

PROPOSTA INTEGRALMENTE SOSTITUTIVA
PRATICA 3/6E/2023
(ASSONBÈ OLI EMENDAMENTI IN ATTI)

“Il Consiglio Superiore della Magistratura; - visti gli artt. 5, comma 2, e 12, comma 1, lett. a) del decreto legislativo 30 gennaio 2006, n. 26, modificato dalla Legge 30 luglio 2007, n. 111;

- viste le Linee guida per la formazione del programma annuale dell'attività didattica della Scuola Superiore della Magistratura per l'anno 2024 proposte dal Ministro della Giustizia;

- vista la Relazione sull'andamento dell'attività di formazione nell'anno 2023 trasmessa, con i contributi e le riflessioni del Comitato direttivo, dalla Scuola Superiore della Magistratura in data 16.10.2023;

delibera di approvare le seguenti linee programmatiche relative alla formazione dei magistrati per il 2024, da trasmettere alla Scuola Superiore della Magistratura.

PARTE PRIMA
ASPETTI METODOLOGICI E ORGANIZZATIVI DELLA FORMAZIONE
E VERIFICA DEI RISULTATI CONSEGUITI

SOMMARIO: 1. La formazione del magistrato e la funzione di indirizzo del C.S.M. – 2. Obiettivi conseguiti nell'attività di formazione (anno 2023). – 3. Le metodologie formative. – 4. Documentazione e materiali di studio. – 5. La selezione dei partecipanti ai corsi. – 6. La formazione permanente ed il criterio di selezione degli argomenti. – 7. Le collaborazioni formative. – 8. La formazione decentrata. – 9. La formazione internazionale. – 10. La formazione degli aspiranti direttivi e semidirettivi. – 11. La formazione connessa al tramutamento di funzioni. – 12. La formazione dei magistrati onorari.

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

La formazione dei magistrati costituisce oggetto di un interesse collettivo, condiviso e generalizzato, in quanto rappresenta una delle condizioni su cui si reggono la legittimazione dell'operato e l'indipendenza della magistratura. Unitamente al sistema delle valutazioni di professionalità, alle procedure disciplinari e ai criteri di organizzazione del lavoro all'interno degli uffici, infatti, la formazione contribuisce al perfezionamento del livello di professionalità dell'ordine giudiziario.

Essa assolve dunque a una duplice funzione: avere cura dell'adeguata preparazione del corpo della magistratura, tanto sul piano tecnico-giuridico quanto in ordine al ruolo e agli effetti del proprio agire nell'ambito del servizio giustizia.

Conseguentemente, il momento formativo va concepito non solo come facoltà del magistrato, bensì come espressione di un dovere deontologico all'aggiornamento e alla crescita professionale. Si afferma infatti nella *Magna Charta* dei giudici del Consiglio consultivo dei giudici europei, che “*la formazione iniziale e permanente è, per il giudice, un diritto ed un dovere. Essa deve essere organizzata sotto la supervisione della magistratura. La formazione è un importante elemento di garanzia dell'indipendenza dei giudici, nonché della qualità e dell'efficacia del sistema giudiziario*”.

Il C.S.M., quale organo deputato nel quadro costituzionale a provvedere sull'assetto della magistratura, è chiamato a predisporre le ‘*Linee programmatiche*’ relative all'attività di formazione permanente e di aggiornamento professionale, in ottemperanza agli artt. 5, co. 2, e 12, co. 1, lett. a), del decreto legislativo 30 gennaio 2006, n. 26, modificato dalla legge 30 luglio 2007, n. 11, anche per l'anno 2024. Tale documento muove dalla considerazione dell'attività effettivamente svolta dalla SSM, tenendo anche conto delle linee programmatiche che erano state approvate con delibera del C.S.M. del 15 dicembre 2022 nonché del patrimonio di esperienze didattiche e formative, anche internazionali, accumulato dallo stesso Consiglio, che è posto istituzionalmente nelle condizioni per conoscere i reali bisogni formativi dei magistrati.

Queste considerazioni preliminari fondano la premessa del necessario collegamento tra la Scuola e il Consiglio Superiore della Magistratura, imposto dall'art 105 Cost. (secondo cui ogni determinazione attinente alla vita professionale del magistrato deve collocarsi nell'alveo del sistema di governo autonomo). Tale collegamento è diretto a favorire il rispetto del pluralismo culturale nel dibattito, nella condivisione delle esperienze, nei metodi nonché nella selezione dei docenti e dei discenti.

L'elaborazione di linee programmatiche è riconducibile a questa logica, rispondente alla necessità di una didattica collaborativa a livello programmatico, poiché – come ha rilevato nelle proprie Linee guida il Comitato direttivo – per quanto la Scuola abbia competenza esclusiva e autonoma sull'adozione della didattica e sul concreto esplicarsi dell'attività formativa, non si devono trascurare le potenzialità di un percorso formativo nato da una programmazione annuale ragionata – quanto ai principi di fondo – con gli altri interlocutori istituzionali.

Essa non può rimanere chiusa nell'elaborazione di programmi auto-referenziali, ma deve partecipare al dialogo e alla progettazione delle proprie iniziative, in conformità con le specifiche indicazioni provenienti dai soggetti che, a norma dello statuto, sono chiamati a collaborare nella fase che precede l'elaborazione del programma formativo.

Quanto ai rapporti con il C.S.M. è opportuno che, nella stessa logica, vengano ulteriormente rafforzati i momenti di raccordo, perché siano effettivi e costanti, improntati alla leale collaborazione, onde evitare che le linee programmatiche sulla formazione si traducano in un mero adempimento formale. Il tavolo permanente di consultazione tra il Consiglio e la Scuola si potrebbe dunque arricchire ancora di contenuti maggiormente idonei a elaborare modalità di partecipazione del primo all'individuazione delle specifiche offerte formative su temi attinenti all'ordinamento giudiziario, alla deontologia e al codice disciplinare.

La predisposizione delle presenti linee programmatiche deve tenere particolarmente conto delle esigenze di istruzione e aggiornamento dei magistrati, rilevate da parte del C.S.M., quale naturale recettore dei loro bisogni formativi, dal Comitato direttivo della Scuola nonché dai formatori decentrati. Se la raccolta degli elementi indicativi dei bisogni formativi deve attingere al maggiore numero possibile di fonti, utili spunti potrebbero venire anche dai Consigli giudiziari, depositari di informazioni preziose sullo stato delle prassi applicative e dell'attuazione delle riforme o degli istituti ordinamentali.

Nell'attuale fase storica occorre infine considerare il ruolo centrale assunto, nell'individuazione delle esigenze di formazione, dalla Rete europea della formazione giudiziaria, cui partecipa anche il C.S.M., e di quello che va acquisendo la Rete europea dei Consigli della Magistratura (ENCJ), la quale, sul piano ordinamentale, sta contribuendo in maniera determinante a delineare lo Statuto della magistratura europea. Evidentemente, anche la cooperazione in tale ambito dovrà essere ulteriormente rafforzata, attraverso scambi di esperienze e di partecipazione dei magistrati dei vari Paesi membri dell'Unione; in questo modo potrà essere accresciuta la conoscenza del diritto europeo, la consapevolezza del ruolo dei magistrati nel relativo, più ampio, contesto, lo scambio delle esperienze e la collaborazione tra uffici giudiziari.

2. Obiettivi conseguiti nell'attività di formazione (anno 2023).

Nell'elaborazione delle linee programmatiche per l'anno 2024 deve essere compresa anche la verifica riguardante l'attuazione delle linee programmatiche relative all'anno precedente, con l'eventuale indicazione dei settori in cui, nel suo concreto esplicarsi della formazione, siano emersi degli aspetti problematici.

Anche nel 2023 la Scuola Superiore della Magistratura ha seguito la tradizionale bipartizione della formazione secondo due macro aree: da un lato, i corsi diretti all'istruzione e all'aggiornamento su tematiche classiche, rispondenti a esigenze formative ineliminabili: ad esempio, quelli su prassi giurisprudenziali, tecniche di gestione dei processi, tecniche di

assunzione delle prove, temi indefettibili di diritto sostanziale o procedurale; dall'altro, i corsi dedicati ai processi di innovazione e alla trattazione di temi di elevato taglio scientifico e culturale, anche collegati ai dibattiti presenti nella giurisprudenza o nella società e alle novità normative.

La Scuola ha inoltre proseguito nel segno del metodo adottato negli anni passati, che prevede un'offerta formativa ampia e distinta per aree tematiche, coordinata e arricchita dall'inserimento di contenuti di carattere interdisciplinare.

Nel primo semestre del 2023, sfruttando le esperienze e le tecniche consolidate nel tempo, fin dalle fasi più acute dell'emergenza pandemica, sono state realizzate molteplici attività didattiche mediante formazione "a distanza" oppure "mista". A tal fine, si è tenuto conto della disponibilità delle risorse umane presso la Scuola e, in particolare, del personale addetto all'area informatica, pur se numericamente sottodimensionato rispetto alle sopravvenute esigenze di realizzazione dei corsi. L'addestramento specifico nell'ambito informatico è stato comunque incrementato per tutto il personale della Scuola, proprio in considerazione della natura delle attività da svolgersi.

Tale impegno della struttura ha consentito di programmare e realizzare fino alla fine del corrente anno un totale di 97 corsi di formazione permanente dei quali 7 esclusivamente *online* e 16 con modalità "mista". A questi si aggiungono 2 corsi riservati agli aspiranti per incarichi direttivi e semidirettivi (realizzati con modalità "mista"); 2 corsi per la conversione dalle funzioni requirenti alle funzioni giudicanti e viceversa (realizzati *online*); 22 *webinar* prevalentemente dedicati alle recenti riforme normative in materia civile e penale sia sostanziale che processuale, ai quali vanno ad aggiungersi quelli relativi alla nuova normativa sulla crisi di impresa; 2 *webinar* di formazione per i magistrati onorari; 8 aule virtuali in materia di famiglia nelle quali gli esperti di settore sviluppano discussioni, confronti di idee e scambiano prassi in materia; 25 tra seminari ed incontri internazionali e 10 corsi territoriali con formazione in presenza, oltre ai corsi per i magistrati ordinari in tirocinio.

Gli obiettivi di fondo della Scuola, perseguiti e conseguiti, sono stati illustrati nella relazione trasmessa dal Comitato direttivo, il cui contenuto si riporta sinteticamente nelle pagine seguenti.

3. Le metodologie formative.

Le indicazioni circa le metodologie formative per l'anno 2024 muovono necessariamente dalla valorizzazione dell'esperienza realizzata dalla Scuola nel 2023.

Nel 2020, il Comitato direttivo ha approvato una risoluzione sulle buone prassi in materia di formazione e aggiornamento professionale dei magistrati ordinari, allo scopo di fare il punto sulle metodologie e sull'organizzazione delle attività di formazione svolte presso la Scuola, il cui contenuto non solo ha trovato applicazione nel 2023, ma è stato arricchito in ragione delle nuove soluzioni sperimentate a seguito della crisi sanitaria.

Nel definire il quadro delle metodologie formative è opportuno prestare attenzione, in vista dell'elaborazione del programma futuro, ai documenti di matrice europea sulla didattica, così da impostare anche corsi che sviluppino una diretta correlazione tra metodo ed argomento. Sul piano delle metodologie educative, tutti i documenti internazionali raccomandano l'adozione di approcci che, basandosi sulla professionalità dei partecipanti, ne preveda un coinvolgimento attivo, privilegiando il ricorso a tecniche di formazione moderne e costruendo un ambiente idoneo all'incontro, allo scambio di esperienze e alla realizzazione di idee comuni.

La traduzione di questi indirizzi di massima sul piano della metodica didattica implica che la Scuola, piuttosto che limitarsi alla organizzazione di convegni o cicli di lezioni di aggiornamento, promuova corsi di formazione professionale incentrati su momenti di confronto e partecipazione, finalizzati alla condivisione delle esperienze professionali.

Il concetto ormai ricorrente di "apprendimento permanente" suggerisce a giudici e

pubblici ministeri un atteggiamento di sottoposizione costante a esame del proprio comportamento professionale e delle proprie competenze: si guarda, quindi, a una formazione che non si esaurisca nella conoscenza delle norme e del metodo per applicarle, ma che fornisca anche una fondamentale occasione per condividere le esperienze tra i vari uffici e i diversi approcci intellettuali; ciò al fine pure di perseguire l'armonizzazione degli indirizzi giurisprudenziali, con gli obiettivi della certezza del diritto e della prevedibilità delle decisioni.

Sarà dunque opportuno riflettere a fondo sulle metodiche preferibili ed elaborare soluzioni didattiche adatte al singolo argomento da trattare, così da perfezionare nuovi percorsi metodologici (es. laboratori per singole funzioni o specifici argomenti).

Il Direttivo della Scuola si è dimostrato consapevole dell'indirizzo dei documenti internazionali menzionati e sensibile alle modalità educative che vi vengono accreditate. Nella struttura dei corsi di formazione, permanente come iniziale, i programmi dovranno auspicabilmente prevedere un'alternanza equilibrata tra relazioni frontali, discussioni, gruppi di lavoro e altre tecniche di approfondimento collettivo, mirate anche all'emersione del diritto vivente.

Particolare attenzione viene inoltre riservata all'uso delle tecnologie, a seguito della già citata esperienza della pandemia di covid-19, la quale spinge la Scuola a confrontarsi con nuovi ambienti di "riunione" e metodologie didattiche diverse da quelle che prevedono la presenza dei partecipanti nello stesso luogo.

4. Documentazione e materiali di studio.

Fondamentale per la formazione è l'attività di documentazione e di raccolta dei materiali di studio. Attraverso nuove modalità di classificazione e ricerca in fase di realizzazione, la Scuola si è posta il condivisibile obiettivo di mettere a disposizione di tutti i magistrati italiani una ricca biblioteca telematica all'interno di una sezione specifica del sito.

Il Comitato direttivo ha inoltre promosso l'organizzazione di una attività di *data entry* relativa a tutti i materiali acquisiti negli anni passati per renderne agevole il reperimento.

Ha, altresì, introdotto una ulteriore attività di "Ricerca e documentazione", volta alla realizzazione di una collana di volumi contenenti le pubblicazioni dei materiali raccolti nei corsi, attività che ha portato alla creazione e diffusione di tre volumi contenenti materiali informativi di interesse ritenuto prioritario.

Nell'anno 2022 è stato dato anche impulso alla documentazione giuridica e alla ricerca mediante il Notiziario e la collana dei Quaderni, seguiti nel corso del 2023 dall'implementazione degli "studi" e delle "pubblicazioni".

