



# Relazione del Presidente

---

Anno 2018

Scandicci, 5 aprile 2019



# *Scuola Superiore della Magistratura*

## *Al Presidente*

### **Relazione sull'attività svolta nell'anno 2018 dalla Scuola superiore della magistratura**

#### **Considerazioni preliminari**

L'attività svolta dalla Scuola superiore della magistratura, anche nell'anno 2018, si è caratterizzata per attenzione alla continuità didattica e scientifica rispetto agli indirizzi e alle prassi degli anni precedenti e per sperimentazioni innovative, rese necessarie dalla rilevazione di pregresse insufficienze e dalle situazioni nuove che si sono create sia in campo normativo che giurisprudenziale.

In questa Relazione di sintesi – che si affianca alle relazioni di settore ad essa allegate, che possono essere utilmente consultate per ulteriori approfondimenti nei singoli settori di attività – si può esprimere soddisfazione per l'opera compiuta ed i risultati ottenuti. Ciò non significa che la situazione della formazione giudiziaria non sia suscettibile di ulteriori miglioramenti sia di ordine culturale e professionale, sia di organizzazione e logistica.

I valori e i principi ai quali la Scuola si è ispirata sono stati (e saranno anche in seguito) quelli che la Costituzione e la civiltà giuridica contemporanea – nazionale, sovranazionale e internazionale – impongono a coloro che si sono assunti il delicato e difficile compito di aiutare i magistrati a consolidare le componenti ideali della loro indipendenza: salda preparazione professionale, continuamente aggiornata; consapevolezza del proprio ruolo nelle istituzioni; interiorizzazione dell'etica e della deontologia giudiziaria, quale seconda natura di ciascun magistrato; conoscenza critica della profondità storica degli istituti giuridici e dell'attualità sociale.

Il lavoro della SSM si è svolto, come sempre deve, in stretto collegamento con le istituzioni di riferimento (Consiglio superiore della magistratura, Ministero della giustizia), con le quali esiste un rapporto di leale collaborazione, sia in termini di concretizzazione delle rispettive linee-guida, sia in termini di partecipazione attiva ai tavoli tecnici di confronto. La Scuola tiene alla propria indipendenza, sancita dalla legge, ma tenta di evitare ogni tentazione di autoreferenzialità e si sforza di utilizzare al meglio gli spunti, i suggerimenti ed i rilievi critici da qualunque parte provengano, purché ispirati da sincero spirito di collaborazione. È dovere di tutti i componenti del Comitato direttivo la virtuosa combinazione tra la conservazione, e l'esaltazione, del pluralismo culturale e scientifico e l'immunità da influenze della politica militante, correntizia o partitica che sia.

Purtroppo anche quest'anno si deve lamentare la carenza di personale tecnico-amministrativo – peraltro tutto precario per una discutibile scelta legislativa – che rende l'attuazione dei programmi faticosa e talvolta lenta, nonostante l'encomiabile spirito di sacrificio della grande maggioranza dei dipendenti. Si torna ad auspicare una modifica legislativa, che provveda la Scuola di una propria dotazione organica di personale, con conseguente aumento della dotazione finanziaria, simmetrica all'addossamento della spesa per la retribuzione del personale, spesa da cui sarebbero sgravate altre istituzioni dello Stato di altri enti pubblici.

Si segnala altresì la necessità di reperire nuovi locali per svolgimento, in Roma, delle funzioni amministrative della Scuole stessa, stante l'evidente e difficilmente tollerabile situazione attuale – disfunzionale e scomoda – che rende difficile e penoso il lavoro del personale e dello stesso Comitato direttivo.

### **Formazione iniziale**

Nel breve spazio temporale ad essa riservato (un mese) dalla norma in deroga di cui alla legge n. 197 del 2016, la Scuola, d'intesa con il CSM, ha scelto di concentrare tale limitato periodo di formazione nella fase del tirocinio mirato (tre settimane non consecutive su quattro), apparendo più proficua un'integrazione dell'esperienza formativa calibrata sulle funzioni assegnate al magistrato di prima nomina.

