ASSOCIAZIONE NAZIONALE MAGISTRATI

RELAZIONE DELL'ASSOCIAZIONE NAZIONALE MAGISTRATI SUL DISEGNO DI LEGGE A.C. 3121

1. *Oggetto e ambito della relazione.*

Il disegno di legge A.C. 3121 in esame, ha ad oggetto la conversione in legge del decreto-legge 29 settembre 2026, n. 168, recante «misure urgenti in materia di giustizia, di funzionalità del Ministero dell'interno e di impianti di interesse strategico nazionale», il quale si compone di sette articoli di eterogeneo contenuto. Le norme riguardanti direttamente la magistratura sono contenute negli artt. 2 e 3. In particolare, l'art. 2 interviene a modificare l'articolazione interna del tirocinio dei magistrati ordinari, mentre l'art. 3 estende ai procedimenti a carico di minorenni i poteri di coordinamento e di impulso del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo e consente l'applicazione presso le procure minorili di magistrati della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e delle direzioni distrettuali.

L'art. 1, pur riguardando direttamente il personale amministrativo, assume rilievo anche per la magistratura, in quanto - prossima essendo la scadenza della proroga degli addetti all'Ufficio per il processo, già prevista dall'articolo 16 del decreto-legge 12 giugno 2026, n. 100, convertito dalla legge 7 agosto 2026, n. 145 – proroga fino al 31 gennaio 2027 i contratti di 1.350 addetti all'Ufficio per il processo, con effetti sulla funzionalità degli uffici giudiziari e sulle

condizioni di lavoro dei magistrati, in particolare nel settore dell'immigrazione e presso la Corte di cassazione.

La presente relazione ha ad oggetto l'art. 2, in materia di tirocinio dei magistrati ordinari, riservando a successivi approfondimenti la disamina degli artt. 1 e 3.

2. *Interventi in materia di tirocinio dei magistrati ordinari.*

Il tirocinio dei magistrati ordinari trova la propria disciplina generale nel d.lgs. 30 gennaio 2006, n. 26. Nell'ultimo decennio, tale regime è stato oggetto di plurimi interventi di carattere derogatorio che, limitatamente ai magistrati vincitori di specifiche procedure concorsuali, hanno introdotto regimi straordinari.

La disciplina di rango legislativo regola essenzialmente due aspetti del tirocinio: la durata complessiva e l'articolazione dei periodi formativi da svolgersi presso la Scuola superiore della magistratura e presso gli uffici giudiziari, nonché, nell'ambito di questi ultimi, la ripartizione tra i diversi uffici. Al di fuori di questi aspetti, la definizione delle concrete modalità di svolgimento del tirocinio è demandata a fonti di rango secondario ed in particolare alle delibere del Consiglio superiore della magistratura.

Con riguardo al regime ordinario, l'art. 18, comma 1, stabilisce che il tirocinio dei magistrati ordinari nominati a seguito di concorso per esame, di cui all'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, ha la durata complessiva di diciotto mesi e si articola in due sessioni, anche non consecutive: una della durata di sei mesi presso la Scuola superiore della magistratura e una della durata di dodici mesi presso gli uffici giudiziari.

L'art. 21, comma 1, riparte la sessione presso gli uffici giudiziari in tre periodi: quattro mesi presso i tribunali, con partecipazione all'attività giurisdizionale civile e penale; due mesi presso le procure della Repubblica presso i tribunali; sei mesi di tirocinio mirato presso un ufficio corrispondente a quello di prima destinazione. Tale scansione perseguiva l'obiettivo di assicurare una formazione equilibrata tra funzioni giudicanti e requirenti, riservando al contempo una parte significativa del percorso alla preparazione specifica per le funzioni concretamente assegnate.

