



## Ordinamento giudiziario

# I programmi di scambio internazionali tra le Autorità Giudiziarie

di [Marco Alma](#)

16 gennaio 2023

---

## I programmi di scambio internazionali tra le Autorità Giudiziarie

di Marco Alma

Sommario: 1. I principi regolatori - 2. La Rete Europea di Formazione Giudiziaria - 3. I programmi di scambio - 3.1. Gli scambi di breve durata - 3.2. Gli scambi di lunga durata - 3.3. Le visite di studio - 4. Il ruolo del CSM e della Scuola Superiore della Magistratura nelle procedure di assegnazione dei magistrati ai programmi di scambio - 4.1. Lo status dei magistrati che partecipano ai programmi di scambio - 4.2. La selezione dei partecipanti agli stage e l'esonero dal lavoro giudiziario - 5. Alcune considerazioni.

### **1. I principi regolatori**

L'articolo 81, paragrafo 2, lettera h), del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), firmato dai 27 paesi dell'UE il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009 prevede che “*L'Unione sviluppa una cooperazione giudiziaria nelle materie civili con implicazioni transnazionali, fondata sul principio di riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziali. (...) 2. Ai fini del paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano, in particolare se necessario al buon funzionamento del mercato interno, misure volte a garantire: (...) h) un sostegno alla formazione dei magistrati e degli operatori giudiziari.*”.

Allo stesso modo l'art. 82, paragrafo 1, lettera c) del medesimo Trattato prevede che “*La cooperazione giudiziaria in materia penale nell’Unione è fondata sul principio di riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e include il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri nei settori di cui al paragrafo 2 e all’articolo 83. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure intese a: (...) c) sostenere la formazione dei magistrati e degli operatori giudiziari*”.

## 2. La Rete Europea di Formazione Giudiziaria

Già prima della sottoscrizione del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea nell’anno 2000, era però stata costituita la Rete Europea di Formazione Giudiziaria (REFG) – in inglese European Judicial Training Network (EJTN) – avente lo scopo di contribuire a promuovere una comune cultura giuridica e giudiziaria europea.

Nel 2005, poi, su iniziativa del Parlamento europeo era stato varato il primo programma di scambio tra le autorità giudiziarie.

Attualmente la REFG rappresenta gli interessi relativi alla formazione di oltre 120.000 giudici, pubblici ministeri, formatori giudiziari e personale giudiziario di Paesi dell’Unione Europea.

In particolare, la REFG dal 2000 ad oggi ha continuato e continuerà anche nel futuro a sviluppare programmi di formazione contenenti le attività volte alla promozione della comprensione dei sistemi giudiziari degli Stati Membri; della mutua comprensione degli strumenti di cooperazione giudiziaria; delle conoscenze linguistiche; dell’elaborazione di strumenti di formazione comuni, dell’approfondimento delle conoscenze nel settore giudiziario.

Più nello specifico, rientrano nell’oggetto della REFG:

- a) la cooperazione in materia di analisi e identificazione dei bisogni in termini di formazione, elaborazione di programmi e di metodologie per attività formative comuni;
- b) la promozione del confronto e dello scambio di conoscenze in merito ai sistemi giudiziari;
- c) lo scambio e la divulgazione delle esperienze nel campo della formazione in ambito giudiziario;
- d) il coordinamento dei programmi e delle attività degli Stati Membri, con particolare riguardo alle iniziative dell’Unione Europea;

e) la fornitura del know-how e delle proprie conoscenze alle istituzioni europee, nazionali ed internazionali.

Deve, poi, essere doverosamente ricordato che l'Unione Europea non solo promuove le predette iniziative di scambio ma ne garantisce la effettiva realizzazione attraverso un importante supporto finanziario, coprendo, attraverso la REFG, le spese di viaggio e di soggiorno dei partecipanti mediante il pagamento di una diaria o, se del caso, rimborsando le spese sostenute sulla base dei costi effettivi.

