



Consiglio Superiore della Magistratura

MUTUAL TRUST AND JUDICIAL TRAINING

Sofia, 24th – 26th October 2007

Language skills and comparative studies on legal systems

Egregi colleghi,

prendo la parola come rappresentate del Consiglio Superiore della Magistratura, di cui mi onoro di far parte quale componente “laico”, nominato dal Parlamento italiano.

Sono lieto di partecipare a questa importante Conferenza, che affronta temi decisivi per lo sviluppo dello spazio giuridico europeo di sicurezza, giustizia e libertà. Noi sappiamo che in Europa coesistono complessivamente 29 diversi sistemi legali - distinti tra *common law* e *civil law* - a fronte di 27 Stati membri. Così, è davvero difficile immaginare, a medio termine, la realizzazione di un unico sistema legale europeo, comune a tutti gli Stati membri.

Non di meno, i magistrati dei singoli Stati dell’Unione, con frequenza crescente, sono chiamati a dare esecuzione a provvedimenti giurisdizionali provenienti dall’autorità giudiziaria di un diverso Stato membro. Si tratta, infatti, di una forma di collaborazione che appare decisiva, al fine ad esempio di utilmente contrastare la criminalità organizzata transfrontaliera.

Questa è una delle ragioni per le quali è così importante concentrare i nostri

sforzi sulla formazione linguistica delle magistrature operanti nei diversi Stati dell'Unione Europea.

Possiamo, cioè, ottenere risultati pratici solo con lo sviluppo della reciproca confidenza tra le magistrature degli Stati dell'Unione, confidenza che richiede adeguate competenze linguistiche da parte dei singoli magistrati.

Al riguardo, posso affermare che il Consiglio Superiore della Magistratura italiano pone grande attenzione alle iniziative volte ad arricchire le competenze linguistiche dei magistrati ed in ordine agli studi di diritto comparato, aventi ad oggetto i diversi sistemi giudiziari. Ed invero, i Consigli di Giustizia sono gli organi ai quali, in questo campo, è richiesto uno speciale impegno, per accrescere la comprensione reciproca tra le autorità giudiziarie operanti secondo diversi sistemi ordinamentali.

Occorre, infatti, disporre reciprocamente di precise informazioni e quanto più intense e fruttuose devono essere le comunicazioni tra le magistrature. Probabilmente, per sviluppare la concezione di una comune area di libertà, sicurezza e giustizia, la migliore via da seguire è un approccio di tipo pratico. Per esempio, nell'ambito del diritto penale, dobbiamo mettere in condizione giudici e magistrati del pubblico ministero che trattano reati transfrontalieri (come il traffico di droga, il terrorismo o il traffico di esseri umani), di sviluppare la confidenza reciproca così da implementare l'operatività di un istituto di fondamentale importanza come il mandato di arresto internazionale.

A tal fine, occorre affrontare il problema dato dal multilinguismo delle decisioni giudiziarie: la traduzione, nelle diverse lingue nazionali, dei provvedimenti giudiziari sovente è causa essa stessa di incomprensioni e travisamenti, sia in punto di fatto che di diritto.

Si può immaginare, allora, di individuare un vero e proprio vocabolario comune a tutti gli operatori giudiziari dell'Unione Europea, una sorta di prontuario di termini giuridici <internazionali>.

Il predetto <vocabolario> dovrebbe essere normalmente impiegato per la redazione di provvedimenti giurisdizionali destinati ad essere conosciuti, ed eseguiti, in Paesi diversi da quello che lo ha adottato. Il ricorso a tale strumento linguistico renderebbe del tutto inutile ogni forma di traduzione, scongiurando il verificarsi dei richiamati rischi di travisamento. Inoltre, così operando, si agevolerebbe l'esatta comprensione del contenuto deliberativo portato dal documento della cui esecuzione si tratta.

Detto ambizioso obiettivo può, però, essere perseguito solo sviluppando la consapevolezza, in capo ai giudici ed ai magistrati del pubblico ministero, dell'importanza che riveste la confidenza e la comprensione reciproca, tra gli operatori del diritto degli Stati dell'Unione.

