdizionale pretende dal giudice la piena comprensione della complessità, attendibilità e razionalità delle scelte di merito, frutto di ampia discrezionalità tecnica, alla base dei provvedimenti amministrativi. Di qui l'esigenza, largamente avvertita che, ai fini del necessario completamento qualitativo dell'evoluzione culturale e scientifica e della consapevolezza critica dell'impatto delle decisioni giudiziali, spetti alla Scuola valorizzare programmaticamente i punti di contatto fra il mondo della regolazione e quello della giurisdizione.

Infine, diretto corollario delle riflessioni sulla comunicazione istituzionale, oggetto della recente delibera consiliare dell'11 luglio 2018 "*Linee-guida per l'organizzazione degli uffici giudiziari ai fini di una corretta comunicazione istituzionale*", è l'opportunità di prevedere mirati e non facoltativi percorsi di formazione per i magistrati, aperti al confronto interdisciplinare e alla partecipazione di esperti esterni, che, per i profili di competenza, dovrebbe coinvolgere pure i dirigenti amministrativi e il personale amministrativo. Per quanto specificamente attiene ai magistrati, l'idea è di una formazione professionale permanente non limitata ai profili normativi, bensì estesa, anche in collaborazione con l'Ordine dei giornalisti, il Consiglio nazionale forense e l'Associazione nazionale magistrati:

- alla condivisione di presupposti etici e deontologici;
- alla definizione dei profili professionali dei responsabili dell'informazione e della comunicazione;
- all'individuazione di aspettative, profili problematici, possibili soluzioni e linee evolutive;
- alle tecniche, ai linguaggi dei *media* (anche nella prospettiva della semplificazione, della sintesi e della chiarezza), alle nuove tecnologie;
- allo studio dei profili peculiari della cronaca giudiziaria in ragione dei rapporti formali e informali in grado di svilupparsi fra giornalisti e fonti, inclusa la polizia giudiziaria.

2.6. Immigrazione, minori stranieri.

La formazione dovrà continuare ad approfondire temi che costituiscono oggetto di fenomeni emergenziali di assoluto rilievo, primo fra tutti, quello 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.

La risposta che la magistratura italiana è chiamata a fornire esige un approccio multidisciplinare e plurisetoriale, assai difficile e delicato, anche in considerazione della convulsa produzione normativa e delle esigenze di coordinamento e di attività ermeneutica che ne derivano.

Appare opportuno che la S.S.M. prosegua nel percorso effettuato nel corso dell'anno 2018, ove il tema dell'immigrazione è stato trattato nella sua multiforme complessità, guardando al concetto di cittadinanza nelle prospettive storica e filosofica e nella sua portata giuridica alla luce del diritto italiano ed europeo. Andrà ulteriormente approfondita la posizione dello straniero nella Costituzione, nelle Carte europee e nella giurisprudenza delle Corti, che proteggono i diritti

fondamentali dell'uomo³. Devono inoltre proseguire, da un lato, il "monitoraggio" dell'impatto del multiculturalismo sul sistema penale e, dall'altro, lo studio dei diversi aspetti giuridici dell'immigrazione regolare⁴.

Quanto all'immigrazione irregolare pare del tutto condivisibile la scelta operata dalla S.S.M. di avere considerato in via prioritaria il tema della protezione internazionale dei migranti, giacché secondo il rapporto del 2017 dell'Alto Commissariato per i rifugiati delle Nazioni Unite, nel 2016 su 181.436 migranti che hanno raggiunto in modo irregolare le nostre coste, 123.600 hanno avanzato domanda di protezione internazionale⁵. Devono continuare ad essere oggetto di attenzione anche l'argomento del respingimento e delle espulsioni dei migranti irregolari, della detenzione amministrativa dei migranti irregolari e dei richiedenti protezione internazionale ed inoltre il tema della tratta di esseri umani, temi tutti che richiedono una magistratura adeguatamente preparata, che possa fornire una risposta effettiva, pronta e competente, in termini di rafforzamento del sistema di tutela.

Non può scemare l'attenzione sui temi relativi al terrorismo internazionale, per i quali occorre un richiamo formativo specifico.

3. Obiettivi conseguiti nell'attività di formazione.

Anche con riferimento alla valutazione positiva dei risultati prodotti attraverso l'intensa proposta formativa dell'ultimo anno, trova ormai stabile conferma l'esperienza della collaborazione e del coordinamento tra Consiglio e Scuola.

Il costante confronto realizzato anche attraverso rapidi ed efficienti contatti tra le due Istituzioni, consente di accompagnare ogni momento della formazione professionale attraverso un percorso condiviso sempre più attento alle rinnovate esigenze dei magistrati ed in generale di tutti i partecipanti ai corsi, ulteriormente arricchito da proposte e momenti formativi realizzati dalla Scuola e dal Consiglio anche presso la sede consiliare, sempre nel perimetro delle rispettive competenze.

Del resto, come più volte richiamato in passato, il Regolamento per il tirocinio, adottato dal C.S.M. con delibera del 13 giugno 2012 prevede una efficace collaborazione tra il Consiglio 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.

Ed è ancora una volta dal confronto e dall'osmosi delle esperienze vissute da ciascuno dei protagonisti della formazione in seno alle rispettive istituzioni che si traggono spunti significativi che legittimano il percorso di rafforzamento della attività del "tavolo tecnico" (di cui alla delibera consiliare del 25.1.2012), che vede la partecipazione della Scuola Superiore della Magistratura e del Ministero della Giustizia.

Una efficace programmazione non può naturalmente prescindere dalla verifica dell'attuazione delle linee programmatiche relative all'anno precedente, anche al fine di consentire di enucleare possibili ulteriori settori di intervento o di rivedere le precedenti determinazioni in presenza di riscontrate criticità nell'offerta formativa o di difficoltà nel garantire la piena attuazione dei programmi.

In tale ottica, non può che salutarsi con estremo compiacimento la circostanza che, nonostante gli ambiziosi obiettivi indicati per l'anno 2017, l'offerta formativa della Scuola non si sia discostata dalla programmazione.

³ Va ricordato in tal senso non soltanto il corso T18008, ma anche i tre progetti internazionali di formazione e ricerca: *Actiones, Re-Jus e Judging the Charter*.

⁴ Ciò ad iniziare dalla tutela dell'unità della famiglia, tema trattato nell'anno 2018 nel corso P18078.

⁵ La S.S.M. ha dedicato alla problematica i Corsi T10008, P18009, FFP18003, P18071, P18078 e il T18016 relativo in particolare ai minori migranti.

Gli obiettivi e lo stato della formazione nei diversi settori di interesse sono stati illustrati dalla SSM nella relazione in data 11 gennaio 2018 relativa alla formazione dell'anno 2017, che di seguito in maniera sintetica si riporta.

3.1. Formazione dei magistrati in tirocinio.

In questo settore si evidenziano gli effetti prodotti dalla legge n. 197 del 2016 che ha ridotto a un solo mese la parte del tirocinio centrale dei giovani magistrati.

Il Comitato direttivo nella relazione trasmessa ha sottolineato di aver proceduto, sulla base di un piano di riorganizzazione del settore - varato nel gennaio 2016 - a perfezionare il conseguimento di quegli obiettivi principali, già stati illustrati nelle precedenti relazioni, sulla base delle esperienze fatte.

Il tirocinio dei M.O.T. nominati con i DM 10.12.2015 e 18.1.2016 è stato effettuato secondo più fasi:

- una relativa al Tirocinio generico presso la sede di Scandicci, suddivisa in una sessione introduttiva (quattro giorni) sugli aspetti generali e costituzionali della figura e del ruolo del magistrato, sull'ordinamento giudiziario, sulla deontologia professionale e sul sistema disciplinare, seguita da un periodo di formazione all'esercizio delle specifiche funzioni (giudicanti penali, requirenti, giudicanti civili e del lavoro). Sono stati inoltre realizzati *stage*, in sede decentrata ed in sede nazionale. Sono stati effettuati anche *stage* sociali su base volontaria, durante il periodo delle ferie.
- l'altra relativa al tirocinio mirato: suddivisa in due periodi di formazione per ciascuna funzione, ognuna della durata di una settimana.