3. *Le discipline speciali del tirocinio dei magistrati ordinari.*

Come già evidenziato, la disciplina appena richiamata, pur configurandosi come regime ordinario, è stata tuttavia oggetto, nell'ultimo decennio, di plurime deroghe di carattere eccezionale e transitorio, specificamente riferite ai magistrati ordinari dichiarati idonei all'esito di singole procedure concorsuali. Il legislatore è infatti ripetutamente intervenuto, collegando ciascuna disciplina derogatoria ai vincitori di concorsi puntualmente individuati. Tali interventi hanno inciso sia sulla durata complessiva del tirocinio, sia sulla sua articolazione interna, modificando la distribuzione delle sessioni presso la Scuola superiore della magistratura e gli uffici giudiziari.

3.1. *Le deroghe incidenti sulla durata del tirocinio.*

3.1.1. *La disciplina prevista con d.l. 31 agosto 2016, n. 168.*

La prima deroga fu introdotta dall'art. 2, comma 3, del decreto-legge 31 agosto 2016, n. 168, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 ottobre 2016, n. 197. La disposizione, al fine dichiarato di "accelerare la copertura delle vacanze nell'organico degli uffici giudiziari di primo grado" prevedeva che il tirocinio dei magistrati dichiarati idonei all'esito dei concorsi

banditi “negli anni 2014 e 2015” avesse “in via straordinaria” la durata di dodici mesi e si articolasse in sessioni, una delle quali della durata di un mese effettuata presso la Scuola superiore della magistratura ed una della durata di undici mesi, anche non consecutivi, effettuata presso gli uffici giudiziari.

3.1.2. *Il protrarsi della disciplina straordinaria: l’art. 1, comma 381, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (legge di bilancio per l’anno 2023).*

Un’analoga disposizione derogatoria fu introdotta dall’art. 1, comma 381, della legge 29 dicembre 2022, n. 197. Anche in questo caso, in deroga al titolo secondo del d.lgs. 30 gennaio 2006, n. 26, e al dichiarato fine di consentire una più celere copertura delle vacanze nell’organico degli uffici giudiziari di primo grado, il legislatore ridusse, in via straordinaria, a dodici mesi la durata del tirocinio dei magistrati ordinari dichiarati idonei all’esito dei concorsi banditi con i decreti ministeriali del 29 ottobre 2019 e del 1° dicembre 2021.

Rispetto al precedente intervento del 2016, rimaneva ferma la durata complessiva abbreviata di dodici mesi, ma mutava la distribuzione delle sessioni formative: quattro mesi, anche non consecutivi, presso la Scuola superiore della magistratura e otto mesi presso gli uffici giudiziari. Quest’ultima sessione si articolava nei tre periodi previsti dall’art. 21, comma 1, del d.lgs. n. 26 del 2006, rispettivamente della durata di tre mesi presso i tribunali, un mese presso le procure della Repubblica presso i tribunali e quattro mesi presso un ufficio corrispondente a quello di prima destinazione.

3.1.3. *L’ulteriore estensione della disciplina straordinaria ai concorsi banditi fino al 2023 (decreto c.d. Milleproroghe 2024).*

Con l’art. 11, co. 4 – *bis*, d.l. 30 dicembre 2023 n. 215, la disciplina straordinaria prevista dall’art. 1, comma 381, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, è stata

quindi successivamente estesa al tirocinio dei magistrati ordinari dichiarati idonei all'esito dei "concorsi banditi fino all'anno 2023".

3.1.4. *L'ulteriore estensione della disciplina straordinaria ai concorsi banditi fino al 31 dicembre 2024 (decreto c.d. Milleproroghe 2025).*

Con l'art. 10, d.l. 27 dicembre 2024, n. 202, la disciplina straordinaria prevista dall'art. 1, comma 381, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, è stata ulteriormente estesa al tirocinio dei magistrati ordinari dichiarati idonei all'esito dei "concorsi banditi fino al 31 dicembre 2024".

3.2. *Le deroghe incidenti sull'articolazione interna del tirocinio*.