Il Notiziario, che ha cadenza mensile, viene inviato ai magistrati ordinari, onorari e ai tirocinanti ed è liberamente consultabile sul sito della Scuola. La pubblicazione vuole fornire un'informazione periodica circa le attività correnti presso la Scuola e semplificare l'accesso alla documentazione giuridica. Ciascun numero contiene un resoconto delle iniziative compiute, dei principali report scientifici realizzati all'esito dei corsi di formazione nonché delle novità legislative e regolamentari (leggi, circolari, ecc.), della documentazione istituzionale e, mediante appositi richiami, delle pronunce più rilevanti. In questa sezione l'attenzione è posta non solo alla Corte costituzionale e alla Corte di cassazione, ma anche alle istituzioni internazionali e sovranazionali (Corte di giustizia dell'UE, Corte europea dei diritti dell'uomo e Consiglio d'Europa), alla giustizia amministrativa, della Corte dei conti e dell'Avvocatura dello Stato.

Il Notiziario si propone dunque come uno strumento agile di consultazione che mira a diffondere la conoscenza del materiale didattico prodotto dalla Scuola e la circolazione delle informazioni ritenute utili per lo svolgimento della quotidiana attività lavorativa. Si tratta, pertanto, non di una mera raccolta di testi né di un semplice ipertesto, bensì di un insieme ragionato di risorse multimediali, un mezzo di comunicazione istituzionale, integrativo dell'attività formativa, all'interno del progetto della didattica integrata con le nuove tecnologie.

La seconda iniziativa riguardante la documentazione giuridica, intrapresa nel 2021 e proseguita anche nel 2023, concerne la collana dei Quaderni, resa possibile dalla collaborazione con l'istituto Poligrafico e Zecca dello Stato italiano. Tale iniziativa è nata con l'intento di consentire la più ampia fruizione dei contributi più significativi interni al materiale di studio e dei risultati dell'attività di ricerca svolta dall'istituzione. Si può accedere liberamente ai singoli volumi della collana dal sito della Scuola e nell'ambito della biblioteca virtuale che contiene le pubblicazioni ufficiali dello Stato.

Stante la centralità della formazione sul tema dell'applicazione da parte del giudice nazionale sia della normativa eurounitaria sia della disciplina derivante dal sistema della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, la Scuola ha inoltre lavorato alla realizzazione di un'opera intitolata "Il diritto europeo e il giudice nazionale", composta da due volumi: il primo dedicato al diritto dell'Unione Europea e il secondo alla CEDU e al ruolo del giudice nazionale. La pubblicazione ha un taglio pratico ed è destinata all'utilizzo nel quotidiano lavoro nella giurisdizione.

Lo sviluppo dell'attività di studio e ricerca ha, altresì, condotto alla creazione nel 2023 di due ulteriori raccolte documentali, anch'esse consultabili liberamente sul sito della Scuola: gli "Studi" e le "Pubblicazioni". Gli "Studi" sono gli approfondimenti tematici realizzati dalla SSM, ma privi di ISBN (Numero di Riferimento Internazionale per i Libri). Le "Pubblicazioni" sono invece *ebook* della SSM con ISBN, che non rientrano nella collana dei Quaderni.

La Scuola mette infine a disposizione di tutti i magistrati italiani una ricca biblioteca telematica all'interno della sezione del sito dedicata alle banche dati. Altrettanto fondamentale risulta il materiale didattico elaborato nel contesto delle sessioni formative, pure disponibile sul sito istituzionale.

5. La selezione dei partecipanti ai corsi.

Nell'ambito del settore della formazione permanente, la Scuola si impegna per un'ottimale selezione dei partecipanti, che risulta basata su due criteri concorrenti: il criterio territoriale e il criterio della funzione esercitata dal richiedente.

Per rendere la selezione quanto più possibile trasparente e aderente alle esigenze di formazione dei magistrati, il Comitato direttivo ha inteso individuare già nella fase di predisposizione della scheda del corso le percentuali dei partecipanti suddivise secondo le diverse funzioni ed i differenti *status* (magistrati di merito e di legittimità, magistrati *requirenti* e *giudicanti*, magistrati onorari e togati).

Nella relazione pervenuta si riferisce che, come già accaduto nel passato, anche per il 2024 il bando relativo ad ogni corso esplicherà i criteri predetti, soprattutto quello fondato sulle funzioni esercitate che è strettamente collegato alla materia oggetto dell'incontro di studi.

Il Comitato comunica inoltre di avere in corso lo sviluppo del sito della Scuola (oggetto di una profonda rivisitazione e continua implementazione), per inserire nell'anagrafica dei magistrati una migliore specificazione delle funzioni esercitate, in modo da permettere una scelta automatica che eviti di dovere richiedere ai colleghi, così come si era fatto in passato, un'autocertificazione.

La Scuola, in ossequio ad un principio di assoluta trasparenza, ha pubblicizzato le principali linee seguite nella selezione dei partecipanti, con l'indicazione delle caratteristiche del sistema informatico utilizzato e dei criteri sulla base dei quali tale sistema è regolato per effettuare la selezione.

6. La formazione permanente e il criterio selettivo degli argomenti.

La relazione sull'attività di formazione della Scuola Superiore della Magistratura nell'anno 2023 rappresenta che le linee programmatiche sulla formazione e l'aggiornamento professionale dei magistrati, approvate con delibera del CSM del 15 dicembre 2022, sono state

sostanzialmente attuate dal Comitato direttivo nell'impostazione del programma didattico.

Nella relazione si riferisce, inoltre, che, per selezionare gli argomenti nella programmazione per il 2024, si è reputato opportuno avvalersi di talune strategie di individuazione dei temi, da unire agli impulsi provenienti dalla formazione decentrata. Rientra in questa metodica la raccolta delle indicazioni contenute nelle linee di programmazione provenienti dal CSM, dal Ministero della Giustizia e dagli altri interlocutori istituzionali. Allo stesso fine l'attenzione è rivolta altresì: alla cultura professionale e generale dei singoli componenti il Comitato; alla consultazione delle riviste giuridiche e della giurisprudenza, per individuare le questioni controverse e quelle emergenti; al dibattito pubblico vertente su determinate questioni di fondo, anche attraverso le *mailing list* professionali; alla normativa sopravvenuta, a carattere nazionale e sovranazionale; alla discussione con i colleghi presenti negli uffici e, comunque, con la "rete" personale di conoscenze tra gli operatori della giurisdizione; alle opportunità rappresentate dai molteplici rapporti di collaborazione organizzativa; all'analisi dell'andamento delle domande negli anni precedenti; all'esame del gradimento espresso per i corsi già realizzati; alle sollecitazioni formative provenienti da parte di istituzioni pubbliche nazionali ed europee (es. sollecitazioni provenienti dalla Commissione Europea).

Tra le tematiche specifiche di sicuro interesse anche per il futuro, il Comitato direttivo ritiene doveroso indicare:

- la comunicazione nell'era digitale e la protezione dei dati personali;
- l'informatizzazione del processo sia nel settore civile che in quello penale;
- il PNRR e l'organizzazione degli uffici giudiziari;
- l'ordinamento giudiziario, l'etica e la deontologia del magistrato;
- la violenza di genere e il contrasto alla violenza assistita da parte di minori;
- lo sfruttamento lavorativo, il caporalato e gli infortuni sul lavoro;
- il biodiritto;
- la riforma della crisi d'impresa anche con riferimento alla responsabilità penale;
- il contrasto alla criminalità e le misure patrimoniali;
- gli strumenti di cooperazione giudiziaria internazionale nei settori penale e civile;
- il diritto penale della sicurezza sul lavoro;
- i reati ambientali e urbanistici;
- la criminalità informatica;
- la corruzione nazionale ed internazionale (convenzione OCSE);
- il contrasto a razzismo, xenofobia, intolleranza e crimini d'odio;
- la contabilità e il bilancio.

Il Comitato direttivo sottolinea inoltre che, in alcuni settori, la formazione specializzata è sollecitata a livello europeo e che tale elemento va dunque considerato nella generale attività di programmazione. In tale ambito, è necessario che la Scuola continui a organizzare iniziative che si inseriscano nei filoni della specializzazione e che consentano di dare vita a un aggiornamento maggiormente approfondito per alcune, specifiche, aree tematiche.

Se così non fosse una vasta platea di magistrati resterebbe priva della formazione di settore, tanto necessaria nelle materie altamente specialistiche. Si può fare riferimento, a mero titolo esemplificativo, ai settori commerciale e soprattutto della crisi d'impresa, per il quale la legge stessa prevede la realizzazione di appositi corsi, ancora più necessari alla luce della recente riforma.

La necessità di assicurare una formazione adeguata e specialistica nella materia della ristrutturazione e della insolvenza è contenuta nell'articolo 25 della Direttiva (UE) 2019/1023 del 26 giugno 2019. Esso, dietro la rubrica "Autorità giudiziarie e amministrative", ha prescritto quanto segue: "Fatte salve l'indipendenza della magistratura ed eventuali differenze nell'organizzazione del potere giudiziario all'interno dell'Unione, invita gli Stati membri a provvedere affinché: a) i membri delle autorità giudiziarie e amministrative che si occupano delle procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione ricevano una formazione adeguata e

possiedano le competenze necessarie per adempiere alle loro responsabilità; b) il trattamento delle procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione avvenga in modo efficiente ai fini di un espletamento in tempi rapidi delle procedure”. Inoltre, nell’ambito dei progetti compresi nel PNRR, che vede la giustizia come uno dei settori centrali del programma, è prevista, quale specifica *milestone*, la riforma nella materia della crisi d’impresa e della insolvenza. In riferimento, dunque, agli impegni assunti in sede europea, il legislatore nazionale ha inserito, nel d.l. 6 novembre 2021, n. 152 (conv. in l. 29 dicembre 2021, n. 233), l’art. 35-ter che prevede obblighi formativi specifici per tutti i magistrati che si occupano, anche in via non esclusiva, della materia concorsuale. Il comma 2 recita: “Il magistrato che svolge, anche in misura non prevalente, le funzioni di giudice delegato alle procedure concorsuali da non più di otto anni assicura la propria formazione e il proprio aggiornamento professionale e, a tale fine, è tenuto a frequentare, in ciascun anno decorrente dalla data di assunzione di tali funzioni, almeno due corsi di formazione e aggiornamento banditi dalla Scuola superiore della magistratura nella materia concorsuale”.

L’attività didattica destinata ai magistrati che si occupano di tali materie costituisce dunque un obiettivo strategico, raccomandato anche dalle direttive europee. A fronte di siffatto impegno, la Scuola ha inoltre dichiarato l’obiettivo di dare vita a un progetto innovativo, volto a fornire una formazione non episodica e di forte specializzazione.

Dovranno inoltre essere oggetto di approfondimento la riforma del processo civile, nell’ambito della quale grande importanza riveste l’istituzione di un nuovo “Tribunale della famiglia”. Anche con specifico riferimento al tema del rito unificato della famiglia la Scuola ha utilizzato la metodologia già sperimentata della formazione continua.

Analoghe considerazioni valgono, nel settore penale, per quegli ambiti che richiedono una maggiore specializzazione (es. esecuzione della pena; misure di sicurezza; settore della sorveglianza, immigrazione) nonché per la giustizia minorile.

Inoltre, nella sua relazione il Comitato direttivo sottolinea che nel 2024 la formazione dovrà concentrarsi, come già accennato, anche sulle vaste riforme recenti della giustizia civile e di quella penale, nonché sugli sviluppi operativi di organismi giudiziari di più recente istituzione quale quello del Procuratore Europeo, senza dimenticare l’entrata in funzione del Tribunale Unificato dei Brevetti che vede per la prima volta una Corte unica per i brevetti europei convenzionali.

In conclusione, pur senza sottacere l’esigenza di considerare per la selezione degli argomenti i dati numerici relativi ai flussi delle domande, vi sono tematiche che impongono di orientare l’attività della Scuola in direzioni indipendenti dalla statistica, privilegiando tematiche specialistiche anche quando la formazione interessi una fascia più ridotta di magistrati.

7. Le collaborazioni formative.

Il settore della formazione permanente nel 2023 ha ulteriormente messo a punto il sistema delle c.d. “collaborazioni formative” con altri enti o istituzioni, Scuole di specializzazione e Università, nell’intento di ampliare gli obiettivi della formazione e attuare quel necessario interscambio di saperi tra i vari soggetti che operano congiuntamente nel mondo del diritto; in tal modo è possibile pervenire a una circolazione proficua di esperienze, anche di ordine organizzativo, e a integrare un prezioso modello didattico interdisciplinare.

Al riguardo, va valorizzato il ruolo della Rete europea dei Consigli della Magistratura (ENCJ), protagonista fondamentale nello scambio delle esperienze e delle conoscenze ordinamentali a livello europeo.

Sul fronte interno – ferme le collaborazioni generali col mondo accademico, che hanno quindi costituito e continueranno a costituire parte rilevante e caratterizzante dell’offerta formativa – il Comitato direttivo ne ha individuato altre, rivelatesi assai gradite ai discenti e desinate dunque a essere valorizzate anche nel 2024. Ci si è riferiti, in particolare, alle seguenti

istituzioni:

- Presidenza della Corte costituzionale
- Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa
- Banca d'Italia
- Autorità Nazionale Anticorruzione
- Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza
- Dipartimento della protezione civile
- Scuola di Polizia economico-finanziaria della Guardia di Finanza
- Scuola di Polizia dell'Arma dei Carabinieri
- Fondazione Italiana del Notariato
- Accademia della Crusca
- Accademia dei Lincei
- Università di Firenze
- Università Roma Tre
- Università Luiss di Roma
- Università La Sapienza
- Università Bocconi
- Università Cattolica di Milano
- Università degli Studi di Milano
- Università degli Studi di Palermo
- INAIL
- Siracusa International Institute for criminal justice and human rights
- Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul Sistema agroalimentare
- Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC)
- Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza (DIS).

Nel corso del 2023, inoltre, la Scuola ha positivamente sperimentato alcune richieste di collaborazione con l'UNHCR, in relazione alle attività di formazione dei magistrati sul tema del diritto dell'immigrazione e dell'asilo, e con l'Ufficio della coordinatrice nazionale per la lotta contro l'antisemitismo presso la Presidenza del Consiglio. Quest'ultima collaborazione ha portato all'organizzazione di un corso sui crimini d'odio.