Nel corso dell'anno 2018, si sono concluse le attività di formazione e le procedure di valutazione dei MOT nominati con d.m. 3.2.2017 ed è stata organizzata gran parte del tirocinio presso la SSM di quelli nominati con d.m. 7.2.2018. I magistrati ordinari in tirocinio che hanno frequentato i corsi nella sede di Scandicci sono stati complessivamente 689, per un totale di 19 settimane.

Le valutazioni dei MOT del primo gruppo, relative al tirocinio mirato, sono risultate, nel complesso, positive, essendosi attestate sulle seguenti medie: 7,6 decimi per le settimane del tirocinio penale/sorveglianza; 7,8 per le settimane di tirocinio civile; 8,3 per le settimane di tirocinio per le funzioni requirenti.

Le valutazioni dei MOT del secondo gruppo, relative al tirocinio generico, sono state, nella media, del 7,4 decimi, uno dei risultati migliori dal 2016. Per la fase del tirocinio mirato, le valutazioni sulla qualità dei corsi sono state ampiamente positive: 8,1 per il tirocinio mirato penale; 9,8 per il tirocinio mirato dei magistrati di sorveglianza; 8,7 per il tirocinio mirato civile; 8 per il tirocinio mirato relativo alle funzioni requirenti. Anche il dato relativo a "ospitalità" e "logistica" si è attestato fra 8,7 e l'8, con notevole miglioramento rispetto al passato. Riguardo alla terza settimana di tirocinio mirato civile, le valutazioni sono state di 8,7 decimi sul merito formativo, di 8,8 sulla logistica e di 9 per l'organizzazione di segreteria. Si

può concludere quindi, con soddisfazione, che anche la qualità dei servizi offerti dalla Scuola (oggetto in passato di lamentele da parte dei MOT) è nettamente migliorata e tende a raggiungere livelli di eccellenza.

Con riferimento alle attività nel settore internazionale riservate ai MOT, è stato avviato un corso a distanza (*e-learning*) di inglese giuridico, obbligatorio, mirante ad ottenere la certificazione del livello ottenuto, secondo il quadro linguistico di riferimento del Consiglio d'Europa.

Numerosi sono stati i momenti di collaborazione e confronto con la Sesta Commissione del CSM su molteplici tematiche, dettagliatamente illustrate nella relazione di settore.

In conclusione, nell'anno appena trascorso sono state introdotte innovazioni metodologiche e organizzative risultate efficaci, i cui risultati si riflettono sull'innalzamento della media delle valutazioni da parte dell'utenza. Tali innovazioni potranno essere proficuamente sviluppate con l'auspicato ritorno del regime temporale ordinario previsto dal d.lgs. n. 26 del 2006, che consentirà una programmazione molto più articolata e la riattivazione dell'organizzazione di *stage*, inevitabilmente sospesa in seguito alla radicale restrizione dei tempi a disposizione della Scuola.

## **Formazione permanente**

Nel 2018, sono stati tenuti 94 corsi centrali e 26 corsi territoriali. Riguardo ai contenuti, sono state seguite le linee guida del Consiglio superiore della magistratura e del Ministro della giustizia.

L'individuazione dei temi è stata frutto di molteplici indicatori utili, desumibili sia dal gradimento dei corsi già effettuati in anni precedenti, sia dalla necessità di dare risposte formative alla legislazione sopravvenuta e alle questioni, che, per vari motivi, hanno assunto maggiore rilevanza dal punto di vista culturale e sociale.

Operata la distinzione per aree, sono stati approfonditi sia gli argomenti sostanziali del diritto civile e penale, sia le tecniche di conduzione del processo, sia le tecniche di decisione e le modalità di motivazione dei provvedimenti giudiziari.