Con l'art. 5 del decreto-legge 8 agosto 2025, n. 117, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2025, n. 148, il legislatore è nuovamente intervenuto sul tirocinio dei magistrati ordinari con una prospettiva tuttavia diversa da quella che aveva ispirato le deroghe precedenti.

Al dichiarato fine di supportare gli uffici giudiziari nei settori maggiormente in sofferenza rispetto al raggiungimento degli obiettivi del Piano nazionale di ripresa e resilienza, la normativa ha introdotto una disciplina straordinaria applicabile specificamente al tirocinio dei magistrati ordinari dichiarati idonei all'esito del concorso bandito con d.m. 9 ottobre 2023 e nominati con d.m. 3 settembre 2025, per i quali la durata complessiva tornava ad essere di diciotto mesi, come previsto dalla disciplina ordinaria, ma veniva modificata la ripartizione interna: la sessione presso la Scuola superiore della magistratura era ridotta da sei a quattro mesi, mentre quella presso gli uffici giudiziari era corrispondentemente elevata da dodici a quattordici mesi.

La sessione presso gli uffici giudiziari si articolava, a sua volta, in quattro periodi, anziché nei tre previsti dall'art. 21, comma 1, del d.lgs. n. 26 del 2006: un primo periodo di sei mesi presso le corti di appello, consistente nella partecipazione all'attività giurisdizionale nella materia civile, compresa la partecipazione alla camera di consiglio; un secondo periodo di tre mesi presso i tribunali; un terzo periodo di un mese presso le procure della Repubblica presso i tribunali; un quarto periodo di quattro mesi presso un ufficio corrispondente a quello di prima destinazione.

La disciplina segna dunque un significativo mutamento di prospettiva. Le deroghe precedenti incidevano sulla durata complessiva del tirocinio, comprimendola al fine di anticipare l'immissione in funzioni dei magistrati e di accelerare la copertura delle vacanze negli uffici di primo grado. L'art. 5 del d.l. n. 117 del 2025, invece, lascia invariata la durata e interviene sull'articolazione interna del percorso formativo. Da un lato, riduce il periodo presso la Scuola; dall'altro, destina una parte rilevante della sessione presso gli uffici giudiziari a un ufficio di secondo grado, al quale il magistrato ordinario non potrà essere assegnato al termine del tirocinio. Muta, di conseguenza, anche la finalità dell'intervento: non più la sollecita copertura degli organici di primo grado, ma l'impiego dei magistrati in tirocinio a sostegno dell'attività delle corti d'appello, nel quadro degli obiettivi di riduzione dell'arretrato e dei tempi di definizione dei procedimenti civili fissati dal P.N.R.R.

3.3. *Caratteri comuni delle discipline straordinarie*.

Alla luce della rassegna che precede, è possibile individuare alcuni caratteri comuni della disciplina straordinaria in materia di tirocinio dei magistrati ordinari.

Il primo è rappresentato dal carattere eccezionale e transitorio delle modifiche, che il legislatore ha costantemente qualificato come «straordinarie» e riferito a destinatari puntualmente individuati: i magistrati dichiarati idonei all'esito di concorsi identificati per anno del bando ovvero mediante richiamo al relativo decreto ministeriale. Le deroghe non hanno, pertanto, modificato il testo del d.lgs. n. 26 del 2006, ma si sono affiancate alla disciplina ordinaria, dando luogo a una pluralità di regimi applicabili.

Il secondo tratto attiene alla finalità perseguita, che è stata costantemente di ordine organizzativo, anziché propriamente formativo. Le deroghe del 2016 e del 2022, unitamente alle loro successive estensioni, erano dichiaratamente volte ad accelerare la copertura delle vacanze negli uffici giudiziari di primo grado, anticipando l'immissione in funzioni dei magistrati. L'intervento del 2025 mirava, invece, a sostenere l'attività delle corti d'appello nel conseguimento degli obiettivi del P.N.R.R. In entrambi i casi, la conformazione del percorso formativo è stata piegata a esigenze di funzionalità degli uffici, che, nell'ambito della disciplina del tirocinio, dovrebbero invece conservare carattere accessorio rispetto alla finalità primaria della formazione iniziale.