Si è inteso offrire a tutti discenti una panoramica delle problematiche di diritto sostanziale e processuale che più frequentemente si presentano nell'attività degli uffici giudiziari, con specifico approfondimento delle tematiche sulle quali il magistrato di prima nomina può trovare maggiori difficoltà di orientamento.

Allo scopo di evitare disagi ai M.O.T. nel periodo di primo esercizio delle loro funzioni, la formazione è stata decentrata in misura considerevole.

Si è dato luogo ad uno *stage* nazionale presso la Corte di Cassazione ed una serie di *stage* territoriali (Banca d'Italia, Comandi provinciali dell'Arma dei carabinieri) oltre ad altri di formazione telematica e sui servizi di cancelleria.

Tra i positivi risultati raggiunti, pur nelle rappresentate difficoltà derivanti dal mutato assetto formativo relativo ai magistrati in tirocinio, vi sono quelli della conferma della previsione di *stage* volontari, l'inserimento di un incontro di studi a Roma presso il Consiglio Superiore della Magistratura ed il Ministero della giustizia, e del potenziamento della formazione decentrata.

3.2. Formazione permanente

Il settore della formazione permanente è stato incrementato nei valori numerici così favorendo la partecipazione di ogni magistrato ad almeno un corso annuo e ciò anche grazie alle ammissioni straordinarie, anche in soprannumero, per coloro che, in mancanza di una partecipazione a un corso nel 2017, non avrebbero potuto adempiere all'obbligo di frequenza annuale o quadriennale previsto dal d.lgs. n. 26 del 2006.

Nell'anno 2017 la SSM ha svolto 98 corsi centrali e 29 territoriali, per un totale di 127 corsi, a fronte di 112 svolti nel 2016.

Le iniziative straordinarie che hanno consentito di aggiornare, quasi in tempo reale, la formazione alle novità intervenute nel corso dell'anno e di dare seguito ad accordi di collaborazione stipulati sul piano nazionale ed internazionale, dimostrano l'attenzione della Scuola all'aggiornamento e la capacità di risposta alle sollecitazioni che provengono non solo dal legislatore, con gli interventi innovativi sulla disciplina processuale e sostanziale, ma anche dalla giurisprudenza e dalle altre istituzioni.

La relazione si sofferma inoltre sulle valutazioni sui corsi espresse dai partecipanti, definite

lusinghiere, anche in confronto a quelle, già più che soddisfacenti, del 2016, e sulle difficoltà logistiche che, anche con riferimento all'anno trascorso, offrono spunti di riflessione e possibilità di valutazione di interventi migliorativi già del resto in parte realizzati. (con una valutazione che si pone in termini di sostanziale stabilità).

3.3. Formazione dei dirigenti

Circa la formazione dei dirigenti, la relazione evidenzia alcuni dati particolarmente rilevanti: il primo si riferisce ai corsi previsti dall'art. 26 *bis* d.lgs. n. 26 del 2006, che ha rappresentato l'innovazione più significativa rispetto alle precedenti programmazioni e che rappresenta ancora, secondo l'indicazione fornita nella richiamata relazione, l'impegno principale e sinora pressoché esclusivo del settore.

Nel 2017 hanno partecipato in tutto, ai corsi *ex art.* 26 *bis* d.lgs. n. 26/2006, 103 magistrati per i quali risultano esaurite le procedure di competenza della Scuola, in quanto gli elementi di valutazione sono stati espressi dal Comitato direttivo e trasmessi al CSM..

L'attuale modello del corso per aspiranti dirigenti, in stretta continuità con gli anni precedenti, propone principalmente lo studio dei sistemi di gestione delle organizzazioni complesse e l'acquisizione delle competenze riguardanti la conoscenza, l'applicazione e la gestione delle risorse umane e materiali utilizzate dal Ministero della giustizia per il funzionamento dei propri servizi (temi espressamente contemplati dal citato art. 26 *bis*). L'impostazione scientifica e l'attività didattica sono affidate ad esperti formatori, relatori e coordinatori dei gruppi di lavoro, tutti di estrazione specialistica nelle materie indicate e già a conoscenza delle problematiche specifiche del sistema giudiziario. La materia ordinamentale ed i temi attinenti ai compiti specifici dei dirigenti degli uffici giudiziari giudicanti e requirenti vengono trattati coinvolgendo nella docenza magistrati che già svolgono incarichi direttivi.

Il gradimento dei partecipanti ai corsi per aspiranti dirigenti risulta migliorato nel 2017 rispetto all'anno precedente, che pure aveva registrato un miglioramento rispetto al 2015.

Il secondo è relativo alla realizzazione del progetto di completa informatizzazione del settore Direttivi, attraverso la messa a punto della piattaforma *web*, agganciata al sito della Scuola, in grado di gestire tutte le complesse procedure collegate ai corsi.

Un risultato che dovrà servire, da un lato, come stimolo per completare tale percorso attraverso la realizzazione del caricamento automatico e in tempo reale sulla piattaforma degli elenchi trasmessi periodicamente dal CSM e, dall'altro, di procedere alla convocazione automatizzata dei magistrati alle nuove edizioni dei corsi.

3.4. Formazione decentrata.

E' proseguito l'impegno della Scuola, e per quanto di competenza del CSM, per il completo rinnovo dell'organico dei formatori decentrati. Al momento della relazione risultavano coperti 129 dei 135 posti di formatore togato e 69 dei 78 posti di formatore onorario. Ciò rappresenta la massima copertura di organico mai verificatasi. Le residue vacanze sono progressivamente in copertura grazie ad un'ulteriore coppia di bandi, predisposti ed approvati dal Comitato direttivo nel gennaio 2017. In tale anno sono stati anche effettuati gli interpellati per il rinnovo delle nomine dei formatori da riconfermare dopo il primo biennio di attività e sono stati disposti gli interpellati per la nomina di nuovi formatori, togati ed onorari. Il tutto per un totale di 86 posti.

Un settore in costante incremento per il quale la Scuola ha dedicato particolare attenzione non solo assicurando la formazione dei formatori, ma anche dettando regole di orientamento e disciplina dei corsi al fine di garantire omogeneità dell'offerta formativa territoriale.

E' stata così varata nell'aprile 2017, una circolare contenente la disciplina dei corsi di rilevanza nazionale organizzati dalle strutture decentrate.

Pur nel rispetto dell'autonomia di ciascuna struttura territoriale, le formazioni territoriali sono state invitate ad indicare criteri quantitativi. Si è poi deciso che i programmi dei corsi territoriali, elaborati dalle strutture decentrate, debbano essere discussi con il componente del Direttivo

delegato al corso ed approvato dal Comitato stesso. Inoltre, è stato precisato che - conformemente a quanto già disposto per i corsi centrali - deve ritenersi esclusa la cogestione dei corsi con associazioni e strutture private di qualsiasi genere, salvo le istituzioni universitarie o le accademie, sempre previa approvazione del Comitato direttivo.

La relazione, infine, da atto della unificazione delle strutture formative tra componente togata e componente onoraria.

3.5. Formazione internazionale

La centralità del ruolo assunto dal 2016 dalla SSM in seno alla Rete europea di formazione giudiziaria (*EJTN European Judicial Training Network*), e la intensa partecipazione alle attività dei gruppi di lavoro ha consentito di realizzare, nel 2017, corsi transnazionali in materia di qualità della giustizia, formazione alla *leadership* e alla deontologia destinati a tutti i magistrati dell'UE. Inoltre, sotto la guida della SSM, il gruppo "metodologie formative" ha elaborato, sempre nel 2017, un manuale, in lingua inglese, sulla valutazione della formazione.

Grazie alla positiva partecipazione della SSM all'attività della Rete, 433 magistrati italiani - a fronte di 356 nel 2016 - hanno preso parte ad attività all'estero, segnando la quota nazionale di partecipazione più elevata nell'ambito dell'intera Rete europea.

Nello stesso tempo, la SSM ha ospitato 34 magistrati provenienti da diversi Paesi dell'UE in alcuni corsi nazionali. Inoltre ha ospitato a Scandicci cinque incontri internazionali, ai quali hanno preso parte 187 magistrati o formatori sempre provenienti dall'UE.