### **3. I programmi di scambio**

Al fine, come detto, di favorire lo sviluppo di una cultura giuridica e giudiziaria europea comune e di promuovere la conoscenza dei sistemi giuridici e, pertanto, la comprensione, la fiducia e la cooperazione tra i magistrati degli Stati membri dell'UE, nel corso degli anni, è aumentata la possibilità di scambi tra le autorità giudiziarie europee ed annualmente la REFG organizza programmi di scambio di breve durata nell'ambito degli organi giurisdizionali degli Stati membri dell'UE (da 1 a 2 settimane) e periodi di formazione di lunga durata (da 3 a 12 mesi) presso la Corte di giustizia dell'Unione europea, la Corte europea dei diritti umani ed Eurojust.

#### **3.1. Gli scambi di breve durata**

Quanto agli scambi di breve durata negli Stati membri dell'UE gli stessi consistono in:

- a) Scambi generici: gli stessi vengono organizzati individualmente o in gruppi di giudici e pubblici ministeri di diversi Stati membri dell'UE e sono finalizzati a consentire ai partecipanti di ricevere informazioni sul sistema giudiziario del Paese ospitante, di assistere alle udienze e di scambiare idee e informazioni con i colleghi che operano in loco;
- b) Scambi specialistici: gli stessi, in genere della medesima durata degli scambi generici e programmati nel numero di oltre 15 ogni anno, sono finalizzati a consentire ai magistrati di ampliare le proprie competenze in specifici settori del diritto recandosi presso gli uffici giudiziari di altro Stato dell'UE.
- c) Scambi bilaterali: gli stessi, normante di durata di una settimana, sono attivati dai magistrati di propria iniziativa e consistono nel fatto che gruppi di giudici o pubblici ministeri dello stesso tribunale o procura si recano in un ufficio giudiziario di altro Stato membro dell'UE al fine di scambiare esperienze e *best practices* su temi specifici di comune interesse;
- d) Scambi tra i dirigenti di uffici giudiziari: trattasi di attività progettate per Presidenti di Tribunali o di Corti e Procuratori della Repubblica, volte a consentire dibattiti e scambi di

esperienze in materie quali la leadership e la gestione delle risorse umane, la comunicazione e le relazioni con i media, la gestione finanziaria e informatica degli uffici;

e) Scambi tra formatori: trattasi di attività nelle quali i *judicial trainers* possono raccogliere notizie sulle metodologie, sugli strumenti pedagogici e sulla programmazione delle attività di formazione del Paese ospitante, nonché hanno la possibilità di confrontarsi con i colleghi stranieri sulle *best practices* in materia di formazione professionale dei magistrati (giudici e pubblici ministeri) negli Stati membri dell'UE.

Tra le attività di scambio di breve durata in materia di formazione dei magistrati rientra poi un programma specifico denominato AIAKOS rivolto a giudici e pubblici ministeri in fase di tirocinio iniziale (in alcuni Stati prima ancora di essere nominati) oppure ad inizio carriera. Il programma, in genere di durata settimanale, offre ai partecipanti l'opportunità di apprendere il funzionamento di altri sistemi giudiziari e le metodologie formative, consentendo anche di approfondire la conoscenza del diritto dell'UE e degli strumenti di cooperazione giudiziaria, nonché di sviluppare utili contatti con altri giovani colleghi.

### **3.2. Gli scambi di lunga durata**

Quanto agli scambi di lunga durata gli stessi (come detto di durata da 3 a 12 mesi) consistono in stages presso organizzazioni europee e internazionali.

La durata di ogni stage varia a seconda dell'istituzione ospitante ed è stabilita da quest'ultima.

Si tratta di periodi di formazione offerti su base individuale e che si svolgono presso la Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE), la Corte EDU od Eurojust.

Tali tipi di scambi consentono ai partecipanti di cooperare materialmente nelle attività delle istituzioni ospitanti in modo tale da comprenderne appieno i principi e le procedure che ne regolano il funzionamento.

