

Incontro con i magistrati italiani che, in posizione di fuori ruolo o no, svolgono incarichi presso organizzazioni ed istituzioni internazionali.

(Risoluzione del 26 luglio 2006)

Il Consiglio superiore della magistratura, nella seduta del 26 luglio 2006, ha approvato la seguente risoluzione:

«Il Consiglio superiore della magistratura ha nel tempo assunto deliberazioni che autorizzano magistrati italiani a svolgere, principalmente in posizione di fuori ruolo, attività presso le istituzioni di altri Paesi e presso istituzioni e organismi internazionali. La rilevanza istituzionale e l'eterogeneità delle attività svolte dai magistrati autorizzati si sono accresciute nel tempo, così come nel tempo si è accresciuta l'attività che lo stesso Consiglio destina alla dimensione legale e giudiziaria internazionale, in particolare in ambito europeo. I sempre più ampi e stretti rapporti fra la giurisdizione nazionale e quella sopranazionale, la diretta incidenza delle convenzioni internazionali e della normazione e giurisprudenza europea sul sistema giuridico e sulla giurisprudenza nazionale costituiscono una realtà le cui dimensioni e la cui importanza non hanno bisogno di essere ulteriormente specificate.

E' in questo contesto che ancora negli ultimi anni sono andati intensificandosi i rapporti fra la magistratura del nostro Paese e quelle dei Paesi europei ed extraeuropei, con forme di scambio e di collaborazione dirette e con relazioni istituzionali che hanno assunto una rilevante complessità e delicatezza. Viene qui in luce, innanzitutto, la crescita quantitativa e qualitativa conosciuta della Cooperazione giudiziaria, istituto che ha ricadute dirette sull'andamento di specifici procedimenti giudiziari e sulla qualità della giurisdizione del nostro Paese nel suo complesso. Né può essere dimenticato lo sviluppo delle forme di attività giudiziaria comune. Questi due esempi appaiono sufficienti per sottolineare come l'attività internazionale dei magistrati, e la predisposizione di strumenti, quale ad esempio il magistrato di collegamento, presentino connessioni dirette e decisive per la tutela dell'effettività e della stessa indipendenza della giurisdizione italiana nell'esercizio concreto che essa conosce all'interno del panorama internazionale.

L'esistenza di una simile e diretta connessione degli strumenti di cooperazione giudiziaria con l'effettività e l'indipendenza della giurisdizione non può far passare in secondo piano l'importanza delle attività di preparazione e redazione della normazione sovranazionale che si sviluppa attraverso le forme più diverse, dalla produzione di direttive e norme quadro fino alla emanazione di convenzioni internazionali e di accordi bilaterali o multilaterali. Anche con riferimento a queste attività i magistrati possono e debbono fornire un contributo di valori, conoscenze e professionalità che li caratterizza e che costituisce, ormai presso tutti Paesi occidentali, uno strumento prezioso se non insostituibile.

Un altro campo che oggi assume un rilievo particolare è quello di iniziative di cooperazione in favore di Paesi che richiedono interventi di supporto al fine di ricostruire o rafforzare le proprie istituzioni e, in particolare, quelle legate alla giurisdizione. Le forme che tali interventi vanno assumendo sono diverse e le richieste di possibile interesse per il nostro Paese sono senza dubbio in rapido aumento. Anche in questo caso la partecipazione di magistrati qualificati rappresenta un fattore essenziale per il successo delle iniziative, senza dimenticare che si è in presenza di attività che forniscono un grande arricchimento professionale per il singolo magistrato e, se inserite in un programma complessivo, per l'intera giurisdizione italiana.

A questo proposito occorre prendere atto che alcuni Paesi europei, certamente in ciò agevolati da diversi assetti istituzionali, hanno intrapreso ormai da tempo politiche attente e

coerenti che prevedono forti incentivazioni per la presenza di magistrati sia presso le istituzioni dei singoli Paesi membri dell'Unione e di Paesi diversi con cui esistono forti rapporti bilaterali sia presso le istituzioni e gli organismi internazionali.

Per tali ragioni il Consiglio avverte oggi con forza l'esigenza di effettuare una ricognizione del panorama complessivo in cui si colloca la presenza dei magistrati italiani presso le istituzioni di altri Paesi nonché presso le istituzioni e gli organismi internazionali.

A questo fine è stata programmata una riunione presso la sede del Consiglio per la giornata del 12 giugno 2006. Ragioni di economia e di praticabilità hanno consigliato di contenere il numero dei magistrati invitati, pur garantendo la rappresentatività più ampia delle realtà interessate. Per la migliore riuscita dell'iniziativa ai magistrati invitati si è chiesto di rappresentare le problematiche della istituzione o dell'organismo presso il quale operano, eventualmente consultando preventivamente i colleghi che non è stato possibile far partecipare direttamente alla riunione.

Le informazioni che il Consiglio intendeva acquisire nel corso dei lavori riguardano, in via puramente indicativa, sia il contesto istituzionale in cui i magistrati si collocano sia le caratteristiche operative dell'attività svolta sia eventuali aspetti problematici (di relazione, di funzionalità, etc.) e possibili indicazioni propositive, con riguardo essenzialmente alle competenze consiliari, ivi compresi i poteri di iniziativa che al Consiglio sono attribuiti dall'art. 10, comma 2, della legge del 1958, n. 195. In questa prospettiva si è chiesto ai partecipanti all'incontro anche di predisporre una nota sintetica con eventuali allegati in cui dare conto degli elementi essenziali che intendevano portare a conoscenza del Consiglio ed ogni opportuna valutazione.

L'opportunità e l'importanza dell'iniziativa sono state sottolineate da tutti i magistrati intervenuti, i quali, indipendentemente dalla natura e dalla localizzazione dell'incarico ricoperto, considerano il Consiglio superiore un interlocutore indispensabile e finora non sufficientemente presente nel corso dell'esperienza che ciascuno di essi sta maturando.

Deve osservarsi preliminarmente che pressoché tutti i magistrati che operano presso le istituzioni comunitarie svolgono compiti a diretto contatto con la giurisdizione. In alcuni casi si tratta di compiti di supporto alle autorità italiane con riferimento all'attività della Corte di giustizia o della Corte per i diritti dell'uomo, in altri i magistrati fanno parte di istituzioni che hanno compiti parzialmente giurisdizionali (è il caso di Eurojust, come riconosciuto dalle stesse deliberazioni consiliari e come confermato, tra l'altro, dalle funzioni di intervento in materia di rogatoria) oppure compiti amministrativi con espressi riflessi sulla giurisdizione (è il caso dell'Olaf, che non solo svolge compiti che richiedono un coordinamento con le indagini penali nazionali, ma che forma atti amministrativi di investigazione che hanno valore di prova penale). Ed anche nei casi in cui il rapporto con la giurisdizione è mediato da ruoli amministrativi, come si verifica per il responsabile della Segreteria del Commissario europeo oppure per gli addetti ai servizi della Commissione, va sottolineato come tali attività si ricolleghino ai più alti livelli a quelle che in sede comunitaria incidono sulla genesi e sulle ricadute di una normazione che ha diretta applicazione nel nostro Paese.

Analoghe considerazioni possono farsi per i magistrati che operano presso le articolazioni o le missioni delle Nazioni Unite. In più casi si è in presenza di funzioni giurisdizionali direttamente svolte presso Corti internazionali o presso Corti nazionali che possono operare solo grazie al contributo di magistrati di altri Paesi, ed in altri casi si è in presenza di posizioni che forniscono un contributo tecnico diretto alla genesi e all'evoluzione della normazione internazionale.

Né va sottovalutato il diretto apporto alla giurisdizione che la magistratura italiana ha fornito mediante altre esperienze maturate durante missioni effettuate presso le istituzioni giudiziarie, gli organismi di formazione della magistratura e le strutture internazionali di supporto che operano in Paesi terzi, dall'Afghanistan all'Albania.

Questa constatazione impone fin d'ora un duplice ordine di considerazioni.

Innanzitutto va ribadito che i collegamenti diretti con le attività giurisdizionali rendono di grande significato per il nostro Paese e per la magistratura la presenza di magistrati italiani nelle posizioni sopra ricordate ed in quelle ricoperte dai magistrati che la Sesta Commissione non ha potuto convocare ed ascoltare, con la conseguenza che il permanere di forti legami con il Consiglio superiore e con le istituzioni italiane costituisce un valore da presidiare.

Altrettanto importante è la difesa del valore dell'indipendenza dei magistrati che il nostro sistema incarica o autorizza a svolgere le funzioni ricordate; si tratta di un aspetto che certamente incide sulle procedure di nomina e conserva tutto il proprio rilievo anche durante il periodo di svolgimento dell'incarico. Va ribadito, infatti, che la presenza dei magistrati in quelle sedi trova il proprio fondamento nella specificità e nel valore dell'apporto professionale specifico, di cui il valore dell'indipendenza costituisce una caratteristica essenziale. Quella medesima professionalità rappresenta altresì l'elemento che mantiene nel tempo il legame culturale e operativo tra il magistrato destinato presso un organismo internazionale e la magistratura, così che l'esperienza che il magistrato matura deve costituire non soltanto un suo proprio arricchimento ma anche un di più da porre al servizio della magistratura intera.

Venendo adesso ad un sintetico esame dei contenuti emersi durante le audizioni, si cercherà di focalizzare l'attenzione sugli aspetti di ordine generale e sulle osservazioni che rivestono un carattere comune.

Al fine di agevolare la comprensione dei contenuti delle audizioni e rendere più efficace il loro esame, vengono qui evidenziati tre momenti principali (selezione e nomina dei magistrati; esigenze di incentivazione; problematiche inerenti le attività svolte) e per ciascuno di essi si riportano sinteticamente le criticità segnalate dai magistrati auditi seguite da una indicazione di possibili interventi migliorativi. Infine, alcune ulteriori indicazioni propositive saranno effettuate con riferimento ai bisogni di formazione e di informazione che il Consiglio ritiene utile mettere in evidenza.

1) La fase di selezione e nomina

La molteplicità e la eterogeneità degli incarichi internazionali e delle relative procedure di accesso rende inopportuno procedere qui ad un loro esame articolato, apparendo utile, piuttosto, soffermarsi sugli aspetti di ordine generale che riguardano tanto i segnalati momenti di criticità quanto alcune indicazioni propositive che la Sesta Commissione ha ritenuto di sottoporre all'attenzione del Consiglio.

Momenti di criticità

E' sembrato alla Sesta Commissione necessario prendere le mosse dalla rilevazione che pressoché tutti i magistrati auditi hanno messo in evidenza una chiara percezione circa l'esistenza nel nostro sistema di marcate diffidenze verso i magistrati che chiedono di svolgere

e svolgono attività presso organismi internazionali. Si tratta di un atteggiamento di sfavore che permea ampi strati della magistratura e che troverebbe momenti di corrispondenza all'interno delle istituzioni ministeriale e consiliare. Per quanto è stato riferito, detti incarichi sarebbero considerati un'anomalia all'interno del nostro panorama istituzionale e i corrispondenti incarichi e percorsi professionali assumerebbero carattere di “privilegio” rispetto alle ordinarie attività giurisdizionali.

A questo proposito, un atteggiamento diffidente si manifesta in particolare nei casi in cui la selezione e la nomina vengono fatte direttamente da una istituzione internazionale. Certamente emblematico a questo proposito è il caso della presenza di magistrati italiani presso l'Olaf, caso che ha visto manifestarsi una forte contrarietà ministeriale alle designazioni operate dall'istituzione comunitaria. Sempre a titolo di esempio, lo stesso incarico di vicedirettore di un magistrato presso la missione Pameca in Albania sembra essere maturato senza alcun supporto delle istituzioni del nostro Paese.

Questo approccio di complessivo disfavore non è privo di conseguenze e interessa tutti i momenti del mandato, a partire da quello iniziale, provocando in coloro che operano a livello internazionale una sensazione di non rappresentatività del Paese e della sua giurisdizione che si ripercuote sulla legittimazione dei magistrati italiani sia nel senso di condizionare la percezione del proprio ruolo e della propria presenza sia nel senso di ridurre la loro autorevolezza nei confronti degli interlocutori istituzionali.

In questo contesto il primo aspetto che sembra meritare attenzione è la mancanza di una programmazione sui bisogni di presenza di magistrati italiani nelle varie istituzioni e sui posti da coprire in sede comunitaria. La mancata percezione dell'importanza di quella presenza (per non dire della ricordata diffidenza) si somma alle caratteristiche istituzionali del nostro Paese, con la duplicazione degli organismi centrali che amministrano la giurisdizione; una duplicazione che certo non agevola la formazione di politiche in sede internazionale e di iniziative coerenti. Inoltre, accanto alle possibilità che si presentano per i magistrati, a parere degli auditi occorrerebbe rivalutare l'importanza di coprire in ambito europeo alcuni posti con funzionari della giustizia; un settore particolarmente importante a questo proposito appare certamente quello dei programmi di finanziamento dei progetti di sostegno e di gemellaggio e dei progetti destinati alla formazione giudiziaria.

Quanto detto fin qui porta con sé la rivalutazione anche dell'esigenza di una corretta attività di *lobbying* istituzionale. In effetti, molti degli incarichi in ambito internazionale non prescindono affatto dal legame tra il posto da coprire e il Paese di origine della persona che vi aspira o che vi è stata destinata. Solo politiche coerenti e un adeguato sostegno del Paese, nelle sue diverse istituzioni, può attribuire un “peso” significativo alla presenza di un magistrato o di un funzionario italiano.