L'attività formativa del CSM

Il Consiglio Superiore della Magistratura sino ad oggi, e da numerosi anni, ha curato sistematicamente la formazione iniziale e permanente dei magistrati. In particolare, la IX Commissione referente del Consiglio ha curato il regolamento, l'organizzazione ed controllo del tirocinio dei magistrati nominati a seguito di concorso; nonché la programmazione, l'istituzione, l'organizzazione, il coordinamento e la supervisione dei corsi di formazione professionale per i magistrati nominati a seguito di concorso e dei corsi di aggiornamento professionale e di specializzazione per i magistrati in carriera.

Il primo terreno su cui il Consiglio superiore ha esercitato le proprie competenze è proprio quello della formazione dei magistrati. Tra le più sollecite istituzioni nell'introdurre il diritto europeo nella programmazione annuale, il Consiglio è stato tra i promotori della Rete europea di formazione giudiziaria (EJTN), nella convinzione che alla creazione di uno spazio giuridico europeo le magistrature debbono sapere concorrere, anche dotandosi di momenti di raccordo e di collaborazione.

La particolare delicatezza che lo strumento formativo assume per ogni settore e istituzione si fa ancora più marcata nel campo della giurisdizione, posto che il valore dell'indipendenza deve essere insieme promosso e salvaguardato, anche attraverso la scelta delle relazioni da instaurare con gli organismi politici nazionali e di livello europeo.

Il Consiglio superiore attribuisce il massimo rilievo alla formazione europea dei magistrati italiani. Tale attività è documentata in numerose pubblicazioni (Quaderni CSM, dal n. 129 al n. 134) dedicati a questo tema.

Inoltre la Relazione al Parlamento italiano approvata nell'anno 2004 dal CSM, sulla Formazione per l'accesso in magistratura e formazione professionale dei magistrati, dedica l'intera prima parte al contesto europeo sottolineando l'esigenza di un'adeguata formazione del magistrato nazionale in quanto anche magistrato europeo.

Numerosi sono stati i corsi nazionali e quelli organizzati e gestiti nell'ambito dei programmi a finanziamento europeo che consentono la partecipazione reciproca di giudici e pubblici ministeri di paesi diversi (solo nel 2006 il Consiglio superiore della magistratura ha "aperto" alla partecipazione di magistrati di diversi Paesi europei tredici iniziative di formazione, mentre centoventisette magistrati italiani sono stati ammessi ad incontri di studio all'estero).

In tale prospettiva determinante rilievo assumono i programmi di scambio tra autorità giudiziarie di diversi paesi organizzati dalla Rete Europea di Formazione Giudiziaria (EJTN), alla quale aderisce il C.S.M., programmi che prevedono l'espletamento presso gli uffici giudiziari italiani di *stage* da parte di magistrati di altre nazioni. Inoltre, l'Italia partecipa attivamente ad un programma, in corso di svolgimento, parimenti organizzato dalla Rete Europea di Formazione Giudiziaria, dedicato alla formazione linguistica di giudici e magistrati del pubblico ministero.

La Rete europea di formazione giudiziaria raccoglie, invero, numerose istituzioni nazionali di formazione che presentano livelli adeguati di indipendenza ed ammette a partecipare come osservatori altre istituzioni ancora; essa si è andata strutturando nel tempo, ha assunto personalità giuridica, ha acquisito autonomia

organizzativa ed è divenuta un interlocutore autorevole delle istituzioni europee fino ad essere destinataria di finanziamenti strutturali.

Il piano strategico di medio periodo accentua e rafforza gli strumenti di cooperazione interna tra le istituzioni nazionali e di dialogo con le altre Reti europee legate alla giurisdizione, operando così per la ricerca di standards formativi e di protocolli condivisi. La comune partecipazione alla Rete delle strutture formative di Paesi aventi tradizioni profondamente diverse e di Paesi che solo recentemente sono entrati nell'Unione europea o stanno dialogando con essa, rende la Rete uno strumento di confronto e di elaborazione importante nel panorama giuridico e giudiziario e, nello stesso tempo, un veicolo di rafforzamento e di espansione dei principi su cui l'Europa si fonda.