Il terzo aspetto comune riguarda le fonti utilizzate. Le deroghe sono state introdotte con decreti-legge, con una legge di bilancio e con due decreti c.d. Milleproroghe, ossia mediante provvedimenti dal contenuto eterogeneo, adottati in via d'urgenza o nell'ambito della manovra finanziaria. In nessun caso la materia è stata oggetto di un intervento organico sull'ordinamento giudiziario, né di una riflessione complessiva sulla formazione iniziale dei magistrati.

4. *La disciplina del tirocinio prevista dall'A.C. 3121.*

Nel contesto fin qui ricostruito interviene la disposizione in esame, la quale non incide sulla durata complessiva del tirocinio, che resta quindi fissata in diciotto mesi, né sul rapporto tra la sessione presso la Scuola, pari a sei mesi e quella presso gli uffici giudiziari, pari a dodici mesi. Essa interviene, invece, sulla ripartizione interna di quest'ultima sessione disciplinata dall'art. 21, introducendo un autonomo periodo formativo presso le corti di appello.

In base alla nuova articolazione, i dodici mesi presso gli uffici giudiziari sono così distribuiti:

1. *tre mesi presso i tribunali*, con partecipazione all'attività giurisdizionale nei settori civile e penale, in modo da assicurare un'esperienza equilibrata;
2. *due mesi presso le corti d'appello*, consistente nella partecipazione all'attività giurisdizionale, compresa la partecipazione alla camera di consiglio,;
3. *due mesi presso le procure della Repubblica presso i tribunali*;
4. *cinque mesi presso un ufficio corrispondente a quello di prima destinazione*, quale periodo di tirocinio mirato.

Rispetto al regime previgente, il periodo presso il tribunale è dunque ridotto da quattro a tre mesi e il tirocinio mirato da sei a cinque mesi; resta invariato, in due mesi, il periodo presso la procura della Repubblica. I due mesi così recuperati sono destinati alla nuova esperienza presso la corte d'appello. La riforma realizza pertanto una redistribuzione interna della sessione giudiziaria, senza comprimerne la durata complessiva.

Ufficio giudiziario	Regime previgente (art. 21, c. 1, d.lgs. n. 26/2006)	Art. 2 d.l. n. 168/2026	Variazione
Tribunale (settori civile e penale)	4 mesi	3 mesi	− 1 mese
Corte d'appello	—	2 mesi	+ 2 mesi (nuovo periodo)
Procura della Repubblica presso il tribunale	2 mesi	2 mesi	invariato
Ufficio di prima destinazione (tirocinio mirato)	6 mesi	5 mesi	− 1 mese
Totale sessione presso gli uffici giudiziari	**12 mesi**	**12 mesi**	**invariato**

5. *Osservazioni critiche*.

Secondo il preambolo del decreto-legge e la documentazione allegata al testo in esame, l'intervento risponde alla necessità di consentire una più utile organizzazione del tirocinio e di consolidare l'efficace contributo dei magistrati ordinari in tirocinio al giudizio di appello. Sul piano formativo, come pure riconosciuto in dottrina[1], la previsione di un periodo presso la corte di appello potrebbe in astratto offrire al magistrato in tirocinio una visione più completa del processo, consentendogli di osservare il controllo esercitato sulla decisione di primo grado, le tecniche di motivazione proprie del giudizio di impugnazione e il funzionamento collegiale dell'ufficio. L'esperienza può inoltre favorire una maggiore consapevolezza, sin dall'avvio delle funzioni, delle ricadute che la chiarezza della motivazione, la corretta gestione dell'istruttoria e il rispetto delle regole processuali producono nelle successive fasi del giudizio. Nondimeno, l'intervento suscita rilevanti perplessità sia per le finalità

perseguite, sia perché il periodo presso la corte d'appello viene introdotto lasciando invariata la durata complessiva della sessione negli uffici giudiziari e riducendo, conseguentemente, i periodi formativi da svolgere presso gli uffici di primo grado.