8. La formazione decentrata.

Nella sua relazione, la Scuola ha evidenziato come, negli ultimi anni, le competenze e le responsabilità nel settore della formazione decentrata siano aumentate, in ragione delle ulteriori competenze formative ordinamentali affidate ai formatori locali. Questi ultimi sono oggi protagonisti non solo della formazione nel distretto, sui temi più rilevanti e di prossimità rispetto ai magistrati che vi operano, ma anche delle iniziative rivolte a tirocinanti, magistrati onorari in tirocinio, magistrati ordinari in tirocinio, e di collaborazione alle strutture dei RID e dei MAGRIF, nell'ambito di incontri sui temi dell'informatica e dell'organizzazione.

Con riferimento all'istituzione dell'ufficio del processo, i formatori decentrati sono inoltre chiamati ad un *surplus* di attività didattica verso i magistrati ordinari e onorari. Infatti, è indubitabile che una modifica ordinamentale tanto significativa, pur senza attribuire oneri diretti alla formazione decentrata (che non è coinvolta formalmente nella formazione degli addetti all'UPP) finisca comunque per incidere sulle esigenze di aggiornamento dei magistrati.

Un ulteriore incremento urgente di iniziative formative è stato reso necessario dalle importanti riforme che, con i decreti legislativi 149 e 150 del 2022, hanno innovato significativamente sia il processo civile che quello penale nonché (d. lgs. 71/2022) in relazione alle modifiche dell'ordinamento giudiziario; vi sono inoltre le già menzionate riforme relative allo *status* dei magistrati onorari e in materia di insolvenza e crisi di impresa.

In un panorama normativo certamente magmatico, il Consiglio direttivo della SSM

osserva che il ruolo di chi è responsabile della formazione in sede locale – come sempre chiarito nelle delibere sia del CSM che della SSM (cfr. delibere rispettive del 2013) – risulta certamente gravato da nuovi compiti, in termini di impegno e aspettative dei discenti.

Oltre all'innegabile incremento dei contenuti della formazione decentrata, anche in seguito alla pandemia ed al conseguente svolgimento di corsi in forma "mista", risulta arricchito pure il bagaglio di competenze – e ora anche di metodologie informatiche – che si richiedono ai formatori locali.

Nella relazione della Scuola, si legge che, per svolgere le citate attività, la formazione decentrata necessita di una ricognizione e della modernizzazione delle regole interne (contenute nelle delibere in materia), che tengano conto delle difficoltà anche logistiche in cui versa; tali difficoltà spiegherebbero in massima parte la crisi delle vocazioni che ha colpito questo settore della formazione, rendendo sempre più rari i magistrati che aspirano a farne parte.

Per sopperirvi si potrebbe pensare a una forte collaborazione da parte della struttura centrale una volta che fosse stata potenziata con un significativo numero di nuovi innesti; si potrebbero così sostenere le proprie strutture locali, non solo con risorse economiche, ma con una osmosi di metodi e competenze rispetto al centro e con risorse umane adeguate impiegate a supporto delle sedi territoriali.

Il Consiglio Superiore della Magistratura si è dato carico dell'esigenza e della soluzione ipotizzata dalla SSM, riunendo sulla questione al tavolo tecnico permanente, in più occasioni, i componenti del Direttivo e i rappresentanti del Ministero della giustizia. Per ripetuta dichiarazione di questi ultimi, a oggi, tuttavia, non vi sono disponibilità economiche che possano destinarsi alla formazione decentrata, la quale dovrà dunque confrontarsi anche nel prossimo anno con le difficoltà dianzi accennate.

A queste verosimilmente è imputabile il fatto che – in un panorama variegato composto da 26 distretti dai connotati eterogenei – le regole e direttive generali risultino in alcuni casi disapplicate, non certo infatti (solo) per mancanza di condivisione o conoscenze adeguate in ordine alle stesse o perché ne sia necessaria innegabilmente una loro attualizzazione, ma anche per la mancanza di strutture amministrative adeguate e/o di una solida presenza di addetti alla formazione.

Si rende perciò necessaria, ad avviso del Comitato direttivo, una revisione dello statuto del formatore decentrato perché i corsi per i magistrati in sede locale mantengano una propria specificità e, in definitiva, una buona attrattività. Occorre, inoltre, creare un testo unico della formazione decentrata che, raccogliendo le disposizioni delle disposizioni regolamentari vigenti, le razionalizzi, così da renderle più facilmente conosciute e applicabili.

In tale prospettiva, nella relazione della Scuola si legge che, prima della pausa estiva dell'anno corrente, è stato realizzato un ciclo di incontri all'esito del corso per i formatori, in cui sono stati affrontati i temi più "scottanti" relativi a modalità di organizzazione dell'attività didattica a distanza, modalità di raccolta di materiali e popolamento dell'albo docenti, diffusione dei video registrati, utilizzo degli applicativi utili a selezionare i bisogni formativi, regolamento di contabilità e sua evoluzione, metodologie a raffronto con l'Europa, formazione dei magistrati onorari e formazione iniziale.

Sono stati oggetto di trattazione, inoltre, gli applicativi di *web conference (Teams)* e dei moduli di sondaggio (*forms*), per indagare presso i discenti in ordine ai bisogni formativi avvertiti, realizzare i registri delle presenze e acquisire le valutazioni dei corsi.

I temi principali sui quali, secondo la Scuola, sarebbe necessaria una revisione ordinamentale sono quelli relativi alle modalità di gestione delle risorse e alla possibilità di fruire di collaborazioni di segreteria e di personale informatico indispensabili per svolgere una serie di attività organizzative e contrattuali che risultano altrimenti difficilmente realizzabili in prima persona da parte dei formatori medesimi.

Essi dovrebbero tra l'altro provvedere anche a salvaguardare i materiali e i contenuti multimediali prodotti nella didattica. A tale fine è necessario l'ausilio di personale informatico che, in

assenza di un coinvolgimento delle strutture della SSM, dovrebbero essere reclutati mediante servizi acquisiti sul mercato elettronico della p.a. (MEPA). Attualmente il collegamento con la struttura centrale della Scuola passa attraverso l'utilizzo corretto del sito e la sua evoluzione, oggetto di una imponente attività di reingegnerizzazione come emerge nell'apposito capitolo dedicato (a proposito di calendario della decentrata e di apertura dell'albo docenti ai formatori decentrati).

9. La formazione internazionale.

La Scuola riveste un ruolo di primo piano nel panorama della formazione europea e internazionale dei magistrati. Si tratta di un settore che è stato progressivamente valorizzato con l'impegno crescente da parte del Comitato direttivo. Lo testimoniano lo spazio che gli è stato riservato dalla SSM nella programmazione didattica del 2023 nonché il numero e l'ampiezza delle iniziative riportate nella sua relazione consuntiva.

Questa è dedicata, rispettivamente, alla Rete europea di formazione giudiziaria, al Programma Europeo per la Formazione dei Professionisti del Diritto sui Diritti Umani (HELP), ai progetti di formazione co-finanziati dall'Unione europea, alle collaborazioni stabili coi Ministeri degli affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI) e, anche attraverso il tavolo internazionale istituito dal CSM, della giustizia, alle collaborazioni, a loro volta costanti, con l'Alto commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati (UNHCR) e con l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA), subentrata alla precedente organizzazione dell'*European Asylum Support Office* (EASO), ai rapporti con l'Organizzazione internazionale della formazione giudiziaria (IOJT, *International Organization for Judicial Training*) e con la Rete euro araba di formazione giudiziaria (REAFJ), ai *memoranda* di collaborazione con altre istituzioni estere di formazione.

Nell'attività della Scuola restano ovviamente centrali il diritto dell'Unione europea, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, i diritti umani fondamentali e il diritto comparato. Essi forniscono contenuti entrati ormai stabilmente nella didattica per i magistrati, sia con la formazione iniziale sia con la programmazione della formazione permanente, grazie anche al progetto *European Gaius*.

Nel contesto dell'Unione la Scuola è tra i protagonisti della già citata Rete europea di formazione giudiziaria. Essa, durante l'assemblea generale di Parigi (7-8 giugno 2023), è stata confermata come componente eletto del comitato di pilotaggio della Rete, membro di tutti i gruppi di lavoro (linguistico, penale, metodologie, diritti fondamentali, programmi di scambio); le è stato altresì attribuito il coordinamento per un ulteriore triennio del sottogruppo civile.

Il 2023 ha registrato un ritorno pressoché definitivo alla realizzazione di attività in presenza anche nell'ambito della formazione internazionale, grazie al ridimensionamento dell'impatto della pandemia. È stato di conseguenza possibile realizzare in presenza gli scambi previsti per l'anno in corso, così come i progetti destinati alla formazione iniziale THEMIS e AIAKOS.

Nella relazione della Scuola si legge che i seminari EJTN sono stati in parte realizzati in formato di *webinar* con l'utilizzo di un ampio numero di piattaforme diverse (Zoom, TEAMS, BBB, BlueJeans, GoToMeeting, etc.), in parte in modalità in presenza o con formato ibrido, riunendo in un unico *format* i partecipanti in presenza e a distanza, tenuto conto anche dell'istituzione ospitante.

In particolare, sono state curate e saranno curate dalla Scuola, entro la fine del 2023, le seguenti attività seminariali:

- JTM lunchtime webinar 2 marzo 2023, *Right of integration of disabled persons*;
- HFR/2023/03 20-21 marzo 2023, *Applicability and effect of the EU Charter of fundamental rights in national proceedings*;
- TM/2023/03 17-18 Aprile 2023, *Collecting best practices for e-tools and hybrid seminars* - Napoli, Italy;
- CR/2023/06 28-29 aprile 2023, *Judicial Cooperation in Criminal Matters: practical case-based*

simulation (Terrorism Crimes);

- CI/2023/05 25-26 maggio 2023, Civil liability due to AI - Napoli, Italy;
- JTM lunchtime webinar 22 giugno 2023, *Judicial training assessment across time;*
- CI/2023/11 ottobre 2023, *Special types of contract* (EJTN online);
- CI/2023/12 ottobre 2023, *Collective redress in consumer protection* (EJTN online);
- CR/2023/12 24-25 ottobre 2023, *Judicial Cooperation in Criminal Matters: practical case-based simulation (Traffic of human beings Crimes);*
- HFR/2023/11 15-16 novembre 2023 (online), *Artificial Intelligence and human rights.*

Anche per il 2023 ciascun gruppo di lavoro ha proposto e lanciato *webinar* specifici nei diversi ambiti del diritto nonché una serie di eventi orari, collocati all'ora di pranzo (*1 hour webinar series*), nel formato 1 argomento / 1 esperto / 1 ora. Questi ultimi affrontano temi di interesse per la magistratura dell'UE e sono composti da: una breve introduzione; trenta minuti di presentazione - sessione Q/A. Diversamente dai corsi proposti annualmente, per questi non è necessario presentare alcuna candidatura formale né è previsto un procedimento di selezione, essendo sufficiente collegarsi il giorno dell'evento al *link* diffuso.

Una particolare attenzione è stata dedicata dalla Scuola alla formazione dei formatori circa l'uso delle nuove tecnologie. Si è voluto mettere così a frutto l'esperienza maturata nel periodo di pandemia, con la realizzazione di più sessioni di formazione.

Durante l'assemblea generale della rete di Stoccolma (15-16 giugno 2023) è stato costituito il gruppo sulla digitalizzazione della giustizia su proposta della SSM. La SSM ha inoltre elaborato il documento di riferimento per la riflessione sul nuovo assetto istituzionale della Rete in vista del venticinquesimo anniversario di fondazione che si celebrerà a Bordeaux nel 2025.

I progetti di innovazione tecnologica applicati alla formazione giudiziaria (Notiziario, Progetto E-campus e Formazione continua virtuale), realizzati dalla Scuola negli ultimi anni in conformità alla Comunicazione sulla formazione giudiziaria della Commissione europea, sono stati presentati nella prima sessione (Session 1: *Methodological and interactive tools*) della Conferenza dei direttori tenutasi a Praga (*European Judicial Training Network, Conference of Directors, "New developments in education, relevant to the training institutions of EJTN"* 29 – 30 settembre 2022 – Prague), congiuntamente con la Scuola francese della magistratura.

Nel corso della Conferenza dei direttori del 17-18 ottobre 2023 è stato inoltre presentato il progetto "Laboratori Strasburgo".

10. La formazione degli aspiranti a funzioni direttive e semi direttive.

La modifica dell'art. 26-*bis* d. lgs. 26/2006 per opera dell'art. 10, co. 1, lett. b), l. n. 71/2022, al di là delle questioni d'ordine interpretativo e applicativo per la cui soluzione il Consiglio si è adoperato nelle ripetute sedute del tavolo tecnico permanente con il Comitato direttivo, ha richiesto un impegno organizzativo rilevante per la Scuola. Il solo fatto che il corso concluso a maggio 2023 abbia coinvolto 241 discenti dà la misura della complessità delle scelte didattiche necessarie a rispondere alla domanda formativa imposta per legge e dell'impraticabilità di soluzioni pienamente soddisfacenti.

Come noto la nuova disciplina ha reso obbligatorio il corso per tutti i magistrati che aspirino a un incarico direttivo e semidirettivo; il corso deve avere una durata non inferiore a tre settimane, anche non consecutive, e deve riguardare la materia ordinamentale e i criteri di gestione delle organizzazioni complesse, l'acquisizione delle competenze riguardanti la capacità di analisi ed elaborazione dei dati statistici, 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.

Alla conclusione i partecipanti devono sostenere una prova finale che permetta di valutare le "capacità acquisite dall'aspirante".

La scelta metodologica quasi obbligata e condivisibile della Scuola è stata, a oggi, di organizzare un corso con sessioni in modalità mista (con parti registrate, parti da remoto e le parti conclusive in presenza) e distribuite in un arco temporale di cinque settimane, per diluire l'impatto dell'allontanamento dei magistrati dai loro uffici.

L'art. 4 d.l. n. 105/2023 (conv. in l. n. 137/2023) ha esonerato dall'onere formativo i titolari, nello stesso lasso di tempo, di un incarico direttivo o semidirettivo che non abbiano ricevuto una valutazione negativa nella procedura di conferma. In attesa di verificare l'effetto di questa disposizione sul numero dei partecipanti al nuovo corso in gestazione, la Scuola ritiene di valorizzare la fase di studio del materiale documentale che il gruppo degli esperti formatori già nominati avrà cura di predisporre. La messa a disposizione di questa documentazione – che potrà essere integrata da video contenenti le lezioni già svolte nel corso precedente che in altri incontri – risponde ad una forte richiesta da parte dei partecipanti, soprattutto per la preparazione alla prova finale.