### **3.3. Le visite di studio**

Sempre nell'ambito delle attività di scambio devono, infine, farsi rientrare a pieno titolo anche le visite di studio organizzate per gruppi di partecipanti di diverse nazionalità presso la Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CJEU), la Corte Europea dei diritti dell'Uomo (ECtHR), Eurojust, le Istituzioni Europee a Bruxelles, l'Agenzia Europea per i Diritti Fondamentali (FRA) e la The Hague Conference on Private International Law (HCCH) che consentono ai partecipanti di apprendere nozioni sul funzionamento e sulle procedure delle istituzioni ospitanti.

#### **4. Il ruolo del CSM e della Scuola Superiore della Magistratura nelle procedure di assegnazione dei magistrati ai programmi di scambio**

Il Consiglio Superiore della Magistratura e la Scuola della Magistratura sono membri permanenti della Rete Europea di Formazione Giudiziaria e pertanto cooperano con essa nella concreta realizzazione dei predetti programmi di scambio, sia ospitando magistrati stranieri presso i propri uffici, sia ospitando presso le proprie sedi corsi di formazione organizzati dalla REFG, sia, infine, attivando le procedure di selezione dei magistrati che hanno richiesto di prendere parte alle attività di formazione all'estero ed ai programmi di scambio.

La Scuola Superiore della Magistratura ha, inoltre, compiti propositivi nelle predette attività essendo anche componente eletto del Comitato di pilotaggio della Rete e membro di tutti i gruppi di lavoro (linguistico, civile, penale, metodologie, diritti fondamentali, programmi di scambio).

Sulla premessa, che l’”aggiornamento professionale” costituisce elemento imprescindibile per la valutazione della professionalità del magistrato, e come tale previsto dall’art. 11 del D.Lgs. n.160/2006, sia per la valutazione del parametro della capacità, per il quale rileva anche “il grado di aggiornamento professionale” (lett. a), sia del parametro dell’impegno, per il quale rileva anche la “frequenza ai corsi di aggiornamento” (lett. e) e che quindi la formazione professionale costituisce un compito essenziale del magistrato, il CSM ha però dovuto varare una disciplina *ad hoc* riguardante sia le modalità di partecipazione del Consiglio alla fase di selezione dei partecipanti agli stage di lunga durata organizzati nell’ambito della Rete Europea di Formazione Giudiziaria (REFG), sia la conseguente procedura di autorizzazione all’esonero dal lavoro giudiziario dei magistrati ammessi a partecipare a tali periodi di formazione, il tutto previo chiarimento in ordine allo *status* giuridico dei magistrati che partecipano a tali stage.

Al riguardo, all’esito delle riunioni di un tavolo tecnico istituito tra il Consiglio superiore della magistratura (Sesta e Nona Commissione) e la Scuola superiore della magistratura (SSM), il CSM, con delibera in data 5 maggio 2022 ha approvato un apposito documento intitolato “Disciplina delle modalità attraverso le quali concedere l’esonero durante gli stage di lunga durata organizzati nell’ambito della Rete Europea di Formazione Giudiziaria”.

##### **4.1. Lo status dei magistrati che partecipano ai programmi di scambio**

Con riguardo allo *status* dei magistrati selezionati per gli stage, sulla premessa già sopra evidenziata, che gli stessi non sono retribuiti dall’Unione Europea o dalla REFG, ma ricevono esclusivamente un “per diem” che non costituisce una forma di salario ma che solo consente loro di sostenere le spese di vitto e alloggio durante la permanenza all’estero, il CSM ha ritenuto che il

periodo di partecipazione a tali attività presso istituzioni estere si configura come un compito istituzionale del magistrato e, quanto alla posizione di quest’ultimo, come una delle prestazioni tipiche da svolgersi nell’ambito del rapporto di lavoro.

Con la partecipazione allo stage, del resto, al magistrato non viene conferito alcun incarico, lo stesso non stipula contratti di lavoro con le istituzioni internazionali e non riceve alcuna retribuzione da parte di un ente diverso dallo Stato italiano.