5.1. *La funzione del tirocinio e il rilievo accessorio delle esigenze organizzative.*

Il tirocinio è un istituto orientato esclusivamente alla formazione professionale del magistrato e all'acquisizione delle competenze necessarie per il successivo esercizio delle funzioni giurisdizionali. La conformazione del percorso dovrebbe pertanto essere calibrata sulle esigenze di apprendimento del magistrato in tirocinio, mentre le ricadute favorevoli per l'organizzazione degli uffici dovrebbero mantenere carattere meramente eventuale ed accessorio.

Tale finalità è individuata esplicitamente dal Nuovo regolamento per la formazione iniziale dei magistrati ordinari (delibera del C.S.M. del 13 giugno 2012, e successive modificazioni), il quale all'art. 1 individua le funzioni del tirocinio nella formazione professionale, teorica, pratica e deontologica dei magistrati entrati in servizio e la verifica della loro idoneità all'esercizio delle funzioni giudiziarie, precisando che il processo di formazione iniziale è orientato all'affinamento delle necessarie doti di impegno, correttezza, equilibrio, indipendenza e imparzialità, nonché dell'attitudine all'aggiornamento permanente della preparazione professionale e alla maturazione di rapporti corretti e proficui con i colleghi, gli avvocati, il personale amministrativo, la polizia giudiziaria, i cittadini e i mezzi di comunicazione.

La ratio dell'intervento in esame appare invece strettamente connessa ad esigenze organizzative. Il preambolo del decreto-legge fa riferimento all'esigenza di «consolidare l'efficace contributo dato dagli stessi

magistrati al giudizio di appello». La relazione tecnica, a sua volta, qualifica espressamente la disposizione come volta a «rendere strutturale la previsione emergenziale» del 2025, la quale fu concepita come misura straordinaria finalizzata a favorire la riduzione dell'arretrato delle corti di appello in vista degli obiettivi del P.N.R.R. Si tratta di una finalità apprezzabile sotto il profilo organizzativo, ma che attribuisce alle esigenze organizzative degli uffici un peso che, nella disciplina del tirocinio, non dovrebbe loro spettare.

5.2. *La compressione del tirocinio generico e la sua funzione orientativa.*

La criticità evidenziata nel precedente paragrafo è accentuata dalla circostanza che la corte di appello è un ufficio al quale il magistrato ordinario non può essere assegnato al termine del tirocinio. Il periodo trascorso presso il giudice di secondo grado non prepara dunque a funzioni che il magistrato in tirocinio eserciterà, ma sottrae tempo a quelle che sarà effettivamente chiamato a svolgere.

La funzione formativa del tirocinio richiede che il magistrato acquisisca un'adeguata conoscenza delle diverse funzioni di primo grado. Solo così, all'esito del tirocinio generico, egli può operare una scelta pienamente consapevole della sede di prima destinazione e delle funzioni da esercitare.

La riduzione del periodo presso il tribunale da quattro a tre mesi incide, quindi, non soltanto sulla formazione professionale in senso stretto, ma anche sulla funzione orientativa di questo segmento del percorso. Il contatto diretto e sufficientemente prolungato con le attività giudiziarie di primo grado è infatti ciò che consente una scelta consapevole della futura destinazione funzionale. Va inoltre considerato che, nella nuova articolazione, il periodo presso la corte di

appello si colloca proprio all'interno della fase generica, tra il periodo presso il tribunale e quello presso la procura: esso si sovrappone, così, alla fase in cui il magistrato dovrebbe maturare quella scelta.