Anche nel 2017, la SSM ha promosso la partecipazione di magistrati italiani a scambi tra magistrati europei, finalizzati a condividere una cultura giudiziaria comune e a diffondere buone pratiche. In particolare, 228 magistrati italiani hanno preso parte a otto diverse categorie di scambio.

Tramite la rete dei formatori territoriali GAIUS, la SSM ha coordinato l'accoglienza di 137 magistrati di Paesi dell'UE sovente destinatari di programmi personalizzati.

Infine, 45 M.O.T. hanno preso parte al programma AIAKOS, un seminario di una settimana in lingua inglese, con colleghi in tirocinio di Paesi dell'UE, per discutere temi riguardanti la professione del magistrato: dall'ordinamento giudiziario, all'etica, alla qualità della giustizia. Anche la SSM ha organizzato uno scambio AIAKOS con la partecipazione di 24 magistrati di Paesi dell'UE e 21 M.O.T. nell'ambito della formazione iniziale, in aggiunta agli scambi AIAKOS, anche nel 2017 la SSM ha partecipato alla competizione THEMIS, dedicata a magistrati in tirocinio nei Paesi dell'UE.

Intensa e costante è la collaborazione della SSM con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) e *European Asylum Support Office* (BASO) in materia di formazione sui diritti dei rifugiati e sulla protezione internazionale dei richiedenti asilo.

La SSM partecipa regolarmente, nella veste di co-beneficiaria, ai bandi della Commissione Europea per progetti in materia di cooperazione giudiziaria civile e penale e per progetti di ricerca. Nel 2017, 49 magistrati italiani hanno preso parte a diverse attività progettuali.

Sempre nel 2017, si sono conclusi i seguenti quattro progetti, che hanno condotto alla realizzazione di manuali, raccolte di buone pratiche e cosiddette "*policy guidelines*":

- *Victims and Corporations*, in materia di giustizia ripartiva;
- *Actiones*, in materia di applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE;
- EUFarn's (*Planning the future of cross-border families; a path through coordination*), in materia di diritto di famiglia europeo;
- Regolamento Bruxelles II.

Sono in fase di svolgimento, invece, i seguenti progetti:

RE-JUS (*Roadmap in European Effective Justice*), in materia di applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE; "*Judging the Charter*" sempre in materia di applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Sullo stesso argomento ha preso avvio, nel dicembre 2017, un nuovo progetto denominato e.NACT (*e-learning National Active Charter Training*).

La SSM coltiva con costanza, sovente in coordinamento con il Ministero degli Affari esteri e con il CSM, rapporti bilaterali con istituti di formazione di Paesi non aderenti all'UE. Nel 2017 hanno avuto luogo incontri con delegazioni dell'Afghanistan, Albania, Cina, Brasile, Giappone, Messico, Serbia e Ucraina.

Ancora una volta deve sottolinearsi la proficua attività di collaborazione fra Scuola e C.S.M. (in particolare con la Nona Commissione) e rinnovarsi l'auspicio di un costante confronto propedeutico all'adozione di linee di intervento comuni che garantiscano maggiore forza alle iniziative nazionali intraprese in sede internazionale.

3.6. Formazione della magistratura onoraria.

Con riferimento alla magistratura onoraria viene evidenziato, in particolare, che nel corso del 2017, la frequentazione dei corsi è stata possibile per 1.114 magistrati onorari, ossia per il 56% dei richiedenti. Tale disponibilità si è aggiunta a quella più capillare sul territorio.

Il *trend* è in crescita, in quanto, per la formazione 2018, le domande di partecipazione sono arrivate a 2.405. Gli ammessi sono 1.136 e, pur essendo in numero maggiore rispetto al 2017, sono inferiori in percentuale (47% dei richiedenti).

I numeri riportati segnalano la necessità di incrementare l'offerta formativa destinata ai magistrati onorari, sia di corsi ad essi esclusivamente dedicati, sia di corsi aperti anche a loro.

Nel corso del 2017, i corsi dedicati ai magistrati onorari (tra quelli ad essi riservati e quelli in condivisione con i magistrati togati) hanno ottenuto un notevole gradimento, riassumibile nel valore medio di 8,5 su 10.

Importante appare l'iniziativa assunta dalla SSM di fornire agli uffici, a partire dal 2017, un nuovo pacchetto di accessi, riservati agli onorari, alle banche dati di giurisprudenza e di dottrina normalmente in dotazione della magistratura togata.

3.7. Formazione degli altri operatori di giustizia e collaborazioni con le organizzazioni forensi, le scuole di specializzazioni e altri enti.

In tale settore prosegue il cammino di interazione ed interscambio di conoscenze e saperi dei protagonisti del mondo giustizia.

Nel corso del 2017, l'obiettivo principale perseguito dalla Scuola nel settore dei rapporti con le organizzazioni forensi è stato quello di rinsaldare le collaborazioni con la Scuola superiore dell'avvocatura (SSA). Obiettivo strategico è stato ritenuto il progresso della formazione degli operatori della giustizia, che ha nella relazione giudice-avvocato un suo perno fondamentale.

In questa prospettiva è rimasto aperto alla partecipazione degli avvocati un numero significativo di corsi della SSM e ancor più si conta di fare nel 2018. È stata avviata una collaborazione operativa per rendere agevole agli avvocati la partecipazione ai corsi di Scandicci, rendendo la logistica, per quanto possibile, efficace e non troppo dispendiosa. Infine, la Scuola superiore dell'avvocatura ha voluto trasmettere alla SSM gli apprezzamenti, in alcuni casi davvero entusiastici, espressi dagli avvocati ammessi ai corsi.

4. L'evoluzione delle linee guida in prospettiva dell'anno 2019.

E' indubitabile che l'attività formativa si sia sviluppata in modo partecipato e condiviso, quale significativo frutto della collaborazione tra C.S.M. e Scuola Superiore della Magistratura e che il Comitato Direttivo abbia svolto l'attività formativa in maniera efficace in armonia con le indicazioni provenienti dalle linee guida consiliari.

Appare opportuno ribadire alcuni principi, già in larga parte considerati nell'ambito delle precedenti linee programmatiche per la formazione e l'aggiornamento professionale, riguardanti talune aree tematiche che meritano particolare attenzione, anche in ragione delle più recenti iniziative che in quelle materie sono state adottate dal Consiglio.

Per quanto concerne gli specifici settori di approfondimento, oltre alle tematiche "classiche",

va detto che sussistono ulteriori settori “innovativi” di indubbio interesse scientifico (ad es.: neuroscienze e neuroetica) rispetto ai quali ci si potrà cautamente confrontare per valutarne le eventuali ricadute sul piano formativo.

In futuro potrebbero dunque essere individuati ulteriori temi meritevoli di trattazione particolareggiata, così come segnalati dalla S.S.M.:

- comunicazione nell’era digitale e protezione dei dati personali;
- violenza di genere e contrasto alla violenza passivamente assistita da parte di minori;
- sfruttamento lavorativo, caporalato e infortuni sul lavoro;
- diritto penale della sicurezza sul lavoro;
- bio-diritto;
- crisi d’impresa e responsabilità penali;
- contrasto alla criminalità e misure patrimoniali;
- reati ambientali ed urbanistici;
- crimini d’odio;
- giustizia riparativa;
- etica, deontologia, sistema disciplinare;
- contabilità e bilancio.

4.1. La formazione dei dirigenti.

Con riferimento alla formazione dei magistrati giudicanti e requirenti che aspirano al conferimento di incarichi direttivi, appare necessario che l’attività formativa sia finalizzata allo studio dei criteri di gestione delle strutture organizzative complesse e all’acquisizione delle necessarie competenze nell’applicazione e nella gestione dei sistemi informatici e nel *management* delle risorse. E’ altresì indispensabile garantire omogeneità tra le proposte formative ed i nuovi requisiti attitudinali direttivi di cui al T.U. sulla dirigenza giudiziaria. Ciò al fine di valorizzare le specifiche esperienze e competenze professionali più pertinenti rispetto alla tipologia dell’incarico. Nel campo dei corsi per aspiranti dirigenti, si deve sottolineare la necessità, peraltro segnalata dallo stesso Comitato direttivo, di sottoporre a revisione i moduli formativi.