Per taluni corsi (es. bioetica, responsabilità civile dei giudici), è stata curata, in via preventiva, la raccolta ragionata di materiale didattico e di

giurisprudenza, da distribuire ai magistrati interessati, con l'intento di divulgare l'ingente patrimonio scientifico e culturale generato dalla formazione professionale in ambito giudiziario. Nei corsi di maggior interesse teorico-pratico, è stata curata l'elaborazione di un "report scientifico" divulgato, tramite il sito della Scuola, a tutti i magistrati italiani.

Sono stati organizzati 6 corsi straordinari centrali in materia di crisi dell'impresa, di protezione internazionale, di violenza di genere, di marchi e brevetti, di pirateria informatica. Ciò porta ad un totale di 126 corsi, in media 3 per settimana.

Sono state attivate iniziative di collaborazione con soggetti istituzionali, quali la Corte costituzionale, il Consiglio superiore della magistratura, il Ministero della giustizia, il Ministero dell'interno, il Consiglio di presidenza della magistratura amministrativa, il Consiglio di presidenza della giustizia tributaria, il Consiglio nazionale forense, la Scuola superiore dell'avvocatura, la Banca d'Italia, l'Autorità nazionale anticorruzione, l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, il Dipartimento della protezione civile, la Scuola di perfezionamento per le Forze di polizia, la Scuola di polizia economico-finanziaria della Guardia di Finanza, la Presidenza della Commissione nazionale per il diritto di asilo, la Fondazione italiana del notariato, l'Accademia della Crusca, l'Accademia dei Lincei, l'Università di Roma Tre, l'Università LUISS, il *Siracusa international institute for criminal justice and human rights*, l'Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e nel sistema agroalimentare, l'Alto commissario per i rifugiati delle Nazioni Unite.

Con un salto notevole rispetto all'anno precedente (circa 700 unità), è stato superato il numero di magistrati che hanno presentato domanda di ammissione ad almeno un corso del 2018. Si è trattato di ben 9659 magistrati (6942 ordinari e 992 onorari, con presenza maggioritaria di donne: 5597).

La valutazione dei partecipanti ai corsi sulla qualità dell'offerta formativa si pone su livelli molto alti. La media delle votazioni espresse si è assestata su 8,7 decimi, con molto corsi oltre i 9 decimi e pochissimi sotto la media dell'otto (nessuno insufficiente).

Il gradimento dell'offerta formativa è provato anche dall'andamento dei flussi di domanda per il programma 2019. Il numero dei richiedenti si è stabilizzato, giungendo a 9418 unità, con forte aumento dei magistrati ordinari (7354 ordinari e 2064 onorari), per complessive 31.373 domande di partecipazione a specifici corsi. Quasi tutti i corsi hanno esaurito la capienza dei posti messi a disposizione, e ben 12 presentano una lista di attesa, al netto delle ammissioni già disposte, di oltre 500 aspiranti, con il livello più alto raggiunto dal corso P19051 (Storia della magistratura), ove il numero dei richiedenti insoddisfatti ammonta, per il momento, a 1038 unità. Quest'ultimo dato dovrebbe far riflettere sulla fallacia del luogo comune del rifiuto dei magistrati italiani per una formazione culturalmente ampia e della loro presunta inclinazione meramente tecnicistica.

### **Formazione decentrata**

L'attività del settore si è concentrata prioritariamente sulla copertura dell'organico dei formatori decentrati "togati", che, a differenza di quello degli onorari, presentava ampie scoperture. Nel corso del 2018, a seguito di 6 interpelli, sono stati messi a concorso 114 posti su un totale di 133 posti in organico di formatori decentrati "togati". Il 2018 ha segnato anche il successo nella copertura di sedi tradizionalmente vacanti per mancanza di domande.

Con soddisfazione, dunque, si può affermare che la rete dei formatori è sostanzialmente a pieno organico su tutto il territorio nazionale. Si deve segnalare infatti un aumento dell'attività nel settore della formazione decentrata del 119 % (da 52 a 114 formatori).