Nel loro complesso queste attività non si limitano a procurare ai magistrati italiani e degli altri Paesi soltanto un aggiornamento culturale e tecnico e uno scambio di informazioni, ma contribuiscono a diffondere quella fiducia reciproca che si pone alla base dello spazio giuridico comune e che agevola l'applicazione dei nuovi strumenti giudiziari di diretta cooperazione.

Al fine di offrire conoscenze finalizzate allo scambio delle nostre reciproche esperienze, rilevo che, sul piano metodologico, il CSM si è avvalso di nuovi moduli formativi. Oggetto di una specifica previsione programmatica è stata, infatti, la formazione a distanza (*e-learning*), che si basa essenzialmente su forum di discussione telematici, coordinati da esperti.

I corsi di formazione a distanza sono passati da una fase sperimentale ad una sistematica: sono ormai numerosi i corsi *e-learning* che rientrano nella programmazione annuale dell'offerta formativa.

Voglio precisare che il Consiglio, nel tentativo di arricchire l'offerta formativa complessivamente erogata, avvalendosi di metodologie strutturate sulla base del patrimonio tecnologico ad oggi ampiamente diffuso tra i magistrati italiani, ha realizzato i primi corsi di formazione a distanza, mutuandoli dall'esperienza

positivamente sperimentata dalla Escuela del Consejo General del Poder Judicial operativa in Spagna.

I risultati di questa metodologia formativa sono incoraggianti. Sono emersi i vantaggi di tali moduli, che si sviluppano essenzialmente con un dibattito telematico, un vero e proprio *forum* di discussione, su argomenti predeterminati, realizzando un proficuo confronto di esperienze e di opinioni tra i partecipanti.

Ebbene, la condivisione di esperienze professionali, funzionali allo sviluppo della fiducia e della conoscenza reciproca tra magistrature, ben può avvenire immaginando l'attivazione di *forum telematici* di discussione permanenti, su temi specifici di mutuo interesse. Ovviamente, il successo di questo tipo di iniziative richiede lo sviluppo di mirate attività formative; l'obiettivo è quello di far sì che, presso ogni ufficio giudiziario, vi siano magistrati esperti, che sensibilizzino i colleghi sull'importanza dell'offerta formativa a distanza, e, in generale, sui corsi *e-learning*.

La formazione decentrata (cenni)

In tale prospettiva, onde garantire la piena espressione della attività di formazione svolta in seno al circuito dell'autogoverno, ricordo che il CSM dall'anno 2000 ha attivato sul territorio nazionale una rete di formatori decentrati. In ogni distretto di Corte d'Appello è stato istituito un ufficio dei referenti per la formazione decentrata, composto da magistrati scelti dal Consiglio, che operano in contatto con il Comitato scientifico e la IX Commissione referente del Consiglio. La formazione decentrata rientra invero, a pieno titolo, nell'ambito dell'offerta formativa complessivamente erogata dall'Organo di autogoverno.

Negli anni, si è assistito ad un significativo potenziamento del ruolo assunto dalla <rete> di formazione decentrata.

L'attuale funzionalità della formazione decentrata deriva dal progressivo consolidarsi sul territorio di una struttura organizzata, qualificata dalla flessibilità dell'offerta formativa, dall'ampia platea dei destinatari raggiunti e da forme di

interazione con strutture anche esterne alla magistratura, evenienze tutte che hanno favorito il fruttuoso scambio di esperienze professionali.

La metodologia interna alla struttura formativa periferica, in particolare, è risultata specialmente conferente rispetto ad obiettivi formativi che ad oggi appaiono di primario rilievo: a) la formazione linguistica; b) i corsi di riconversione, che sono stati attivati per soddisfare i bisogni formativi dei magistrati che effettuano un passaggio di funzioni (da civile a penale e viceversa).

