

I

(Risoluzioni, raccomandazioni e pareri)

RISOLUZIONI

CONSIGLIO

Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio relativa alla formazione dei giudici, dei procuratori e degli operatori giudiziari nell'Unione europea

(2008/C 299/01)

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA E I RAPPRESENTANTI DEI GOVERNI DEGLI STATI MEMBRI RIUNITI IN SEDE DI CONSIGLIO,

considerando quanto segue:

- (1) I giudici e i procuratori nazionali svolgono un ruolo cruciale nel garantire il rispetto del diritto dell'Unione europea. L'interazione efficiente tra i magistrati nazionali e la Corte di giustizia delle Comunità europee nel quadro del procedimento per ottenere una pronuncia in via pregiudiziale della Corte di giustizia europea sulla validità e/o sull'interpretazione delle disposizioni del diritto europeo è di primaria importanza al fine di assicurare la coerenza dell'ordinamento giuridico europeo. In tale contesto, va sottolineata l'esistenza di un procedimento di pronuncia pregiudiziale urgente applicabile ai riferimenti riguardanti lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.
- (2) Il Consiglio europeo, riunito a Tampere nell'ottobre 1999, ha messo la creazione dello spazio di giustizia, libertà e sicurezza al primo posto dell'agenda politica. Al fine di raggiungere questo obiettivo, il Consiglio europeo ha indicato il principio del reciproco riconoscimento come fondamento della cooperazione giudiziaria nell'Unione europea tanto in materia civile quanto in materia penale.
- (3) I tribunali, le procure e le altre autorità nazionali competenti di tutta l'Unione europea possono emanare decisioni in varie fasi dei procedimenti civili e penali. In virtù del principio del reciproco riconoscimento, queste decisioni sono riconosciute ed eseguite, in conformità dell'atto legislativo applicabile, in uno Stato membro diverso da quello in cui sono state pronunciate. Tutti i giudici e i procuratori dell'Unione europea potrebbero quindi dover eseguire decisioni, nel settore sia civile che penale, pronunciate in un altro Stato membro.
- (4) Ai fini di una giusta applicazione del principio del reciproco riconoscimento, gli Stati membri e le loro autorità giudiziarie devono avere fiducia reciproca nei rispettivi

sistemi giudiziari. Inoltre, l'intensificazione della cooperazione giudiziaria, come i contatti diretti tra le autorità giudiziarie, segnatamente tramite le reti giudiziarie europee ed Eurojust, può avvenire soltanto se esiste un clima di fiducia e di comprensione reciproche tra le autorità giudiziarie.

- (5) Il programma dell'Aia del 2004 ⁽¹⁾ ha sottolineato la necessità di rafforzare la fiducia reciproca richiedendo sforzi espliciti per migliorare la comprensione reciproca tra le autorità giudiziarie e i vari ordinamenti giuridici, di promuovere programmi di scambio per queste autorità e di includere sistematicamente una componente dell'Unione europea nella loro formazione.
- (6) La comunicazione della Commissione europea, del 29 giugno 2006 ⁽²⁾, sulla formazione giudiziaria nell'Unione europea ha sottolineato la necessità di sviluppare la formazione giudiziaria per rendere effettivi, nonché visibili, i progressi compiuti nella realizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. La comunicazione ha evidenziato, in particolare, l'esigenza di migliorare la conoscenza degli strumenti giuridici dell'Unione europea da parte degli operatori del settore, la comprensione reciproca degli ordinamenti giuridici degli Stati membri e la formazione linguistica. Pur sottolineando che compete in primo luogo agli Stati membri provvedere a integrare pienamente la dimensione europea nelle attività nazionali, la comunicazione ha evidenziato anche la necessità di sviluppare un tipo di formazione più integrata, concepita e messa in pratica a livello europeo.
- (7) La fiducia reciproca si fonda segnatamente sulla certezza che tutti i giudici, i procuratori e gli operatori giudiziari (quali ausiliari e sostituti, assistenti giudiziari e cancellieri) dell'Unione europea ricevono una formazione adeguata. La formazione di giudici, procuratori e operatori giudiziari costituisce quindi uno strumento essenziale per promuovere il reciproco riconoscimento.

⁽¹⁾ GU C 53 del 3.3.2005, pag. 1.

⁽²⁾ COM(2006) 356 definitivo.