Si deve tuttavia rilevare che continua ad essere scarsa – ed in diminuzione – la risposta dei magistrati agli interpelli. Mentre nel 2017 vi erano state, in media, 7 domande per ogni posto, nel 2018 il rapporto è sceso a tre ad uno. Questa preoccupante "crisi delle vocazioni" è dovuta al grande carico di lavoro ed all'insufficienza di personale amministrativo dedicato alla attività formative in sede decentrata. Il problema è stato già segnalato al CSM, nell'ambito di un tavolo tecnico, allo scopo di sollecitare adeguati interventi sui dirigenti degli uffici, volti a disporre un maggior scarico di

lavoro per i magistrati formatori ed una congrua destinazione di personale amministrativo a supporto delle iniziative formative.

Riguardo all'attività svolta nel 2018, si rileva che sono stati organizzati 26 corsi territoriali (a valenza nazionale, che si svolgono nei territori), rispetto ai 29 del 2017, mentre i corsi decentrati sono stati 600, rispetto ai 669 del 2017. Si può quindi registrare una sostanziale continuità.

Le strutture periferiche sono state investite delle sollecitazioni, del CSM e del Ministero della giustizia, ad incrementare l'offerta formativa in materia di violenza di genere, allo scopo di potenziare non solo la risposta giudiziaria repressiva, ma di migliorare la tutela preventiva delle vittime. Vi sono state interessanti iniziative di approfondimento in numerose sedi giudiziarie ed altre stanno attualmente nascendo, a testimonianza della grande rilevanza culturale, morale e sociale dell'argomento.

### **Attività internazionale**

Il rapporto, pubblicato nel gennaio 2018, dalla Commissione europea sulla formazione giudiziaria mette in luce che la formazione giudiziaria italiana si colloca, per il 2017, al secondo posto per numero e durata di attività dedicate al diritto europeo. Nel 2018 il dato è rimasto stabile.

La SSM ha organizzato, nel 2018, 6 corsi di formazione linguistica "avanzata" (quattro in lingua inglese, uno in lingua francese e uno in lingua spagnola) su temi di diritti internazionale, dell'Unione Europea e riguardanti i diritti fondamentali.

Si deve segnalare l'intensa attività della Scuola nell'ambito della Rete di formazione giudiziaria europea (EJTN – *European Judicial Training Network*). Nel Comitato direttivo della Rete, la SSM ha partecipato alla formazione del documento strategico per lo sviluppo della stessa Rete nel periodo che andrà dal 2021 al 2026, contribuendo anche alla presentazione del documento nella conferenza dei Direttori delle Scuole della magistratura europee, tenutasi a Vienna nell'ottobre 2018. L'attività del gruppo di lavoro "metodologie formative", a guida della SSM, ha incluso, nel 2018, corsi transnazionali in materie di qualità della giustizia, formazione alla *leadership* e formazione alla deontologia, destinati a magistrati di tutti Paesi dell'Unione. Inoltre, sempre sotto la guida della

SSM, il gruppo “metodologie formative” ha elaborato nel 2017, e completato nel 2018, un manuale sulla valutazione della formazione.

Nell’ambito dell’attività della Rete, 505 magistrati italiani hanno preso parte ad iniziative internazionali di formazione e, tra questi, 467 hanno partecipato ad attività formative all’estero. Si tratta della quota nazionale di partecipazione più elevata nell’ambito dell’intera Rete europea di formazione giudiziaria. Nel 2018, 160 magistrati italiani hanno partecipato a seminari e conferenze all’estero organizzati e finanziati dalla stessa Rete. Al contempo, la SSM ha ospitato 284 magistrati provenienti da diversi Paesi dell’Unione. Nel 2018, 265 magistrati italiani hanno preso parte ad otto diverse categorie di scambi all’estero.