In osservanza del precetto normativa e ad evitare disparità rispetto ai corsi pregressi, lo studio della documentazione verrà considerato in termini di impegno orario. Per ogni settore di approfondimento, alla fase di studio della documentazione seguirà una fase di raccolta delle domande in preparazione di un *webinar* di approfondimento a completamento del tema. Ogni *webinar* sarà condotto dall'esperto formatore e dai docenti individuati.

In prospettiva futura potranno essere realizzati *podcast* sui temi principali e messi a disposizione, una sorta di biblioteca che potrà diventare permanente, con la prospettiva di rendere molto fruibile anche la formazione per chi già svolge compiti di dirigente.

11. La formazione connessa al tramutamento di funzioni.

La formazione nel tramutamento di funzioni è un ambito formativo affrontato dalla Scuola per la prima volta nel 2020.

All'esito delle varie interlocuzioni con il C.S.M. si è oramai consolidata una lettura dell'articolo 13, co. 3, del d.lgs. n. 160/2006 che prevede la necessità di organizzare un'attività formativa specifica, dedicata alla riconversione funzionale e al cambiamento di funzioni.

Con delibera del 30 luglio 2020, il CSM aveva individuato le linee programmatiche relative a questi corsi di qualificazione professionale. La delibera poneva in evidenza l'esigenza di condividere con la Scuola i contenuti della didattica dedicata specificamente al cambio di funzione.

Nella relazione consuntiva per il 2023 la Scuola riferisce di impostare la formazione in esame sulla cultura della giurisdizione comune alle diverse funzioni giudiziarie, per indirizzarsi alla specificità dell'attività del giudicare nonché ai contenuti di quella requirente. In particolare, è stato realizzato anche nell'anno corrente un percorso didattico costituito da un primo momento incentrato sul significato del passaggio dalle funzioni requirenti a quelle giudicanti (e viceversa) e un secondo rivolto all'attività del magistrato calata nell'odierna complessità sociale. Successivamente, la SSM ha promosso un confronto tra l'etica del pubblico ministero e l'etica del giudice, per terminare con una sessione, a più voci, dedicata al procedimento logico sotteso alle motivazioni delle richieste e delle decisioni.

A un momento di formazione svolto a livello centrale dovrà seguire una seconda fase, svolta in sede decentrata, in cui si approfondiscano le tematiche legate alle specifiche funzioni cui sono destinati i colleghi (una volta che sia stata accolta la loro domanda di tramutamento) e caratterizzata da una prima parte di teoria generale e da una seconda di affiancamento a colleghi di provata esperienza. Nella relazione della Scuola si coglie il forte interesse suscitato da questi momenti formativi presso i magistrati discenti.

12. La formazione dei magistrati onorari.

Il Comitato direttivo della Scuola riferisce che, riprendendo l'esperienza dell'anno

precedente, anche nel 2023 sono stati scelti due percorsi metodologici diversi per la didattica rivolta ai magistrati onorari. Il primo si è fondato sulla partecipazione comune ai corsi della formazione permanente; si è registrato, in discontinuità con il passato, un aumento del numero di coloro che hanno aderito a questi corsi. Naturalmente questo percorso metodologico è stato praticato in coincidenza con contenuti formativi d'interesse per la componente della magistratura onoraria coinvolta dalla stessa esperienza giurisdizionale. Nell'individuare la platea dei partecipanti la Scuola ha posto grande attenzione, dunque, alle funzioni specifiche svolte dagli onorari, distinguendo tra coloro che sono assegnati all'ufficio del giudice di pace, coloro che svolgono attività presso i tribunali e, infine, i vice procuratori onorari.

Si è d'altro canto proseguito, data la positiva esperienza registrata nell'anno passato, nell'organizzazione di corsi dedicati unicamente alla magistratura onoraria. Questa esigenza risulta insorta con chiarezza anche all'interno della formazione permanente, poiché i giudici non professionali richiedono un'attività didattica maggiormente strutturata su insegnamenti di base. In questi casi assume importanza la presenza di laboratori in cui essi possano porre a confronto le rispettive esperienze in modo effettivo e approfondito.

Nel corso del 2023 sono stati realizzati dalla Scuola tre corsi specifici: uno sul processo esecutivo mobiliare (ripetendo così l'esperienza dell'anno scorso), che è andato così ad affiancarsi al classico incontro annuale dedicato al processo esecutivo; un secondo per la magistratura onoraria requirente; infine, un terzo dedicato al giudizio innanzi al giudice di pace.

Tutti i corsi riservati ai magistrati onorari si sono svolti con la modalità della didattica a distanza, nel rispetto delle preferenze espresse nel questionario diffuso tra loro in occasione del decennale della Scuola Superiore della Magistratura. Il questionario, oggetto di uno studio pubblicato nella collana dei "Quaderni", ha posto in evidenza una loro propensione per la formazione a distanza o video registrata più accentuata rispetto a quella espressa dai togati. Tale preferenza può essere letta alla luce delle contemporanee attività professionali che spesso impegnano i magistrati onorari.

Ad avviso del Comitato direttivo della SSM, inoltre, l'esperienza del tirocinio degli aspiranti magistrati onorari (art. 7 d.lgs. n. 116/2017) ha favorito un fecondo confronto con e tra le strutture della formazione decentrata, nelle quali sono inseriti i formatori per la componente onoraria, in merito alle linee metodologiche da seguire per realizzare un addestramento effettivo e utile per l'esercizio delle funzioni giurisdizionali. Al riguardo la Scuola ha predisposto, secondo le indicazioni contenute nel regolamento deliberato il 19 giugno 2019 dal Consiglio, delle linee programmatiche riferite alle ore di tirocinio teorico-pratico.

Per quanto emerge dalla relazione predisposta dal Direttivo, dell'esperienza maturata in questa formazione pratica ci si potrà avvalere in futuro per la realizzazione di laboratori riservati ai magistrati onorari e concernenti le materie loro assegnate nella pratica della giurisdizione presso i diversi uffici. Si precisa a tale proposito che nella piattaforma dedicata ai formatori dediti a questo settore si trovano raccolti tutti i materiali derivanti dalla didattica svolta nelle sedi locali e che potranno essere utilmente impiegati nella formazione a venire sui territori. Con specifico riferimento ai tirocini di cui al d.lgs. 117/2026, l'esperienza del periodo pandemico, in particolare, ha posto in luce la possibilità di utilizzare lo strumento degli incontri di studio secondo la modalità dei seminari in rete, i c.d. *webinar*, che pure si distinguono dalla didattica a distanza tramite l'utilizzo dell'applicativo Teams. Si tratta di una metodica che rende possibile raggiungere un numero elevatissimo di discenti, eliminando gli ostacoli legati agli spostamenti e conciliandosi con gli impegni lavorativi diversi dall'attività giudiziaria.

Questo strumento è stato positivamente utilizzato dalla Scuola per organizzare, nell'ambito del tirocinio degli aspiranti magistrati onorari, i cicli didattici da realizzarsi necessariamente, secondo le linee guida, a livello centrale, in considerazione della complessità e della centralità degli argomenti trattati. I corsi così individuati sono intitolati, rispettivamente, "*La riforma della Magistratura Onoraria tra legge delega e legge delegata*" e "*Il difficile compito del magistrato tra fonti sovranazionali e fonti interne*".

Anche dopo il superamento del periodo pandemico la Scuola ha continuato a impostare in tale modo la formazione, prevedendo quelli tematici come momenti formativi obbligatori nel tirocinio degli aspiranti magistrati onorari. La necessità di ripetere i corsi a livello centrale più volte nel corso dell'anno, a causa delle diverse date di inizio dei tirocini nei vari distretti, ha portato a sperimentare un metodo formativo asincrono, caratterizzato da più fasi: a una prima di ascolto degli interventi registrati durante una seduta precedente, che gli aspiranti in tirocinio hanno potuto seguire in autonomia, è seguita quella della raccolta, grazie alle formazioni territoriali, delle domande indotte dall'ascolto stesso; successivamente, nell'incontro realizzato in "webinar", i relatori presenti al corso registrato hanno fornito le risposte ai quesiti, compresi quelli che i discenti hanno ritenuto di proporre sul momento.

I temi affrontati nei corsi centralizzati diretti agli aspiranti magistrati onorari hanno assunto un interesse significativo anche per i magistrati onorari in servizio. Perciò la Scuola ha ritenuto di aprire anche a loro la partecipazione, ottenendo così un numero elevato di adesioni.

Nel 2023 sono stati inoltre organizzati sistematicamente i contributi raccolti durante la formazione dedicata al processo esecutivo mobiliare e alla magistratura onoraria requirente. I materiali sono stati inseriti in una pubblicazione con le caratteristiche di agili manuali operativi, che saranno distribuiti e resi disponibili *on line* a tutti, venendo pubblicati nella biblioteca della Scuola. I manuali risultano in via di pubblicazione e si porranno accanto all'esperienza dei "Quaderni", nella biblioteca curata dalla Scuola. La pubblicazione di questi manuali potrà essere di grande aiuto anche nella realizzazione di laboratori a livello territoriale.

Infine, occorre richiamare l'importante lavoro che la Scuola ha portato a compimento nel 2023 con la pubblicazione del manuale sull'etica della magistratura onoraria. L'opera – la prima edita su questo tema – comprende un'introduzione dedicata all'ordinamento della magistratura onoraria, un compendio di fonti rilevanti in materia e infine la presentazione di una serie di casi tratti dall'esperienza consiliare nonché di temi per la discussione. Si tratta di un lavoro innovativo destinato, ancora una volta, a essere utilizzato nei laboratori che potranno realizzarsi anche a livello decentrato, date le caratteristiche del materiale raccolto.

Il manuale è stato presentato a un incontro per gli aspiranti onorari in tirocinio al quale ha partecipato anche un elevato numero di magistrati onorari già in servizio. Nella discussione sulla programmazione per il prossimo anno si è pensato a un corso di formazione permanente dedicato alla magistratura onoraria, giacché l'argomento ha rilevanza tale da non potere essere ignorato dai magistrati togati. L'evento sarà l'occasione per un'adeguata presentazione del manuale.

PARTE SECONDA

LINEE GUIDA E PROPOSTE FORMATIVE PER L'ANNO 2024

SOMMARIO: 13. Aspetti generali. Linee guida ed evoluzione delle esigenze formative. – 14. Le tematiche oggetto di approfondimento. Settori generali di interesse. – 14.1. I temi ordinamentali e la cultura dell'organizzazione. – 14.2. L'utilizzo delle nuove tecnologie nello svolgimento delle funzioni giudiziarie. – 14.3. I profili deontologici. – 14.4. I temi processuali. – 14.5. La formazione interdisciplinare. – 14.6. Immigrazione, protezione internazionale e minori stranieri. – 15. Percorsi formativi specifici: questioni e tematiche di interesse per la formazione per l'anno 2024. – 15.1. Temi comuni. – 15.2. Settore civile. – 15.3. Settore lavoro. – 15.4. Settore penale. – 16. La formazione dei dirigenti. – 17. La formazione della magistratura onoraria. – 18. I corsi di riconversione. La formazione decentrata.

13. Aspetti generali. Linee guida ed evoluzione delle esigenze formative.

Le linee metodologiche che questo Consiglio ha tracciato negli anni recenti per la formazione centrale e per la formazione distrettuale vanno ribadite anche per il 2024 e possono

essere pertanto riportate in sintesi: *flessibilità* della didattica negli strumenti e nell'offerta interna anche al singolo corso, organizzato in via tendenziale con modalità miste, che alternino modelli comunicativi diversi; rilevanza della *relazione frontale* come modello comunicativo base soprattutto per le sessioni aventi obiettivi specifici, quali, ad esempio, quelli spiccatamente didattici (prevalenti nei corsi di conversione o relativi a materie extragiuridiche) o quelli di aggiornamento sulle novità legislative e giurisprudenziali; rilevanza delle *soluzioni auto-formative* (laboratorio; simulazione di casi e provvedimenti; dibattito guidato; *forum* telematico e altri modelli consentiti dalle nuove tecnologie) per favorire confronto e partecipazione attiva dei discenti.

In linea di principio la compresenza del corpo docente (esperto formatore, tutor, relatore) e discente nella stessa sede mette in rapporto diretto tutti i soggetti protagonisti della formazione, massimizzando il confronto e il trasferimento dei saperi. È esperienza comune il fatto che in queste situazioni ciò avvenga anche nelle fasi intermedie tra le diverse sessioni e può portare a una prosecuzione dello scambio di conoscenze persino nell'ambito lavorativo, integrando l'effetto dell'attività formativa "sul campo". Si raccomanda, al riguardo, siano garantiti, all'esito delle sessioni in gruppi di lavoro, adeguati momenti di confronto, per la condivisione dei risultati.

Si ritiene pertanto che i modelli didattici che si adattano a questa soluzione organizzativa siano tendenzialmente da preferire, ferma restando l'opportunità di una varietà di scelte improntata alla flessibilità che può adattare la metodica all'esigenza concreta; si deve, peraltro, qui esprimere l'auspicio che forme miste di partecipazione dei discenti (in presenza e da remoto), ove possibile, non siano praticate, per eterogeneità dell'approccio didattico che connota i diversi registri comunicativi.

Si è consapevoli che, venendo in luce anche plurime esigenze diversificate (non ultime quelle d'ordine economico e quelle di bilanciamento della formazione con l'attività professionale), l'alternanza degli strumenti di formazione rappresenta una scelta talvolta necessaria, talaltra persino preferibile in termini di arricchimento individuale.

In questa stessa ottica vanno salutate con favore le metodologie formative di tipo esperienziale, che la scienza moderna propone come metodo ideale di apprendimento per i professionisti adulti e che la Scuola intende valorizzare.

* * *

Si condivide col Direttivo della SSM anche l'attenzione particolare che dovrà essere rivolta ai criteri di ammissione ai corsi. Ribadita la necessità che i criteri che devono concorrere ad assicurare un rapporto equilibrato tra area di interesse professionale dei candidati e natura dell'iniziativa formativa sono quello territoriale e quello dato dalla funzione esercitata dal richiedente, occorre anche considerare l'incidenza che gli eventi recenti hanno avuto sulla possibilità concreta di accesso all'aggiornamento professionale per molti magistrati.

Ci si riferisce in primo luogo agli interventi riformatori che hanno reso più urgente la formazione per alcuni settori con una valutazione che tenga conto anche delle caratteristiche della sede di servizio. La cura da dedicare alle *funzioni specializzate* (minorili, sorveglianza, lavoro) o *specialistiche* (famiglia, fallimenti ed esecuzioni, GIP/GUP) non può oggi prescindere da una considerazione della provenienza dei magistrati richiedenti, poiché in alcuni distretti la formazione decentrata costituisce più che altrove una fonte d'integrazione del bisogno formativo dei magistrati e, in generale, l'ufficio di maggiori dimensioni agevola lo scambio di informazioni sulle prassi, sui provvedimenti, sulle possibili opzioni interpretative.