In questa direzione le proposte formative dovranno attribuire particolare attenzione alla materia ordinamentale (formazione di progetti tabellari o organizzativi, redazione dei programmi di gestione di cui all’articolo 37 del decreto legge 6 luglio 2011 n. 98, modalità di redazione dei pareri informativi, rapporti con i Consigli Giudiziari e le sue articolazioni, la mobilità e le incompatibilità, gli incarichi extragiudiziari, l’organizzazione delle procure, l’attività di vigilanza, l’attività gestionale, di responsabilità contabile e dei rapporti con la dirigenza amministrativa), sia con riferimento alla normativa primaria sia con riguardo alla normativa secondaria adottata con le delibere del C.S.M.; appare inoltre opportuno valorizzare le concrete esperienze dei magistrati che abbiano già avuto modo di confrontarsi positivamente con le diverse problematiche connesse alla funzione direttiva.

Sul piano metodologico, nell’ottica di una formazione più efficace in relazione alle concrete esigenze degli uffici giudiziari, è indispensabile individuare un modulo formativo concepito in funzione di una “managerialità giudiziaria”, di cui si sente sempre più il bisogno nella prospettiva dell’efficienza e dell’efficacia del servizio giustizia.

Considerando l’attività svolta dalla Scuola Superiore della Magistratura, si constata che l’attuale modulo del corso per aspiranti dirigenti, in stretta continuità con l’esperienza e le elaborazioni degli anni precedenti, propone principalmente lo studio dei sistemi di gestione delle organizzazioni complesse e l’acquisizione delle competenze riguardanti la conoscenza, l’applicazione e la gestione delle risorse umane e materiali utilizzati dal Ministero della Giustizia per il funzionamento dei propri servizi; la materia ordinamentale ed i temi attinenti ai compiti specifici dei dirigenti degli uffici giudiziari giudicanti e requirenti vengono trattati coinvolgendo

nella docenza magistrati che già svolgono incarichi direttivi⁶.

Il percorso avviato dalla Scuola Superiore della Magistratura sul piano della formazione dirigenziale appare, quindi, certamente positivo; sarà, dunque, possibile procedere ad un ulteriore perfezionamento delle attività rivolte ai magistrati attraverso minime implementazioni dei moduli formativi.

4.2. La protezione internazionale.

Come noto, il Consiglio Superiore della Magistratura ha da tempo posto al centro della propria attenzione, con plurimi interventi, il tema della protezione internazionale, nella piena consapevolezza del carattere strutturale del fenomeno migratorio e della necessità di garantire la miglior risposta di giustizia in una materia che coinvolge i diritti fondamentali della persona (cfr. *Relazione sulle attività consiliari in tema di piano straordinario per la protezione internazionale e nuovi interventi in tema di COI e di informazioni statistiche* – Delibera plenaria del 25 ottobre 2017).

Un peculiare impegno formativo dovrà - pertanto - essere riservato al tema della protezione internazionale. Nella specie, si tratta essenzialmente di offrire ai magistrati che svolgono diverse funzioni un'occasione di approfondimento su questo delicato e attualissimo tema.

Al riguardo è a dirsi che, già con la delibera approvata da questo Consiglio in data 14 luglio 2016, relativa alle *“Iniziativa in materia di protezione internazionale. Creazione dell'area tematica in materia di giustizia e protezione internazionale”*, si è rappresentata la necessità di operare talune scelte di carattere organizzativo e di priorità a fronte dell'incremento esponenziale dei ricorsi in detto ambito. Non è, dunque, un caso che la nuova circolare in tema di formazione delle tabelle abbia indicato le priorità in relazione ai valori costituzionali in gioco e dal quadro normativo alla materia della protezione internazionale.

La delibera del 25 gennaio 2017, che ha approvato la circolare per il triennio 2017/2019, ha, infatti, previsto, all'art. 63, che, in tutti i casi nei quali il numero dei magistrati assegnati all'ufficio e il numero degli affari giudiziari lo consenta, possa essere istituita un'eventuale ulteriore specializzazione per la trattazione dei procedimenti in tema di riconoscimento della protezione internazionale.

Due mesi dopo l'emissione della circolare sulle tabelle, il Consiglio è intervenuto nella materia con due delibere, entrambe aventi la data del 15 marzo 2017.

Con la prima, il Consiglio ha approvato linee guida da offrire ai Tribunali e alle Corti d'Appello aventi competenza in ordine ai procedimenti per il riconoscimento della protezione internazionale, offrendo le seguenti indicazioni volte:

- 1) alla costituzione di sezioni o gruppi che assicurino il principio di specializzazione nella trattazione degli affari in materia di protezione internazionale, riservando alla valutazione del dirigente l'individuazione delle materie aggiuntive da attribuirsi;
- 2) alla istituzione presso la sezione specializzata dell'ufficio per il processo dell'immigrazione, con la revisione dei compiti attribuiti ai giudici onorari e ai tirocinanti;
- 3) a favorire la coassegnazione alle sezioni specializzate dei magistrati di altre sezioni dell'ufficio, anche per lo smaltimento dell'arretrato, con fissazione di obiettivi ed esonero parziale dalle assegnazioni dell'originaria posizione tabellare;
- 4) a favorire le applicazioni endodistrettuali su base volontaria.

Con delibera resa in pari data, il Consiglio ha dato il suo parere sul decreto legge 17 febbraio 2017, n. 13, approvato dal Consiglio dei Ministri in data 10 febbraio 2017, ponendo l'accento sulle possibili criticità dell'ordito normativo in punto di strutturazione dei procedimenti giudiziari in

⁶ Nel 2017 lo svolgimento del corso è stato articolato nell'arco di sei sessioni (previste dal lunedì pomeriggio al giovedì mattina) e ridotto quindi rispetto alle originarie otto sessioni, e ciò, come rappresentato dalla S.S.M., per tener conto delle numerose sollecitazioni in tal senso pervenute da gran parte dei partecipanti nelle edizioni degli anni 2015-2016. La nuova impostazione pare condivisibile.

materia di protezione internazionale.

Ancora, con delibera del 23 marzo 2017 si è approvato il protocollo d'intesa tra il Ministero dell'Interno ed il C.S.M. per il miglioramento dell'efficienza nella gestione degli scambi informativi-documentali nelle controversie *ex artt. 35 e 35 bis* del D.L.vo n. 25/2008, così come modificato dal D.L. n. 13/2017.

Infine, in data 1 giugno 2017, il Consiglio ha approvato le linee guida in tema di organizzazione e buone prassi per la trattazione dei procedimenti relativi alla protezione internazionale, a seguito delle modifiche introdotte dalla legge 13 aprile 2017, n. 46, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 17 febbraio 2017, n. 13. Il Consiglio ha dato le proprie linee guida, ispirandosi a criteri di specializzazione, flessibilità, non esclusività dei gruppi di lavoro. Ha offerto specifiche disposizioni in tema di coassegnazioni e applicazioni, nonché in materia di utilizzo della magistratura onoraria.

Sempre il 1° giugno 2017 l'Assemblea consiliare ha approvato il Protocollo fra C.S.M. e CNF in tema di patrocinio a spese dello Stato, teso a garantire un effettivo accesso alla giustizia del richiedente asilo.

Tale protocollo è stato stipulato (7 luglio 2017) alla luce delle prassi non omogenee adottate sia da parte dell'Autorità giudiziaria che dai Consigli dell'Ordine degli Avvocati in materia; con esso le parti si sono impegnate a promuovere l'adozione a livello locale di protocolli condivisi per garantire una celere decisione delle richieste di ammissione e per valutare, con riferimento al possesso delle condizioni reddituali del richiedente asilo, l'idoneità dell'autocertificazione.