Passando adesso da aspetti di ordine generale ad altri più vicini ai temi consiliari, è stato segnalato come non siano soddisfacenti i metodi per la selezione di magistrati idonei rispetto agli incarichi da ricoprire. Questo pone in evidenza sia un *deficit* diffuso sul piano della professionalità specifica sia un serio problema relativo alle competenze linguistiche.

Un altro aspetto critico riguarda la generale lentezza delle procedure di distacco. La complessità e la durata delle procedure ha provocato più volte la mancata assegnazione di un magistrato italiano al posto che avrebbe potuto ricoprire. Non va dimenticato, poi, che l'insuccesso registrato nei singoli casi contribuisce al formarsi di una immagine negativa per le nostre istituzioni all'interno di quelle internazionali, con conseguenze certo non favorevoli allorché si presentano successive o diverse possibilità di incarico. A tale proposito si è

evidenziata anche la mancanza di informazioni attendibili circa il bacino di magistrati potenzialmente idonei e interessati agli incarichi in questione.

Proposte di possibile intervento

A parere della Sesta Commissione, la premessa necessaria per il miglioramento del settore di cui ci occupiamo sembra essere la creazione di un collegamento permanente con il Ministero della giustizia e la instaurazione di un dialogo costante con il Ministero Affari Esteri, le cui competenze in questa materia sono, sotto molteplici profili, da tenere in attenta considerazione (sul punto si rinvia ai compiti di coordinamento ad esso attribuiti dagli artt. 1 e 2 del D.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18 e si richiama l'iniziativa adottata il 21 giugno scorso dallo stesso Ministero con riferimento agli Esperti nazionali distaccati). Potrebbe così essere valutata l'ipotesi di iniziare un percorso diverso rispetto al passato muovendo da un primo momento di confronto fra le tre istituzioni e, a titolo di esempio, adottando fin dall'autunno un calendario di iniziative che potrebbero concludersi con un'occasione pubblica di dibattito. Adeguatamente preparato con riferimento alla situazione attuale e alle future esigenze, un confronto di questo tipo potrebbe consentire il superamento dell'attuale situazione in cui l'accesso agli incarichi e la loro gestione appare caratterizzata da individualismo e da casualità.

Nel medesimo tempo potrebbe essere opportuno procedere alla creazione presso il Consiglio superiore della magistratura, in cooperazione con il Ministero giustizia, di un archivio informatizzato dei magistrati italiani interessati e forniti di specifici requisiti (professionali e linguistici). A questo archivio potrebbe facilmente essere collegata una *mailing list* automatizzata che consenta una tempestiva e efficace circolazione delle informazioni. Va da sé l'avvertenza che un simile archivio richiederebbe un aggiornamento periodico.

Un altro elemento su cui occorre riflettere è l'opportunità di individuare forme di pubblicità degli incarichi internazionali e di incentivazione dell'interesse dei magistrati italiani al fine di ampliare il bacino dei possibili partecipanti ai bandi e alle altre forme di assegnazione degli incarichi. In questa prospettiva deve considerarsi con attenzione la esigenza di superare le diffidenze e le difficoltà che all'interno della magistratura e delle istituzioni del settore giustizia si manifestano sotto forme diverse per gli incarichi internazionali dei magistrati. In senso generale sembra necessario far crescere l'idea che la presenza di un "funzionario" della giustizia italiano, nel nostro caso magistrato, presso le più rilevanti istituzioni internazionali è una risorsa per la magistratura e per il Paese, e che questa tipologia di esperienze rappresenta un accrescimento notevole della professionalità del magistrato che può ulteriormente produrre effetti positivi anche dopo il ricollocamento nell'attività giudiziaria. A questo proposito deve sottolinearsi come opportunamente il Consiglio, con la delibera del 12 ottobre 2005 in tema di incarichi (che introduce modificazioni alla circolare n. 15207 del 16 dicembre 1987) e con la delibera del 1° dicembre 2004 (che introduce modificazioni alla circolare n. 15672 del 20 luglio 2000), ha modificato la normativa secondaria per gli incarichi nel senso di guardare con favore alla partecipazione dei magistrati italiani ad attività internazionali (si veda il nuovo art. 13 della circolare n. 15207) e di escludere per essi l'operatività dei limiti temporali che, invece, permangono per altre tipologie di incarichi (si vedano i punti 4 e 4-bis della circolare n. 15672).

Passando agli aspetti più propriamente operativi, si è ricordato in precedenza che la premessa fondamentale per una efficace azione è rappresentata da una periodica e attenta ricognizione da parte delle istituzioni italiane delle occasioni di utile presenza dei magistrati presso enti e istituzioni internazionali, dei posti che si sono resi e si renderanno liberi, nonché delle esigenze di sostituzione per i magistrati italiani in scadenza. A tale ricognizione dovrebbe seguire una ponderata valutazione, da effettuarsi assieme ai ministeri competenti, delle priorità complessive e delle concrete possibilità. Resta, infine, l'esigenza che le istituzioni italiane manifestino nelle sedi internazionali un impegno e un sostegno politico forte che possa favorire la selezione dei magistrati italiani.

Così individuate le metodologie di attivazione, occorre riflettere circa la creazione di procedure consiliari di autorizzazione che potremmo definire *fast track*, che, cioè, siano rapide e in grado di rispondere ai tempi brevi richiesti da molte assegnazioni presso le istituzioni internazionali. Va considerato, a tal proposito, che un intervento rapido ed efficace non può riguardare le sole procedure consiliari, e richiede che tutte le istituzioni italiane contribuiscano efficacemente al risultato che si attende.

A questo proposito va ricordato che la riflessione e i possibili interventi dovrebbero essere calibrati sulle diverse tipologie di accesso agli incarichi internazionali. Un'analisi complessiva, che richiederebbe la collaborazione delle diverse Commissioni consiliari interessate, dovrebbe favorire la individuazione di procedure diverse per le ipotesi di incarico a termine, di esonero parziale dal lavoro e di vero e proprio fuori ruolo, prevedendosi discipline specifiche per i casi in cui nelle procedure autorizzative il Consiglio conserva significative attribuzioni in termini di iniziativa e di valutazione e per quelli in cui, invece, l'autorizzazione si collega a forme di selezioni operate direttamente dalle istituzioni internazionali. Per queste ultime, infatti, il Consiglio potrebbe riflettere sulla individuazione di tipologie di incarichi considerate in sé coerenti con gli interessi della giurisdizione e meritevoli di una valutazione limitata alla sola posizione soggettiva dei magistrati richiesti.

Quanto si è fin qui evidenziato non appare sufficiente rispetto alle complessive esigenze che si cerca di affrontare. Insieme al miglioramento delle politiche per l'utilizzazione e la valorizzazione della presenza dei magistrati italiani in sede internazionale occorre agire in modo opportunamente coordinato con riferimento ai posti cui destinare funzionari amministrativi del Ministero della giustizia e/o del Consiglio superiore della magistratura.

Residua un ultimo e specifico aspetto che deve essere qui almeno richiamato. Il riferimento è alla ricordata necessità che venga chiarita normativamente (eventualmente anche con atto di legge) la posizione istituzionale che assume la figura dell'agente di governo. Si tratta di una posizione oggi disciplinata esclusivamente da una disposizione di ordine generale del Regolamento del Ministero Affari Esteri, che tuttavia non affronta per tale ruolo i temi della collocazione, delle competenze e delle relazioni istituzionali.

2) Gli incentivi ai magistrati

Si è accennato, seppure sinteticamente, al tema generale della mancanza di un adeguato riconoscimento dell'importanza e della delicatezza del ruolo che i magistrati italiani ricoprono presso molte delle istituzioni internazionali. Questo *deficit* culturale non si ripercuote soltanto sugli aspetti di funzionalità ed efficacia della presenza italiana presso i

settori giuridici o giudiziari di quelle istituzioni, ma condiziona in vario modo la posizione soggettiva e lo *status* dei singoli magistrati interessati.

Aspetti di criticità

In modo del tutto corrispondente alla scarsa conoscenza degli incarichi internazionali e alla mancata consapevolezza dell'importanza che questi rivestono per la magistratura e per il Paese, va segnalato come lo stesso organo di autogoverno non abbia fino ad oggi sufficientemente esaminato ed approfondito gli aspetti di specificità che quegli incarichi presentano. La circostanza che nella quasi totalità dei casi il Consiglio si limita ad esprimere un parere oppure a prestare la propria autorizzazione certamente spiega le ragioni per le quali il Consiglio stesso non dedica un'attenzione istituzionale ai contenuti ed alle modalità di svolgimento degli incarichi. Ciò comporta che presso le Commissioni consiliari non si raccolgano informazioni e valutazioni attendibili circa l'attività svolta dal magistrato e che sia assai difficile procedere al riconoscimento di tali attività all'interno dei parametri di professionalità utilizzati in via generale. Lo strumento del collocamento fuori ruolo, infatti, finisce per rimettere ogni raccolta di informazioni e ogni valutazione all'autorità che ha richiesto il magistrato per l'incarico internazionale. Analogamente, anche nei casi di incarico temporaneo oppure a tempo parziale - il richiamo è alle figure di esperto temporaneo e ai casi di missione per obiettivi specifici - l'unico momento di collegamento tra il Consiglio e l'attività svolta dal magistrato è costituito dall'obbligo per quest'ultimo di redigere una relazione conclusiva, che, tuttavia, viene poi gestita dal Consiglio in modo burocratico e di scarsa utilità.

Un secondo aspetto meritevole di riflessione è rappresentato dalla mancata valorizzazione dei magistrati al loro rientro presso la giurisdizione interna. Si tratta di un limite del tutto coerente con quanto si è fin qui detto. Non vi è, infatti, alcuna garanzia che il magistrato, terminata l'esperienza presso l'istituzione internazionale, venga indirizzato dal Consiglio e dai dirigenti dell'ufficio giudiziario ad incarichi ove l'esperienza possa essere valorizzata e positivamente utilizzata. Uno sviluppo ed un coerente impiego di quanto praticato in sede internazionale risultano così del tutto casuali e rimessi all'iniziativa individuale, se non ostacolati nei fatti.

Possibili iniziative

Un primo e più agevole intervento è certamente costituito da una più attenta partecipazione dei magistrati in parola alle occasioni centrali e decentrate di formazione che il Consiglio a vario titolo organizza. Va detto che già oggi i magistrati che operano presso le istituzioni vengono coinvolti come relatori o coordinatori ai corsi di formazione nei casi in cui le materie trattate sembrano consigliarlo. E' finora mancata, invece, una riflessione complessiva del Comitato scientifico e, prima ancora, della competente Commissione consiliare, circa un approccio complessivo che coinvolga quei magistrati in sede di individuazione di bisogni e di programmazione delle attività formative, con il risultato di utilizzare solo parzialmente le ampie e significative competenze maturate in sede internazionale.

Questo diverso approccio consentirebbe, fra l'altro, di accrescere fra i magistrati italiani i livelli di informazione sugli incarichi internazionali e le loro caratteristiche, sulla loro rilevanza istituzionale e sulle possibilità di accedervi.

Infine, ma qui il discorso si fa assai complesso per le diverse potenzialmente confliggenti istanze, occorrerebbe avviare una riflessione su quali possano essere le soluzioni per utilizzare in modo proficuo le competenze professionali e l'esperienza che i magistrati maturano presso le organizzazioni e le istituzioni internazionali.

3) Le esigenze in costanza di servizio

Aspetti di criticità

Pressoché tutti i magistrati auditi hanno segnalato, come si è detto, la circostanza che le istituzioni italiane non offrono loro un adeguato sostegno durante il periodo di svolgimento dell'incarico. Ciò vale sia a livello di sostegno, in senso lato, politico sia a livello organizzativo e gestionale delle attività svolte.

Sembra essere assai diffusa l'assenza di indicazioni programmatiche e linee guida anche nei casi in cui il magistrato opera come rappresentante dell'istituzione nazionale. Si tratta di circostanza che, certamente, rassicura circa i concreti livelli di autonomia del magistrato, ma che, nei fatti, non appare né funzionale rispetto agli obiettivi dell'istituzione né in grado di assicurare al magistrato i necessari livelli di coerenza professionale e di assicurazione circa la bontà delle scelte adottate e circa le diverse responsabilità.

A questo primo livello di inadeguatezza fa riscontro un generalmente insufficiente livello di comunicazione tra le istituzioni nazionali e i magistrati all'estero. Il riferimento è tanto alla tempestività e completezza delle informazioni quanto ai livelli di comunicazione strutturale necessari per un proficuo scambio di valutazioni e per l'assunzione di decisioni consapevoli.

Per quanto concerne il Consiglio superiore, è stata posta in luce l'assenza di livelli adeguati di trasmissione della normazione secondaria, la mancanza di una esauriente informazione circa le scelte gestionali dell'organo di autogoverno e, infine, le difficoltà di relazione in occasione di adempimenti e procedure che interessano il magistrato in modo diretto.

Possibili iniziative

Un primo possibile intervento è costituito certamente dal coordinamento tra i ministeri competenti ed il Consiglio superiore, quanto meno nei termini sopra ricordati e con gli effetti positivi che si è cercato di prospettare.

Un secondo aspetto da prendere in considerazione è rappresentato, lo si è detto, dal maturare di politiche di forte sostegno delle istituzioni nazionali. In questa prospettiva appare fondamentale il ruolo del Ministero degli Affari Esteri per legittimare il ruolo e la presenza dei magistrati presso le istituzioni europee e presso i Paesi di destinazione. Ma un significato importante assumerebbe anche la periodicità e la non occasionalità dei contatti tra il Consiglio superiore e le istituzioni internazionali presso cui i magistrati operano.

