

Valutazioni circa le ricadute sulle competenze del Consiglio superiore della magistratura in tema di formazione dei magistrati nell'ambito della cooperazione internazionale.

(Deliberazione del 23 gennaio 2008)

Il Consiglio superiore della magistratura, nella seduta del 23 gennaio 2008, ha approvato la seguente delibera:

«Il Consiglio superiore della magistratura,

- vista la delibera del Comitato di Presidenza in data 18 luglio 2007 con la quale in accoglimento della richiesta della Sesta Commissione, autorizzava l'apertura di una pratica avente ad oggetto: “valutazioni sul testo del disegno di legge, concernente l'Ordinamento giudiziario, con riguardo ai profili di possibili ricadute sulle circolari interne del Consiglio”;

- letto il parere espresso dall'Ufficio studi,

O S S E R V A

“1. La modifica dell'Ordinamento giudiziario induce una specifica riflessione in merito alla permanenza, in capo al Consiglio superiore della magistratura, delle attuali competenze internazionali ed al relativo ambito di estensione; ciò, con specifico riferimento alle disposizioni contenute nel D.lgs. 30 gennaio 2006, n. 26 e successive modificazioni, dedicate alla istituzione della Scuola superiore della magistratura ed alla definizione delle relative competenze.

Il decreto legislativo n. 26 istituisce la Scuola superiore della magistratura italiana: si tratta di una struttura didattica, dotata di personalità giuridica di diritto pubblico e piena capacità di diritto privato, alla quale la legge garantisce autonomia organizzativa, funzionale e gestionale.

Quanto alle competenze, l'art. 1, comma 2, D.lgs. n. 26/2006, come modificato per effetto della legge 30 luglio 2007 n. 111, prevede l'attribuzione in via esclusiva alla Scuola della competenza in materia di aggiornamento e formazione dei magistrati. Dubbi di legittimità costituzionale in ordine alle competenze della Scuola sono stati sollevati nel parere consiliare del 22 maggio 2003 sul disegno di legge delega per la riforma dell'Ordinamento giudiziario. Si è osservato che la norma appare affetta da eccesso di delega, dato che la Legge 25 luglio 2005, n. 150, non conteneva alcun riferimento alla esclusività delle attribuzioni in tema di formazione, e che appare ravvisabile un possibile contrasto con l'art. 105 Cost., tenuto conto delle attribuzioni che la Carta fondamentale riserva all'organo di autogoverno. In ragione di tali attribuzioni si è, infatti, ritenuto che non possono essere suggeriti ai giudici indirizzi ed orientamenti circa l'interpretazione delle leggi da alcun organo e da alcuna autorità dello Stato, né da poteri esterni né dallo stesso potere giudiziario; e che pertanto il giudice, il quale si trova solo di fronte alla legge che deve interpretare senza alcun ausilio esterno, ha bisogno, più che ogni altro funzionario dello Stato, di una formazione permanente di altissimo livello, dovendo egli da solo ricercare ed acquisire gli strumenti della interpretazione delle leggi, ed assumersene la piena responsabilità (Relazione al Parlamento del 1994 in tema di formazione professionale dei magistrati).

Tanto premesso, occorre soffermarsi sulle specifiche competenze internazionali attribuite alla Scuola dall'art. 2, comma 1, lett. g) e h), D.lgs. n. 26/2006 (disposizioni introdotte dall'art. 3, legge n. 111/2007).

In particolare la lett. g) stabilisce che: la Scuola è preposta alla formazione, su richiesta della competente autorità di Governo, di magistrati stranieri in Italia o partecipanti all'attività di formazione che si svolge nell'ambito della rete di formazione giudiziaria europea ovvero nel quadro di progetti dell'Unione europea e di altri Stati o di istituzioni internazionali, ovvero all'attuazione di programmi del Ministero degli affari esteri e al coordinamento delle attività formative dirette ai magistrati italiani da parte di altri Stati o di istituzioni internazionali aventi ad oggetto l'organizzazione e il funzionamento del servizio giustizia; la lett. h) aggiunge, poi, che la Scuola è preposta anche alla collaborazione, su richiesta della competente autorità di Governo, nelle attività dirette all'organizzazione e al funzionamento del servizio giustizia in altri paesi.

L'introduzione delle richiamate disposizioni in materia internazionale rafforza il dubbio di legittimità costituzionale dell'esclusività del compito della formazione attribuito alla Scuola.