In data 7 luglio 2017 si è tenuto presso la sede consiliare un seminario sui *Nuovi moduli organizzativi per il diritto alla protezione internazionale: il piano straordinario del CSM*, alla presenza dei Presidenti di Tribunale con competenza distrettuale, dei Presidenti di sezione che trattano la materia, dei giudici applicati, nonché di due giudici per ogni ufficio giudiziario. Questo al fine di dare seguito al proposito del legislatore previsto all'art. 2, comma 3, del D.L. n. 13/2017 di assicurare con cadenza annuale lo scambio di esperienze giurisprudenziali e prassi applicative. Nel corso del menzionato incontro sono emerse alcune esigenze informative da parte dei Presidenti dei Tribunali interessati dai procedimenti di protezione internazionale.

Peraltro, nel nuovo portale di comunicazione del Consiglio è stata prevista una sezione specificamente destinata ad affrontare e trattare proprio le problematiche attinenti alla protezione internazionale, con riferimento ai profili organizzativi degli uffici, alla diffusione delle prassi e degli orientamenti interpretativi, alle rilevazioni statistiche dei flussi.

Deve precisarsi che la programmazione per l'anno 2018 della formazione della Scuola Superiore della Magistratura in materia di asilo e di protezione internazionale ha recepito le indicazioni provenienti dalle delibere adottate dal Consiglio Superiore, prima e dopo la legge 13 aprile 2017, n. 46, di conversione con modificazioni del decreto legge 17 febbraio 2017, n. 13, che ha istituito le *"Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione nell'Unione europea"*. Anche nel 2018, così come nel 2017, la S.S.M. ha dunque destinato "peculiare impegno formativo", come raccomandato dal Consiglio, al tema della protezione internazionale.

È auspicabile che la formazione continui a dedicarsi all'interpretazione delle opzioni legislative in materia, approfondendo altresì la dimensione comunitaria e internazionale in genere, con riguardo alla progressiva evoluzione degli strumenti normativi.

Altrettanto opportuno sarebbe affrontare temi afferenti l'organizzazione del lavoro all'interno degli uffici, le cd. "buone prassi" elaborate o promuovibili e le possibili modifiche normative, finalizzate a favorire l'adeguata specializzazione dei magistrati addetti alla trattazione della materia e la riduzione dei tempi di definizione.

4.3. La responsabilità civile.

Anche per il futuro, adeguato spazio dovrà essere dedicato ad almeno due delle tematiche in materia di responsabilità civile che appaiono attualmente al centro delle riflessioni

giurisprudenziali.

La prima, è quella del c.d. “contatto sociale”.

Si tratta di una tematica non nuova: la prima sentenza in materia risale ai primi anni novanta del secolo scorso. Ma l'utilizzo sempre più frequente di questa figura, il cui ambito di applicabilità si è considerevolmente ampliato nel tempo alle situazioni più disparate, oltre che l'impatto sulla possibilità di ricorrere alla medesima conseguente all'entrata in vigore della c.d. Legge Gelli-Bianco⁷ sulla responsabilità sanitaria, per tacere dei complessi aspetti organizzativi correlati al suo utilizzo, rendono più che opportuna una ricostruzione dei suoi fondamenti logico-giuridici, anche in un'ottica comparatistica allargata particolarmente ai Paesi in cui ha avuto origine.

La seconda tematica in materia di responsabilità civile alla quale dovrà essere dato spazio è poi quella che riguarda la possibilità di dare ingresso in Italia alle sentenze straniere di condanna al risarcimento dei c.d. “danni punitivi”, che è stata oggetto di un recentissima pronuncia delle Sezioni Unite della Cassazione di grande interesse, in quanto potrebbe costituire un primo passo verso il riconoscimento della possibilità di emettere condanne di questo genere anche nell'ambito del nostro ordinamento.

Va precisato come le raccomandazioni del Consiglio siano state integralmente recepite dalla Scuola, che ha dedicato quattro corsi al tema della responsabilità civile nella programmazione del 2018⁸.

Appare dunque auspicabile continuare nel percorso già tracciato.

4.4. Le misure patrimoniali antimafia.

La formazione dovrà approfondire il delicato tema delle misure patrimoniali antimafia.

All'esito di una serie di incontri seminariari organizzati dal Consiglio con i dirigenti degli uffici giudiziari è emersa infatti la necessità di un'attenta riflessione sui principali aspetti organizzativi e sulle peculiarità della materia, sia presso gli uffici requirenti che presso gli uffici giudicanti, di primo e secondo grado.

Grazie al prezioso contributo offerto dai dirigenti e dai magistrati destinati alla trattazione della materia si è infatti focalizzata l'attenzione sui temi dell'organizzazione dei gruppi e delle sezioni di lavoro specializzate, sulle dirette conseguenze in tema di tempi di trattazione e definizione delle procedure, sul coordinamento e sulla comunicazione dei dati, sugli strumenti e sistemi operativi dedicati, tematiche, queste, rispetto alle quali tutte sarebbe auspicabile fosse dedicato adeguato spazio in ambito formativo.

Appare, dunque, importante continuare a riflettere sulle tematiche dei rapporti tra diritto ed economia e ricadute sul diritto industriale, sul diritto delle procedure concorsuali, delle misure di prevenzione patrimoniale ed amministrazione dei patrimoni in sequestro. È, infatti, diffusa la convinzione del limite

⁷ Si rappresenta che il Consiglio è intervenuto con la *Risoluzione in ordine ai criteri per la selezione dei consulenti nei procedimenti concernenti la responsabilità sanitaria* (Risoluzione del 25 ottobre 2017). Tale risoluzione dimostra la particolare attenzione del Consiglio alle dinamiche di conferimento e gestione degli incarichi da parte dei magistrati, nella prospettiva di promuovere e garantire la corretta utilizzazione dello strumento consulenziale. L'intervento si è reso necessario all'indomani della entrata in vigore della L. 8 marzo 2017, n. 24 recante disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie.

⁸ Nei due corsi di carattere generale (P18036 e P18062), la Scuola ha affrontato gli aspetti più controversi della responsabilità civile, a cominciare dai confini tra responsabilità contrattuale ed extracontrattuale, con le relative conseguenze in termini di prescrizione e onere della prova, di prevedibilità del danno e di cumulo e concorso delle forme di responsabilità, per poi esaminare il rapporto di causalità, il sempre attuale tema del danno -con gli aspetti della *compensatio lucri cum damno* e della liquidazione del danno non patrimoniale- e infine le diverse forme di responsabilità contrattuale. In quest'ultimo ambito, le forme di responsabilità, la Scuola ha dedicato specifica attenzione alla teoria del “contatto sociale” sia nel corso P18036 che in un corso, interdisciplinare, dedicato alla responsabilità medica dopo la legge 8 marzo 2017, n. 24 (corso T18017), nel quale ha affrontato le ricadute della Legge Gelli-Bianco sull'accertamento e sulle conseguenze della responsabilità medica. Nello stesso corso la Scuola si è misurata con l'impatto sulla disciplina assicurativa della nuove previsioni normative. La natura polifunzionale della responsabilità civile e quindi anche il tema dei cd. “danni punitivi” alla luce della sentenza n. 16601/17 delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione è stata affrontata sia nel corso P18036 che in un corso specificamente dedicato al tema (T18014, *Dai danni punitivi alle pene private*).

del diritto penale classico nei confronti di gravi forme di criminalità che si fondano sull'acquisizione di illeciti profitti. Tra le diverse forme di *criminalità da profitto* un ruolo *egemone* è rappresentato da tre settori, indicati da più parti come una delle principali cause, non solo d'illegalità, ma anche di mancata crescita del paese attraverso un'azione di *inquinamento* della società e dell'economia legale che mina i principi (e i valori) dello Stato democratico: mafie, corruzione ed evasione fiscale.

Un'efficace azione di prevenzione e di contrasto alla criminalità da 'profitto' – e in particolare a quella di tipo mafioso, da corruzione ed economica – richiede, oltre all'azione repressiva *classica* di tipo sanzionatorio, un intervento patrimoniale diretto a sottrarre i profitti illecitamente accumulati a coloro che se ne sono impossessati e che, per questa ragione, hanno commesso o possono commettere reati. Il bene confiscato viene acquisito al patrimonio dello Stato per essere poi immesso nuovamente nel circuito economico legale con la riaffermazione del principio di legalità e, in alcuni casi, imprimendo una destinazione a fini sociali con l'ulteriore obiettivo di dimostrare *visivamente* che lì dove vi era un profitto criminale, frutto dell'illegalità, esiste un presidio in favore della collettività.