Per quanto concerne specificamente le competenze consiliari, sembra ormai improcrastinabile la stabilizzazione di relazioni e di comunicazioni con i magistrati da effettuarsi via e-mail e non più via fax. Più in generale, sembra utile suggerire la creazione di una mailing list selezionata, ed eventualmente articolata, la cui realizzazione sarebbe resa agevolmente possibile da un appoggio sul sito web del Consiglio superiore.

4) Ulteriori, specifiche iniziative consiliari

I settori sui quali il Consiglio dovrebbe assumere iniziative specifiche, da coordinarsi con quelle sopra indicate, sono essenzialmente il settore dell'informazione e quello della formazione.

Per quanto concerne le **esigenze di informazione**, molto si è già detto, ma sembra possibile fissare adesso due obiettivi di breve e medio periodo.

Il primo è costituito dalla destinazione a tutti i magistrati italiani di uno strumento informativo completo ed agile circa l'attività che viene svolta da magistrati del nostro Paese presso organismi e istituzioni internazionali. Il Consiglio potrebbe quindi richiedere ai magistrati che operano presso quegli organismi e istituzioni una breve scheda riassuntiva della propria collocazione e delle attività svolte, nonché di ogni utile informazione operativa. Questo materiale potrebbe quindi essere facilmente messo a disposizione di tutti i magistrati con strumenti diversi, tradizionali e informatici, con piena utilizzazione del sito web consiliare.

Un secondo ed importante elemento di comunicazione è costituito dalla possibilità di mettere a disposizione dei magistrati la traduzione in italiano delle sentenze CEDU che riguardano l'Italia e di quelle (almeno per estratto) che rivestono maggiore rilievo. In ciò potrebbe farsi tesoro della traduzione in italiano che già viene effettuata dai servizi italiani di supporto presso la Corte. Si tratta di un progetto certamente non semplice, anche perché la traduzione di provvedimenti giurisdizionali richiede specifica professionalità ed attiene direttamente all'attività giurisdizionale, ma non sembra dubitabile che soluzioni operative potrebbero essere reperite nell'ambito della più ampia collaborazione fra il Consiglio superiore e i ministeri competenti.

Per quanto riguarda, invece, le **esigenze di formazione**, va riconosciuto al Consiglio superiore di essere a pieno titolo tra le istituzioni europee che maggiormente programmano e gestiscono attività di formazione al diritto e alla giurisprudenza europei. Ciò vale sia per i corsi nazionali, centrali e decentrati, sia per la partecipazione ai corsi organizzati dalle istituzioni di formazione degli altri Paesi. A ciò si aggiunga il forte investimento che il Consiglio ha operato nella nascita e nello sviluppo della Rete europea di formazione e nel progetto di scambio tra i magistrati che prima la *École Nationale de la Magistrature* quindi la stessa Rete hanno gestito e stanno gestendo.

A fronte di questo impegno, da tutti riconosciuto al Consiglio, non appare sufficientemente affrontato il tema della **formazione linguistica**. Si è in presenza di un bisogno formativo che riguarda sia la conoscenza di base delle lingue straniere sia la conoscenza della terminologia e del linguaggio tecnico giuridico. Ciò pone, come è ovvio, problemi di articolazione e di adeguatezza delle risposte formative, ma appare evidente che, come la Commissione europea da tempo sottolinea - ancora con la comunicazione del 29 giugno scorso [COM (2006) 356 final] - senza un'adeguata e diffusa conoscenza delle lingue non può esservi crescita dello spazio giuridico europeo né rafforzamento della cooperazione tra le magistrature e i sistemi giuridici. Il Consiglio dovrebbe di conseguenza attrezzarsi per usufruire nella misura massima possibile dei finanziamenti a tal fine previsti dal piano di intervento della Commissione per il periodo 2007-2013.

Il medesimo impegno dovrebbe essere dedicato alla ricerca della più efficace struttura e organizzazione dei corsi di lingua, in ciò avvalendosi delle esperienze specifiche che altre istituzioni per la formazione giudiziaria hanno maturato.

Una diversa proposta riguarda la possibilità di coinvolgere in modo più ampio e mirato nelle **iniziative formative nazionali** i magistrati che operano presso le istituzioni internazionali. Già adesso quei magistrati vengono invitati a partecipare ai corsi su specifiche materie, ma ciò non avviene con la frequenza e con la diffusione che consentirebbero, da un lato, di mettere a disposizione di una più ampia platea le conoscenze e le esperienze così maturate e, dall'altro, di conservare e rafforzare il legame tra i magistrati che operano all'estero e la giurisdizione del nostro Paese.

Sembra poi ragionevole ipotizzare che il Consiglio provveda ad organizzare con cadenza periodica **momenti di incontro e di confronto** con i magistrati in parola, sviluppando l'iniziativa assunta con l'incontro del 12 giugno scorso, in modo da rafforzare gli strumenti di conoscenza e di collaborazione istituzionale.

Va detto, infine, che il Consiglio superiore non ha ritenuto finora di favorire alcuna forma di *stage* degli uditori e dei magistrati presso la **Corte di giustizia**, mentre altre istituzioni nazionali di formazione hanno sottoscritto con la Corte delle convenzioni che prevedono specifici e non brevi periodi di permanenza di magistrati nazionali per *stages* e corsi che vanno oggi considerati di grandissima attualità e importanza.

5) Il rafforzamento delle strutture interne

Quanto si è fin qui esposto non esaurisce certamente le attività che la giurisdizione e le istituzioni del nostro Paese svolgono e si troveranno a svolgere in un panorama internazionale che vede crescere e diffondersi le interazioni, i bisogni, i pericoli. Si tratta di attività assai diverse tra loro sul piano istituzionale ed operativo, che presentano spesso forti specificità e complessità, a partire dalla normativa che le regola.

L'obiettivo che la Commissione ha individuato, e cioè l'individuazione di politiche consiliari consapevoli e coordinate per una efficace amministrazione delle posizioni che richiedono o solo prevedono la presenza di magistrati, è ambizioso ma certamente necessario. Si tratta di un obiettivo che può essere raggiunto solo procedendo per tappe successive nell'ambito di un progetto che deve, però, essere disegnato fin dall'inizio nelle sue linee guida.

Il Consiglio superiore ha certamente le competenze professionali e un bagaglio di cultura e di esperienza che lo mettono in grado di concorrere, a partire dall'analisi schematica qui offerta, al raggiungimento di tale obiettivo, nella consapevolezza che occorre cooperare con altre istituzioni del nostro Paese.

Deve a questo proposito essere considerata una fondamentale esigenza di coerenza: alla complessità dell'obiettivo che il Consiglio faccia corrispondere la predisposizione degli strumenti minimi necessari, non ripetendo così al proprio interno l'errore che più volte ha segnalato al legislatore, e cioè l'errore di non accompagnare le modifiche normative con un'analisi dei bisogni e con la predisposizione di coerenti strumenti attuativi.

E', dunque, il caso di accennare all'esigenza di ripensare secondo le nuove esigenze il neo istituito Ufficio per le relazioni internazionali. L'ufficio deve essere adeguatamente potenziato con la partecipazione di magistrati dotati di specifica professionalità e con eventuali ulteriori supporti. Solo in questo modo l'ufficio potrà essere in grado, in una prima fase, di contribuire alla definizione del quadro complessivo, dei bisogni di intervento e degli strumenti da adottare, così predisponendo tutti gli elementi di conoscenza e di valutazione di cui il Consiglio ha bisogno per definire le proprie politiche e per individuare i percorsi

attuativi. In una seconda, e non necessariamente successiva fase, quell'ufficio potrà iniziare a curare le attività più urgenti e comunque prioritarie, così sollevando le Commissioni consiliari da responsabilità di gestione continuativa che, per l'esperienza maturata, esse non sono in grado di curare in proprio.

Qualificazione professionale specifica (giuridica, linguistica e amministrativa), continuità nel tempo, capacità di instaurare conoscenze e rapporti diretti, possibilità di partecipare agli impegni all'estero: sono queste le caratteristiche essenziali che deve possedere un ufficio che cura le relazioni internazionali di una istituzione importante. E non diverse caratteristiche, pur nel rispetto delle competenze delle Commissioni, dovrebbe possedere l'ufficio di cui il Consiglio si è già dotato pur nei limitati termini attuali».

Risoluzione 22 ottobre 2003

«1. - Premessa.

L'estensione territoriale assunta da fenomeni criminali quali il terrorismo, la tratta di esseri umani e lo sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, il traffico illecito di stupefacenti, il traffico illecito di armi, il riciclaggio di capitali, la corruzione, la criminalità informatica e la criminalità organizzata di stampo mafioso ha portato a rilevare che la criminalità organizzata ha assunto dimensioni che esorbitano lo spazio territoriale dei singoli stati; può quindi parlarsi di vero e proprio fenomeno transnazionale.

La soppressione delle frontiere all'interno dell'Unione Europea ha indirettamente consentito un incremento delle possibilità operative della criminalità organizzata, che può sfruttare le differenze legislative ed ordinamentale esistenti negli Stati dell'Unione per rallentare l'azione di contrasto, la scoperta delle prove e la condanna dei colpevoli di gravi delitti.

Nella consapevolezza della necessità di affrontare efficacemente tale realtà, da alcuni anni, quindi, vengono adottati in sede internazionale gli strumenti normativi in funzione preventiva e repressiva nei confronti di detti fenomeni, nel tentativo di elaborare norme uniformi per gli stati e di indirizzarli verso l'armonizzazione delle loro legislazioni interne.

In questa direzione si muovono la Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope, aperta alla firma a Vienna il 20 dicembre 1988, l'accordo tra l'Italia e la Spagna concluso a Madrid il 23 marzo 1990 per la repressione del traffico illecito via mare, la Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato, aperta alla firma a Strasburgo l'8 novembre 1990; la direttiva comunitaria 91/308/CEE del 10 giugno 1991; la nuova direttiva comunitaria 4 dicembre 2001 n. 2001/97; gli "Accordi di Schengen" (firmati il 14 giugno 1985 e il 19 giugno 1990) per l'eliminazione graduale dei controlli delle frontiere comuni, cui l'Italia ha aderito con gli Accordi di Parigi del 27 novembre 1990; gli accordi frutto della cooperazione intessuta all'interno del "terzo pilastro" dell'Unione europea, dei quali è operante la convenzione EUROPOL.

Il Consiglio Superiore della magistratura ha avviato uno studio al fine di compiere un monitoraggio delle attività poste in essere in sede internazionale, sul tema specifico della cooperazione giudiziaria in materia penale per il contrasto alla criminalità organizzata. Ha proceduto all'audizione di magistrati impegnati nella lotta alla criminalità organizzata, sia quali componenti di organismi internazionali, sia in servizio presso il Ministero della Giustizia, sia di magistrati che, all'interno del nostro paese, dirigono le Procure maggiormente impegnate nella lotta alla criminalità organizzata internazionale.

Nel corso della riunione della Rete Giudiziaria Europea tenutasi a Bruxelles il 25 febbraio 2003, alla quale è stato delegato a partecipare un componente della Sesta Commissione del Consiglio, si è preso atto dello stato della attività della Rete, anche con riferimento agli strumenti informatici a disposizione ed alle risorse finanziarie. In quella sede

il responsabile amministrativo di Eurojust ha comunicato che non tutti i fondi messi a disposizione della Rete erano stati utilizzati e, con riferimento alle esigenze dell'anno 2003, si prevedeva la messa a disposizione delle presidenze greca ed italiana di alcune somme forfetariamente indicate per la determinazione degli incontri da tenersi durante le rispettive presidenze, da determinarsi in rapporto alle somme necessarie per l'aggiornamento degli strumenti informatici.

Si è, pertanto, fatto il punto sulle modalità di contrasto poste in essere in ambito internazionale e, in sede nazionale, con riferimento ai singoli distretti di Corte d'Appello.

2. - La cooperazione giudiziaria in materia penale. Breve quadro storico.

I primi atti di cooperazione giudiziaria nella materia penale, in ambito europeo, sono stati elaborati nell'ambito del Consiglio d'Europa (convenzioni del 1957, relativa all'estradizione, e del 1959, relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale).

Dopo il trattato di Maastricht, che ha incluso nel suo titolo VI la cooperazione giudiziaria in materia civile e penale come una questione di interesse comune tra gli stati membri dell'Unione europea, alle precedenti convenzioni sono seguite alcune convenzioni dell'Unione europea, quali quella del 1995 relativa alla procedura semplificata di estradizione, basata sulle convenzioni del 1957, quella del 1996, relativa all'estradizione negli stati membri dell'Unione europea; entrambe tali convenzioni non hanno incontrato grande consenso negli stessi Stati Membri dell'U.E, finendo col non essere ratificate dalla maggior parte dei paesi dell'Unione europea; esse, comunque, estendendo la sfera di applicazione della procedura di estradizione e prevedendo altresì alcuni interventi di semplificazione delle relative procedure, contenevano elementi poi trasfusi ed ampliati nella decisione quadro istitutiva del c.d. mandato di arresto europeo.

Nel 1996 è stato, poi, presentato un progetto di convenzione sull'assistenza giudiziaria in materia penale per completare la convenzione del Consiglio d'Europa del 1959, al fine di estendere l'assistenza reciproca tra le autorità giudiziarie e ammodernare i metodi esistenti.

In materia di frode e corruzione nell'Unione europea sono stati adottati alcuni strumenti specifici: la Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, fatta a Bruxelles il 26/7/1995 e il suo primo Protocollo redatto a Dublino il 27/9/1996, nonché il Protocollo concernente l'interpretazione in via pregiudiziale, da parte della Corte di Giustizia delle Comunità europee di detta Convenzione, con annessa dichiarazione, redatto a Bruxelles il 29/6/1996; la Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti i funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea fatta a Bruxelles il 26/5/1997; la Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, stipulata a Parigi il 17/12/1997.