2. In ragione del quadro normativo appena descritto si deve ritenere che l'istituzione della Scuola, con le competenze internazionali appena individuate, non ponga problemi di interferenza e di sovrapposizione con le attività internazionali svolte dal Consiglio superiore nell'ambito delle competenze assegnate alla Sesta Commissione referente.

In particolare il decreto legislativo istitutivo della Scuola non attribuisce ad essa alcuna competenza in materia di cooperazione giudiziaria. E' escluso, quindi, che la Scuola superiore della magistratura possa esercitare compiti nell'ambito della Rete giudiziaria europea, istituita in virtù dell'azione comune del 29 giugno 1998 del Consiglio dell'Unione Europea (98/428/GAI), nella prospettiva del miglioramento della cooperazione giudiziaria sul terreno del contrasto alla criminalità organizzata e transnazionale. La predetta organizzazione sopranazionale è costituita da una rete di punti di contatto giudiziari presso gli Stati membri, individuati dalle autorità centrali responsabili della cooperazione giudiziaria internazionale, dalle autorità giudiziarie o da altre autorità competenti con responsabilità specifiche nell'ambito della cooperazione internazionale, sia in generale che per alcune forme di criminalità grave, quali la criminalità organizzata, la corruzione, il traffico di stupefacenti, il terrorismo.

Sul punto, peraltro, si evidenzia che il compito assegnato alla Scuola dalla lettera h), dell'art. 2, D.lgs. n. 26/2006, relativamente al funzionamento del servizio giustizia in altri paesi, consente, comunque, di prevedere possibili forme di collaborazione con il Consiglio superiore, in tale materia. Esulano, altresì, dall'ambito delle competenze assegnate dalla legge alla Scuola della magistratura le attività svolte dal Consiglio superiore nell'ambito della Rete Europea dei Consigli di Giustizia (European Network of Councils for the Judiciary -E.N.C.J.-). La Rete venne costituita a Roma il 20 maggio del 2004 ed è finalizzata a perseguire gli obiettivi, elencati all'art. 1 della Carta Costitutiva: l'analisi delle strutture e delle competenze dei membri nonché la relativa informazione sulle strutture e sui membri; lo scambio di esperienze relative all'organizzazione dei diversi sistemi giudiziari ed al loro funzionamento; i temi relativi all'indipendenza del potere giudiziario e ad altre questioni di interesse comune; la diffusione della specializzazione, la comunicazione di esperienze e di proposte alle istituzioni dell'Unione europea e ad altri organismi nazionali ed internazionali.

La Rete è, infatti, organismo sovranazionale che coinvolge i Consigli superiori della magistratura di diversi paesi europei, ovvero corpi ad essi assimilati e tali caratteristiche non ricorrono assolutamente nella struttura e nei compiti della Scuola.

Per quanto riguarda i progetti twinning la nuova cornice normativa consente di ipotizzare sia una competenza del Consiglio superiore che una competenza della Scuola, nonché collaborazioni e sinergie in relazione a specifici settori di intervento.

I progetti di twinning costituiscono, infatti, lo strumento attraverso il quale le istituzioni europee finanziano attività volte all'ammodernamento ed all'allineamento ai parametri comunitari delle istituzioni operanti nei Paesi di più recente ingresso nell'Unione Europea. Tale finalità viene realizzata attraverso un vero e proprio "gemellaggio" tra le istituzioni operanti nei Paesi beneficiari ed analoghe istituzioni pubbliche operanti in uno dei Paesi di più risalente cultura europea. Il gemellaggio attiva una stretta cooperazione che favorisce la trasmissione di conoscenze e buone prassi organizzative, funzionali ad una rapida evoluzione normativa e culturale delle istituzioni beneficiarie dal progetto.

Tali progetti richiedono attività polifunzionali, ove coesistono finalità di cooperazione giudiziaria e di formazione e nelle quali è elemento indispensabile la collaborazione tra istituzioni analoghe operanti in diversi Paesi, proprio in ragione della specificità della struttura, delle competenze e delle attività cui sono destinate.

Nell'esperienza recente del Consiglio superiore vi sono, ad esempio, due progetti di twinning: uno con la Scuola della magistratura albanese e l'altro, ancora in corso, con il Consiglio superiore della giustizia albanese.