- (8) Una formazione giudiziaria adeguata presuppone in particolare che tutti i giudici, i procuratori e gli operatori giudiziari abbiano una conoscenza sufficiente degli strumenti di cooperazione europea e facciano pieno uso del diritto primario e derivato dell'Unione europea. Tale formazione dovrebbe riguardare tutti gli aspetti rilevanti per lo sviluppo del mercato interno e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Essa dovrebbe contribuire all'adeguata conoscenza del diritto e dell'ordinamento giuridico degli altri Stati membri dell'Unione europea e promuovere corsi pertinenti di diritto comparato.
- (9) A seguito dell'entrata in vigore del trattato sull'Unione europea, numerosi organismi europei, quali l'Accademia di diritto europeo (ERA) e il Centro europeo per la magistratura e le professioni giuridiche dell'Istituto europeo di amministrazione pubblica (IEAP), organizzano formazioni destinate alle professioni forensi e agli operatori giudiziari e riguardanti essenzialmente il diritto europeo primario e derivato.
- (10) La rete europea di formazione giudiziaria (REFG), fondata nell'ottobre 2000, è un'associazione che comprende le istituzioni degli Stati membri responsabili della formazione dei giudici e dei procuratori. Il suo obiettivo è promuovere e organizzare i programmi di formazione europei per i giudici e i procuratori degli Stati membri e i loro formatori. La REFG organizza a tal fine la compilazione di un catalogo contenente le opportunità di formazione transfrontaliere. La REFG è altresì responsabile dell'attuazione di un programma di scambio per le autorità giudiziarie.
- (11) Il programma dell'Aia ha indicato che la REFG dovrebbe essere sostenuta dall'Unione. Nella risoluzione del 24 settembre 2002 ⁽¹⁾, il Parlamento europeo ha sottolineato l'importanza della REFG.
- (12) Dal 1996 i programmi finanziari dell'Unione europea hanno sostenuto la formazione giudiziaria sviluppata dagli istituti nazionali di formazione e dagli organismi europei come l'ERA, l'IEAP e la REFG. La decisione 2007/126/GAI del Consiglio, del 12 febbraio 2007, che istituisce per il periodo 2007-2013 il programma specifico «Giustizia penale», quale parte del programma generale su diritti fondamentali e giustizia ⁽²⁾, ha istituito una sovvenzione di funzionamento per la REFG. Anche l'ERA e l'IEAP sono sostenuti su base regolare dal bilancio comunitario. Specifici accordi quadro di partenariato sono stati conclusi tra la Commissione europea e l'IEAP, l'ERA e la REFG. Quest'ultima è il partner privilegiato nell'attuazione del programma di scambio per le autorità giudiziarie e ne andrebbe quindi potenziata l'efficienza.
- (13) Gli organismi nazionali incaricati della formazione giudiziaria rimangono nondimeno i vettori privilegiati per la diffusione di una base comune di conoscenze teoriche e di applicazioni pratiche nonché, più in generale, di una cultura giudiziaria europea comune che, pur basata sull'unità tramite il diritto europeo, riconosca nel contempo i diversi ordinamenti giuridici e giudiziari degli Stati membri.
- (14) Al fine di promuovere una reale fiducia reciproca tra gli attori giudiziari degli Stati membri, è importante adottare una definizione della formazione quanto più ampia possibile, volta ad instaurare una cultura giudiziaria europea comune. Basata su valori e tradizioni comuni, tale cultura giudiziaria europea comune dovrebbe tra l'altro promuovere la capacità di giudici, procuratori e operatori giudiziari di dimostrare apertura verso la cultura e le tradizioni giuridiche degli altri Stati membri e di trattare le pertinenti questioni deontologiche.
- (15) Nella risoluzione del 9 luglio 2008 sul ruolo del giudice nazionale nel sistema giudiziario europeo ⁽³⁾, il Parlamento europeo ha evidenziato la conoscenza insufficiente del diritto europeo da parte dei giudici e dei procuratori, dovuta al fatto che pochi tra di essi hanno ricevuto una formazione adeguata in questo settore. Anche le relazioni di valutazione reciproca hanno dimostrato che i giudici, i procuratori e gli operatori giudiziari degli Stati membri dell'Unione europea non sempre sono sufficientemente a conoscenza del diritto europeo e che, in generale, non ricorrono in maniera sufficiente agli organismi europei a disposizione, come Eurojust e le reti giudiziarie europee, segnatamente al fine di risolvere più facilmente le questioni procedurali.
- (16) L'importanza dell'ulteriore sviluppo di una cultura giudiziaria europea ha ancora una diffusione insufficiente presso i giudici, i procuratori e gli operatori giudiziari degli Stati membri, e il senso di appartenenza e di contribuzione a uno spazio giudiziario comune deve essere ulteriormente rafforzato.
- (17) La formazione nelle lingue ufficiali dell'Unione europea, diverse dalla madrelingua della persona interessata, è molto importante per i giudici, i procuratori e gli operatori giudiziari, tra l'altro per permettere e facilitare i contatti diretti tra le autorità giudiziarie dei diversi Stati membri e per creare un interesse e un'apertura nei confronti della cultura e delle tradizioni giuridiche degli altri Stati membri. La formazione linguistica può anche contribuire a far sì che i giudici, i procuratori e gli operatori giudiziari possano partecipare a programmi di scambio nonché ad attività di formazione che si svolgono in altri Stati membri.
- (18) È essenziale che le altre professioni forensi, come gli avvocati, ricevano una formazione adeguata in materia di diritto europeo. Tuttavia, nella maggioranza degli Stati membri queste professioni sono esse stesse responsabili dell'organizzazione della propria formazione. Sembra pertanto opportuno non includerle nel campo di applicazione della presente risoluzione. Ciò non dovrebbe tuttavia precludere che le autorità nazionali e l'Unione europea sostengano anche finanziariamente la formazione di queste altre professioni forensi in materia di diritto europeo, fermo restando che la loro indipendenza non dovrebbe esserne compromessa.