Nel 1999 sono state altresì aperte alla firma, ma non ancora entrate in vigore, due importanti convenzioni sulla corruzione nel settore civile e nel settore penale.

Nel giugno del 1997 il Consiglio europeo di Amsterdam ha approvato un piano d'azione contro la criminalità organizzata contenente trenta raccomandazioni destinate a promuovere una cooperazione pratica e, eventualmente, il riavvicinamento delle legislazioni nazionali.

Quest'ultima iniziativa ha anticipato l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam. Il trattato sottolinea, nel nuovo titolo VI del trattato sull'Unione Europea (disposizioni sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale), l'importanza della lotta contro la criminalità organizzata. Prevede il riavvicinamento delle legislazioni nazionali relative alle infrazioni alle sanzioni applicabili in materia di criminalità organizzata, terrorismo e traffico di stupefacenti.

Il piano di azione del dicembre 1998 prevede di rafforzare la cooperazione giudiziaria, riavvicinare le rispettive norme, come previsto dal trattato, e affrontare alcuni problemi orizzontali (protezione dei dati, paradisi fiscali, prevenzione della criminalità, assistenza alle vittime e patto di preadesione nella lotta contro la criminalità organizzata nei paesi dell'Europa centrale e orientale).

Il Consiglio europeo di Tampere si è dichiarato risolutamente deciso a potenziare la lotta contro le gravi forme di criminalità organizzata transnazionale, sottolineando in particolar modo la necessità di una maggiore prevenzione e intensificazione della cooperazione a livello dell'Unione europea. Ha evidenziato, inoltre, che il rafforzamento del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie e delle sentenze e il necessario riavvicinamento delle legislazioni faciliterebbero la cooperazione tra le autorità, come pure la tutela giudiziaria dei diritti dei singoli. Ha approvato, quindi, il principio del mutuo riconoscimento, che dovrebbe diventare il fondamento della cooperazione sia civile che penale, al fine di realizzare un autentico spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia.

Gli sforzi finalizzati al reperimento di accordo su definizioni, incriminazioni e sanzioni comuni in materia di diritto penale debbono in un primo tempo riguardare un numero limitato di settori che rivestono una particolare importanza quali la criminalità finanziaria, il traffico di stupefacenti, la tratta di essere umani, la criminalità organizzata che si avvale di tecnologie avanzate e i reati ambientali. Il Consiglio ha, poi, sottolineato la necessità di varare azioni specifiche di lotta contro il riciclaggio di proventi illeciti.

Nel marzo del 2000, il Consiglio dell'Unione europea, allo scopo di riunire in un unico documento le azioni da intraprendere in materia, ha elaborato un nuovo piano di azione globale contenente una strategia di prevenzione e controllo della criminalità organizzata per l'inizio del nuovo millennio, sviluppando fondamentali indicazioni di principio dettate, a livello politico, nelle raccomandazioni di Tampere.

Il 29 maggio del 2000, dopo oltre quattro anni di lavori, veniva aperta alla firma la Convenzione tra gli Stati membri dell'Unione europea di mutua assistenza giudiziaria penale (ad integrazione della Convenzione del 1959, sull'assistenza giudiziaria in materia penale), non ancora ratificata dall'Italia, contenente alcune importanti innovazioni nell'attività di assistenza giudiziaria penale, quali l'esecuzione delle rogatorie nelle forme dello Stato richiedente, la corrispondenza diretta tra le autorità giudiziarie, nonché nuovi strumenti e

tecniche investigative, quali le consegne controllate, le squadre investigative comuni e le operazioni di infiltrazione.

Analogo sforzo è stato intrapreso nell'ambito del Consiglio d'Europa con la stipula del secondo protocollo addizionale alla Convenzione di Strasburgo del 1959 sulla mutua assistenza giudiziaria, aperto alla firma dall'8 novembre 2001 (e non ancora ratificato dall'Italia) che innova profondamente i meccanismi dell'assistenza giudiziaria penale, trasponendo sostanzialmente nel più vasto ambito territoriale del Consiglio d'Europa, gli incisivi modelli di collaborazione tra autorità giudiziaria già delineati nella citata Convenzione del 29 maggio 2000.

Nel corso della Conferenza Intergovernativa sfociata nel Consiglio europeo di Nizza del dicembre 2000, passato alla storia per avere adottato la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, la Commissione aveva proposto una revisione del trattato CE per inserirvi un articolo 280 bis al fine di porre la base giuridica per la creazione del procuratore europeo. Ma la questione fu accantonata perché non vi fu il tempo di approfondirla. La Commissione non ha lasciato cadere l'iniziativa. Essa aveva dato luogo al "Corpus iuris delle disposizioni penali per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea", vale a dire un complesso articolato di norme di diritto penale, sostanziale e processuale, che un gruppo di esperti ha elaborato su incarico del Parlamento europeo fra il 1996 ed il 2000. In data 11 maggio 2001 ha adottato il "Libro verde sulla protezione degli interessi finanziari e comunitari e la creazione di un Procuratore europeo". Si tratta, anche in questo caso, di un articolato tecnico di proposte finalizzate alla creazione della figura del procuratore europeo accompagnato da una serie di quesiti mediante il quale la Commissione ha invitato organi istituzionali, comunitari e nazionali, professionisti, università e organizzazioni non governative ad esprimere le loro valutazioni sullo schema normativo.

Dalle risposte pervenute è emersa una valutazione prevalentemente favorevole alla proposta di istituzione del pubblico ministero europeo, nonostante la aperta contrarietà manifestata da alcuni Paesi ed i dubbi e le perplessità manifestate in relazione a problematiche tecniche ed ordinamentali di altri Paesi; è stata, comunque, ravvisata la necessità di attuare il reciproco riconoscimento dei provvedimenti coercitivi nazionali ed una progressiva armonizzazione delle fattispecie penali relative a reati aventi carattere transnazionale e delle relative sanzioni.

Con la decisione-quadro del Consiglio dell'Unione Europea in data 13 giugno 2002, è stato adottato l'istituto del mandato d'arresto europeo, quale strumento destinato a sostituire le tradizionali procedure di estradizione, caratterizzate dalla loro lentezza e complessità, che costituisce la prima attuazione del reciproco riconoscimento delle decisioni penali degli stati membri dell'Unione Europea.

La decisione quadro è entrata in vigore in data 7 agosto 2002 e dovrà trovare attuazione negli stati membri dell'Unione Europea entro il 31 dicembre 2003.

La prevista legge di attuazione dovrà stabilire una apposita procedura destinata allo scopo, a cominciare dall'individuazione dell'autorità giudiziaria competente all'emissione del mandato di arresto europeo, nel rispetto dei principi dettati a livello costituzionale in materia di garanzie fondamentali, anzitutto quelle concernenti la libertà personale (art. 13 e 111

Cost.), articolandone gli sviluppi entro le scadenze temporali sancite dalla stessa decisione-quadro, nella quale vengono richiamate le norme costituzionali previste da ogni Stato membro in tema di “giusto processo”, per cui nella attuazione della decisione si porranno alcune delicate questioni di raccordo con la normativa interna e con precedenti convenzioni internazionali attualmente in vigore.

Lo Stato italiano dovrà prevedere, in base ai principi del proprio diritto interno, che siano regolamentate alcune garanzie che dovranno essere osservate da parte dello Stato emittente. In particolare nel caso in cui la condanna sia avvenuta “*in absentia*” dell’interessato, che lo stesso sia stato portato conoscenza della sussistenza del procedimento a suo carico e, in caso di giudizio contumaciale, che siano rispettate le medesime garanzie previste per l’imputato giudicato in contumacia che sono previste dal nostro diritto interno; che in caso di condanna a vita, siano rispettati i diritti del detenuto previsti nel nostro ordinamento e che sia garantito al medesimo l’applicazione di misure di clemenza vigenti nello stato di emissione del mandato di arresto.

In data 13 giugno 2003 e 10 luglio 2003 la Convenzione europea ha adottato il testo finale del progetto di trattato istitutivo di una Costituzione per l’Europa, trasmesso al Presidente del Consiglio europeo il 18 luglio 2003, che ha ad oggetto disposizioni specifiche tese a garantire le misure necessarie per consentire una efficace cooperazione in materia penale, sulla base dei principi del reciproco riconoscimento delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e il progressivo riavvicinamento delle legislazioni nazionali nelle norme penali e procedurali (su cui si tornerà oltre), quantomeno sotto il profilo delle norme minime di garanzia.

3. - Gli organismi di coordinamento.

Sul versante della creazione di organismi unitari di tipo sopranazionale, gli organismi di coordinamento tra le autorità giudiziarie nazionali per quanto attiene alle azioni di contrasto al crimine organizzato ed al fenomeno del terrorismo istituiti in ambito comunitario sono i seguenti:

a) l’azione comune, del 22 aprile 1996, adottata dal Consiglio sulla base dell’articolo K.3 del trattato sull’Unione europea, ha introdotto un quadro di scambio di magistrati di collegamento diretto a migliorare la cooperazione giudiziaria fra gli Stati membri. È creato “*un quadro di invio o scambio di magistrati o di funzionari particolarmente esperti nel campo delle procedure riguardanti la cooperazione giudiziaria, denominati «magistrati di collegamento», fra gli Stati membri, in base ad accordi bilaterali o multilaterali*”. Lo scopo è “*di accrescere la rapidità e l’efficacia della cooperazione giudiziaria nonché di contribuire allo scambio di informazioni sui sistemi giuridici e giudiziari degli Stati membri e sul loro funzionamento*” - art. 1. 1° e 3° co.. Si prevede che “*le funzioni di magistrati di collegamento comprendono di norma qualsiasi attività intesa a facilitare nonché accelerare, in particolare tramite l’istituzione di contatti diretti con i servizi competenti e con le autorità giudiziarie dello Stato di destinazione, tutte le forme di cooperazione giudiziaria in campo penale e, se del caso, civile*”. Aggiunge a questi compiti ordinari “*qualsiasi attività intesa a garantire le funzioni di scambio di informazioni e di dati statistici dirette a facilitare la conoscenza reciproca dei rispettivi sistemi giuridici e delle banche di dati giuridici degli Stati interessati, nonché i rapporti esistenti fra le professioni giuridiche specifiche di ciascuno di tali Stati*”. È

stato acutamente osservato che *“in modo solo apparentemente paradossale, la generalizzazione di.....forme di assistenza”* fondate sul contatto diretto tra autorità giudiziarie, senza mediazione delle rispettive Autorità centrali, *“ha...reso vieppiù necessarie forme di supporto all’attività degli uffici giudiziari”*. La diversità dei sistemi giuridici e la scarsa padronanza delle lingue straniere rappresentano infatti seri ostacoli alla realizzazione della cooperazione giudiziaria in modo conforme alle previsioni delle norme di convenzione, che peraltro evolvono nel senso dell’intensificazione del bisogno della reciproca conoscenza dei sistemi giudiziari. Il ruolo dei magistrati di collegamento, genericamente descritto nell’azione comune, si esplica in varie attività e, sul fronte delle rogatorie provenienti dall’Italia, si risolve in un servizio a disposizione delle autorità giudiziarie nazionali per la migliore predisposizione ed esecuzione della commissione rogatoria, sin dalla fase preliminare, durante la quale può verificare l’eventuale esistenza nello Stato richiesto di procedimenti su fatti che formano oggetto dell’impegno delle autorità giudiziarie italiane, nella prospettiva di un utile coordinamento giudiziario.

b) l’azione comune del 29 giugno 1998 del Consiglio dell’Unione Europea (98/428/GAI), nella medesima prospettiva del miglioramento della cooperazione giudiziaria, in particolare sul terreno del contrasto alle forme di criminalità grave, di tipo organizzato e transnazionale, ha istituito una rete di punti di contatto giudiziari tra gli Stati membri, denominata **«Rete Giudiziaria Europea»**, e composta *“delle autorità centrali responsabili della cooperazione giudiziaria internazionale, delle autorità giudiziarie o di 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 o il terrorismo”*. L’azione comune ha altresì dettato, in via generale, alcune disposizioni circa le caratteristiche, le modalità di funzionamento e le informazioni a disposizione della rete (e, quindi, dei singoli punti di contatto), prevedendo in particolare che:

- l’intero territorio nazionale di ogni Stato membro venga compreso nella struttura della rete, sulla base della tradizione giuridica e della ripartizione delle competenze in materia di assistenza giudiziaria internazionale dettata dalla disciplina interna;
- sia comunque inserita nella rete l’Autorità centrale responsabile della cooperazione giudiziaria internazionale, in modo da garantire il necessario raccordo non solo all’interno di ogni singolo Stato, ma anche l’aggiornamento dei dati e delle informazioni contenute nel sistema (a beneficio, quindi, degli altri Stati);
- i singoli punti di contatto abbiano sufficiente conoscenza di almeno una lingua diversa da quella nazionale, in modo da assicurare la comunicazione con i punti di contatto degli altri Stati.

Le funzioni ed i compiti dei punti di contatto sono riassumibili con relativa semplicità e derivano, in buona sostanza, dall’osservazione pratica circa la proposizione e l’esecuzione delle richieste di assistenza giudiziaria internazionale.

Successivamente all’adozione ed all’entrata in vigore del trattato di Schengen - che ha consentito, tra l’altro, la trasmissione diretta delle richieste di assistenza giudiziaria internazionale all’autorità giudiziaria estera competente ad eseguirla - si è reso necessario conoscere la ripartizione delle competenze interne di ciascuno Stato per potere individuare a quale specifica autorità giudiziaria una singola richiesta debba essere trasmessa.