E' di tutta evidenza che la futura istituzione della Scuola condurrà nell'ambito delle sue competenze quei progetti che, per la specificità delle istituzioni beneficiarie, possa trovare miglior corrispondenza ed ausilio nell'esperienza e nelle competenze collegate più strettamente alla formazione iniziale e permanente della magistratura; mentre rimarranno nell'orbita delle competenze consiliari quei progetti nei quali lo scopo del contratto di twinning consiste proprio nel rafforzamento dell'indipendenza e della capacità operativa degli organismi di governo o di autogoverno della magistratura. Senza che debbano essere escluse di principio ipotesi di lavoro nelle quali le competenze della Scuola si affiancano a quelle istituzionali del Consiglio superiore della magistratura, come organo di autogoverno, di talché potranno realizzarsi procedure congiunte, ispirate a principi di leale collaborazione interistituzionale.

Per le medesime considerazioni deve concludersi che rimarranno nell'esclusiva competenza del Consiglio superiore, anche dopo l'istituzione della Scuola, tutte quelle attività internazionali di carattere bilaterale o plurilaterale che attualmente ricadono nella competenza della Sesta commissione referente, in quanto riguardano argomenti ed attività indissolubilmente correlate alle competenze ed alla funzione del Consiglio superiore della magistratura secondo la definizione che discende direttamente dalla Costituzione, dalle leggi e dai regolamenti.

Tali sono ad esempio le attività promosse dal Consiglio Consultivo dei Giudici Europei (CCJE) e dal Consiglio Consultivo dei Procuratori Europei (CCPE), costituiti presso il Consiglio di Europa ed operanti nel settore della cooperazione giudiziaria; le attività svolte dal Consiglio superiore nell'ambito del programma EUROsociAL, finanziato dall'Unione Europea e finalizzato al sostegno dei diritti fondamentali nei Paesi dell'America Latina; le attività svolte in seno alla Conferenza Internazionale degli Organi Giudiziari di Controllo dell'area balcanica, che opera al fine di favorire scambi culturali a vantaggio di Stati che stanno realizzando un assetto costituzionale ispirato ai principi di separazione dei poteri e di indipendenza della magistratura.

3. Ampie e sostanziali sono le sovrapposizioni tra le competenze internazionali attribuite alla Nona commissione referente del Consiglio superiore e le competenze internazionali attribuite, dal D.lgs 26/06, alla Scuola, in ragione del fatto che entrambe individuano nell'attività di formazione dei magistrati il principale oggetto di attività.

Vengono qui in considerazione le osservazioni svolte in apertura circa il carattere esclusivo della competenza in materia di formazione attribuita dalla legge alla Scuola; di modo che anche nel settore internazionale si potrebbe ritenere, ad una prima lettura delle norme, che debbono considerarsi sottratte al Consiglio superiore le attività indirizzate alla formazione.

Occorre al riguardo, tuttavia, considerare le competenze in materia di formazione che residuano in capo all'organo di autogoverno.

Infatti, in base all'art. 6 co.1° del D.lgs 26/06, spetta al Consiglio superiore la nomina di sette dei dodici componenti del Comitato direttivo e, a norma dell'art. 12, D.lgs. n. 26/2006, è prerogativa del Consiglio la definizione, anno per anno, delle linee programmatiche sulla formazione, delle quali il Comitato direttivo della Scuola deve tenere conto, nel predisporre la bozza di programma annuale relativa alle attività didattiche (art. 12, comma 1, lett. a, D.lgs. 26/2006).

I rilievi sopra svolti, in ordine ai sospetti di incostituzionalità del quadro normativo delineato dal decreto legislativo n. 26/06, in relazione alle competenze consiliari nella materia della formazione, suggeriscono di valorizzare il richiamato spazio di interlocuzione previsto dall'art. 12, co. 1° del D. lgs n. 26/06 tra il Consiglio e la Scuola: si tratta di una interpretazione costituzionalmente orientata, di modo che il contenuto precettivo della norma risulti conforme alle competenze ed alle prerogative che l'art. 105 Cost. assegna all'organo di autogoverno della magistratura.

L'elaborazione delle linee programmatiche, previste dall'art. 12, D.lgs. n. 26/2006, consente, peraltro, di evitare la dispersione del patrimonio culturale acquisito negli anni nell'ambito della attività internazionale svolta dal Consiglio.

4. Occorre poi specificamente soffermarsi sulla previsione - inserita nelle disposizioni di cui alle lettere g) ed h) dell'art. 2 D.lgs 26/06 - che sembra condizionare l'iniziativa della Scuola in materia di formazione internazionale alla richiesta della competente autorità di Governo. Infatti, con

riferimento alla formazione internazionale dei magistrati, alla lett. g), è previsto che la Scuola eroghi l'attività formativa di cui si tratta a richiesta della competente autorità di Governo; la stessa formula è utilizzata, alla lett. h) con riguardo alla collaborazione che la Scuola può prestare nelle attività dirette all'organizzazione ed al funzionamento dei servizi giustizia in altri Paesi.

