

## **Costruzione di uno spazio europeo per la giustizia, la libertà e la sicurezza e ruolo del Consiglio superiore della magistratura.**

*(Risoluzione del 26 luglio 2006)*

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

«**1.** La dimensione internazionale e, soprattutto, europea del diritto rappresenta oggi una realtà essenziale per il singolo magistrato e per la magistratura nel suo complesso. Globalizzazione dei mercati e dei diritti e integrazione europea incidono in modo sempre più netto sulla produzione del Parlamento, sulle politiche di governo e sulle singole pronunce dei magistrati italiani. Del resto, fenomeni sociali di portata planetaria, quali i flussi migratori e la mondializzazione dell'economia, si trasformano quotidianamente in domande di giustizia, spesso complesse, che pretendono dalla magistratura risposte adeguate.

E' in questo più vasto contesto che si collocano i processi di integrazione all'interno di una Europa sempre più estesa che deve coniugare le differenze con la ricerca di momenti di sintesi alti e coerenti. La costruzione dello spazio europeo di giustizia, libertà e sicurezza rappresenta un obiettivo prioritario e, insieme, uno strumento essenziale di quell'integrazione.

Le convenzioni stipulate, la Carta di Nizza, le iniziative delle istituzioni comunitarie e la giurisprudenza della Corte di giustizia e della CEDU si muovono, certo non senza difficoltà, in quella direzione.

La magistratura italiana è profondamente inserita, come le altre istituzioni del nostro Paese, all'interno di quel processo di costruzione, ne condivide la direzione e si sta adoperando da molti anni perché i progressi siano concreti e duraturi.

A sua volta, il Consiglio superiore della magistratura ha assunto tra i propri compiti quello di sostenere e agevolare un simile percorso, adottando nei propri programmi e nelle proprie attività le soluzioni più coerenti. Lo ha fatto e lo sta facendo all'interno delle competenze che la Costituzione gli affida in termini di rappresentanza e di amministrazione della giurisdizione. In tal modo il Consiglio ritiene di avere dato risposta all'invito rivolto dal Presidente CIAMPI, allorché, intervenendo al Plenum del 26 maggio 1999, all'indomani della sua elezione, dopo avere sottolineato la centralità della costruzione dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia nell'ambito del programma quinquennale del Parlamento europeo, affermò “Sono certo che il Consiglio superiore della magistratura presterà la massima attenzione alle fasi di attuazione di tale "spazio" di diritto comune europeo, dando anche qui il suo contributo in termini di consiglio e di proposta.”

In questo spirito, tra i primi atti di questa consiliatura, una delegazione guidata dal Vicepresidente si è recata a Bruxelles in visita presso le massime istituzioni dell'Unione nel gennaio del 2003, proprio per approfondire le tematiche connesse alla creazione dello spazio giuridico europeo.

**2.** Il primo terreno su cui il Consiglio superiore esercita le proprie competenze è quello della formazione dei magistrati. Certamente tra le più sollecite istituzioni nell'introdurre il diritto europeo nella programmazione annuale, il Consiglio è stato tra i promotori della Rete europea di formazione giudiziaria (EJTN), nella convinzione che alla creazione di uno spazio giuridico europeo le magistrature debbono sapere concorrere anche dotandosi di momenti di raccordo e di collaborazione. Costituisce riconoscimento dell'impegno profuso e della qualità dell'attività formativa svolta la nomina di un magistrato italiano, designato dal Consiglio, come Segretario generale della Rete.

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

La Rete europea di formazione giudiziaria raccoglie numerose istituzioni nazionali di formazione che presentano livelli adeguati di indipendenza ed ammette a partecipare come osservatori altre istituzioni ancora; essa si è andata strutturando nel tempo, ha assunto personalità giuridica, ha acquisito autonomia organizzativa ed è divenuta un interlocutore autorevole delle istituzioni europee fino ad essere destinataria di finanziamenti strutturali. Il piano strategico di cui si sta dotando proprio in questi mesi, in vista dell'Assemblea annuale di settembre 2006, accentua e rafforza gli strumenti di cooperazione interna tra le istituzioni nazionali e di dialogo con le altre Reti europee legate alla giurisdizione, operando così per la ricerca di standards formativi e di protocolli condivisi. La comune partecipazione alla Rete delle strutture formative di Paesi aventi tradizioni profondamente diverse e di Paesi che solo recentemente sono entrati nell'Unione europea o stanno dialogando con essa, rende la Rete uno strumento di confronto e di elaborazione importante nel panorama giuridico e giudiziario e, nello stesso tempo, un veicolo di rafforzamento e di espansione dei principi su cui l'Europa si fonda.