La mancanza di tale conoscenza, infatti, si traduce nella sostanziale vanificazione della possibilità prima descritta, posto che la necessità di ricorrere all'autorità centrale per il successivo inoltramento della richiesta a quella territorialmente competente si traduce in un allungamento dei tempi e delle procedure per l'ottenimento della risposta.

In ogni caso, è sempre necessario conoscere se ed in quale forma una richiesta di assistenza giudiziaria può essere proposta o può essere accolta. La trasmissione di una richiesta che non può essere eseguita dall'autorità giudiziaria estera determina non soltanto un inutile aggravio di lavoro per quest'ultima autorità, ma anche un allungamento dei tempi di definizione delle indagini o del procedimento nello Stato richiedente.

Ed in tale ambito di operatività vengono, dunque, a collocarsi le funzioni ed i compiti dei punti di contatto, destinate a fornire quel supporto conoscitivo necessario sia ad individuare l'autorità giudiziaria estera competente all'esecuzione della richiesta di assistenza giudiziaria, sia – ove del caso – a fornire le informazioni di base circa la procedura da seguire nella formulazione e nella spedizione della richiesta, sia infine a stabilire un diretto rapporto con il corrispondente punto di contatto estero allo scopo di superare eventuali difficoltà di comprensione della normativa, ottenere informazioni circa l'accogliibilità ed i tempi di esecuzione della richiesta, consentire l'allacciamento di un diretto contatto tra il magistrato richiedente e quello richiesto (da gestire, eventualmente, attraverso l'assistenza degli stessi punti di contatto).

L'esperienza pratica italiana, in realtà, presenta un avanzato grado di rapporti con le autorità giudiziarie estere in materia di assistenza giudiziaria internazionale, come è stato rilevato nel corso delle audizioni effettuate. Tali rapporti, infatti, sono stati spesso semplificati dai contatti esistenti tra le forze di polizia di Stati diversi (nell'ambito delle quali è da tempo diffuso il sistema degli ufficiali di collegamento), sicché per le indagini da effettuare in ambito sovranazionale si è sovente fatto ricorso alle informazioni fornite dall'organo di p.g. incaricato delle indagini, che ha fornito il supporto conoscitivo necessario per l'individuazione sia dell'autorità estera competente a ricevere la richiesta di assistenza giudiziaria, sia della concreta accogliibilità della richiesta stessa e dei suoi tempi di esecuzione.

Tale sistema di collegamento non viene ovviamente meno per effetto della creazione della rete giudiziaria europea, essendo sempre possibile per il magistrato che ne ha la capacità e dispone della relativa assistenza gestire direttamente i suoi rapporti con l'autorità estera. La funzione della rete e, quindi, dei punti di contatto è, pertanto, quella di prestare la propria opera nei confronti di tutti quei magistrati che non dispongano del necessario supporto conoscitivo e, correlativamente, delle autorità estere che analoghe informazioni o assistenza dovessero richiedere prima di inoltrare all'A.G. italiana una richiesta.

Tra i risultati che, attraverso i compiti della rete e dei punti di contatto, si sono conseguiti vi è sicuramente quello dell'accelerazione delle procedure di cooperazione giudiziaria internazionale; utilità da tenere in grande considerazione, perché rappresenta proprio uno di quegli elementi di valore aggiunto che con l'istituzione della rete si è inteso perseguire.

Merita di essere ricordato che, nella stessa data dell'adozione dell'azione comune sulla Rete Giudiziaria Europea (29 giugno 1998) è stata adottata altra azione comune, sulla base dell'art. K.3 del Trattato sull'Unione europea, sulla buona prassi nell'assistenza giudiziaria in materia penale, nella quale si prevedeva il deposito da parte di ciascuno Stato, entro dodici mesi dall'entrata in vigore dell'azione comune, di una dichiarazione di buona prassi nell'eseguire le rogatorie negli Stati membri, compresa la trasmissione dei risultati, e nelle richieste di assistenza giudiziaria in materia penale. Le dichiarazioni depositate ciascuno stato contengono l'impegno a promuovere, secondo la rispettiva procedura, alcune prassi riguardanti l'indicazione della ricezione delle richieste di rogatoria, dei dati identificativi e per reperire la persona responsabile dell'esecuzione della rogatoria e dell'invio della medesima, l'impegno a trattare con urgenza le pratiche indicate come tali e a dare comunicazione scritta dei motivi di una esecuzione non tempestiva, con la disponibilità a valutare insieme all'autorità richiedente le eventuali difficoltà insorte.

c) La decisione della Commissione europea del 28 aprile 1999, ha istituito l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (O.L.A.F). I compiti dell'O.L.A.F. consistono nello svolgimento di indagini esterne, ossia estese anche sul territorio di Paesi terzi, *“al fine di intensificare la lotta contro la frode, la corruzione e qualsiasi altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari della Comunità, nonché ai fini della lotta contro le frodi inerenti a qualsiasi fatto o atto compiuto in violazione di disposizioni comunitarie”* e nello svolgimento di indagini interne, all'interno cioè delle Istituzioni comunitarie. Le finalità delle indagini interne sono quelle di *“lottare contro la frode, la corruzione e qualsiasi altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari delle Comunità; ricercare fatti gravi, connessi con l'esercizio di attività professionali, che possano costituire un inadempimento degli obblighi dei funzionari ed agenti delle Comunità perseguibile in sede disciplinare o penale o che possano costituire inadempimento degli obblighi analoghi incombenti ai membri delle istituzioni e organi, dei dirigenti degli organismi o del personale delle istituzioni, degli organi e degli organismi cui non si applica lo statuto dei funzionari delle Comunità europee o il regime applicabile agli altri agenti”* - art. 2 Dec. 99/352/CE -.

Per quanto concerne la funzione di coordinamento fra le autorità giudiziarie nazionali dell'O.L.A.F, è sufficiente fare riferimento gli artt. 6, 7 e 10 del regolamento del 25.5.99 relativo alle indagini svolte dall'ufficio per la lotta antifrode, che delineano un quadro di reciproci rapporti di informazione, stabilendo altresì, per un verso, l'obbligo per le autorità giudiziarie dei singoli stati membri di trasmettere all'ufficio ogni documento ed informazione in loro possesso relativo alla lotta contro le frodi, la corruzione ed ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari della Comunità e, per altro verso, l'obbligo del direttore dell'ufficio antifrode di trasmettere alle autorità giudiziarie dello stato membro interessato le informazioni raccolte dall'ufficio in occasione di indagini interne su fatti penalmente perseguibili.

Occorre inoltre ricordare la relazione redatta a seguito di un'indagine esterna ed ogni altro documento utile ad essa pertinente, sono trasmessi alle competenti autorità degli stati membri interessati, e costituiscono elementi di prova nei procedimenti amministrativi o giudiziari dello stato membro.

d) Il Consiglio dell'Unione europea, con decisione del 28 febbraio 2002, ha dato vita all'unità definitiva Eurojust in sostituzione dell'unità provvisoria Pro-Eurojust, a sua volta

istituita con decisione del 14 dicembre 2000, tenuto conto delle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, che prevedevano l'istituzione, prima della fine del 2001, di un'Unità (Eurojust), composta di procuratori, giudici o funzionari di polizia, per rafforzare la lotta contro gravi forme di criminalità organizzata. I fini dell'Unità provvisoria sono i seguenti: *“a) migliorare la cooperazione tra le autorità nazionali competenti per le attività di indagine e le azioni giudiziarie riguardanti le forme gravi di criminalità, in particolare di criminalità organizzata.....; b) nello stesso ambito, stimolare e migliorare il coordinamento delle indagini e delle azioni giudiziarie tra gli Stati membri, tenendo conto delle richieste delle autorità nazionali competenti e delle informazioni fornite dagli organi competenti ai sensi delle disposizioni adottate nell'ambito dei trattati”*. Inoltre l'Unità provvisoria fornisce consulenza agli Stati membri e al Consiglio, ove necessario, nella prospettiva della negoziazione e dell'adozione, ad opera del Consiglio, dell'atto che istituisce l'Eurojust. Per quanto concerne l'Eurojust, la Commissione europea, nella Comunicazione del 22 novembre 2000, si dichiara favorevole a che l'organismo eserciti *“una sfera di competenze abbastanza estesa che vada oltre le «formi gravi di criminalità organizzata», “in quanto l'esigenza di coordinamento dell'azione penale.....è un'esigenza di carattere generale che non si limita a forme specifiche di criminalità”*. Prosegue la relazione evidenziando che *“si avrebbe un cospicuo valore aggiunto se Eurojust venisse associato a procedimenti concreti non soltanto mettendo a disposizione le sue competenze ma, se del caso, individuando e svelando possibili correlazioni nascoste tra determinati casi e indagini, correlazioni spesso di difficile individuazione a livello esclusivamente nazionale”*.

e) Si segnala infine, nonostante l'organismo non abbia compiti di coordinamento tra autorità giudiziarie, la Convenzione europea, basata sull'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea, che istituisce un ufficio europeo di polizia (Convenzione Europol) - Gazzetta ufficiale n. C 316 del 27/11/1995- , con la quale gli Stati membri dell'Unione intendono migliorare *“l'efficacia dei servizi competenti..... e la loro cooperazione, al fine di prevenire e combattere il terrorismo, il traffico illecito di stupefacenti ed altre gravi forme di criminalità internazionale.....”*.

4. - Le prospettive.

Negli ultimi anni si sta assistendo ad un'accelerazione esponenziale delle iniziative adottate in sede internazionale per la lotta alla criminalità organizzata ed al terrorismo, che dalla sede delle convenzioni internazionali tra i diversi Stati sta assumendo un ruolo stabilmente centrale da parte dell'Unione europea.

L'intensa attività compiuta dagli organismi internazionali, dai magistrati di collegamento e dai magistrati punti di contatto, nell'ambito della cooperazione internazionale nella lotta alla criminalità organizzata, dimostra la volontà di realizzare l'ambizioso obiettivo di creare uno spazio giuridico europeo nell'ambito del quale la lotta alla criminalità organizzata possa essere effettuata con comunione di obiettivi e di risorse e con efficacia di risultati. Tale comune volontà risulta evidente dall'atteggiamento collaborativo da parte dei magistrati dei Paesi dell'Unione Europea, dal quale dipende l'esito favorevole e tempestivo delle pratiche di assistenza giudiziaria.

Il fenomeno della cooperazione giudiziaria non può, poi, essere limitato ai Paesi dell'Unione europea, posto che le caratteristiche di varie forme di criminalità organizzata

presuppongono rapporti sempre più frequenti con alcuni Paesi quali gli Stati Uniti, l'America latina, i Paesi dell'est-europeo.

In una risoluzione dell'O.N.U. del 28 settembre 2001 si legge: *“nota con preoccupazione che gli stretti legami esistenti fra terrorismo internazionale e criminalità transnazionale organizzata, la droga, il riciclaggio, il traffico di armi; sottolinea che è necessario rinforzare il coordinamento degli sforzi a livello sia nazionale che transnazionale”*.

Si segnala in proposito che è in corso di negoziazione, in ambito ONU, una convenzione sulla corruzione, in relazione alla quale diventa problematico affrontare anche il problema della definizione del reato di corruzione, sulla quale, mentre i paesi dell'Unione europea sono abbastanza concordi, sussistono differenze sostanziali con le normative di altri Paesi, tanto che, data la difficoltà di individuare una definizione universalmente accettata, sarà lasciata ad ogni singolo Stato la responsabilità della definizione di tale reato.

Il problema principale che emerge nell'attività di cooperazione internazionale è costituito dalle differenze degli ordinamenti giuridici, che spesso ostacolano le iniziative di cooperazione internazionale. Quantomeno a livello europeo si auspica una tendenziale armonizzazione delle legislazioni interne, sia nell'individuazione delle tipologie dei reati aventi carattere transnazionale, sia delle norme processuali che disciplinano, ad esempio, l'assunzione della prova e, soprattutto, l'utilizzazione processuale delle medesime, affinché gli sforzi compiuti non rimangano inefficaci.

Solo per portare un esempio, il procedimento previsto nel nostro ordinamento per le rogatorie passive può creare delle difficoltà nei casi di rogatorie urgenti, posto che la procedura di *exequatur* è piuttosto articolata e spesso rallentata da problemi organizzativi degli uffici giudiziari.

Per creare le condizioni di una efficace cooperazione sarebbe importante il progressivo riavvicinamento degli ordinamenti dei singoli Paesi membri dell'Unione Europea, con l'introduzione di norme minime comuni relative alla definizione di reati penali e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente gravi aventi dimensioni transnazionali o che necessitano di essere combattuti su basi comuni, di misure minime dirette a garantire l'ammissibilità reciproca delle prove tra gli Stati membri e la previsione di misure dirette ad assicurare il riconoscimento delle decisioni giudiziarie e la soluzione dei conflitti di competenza.

Per quanto concerne l'Italia, in particolare, sarebbero auspicabili alcuni interventi nella normativa procedimentale interna al fine di rendere più rapide e snelle le procedure di assistenza giudiziaria: ci si riferisce, ad esempio, alle norme in materia di rogatorie passive e di estradizione, in relazione alle quali si è lamentata talora la lentezza delle relative procedure.