#### **4.2. La selezione dei partecipanti agli stage e l’esonero dal lavoro giudiziario**

Poiché i magistrati italiani che partecipano all'estero ai programmi di scambio di lunga durata presso organismi internazionali non possono, all'evidenza, continuare a lavorare in detto arco temporale presso gli uffici di appartenenza, ciò rende necessario che detta partecipazione sia oggetto di un previo provvedimento autorizzativo del CSM e del contestuale esonero dal lavoro giudiziario.

In tale prospettiva il CSM sottolineato la necessità della previsione di momenti di interlocuzione con il Consiglio stesso, da parte delle istituzioni che selezionano i magistrati per queste attività ed ha, altresì, ritenuto la necessità di introdurre con la menzionata circolare una disciplina specifica in materia che tenga conto della durata dell'esonero, che preveda l'introduzione di un meccanismo selettivo della valutazione di condizioni ostable di carattere soggettivo (mutuate da quelle previste dalla circolare in materia di incarichi extragiudiziari) o di carattere oggettivo, relative alla considerazione del disagio che la prolungata assenza del magistrato produce sull'ufficio di provenienza.

Il meccanismo di selezione dei magistrati passa quindi attraverso diverse fasi espressamente regolamentate.

Innanzitutto, la Scuola Superiore della Magistratura, nell'ambito delle competenze in tema di formazione internazionale dei magistrati ad essa conferite dall'articolo 2 del d.Lgs. 30 gennaio 2006, n. 26, deve provvedere a disporre annualmente la pubblicazione di un bando per la selezione dei candidati agli stage di lunga durata sulla base dei criteri stabiliti dalla REFG.

I criteri di selezione per gli stage di lungo termine, in genere legati a requisiti di anzianità e di esperienza oltre che di adeguate conoscenze linguistiche, sono infatti annualmente definiti dalla stessa REFG.

Salvi i requisiti previsti dalla REFG per ogni singolo stage, il CSM ha poi stabilito che possono presentare la propria candidatura i magistrati che abbiano maturato almeno la prima

valutazione di professionalità alla data del termine fissato per la presentazione delle dichiarazioni di disponibilità, salvo il necessario conseguimento della predetta valutazione di professionalità al momento della nomina. Mentre gli aspiranti che abbiano maturato, ma non conseguito, la prima valutazione di professionalità potranno richiedere al Consiglio Superiore della Magistratura la trattazione anticipata della relativa pratica contestualmente alla dichiarazione di disponibilità.

Chi è intenzionato a presentare la propria candidatura è tenuto, poi, ad informare preventivamente per iscritto il dirigente dell'ufficio giudiziario di appartenenza ed a richiedere allo stesso la formulazione del relativo parere.

Il dirigente dell'Ufficio giudiziario di appartenenza del candidato dovrà quindi trasmettere detto parere al Consiglio Superiore della Magistratura, entro dieci giorni dalla richiesta, curando di indicare:

- eventuali impedimenti di natura organizzativa, specificamente dettagliati;
- se il magistrato, alla data del bando, sia impegnato nella trattazione di procedimenti, processi o affari tali che il suo allontanamento, tenuto conto del periodo di svolgimento dello stage, possa nuocere gravemente agli stessi;
- se nell'anno che precede la data del bando siano maturati ritardi nel deposito dei provvedimenti o comunque nel compimento di attività giudiziarie (allegando un eventuale prospetto dei ritardi, indicativo di numero e durata degli stessi).

Allo stesso tempo, la Scuola Superiore della Magistratura, ricevute le candidature, le trasmette immediatamente e comunque entro 5 giorni dalla loro ricezione al CSM, per consentire l'attiva partecipazione del Consiglio nella fase di preselezione dei candidati.

Il Consiglio, acquisite le candidature ed i pareri dei dirigenti degli uffici giudiziari, entro 15 giorni dalla ricezione - e comunque in tempo utile per la trasmissione delle candidature alla REFG - comunica alla SSM eventuali impedimenti di natura soggettiva o derivanti da esigenze di servizio o organizzative, esponendone le ragioni.