⁽¹⁾ GUC 273 E del 14.11.2003, pag. 99.

⁽²⁾ GUL 58 del 24.2.2007, pag. 13.

⁽³⁾ Non ancora pubblicata nella Gazzetta ufficiale.

- (19) I giudici e i procuratori svolgono compiti distinti negli Stati membri. La presente risoluzione non obbliga perciò in alcun modo gli Stati membri ad organizzare una formazione comune per queste due categorie.
- (20) La presente risoluzione dovrebbe contenere una clausola di revisione sull'applicazione dei presenti orientamenti. Alla luce di tale revisione si dovrebbero adottare misure appropriate per migliorare ulteriormente la situazione se e ove necessario.
- (21) Alla luce di quanto sopra, occorre agire riguardo alla formazione dei giudici, dei procuratori e degli operatori giudiziari,

ADOTTANO LA PRESENTE RISOLUZIONE:

1. Nell'organizzazione della formazione destinata a giudici, procuratori e operatori giudiziari (quali ausiliari e sostituti, assistenti giudiziari e cancellieri), fatte salve l'indipendenza della magistratura e le diverse organizzazioni giudiziarie nell'Unione europea, gli Stati membri dovrebbero aderire agli orientamenti qui di seguito illustrati.
2. Tali orientamenti sono intesi al conseguimento dei seguenti obiettivi generali:
 - a) contribuire allo sviluppo di una genuina cultura giudiziaria europea, basata sulla diversità degli ordinamenti giuridici e giudiziari degli Stati membri e sull'unità tramite il diritto europeo;
 - b) migliorare la conoscenza del diritto primario e derivato dell'Unione europea tra giudici, procuratori e operatori giudiziari, anche tramite la promozione della conoscenza dei procedimenti dinanzi alla Corte di giustizia europea, in particolare del procedimento per ottenere una pronuncia pregiudiziale sulla validità e/o sull'interpretazione delle disposizioni del diritto europeo;
 - c) promuovere da parte di giudici, procuratori e operatori giudiziari, tramite una formazione appropriata, l'applicazione del diritto europeo nel pieno rispetto dei diritti fondamentali e dei principi riconosciuti dall'articolo 6 del trattato sull'Unione europea e rispecchiati nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea;
 - d) favorire la conoscenza degli ordinamenti giuridici e del diritto degli altri Stati membri, specie promuovendo corsi pertinenti di diritto comparato;
 - e) migliorare le competenze linguistiche di giudici, procuratori e operatori giudiziari in tutta l'Unione europea;
 - f) favorire un approfondimento collettivo delle problematiche comuni ai giudici, ai procuratori e agli operatori giudiziari;
3. Gli Stati membri dovrebbero prendere tutte le iniziative praticabili per garantire che i loro organismi nazionali di formazione dei giudici, dei procuratori e degli operatori giudiziari, sulla base degli sforzi precedentemente compiuti,
 - a) divulgino informazioni sugli ordinamenti giuridici e sul diritto degli altri Stati membri dell'Unione europea, ad esempio istituendo corsi di diritto comparato;
 - b) aumentino l'apertura dei programmi di formazione nazionali ai giudici, procuratori e operatori giudiziari degli altri Stati membri;
 - c) sviluppino e stimolino gli scambi diretti tra giudici, procuratori e operatori giudiziari di vari Stati membri, anche attraverso la partecipazione attiva al programma di scambio per le autorità giudiziarie ⁽¹⁾, promuovendo i «gemellaggi» e mediante ogni altro mezzo appropriato;
 - d) sviluppino efficacemente, con qualsiasi mezzo idoneo, la rete europea di formazione giudiziaria (REFG) e partecipino attivamente alle sue attività.
4. Per realizzare gli obiettivi generali sopra descritti, gli Stati membri dovrebbero incoraggiare ed eventualmente elaborare nuove azioni pratiche nell'intento di:
 - a) sottolineare la dimensione europea delle funzioni giudiziarie, in particolare:
 - a. inserendo la formazione in diritto europeo nei rispettivi programmi nazionali di formazione iniziale, se esistono, e nei rispettivi programmi e curricula di formazione continua, tenendo debitamente conto, a tale riguardo, degli orientamenti che la REFG deve definire a tal fine e utilizzando appieno l'esperienza degli istituti di formazione esistenti;
 - b. estendendo agli operatori giudiziari, se del caso, il programma di scambio di cui al punto 3, lettera c);
 - c. promuovendo, tra i giudici, i procuratori e gli operatori giudiziari, la conoscenza di almeno un'altra lingua ufficiale dell'Unione europea, in particolare tramite i programmi di formazione, e favorendo tale conoscenza se e quando opportuno, tenendo conto delle specificità del sistema giuridico e giudiziario dello Stato membro interessato, per esempio nell'ambito dell'assunzione di giudici, procuratori e operatori giudiziari e durante le fasi di valutazione;