Tematiche, queste, sulle quali il Consiglio è intervenuto in modo vigoroso mettendo a disposizione i risultati dell'attività di raccolta di informazioni sui procedimenti di prevenzione, sui procedimenti penali con l'emissione dei provvedimenti di sequestro, sull'organizzazione degli uffici giudiziari e sulle soluzioni da essi intraprese per la migliore gestione di tali procedimenti, nonché delle opinioni degli intervenuti agli incontri seminariali, sulle modalità applicative e sulle criticità degli strumenti di prevenzione e contrasto patrimoniali illecitamente accumulati, con particolare riferimento alla criminalità organizzata.

Deve ricordarsi come la produzione del Consiglio in materia di criminalità organizzata sia stata assai rilevante nell'ultimo periodo, come dimostrano: la *Risoluzione in materia di tutela dei minori nell'ambito del contrasto alla criminalità organizzata* (Risoluzione del 31 ottobre 2017); la *Risoluzione in materia di analisi del fenomeno mafioso e criticità per l'amministrazione della giustizia negli uffici giudiziari operanti nella provincia di Foggia nel settore della criminalità organizzata* (Delibera del 18 ottobre 2017); e, ancor più, per le sue ricadute generali, la *Risoluzione in materia di attività degli uffici giudiziari nel settore delle misure di prevenzione antimafia e dell'aggressione ai patrimoni illeciti* (Risoluzione del 13 settembre 2017).

In particolare, l'ultima risoluzione citata si pone a valle di una attività di raccolta di informazioni sui procedimenti di prevenzione, sui procedimenti penali con l'emissione dei provvedimenti di sequestro e confisca di beni, sulle soluzioni e prassi organizzative, e sulle modalità di azione di uffici e magistrati per la migliore gestione di tali procedimenti (i risultati raccolti sono stati presentati nel corso di due incontri coi dirigenti degli Uffici giudiziari, tenutisi l'11 e il 12 maggio 2017, i quali hanno rappresentato l'occasione di un confronto sulle modalità applicative e sulle criticità degli strumenti di prevenzione e contrasto al fenomeno criminale dei patrimoni illecitamente accumulati, con particolare riferimento alla criminalità organizzata).

4.5. Il contrasto al fenomeno delle 'agromafie'.

Non meno significativo dovrà essere l'impegno formativo nel settore del contrasto alle c.d. "agromafie", che ha già visto i positivi risultati della recente collaborazione tra C.S.M. e Scuola Superiore.

Sul punto deve rilevarsi che la tematica afferente il controllo di legalità nell'ambito del *made in Italy* e, in particolare, nel settore agroalimentare è ormai da tempo al centro dell'interesse della società civile e forma oggetto di studio da parte degli operatori, tanto da essere interessata da iniziative di settore volte al monitoraggio del fenomeno, all'approfondimento delle complesse tematiche che vi sono sottese e alla comprensione delle ricadute sul sistema produttivo nazionale delle condotte delittuose.

Si segnala che, in data 13 luglio 2017, si è tenuto presso il CSM un convegno organizzato dalla Sesta Commissione, su "*Il contrasto alle agromafie. Strumenti normativi e tecniche di indagine*",

che ha rappresentato l'occasione per approfondire il fenomeno criminoso sotto ogni aspetto.

In sede formativa andrà quindi affrontata la disamina del tema al fine precipuo di promuovere nei suoi confronti, nell'immediato, una maggiore sensibilità degli operatori, nella consapevolezza che solo l'intervento sinergico di istituzioni, polizia giudiziaria, magistratura nazionale e cooperazione internazionale potrà consentire un'efficiente azione di immediata tutela dei consumatori e di lotta ai fenomeni criminali, anche di rilevanza transnazionale, dediti al conseguimento dei rilevanti profitti illeciti derivanti da tali reati.

L'obiettivo deve essere quello di promuovere una maggiore sensibilità su tali temi, porli al centro del dibattito e della formazione all'interno della magistratura, fornendo strumenti concreti che consentano di rendere più sistematiche e più strutturate le competenze in materia.

4.6. Il contrasto ai fenomeni della violenza di genere.

In ossequio al contenuto della Dichiarazione 1993 ONU sull'eliminazione della violenza contro le donne, che definisce la violenza contro le donne come *“qualunque atto che produca, o possa produrre, danni o sofferenze fisiche, sessuali o psicologiche, ivi compresa la minaccia di tali atti, la coercizione o privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica che nella privata, il C.S.M. ha da tempo avviato una riflessione sul fenomeno della violenza di genere, che oramai rappresenta “un'emergenza sociale tragica ed inquietante”.*

Va ricordato come l'attività del CSM in materia di violenza di genere sia stata molto intensa nell'ultima Consiliatura, specialmente nell'ultimo anno.

È sufficiente richiamare l'avvio del *Monitoraggio per l'individuazione di buone prassi in materia di indagini sulla violenza di genere e la previsione tabellare di sezioni specializzate* (Delibera del 20 luglio 2017).

Va poi rilevato come la Sesta e la Settima Commissione abbiano organizzato in data 12 e 13 aprile 2018 un incontro di studi volto ad approfondire le tematiche relative alla violenza di genere. A tale convegno, svoltosi presso la sala conferenze della Biblioteca Nazionale Centrale di Castro Pretorio, hanno preso parte esponenti delle Istituzioni e numerosi esperti del settore; l'incontro di studio ha, peraltro, rappresentato una importante occasione per analizzare e sviluppare un confronto approfondito sui risultati del monitoraggio sulle misure organizzative necessarie per un più efficace contrasto ai reati di femminicidio. Nel corso della seconda sessione sono stati, infatti, resi noti i risultati del monitoraggio degli Uffici giudiziari avviato dal CSM per censire le migliori buone pratiche organizzative, i protocolli interni e monitorare i tempi di trattazione relativi ai reati riconducibili alla violenza di genere.

Si segnala, quindi, l'adozione della *Risoluzione sulle linee guida in tema di organizzazione e buone prassi per la trattazione dei procedimenti relativi a reati di violenza di genere e domestica* (Risoluzione del 9 maggio 2018), a valle del monitoraggio avviato dalla Settima Commissione.

Tali spunti di riflessione e di approfondimento dovranno trovare adeguato riscontro in iniziative di formazione curate direttamente dalla Scuola Superiore della Magistratura, i cui programmi già si sono contraddistinti per l'attenzione a siffatte tematiche.

4.7. Tecniche di esame preliminare degli atti di impugnazione e di redazione dei provvedimenti giudiziari.

Altri temi che dovranno costituire oggetto di approfondimento in sede formativa sono quelli dell'esame preliminare degli atti introduttivi delle impugnazioni e delle modalità stilistiche di redazione dei provvedimenti giudiziari, oggetto della specifica delibera consiliare del 5 luglio 2017.

L'iniziativa si colloca nell'alveo dell'attività consiliare finalizzata all'individuazione di possibili strumenti organizzativi utili al miglioramento del servizio giustizia. Infatti, si è appurato come la fase processuale nella quale si accumulano maggiori ritardi nella definizione dei procedimenti è proprio quella dell'impugnazione, in quanto è nel giudizio di secondo grado che principalmente si determina un effetto frenante sulla quantità complessiva dei procedimenti definiti e sui tempi di loro conclusione.

In date 20 e 21 luglio 2017 si è svolto presso la Sala Conferenze del CSM un seminario di approfondimento organizzato dalla Settima Commissione in collaborazione con la Scuola Superiore della Magistratura vertente su *“La delibera consiliare del 5 luglio 2017. Linee guida in materia di esame preliminare delle impugnazioni e tecniche di redazione dei provvedimenti”*. A tale riguardo si rammenta lo svolgimento dell’analogo seminario circa talune “proposte applicative” delle delibere del CSM in tema di esame preliminare degli atti introduttivi delle impugnazioni e tecniche di redazione dei provvedimenti tenutosi il 25 settembre 2017 a Roma, presso il CNF.