Già il disegno di legge n. 1447/S, con riferimento alle disposizioni di cui alle lettere g) ed h), prevedeva che nel campo della formazione e della collaborazione internazionale la Scuola agisse su richiesta del Consiglio superiore della magistratura o del Ministro della giustizia. Le predette disposizioni, nel testo definitivamente approvato ai sensi della legge n. 111/2007, eliminato ogni espresso richiamo all'Organo di autogoverno, fanno ora riferimento genericamente alla competente autorità di Governo.

Per la corretta interpretazione dell'inciso appena evidenziato, peraltro singolare per la genericità e l'atecnicità della proposizione, non si rinvengono utili indicazioni nel testo della Relazione alla legge n. 111/2007; ciò in quanto le modifiche di cui si tratta sono state approvate in sede di Comitato ristretto, di modo che non è dato neppure rinvenire al riguardo verbali illustrativi della volontà del legislatore.

In assenza di alcun riferimento che agevoli l'interpretazione della disposizione di cui alla lettera g), sembra doversi ritenere che l'autorità governativa competente alla quale fa riferimento la norma, sia da individuare in quella straniera, operante all'interno dello Stato di appartenenza del magistrato della cui formazione si tratta. L'impiego di una espressione volutamente generica, quale competente autorità di Governo, nel contesto delle disposizioni in materia di formazione erogata in favore dei magistrati stranieri legittima, anche sul piano logico, la richiamata interpretazione che, si osserva, trova pure il conforto dei primi commenti alla riforma.

Tale interpretazione corrisponde, peraltro, alla prassi pluriennale instaurata dal Consiglio superiore della magistratura nell'attività di collaborazione per la formazione in materia internazionale. In base a tale prassi la partecipazione dei magistrati stranieri alle attività di formazione svolte in Italia, e vice versa, può avvenire solo in base ad una intesa tra le istituzioni nazionali a ciò preposte; intesa che si traduce in una richiesta di partecipazione dei magistrati nazionali ad eventi formativi svolti all'estero sotto il controllo e l'organizzazione di una autorità straniera.

5. Una volta chiarito il quadro normativo rimane da esaminare quali siano le possibilità di partecipazione del Consiglio superiore e della Scuola alle attività svolte nell'ambito degli organismi e delle strutture sopranazionali che operano nel campo specifico della formazione dei magistrati e che, sino ad ora hanno conosciuto l'attiva partecipazione del Consiglio superiore.

La questione assume primaria importanza, in quanto la maggior parte delle attività di formazione internazionale è oggi svolta proprio grazie alle sinergie ed alle cooperazioni tra i Paesi dell'Unione Europea realizzate nell'ambito di tali organismi sopranazionali; di modo che la partecipazione ad essi costituisce condizione indispensabile per accedere alle opportunità formative di maggior rilievo culturale.

Si deve in proposito subito chiarire che, nonostante le prerogative spettanti alla Scuola della magistratura, persiste la legittimazione del Consiglio superiore a conservare la qualità di componente della Rete Europea di Formazione Giudiziaria, e della Rete di Lisbona; la fonte di tale legittimazione è data dagli atti costitutivi e statutari di entrambi gli organismi sopranazionali nonché dalle competenze che l'ordinamento riformato assegna al Consiglio superiore della magistratura nella materia della formazione dei magistrati, esplicitate dall'art. 12 D.lgs. 26/06.

Infatti se l'art. 12 attribuisce al Consiglio superiore un ruolo di indirizzo in ordine alle attività di formazione svolte dalla Scuola, tale attività di indirizzo, nel settore della formazione internazionale, rende indispensabile la partecipazione agli organismi sopranazionali. Questi ultimi costituiscono, infatti, il luogo principale nel quale le linee di azione e gli indirizzi della formazione delle magistrature sui temi europei vengono individuate e decise, nella cooperazione e tramite la sintesi delle posizioni culturali e delle esigenze professionali rappresentate dalle istituzioni nazionali che vi aderiscono.

Tanto la Rete di Lisbona quanto la Rete Europea di Formazione Giudiziaria, infatti, non sono agenzie di erogazione della formazione, ma sono luoghi nei quali vengono favorite, incentivate, indirizzate le sinergie tra i diversi Paesi membri che si incaricano poi di programmare e realizzare le iniziative di formazione secondo gli indirizzi e le direttive concordate.