Queste circostanze rientrano nell'ambito delle competenze della Scuola. Un raccordo più intenso con i magistrati addetti alla formazione decentrata dovrebbe favorirne l'emersione. Esse potrebbero così integrare i parametri che governano la rotazione dei magistrati chiamati ai corsi.

Discorso a parte meritano – così come già si è segnalato nel passato – le sezioni specializzate istituite ai sensi del d.l. n. 13/2017 (conv. con l. 46/2017), in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea. L'attenzione formativa verso i magistrati che sono addetti alle relative funzioni (compresi quelli applicati in via

straordinaria ai sensi dell'art. 18-ter, introdotto dalla l. 132/2015) è giustificata dall'entità del contenzioso in materia e dalle esigenze di organizzazione che questo richiede sia nell'ambito dell'ufficio sia presso il singolo giudice.

Si tratta di una problematica che assume ancora più urgenza nell'approssimarsi delle scadenze per il raggiungimento degli obiettivi del PNRR, stante il rilievo che tali carichi assumono rispetto a quelli complessivi di molti tribunali. La didattica in materia non potrà che estendersi ai magistrati requirenti che vi sono assegnati nonché a tutti gli onorari coinvolti nell'Ufficio per il processo o nell'ufficio di collaborazione del procuratore presso le predette sezioni.

In continuità con precedenti documenti del Consiglio v'è anche la segnalazione concernente la formazione dei magistrati che operano in appello e nella legittimità. Se, da un lato, i carichi di lavoro che gravano ormai sui rispettivi uffici impongono momenti di formazione mirati, il conseguimento di obiettivi di deflazione passa, d'altro canto, anche attraverso un confronto tra chi opera nei diversi gradi di giudizio.

La stessa funzione nomofilattica richiede una consapevolezza più diffusa e matura dei percorsi decisionali della Corte di Cassazione e un dialogo tra giudici di merito e giudici di legittimità che favorisca una reciproca comprensione nonché una fruttuosa circolazione di idee e di sollecitazioni che si muovano in doppia direzione. Appare quasi superfluo osservare che la più completa attuazione dell'art. 107, terzo comma, Cost., insieme con le ineludibili esigenze di certezza del diritto e stabilità dell'ordinamento, richiedono una riflessione sempre più allargata e responsabile, alla quale la Scuola Superiore della Magistratura può fornire un contributo culturale determinante.

14. Le tematiche oggetto di approfondimento. Settori generali di interesse.

Si richiameranno nel prosieguo, in sintesi, le tematiche rilevanti già evidenziate per l'anno 2023 e che si reputano ancora attuali, per evidenziare invece soprattutto quelle che richiedono maggiore approfondimento in ragione delle novità sopravvenute nei rispettivi settori.

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

Com'è noto i termini dati al Governo per attuare con uno o più decreti legislativi le norme della legge 17 giugno 2022, n. 71, di riforma dell'ordinamento giudiziario, sono stati prorogati al 31 dicembre 2023 (art. 1, co. 3, legge n. 41/2023). A oggi non si sa se e come il Governo eserciterà la delega. Di conseguenza la Scuola è attesa da un compito impegnativo, poiché nel caso di emanazione dei decreti delegati entro il termine stabilito si troverà a dovere riprogrammare o, quanto meno, a ripensare nei contenuti la formazione in materia ordinamentale per il 2024.

A oggi, peraltro, la riforma ha fornito già ampio materiale per la formazione dei magistrati, sicché, così come il Comitato direttivo ha già annunciato nella propria relazione, gli istituti che regolano il funzionamento del sistema giudiziario e della vita professionale dei magistrati costituiscono temi centrali di aggiornamento, da affrontare sia sul piano teorico, per un corretto inquadramento sistematico, sia sul piano applicativo, anche alla luce della normazione secondaria adottata dal Consiglio.

Raccogliendo in tal senso l'invito espresso nella relazione stessa, il C.S.M. intende dunque concorrere a questa specifica attività di formazione sia mettendo a disposizione della Scuola ogni materiale documentale che risulti utile a tale fine sia partecipandovi direttamente, laddove coinvolto, col personale interno alle sue diverse articolazioni.

Si condivide in proposito l'intento di organizzare sessioni aperte anche all'esame di casi pratici, tesi a chiarire la disciplina, primaria e secondaria, applicabile e le interpretazioni consiliari già date in materia. Affinché la riflessione sia la più estesa e la più concreta possibile, il coinvolgimento auspicato dovrà riguardare anche i Consigli giudiziari e il Consiglio direttivo presso

la Corte di cassazione nonché le altre componenti (si pensi alle Commissioni per l'analisi dei flussi e delle pendenze) del governo autonomo.

Si condivide altresì l'opportuna attenzione riservata nella relazione della SSM ad alcune tematiche che centrano la questione di fondo dell'evoluzione della magistratura per effetto della riforma del 2022: governo della magistratura e dirigenza giudiziaria; amministrazione della giustizia e indipendenza della magistratura; informatica giudiziaria.

A questi temi – eventualmente rivisitati una volta che vi sia stato l'esercizio governativo della delega legislativa – altri se ne dovrebbero affiancare:

- attività e competenze degli organi del governo autonomo, con un approfondimento su compiti e funzioni dei Consigli giudiziari e dei possibili percorsi istituzionali di interazione dei magistrati con gli organi di governo autonomo;
- l'organizzazione degli uffici giudicanti, requirenti e di legittimità; i programmi di gestione;
- la auto-organizzazione del magistrato, la sua partecipazione alla gestione complessiva dell'ufficio giudiziario e i modelli di relazione col personale addetto all'Ufficio per il processo;
- i rapporti tra il magistrato, il titolare di funzioni semidirettive e il dirigente dell'ufficio;
- la mobilità del magistrato: trasferimenti, incompatibilità, cause di astensione, meccanismi di sostituzione;
- i rapporti tra i procedimenti di incompatibilità ambientale, disciplinare e penale; la riabilitazione;
- le valutazioni di professionalità dei magistrati e dei dirigenti.

14.2. L'utilizzo delle nuove tecnologie nello svolgimento delle funzioni giudiziarie.

Il tema dell'informatica giudiziaria ha una portata trasversale poiché investe più territori: l'ordinamento giudiziario; l'organizzazione e, con questa, le competenze dei dirigenti degli uffici; l'accesso alle banche dati esterne al sistema giustizia; il processo civile e penale nonché aspetti specifici di questi, come ad esempio quello attinente ai criteri di redazione degli atti (art. 46 disp. att. c.p.c. e DM 110/2023), quanto al processo civile, e delle intercettazioni (si pensi ai regolamenti attuativi dell'art. 2 d.l. 105/2023, in corso di adozione progressiva), quanto a quello penale.

L'attività della Scuola dovrà pertanto necessariamente trattare dell'uso delle tecnologie in relazione a molteplici iniziative di formazione, che attengono, da un lato, all'organizzazione del lavoro del magistrato e, dall'altro, alla loro influenza sul processo.

Il Comitato direttivo coglie la portata rivoluzionaria delle innovazioni in corso laddove, nelle sue Linee guida per il 2024, avverte come le ricadute organizzative della digitalizzazione determinano certamente *“una rimediazione ermeneutica delle consolidate categorie giuridiche del processo civile e penale”*. Ne sono esempi significativi le categorie della utilizzabilità, riferibile agli atti del processo civile, e della rilevanza *“ai fini delle indagini”* ora codificata dall'art. 268, co. 2, c.p.c., come modificato dall'art. 1, co. 2, d.l. 105/2023 (nel testo risultante dalla conversione con la l. 137/2023).

Le riforme recenti hanno comunque reso certamente urgenti gli interventi formativi, anche di vero e proprio supporto personale, rispettivamente per:

- il processo penale telematico, rispetto al quale è imminente l'adozione dei decreti ministeriali attuativi del disposto dell'art. 87 d.lgs. 150/2022;
- il processo minorile, al quale è stato esteso il PCT;
- gli altri magistrati, dai giudici di pace ai pubblici ministeri addetti a funzioni civili, i cui settori sono stati investiti da una generale digitalizzazione.

La metodologia del *webinar* proposta dalla Scuola e già sperimentata per le riforme processuali del 2022 ha il pregio di fornire ai magistrati uno strumento consultabile al di là del momento di frequentazione del corso. Resta comunque imprescindibile un'offerta formativa che permetta al discente una sperimentazione diretta delle nuove tecnologie sulla postazione informatica a lui in dotazione, affinché possa collaudarne le applicazioni in prima persona.

Le modifiche adottate in fase di attuazione della riforma del processo civile comportano la necessità d'implementare anche l'aggiornamento generalizzato sul processo civile telematico, ricomprendendovi anche una disamina delle applicazioni e delle prassi invalse nell'organizzazione delle udienze da remoto.

Si auspica infine la riproposizione per il 2024 dei corsi tematici organizzati nell'anno corrente e tra questi, in particolare, quelli su:

- la statistica giudiziaria;
- l'intelligenza artificiale nelle sue diverse applicazioni potenziali al mondo giudiziario;
- la minaccia cibernetica e i reati a questa collegati.

14.3. I profili deontologici.

Anche sull'etica e la deontologia del magistrato il C.S.M. si propone per una funzione di collaborazione nella formazione, stante il ruolo che riveste nell'assetto costituzionale. Si segnala tra l'altro, come fonte di possibile, ulteriore contributo alla riflessione in materia, che la Sesta Commissione ha in corso di elaborazione un codice etico del Consiglio, giovandosi tra l'altro dell'impulso e dei contributi che vengono forniti dalla *Rete Europea dei Consigli di Giustizia*.

Le iniziative dedicate dalla Scuola a questa tematica – in primo luogo, ma non solo, per i magistrati di prima nomina – valgono a conferire centralità, nella formazione, ai principi dell'indipendenza e dell'imparzialità anche mediante una analisi in prospettiva storica che consente di ricostruire l'evoluzione della giurisprudenza non solo della Corte di Cassazione, ma prima ancora della Corte costituzionale e della Corte Europea dei diritti dell'Uomo, quali giudici deputati alla salvaguardia dei valori fondanti del sistema democratico.

Ciò premesso, si evidenziano temi ulteriori in materia, connessi ai due primari appena accennati e la cui attualità risulta evidente:

- la consapevolezza del ruolo del magistrato, responsabilità e *accountability*;
- l'etica personale e professionale del magistrato e la sua responsabilità nell'esercizio della funzione giurisdizionale, con riguardo ai diversi profili coinvolti (responsabilità contabile, civile e disciplinare);
- le condotte del magistrato tra profili etici e disciplinari;
- i rapporti del magistrato con gli avvocati e gli altri operatori del mondo giudiziario;
- magistratura, *mass media* e *social network*.

Fondamentale dovrà poi essere l'elaborazione di una formazione dedicata al tema dell'etica professionale rivolta specificamente alla magistratura onoraria, nel solco di iniziative precedenti della Scuola.

14.4. I temi processuali.

In una fase storica dove la pubblica opinione guarda sempre più spesso al processo come costo economico, per i tempi che impone alla risoluzione dei conflitti e all'accertamento di una verità che si vorrebbe acclarata in luoghi esterni a esso, una riflessione prioritaria di fondo non può che riguardare l'attualità di una visione che lo identifica tuttora come un percorso durante il quale il diritto sostanziale prende forma, dove i contenuti della decisione vengano a delinarsi gradualmente e con una progressiva prevedibilità grazie anche all'apporto dei soggetti (primi tra tutti gli avvocati) che vi partecipano.

Gli strumenti alternativi di risoluzione delle controversie, il crescente distanziamento – accelerato dalla pandemia e dall'esiguità degli spazi e delle risorse per celebrare le udienze in presenza – del giudice dalle parti e dai loro difensori, la digitalizzazione, la spinta alla rapida definizione delle liti, i flussi spesso incontrollati di affari tra uffici requirenti e giudicanti sono i fattori principali che, nel loro complesso, stanno generando una **crisi della fisionomia tradizionale del processo**. Non può non esservi dunque una riflessione sull'essenza del giudicare, che mantenga

al centro la tutela dei diritti, in particolare di quelli di rilevanza costituzionale, e che si svolga in contraddittorio con l'Avvocatura innanzi tutto, ma anche col mondo accademico e politico.

Questi ultimi sono spesso chiamati in causa, nelle rispettive vesti di studiosi e legislatori, per il carattere astratto di riforme che non si adattano alla realtà del mondo giudiziario, al quadro normativo complessivo, agli obiettivi giuridici che le norme stesse si propongono di perseguire. Un confronto sull'applicazione della legge non può che coinvolgere, dunque, tutti coloro che concorrono a idearla, scriverla e applicarla.

Un secondo momento di riflessione generale dovrebbe riguardare **la motivazione**, passaggio fondamentale della legittimazione democratica della decisione giudiziaria e pur tuttavia oggi soggetto a molteplici tensioni. Censurata volta per volta e in sedi diverse, per ragioni talvolta opposte – i tempi di stesura, l'oscurità, l'incompletezza, la presenza di passaggi inopportuni in rapporto alla delicatezza del caso trattato, la contraddittorietà col precedente, la rapidità con cui ripiega verso la "ragione più liquida", la fragilità nei gradi successivi di giudizio – la motivazione è messa in discussione, complice anche la pressione data al giudice dal rispetto dei termini di deposito e dal controllo esasperato della produttività.

Su questo versante l'attività della Scuola può apportare un contributo culturale fondamentale, favorendo la formazione di orientamenti comuni e consapevoli sulla funzione del motivare e sul suo diverso atteggiarsi in relazione alle differenti tipologie di decisioni. Per altro verso, l'affinamento del percorso prezioso già avviato da tempo sulle tecniche di redazione degli atti e sul lessico giudiziario – anche avvalendosi della collaborazione di altri enti, come l'Accademia della crusca, e di studiosi portatori di altri saperi, come i linguisti – dovrebbe servire a colmare almeno in parte il divario esistente tra il magistrato, come autore di provvedimenti giudiziari, e il cittadino.

Si condivide in terzo luogo l'idea, suggerita dal Comitato direttivo, di cogliere negli studi processuali richiesti dalle riforme recenti lo spunto per un'attività di **raccordo degli indirizzi giurisprudenziali di merito**, nell'ottica di favorire una circolazione delle informazioni e di raggiungere di conseguenza una maggiore prevedibilità delle decisioni su questioni giuridiche comuni e, con ciò, una velocizzazione dei giudizi.