Sotto il primo profilo, i magistrati italiani esprimono un crescente bisogno di formazione linguistica, quale riflesso della dimensione transnazionale del diritto.

L'attenzione per la formazione linguistica dei professionisti del comparto legale è priorità dell'Unione Europea, che nell'ambito dell'Azione Comune 96/636/GAI – c.d. azione Grotius – ha incentivato la “formazione nei linguaggi professionali e nel diritto comparato”.

La realizzazione di attività coordinate miranti alla promozione delle abilità linguistiche rientra poi tra le priorità indicate ai responsabili europei per la formazione dei magistrati dall'art. 3, co. 2 della Carta della “Rete Europea di formazione Giudiziaria”.

La crescente “attrazione” della formazione linguistica dall'area del bagaglio culturale personale a quella del bagaglio professionale (per il quale ultimo sussiste un diritto-dovere di adeguamento in base a formazione erogata dall'amministrazione) è, infine, testimoniata dalla previsione delle conoscenze linguistiche, quale requisito per l'accesso a molte pubbliche funzioni; e ciò vale, com'è noto, anche per l'accesso nella magistratura italiana.

Sulla scorta di tali rilievi, in sede decentrata sono stati programmati corsi di lingua, svoltisi sia presso la sede giudiziaria centrale ovvero nei singoli tribunali del distretto, con moduli differenziati a seconda delle esigenze lavorative di ciascun magistrato partecipante. I corsi sono stati strutturati, limitatamente alle lingue utilizzate in ambito giuridico nell'Unione europea, in modo che, alle competenze

linguistiche di base, fosse sempre affiancato uno specifico modulo didattico afferente ai termini ed al linguaggio tecnico-giuridico.

Con riferimento ai corsi di riconversione ai quali ho fatto sopra cenno, osservo che la duttilità della formazione decentrata ha consentito di soddisfare, in maniera mirata, i bisogni formativi derivanti dal cambio di funzioni e di supportare i magistrati, anche nel momento successivo alla presa di possesso nell'ufficio di destinazione.

La nuova Scuola Superiore della Magistratura.

In Italia è stata recentemente approvata una profonda riforma della legge di Ordinamento giudiziario. In attuazione della legge 25 luglio 2005, n. 150, recante delega al Governo per la riforma dell'Ordinamento giudiziario, sono stati emanati numerosi decreti legislativi, tra i quali il n. 26/2006 istitutivo della Scuola Superiore della Magistratura; a seguito delle modifiche apportate ai richiamati decreti legislativi dalla legge 30 luglio 2007, n. 111, la riforma è giunta a compimento il 31 luglio 2007.

La Scuola dovrebbe divenire operativa nel corso dell'anno 2008.

L'assetto della Scuola che emerge dalla Legge n. 111 del 30 luglio 2007 presenta una serie di potenzialità positive, che sembrano ridimensionare alcuni dei rischi ravvisabili nell'originaria impostazione del Decreto Legislativo n. 26 del 2006.

In particolare:

- a) nel nuovo testo normativo è contenuta una espressa previsione della *partnership* della Scuola con analoghe strutture didattiche di altre istituzioni o di ordini professionali, Scuole di specializzazione forense, autorità governative, altri Stati, istituzioni europee e internazionali;
- b) nel settore della formazione permanente, è stata eliminata ogni funzione valutativa, rilevante a fini di progressione di carriera dei magistrati;
- c) sono state conservate l'attività e le strutture della formazione decentrata;
- d) la suddivisione in tre sedi è stata sganciata dal necessario riferimento a

criteri di “competenza territoriale” e potrebbe essere fondata anche su una diversa “competenza per materia” di ciascuna sede, in correlazione con le caratteristiche delle strutture didattiche e residenziali, e con le potenzialità offerte dal contesto territoriale (anche sotto il profilo della sinergia con altre istituzioni);

- e) nella regolamentazione dei compiti assegnati alla Scuola, un ampio spazio è ora dedicato al settore della formazione internazionale;
- f) sono state introdotte alcune significative forme di coordinamento tra la Scuola, il CSM e il Ministro della Giustizia; inoltre, la composizione del Comitato Direttivo è stata “riequilibrata” a favore del CSM, che nomina 7 dei suoi componenti (i restanti 5 sono nominati dal Ministro della Giustizia, che conserva quindi un ruolo importante).