Nel 2018, è stata costante la collaborazione con l’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) e l’*European Asylum Support Office* (EASO) in materia di formazione sui diritti dei rifugiati e sulla protezione internazionale dei richiedenti asilo.

La SSM partecipa regolarmente, dal 2016, ai bandi della Commissione europea per progetti di formazione e ricerca. Nel 2018, 42 magistrati italiani hanno preso parte a diverse attività progettuali.

Nel 2018 si sono conclusi i seguenti due progetti: 1) *Re-Jus*, in materia di applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea: 2) *Judging the Charter*, in materia di applicazione della Carta dei diritti fondamentali in diversi settori dell’attività giudiziaria.

Sono invece in fase di svolgimento i seguenti progetti: 1) *e-Nact*, sempre in materia di applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell’UE in diversi settori dell’attività giudiziaria. 2) *Train Training*, avente per oggetto la prevenzione del rischio di radicalizzazione nelle carceri e nelle famiglie. 3) *EU-RMPP*, sulla cooperazione rafforzata in materia di competenza e di legge applicabile. 4) *Cyber-Terrorism*, riguardante l’uso e l’abuso dello spazio cibernetico e della comunicazione *on-line* da parte delle organizzazioni terroristiche.

Sono stati coltivati i rapporti bilaterali con istituti di formazione di Paesi non aderenti all’Unione Europea: Libia, Montenegro, Tunisia e Vietnam.

Costante e proficua è stata la collaborazione, in materia internazionale, con il Ministero degli affari esteri e della giustizia, nonché con il Consiglio superiore della magistratura.

## **Formazione degli aspiranti dirigenti**

Nel corso del 2018 si sono svolti due corsi di formazione per aspiranti dirigenti. Al primo corso hanno partecipato 26 magistrati, al secondo, 23. I corsi del 2018 hanno riportato una valutazione complessiva – da parte degli utenti – di 8,90 decimi, con riguardo alla voce “utilità per la formazione professionale”. Le valutazioni hanno mostrato una continua crescita dell’indice di gradimento: 2015, 7,01; 2016, 7,71; 2017, 8,39.

La scelta degli esperti formatori è ricaduta, nel 2018, su docenti già selezionati dal precedente Comitato direttivo, che avevano ottenuto le migliori valutazioni. Si tratta di docenti che uniscono competenze in materia di organizzazione e gestione ad una approfondita conoscenza del nostro ordinamento giudiziario. Un ruolo rilevante è stato svolto altresì da magistrati dirigenti di grande valore.

Sono state digitalizzate, attraverso un complesso lavoro di *data entry*, tutte le informazioni anagrafiche dei magistrati, che, dal 2015, hanno partecipato ai corsi. Sono stati pure archiviati, nella piattaforma web, tutti i file documentali esistenti (attestato di partecipazione, elaborato finale in remoto trasmesso dal singolo magistrato, scheda di valutazione dell’esperto formatore, elementi di valutazione inviati al CSM). Ciascun magistrato ha la possibilità di visionare nel proprio profilo i dati che lo riguardano, come espressi dal Comitato direttivo.

Un secondo fronte di attività è stato aperto dalla scelta della Scuola di inserire nel suo programma di formazione permanente un apposito corso di formazione destinato ai magistrati che già esercitano funzioni direttive. Nell’ambito del corso, sono stati trattati gli aspetti più complessi, con particolare riguardo al sistema tabellare ed alla circolare del CSM sull’organizzazione delle Procure.