Il Consiglio superiore da molto tempo attribuisce il massimo rilievo alla formazione europea dei magistrati italiani. Tale attività, per gli anni dal 1998 al 2002, è documentata nei sei Quaderni (dal n. 129 al n. 134) dedicati a questo tema.

Inoltre la Relazione al Parlamento approvata il 14 aprile 2004 sulla Formazione per l'accesso in magistratura e formazione professionale dei magistrati, dedica l'intera prima parte al contesto europeo sottolineando l'esigenza di un'adeguata formazione del magistrato nazionale in quanto anche magistrato europeo.

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

A questo si aggiunga che i magistrati e gli uffici giudiziari italiani sono stati in passato e saranno ancora nel 2006 i più numerosi e attivi (saranno ben trentasei) nell'ambito del programma europeo di scambio che quest'anno porterà 250 giudici e pubblici ministeri ad effettuare stages della durata di due o tre settimane presso gli uffici giudiziari di altri Paesi.

Va altresì ricordato il recente impegno del Consiglio nel Forum europeo per la formazione giudiziaria, primo momento di confronto tra le varie istituzioni preposte in ambito europeo alla formazione dei magistrati, diretto a comparare le varie metodologie ed a predisporre un protocollo comune di formazione.

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

**3. La formazione e la diffusione di uno spirito di reciproca fiducia tra magistrature e ordinamenti giudiziari costituisce la ragione d'essere della Rete Europea dei Consigli di**

Giustizia (ENCJ), la cui Carta fu sottoscritta a Roma il 20 maggio del 2004 presso la sede di questo Consiglio superiore. E' questa una Rete che il Consiglio ha fortemente voluto e contribuito ad istituire, partecipando già alla prima riunione preparatoria a L'Aja nel novembre del 2003, come dimostrano la sede della sua costituzione e la circostanza che, riconoscendo l'impegno e la qualità del contributo fornito alla nascita di tale organismo, la Presidenza è stata attribuita per acclamazione ad un componente del Consiglio italiano, il prof. Luigi BERLINGUER.

In questi due anni il Consiglio ha ritenuto di impegnarsi con forza e con costanza, impiegando risorse significative per far vivere la Rete, partecipando a tutti i Gruppi di lavoro e assumendosi l'onere di coordinare quello dedicato all'esame delle strutture e delle competenze degli altri Consigli di giustizia e quello che ha esaminato la problematica della deontologia. La Rete certamente sta crescendo in dimensioni e programmi e si compone, ancora una volta, di istituzioni assai diverse per storia e per caratteristiche che trovano nella salvaguardia del valore dell'indipendenza del giudiziario un obiettivo fortemente sentito e condiviso all'interno del percorso di integrazione europea.

**4.** Ma le scelte che il Consiglio superiore ha fatto nel tempo sul versante del diritto europeo e dello spazio giuridico comune non si limitano alla formazione dei magistrati e alla creazione delle due Reti che abbiamo ricordato.

Molto significativo, per la costruzione dello spazio giuridico europeo, è peraltro l'azione del Consiglio d'Europa.

Il Consiglio superiore, pur consapevole del carattere intergovernativo di tale istituzione europea, non ha voluto far mancare il suo apporto a tutte le opportune iniziative nelle quali gli organi di autogoverno sono stati a vario titolo interessati.