Una visione di insieme rivela, peraltro, che le innovazioni introdotte sono idonee ad incidere in senso positivo più sulle funzioni che sulla struttura della Scuola: un problema, questo, che non va sottovalutato, se si tiene conto dello stretto collegamento intercorrente tra la struttura e le funzioni, anche e soprattutto nella fase “costituente” in cui occorrerà assegnare un contenuto concreto alle previsioni legislative, dando vita a un organismo del tutto nuovo ed esercitando per la prima volta i fondamentali poteri normativi consistenti nella adozione dello statuto e dei regolamenti.

Il primo problema posto dalla costruzione del nuovo organismo, potenzialmente destinato a divenire un luogo privilegiato di dialogo culturale e di crescita professionale per tutta la realtà giudiziaria italiana, è quindi quello del suo adeguamento strutturale: un tema, questo, che condiziona ogni sforzo progettuale, e che deve divenire un obiettivo comune e prioritario per tutte le istituzioni e le categorie coinvolte nell’amministrazione della giustizia.

L’*Ecole Nationale de la Magistrature* francese ha rappresentato il principale modello di riferimento per il processo di riforma dei sistemi di formazione giudiziaria

connesso alle esigenze dettate dal processo di integrazione europea; esso si caratterizza:

a) per l'attribuzione a ciascun magistrato di un diritto alla formazione continua per almeno 5 giorni all'anno;

b) per la sperimentazione di una pluralità di metodologie formative (sessioni "tradizionali", cicli di preparazione, laboratori, iniziative in *partnership* con altre istituzioni, *stages* individuali e collettivi, in particolare presso il Consiglio d'Europa, la Corte europea dei diritti dell'uomo, la Corte Penale Internazionale, Eurojust, l'OLAF, l'Accademia del FBI, ed altro).

Il nuovo modello formativo nella prospettiva europea

A livello internazionale, i modelli organizzativi predisposti nei diversi ordinamenti per la formazione dei magistrati possono essere classificati in quattro categorie:

1) l'istituzione di una Scuola giudiziale, finanziata dal governo ma controllata prevalentemente dalla magistratura, e competente sia per la formazione iniziale, sia per quella permanente; è questo il sistema adottato in Francia (*Ecole Nationale de la Magistrature*), Spagna (*Escuela Judicial*), Portogallo (*Centro de Estudos Judiciários*), nonché in Italia dopo la recente riforma, ed in numerosi paesi dell'Europa centro-orientale, sull'esempio francese;

2) l'affidamento della formazione ad organismi collegiali costituiti nell'ambito degli organi di autogoverno della magistratura: è questo il sistema sperimentato in Danimarca e, prima della riforma, in Italia; si tratta di un modello organizzativo meno strutturato e privo di una sede didattica ufficiale;

3) l'affidamento della formazione ad un dipartimento costituito nell'ambito del Ministero della Giustizia; è questo il sistema adottato in Austria, Olanda, Finlandia;

4) il modello "multiorganizzativo", fondato su una pluralità di organismi, solitamente operanti in stretto raccordo con istituzioni universitarie; è questo il sistema seguito in Canada, U.S.A., Australia.

Il primo modello è quello verso cui si indirizzano le principali linee di tendenza riscontrabili nel panorama europeo. Si tratta del sistema considerato preferibile dal parere sulla “formazione iniziale e continua appropriata dei giudici, a livello nazionale e europeo”, approvato il 27 novembre 2003 dal Consiglio consultivo dei giudici europei, ove si raccomanda che la formazione - sotto la responsabilità generale del potere giudiziario o di un altro organo indipendente - sia assicurata da una specifica struttura, la quale goda di uno statuto di autonomia e sia dotata di un proprio bilancio, che consenta ad essa di definire, di concerto con i giudici, i programmi di formazione e di assicurarne l’attuazione (*“le CCJE recommande que, sous la responsabilité générale du pouvoirjudiciaire ou d’un autre organe indépendant, la formation soit assurée par un établissement particulier bénéficiant d’une certaine autonomie et doive de son propre budget, lui permettant de définir lui-même, en concertation avec les juges, les programmes de formation et d’en assurer la mise en œuvre”*).