Alle tematiche più specifiche individuate nelle Linee guida della Scuola si potrebbero aggiungere le seguenti:

- il processo nelle modalità alternative, dalla trattazione scritta all'udienza telematica (selezione dei casi e tecniche di attuazione);
- l'apporto al processo dell'addetto all'UPP;
- il regime delle notificazioni nel processo civile e penale;
- l'assunzione, l'acquisizione e la valutazione della prova nel processo civile e nel processo penale;
- il rinvio pregiudiziale alla Cassazione *ex art. 363-bis c.p.c.*;
- i criteri di redazione degli atti nel processo civile;
- questioni applicative aperte nel giudizio monitorio (anche dopo Cass., sez. un., 9479/2023);
- gli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie civili, con cenni anche alle esperienze nell'Unione europea;
- le modifiche alla disciplina della prescrizione e la gestione conseguente del processo penale;
- tutela delle vittime di violenza domestica e di genere: l'organizzazione dell'attività nell'ufficio di procura e l'analisi delle novità normative introdotte dal d.l. 122/2023;
- pene sostitutive e giustizia riparativa nella riforma del processo penale.

14.5. La formazione interdisciplinare.

Il carattere multidisciplinare di diversi argomenti emerge dagli approfondimenti che sono loro riservati in altri ambiti della presente relazione. Alcuni meritano però di essere segnalati più diffusamente per l'attualità e l'urgenza della loro trattazione.

a) Tra i primi non può che esservi la tematica dei reati in materia di **violenza di genere e di violenza domestica**, oggetto di attenzione costante da parte del legislatore e di interventi su più livelli in ambito nazionale e sovranazionale. La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica firmata a Istanbul l'11 maggio 2011 e ratificata ai sensi della legge 27 giugno 2013, n. 77 ha posto agli Stati firmatari, tra gli obiettivi, quello di favorire la specializzazione di tutti gli operatori, di attuare meccanismi di cooperazione tra gli organismi statali competenti, incluse "*le autorità giudiziarie, i pubblici ministeri e le autorità incaricate dell'applicazione della legge*", nonché di curare il monitoraggio attraverso la rilevazione statistica e la conseguente disamina dei dati raccolti.

A livello nazionale il legislatore, col d.l. n. 93/2013 (conv., con modificazioni, dalla l. n. 119/2013), ha introdotto e reso più incisivi, dal punto di vista sia sostanziale che processuale, gli strumenti della repressione penale dei fenomeni di maltrattamenti in famiglia, violenza sessuale e di atti persecutori. In continuità con tale intervento normativo la legge n. 69/2019 (sul cd. codice rosso) ha apportato nuove, mirate modifiche ai codici penale e di rito, al fine di rafforzare la tutela delle vittime di violenza domestica e di genere. La legge n. 122/2023 ha inteso rendere ulteriormente celeri gli interventi del pubblico ministero con meccanismi che rafforzano la verticalità degli uffici requirenti, tramite meccanismi di revoca dell'assegnazione al sostituto da parte del procuratore della Repubblica e di controllo periodico a opera del procuratore generale presso la corte d'appello.

La materia è stata oggetto di una costante attenzione anche da parte del Consiglio Superiore della magistratura, in diverse tra le sue articolazioni interne. Nel rapporto con la Scuola il C.S.M. ha sottolineato il rilievo della formazione e della specializzazione degli operatori del settore, nell'ottica di favorire una risposta immediata ed efficace da parte dell'autorità giudiziaria, nonché la necessità di promuovere e condividere l'utilizzo di prassi virtuose in materia, spesso consolidate in protocolli investigativi adottati nei diversi uffici di procura.

La specializzazione si costruisce innanzi tutto con la formazione; pertanto, è auspicabile che la Scuola dedichi alla materia un numero crescente di corsi, a livello centrale, ma pure decentrato, per assicurare una capillare formazione alla materia e una diffusione delle buone prassi esistenti, anche con il coinvolgimento degli esperti che intervengono, a vario titolo, nel percorso giurisdizionale.

Le riforme più recenti hanno responsabilizzato oltremodo il pubblico ministero, al di là delle risorse disponibili e dei nodi interpretativi ancora da dipanare. La formazione dovrà quindi orientare anche i procuratori della Repubblica verso modelli organizzativi adeguati e rafforzare in tutti gli operatori addetti alla materia una cultura rivolta alla collaborazione e a una corretta distribuzione dei compiti nell'ambito delle rispettive funzioni istituzionali.

A tale scopo nel "luogo comune di discussione", virtuale e permanente, che la Scuola potrebbe auspicabilmente realizzare – in analogia con quanto già sperimentato positivamente per i giudici addetti alle procedure concorsuali – potrebbe garantirsi l'accesso anche a figure diverse da quelle del pubblico ministero, compresi magistrati di altri settori. I magistrati minorili e quelli addetti alla famiglia, in particolare, sono depositari di informazioni, per la natura dei procedimenti loro affidati, che possono risultare essenziali per calibrare opportunamente l'intervento giudiziario.

A questo modello formativo non possono essere estranei nemmeno i giudici penali, chiamati spesso a decidere su vicende delicate e controverse, con un impegno motivazionale che vede l'opinione pubblica e il sistema mediatico comprensibilmente allertati.

Si tratta dunque di mettere a sistema e diffondere (in assenza a oggi, occorre dirlo, di meccanismi procedurali *ad hoc*) le diverse conoscenze di cui dispone la magistratura, affinché essa sia in grado di fornire risposte sempre adeguate a un fenomeno allarmante.

In un'ottica di confronto pluralistico con le diverse competenze che vengono in rilievo nel contrasto della violenza di genere e al fine di un obiettivo arricchimento di consapevolezza, sarebbe auspicabile il coinvolgimento di attori istituzionali, per poi sviluppare e promuovere prassi e moduli

organizzativi conoscitivi che possano rendere sempre più efficiente e tempestivo il presidio attivo del territorio.

b) L'approccio multidisciplinare arricchisce la formazione in generale, completando la professionalità del magistrato e rendendolo pronto a fornire risposte adeguate di fronte alla crescente complessità dell'ordinamento. La **tematica della dignità della persona e del "fine vita"**, da diversi anni al centro del dibattito culturale, politico e giurisprudenziale, è tra quelli che più si presta a un siffatto approccio, poiché implica contaminazioni inevitabili tra formazione giuridica e conoscenze scientifiche.

In questo caso, dunque, il carattere multidisciplinare della didattica è dato non solo dal necessario coinvolgimento del magistrato civilista e di quello penalista, ma dall'apertura a studiosi di altre discipline, portatori di notizie sulle fonti informative e scientifiche essenziali e adattabili, al contempo, a un confronto basato sui fondamenti del ragionamento giuridico. La formazione richiederà inoltre un'analisi approfondita delle conseguenze derivanti dai recenti interventi della giurisprudenza costituzionale.

c) Il **sindacato giurisdizionale sugli atti delle Autorità indipendenti** richiede la piena comprensione della complessità, attendibilità e razionalità delle scelte di merito, frutto di un'ampia discrezionalità tecnica; essendo esse delle amministrazioni dello Stato, dotate di neutralità e indipendenza rispetto ai soggetti operanti nel loro settore di competenza, emettono provvedimenti amministrativi, con cui esercitano poteri normativi, regolatori e sanzionatori.

La complessa ricostruzione dei rapporti delle giurisdizioni con le Autorità Indipendenti impone l'adozione, in linea con quanto già espresso in passato dal Consiglio, di una piattaforma formativa che riguardi i dati tecnici, economici e procedurali di ciascuna. Appare opportuno altresì che si arrivi a effettuare una ricognizione compiuta dell'operatività e delle regole che governano le diverse Autorità, al fine di distinguere i casi di piena cognizione in capo al giudice ordinario da quelli in cui tale cognizione sia riconosciuta in via di eccezione alla regola della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

d) È auspicabile che la Scuola torni inoltre ad affrontare il tema della comunicazione istituzionale, non solo con riferimento alla disciplina introdotta dal d. lgs. n. 188/2021 (sulla cd. presunzione d'innocenza), ma con una riflessione più ampia sui rapporti tra media e giurisdizione.

L'11 luglio 2018 il Consiglio ha adottato una delibera ("*Linee-guida per l'organizzazione degli uffici giudiziari ai fini di una corretta comunicazione istituzionale*") ricognitiva delle iniziative che anche a livello sovranazionale le istituzioni hanno adottato mettendo al centro questa tematica; al contempo la delibera ha tracciato delle linee di condotta dirette a incoraggiare l'individuazione negli uffici giudiziari di figure di riferimento nelle relazioni con la stampa, al fine di dare una pubblicità precisa e istituzionale alle decisioni e a ogni iniziativa di rilievo pubblico per la collettività.

Da allora l'attenzione mediatica sui casi giudiziari e sull'amministrazione della giustizia è divenuta ancora più intensa e penetrante. V'è dunque un'esigenza pressante di riavviare un percorso di formazione in cui i magistrati e, *in primis*, i dirigenti degli uffici giudiziari acquisiscano conoscenza delle problematiche, dei limiti e delle conseguenze riguardanti la comunicazione all'esterno dei contenuti effettivi del proprio operato.

14.6. Immigrazione, protezione internazionale e minori stranieri.

Come noto, la legge (art. 2 d.l. 17.2.2017, n. 13, conv. in l. 13.4.2017, n. 46), istituendo le sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, ha previsto l'organizzazione di specifici corsi da parte della Scuola superiore della magistratura in collaborazione con l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO, oggi Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, EUAA) e l'Alto commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati (UNHCR). In forza del protocollo sottoscritto a maggio 2022, è stata avviata la collaborazione formale tra SSM e EUAA nella organizzazione di conferenze e seminari.

In questo quadro vanno salutate con favore le iniziative formative organizzate nel 2023 da parte della SSM, compresa la “conferenza di lancio” tenutasi a maggio 2023 a Castel Capuano sui temi della opinione politica e della cosiddetta EUAA Country Guidance.

Con lo stesso favore non possono che valutarsi le iniziative già programmate dal Direttivo della Scuola sul Regolamento di Dublino, in vista delle plurime decisioni rimesse con rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, a cominciare da quelle del 30.11.2023, e sul Sistema comune europeo dell’asilo.

Con riferimento alle esigenze più pratiche dei giudici addetti alla protezione internazionale si auspicano corsi in tema di:

- “pronto intervento” nelle procedure accelerate e di frontiera e Paese sicuro;
- trattenimento e principio di non respingimento (*non refoulement*), corso diretto non solo ai giudici ordinari, ma anche ai giudici di pace;
- protezione assicurata dall’art. 10 Cost., dopo le progressive modifiche legislative (2018-2020-2023) dell’art. 5, commi 6 e 19, del testo unico sull’immigrazione;
- tratta di essere umani, alla stregua dell’utile iniziativa formativa già organizzata nel corso del 2023;
- organizzazione e auto-organizzazione dei giudici addetti al settore rispetto ai carichi di lavoro e all’apporto possibile degli addetti all’Ufficio per il processo nell’istruttoria e nella preparazione della decisione.

Immigrazione e protezione internazionale costituiscono tematiche notoriamente soggette a frequenti interventi normativi che hanno inciso non solo sugli istituti giuridici sostanziali, ma anche sui flussi e sull’organizzazione del lavoro dei magistrati addetti. La formazione istituzionale ha dunque in questo, come in pochi altri casi, una funzione aggiuntiva di aggiornamento che va auspicabilmente esercitata con incontri periodici e anche con la diffusione di informazioni e prassi attraverso le metodiche e i canali di cui la Scuola si è dotata nei tempi recenti.

15. Percorsi formativi specifici: questioni e tematiche di interesse per la formazione per l’anno 2024.

15.1. Temi comuni.

Si evidenziano le tematiche generali che dovranno continuare ad essere oggetto di formazione:

- il trattamento dei dati personali in ambito giudiziario;
- la comunicazione nell’era digitale;
- il linguaggio del bilancio;
- l’organizzazione del lavoro del giudice civile;
- l’organizzazione del lavoro del giudice penale;
- l’organizzazione dell’ufficio del pubblico ministero e del lavoro della polizia giudiziaria;
- metodologie della ricerca, analisi del ragionamento giuridico, teorie e tecniche della decisione giudiziale;
- pronunce di merito sulla giurisdizione e cosa giudicata in senso sostanziale;
- lesione dell’affidamento da parte della P.A. e problemi di giurisdizione;
- prelazione artistica della P.A. e questioni di giurisdizione;
- la tutela dei diritti fondamentali;
- il sistema delle fonti del diritto e i rapporti tra ordinamenti;
- nomofilachia e giudici di merito;
- intelligenza artificiale e riflessi sulla giurisdizione civile e penale.

15.2. Settore civile.

La riforma Cartabia sta ancora impegnando la giustizia civile nell'adeguamento applicativo delle nuove disposizioni. La Scuola, nelle Linee guida fatte pervenire al Consiglio, conferma la propria attenzione su questo versante, tanto nella scelta delle tematiche quanto nelle metodologie che intenderà adottare. Il carattere continuo dell'aggiornamento, richiesto dalla riforma, giustifica il ricorso anche a *webinar* che forniscano uno strumento di consultazione quotidiano e suggerisce la necessità di un raccordo, diffuso e puntuale, con le strutture della formazione decentrata, perché possano queste integrare i bisogni formativi presenti sul territorio.

Oltre a quelle già evidenziate dalla Scuola, resta centrale per il giudice civile la riflessione sui diritti personalissimi, alla luce anche delle più recenti pronunce della Corte costituzionale.

Altri temi specifici che si vorrebbero trattati nella formazione della SSM, in continuità con le indicazioni fornite dal Consiglio nella precedente relazione sulle Linee programmatiche, sono i seguenti:

- il diritto dei contratti;
- il diritto privato della pubblica amministrazione e il nuovo codice dei contratti pubblici;
- il ruolo delle *authorities* e le sanzioni amministrative;
- l'evoluzione della responsabilità civile e il danno non patrimoniale;
- i contratti bancari e finanziari; la c.d. nullità selettiva; la circolazione degli strumenti finanziari in forma digitale;
- i patti marciali e prospettive di riforma delle garanzie del credito;
- gli interessi moratori e la disciplina antiusura;
- i contratti della *sharing economy*;
- l'inadempimento e la lesione di interessi non patrimoniali;
- *self-drive cars*, relazioni algoritmiche e responsabilità;
- la cooperazione giudiziaria nel settore civile: in particolare, l'assunzione delle prove in materia civile e commerciale; la notificazione e la comunicazione negli Stati membri di atti giudiziari ed extragiudiziari in materia civile e commerciale;

Vi sono inoltre due settori specialistici che richiedono una considerazione specifica ed estesa perché interessati da interventi riformatori particolarmente pregnanti.

a) Persone, famiglia, minori.