Ciò che appare essenziale, anche per dare concreto sviluppo ai principi fissati dal Consiglio Europeo di Tempere dell'ottobre 1999, è la progressiva e razionale realizzazione del principio di mutuo riconoscimento delle sentenze e dei provvedimenti giudiziari, vera e propria “pietra angolare” e fondamento della futura cooperazione giudiziaria in materia sia

civile che penale (artt. 5 e 33); la piena attuazione di tale principio, con riferimento specifico al settore penale, non potrà non essere accompagnata da una armonizzazione delle legislazioni vigenti nei singoli stati, sia in materia sostanziale, con riguardo alle fattispecie di reati previste ed alle relative sanzioni, sia in materia processuale, con riferimento alla previsione di “livelli minimi e comuni” di garanzie per i singoli stati – secondo la definizione data dal c.d. Libro Verde della Commissione Europea sulle garanzie procedurali degli indagati ed imputati nell’Unione Europea - ed alle norme in materia di esecuzione delle decisioni.

Presupposto indispensabile per una efficace attività di cooperazione internazionale è la consapevolezza, e quindi la conoscenza dei sistemi giuridici degli altri Paesi, quantomeno con riferimento ai principi fondamentali ed alle norme sostanziali e processuali utili per l’attività di assistenza giudiziaria. La consapevolezza di fondo che sta all’origine delle iniziative comunitarie in materia di formazione sta nel fatto che all’interno dell’Unione convivono modelli giuridici espressione di culture diverse, ed in qualche modo antitetiche, la cultura del *common law*, che rifiuta l’organizzazione di sistema per concetti e codificazione, e la cultura del *civil law*, che invece imposta i modelli cognitivi e valutativi su costruzioni di tipo concettuale; che pertanto l’integrazione, per la creazione di uno spazio giudiziario comune, non può essere affidata soltanto allo sforzo del legislatore per il più alto grado possibile di armonizzazione dei sistemi normativi, ma necessita di una integrazione tra le due culture in capo ai giuristi ed agli operatori del diritto. Nella prospettiva dell’accrescimento delle conoscenze da utilizzare per una cooperazione giudiziaria in ambito comunitario sempre più efficace, sono stati varati i programmi di formazione e di scambio rappresentati principalmente dai programmi comunitari Falcone, Grotius (Grotius II penale e Grotius - civile) e Schumann. L’attuazione di questi programmi si articola in attività di formazione, scambi e tirocini, studi e ricerche, riunioni e seminari, con conseguente assegnazione di incarichi a magistrati ordinari.

Con decisione del Consiglio 2002/630/JAI è stato, poi, adottato il programma quadro AGIS, che riguarda il periodo 2003-2007, con l’obiettivo di promuovere la cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale e di sostenere l’impegno degli operatori della giustizia per l’elaborazione di una politica europea in tale settore. Nell’ambito delle attività connesse a tale progetto, nell’obiettivo di migliorare la conoscenza reciproca degli ordinamenti giuridici degli Stati membri si prevedono azioni di formazione mediante seminari e visite di informazione, corsi di formazione linguistica e terminologica, seminari di informazione specifica sulle politiche nazionali con la partecipazione dei quindici Stati membri e dei paesi candidati, studi comparativi sulla maggior parte degli Stati membri e dei paesi candidati, al fine di fornire suggerimenti sulle diverse legislazioni in materia sostanziale e processuale.

L’impegno sul piano della formazione e della predisposizione culturale a conoscere ed accettare la diversità dei sistemi giuridici presenti in ambito europeo trova l’espressione più compiuta nella costituzione della Rete europea per la formazione giudiziaria, nata come associazione di fatto tra i soggetti che nei vari Stati dell’Unione si occupano istituzionalmente della formazione dei magistrati ed avente oggi personalità giuridica, con lo specifico obiettivo di realizzare una formazione che sia di sostegno alla cooperazione giudiziaria, tale da stimolare il confronto e la reciproca stima e fiducia tra i magistrati dei Paesi dell’UE. E siffatta cooperazione avrà la pregevole funzione di favorire la conformità dei sistemi

giudiziari dei vari Paesi della Comunità europea. Tali obiettivi si rendono particolarmente importanti in vista dell'entrata in vigore del mandato d'arresto europeo, per la cui funzionalità è essenziale una collaborazione tra gli Stati che presuppone una adeguata conoscenza dei principi generali delle rispettive legislazioni nazionali in materia penale, sostanziale e processuale, e un progressivo riavvicinamento dei sistemi giudiziari.

Il Consiglio Superiore della Magistratura già sta svolgendo un'intensa attività nell'attuazione dei programmi dell'Unione europea, dedicando particolari spazi ai problemi della criminalità organizzata.

Nell'ambito di detti programmi, particolare attenzione viene dedicata allo studio dei linguaggi giuridici dei diversi paesi dell'Unione europea.

Si rileva, infatti, che uno dei problemi più sentiti nei rapporti tra autorità di paesi stranieri è quello delle barriere linguistiche. Mentre i funzionari di polizia ricevono una formazione linguistica sulla base degli standard della NATO, nulla di concreto è stato attuato con riferimento ai magistrati, se non limitatamente ai predetti corsi di linguaggio giuridico comparato.

Il problema è di particolare importanza proprio perché la comunicazione diretta tra le autorità giudiziarie straniere, nello spirito di collaborazione che si è innanzi evidenziato, costituisce uno dei canali più efficaci per una pronta attività di cooperazione.

Costituiscono, quindi obiettivi primari quelli di incrementare lo studio delle lingue straniere e dei linguaggi giuridici dei Paesi dell'Unione Europea, quantomeno con riferimento alle lingue ufficiali, la effettuazione di una sistematica attività di informazione sullo stato della normativa comunitaria o comunque transnazionale e sullo stato di attuazione interna della medesima, quanto più possibile estesa ai magistrati requirenti e giudicanti, nonché l'aggiornamento dei medesimi in ordine agli strumenti di cooperazione giudiziaria, al relativo funzionamento ed alle potenzialità, in modo da garantirne un pronto utilizzo da parte di coloro che seguono indagini di criminalità organizzata transnazionale. A tal fine è opportuno che dette attività di informazione e di aggiornamento vengano effettuate in maniera stabile ed organica anche in sede di formazione decentrata, in modo da renderle concretamente fruibili per tutti i magistrati, al di là di positive, sia pur occasionali, iniziative in tal senso già intraprese in alcuni distretti.

Una adeguata formazione dovrebbe, poi, costituire il presupposto essenziale per la selezione dei magistrati destinati a svolgere attività di assistenza giudiziaria, sia nell'attività svolta negli uffici giudiziari, sia nell'attività prestata presso gli organismi di coordinamento.

Per quanto riguarda i singoli uffici giudiziari occorrerebbe creare gruppi di giudici e pubblici ministeri con una particolare specializzazione nella materia dell'assistenza giudiziaria e con competenze linguistiche.

Da alcuni anni si è andato affermando in ambito universitario il progetto "Erasmus", consistente nello scambio di studenti tra università di Paesi diversi; gli studenti ammessi a tale progetto svolgono un periodo del corso di studi in una università straniera, ove sostengono gli esami ed hanno la possibilità, oltre che di acquisire la conoscenza di lingua e

cultura di un paese diverso da quello di provenienza, di munirsi, altresì, di un bagaglio di conoscenze relative alle materie oggetto dei propri studi e di una serie di contatti che possono rivelarsi preziosi per la futura professione. In una risoluzione adottata nel marzo 2003 il Parlamento europeo ha segnalato che intende introdurre un progetto pilota per la formazione e gli scambi giuridici in Europa, sul modello di “Erasmus” (risoluzione A5-0039/2003). La istituzione di una sorta di “Erasmus giudiziario”, ossia uno scambio di magistrati specializzati nei paesi dell’Unione europea, con la partecipazione effettiva dei medesimi alle attività dei colleghi di un paese estero, sarebbe certamente di estrema utilità al fine di realizzare un utile e proficuo scambio di esperienze che parta dal diretto contatto con l’attività giudiziaria svolta in altri paesi dell’Unione europea, e quindi per una efficace attività di cooperazione internazionale.

I magistrati punti di contatto dovrebbero, poi, essere selezionati avendo riguardo alle caratteristiche necessarie per svolgere questo delicato compito, con particolare attenzione sia alla conoscenza approfondita della normativa comunitaria che interessa specificamente la cooperazione giudiziaria in materia penale, sia alla effettiva dimestichezza nell’uso di almeno una delle lingue ufficiali dell’Unione europea, sia alla propensione a tenere contatti con colleghi di altri Paesi dell’Unione Europea, sia alla concreta disponibilità alla partecipazione ad incontri e seminari.

Sotto il profilo organizzativo gli uffici giudiziari dovrebbero essere adeguati anche dal punto di vista strutturale, in modo che siano attrezzati per poter svolgere concretamente un’attività di cooperazione giudiziaria, mediante la dotazione di personale esperto anche nell’utilizzo dei sistemi informatici attivati per la cooperazione giudiziaria.

Sarebbe importante incrementare la diffusione ed il concreto utilizzo degli strumenti informatici già predisposti ed in via di perfezionamento per la raccolta di dati ed informazioni sulla criminalità organizzata, (quali quelli finalizzati a facilitare la conoscenza delle legislazioni dei Paesi membri dell’Unione (c.d. Fiches Belges), la predisposizione e l’invio di rogatorie internazionali (Atlas – Atlante Giudiziario Europeo), lo scambio di comunicazioni in forma protetta (VPN – Virtual Private Network), nonché il programma “Solon” contenente un glossario concernente termini giuridicamente equivalenti ed il programma “Compendium”, concernente tutti gli strumenti fino ad ora utilizzati o progettati.

Bisognerebbe, inoltre, perfezionare il sistema delle statistiche degli uffici giudiziari, nelle quali dovrebbero essere specificamente indicati i provvedimenti di assistenza giudiziaria posti in essere nell’ambito di ciascun distretto di Corte d’Appello.

L’attuale sistema informatizzato presso l’Ufficio II del Ministero della giustizia, che raccoglie le informazioni sui progressi compiuti nell’esecuzione delle rogatorie internazionali dovrebbe contenere tutti i dati relativi alle rogatorie provenienti dall’estero. Per quanto riguarda le rogatorie inviate tramite l’Amministrazione centrale, le medesime vengono inserite nel sistema dal personale dell’Ufficio II. Per le richieste inviate direttamente da un’autorità giudiziaria all’altra il Ministero ha elaborato uno specifico formulario ad uso delle varie procure generali al fine di raccogliere dati in proposito, ma sembra che non tutti gli uffici inviino tali moduli. Ne discende che, allo stato, le statistiche disponibili presso il Ministero non danno un quadro sufficiente della reale attività compiuta in Italia in materia di assistenza giudiziaria.

Sarebbe di grande utilità l'elaborazione di un quadro statistico a livello dell'U.E., comune a tutti gli Stati membri, che renda possibile in futuro una valutazione adeguata delle esigenze e dell'entità dell'assistenza giudiziaria.

A livello comunitario, poi, si auspica che gli organismi di coordinamento siano dotati di mezzi e risorse adeguati, e soprattutto che siano meglio definite e coordinate tra loro le rispettive competenze, in maniera da creare un sistema organico e capillare di assistenza giudiziaria.

Con riferimento specifico all'**OLAF** di fondamentale importanza si è rivelato l'inserimento di magistrati nell'ambito di tale organismo, come precedentemente previsto in alcune raccomandazioni. L'unità "magistrati e assistenza giuridica", che lavora in collegamento con gli inquirenti, dovrebbe fornire alle attività operative l'efficacia e la legittimità necessarie affinché esse siano utilizzabili in modo proficuo all'interno dei singoli ordinamenti dei Paesi membri dell'Unione europea, e per il raccordo con le procedure interne delle istituzioni (inchieste amministrative, procedimenti disciplinari). E' stata, a tal riguardo, registrata l'opinione secondo cui la creazione di una Procura europea potrebbe costituire, in futuro, una adeguata risposta ai problemi che si creano con riguardo alla legittimità delle inchieste compiute dall'Olaf..

Con riferimento all'istituto dell'**Eurojust** deve rilevarsi che, allo stato, detta struttura tende ad intervenire su fatti ed indagini che hanno una valenza multilaterale, con funzioni di coordinamento, mentre il magistrato di collegamento ed i magistrati punti di contatto della Rete Giudiziaria Europea sono specializzati in attività di cooperazione nei rapporti bilaterali. Vi sono, comunque, riunioni di coordinamento promosse da Eurojust che dovrebbero essere incrementate e orientate nonché casi specifici seguiti da Eurojust come trama multilaterale e poi, a livello esecutivo diretto, da magistrati di collegamento e magistrati punti di contatto *in loco*.

Dal rapporto sulle attività di Eurojust nel 2002 si può desumere la grande rilevanza delle funzioni di coordinamento esercitate dal nuovo organismo sulle indagini a livello transnazionale. In particolare la possibilità del coinvolgimento di Eurojust nelle squadre investigative comuni (cfr., in particolare, la Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea del 7 aprile 2003) comporterà problemi di gestione dell'indagine comune e al contempo il coordinamento dell'indagine a livello sopranazionale.

Con riferimento ai **magistrati di collegamento**, le relative funzioni nei vari paesi non sono standardizzate, ma variano a seconda delle esigenze pratiche che dipendono dalla peculiare situazione relativa alla cooperazione tra i singoli stati nonché dalle peculiari capacità e caratteristiche del singolo magistrato. Occorre che siano valorizzate le competenze specifiche, consistenti, con specifico riferimento alla attività di cooperazione giudiziaria nel settore penale, nel riavvicinamento tra le istituzioni della giustizia attraverso la formazione, i contatti tra le strutture ministeriali, i contatti tra gli uffici giudiziari regionalmente interessati in maniera particolare a rapporti di cooperazione, l'effettuazione di studi di diritto comparato tra lo stato d'origine e quello di destinazione.