Tra gli impedimenti di natura soggettiva, la menzionata circolare del CSM, analogamente a quanto disposto dall'articolo 10 della circolare in materia di incarichi extragiudiziari menziona espressamente:

- a) la pendenza di un procedimento penale a seguito di iscrizione nominativa nel registro degli indagati;

- b) la pendenza di procedimenti disciplinari nell'ambito dei quali sia stata avanzata richiesta di fissazione dell'udienza di discussione;
- c) l'inizio – disposto con l'invio della relativa comunicazione all'interessato - della procedura di trasferimento d'ufficio nel caso previsto dalla seconda parte del primo capoverso dell'art 2 del regio decreto n. 511 del 31 maggio 1946, ovvero l'intervenuta delibera di trasferimento ai sensi di tale normativa;

Sono ritenuti altresì ostativi alla designazione i casi previsti dall'articolo 10 punti 2 (sottoposizione dell'interessato alle misure della custodia cautelare in carcere, arresti domiciliari e/o della sospensione dalle funzioni e dallo stipendio), 3 (condanna dell'interessato con sentenza definitiva per delitto non colposo negli ultimi 10 anni, oppure magistrato sanzionato disciplinarmente negli ultimi cinque anni computati a decorrere dalla sentenza definitiva e/o trasferito d'ufficio in via cautelare negli ultimi 3 anni computati a decorrere dalla data di pronuncia ditale provvedimento cautelare) e 4 (quando la condanna per delitto non colposo o la condanna disciplinare, per la gravità del fatto o per la relazione tra il fatto e la natura dell'incarico, possono pregiudicare per ciò solo la credibilità del magistrato o il prestigio dell'ordine giudiziario) della Circolare in materia di incarichi giudiziari, con le eccezioni ivi previste.

Non devono, poi, sussistere anche impedimenti di natura oggettiva in relazione alle esigenze di servizio ed organizzative dell'Ufficio giudiziario in cui il magistrato presta servizio, anche tenuto conto del parere del Dirigente dell'Ufficio.

In particolare, sono da ritenersi impedimenti derivanti da esigenze di servizio:

- l'eventuale sussistenza, nell'anno antecedente alla data dell'interpello, di ritardi nel deposito dei provvedimenti, che siano significativi per durata o per numero, la cui sussistenza dovrà essere verificata sulla base del parere rilasciato dal dirigente dell'ufficio;
- il fatto che il magistrato, alla data della richiesta, sia impegnato nella trattazione di procedimenti, processi o affari di particolare complessità tali che, anche tenuto conto della fase di avanzata trattazione dei procedimenti e tenuto conto del periodo in cui lo stage avrà luogo e della durata dello stesso, possa ritenersi che l'allontanamento del magistrato potrebbe nuocere gravemente agli stessi.

È, infine, considerato impedimento di natura organizzativa, tenuto conto del periodo in cui lo stage avrà luogo e della durata dello stesso, ed in ogni caso nell'ipotesi di stage di durata

superiore ai sei mesi, la provenienza da una sede di servizio che presenti un indice di scopertura dell'organico superiore al 20%; per sede di servizio si intende l'ufficio giudicante o requirente cui il magistrato è assegnato, rimanendo irrilevanti eventuali destinazioni in applicazione distrettuale o extradistrettuale. L'indice di scopertura è computato sull'organico, compresi i posti semidirettivi, tenendo conto anche delle assenze per aspettativa o per congedo straordinario, ovvero le ipotesi diesonero totale dal lavoro. Gli eventuali esoneri parziali sono computati pro quota.

Solo all'esito del vaglio da parte del CSM la Scuola Superiore della Magistratura potrà comunicare alla Rete Europea di Formazione Giudiziaria "l'elenco dei candidati proposti per lo stage di lungo termine", tra i quali potranno essere selezionati i partecipanti da parte dell'istituzione ospitante.

L'ammissione al tirocinio di magistrati italiani è comunque eventuale, essendo rimessa la decisione finale sull'ammissione esclusivamente alle autorità ospitanti.