La costituzione del tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie e l'introduzione del rito unificato relativo (art. 30 segg. d. lgs. n. 149/2022), oltre a rappresentare una svolta epocale nella giurisdizione di settore, aprono questioni istituzionali, organizzative, processuali di grande portata; richiedono, prima ancora, una delicata operazione di osmosi tra l'approccio alla giustizia minorile dei magistrati specializzati e quello, diverso, fino a oggi rivolto ai minori dagli operatori del diritto di famiglia.

La riforma imporrà dunque l'apertura di un dialogo tra magistrati da sempre addetti a settori diversi; la Scuola assume in questa prospettiva una funzione fondamentale per la formazione di una cultura comune. È evidente che l'attività cui essa è chiamata andrà rivolta non solo ai giudici togati, ma anche ai pubblici ministeri e ai magistrati onorari specializzati, con un coinvolgimento di tutte le figure (avvocati, addetti all'UPP, personale dei servizi sociali, consulenti, mediatori) operanti a diverso titolo nel settore.

Il settore minorile è stato inoltre appena interessato dall'intervento normativo sulle "*Misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile, nonché per la sicurezza dei minori in ambito digitale*" contenute nel d.l. n. 123/2023 (cd. decreto Caivano). Esso prevede disposizioni in materia di sicurezza e di prevenzione della criminalità dei minori, di forte impatto innovativo, nonché disposizioni per il rafforzamento dell'obbligo scolastico di rilievo non solo penalistico.

Gli strumenti di carattere preventivo e sanzionatorio inseriti nel d.l. 123/2023 richiedono un bilanciamento ancora più pregnante tra le esigenze di tutela e recupero del minore e quelle di

salvaguardia della collettività soprattutto in territori dove il rischio per la pubblica incolumità arrecato dalla devianza giovanile è divenuto endemico. La specializzazione che connota la professionalità dei magistrati del settore risulterà dunque ancora più rilevante, poiché verrà messa alla prova su più fronti: di carattere applicativo, dovendo essi dare corso più frequentemente alla citata, delicatissima operazione di bilanciamento tra valori di rilievo primario; d'ordine organizzativo, poiché le nuove disposizioni daranno inevitabilmente luogo a un incremento di affari di elevata complessità, che richiederanno interventi di massima tempestività, allorché essi interessino la libertà del minore, e, di conseguenza, risorse adeguate.

Non può che competere alla Scuola un'attività di aggiornamento culturale e professionale a un livello al contempo multidisciplinare e specialistico.

In conclusione, si riportano di seguito alcuni temi specifici per l'attività didattica del 2024, in senso integrativo o esplicativo rispetto a quelli enunciati, in modo condivisibile, nelle Linee guida pervenute dal Comitato direttivo:

- violenza di genere e violenza domestica. L'accertamento della violenza nell'ambito del procedimento civile. La frequentazione genitori/figli nei casi di violenza (limiti e strumenti);
- l'interesse del minore e la rilevanza dei concreti rapporti socio-affettivi nella stagione attuale del diritto di famiglia;
- le nuove figure del rito di famiglia: il curatore speciale; l'esperto (e il coordinatore genitoriale); il mediatore. Il ruolo del c.t.u.;
- la funzione dei servizi sociali nel processo minorile e di famiglia. L'organizzazione dei servizi sul territorio, i compiti e le finalità. Il problema del doppio incarico (attività di diagnosi/prognosi e attività di cura). Il rapporto tra il giudice e i servizi sociali; il rapporto tra c.t.u. e servizi sociali;
- l'affidamento del minore: congiunto, esclusivo, iperesclusivo, ai servizi sociali, la collocazione etero familiare;
- il nuovo rito unificato: le differenze conseguenti al contenuto dei rispettivi procedimenti. Prassi applicative a confronto tra tribunale ordinario e tribunale per i minorenni;
- il giudice tutelare: il punto della situazione;
- prospettive e prassi in vista del nuovo Tribunale delle persone, dei minori e della famiglia: il nuovo assetto ordinamentale, l'unificazione dei ruoli organici, l'organizzazione del nuovo ufficio.

b) Crisi d'impresa e dell'insolvenza.

Si è accennato nella prima parte delle presenti Linee guida al fondamento normativo della formazione in questa materia. Le novità introdotte dalla riforma (d. lgs. 83/2022) prospettano questioni di indubbia complessità interpretativa e applicativa, solo che si pensi alla moltiplicazione degli strumenti di soluzione della crisi e dell'insolvenza. La ricerca di una lettura sistematica dei fondamenti e delle relazioni tra i nuovi istituti va nella direzione di pervenire a soluzioni giudiziarie tendenzialmente uniformi, evitando il rischio di una frammentazione del quadro della concorsualità riformata.

La configurazione delle relative procedure non più in termini meramente liquidatori-sanzionatori, ma piuttosto come strumenti di conservazione dei mezzi organizzativi dell'impresa, per assicurarne, ove possibile, la sopravvivenza ha sovvertito l'impianto tradizionale e la logica stessa della disciplina fallimentare, tradizionalmente basata sulla tutela delle ragioni dei creditori. Vari possono essere, a questo punto, gli interessi perseguiti dalle procedure concorsuali (quello dei lavoratori, quello della stabilità del mercato, o, più in generale, dell'economia), non tutti posti sullo stesso piano. La riforma pone dunque il giudice di fronte a soluzioni che comportano volta per volta un bilanciamento diversificato di tali interessi. La professionalità che gli è richiesta implica dunque anche una matura consapevolezza degli effetti della propria azione.

Le esigenze così sinteticamente rappresentate suggeriscono l'opportunità di un approccio didattico rivolto a un esame degli istituti secondo grandi aree macro-tematiche, piuttosto che una disamina autonoma dei singoli procedimenti. In questa chiave appare rilevante l'esame delle definizioni e dei principi generali del codice, necessaria anche per valutare un'adeguata selezione dei valori che devono guidare l'attività dell'interprete.

La Scuola ha opportunamente adottato in questa materia il progetto di “formazione continua”, quale luogo comune di discussione, nel quale un censimento generale ha permesso di inserire tutti i giudici che si occupano, anche in via non esclusiva, di procedure concorsuali. La complessità delle questioni poste dalla riforma rende necessaria la prosecuzione di questa metodica che permette di raccogliere nella piattaforma informatica, appositamente creata, documenti, idee, esperienze.

Ciò premesso, tra i temi che dovrebbe trattare la didattica in materia si segnalano i seguenti:

- il sindacato giurisdizionale, tra controllo di legittimità formale e controllo di legittimità sostanziale delle domande, dei piani e delle proposte;
- la disciplina del concordato preventivo in continuità aziendale;
- la ristrutturazione trasversale dei debiti (il cd. *cross-class cram-down* dell'art. 112, co. 2, CCII);
- le procedure di sovraindebitamento;
- procedure di liquidazione controllata ed esecuzioni individuali;
- l'organizzazione degli uffici con riferimento alla distribuzione delle risorse dedicate alla crisi d'impresa;
- l'esdebitazione del debitore incapiente;
- la transazione fiscale.

15.3. Settore lavoro.

Alcune tematiche rientranti nella tradizione formativa della Scuola restano attuali, per la loro complessità e la necessità di un costante aggiornamento in relazione all'evoluzione dei connessi fenomeni sociali e, di conseguenza, della giurisprudenza. Ci si riferisce alle seguenti:

- la responsabilità da danno alla persona, intesa come lavoratore; le diverse voci del danno e il danno cd. differenziale;
- lo sfruttamento lavorativo, l'appalto di manodopera, il cd. caporalato e le altre figure contrattuali che implicano un rapporto trilaterale;
- le controversie in materia di pubblico impiego e, tra queste, il contenzioso scolastico;
- le controversie previdenziali e assistenziali;
- i contratti nella “*gig economy*”, i meccanismi di tutela del lavoratore, i diritti digitali.

Accanto a queste, si segnalano altre tematiche rispetto alle quali le novità legislative, gli interventi giurisprudenziali registratisi o attesi richiedono uno speciale approfondimento. Ci si riferisce, in particolare:

- alla materia dei licenziamenti, attesa da nuovi interventi della Corte costituzionale dopo quelli recenti che hanno già aperto nuove questioni;
- al rito del lavoro, con riferimento particolare agli interventi della riforma Cartabia in punto di controversie relative ai licenziamenti, alla trattazione scritta, al giudizio d'appello, al rinvio pregiudiziale alla Corte di Cassazione;
- al rapporto di lavoro del socio di cooperativa, a seguito della riforma Cartabia (art. 3, co. 32, d. lgs n. 149/2022);
- ai contratti a tempo determinato (cfr. Cass., sez. un., 5542/2023) e, in generale, alle forme contrattuali cd. “flessibili”;
- alla determinazione della retribuzione proporzionata e sufficiente ai sensi dell'art. 36 Cost. (Cass., 27713/2023) anche in collegamento con la questione dell'efficacia della contrattazione collettiva (cfr. Corte cost. 52/2023) e della rappresentatività dei suoi sottoscrittori.

15.4. Settore penale.

Le linee guida tracciate dalla Scuola offrono un quadro completo dell'intervento formativo concepito per il settore penale.

Merita di essere integrato con riferimento ad alcune riforme recenti o annunciate.

a) In primo luogo, appare necessaria una riflessione sulla **pena**, tenuto conto delle novità relative alla giustizia riparativa e alle sanzioni sostitutive irrogabili con la sentenza di condanna. Quest'ultima, in particolare, investe il giudice penale di un'operazione logico-giuridica per lui pressoché inedita: non più diagnostica, con cui si commisura la reazione dell'ordinamento a una condotta e, in generale, a eventi collocati nel passato, bensì prognostica, giacché implica – analogamente a quanto si richiede alla magistratura di sorveglianza – una valutazione probabilistica rivolta all'atteggiamento futuro del condannato.

Non mancano per altro verso richiami autorevoli alla responsabilità del giudice nella commisurazione della pena, affinché ne sia salvaguardata la proporzionalità col concreto disvalore del fatto valutato, attraverso un ridimensionamento degli automatismi che l'ordinamento prevede a limitazione della sua discrezionalità applicativa (cfr., ad esempio, le recenti sentenze di Corte cost., nn. 94, 141 e 197 del 2023 nonché, in precedenza, Corte cost., n. 102 del 2020).

L'attività didattica potrebbe dunque abbracciare tutte le forme di definizione alternativa del processo penale, come strumento di deflazione e di rieducazione (messa alla prova, particolare tenuità del fatto, estinzione del reato per condotte riparatorie, oblazione, sostituzione della pena con lavori di pubblica utilità) e, d'altro canto, le misure alternative alla detenzione predisposte dall'ordinamento penitenziario.

Sarebbe questa l'occasione per un proficuo scambio di esperienze che ponga in relazione settori della magistratura (giudici della cognizione; pubblici ministeri; magistrati di sorveglianza), spesso risultati troppo distanti tra loro nell'approccio culturale alle questioni dell'esecuzione penale, oggi che invece, grazie alla riforma del d. lgs. 150/2022, sono parimenti coinvolti nell'attuazione del fine rieducativo della sanzione penale. Una visione unitaria del percorso rieducativo del condannato, che parta dal momento dell'irrogazione della pena per giungere a quello della sua espiazione o estinzione, non può che condurre a una condivisione delle dinamiche relatrici dei vari momenti decisionali e rendere in definitiva più leggibili e coerenti le scelte che li accompagnano.

b) Il Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza ha introdotto una disciplina che amplifica e valorizza significativamente il ruolo del pubblico ministero in questo ambito nevralgico. Essa è ispirata a una concezione sensibile e attenta agli aspetti pubblicistici e all'esigenza di assicurare la pronta emersione della crisi nella prospettiva del risanamento, con un'intensificazione del controllo giurisdizionale al fine di evitare la prosecuzione dell'impresa in condizioni di insolvenza conclamata e irreversibile.

Il rafforzamento di tale controllo giurisdizionale, in particolare, muove dal nuovo principio cui è ispirata la disciplina dell'iniziativa del pubblico ministero per l'apertura della liquidazione giudiziale (art. 38, co. 1). Ma è soprattutto la previsione del suo intervento "*in tutti i procedimenti diretti all'apertura di una procedura di regolazione della crisi e dell'insolvenza*" (art. 38, co. 3), espressiva del principio generale dell'art. 70, ultimo comma c.p.c., che chiama il p.m. a una riflessione sull'esigenza di spogliarsi delle vesti puramente penalistiche, per esercitare nuove prerogative che contribuiscano ad assicurare il buon andamento dell'economia e il rispetto del principio di legalità in tutte le procedure di regolazione della crisi e dell'insolvenza.

Questo potenziamento del **ruolo del pubblico ministero nella crisi dell'impresa** comporta dunque un approccio nuovo degli uffici di procura verso tutti i profili civilistici della materia. Emerge quindi la necessità che le misure organizzative da intraprendere siano accompagnate da un forte investimento culturale sulla professionalità e sulla specializzazione dei magistrati requirenti addetti a tali problematiche, dato che le nuove attività richiederanno un'adeguata conoscenza delle dinamiche giuridiche ed economiche che governano la crisi d'impresa.

c) In terzo luogo, la Scuola dovrà attrezzarsi per aggiornare la formazione del magistrato penale in vista delle riforme prossime. Si pensi, in particolare, al disegno di legge relativo alle "Modifiche al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare" (n. A.S. 808) in corso di esame al Senato. Esso contiene, tra l'altro, interventi di

rivisitazione dell'**assetto dei reati contro la p.a.** e interventi di carattere processuale che richiederanno uno studio assai approfondito.

Sulla problematica relativa all'esercizio obbligatorio dell'azione penale (art. 112 Cost.) e agli strumenti attraverso i quali superare la c.d. discrezionalità di fatto, recentemente è intervenuto l'art. 1, 9° comma, l. 134/2021, ripreso quasi testualmente dall'art. 13 l. 71/2022.

Tali disposizioni fanno riferimento alla previsione di criteri di priorità da inserire nel progetto organizzativo dell'ufficio da parte del procuratore della repubblica, tenendo conto "del numero degli affari da trattare, della specifica realtà criminale e territoriale e dell'utilizzo efficiente delle risorse tecnologiche, umane e finanziarie disponibili".