## **Formazione della magistratura onoraria**

I magistrati onorari in servizio sono, allo stato, 5685, di cui 1320 giudici di pace, 2440 giudici onorari di tribunale e 1925 vice procuratori onorari. Nel 2018 le domande di partecipazione ai corsi sono state 2405, su un

totale, inclusi i “togati”, di 9617 richieste, pari al 25 %, contro il 22 % del 2017. Gli ammessi sono stati 1136, pari al 47% dei richiedenti. Si deve registrare quindi una netta tendenza di crescita del recepimento, da parte della magistratura onoraria, dell’offerta formativa della Scuola

La recente normativa sulla magistratura onoraria (d.lgs. n. 116 del 2017) poggia su quattro punti fondamentali: 1) efficienza e funzionalità del servizio, in relazione a tutti i compiti e funzioni dei magistrati onorari; 2) innovative modalità di lavoro dei magistrati onorari; 3) limite delle risorse economico-finanziarie e legislazione invariata; 4) soglia massima, prevista per la fase di prima applicazione, del numero dei magistrati onorari rispetto a quelli professionali, giudicanti e requirenti.

Il prevedibile rapporto nella dotazione organica sarà, sulla base della normativa vigente, di 9061 magistrati professionali, a fronte di 8000 onorari. Si dovrà tenere conto che la legge ha previsto un impegno lavorativo non superiore a due giorni alla settimana, mentre invece si registra un aumento delle competenze funzionali.

I dati di cui sopra stanno alla base di un’offerta formativa nel settore adeguata alle esigenze dell’utenza.

Attraverso le strutture decentrate della SSM, relativamente alla magistratura onoraria, occorrerà individuare un protocollo uniforme sul territorio, che tenga conto di diverse fasi di formazione: il tirocinio prima e la formazione permanente poi. È importante comprendere la provenienza professionale dei futuri magistrati onorari. Nel primo bando pubblicato nel 2018, vigente la legge di riforma, si è ritenuto titolo di preferenza il precedente esercizio di funzioni giurisdizionali.

Si dovrà pure iniziare a considerare la nuova applicazione dei magistrati onorari all’interno dell’ufficio del processo. A questo proposito, la SSM può fornire ulteriori strumenti alla magistratura onoraria, ossia un nuovo pacchetto di accessi alle banche dati, di normale dotazione dei magistrati “togati”. Sono stati pertanto attivati nuovi punti di accesso in 80 sedi, che lo hanno richiesto nel corso del 2018.

Con il CSM è stata avviata un’interlocuzione per dare concretezza al nuovo modello di tirocinio semestrale della magistratura onoraria, in attuazione dell’art. 7 del citato d.lgs. n. 116/2017. A tal fine, la SSM ha

iniziato a svolgere un'attività di ricognizione dei corsi predisposti dalle singole strutture decentrate e rivolti direttamente ai magistrati onorari.

### **Innovazione tecnologica**

Si è proceduto, nel 2018, ad una reingegnerizzazione totale del portale informatico, che, dalla metà del 2019, sostituirà quello attualmente in uso. Attraverso la nuova architettura del proprio sito, la Scuola intende comunicare i propri criteri di formazione, aprendosi al contributo ed alle esperienze offerte dall'intera rete di formazione nazionale. Il portale sarà ristrutturato in modo da diventare, esso stesso, uno strumento di formazione diretta, a disposizione di tutti i magistrati.

È ormai pronta la *App*, che consentirà l'accesso alle informazioni più richieste (ammissione ai corsi, composizione della platea dei partecipanti, interpellati, modulistica ecc.).

Per contribuire ad elevare la competenza informatica di tutti i magistrati, grazie a un accordo con il Ministero della giustizia, è in fase di completamento a Napoli, presso la sede di Castel Capuano, il polo destinato a questo scopo. Inoltre la Scuola ha sottoscritto di recente un protocollo di collaborazione con la Conferenza dei rettori delle università italiane (CRUI), grazie al quale non solo saranno avviate attività specifiche di formazione condivisa, ma saranno aumentate le attività di formazione in fase antecedente e successiva allo svolgimento dei corsi.

Nella sede didattica di Castelpulci, si è provveduto all'adeguamento informatico delle aule.

Gaetano Silvestri

Presidente del Comitato direttivo della Scuola superiore della magistratura