⁽¹⁾ Programma di scambio per le autorità giudiziarie fondato sull'articolo 49, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU L 248 del 16.9.2002, pag. 1).

- d. favorendo la conoscenza degli ordinamenti giuridici e del diritto degli altri Stati membri;
 - e. sostenendo l'apprendimento in materia di strumenti di giustizia elettronica europei;
 - f. incoraggiando l'apprendimento elettronico e utilizzando tecniche moderne;
- b) adottare programmi di formazione comune europea, il cui contenuto dovrebbe essere determinato dalla REFG e la cui attuazione dovrebbe essere assicurata dalla stessa e/o dai suoi membri, quali:
- a. uno o più moduli di formazione comune;
 - b. un programma di formazione comune previsto per specifiche categorie di professionisti del settore quali gli operatori giudiziari di alto livello, i magistrati specializzati o i procuratori e i formatori;
 - c. un programma di formazione comune di breve durata che riunisca giudici, procuratori e operatori giudiziari di vari Stati membri («classi europee»), la cui organizzazione dovrebbe inizialmente essere affidata agli organismi nazionali di formazione.
5. La REFG ed i suoi membri dovrebbero svolgere un ruolo importante nell'attuazione pratica di questi orientamenti. A tal fine, si dovrebbero adottare misure appropriate per rafforzare la REFG.
6. Al fine di raggiungere i suddetti obiettivi, gli Stati membri sono invitati a prendere le misure necessarie a permettere ai membri della REFG di aumentare l'importo dei loro rispettivi contributi finanziari alla rete ed assicurarne così un funzionamento sostenibile.
7. La Commissione e gli Stati membri sono invitati a considerare la possibilità di rivedere le procedure amministrative per l'assegnazione dei fondi comunitari a progetti di formazione destinati a giudici, procuratori e operatori giudiziari, segnatamente a quelli organizzati da organismi con i quali la Commissione ha concluso partenariati quadro, in particolare l'ERA, l'IEAP e la REFG, al fine di semplificare ulteriormente tali procedure e permettere che i fondi disponibili siano assegnati entro termini più brevi.
8. Si invitano gli Stati membri e la Commissione ad assicurare la rapida attuazione della presente risoluzione. A tal fine, la presidenza e la Commissione sono altresì invitate a prendere i contatti necessari con gli organi di formazione europei.
9. Il Consiglio prende in esame l'applicazione dei presenti orientamenti al più tardi quattro anni dopo la loro adozione, sulla base di una relazione presentata dalla Commissione. Alla luce dei risultati di tale esame, si dovrebbero adottare misure appropriate per migliorare ulteriormente la situazione se e ove necessario.
-