Vanno poi ricordate le delibere del 22 novembre 2017 e del 20 giugno 2018 in tema di *“Esame preliminare delle impugnazioni e tecniche di redazione degli atti del giudizio d’appello: cooperazione tra il Consiglio superiore della magistratura ed il Consiglio nazionale forense per l’attuazione pratica delle linee guida”*, oltre al Protocollo d’intesa CSM – CNF in pari data, recante le linee guida e i modelli organizzativi in materia di esame preliminare delle impugnazioni e di modalità di redazione degli atti difensivi e dei provvedimenti.

E’ stata così avviata una proficua collaborazione tra C.S.M. e C.N.F. per approfondire le problematiche pratico-applicative conseguenti all’introduzione, anche negli uffici di merito, come già avviene in Cassazione, dell’esame preliminare delle impugnazioni, atteso che esso, come strumento di organizzazione del lavoro, può garantire la razionale gestione dei ruoli, delle pendenze e delle sopravvenienze⁹, insieme con la doverosa chiarezza e sinteticità nella redazione degli atti difensivi.

Merita infine di essere rimarcato il tenore del Decreto Legislativo 6 febbraio 2018, n. 11 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 19 febbraio 2018) che modifica la disciplina dei giudizi di impugnazione in materia penale in attuazione della riforma c.d. Orlando, di cui all’articolo 1, commi 82, 83 e 84, lettere f), g), h), i), l) e m), della legge 23 giugno 2017, n. 103, con conseguenti ricadute sul potere di impugnazione del pubblico ministero e dell’imputato.

Le considerazioni sopra svolte circa l’utilità dell’esame preliminare degli atti di impugnazione valgono ancor più nel settore civile, alla stregua della riforma legislativa del 2012. Ed invero, con la disciplina prevista dagli artt. 54 del D.L. 22 giugno 2012, n. 83, convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 134 (c.d. “decreto sviluppo”) è stata introdotta, attraverso gli articoli di nuova formulazione 348 *bis*, 348 *ter* e 436 *bis* c.p.c., la previsione della dichiarazione d’inammissibilità degli appelli che non abbiano “ragionevole probabilità” di essere accolti, attraverso *«un meccanismo processuale di inammissibilità - una sorta di “filtro”, secondo un modello ispirato ad istituti propri dei sistemi inglese e tedesco - incentrato sulla prognosi, formulata dal medesimo giudice competente per la trattazione della causa, che l’appello sia privo di una ragionevole probabilità di essere accolto»* (delibera consiliare del 19 dicembre 2012). Il Legislatore ha introdotto una modalità di definizione del contenzioso ritenuto non meritevole di approfondimento nel merito con uno strumento processuale sintetico ed essenziale nel contenuto che contenga, anche per rinvio, soltanto i riferimenti argomentativi minimi necessari ad individuare le ragioni della prognosi negativa di fondatezza.

Il modello decisionale delineato dagli artt. 348 *bis* e *ter* c.p.c. può operare in modo particolarmente efficace se accompagnato dalla rimodulazione dell’organizzazione del lavoro dei giudici d’appello volta a privilegiare un preliminare esame (“spoglio”) delle impugnazioni che si

⁹ L’esame preliminare consente, *in primis*, un rapido controllo sulla corretta qualificazione del tipo di impugnazione prescelta e garantisce la sollecita applicazione degli strumenti di conversione, qualora il provvedimento di primo grado sia stato oggetto di diverse forme di gravame. Permette, inoltre, una tempestiva verifica sull’osservanza dei termini di impugnazione, delle forme stabilite dalla legge processuale, sulla legittimazione della parte a impugnare, sulla esistenza dei motivi a sostegno della dichiarazione di impugnazione, sull’attualità e concretezza dell’interesse a impugnare. Consente, infine, di individuare con rapidità le impugnazioni con le quali vengono prospettate violazioni non dedotte tempestivamente, quelle proposte contro provvedimenti insuscettibili di autonomo gravame o privi di carattere decisorio o connotati da un contenuto decisorio limitato ai soli profili della competenza. E’ poi assai pregnante il rilievo che l’esame preliminare permette anche di fare una cernita meditata dei motivi di impugnazione non specifici ovvero non conformi alle prescrizioni, imposte a pena di inammissibilità, di cui all’art. 581 c.p.p.

prestano effettivamente a essere decise, in quanto prive di una ragionevole probabilità di essere accolte. In tale prospettiva, può essere utilmente previsto un impegno formativo volto all'implementazione di un generalizzato ed efficace vaglio preliminare delle impugnazioni civili.

Va sottolineato come una rinnovata visione dell'attività giudiziaria non possa prescindere dall'adozione di prassi M.O.T. ivatorie più confacenti a canoni di snellezza argomentativa, agilità di comprensione e uniformità stilistica.

In linea generale, come è noto, la motivazione è diretta eminentemente alle parti, al giudice della possibile impugnazione e alla collettività, ossia a ogni cittadino contemporaneo interessato alla corretta amministrazione della giustizia; ciò in omaggio al principio fissato nell'art. 101 della Costituzione.

Viene perciò in rilievo in tale contesto anche il delicato profilo dell'accesso alla giustizia, inteso non solo come possibilità di accedere, tramite il patrocinio di un legale, al servizio giustizia, ma anche e soprattutto come possibilità per l'utente, sia esso una persona istruita e culturalmente attrezzata, sia esso un soggetto privo di tale connotazione, di comprendere, con piena consapevolezza, i meccanismi del procedimento. Trasparenza e piena *accountability* dell'azione giudiziaria significano comprendere quanto accade innanzi al giudice e, soprattutto, essere posti in condizioni di capire il perché delle decisioni prese da quest'ultimo.

In tal senso meritevole è lo sforzo che il Consiglio effettua nell'invitare i giudici a scrivere i provvedimenti con linguaggio chiaro e sintetico, promuovendo modelli organizzativi idonei ad attuare una giustizia più rapida ed efficace, secondo le sollecitazioni provenienti dalle Istituzioni europee.

Più in generale, giova evidenziare che è un dato di comune esperienza che l'inefficienza della giustizia rappresenta un ostacolo non solo all'attuazione del principio costituzionale della ragionevole durata dei processi, ma anche all'affermazione della certezza del diritto e allo sviluppo del nostro Paese. Di qui la necessità di una rinnovata visione dell'attività giudiziaria, da diffondere in sede formativa, intesa non già solo come esercizio di un potere statale, ma anche, se non soprattutto, come servizio da rendere al complessivo sistema-paese, nella dovuta considerazione che la giurisdizione è, notoriamente, risorsa statale limitata e che il principio della durata ragionevole dei giudizi deve informare pure l'azione della cd. "amministrazione della giurisdizione".

4.8. Le problematiche derivanti dalla applicazione delle misure di sicurezza detentive e il superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari.

In linea di ideale continuità con le precedenti positive esperienze della "Commissione Mista" per lo studio dei problemi della Magistratura di Sorveglianza, composta da componenti del C.S.M., da magistrati designati dal Ministro della Giustizia e da magistrati di sorveglianza, istituita nell'ambito della consiliatura 1986/1990, ricostituita per il successivo quadriennio 1990/1994, nonché nella consiliatura 1998/2002 e nel quadriennio 2010/2014 (Risoluzione del 26 luglio 2010), il Consiglio ha ritenuto di riattivare quelle sinergie che in passato avevano favorito una riflessione comune sui problemi della magistratura di sorveglianza, *"coinvolgendo nella ricerca delle soluzioni alle problematiche connesse alla funzionalità degli uffici, alla esecuzione della pena e alla tutela dei diritti dei detenuti e degli internati, l'organo di governo autonomo della magistratura, il Ministero della Giustizia e la magistratura di sorveglianza"*.

In tale prospettiva, con delibera approvata dall'Assemblea plenaria in data 10 maggio 2017, è stata ricostituita la Commissione Mista per lo studio dei problemi della Magistratura di Sorveglianza e dell'Esecuzione Penale, cui partecipano, oltre a componenti del Consiglio Superiore della Magistratura, magistrati di sorveglianza, magistrati requiranti addetti all'esecuzione penale e magistrati addetti al Ministero della Giustizia.