Una volta ricevuta la comunicazione dell'ammissione, il CSM disporrà l'esonero dal lavoro giudiziario del magistrato ammesso al programma di scambio di lunga durata.

Si è, altresì, contemplata la possibilità che, in una fase post selettiva, il Consiglio accerti la sopravvenienza di impedimenti ostativi di "particolare gravità" che implicano l'immediata comunicazione alla REFG per le conseguenti determinazioni.

Infine, il magistrato che ha partecipato ad uno degli stage di lunga durata sarà tenuto a redigere, alla scadenza del primo semestre se si tratta di stage annuale, e comunque nel termine di 30 giorni dalla cessazione dello stage, una relazione descrittiva delle attività svolte.

## 5. Alcune considerazioni

Si evince da quanto sopra esposto una comprensibile tensione nel rapporto tra le fondamentali quanto imprescindibili esigenze formative dei magistrati anche in campo internazionale e le esigenze operative degli uffici giudiziari che indubbiamente sono chiamati ad ulteriori sforzi lavorativi qualora uno dei loro componenti debba allontanarsi per mesi dal posto di lavoro.

E' il CSM - e non potrebbe essere altrimenti - che è chiamato a rivestire il difficile ruolo di bilanciamento tra l'esigenza di una giustizia rapida ed efficiente che può trovare ostacoli nell'allontanamento temporaneo di magistrati dalle ordinarie attività lavorative e quella di avere magistrati professionalmente e culturalmente preparati anche in campo internazionale, destinati ad elevare la qualità (e talvolta anche a velocizzare la tempistica) di alcune attività giudiziarie.

Un delicato ruolo in materia è poi anche rivestito dai dirigenti degli uffici giudiziari che, come visto, con i loro pareri possono di fatto bloccare l'ammissione dei magistrati ai programmi di scambio. Talvolta può incidere nella formulazione dei pareri anche un approccio culturale di segno negativo verso l'attività di formazione, da taluni vista come secondaria rispetto alle esigenze di produttività giudiziaria che certi uffici sono da sempre chiamate a perseguire.

Vi è poi un altro aspetto che deve essere segnalato che è quello relativo alla impossibilità di ammettere ai programmi di scambio i magistrati provenienti da una sede di servizio che presenti un indice di scopertura dell'organico superiore al 20%.

Se anche in questo caso le ragioni di tale previsione regolamentare sono facilmente comprensibili tuttavia le stesse finiscono inevitabilmente per porsi in contrasto con le possibilità formative che dovrebbero spettare in misura eguale a tutti i magistrati senza danneggiare coloro che – di certo per fattori da loro non dipendenti – si trovano ad operare in uffici (spesso di piccole dimensioni o collocati in particolari aree del Paese) caratterizzati da una scopertura di organico superiore al 20%.

Resta solo da ricordare che è oramai obsoleta la figura del magistrato chiamato ad occuparsi di vicende esclusivamente legate a ristretti ambiti territoriali.

L'evoluzione sociale, commerciale ma anche quella criminale, portano sempre più i magistrati a confrontarsi con una casistica giudiziaria, sia nel settore civile che in quello penale, che travalica i confini nazionali.

I problemi di cooperazione internazionale devono oggi essere affrontati dai magistrati con un approccio moderno da operatori “europei” della giustizia – diremmo con una “mentalità europea” - che si muove tra convenzioni e decisioni delle Corti Europee all'interno di un comune spazio di libertà, sicurezza e giustizia richiamato dal titolo V del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

Il tutto non può che passare attraverso una attività di formazione in campo internazionale destinata alla diffusione ed all'apprendimento di regole e di modus operandi che non può prescindere dalla conoscenza delle Istituzioni europee e del loro funzionamento. Una conoscenza implementabile solo mediante la partecipazione a specifici stage e programmi di scambio da realizzarsi in loco.

La partecipazione ai programmi di scambio internazionali tra i magistrati è quindi oggi una parte imprescindibile della formazione professionale e non si può che auspicare che la stessa sia vieppiù implementata.

---