5.3. *La riduzione del tirocinio mirato.*

Considerazioni analoghe valgono per il tirocinio mirato, ridotto da sei a cinque mesi. È la fase del percorso più strettamente correlata all'ufficio e alle funzioni che il magistrato eserciterà al momento del conferimento delle funzioni giurisdizionali. Proprio per la sua immediata proiezione sulla futura attività professionale, la sua riduzione merita una specifica valutazione sotto il profilo dell'adeguatezza della preparazione pratica.

Non persuade, al riguardo, l'argomento della relazione illustrativa, secondo cui la durata del tirocinio mirato sarebbe stata «elevata» a cinque mesi per evitare di ridurla eccessivamente. L'incremento è tale soltanto rispetto ai quattro mesi della norma emergenziale del 2025. Rispetto al regime ordinario previgente, che ne prevedeva sei, si tratta invece di un'oggettiva riduzione. Il raffronto pertinente, per una norma che modifica stabilmente il regime ordinario, non può che essere quello con la disciplina ordinaria.

5.4. *Ulteriori profili di inadeguatezza della previsione.*

A differenza dell'art. 5 del d.l. n. 117 del 2025, che limitava espressamente il periodo presso le corti d'appello alla materia civile, la nuova disposizione non specifica se esso debba riguardare il solo settore civile o anche quello penale. Ciò pur essendo l'intervento dichiaratamente fondato sull'esperienza maturata nel settore civile in attuazione degli obiettivi del P.N.R.R.

La previsione risulta, peraltro, inadeguata anche rispetto alle finalità organizzative che il legislatore

dichiara di perseguire. Un periodo di due mesi appare infatti troppo breve per consentire al magistrato in tirocinio di offrire un contributo effettivo all'attività della corte di appello. Da esso va detratto il tempo necessario ad acquisire familiarità con le peculiarità della funzione di secondo grado: la struttura del giudizio di impugnazione, il rapporto tra i motivi di gravame e la decisione impugnata, le tecniche di motivazione proprie dell'appello, l'organizzazione del lavoro della sezione e del collegio. Il tempo residuo utilizzabile per concretamente contribuire alla redazione di bozze di provvedimenti risulta, così, inevitabilmente esiguo.

Significativo, sotto questo profilo, è il raffronto con la disciplina del 2025. L'art. 5 del d.l. n. 117 del 2025 prevedeva un periodo di sei mesi, limitato alla sola materia civile. La maggiore durata consentiva al magistrato in tirocinio, superata la fase iniziale di apprendimento, di partecipare stabilmente all'attività della sezione per un arco temporale apprezzabile. La concentrazione in un unico settore evitava, a sua volta, la dispersione dell'esperienza. Su tali presupposti poteva ragionevolmente fondarsi l'aspettativa di un apporto concreto alla definizione delle pendenze e alla riduzione del *disposition time* entro il termine del 30 giugno 2026.

La nuova disposizione, invece, riduce il periodo a un terzo della durata prevista nel 2025 e non ne circoscrive il settore di svolgimento, lasciando aperta l'eventualità di un suo ulteriore frazionamento tra l'ambito civile e quello penale.

In definitiva, la disposizione rischia di collocarsi a metà strada tra due finalità, senza soddisfarne pienamente alcuna. Sul piano formativo, il periodo presso la corte d'appello è sottratto ai segmenti di primo grado, che costituiscono il nucleo essenziale

della preparazione del magistrato. Sul piano organizzativo, esso è troppo breve per assicurare agli uffici di secondo grado un apporto significativo. Se, dunque, il contributo organizzativo non è realisticamente conseguibile, la durata del periodo presso la corte d'appello dovrebbe essere calibrata sulle sole esigenze formative.

Suscita, altresì, perplessità il ricorso alla decretazione di urgenza per una modifica strutturale e permanente del regime ordinario del tirocinio, tanto più che il termine del 30 giugno 2026, al quale era collegata la misura emergenziale, risulta ormai decorso. Il decreto, infine, non reca alcuna disposizione transitoria, lasciando così incerta l'applicabilità della nuova articolazione alle classi di magistrati il cui tirocinio è già in corso.