Conseguentemente l'allontanamento del Consiglio superiore da questi organismi determinerebbe l'impossibilità concreta di esercitare la funzione di indirizzo e di direzione della formazione in tema internazionale che l'Ordinamento giudiziario riformato continua ad attribuirgli.

Ovviamente la partecipazione del Consiglio superiore non esclude né rende superflua la partecipazione della Scuola della magistratura, in quanto sarà quest'ultima a dover programmare ed organizzare le attività di formazione su temi internazionali concordate nell'ambito delle due reti e, conseguentemente, una sua partecipazione al momento della definizione delle linee guida e degli indirizzi che dovranno essere tradotti in pratica è certamente opportuna.

Del resto la partecipazione alle reti di formazione sia del Consiglio di giustizia che della Scuola è esperienza già svolta in modo certamente proficuo dai Paesi che si giovano dell'attività di entrambi i suddetti organi, primo tra essi la Spagna.

Tale soluzione è, peraltro, compatibile con la struttura e con gli statuti delle due organizzazioni.

In particolare, la Rete di Lisbona è stata fondata nel 1995, sotto l'egida del Consiglio d'Europa e raccoglie le istituzioni di formazione giudiziaria di oltre quaranta Paesi europei. La Rete si compone delle istituzioni nazionali deputate alla formazione iniziale e permanente di giudici e magistrati del pubblico ministero e, secondo le specifiche realtà nazionali, di Scuole della magistratura, ovvero di centri di formazione giudiziaria funzionalmente collegati ai Ministeri della giustizia.

La Rete raccoglie, quindi, istituzioni tra loro profondamente eterogenee, per natura giuridica e rispetto delle garanzie dell'autogoverno della magistratura, qualificate dalla comune erogazione di attività formativa al corpo magistratuale dei rispettivi Stati membri.

Quanto ora rilevato induce a ritenere che la Scuola superiore della magistratura, una volta istituita, si qualifichi come soggetto legittimato ad aderire alla Rete di Lisbona. Tale partecipazione della Scuola potrà intervenire parallelamente a quella del Consiglio superiore.

La Rete Europea di Formazione Giudiziaria (European Judicial Training Network -EJTN-) è stata costituita nelle forme dell'associazione nell'anno 2002 e si propone di promuovere una formazione di livello europeo per i membri del corpo giudiziario dei Paesi aderenti all'Unione Europea.

La Rete raccoglie numerose istituzioni nazionali di formazione, l'art. 5, comma 2, della Carta istitutiva prevede, che tutti gli istituti nazionali degli Stati membri che sono incaricati, in modo specifico, della formazione dei giudici di carriera e dei Procuratori, appartenenti o meno al "Corps Judiciaire", possono diventare membri della Rete. Possono inoltre diventare membri gli istituti degli Stati Membri che sono coinvolti nella formazione giudiziaria a livello di Unione europea - in particolar modo nell'ambito del Diritto Comunitario.

In ragione della struttura e delle finalità perseguite dalla Rete Europea di Formazione Giudiziaria, sembra doversi ritenere, quindi, che la Scuola superiore della magistratura, una volta istituita, sia soggetto legittimato ad aderire alla Rete affiancando il Consiglio superiore, nella rappresentanza dello Stato italiano.

Si evidenzia, al riguardo, che il Consiglio superiore della magistratura riveste lo status di membro fondatore della Rete Europea di Formazione Giudiziaria, ma ciò non esclude il possibile ingresso nella Rete, parallelamente ai membri fondatori, di altre istituzioni nazionali deputate, nello stesso Paese, alla formazione dei magistrati. Infatti l'art. 5, co.2° della Carta adottata dall'Assemblea generale in data 6 dicembre 2002, prevede espressamente che, oltre ai membri fondatori indicati al co. 1°, possono inoltre diventare membri della Rete gli Istituti degli Stati nazionali preposti alla formazione giudiziaria europea.

L'ordine di considerazioni che precede induce quindi ad affermare che il Consiglio superiore mantenga un preciso ed autonomo titolo di legittimazione nell'ambito della Rete Europea di Formazione Giudiziaria così come in tutte le reti europee alle quali attualmente partecipa.

Tutto ciò premesso,

delibera

l'approvazione delle direttive sopra indicate, relative all'applicazione del D.lgs. n. 26/2006, nella parte in cui prevede l'attribuzione di competenze internazionali alla Scuola, e la definizione delle competenze internazionali attualmente esercitate dal Consiglio superiore della magistratura».