Un ruolo incisivo dei magistrati di collegamento da sviluppare concretamente anche con la dotazione degli strumenti e delle risorse necessari, appare quello di far circolare le informazioni e gli atti giudiziari tra sistemi che operano secondo regole e lingue diverse, individuando soluzioni possibili alla luce degli strumenti internazionali, superando le difficoltà connesse alle differenze dei singoli ordinamenti.

Occorre, infine, che la rete dei magistrati di collegamento venga ampliata soprattutto nei rapporti con Paesi con i quali ciò si rende necessario per l'attività di reciproca assistenza giudiziaria, allo scopo precipuo di avere ben chiare le esigenze dei Paesi fonte eventualmente di problemi o quelli con i quali il traffico della cooperazione è particolarmente intenso. Sarebbe, inoltre, utile che i magistrati di collegamento venissero utilizzati non soltanto per attività di cooperazione reciproca tra gli Stati membri, ma anche con Stati terzi; e che venissero effettivamente utilizzati non solo per esigenze di assistenza giudiziaria del proprio Stato di appartenenza o dello Stato ospite, ma anche di altri Stati membri che non abbiano un proprio referente in una specifica area. Un modello operativo analogo è stato recentemente adottato con riguardo agli ufficiali di collegamento (già previsti da una Azione Comune in data 14 ottobre 1996),

Per quanto specificamente riguarda la **Rete Giudiziaria Europea** va evidenziato che uno dei punti di forza di tale organismo deriva prevalentemente dalla sua struttura informale, che dà la possibilità di stabilire contatti diretti, senza alcun tipo di vincoli formali e burocratici. Le debolezze riscontrate sono rappresentate dal fatto che l'esistenza della rete Giudiziaria Europea e le opportunità che possono creare i punti di contatto non sono sufficientemente note a tutte le Autorità Giudiziarie; sussistono problemi linguistici nelle comunicazioni con alcuni punti di contatto stranieri; l'uso delle buone prassi potrebbe essere attuato in modo più proficuo; le riunioni periodiche dei punti di contatto sono a volte troppo teoriche e meno concrete di quanto ci si aspetti: in particolare le riunioni dovrebbero essere incentrate maggiormente sul lavoro quotidiano dei punti di contatto e sui problemi riscontrati nelle operazioni di assistenza giudiziaria; solo in via eccezionale è stata richiesta l'opinione dei punti di contatto in relazione ad alcuni nuovi strumenti giuridici. Il lavoro giornaliero dei punti di contatto, potrebbe essere utilizzato in modo più proficuo anche per proporre nuovi cambiamenti legislativi.

La struttura della **Rete Giudiziaria Europea** è stata unanimemente ritenuta, pur se potenzialmente sviluppabile, come una esperienza positiva, anche se il successo dei risultati ottenuti dipende troppo spesso esclusivamente dall'iniziativa e dalle concrete capacità del singolo magistrato.

In tal senso si sottolinea l'utilità di opportuni interventi organizzativi tesi ad agevolare lo scambio periodico di informazioni relativo ai maggiori casi trattati dai punti di contatto al fine di migliorare la conoscenza e le esperienze su opportunità e risultati concreti; lo scambio periodico di informazioni relativo a casi di ritardo o difficoltà nelle richieste di mutua assistenza giudiziaria al fine di individuare i cambiamenti da proporre; lo scambio periodico di informazioni relativo al lavoro a livello di Unione Europea nell'ambito della cooperazione giudiziaria; la creazione, anche informalmente, di una sorta di archivio dei casi trattati da ciascun punto di contatto. A tal fine si sottolinea l'importanza del sistema periodico di "news-letter", a cura del Segretariato del Consiglio, al fine di informare i punti di contatto

in merito alle notizie rilevanti e dell'incentivazione di riunioni periodiche aventi un taglio pratico ed organizzativo.

Sotto il profilo organizzativo, occorrerebbe dotare il magistrato punto di contatto di una particolare struttura che lo coadiuvi nelle attività connesse alla cooperazione giudiziaria e nella diffusione delle proprie esperienze anche agli altri magistrati del distretto.

Oltre a personale specializzato, occorrerebbe fornirlo anche di strumenti tecnici necessari per l'attuazione delle competenze connesse a tale istituzione, oltre a perfezionare quanto più possibile il sistema informatico, per consentire un costante aggiornamento della normativa comunitaria e dell'attività di cooperazione giudiziaria.

Occorrerebbe, poi, incrementare le riunioni tra i magistrati punti di contatto oltre che a livello di Unione europea, anche all'interno del nostro Paese, in considerazione del fatto che un proficuo scambio in ordine alle esperienze possa costituire un valido aiuto nella soluzione delle questioni che via via si presentano.

Una volta perfezionata, la Rete Giudiziaria Europea potrebbe essere esportata anche al di fuori dei confini dell'Unione europea, ed in tal senso si ricorda che già altri Stati, alcuni di essi candidati ad entrare a far parte dell'Unione europea, altri esterni, hanno indicato i rispettivi punti di contatto: la diffusione della Rete è particolarmente auspicabile in considerazione della dinamicità e snellezza con la quale vengono affrontate e risolte particolari problematiche connesse all'attività di cooperazione internazionale.

In sostanza, appare non più procrastinabile l'affermazione all'interno dei Paesi dell'Unione Europea di una vera e propria cultura della cooperazione giudiziaria, che si manifesta nella formazione di magistrati preparati per compiere tali attività, nella disponibilità a inviare magistrati presso gli organismi internazionali che si occupano di cooperazione internazionale in materia di assistenza giudiziaria e, con riferimento alla quotidiana attività degli uffici giudiziari, nel rispetto delle misure contenute nell'azione comune del 29 giugno 1998 sulla buona prassi nell'assistenza giudiziaria in materia penale. A tal fine sarebbe utile che i magistrati di collegamento e i magistrati punti di contatto della Rete Giudiziaria Europea potessero svolgere anche un ruolo di supervisione del rispetto di tali disposizioni, evidenziando eventuali disfunzioni o ai problemi riscontrati, in maniera tale da consentire efficaci interventi correttivi. Altrettanto utile, agli stessi fini, sarebbe l'individuazione di un centro di coordinamento di tali attività, che potrebbe essere stabilito nel Segretariato della Rete Giudiziaria Europea, che attualmente si trova presso Eurojust.

Si è già detto che in data 11 maggio 2001 la Commissione ha adottato il "*Libro verde sulla protezione degli interessi finanziari e comunitari e la creazione di un Procuratore europeo*", prevedendo l'istituzione della **Procura europea**, competente ad individuare, perseguire e trarre in giudizio, eventualmente in collegamento con Europol, gli autori di gravi reati con ripercussioni negli Stati membri e che ledano gli interessi finanziari dell'Unione ed esercitando per tali reati l'azione penale dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri.

Non è questa la sede opportuna per entrare nel merito delle scelte politiche internazionali e per discutere, quindi, sulla opportunità e sulla praticabilità dell'istituzione del

procuratore europeo. Certamente la realizzazione di tale istituto costituirebbe un importante passo avanti verso la comunitarizzazione dell'attività di repressione dei fenomeni criminali transnazionali, qualora non si dovesse limitarne l'attività a quei reati che ledano gli interessi finanziari dell'Unione europea.

In definitiva, va registrato che la cooperazione giudiziaria penale sul contrasto alla criminalità organizzata costituisce uno dei principali obiettivi dell'Unione europea. Non è senza significato infatti che, nel testo finale del progetto di trattato istitutivo di una Costituzione per l'Europa, adottato dalla Convenzione europea il 13 giugno e il 10 luglio 2003 e trasmesso al Presidente del Consiglio europeo il 18 luglio 2003, si rinviengano disposizioni specifiche tese a garantire le misure necessarie per consentire una efficace cooperazione in materia penale, sulla base dei principi del riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e del progressivo riavvicinamento delle legislazioni nazionali nelle norme penali e procedurali.

Si prevede infatti che con legge o legge quadro europea si stabiliscano anche norme per prevenire e risolvere i conflitti di competenza tra gli Stati membri, per favorire la formazione dei magistrati e gli operatori giudiziari ed a facilitare la cooperazione tra autorità giudiziarie o autorità omologhe degli Stati membri in relazione all'azione penale e all'esecuzione delle decisioni. Si dovranno anche stabilire norme minime riguardanti l'ammissibilità reciproca delle prove tra gli Stati membri, i diritti della persona nella procedura penale, i diritti delle vittime della criminalità ed altri elementi specifici della procedura penale, individuati dal Consiglio dei ministri in via preliminare mediante una decisione europea.

Non può non rilevarsi come con il progetto relativo alla istituzione della Costituzione Europea si assista ad un decisivo ed importantissimo cambio di prospettiva nella valutazione di detti principi, atteso che essi, nati da accordi a volte bilaterali tra singoli Stati e magari successivamente trasfusi in convenzioni ed accordi multilaterali, assurgeranno al rango norme costituzionali, e quindi costituiranno linee guida alle quali tutti gli Stati membri dovranno conformarsi e, al contempo, parametro di riferimento per la valutazione delle iniziative legislative e pattizie in materia di cooperazione giudiziaria.

Nel progetto, peraltro, si fa espresso riferimento alla necessità del potenziamento della cooperazione giudiziaria con l'istituto dell'Eurojust, che dovrà avere, tra i propri compiti istituzionali, l'avvio ed il coordinamento di azioni penali esercitate dalle autorità nazionali competenti, in particolare quelle relative a reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, nonché il potenziamento della cooperazione giudiziaria, incluso attraverso la composizione dei conflitti di competenza e tramite una stretta cooperazione con la Rete Giudiziaria Europea.

Si prevede ancora che con legge europea possa essere istituita Procura Europea a partire dall'Eurojust, competente ad individuare, perseguire e trarre a giudizio, eventualmente in collegamento con l'Europol, gli autori di reati gravi con ripercussioni negli Stati membri e reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione e ad esercitare l'azione penale dinanzi agli organi giurisdizionali degli Stati membri. Si prevede lo sviluppo di una cooperazione di polizia e, nell'ambito di essa, si puntualizza che l'Europol ha il compito di sostenere e potenziare l'azione delle autorità di polizia e degli altri servizi incaricati dell'applicazione

della legge degli Stati membri, e la reciproca collaborazione nella prevenzione e contrasto della criminalità grave che interessa due o più Stati membri, del terrorismo e delle forme di criminalità che ledono un interesse comune oggetto della politica dell'Unione.

Si prospetta infine, la costituzione di squadre investigative comuni, eventualmente in collegamento con Eurojust, già peraltro introdotte dall'art. 13 della Convenzione di mutua assistenza giudiziaria del 29 maggio 2000 in attuazione dell'art. 32 del trattato di Amsterdam.

I dati e le informazioni raccolte dimostrano l'intensa attività compiuta nell'ambito della cooperazione internazionale nella lotta alla criminalità organizzata. In esito al monitoraggio effettuato sembra, comunque, che l'esito favorevole e tempestivo delle pratiche di assistenza giudiziaria per combattere i fenomeni criminali transnazionali dipenda principalmente da un atteggiamento di forte disponibilità e collaborazione, e comunque dallo spirito di iniziativa dei soggetti che prestano la propria attività presso gli organismi internazionali o presso gli uffici di procura dei Paesi dell'Unione europea.

Si prenda ad esempio l'attività posta in essere dal Procuratore Nazionale Antimafia che, in applicazione dell'art. 371 *bis* c.p.p., a seguito di quesito posto al Ministro della Giustizia -che aveva precisato l'attività di raccolta ed elaborazione di dati e notizie da parte della D.N.A. prevista dalla citata disposizione non poteva rimanere circoscritta nell'ambito dei confini nazionali, quando tale criminalità li supera- da tempo ha iniziato a prendere contatti ed a tenere riunioni di coordinamento con colleghi di altri Paesi, in esecuzione delle convenzioni internazionali vigenti, per il coordinamento di attività investigative di fenomeni di criminalità organizzata aventi carattere transnazionale.

Il Consiglio Superiore della magistratura – anche quale proprio contributo durante il corrente semestre di Presidenza Italiana del Consiglio dell'Unione Europea - ritiene opportuno segnalare e confermare la consapevolezza della magistratura italiana in ordine all'importanza della cooperazione internazionale nella lotta alla criminalità organizzata, sottolineando la costante attenzione riservata dall'Organo di autogoverno della magistratura alle innovazioni in ambito internazionale del quadro legale riguardante la cooperazione giudiziaria e l'impegno a porre in essere tutte quelle attività e a quegli interventi di propria competenza che si rendano opportuni al fine di un progressivo miglioramento delle attività di assistenza giudiziaria, nel comune obiettivo di realizzare l'obiettivo sancito nel Trattato di Amsterdam di realizzare uno spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia.»

Risoluzione 13 aprile 2006

«§ 1. *La Rete giudiziaria europea* - L'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, ha istituito una rete di punti di contatto giudiziari tra gli Stati membri, denominata Rete Giudiziaria Europea (EJN), composta “delle autorità centrali responsabili della cooperazione giudiziaria internazionale, delle autorità giudiziarie o di 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 o il terrorismo”. L'azione comune ha altresì dettato, in via generale, alcune disposizioni circa le caratteristiche, le modalità di funzionamento e le informazioni a disposizione della rete (e, quindi, dei singoli punti di contatto), prevedendo in particolare che:

- l'intero territorio nazionale di ogni Stato membro venga compreso nella struttura della rete, sulla base della tradizione giuridica e della ripartizione delle competenze in materia di assistenza giudiziaria internazionale dettata dalla disciplina interna;

- sia comunque inserita nella rete l'Autorità centrale responsabile della cooperazione giudiziaria internazionale, in modo da garantire il necessario raccordo non solo all'interno di ogni singolo Stato, ma anche l'aggiornamento dei dati e delle informazioni contenute nel sistema (a beneficio, quindi, degli altri Stati);

- i singoli punti di contatto abbiano sufficiente conoscenza di almeno una lingua diversa da quella nazionale, in modo da assicurare la comunicazione con i punti di contatto degli altri Stati.