Occorre rilevare che il potenziamento della formazione dei magistrati costituisce oggi un importante punto di convergenza tra i sistemi di *common law* e quelli di *civil law*.

In passato, vi erano, in tale settore, vistose differenze, che si ricollegavano alla profonda diversità dei sistemi di reclutamento e dei percorsi professionali della magistratura negli ordinamenti anglosassoni (con giudici scelti fra professionisti del diritto già formati, spesso in età matura, e non sottoposti a controlli particolarmente stringenti dopo la nomina) ed in quelli di matrice europea continentale (con magistrati reclutati in età relativamente giovane, di solito subito dopo gli studi universitari, e soggetti a valutazioni periodiche con conseguenze per la loro carriera).

Oggi si assiste, anche nei meccanismi di selezione, a un graduale avvicinamento tra il modello anglosassone e quello continentale: nel primo si tende progressivamente a reclutare professionisti più giovani e meno esperti, cui si aprono prospettive di accesso ad incarichi giudiziari più elevati, nel secondo si incentiva il

ricorso a forme di reclutamento “laterale” di giuristi esperti e si tende ad un allentamento della pressione “carrieristica”.

Il risultato di questo processo è l’omogeneo accrescimento, nei diversi ordinamenti giuridici, della domanda di formazione - sia iniziale che permanente - della magistratura, con la conseguente trasposizione di modelli organizzativi da un sistema giudiziario all’altro: la “circolazione dei modelli formativi” può oggi avvenire anche a prescindere dalle connotazioni di fondo degli ordinamenti giuridici.

La scelta compiuta dal nostro legislatore in favore della istituzione di una Scuola della magistratura presenta, dunque, una sua indubbia validità sul piano della modernizzazione del sistema e della sua coerenza con le linee-guida riscontrabili a livello europeo.

La nuova struttura, da un lato, potrebbe sviluppare una offerta formativa, grazie ad una struttura permanente a ciò dedicata, che faccia tesoro del patrimonio culturale maturato nell’ambito dell’attività formativa organizzata dal CSM; dall’altro, potrebbe prevenire i rischi di “eterodirezione” che contraddistinguono il modello organizzativo polarizzato sul Ministro della Giustizia.

Il rischio della riforma è, però, quello di trasformare l’autonomia della struttura didattica in una sostanziale autoreferenzialità.

Per ovviare a questo pericolo, è necessario far compiere alla nuova struttura, già nell’ambito della sua fase di implementazione statutaria e organizzativa, un “salto di qualità” che deve investire, contemporaneamente, i settori a) della collaborazione con il CSM, le altre istituzioni e gli organismi internazionali deputati alla formazione; b) della selezione dei formatori (al riguardo, la innovazione consistente nella istituzione di un albo dei docenti può avere effetti positivi in termini di trasparenza delle scelte e di disseminazione del sapere esperienziale); c) della rilevazione dei bisogni formativi; d) dello sviluppo del “diritto alla formazione” di ogni magistrato.

Ebbene, nel concludere il mio intervento, non mi resta che rinnovare l’auspicio affinché il nostro comune lavoro consenta di individuare strumenti

concreti, volti a garantire piena effettività ai diritti soggettivi di cui sono titolari i cittadini d'Europa. Occorre, davvero, che le diverse magistrature europee, in sinergia le une con le altre, forniscano risposte adeguate, in tempi ragionevoli e di elevata qualità, alla crescente domanda di giustizia che viene avanzata dagli utenti di un sistema giuridico-economico che sempre più tende a superare i confini nazionali.

Vi ringrazio per l'attenzione.

On. Avv. Vincenzo Maria Siniscalchi