È altresì previsto che ciò debba avvenire "nell'ambito dei criteri generali indicati con legge dal parlamento", nonché "in conformità ai principi generali definiti dal Csm".

Le ricordate innovazioni normative pongono la necessità di una riflessione in ordine alla relazione che viene a porsi tra i diversi livelli: quelli della legge generale del parlamento, dei criteri indicati dalla l. 71/2022, dei principi generali del Csm ed infine dei criteri di priorità fissati dal procuratore della repubblica.

d) Tra le modifiche in gestazione vi sono quelle relative alle **intercettazioni**, materia già oggi interessata da definitive e rilevanti novità normative (d.l. 105/2023 e decreti attuativi), sulle quali si avverte l'esigenza di una costante presenza formativa. La riflessione sul tema dovrebbe abbracciare anche lo studio, da un lato, delle piattaforme a tecnologia avanzata che recepiscono oggi le comunicazioni inerenti alla commissione di atti illeciti e, dall'altro, degli effetti, dell'utilizzabilità e delle garanzie che assistono il cittadino nel caso di acquisizione delle tracce di comunicazioni tramite sequestro di un dispositivo di telefonia mobile.

e) Ancora sul piano degli interventi riformatori, va ricordato quello relativo all'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (**Eurojust**), essendo imminente l'emanazione del decreto legislativo in attuazione dei criteri di delega contenuti nell'art. 11 legge n. 127/2022 per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2018/1727. In questo caso le innovazioni riguardano la natura stessa dell'incarico (diventato giurisdizionale) dei magistrati che vi sono addetti, oltre che la procedura di nomina di tutti i componenti e i poteri del membro nazionale.

Ai fini di una più omogenea formazione dei magistrati in funzioni requirenti, con riferimento in particolare agli ambiti del settore penale che richiedono un alto livello di specializzazione, è opportuno che la scuola organizzi un adeguato numero di incontri specificamente dedicati alle tecniche investigative.

La **cooperazione giudiziaria penale** dovrebbe essere oggetto di una specifica attività formativa per la magistratura penale con riguardo, da un lato, alla relazione tra Stato italiano e Unione Europea e, dall'altro, ai principali strumenti istituzionali: dal mandato di arresto europeo (anche dopo Corte cost. 178/2023) all'attività dell'*European public prosecutor's office* (EPPO) e dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF); alla magistratura requirente potrebbe poi dedicarsi l'approfondimento dei relativi aspetti operativi.

Ulteriori tematiche già segnalate nella relazione programmatica per il 2023 e tuttora di attualità sono, oltre a quelle riportate già nelle Linee guida della Scuola, le seguenti:

- la tutela penale dell'ambiente e del patrimonio culturale, alla luce del nuovo titolo VIII-bis del libro II del c.p., introdotto dalla legge n. 22/2022, nonché della recente riforma costituzionale in materia;
- la responsabilità penale degli enti e le diverse applicazioni delle norme del d.lgs. n. 231/2001 da parte degli uffici giudiziari;
- presunzione di innocenza e rapporto della giurisdizione con i mezzi di comunicazione;
- diritto penale e etica (trattamenti sanitari, gestione del fine vita);

- il contributo delle scienze nell'accertamento dei fatti di rilevanza penale;
- criminalità organizzata e criminalità economica;
- i reati tributari;
- misure di prevenzione e gestione dei beni sequestrati e confiscati (cfr, anche Corte cost., n. 18/2023);
- la disciplina penale degli stupefacenti;
- i reati della rete e la gestione dei dati personali;
- *cyber violence* e strumenti di tutela effettiva;
- la tutela penale contro la violenza di genere e dei soggetti deboli in generale;
- l'evoluzione giurisprudenziale sulla pena perpetua, con particolare riferimento al dialogo fra Corte costituzionale e legislatore (d.l. n. 162/2022);
- l'esecuzione penale nei confronti degli adulti e dei minori;
- il passaggio dagli ospedali psichiatrici giudiziari (O.P.G.) alle residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (R.E.M.S.): la "gestione" delle persone affette da patologie psichiatriche autrici di reato e interessate da provvedimenti restrittivi;
- l'ordinamento penale multilivello alla luce della giurisprudenza interna, sovranazionale e internazionale.

Si segnalano infine alcuni argomenti di attualità nel dibattito internazionale e coltivati dalla Nona commissione consiliare nell'ambito delle proprie relazioni istituzionali e nella partecipazione a progetti internazionali in rappresentanza del C.S.M.:

- il contrasto alla corruzione internazionale: responsabilità penale delle persone fisiche e degli enti;
- la cooperazione giudiziaria internazionale, attraverso lo scambio e la condivisione delle migliori prassi dell'U.E. in materia di lotta alla criminalità organizzata transfrontaliera e alle forme gravi di criminalità;
- la cooperazione e il coordinamento giudiziario internazionale in tema di tracciamento dei capitali illeciti e la mutua assistenza nelle indagini, nella prospettiva italiana e internazionale.

16. La formazione dei dirigenti.

Nella prima parte delle presenti Linee guida si è illustrata l'impostazione della formazione obbligatoria, realizzata ai sensi dell'art. 26-*bis* d. lgs. n. 26/2006, per i magistrati aspiranti a funzioni direttive e semidirettive. Le soluzioni adottate paiono condivisibili e per altro verso necessitate a normativa invariata.

Il 22 dicembre 2021 è stato sottoscritto un protocollo d'intesa tra il Consiglio, il Ministero della giustizia e la Scuola Superiore della magistratura con cui è stata prevista la realizzazione di corsi annuali di formazione, in attuazione della disciplina predetta, della durata di tre settimane per i magistrati aventi già un incarico direttivo e di due per quanti fossero titolari d'un incarico semidirettivo, con una quota di partecipazione riservata a coloro che avessero ricevuto l'incarico nel biennio antecedente alla data di svolgimento del corso.

La Sesta Commissione del C.S.M. aveva predisposto nuove linee guida per questi corsi, frutto dell'elaborazione maturata nel corso delle sedute del tavolo tecnico permanente col Comitato direttivo e non portate all'approvazione per l'entrata in vigore del citato art. 4 d.l. n. 105/2023 (conv. in l. 137/2023). Si tratta ora di comprendere come si assesterà la nuova disciplina in materia e quali ne saranno gli effetti con riferimento, innanzi tutto, al numero dei partecipanti.

Si condividono comunque le tematiche enunciate nella relazione del Comitato direttivo quali contenuti della prossima formazione. Esse possono ricondursi alle seguenti voci:

- consolidamento delle conoscenze dei principi e delle competenze ordinamentali;
- consolidamento delle conoscenze delle modalità operative e gestionali delle organizzazioni complesse con particolare riguardo ai rapporti tra centro e periferie del "sistema giustizia" e delle

diverse interdipendenze organizzative, sia all'interno sia all'esterno degli uffici giudiziari che operano in un dato territorio;

- accrescimento del modo di intendere e interpretare la funzione direttiva e semidirettiva: ruolo, sfide, obiettivi e responsabilità anche di fronte alle nuove tecnologie, al governo delle risorse, alle sfide attuali e future;
- studio degli strumenti di programmazione a disposizione dei dirigenti attraverso l'accrescimento delle capacità di governare in modo integrato un ufficio giudiziario, la comprensione dei diversi strumenti organizzativi, le loro interazioni, il modo in cui operano e si attuano;
- approfondimento dei compiti di magistrati dirigenti e semidirettivi connessi alla promozione del benessere organizzativo negli uffici giudiziari: spazi di lavoro, esigenze di conciliazione vita-lavoro, carichi esigibili e standard di rendimento;
- rapporto tra uffici giudiziari ed il loro "ambiente" di riferimento, con particolare riguardo all'accesso alla giustizia, alla trasparenza, alla comunicazione pubblica e alla rilevazione del grado di soddisfazione dei cittadini e delle altre tipologie di utenti, il tutto anche con la prospettiva dell'avvio di progetti di innovazione/miglioramento in collaborazione con enti e istituzioni del territorio;
- acquisizione di concetti e metodologie per la gestione delle risorse umane, la negoziazione e il governo dei conflitti all'interno degli uffici giudiziari;
- incremento delle conoscenze sui dati disponibili, sulle statistiche giudiziarie, sugli strumenti per la loro lettura e interpretazione, sugli indicatori di funzionamento degli uffici;
- approfondimento delle nozioni relative ai principi generali in tema di contratti e di strumenti per le procedure di acquisizione di beni servizi e lavori nonché alla sicurezza sui luoghi di lavoro e alla programmazione di interventi in materia;
- approfondimento degli aspetti organizzativi e gestionali che caratterizzano l'Ufficio per il processo
- approfondimento delle conoscenze relative alla natura, agli obiettivi e agli strumenti di attuazione del PNRR per la giustizia, anche in vista del miglioramento della qualità e dell'efficienza della giustizia in prospettiva futura.

17. La formazione della magistratura onoraria.

La magistratura onoraria è investita, come noto, da un vento di cambiamento che ne sta mutando radicalmente la fisionomia, per opera del legislatore (d. lgs. 116/2017 e art. 1, co. 629-633, l. n. 234/2021) e, non di meno, del giudice europeo (Corte giust. 16 luglio 2020, c-658/18, e 7.4.2022, c-236/20). Sono in discussione lo *status* del giudice onorario, la sua corretta collocazione tra i soggetti che prestano attività nell'ordinamento giudiziario, la durata del suo impiego, le garanzie lavorative, previdenziali e assistenziali, il trattamento economico nonché il nuovo apporto che, nelle sue varie figure, esso potrà fornire alla giurisdizione rispetto al passato.

Va condivisa pertanto l'attenzione che la Scuola superiore intende riservare alla magistratura onoraria sia riservandole spazi crescenti nei corsi relativi alle materie che le vengono stabilmente assegnate sia prevedendo corsi a lei riservati. Si condivide anche il ricorso a strumenti didattici (*webinar*) capaci di raggiungere la platea più ampia possibile e rispettosi dell'attività autonoma svolta contemporaneamente dai professionisti che la compongono.

È indubbio peraltro che tali strumenti concorrono a mantenere la magistratura onoraria ai margini del circuito della giurisdizione, proprio in un momento in cui invece il suo inserimento deve avvenire nel modo più pieno e consapevole per tutti gli operatori. Si reputa pertanto indispensabile che ai corsi settoriali già individuati (esecuzione immobiliari; magistratura onoraria requirente; giudizio davanti al giudice di pace) se ne aggiungano altri che comprendano sessioni dedicate ai temi seguenti:

- ordinamento giudiziario;
- deontologia professionale, rapporti con i *mass media* e i *social network*;

- l'argomentazione giuridica e le tecniche di motivazione.

18. I corsi di riconversione. La formazione decentrata.

La formazione dedicata alla riconversione favorisce la disponibilità dei magistrati al cambio di funzione. In un momento storico in cui si discute dell'unicità della cultura giurisdizionale in seno alla magistratura, l'attività della Scuola su questo versante risulta essenziale.

Il dialogo intenso che impegna il Consiglio è la Scuola medesima ha reso possibile un'interazione che consente alla seconda di organizzare la formazione dedicata alla riconversione in coincidenza con i tramutamenti dei magistrati sì da rendere i corsi adeguatamente partecipati. È auspicabile che in futuro questa collaborazione permetta di collegare ancora meglio i due momenti per rendere ancora più tempestiva la formazione rispetto al cambio di funzione.

Richiamando un'osservazione svolta nelle Linee programmatiche per il 2023, va confermata l'opportunità che la formazione per la conversione venga prevista non solo per il passaggio che concerne funzioni requirenti e giudicanti, ma anche per il passaggio relativo a diversi settori della funzione giudicante. La specializzazione crescente e i mutamenti normativi che caratterizzano il civile come il penale rendono indispensabile dotare il magistrato di una strumentazione culturale che gli permetta ben presto di affrontare la nuova esperienza professionale con un buon livello di conoscenze tecnico-pratiche.

* * *

Nella presente relazione l'apporto della formazione decentrata è stato ripetutamente invocato, come fonte integrativa indispensabile per una didattica completa, adeguata alle peculiarità locali e capace di raggiungere tutta la magistratura. Pur nella consapevolezza delle difficoltà che assillano tale settore (e che sono state in precedenza richiamate), è necessario che la Scuola riesca a dotarsi degli strumenti necessari a garantire un raccordo efficace tra centro e periferia.

Non sfuggono, da questo punto di vista, iniziative formative a livello decentrato del tutto estemporanee o comunque sganciate, almeno in apparenza, da un filo logico comune con la formazione generale. La limitatezza delle risorse, tanto più in una fase in cui essa risulta conclamata, richiederebbe invece l'ottimizzazione delle attività sul territorio, anche al fine di impegnare i magistrati negli ambiti in cui vi è un bisogno effettivo e urgente di formazione. L'eterogeneità delle realtà locali segnalata nelle Linee guida andrebbe, in definitiva, ricondotta a un'unità, almeno tendenziale, pur nella salvaguardia delle già richiamate esigenze locali.

I numeri che contraddistinguono gli organici dei magistrati addetti nei singoli distretti a taluni settori o materie rendono talvolta difficile l'allestimento di corsi sufficientemente partecipati. Ciò diventa talvolta un criterio selettivo nella scelta delle tematiche. Per ovviare a questo inconveniente, vanno salutate con favore le collaborazioni con altri organismi – *in primis*, le università e i locali consigli dell'ordine degli avvocati – che hanno il pregio di favorire un confronto ampio, pur con la controindicazione di condizionare la scelta di argomenti e relatori, i quali vanno necessariamente condivisi con categorie professionali che potrebbero avere metodologie e obiettivi formativi diversi.

È comunque opportuno che, nell'ambito dell'attività di formazione dei formatori, la Scuola segnali questo e altri strumenti utili a rendere viva l'attività nelle sedi distrettuali e, se possibile, circondariali. Nell'ambito delle relazioni fattive che legano le due istituzioni, è ipotizzabile anche una condivisione da parte della Scuola dei *report* provenienti dalla formazione decentrata, così che sia possibile pure al Consiglio valutarne in concreto i contenuti.

Roberto Ciarniello
Roberto Ciarniello
Roberto Ciarniello
Roberto Ciarniello
Roberto Ciarniello
Roberto Ciarniello

Depositato dal Cons.
22 NOV. 2023 1035
Il funzionario di seduta Dr.ssa Maria Ciarniello

ROBOTO
BASICO
SCCHER
SCALFIA
VIABROCA
D'AURIA