Nelle giornate del 5 e del 6 febbraio 2018 presso la Sala Conferenze del Consiglio Superiore della Magistratura, si è tenuto un Convegno sulle tematiche oggetto di studio da parte della Commissione Mista, che ha avuto principalmente ad oggetto lo stato di applicazione delle misure alternative, le problematiche inerenti l'ordinamento penitenziario minorile, la tutela dei diritti e

della salute dei detenuti, tematiche che ben potranno essere oggetto di approfondimento in sede di formazione.

Sotto diverso profilo, il Consiglio Superiore della Magistratura ha seguito la complessa evoluzione del procedimento di definitiva attuazione delle l. n. 9 del 2012 e 81 del 2014, con le quali si è portata a definitivo compimento l'opera di superamento delle istituzioni cui venivano avviati, ai sensi degli articoli 219 e 222 del codice penale, gli autori di reato infermi di mente, non imputabili perché affetti da incapacità di intendere e di volere, così come, in talune circostanze su cui non occorre soffermarsi analiticamente, i soggetti semimputabili.

In conseguenza di questo articolato mutamento nel panorama del trattamento dell'autore di reato incapace di intendere e di volere, il Consiglio ha ritenuto opportuno, con delibera del 19 aprile 2017, delineare un quadro di buone pratiche e schemi procedurali, volti a valorizzare le acquisizioni scientifiche e dottrinali emerse nell'ultimo decennio, nonché a garantire un effettivo sviluppo ai principi insiti nelle novelle legislative introdotte a partire dal 2012.

La dottrina costituzionalistica e autorevoli studiosi di diritto penale, nonché i contributi offerti dalla psichiatria forense, hanno gradatamente posto in evidenza le esigenze di fondo cui il sistema dovrebbe uniformarsi affinché la magistratura giudicante e di sorveglianza possa contribuire all'evoluzione dell'intero ambito applicativo delle misure di sicurezza e al trattamento dell'infermo di mente autore di reato.

Nei limiti delle proprie competenze, dunque, il Consiglio Superiore ha prospettato, nella citata delibera, l'opportunità di dare seguito ai progetti di formazione permanente in sintonia e raccordo con i programmi della Scuola Superiore della Magistratura, all'insegna dei seguenti criteri:

1. apporto ai corsi e ai moduli formativi da parte di esperti non giuristi così da creare il fertile scambio interdisciplinare che risulta decisivo nella materia in questione.
2. apertura e destinazione dei corsi e dei programmi ai giudici della cognizione oltre che alla magistratura di sorveglianza.
3. Proiezione delle esigenze della conoscenza dei servizi di salute mentale presenti sul territorio tra le priorità organizzative cui far fronte da parte degli Uffici giudicanti, con particolare riguardo all'ipotesi di programmi di coordinamento e protocolli di intesa da stipulare tra i capi degli uffici dei Tribunali, oltre che dai Presidenti dei Tribunali di sorveglianza, con i direttori dei Dipartimenti di salute mentale.

Di rilevante interesse è, a giudizio di questo Consiglio, che la magistratura di cognizione possa altresì contare su saldi progetti di formazione concernenti l'impiego e il ricorso ai consulenti del giudice in materia di imputabilità del soggetto, di natura e caratteristiche del disturbo mentale, di rapporto eziologico tra questo e il reato commesso, di valutazione prognostica di recidiva (generica o specifica), infine del margine di apprezzamento, da parte del consulente o del perito, del problematico predicato della pericolosità.

Altro tema meritevole di attenzione e sviluppo, è quello del ricorso alla disciplina di cui all'art. 206 c.p., il quale prevede l'applicazione delle misure di sicurezza provvisorie. Sotto il regno degli ospedali psichiatrici giudiziari, tale istituto era una delle fonti primigenie di ingresso nel sistema delle misure di sicurezza detentive e, non di rado, dava inizio ad un processo di "manicomializzazione" che preludeva ad una forte cronicizzazione, a prolungati ricoveri e, in taluni casi, ai c.d. "ergastoli bianchi".

L'intervento del legislatore del 2014 si presenta particolarmente chiaro nell'intento di scongiurare simili effetti di cronicizzazione in un orizzonte normativo mutato in punto di trattamento dell'autore di reato non imputabile. In particolare, ciò si evince dalla ricomprensione della misura di sicurezza provvisoria tra quelle da irrogare solo quale *extrema ratio*. Tale statuizione del legislatore si deve, verosimilmente, alla consapevolezza che la misura di sicurezza provvisoria, irrogata allo stato degli atti e con una conoscenza limitata della storia personale e del profilo di salute dell'imputato, ne determina l'attrazione nel circuito delle misure di sicurezza detentive e quindi nelle Rems che non può presentare le caratteristiche idonee al recupero e alla cura del suo stato psicofisico.

4.9. La formazione interdisciplinare e l'uso delle nuove tecnologie nello svolgimento delle funzioni giudiziarie

Un ruolo importante devono continuare a rivestire le tematiche interdisciplinari. Accanto all'articolazione disciplinare, si pone con altrettanto fondamento l'esigenza di punti di vista più unitari sui diversi momenti dell'esperienza pratica e conoscitiva che postula, in alcuni settori, l'interazione o il convergente apporto di più metodi di analisi intorno a un medesimo oggetto di studio.

In questo ambito è possibile stabilire un contatto diretto tra diverse discipline per affrontare, da altrettanti punti di vista, tematiche importanti per l'attività giudiziaria e la professione del magistrato.

Si pensi, ad esempio, alle questioni di avanguardia e di attualità, di approfondimento culturale o legate all'esercizio di funzioni giudiziarie (come la tecnica della motivazione l'arte di giudicare, l'etica del giudice, il ragionamento giuridico, la discrezionalità del giudice, i rapporti tra scienza e giurisdizione etc.), ai temi della comunicazione e del multiculturalismo.

Il C.S.M. invita perciò la Scuola Superiore della Magistratura a mantenere alta l'attenzione per una formazione globale e attenta alla novità del cambiamento.

Particolare cura va destinata alla formazione in materia informatica, sia con riferimento all'utilizzazione degli applicativi ministeriali che con riferimento alla utilizzazione delle banche dati.

Nel dettaglio, accanto ai corsi stabilmente previsti in materia di processo civile telematico, va rilevato l'apprezzabile impegno della Scuola nel settore penale, per la formazione sui sistemi ormai ampiamente diffusi negli uffici e che coprono parti del futuribile processo penale telematico; pare opportuno che tali corsi siano intensificati ed aumentati nel numero, parificandoli a quelli del settore civile, dando precedenza alla partecipazione dei R.I.D., dei magistrati di riferimento e degli stessi formatori decentrati, al fine di contribuire a realizzare quella formazione "a cascata" su cui questa consiliatura ha molto investito, sia in sede di realizzazione del corso annuale per R.I.D. e Mag.rif, sia in termini di valorizzazione e sollecitazione della collaborazione stabile fra l'U.D.I. (Ufficio Distrettuale per l'Innovazione) ed i referenti delle strutture territoriali di formazione.

Anche tale attività potrebbe trovare la sua sede naturale - almeno in parte - nella struttura di Castelcapuano

Altrettanto utile ed opportuna è poi una diffusa formazione sul funzionamento dei sistemi informatici della Corte di Cassazione, sulla banca dati, sul funzionamento del Ced e di Italgire.

Va segnalato come il CSM con delibera del 9 maggio 2018 abbia approvato le *Linee guida ai fini della raccolta dei provvedimenti da inserire nell'Archivio Merito di ItalgireWeb*. Con tale delibera (che segue quella del 31 ottobre 2017), si è ritenuto di dare un impulso alla creazione di una banca dati volta alla diffusione della giurisprudenza di merito, onde assicurare lo scambio e dunque la circolarità delle informazioni su materie rilevanti, fra i giudici dei diversi distretti sul territorio nazionale, garantendo un costante dialogo bidirezionale fra la giurisprudenza di legittimità e quella di merito, nonché per dare modo agli operatori del diritto (in questa fase, soltanto ai magistrati) di avere un quadro completo della giurisprudenza non solo di legittimità, ma anche di merito su questioni d'interesse."