Funzione e compito dei punti di contatto è quello di offrire il supporto conoscitivo necessario sia ad individuare l'autorità giudiziaria estera competente all'esecuzione della richiesta di assistenza giudiziaria, sia - ove del caso - a fornire le informazioni di base circa la procedura da seguire nella formulazione e nella spedizione della richiesta, sia infine a stabilire un diretto rapporto con il corrispondente punto di contatto estero allo scopo di superare eventuali difficoltà di comprensione della normativa, nonché quello di ottenere informazioni circa l'accogliabilità ed i tempi di esecuzione della richiesta, consentire l'allacciamento di un diretto contatto tra il magistrato richiedente e quello richiesto (da gestire, eventualmente, attraverso l'assistenza degli stessi punti di contatto).

§ 2. *Efficacia ed operatività della Rete. La delibera del C.S.M. 23.10.03* - Il Consiglio superiore della magistratura con la risoluzione adottata il 23.10.03, avente ad oggetto Cooperazione internazionale nel contrasto al crimine organizzato, nell'ambito di una generale ricognizione delle attività e delle strutture esistenti a livello sovranazionale per il contrasto alla criminalità organizzata, ha analizzato il grado di efficacia e di operatività della Rete.

In detta risoluzione si poneva in evidenza che uno dei punti di forza di tale organismo deriva prevalentemente dalla sua struttura informale, che dà la possibilità di stabilire contatti diretti, senza alcun tipo di vincoli formali e burocratici tra le autorità giudiziarie dei paesi aderenti. Parimenti, tuttavia, si ponevano in risalto le debolezze della

struttura, consistenti nella circostanza che l'esistenza della Rete e le opportunità che possono creare i punti di contatto non sono sufficientemente note a tutte le autorità giudiziarie; che sussistono problemi linguistici nelle comunicazioni con alcuni punti di contatto stranieri; che l'uso delle buone prassi potrebbe essere attuato in modo più proficuo; che le riunioni periodiche dei punti di contatto sono a volte troppo teoriche e meno concrete di quanto ci si aspetti. In particolare le riunioni dovrebbero essere incentrate maggiormente sul lavoro quotidiano dei punti di contatto e sui problemi riscontrati nelle operazioni di assistenza giudiziaria; solo in via eccezionale è stata richiesta l'opinione dei punti di contatto in relazione ad alcuni nuovi strumenti giuridici. Il lavoro giornaliero dei punti di contatto, potrebbe essere utilizzato in modo più proficuo anche per proporre nuovi cambiamenti legislativi.

Con detta risoluzione in Consiglio sottolineava l'utilità di opportuni interventi organizzativi per agevolare lo scambio periodico di informazioni sui maggiori casi trattati dai punti di contatto onde migliorare la conoscenza e le esperienze su opportunità e risultati concreti; lo scambio periodico di informazioni relativo a casi di ritardo o difficoltà nelle richieste di mutua assistenza giudiziaria al fine di individuare i cambiamenti da proporre; lo scambio periodico di informazioni relativo al lavoro a livello di Unione Europea nell'ambito della cooperazione giudiziaria; la creazione, anche informalmente, di una sorta di archivio dei casi trattati da ciascun punto di contatto.

§ 3. *Analisi della problematica corrente e successiva attività della Sesta Commissione* - In data 31.1.05 il cons. Lo Voi ha chiesto al Comitato di Presidenza l'apertura di una pratica avente ad oggetto “modalità di partecipazione e coordinamento dei punti di contatto italiani alle riunioni periodiche della rete giudiziaria europea”. Lo stesso consigliere richiedente metteva in evidenza che in Italia la rete dei punti di contatto è articolata mediante l'individuazione di un magistrato in ciascuna delle Procure generali presso le Corti di appello, presso la Direzione nazionale antimafia e presso il Ministero della Giustizia, quale rappresentante dell'autorità centrale responsabile della cooperazione giudiziaria internazionale. Concludeva, rilevando che dopo i primi anni di attività è necessario effettuare un monitoraggio circa la partecipazione effettiva dei punti di contatto nazionali all'attività della Rete, allo scopo di evidenziare eventuali manchevolezze e di proporre nuovi percorsi che già la delibera 23.1.03 poneva in evidenza.

Dopo l'apertura della pratica la Sesta Commissione l'8.3.05 ha proceduto all'audizione della dott.ssa Augusta Iannini, Capo dipartimento per gli affari di giustizia del Ministero della Giustizia, e della dott.ssa Teresa Benvenuto, Direttore generale della giustizia penale dello stesso dipartimento. In tale occasione sono state poste in risalto le difficoltà esistenti per la partecipazione dei punti di contatto all'attività della Rete ed è stata sottolineata l'opportunità di ravvivare l'interesse dei medesimi per la struttura. Veniva altresì valutata l'opportunità che il C.S.M. assumesse un ruolo nella Rete giudiziaria europea, eventualmente quale osservatore mediante la partecipazione di un suo incaricato alle riunioni periodiche, allo scopo di meglio organizzare l'attività di cooperazione, ferme restando, ovviamente le competenze istituzionali del Ministero della Giustizia.

La posizione ministeriale veniva riassunta da detto Capo dipartimento con una lettera del 4.4.05, in cui si ribadiva che i punti di contatto della rete sono il Ministero della Giustizia, nella persona del direttore generale della giustizia penale e del Direttore dell'ufficio secondo di detta direzione, assieme ai rappresentanti delle singole Procure generali, di modo che non

sarebbe possibile individuare altri soggetti istituzionalmente coinvolti nell'attività di cooperazione giudiziaria. Lo spazio riconosciuto al C.S.M. era limitato all'attività di formazione, nel cui ambito esso avrebbe potuto svolgere opera di coordinamento tra i rappresentanti delle Procure generali informandoli dell'attività della Rete giudiziaria, anche in considerazione del fatto che il Ministero non può sopportare i costi della partecipazione alle riunioni di tutti i punti di contatto nazionali diversi dall'amministrazione centrale.

Da ultimo la funzione della Rete giudiziaria europea (EJN) è stata presa in considerazione nell'ambito del dibattito sull'attività della Rete europea dei consigli di giustizia (ENCJ), di cui il C.S.M. è componente, la quale, dopo i contatti avuti il 16.2.06 con la Unità della cooperazione penale della Commissione Europea dal suo presidente prof. Luigi Berlinguer, sarà chiamata ad una audizione dinanzi agli organi della Commissione europea a proposito dello stato della cooperazione penale in ambito comunitario. Dato che il contributo richiesto all'ENCJ dalla Commissione europea è essenzialmente diretto alla verifica dell'impatto che le iniziative europee di cooperazione giudiziaria penale hanno sui sistemi giudiziari degli stati membri, nonché della loro efficacia e delle percezioni che i magistrati ne hanno nei propri paesi, il funzionamento della Rete giudiziaria europea è stata considerata quale punto di riferimento di tale analisi, nonché come probante momento di monitoraggio dell'efficacia della cooperazione europea in campo penale.

§ 4. Partecipazione dei punti di contatto all'attività della Rete. Azione di supporto del C.S.M. - Le evenienze sopra sintetizzate, che costituiscono naturale sviluppo del monitoraggio delle attività di cooperazione giudiziaria internazionale effettuato con la delibera 23.10.03, raccomandano di affrontare in una prospettiva non settoriale la problematica delle Rete giudiziaria. Ritene, infatti, il Consiglio che una corretta e funzionale gestione della partecipazione dei punti di contatto italiani consentirà alla struttura giudiziaria nazionale non solo di assolvere al suo onere di cooperazione, ma anche di massimizzare i benefici derivanti dallo strumento cooperativo in questione per accelerare i tempi dell'esecuzione di atti ed adempimenti presso le autorità giudiziarie dei paesi aderenti alla Rete.

Sul piano del concreto funzionamento della struttura, la Rete è articolata secondo lo schema dei punti di contatto esistenti presso tutte le Procure generali distrettuali con il raccordo di carattere organizzativo svolto dal Ministero (quale Autorità centrale nazionale responsabile della cooperazione giudiziaria internazionale). Questo assetto deriva dal carattere strettamente funzionale allo svolgimento dell'attività giudiziaria che assume il ricorso all'attività di cooperazione da parte delle Procure generali, di modo che la partecipazione dei singoli magistrati alle riunioni periodiche, ad avviso del Consiglio, costituisce essa stessa "attività giudiziaria" e deve essere assicurata dai rispettivi uffici di appartenenza, atteso che i risultati dell'attività di cooperazione sono destinati a concretizzarsi, soprattutto sul piano processuale, nei distretti di competenza delle Procure generali interessate. Conseguentemente, ad avviso del Consiglio, il problema degli oneri economici (per la parte che non sia di diretta competenza ministeriale) può essere risolto nel senso che ogni Procura generale e, per quanto di competenza, la Direzione nazionale antimafia, ove ritengano necessario far partecipare il proprio punto di contatto ad una delle riunioni periodiche della Rete, potranno anche provvedere alla copertura delle spese relative.

Naturalmente rimane aperta all'iniziativa del Ministero (quale Autorità centrale) la facoltà di indicare i magistrati punti di contatto che parteciperanno alle riunioni all'estero, nonché di formulare le altre direttive di raccordo ritenute necessarie, tenendo conto dei criteri di territorialità e del flusso degli affari cui essi sono concretamente interessati. E', inoltre, rimessa al Ministero l'organizzazione di periodiche riunioni di coordinamento a carattere nazionale, per le quali parimenti gli oneri economici potrebbero essere a carico degli uffici di appartenenza dei magistrati.

A queste iniziative di carattere operativo deve associarsi l'opera del C.S.M. per la divulgazione della cooperazione giudiziaria e l'incremento del suo ruolo, già proficuamente avviata in sede di formazione professionale dei magistrati e suscettibile di ulteriore incremento in considerazione delle carenze rilevate dalla risoluzione 23.10.03, la quale deve avere come obiettivo il raggiungimento ed il rafforzamento delle necessarie competenze in materia ordinamentale (nazionale, europea e comparata) ed in materia linguistica, onde accrescere degli strumenti di conoscenza posti a disposizione dei magistrati che intendono avvalersi della cooperazione giudiziaria nell'esercizio della loro attività giurisdizionale.

§ 5. *Ulteriori spazi di intervento del C.S.M. in materia di cooperazione giudiziaria* - La formulazione di tali proposte, tuttavia, non esaurisce il ruolo del C.S.M. in materia di cooperazione giudiziaria, atteso che il Consiglio avverte l'esigenza di avere una costante rappresentazione del funzionamento e delle esigenze della Rete (EJN), non solo per poter adeguare costantemente la sua già richiamata opera di supporto offerta mediante la formazione dei magistrati, ma anche per poter adeguatamente esercitare il suo ruolo all'interno della Rete europea dei consigli di giustizia (ENCJ). Appare, dunque, opportuno che il Consiglio svolga anche un'attiva funzione di verifica del funzionamento della Rete giudiziaria (EJN) onde acquisire dati e rilevazioni per la valutazione degli effetti e degli obiettivi raggiunti dalla cooperazione giudiziaria in materia penale.

Tale verifica è stata già compiuta con notevole grado di approfondimento con la menzionata risoluzione del 23.10.03, che costituisce un importante risultato che potrebbe essere portato a conoscenza degli organi della Rete europea dei consigli giudiziari, affinché se ne tenga conto dell'audizione cui essa parteciperà dinanzi alla Commissione europea.

La funzione di verifica del C.S.M. deve essere supportata, però, da un continuo monitoraggio delle modalità di funzionamento della struttura non solo per la parte attinente la fruibilità a livello nazionale dell'attività di coordinamento svolta dall'EJN, ma anche per quella parte relativa alla capacità della struttura di cooperazione in questione di dare una effettiva risposta alle richieste avanzate dai singoli punti di contatto ed alle loro richieste di collaborazione. Tale monitoraggio, con tutta evidenza, deve affrontare assieme a quello della struttura cooperativa nel suo complesso anche l'aspetto della funzionalità della disciplina di cooperazione, al fine di comprendere la causa di eventuali disfunzioni e di individuare le eventuali correzioni, che potranno eventualmente essere segnalate agli organi dell'ENCJ, perché se ne facciano promotori presso i competenti soggetti europei di sorveglianza.

Per fare fronte a quest'esigenza e per acquisire i necessari elementi di cognizione, pertanto, il Consiglio svolgerà incontri periodici con i magistrati designati quali punti di contatto dalle Procure generali, eventualmente assegnando maggiore rilievo al rapporto con la Direzione nazionale antimafia e quelle Procure che sono maggiormente interessate per

tipologia e qualità della attività di cooperazione richiesta ed offerta nei confronti delle autorità giudiziarie degli altri paesi aderenti agli accordi di cooperazione europei.

Il Consiglio sarà, in ogni caso, libero di adottare le ulteriori iniziative eventualmente ritenute necessarie, quali la acquisizione di notizie presso gli uffici direttamente interessati a specifiche iniziative di cooperazione o la designazione di propri componenti o di magistrati, che abbiano acquisito particolare competenza nella materia della cooperazione giudiziaria penale, a partecipare in qualità di osservatori alle riunioni della Rete giudiziaria europea».