Innanzitutto ha tempestivamente designato un suo delegato nel Consiglio consultivo dei giudici europei, costituito nel 2000 dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, allo scopo di fornire pareri su questioni di carattere generale riguardanti l'indipendenza, l'imparzialità e la professionalità dei giudici; di prestare aiuti pratici agli Stati membri nell'attuazione delle norme riguardanti i giudici; di incoraggiare esperienze di partenariato tra tribunali, giudici e associazioni di giudici; di fare proposte per il miglioramento dello statuto dei giudici e del servizio reso agli utenti del servizio giudiziario. Il magistrato italiano designato dal Consiglio superiore è attualmente presidente del Consiglio consultivo e anche questo deve essere considerato un riconoscimento dell'impegno e dell'efficacia dell'azione svolta.

Inoltre, in tempi più recenti, ha partecipato con propri rappresentanti ai lavori della Rete di Lisbona, che, sotto l'egida del Consiglio d'Europa, raccoglie le istituzioni di formazione giudiziaria di oltre quaranta Paesi europei. Ha partecipato, altresì, alla prima riunione dei direttori delle Scuole di formazione giudiziaria che il Consiglio d'Europa ha organizzato a Strasburgo nel novembre del 2005.

Nell'ottobre del 2003, il Consiglio ha anche prontamente aderito all'invito, formulato nel precedente mese di giugno dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, con l'adesione della Commissione europea, a celebrare durante l'ultima settimana di ottobre di ogni anno la giornata europea della giustizia civile. Tale celebrazione persegue l'obiettivo di informare adeguatamente i cittadini sui loro diritti e sulle modalità di funzionamento della giustizia civile, così contribuendo ad avvicinarli alla giustizia e quindi a migliorare l'accesso al servizio giudiziario. I dirigenti degli uffici giudiziari sono stati invitati ad organizzare, anche negli anni successivi, le iniziative ritenute opportune informando il Consiglio sulle decisioni adottate.

**5.** Ma la dimensione internazionale ed europea del diritto non pone alla magistratura italiana soltanto un onere di partecipazione alle istituzioni comunitarie, di presenza nei progetti internazionali, di garanzia di formazione adeguata alle nuove esigenze e di diffusione di conoscenze specifiche. Pone anche un onere di qualità e tempestività delle pronunce giurisdizionali. Il Consiglio è consapevole che i ritardi nelle decisioni costituiscono un elemento problematico per la presenza dell'Italia e della sua giurisdizione all'interno del panorama europeo e internazionale. Per questo, accanto agli investimenti nel settore della formazione, il Consiglio ha esercitato le proprie competenze nel settore dell'organizzazione degli uffici e del lavoro giudiziario, aggiornando le proprie circolari e cercando di stimolare i responsabili degli uffici giudiziari ad adottare soluzioni organizzative adeguate nel rispetto dei principi costituzionali e degli obblighi di legge.

Rilevante è stato insomma anche l'impegno del Consiglio nella diffusione tra i magistrati italiani di una cultura dell'efficienza, affrontando, per quanto di propria competenza il gravissimo problema dell'irragionevole durata dei nostri processi civili e penali.

Pur nella consapevolezza che si tratta di problema molto complesso, a causa di ritardi storici che si sono accumulati sul piano delle iniziative legislative e dell'azione amministrativa, il Consiglio non si è sottratto alla responsabilità di individuare settori nei quali un proprio intervento avrebbe potuto contribuire ad avviare se non una soluzione, quanto meno un processo di avvicinamento a una situazione di minore gravità.

Con la risoluzione del 15 settembre 1999 il Consiglio ha iniziato un'opera di sensibilizzazione dei dirigenti degli uffici giudiziari e dei singoli magistrati sull'esigenza di collaborare all'attuazione degli obblighi internazionali in tema di garanzia della ragionevole durata dei processi. In particolare, è stata sollecitata un'intesa tra i dirigenti degli uffici giudiziari e i Consigli dell'ordine degli avvocati al fine di individuare misure per evitare ritardi ingiustificati nella trattazione dei processi.

Con la successiva risoluzione del 6 luglio 2000, oltre all'adozione di misure riguardanti il settore della formazione, il Consiglio ha ribadito l'invito ai dirigenti degli uffici ad evitare ingiustificati ritardi nei processi di più lunga durata e per quelli nei quali la Corte di Strasburgo richiede una "diligenza eccezionale" (lavoro e previdenza, stato e capacità delle persone, adozione ecc.), provvedendo a monitorare i procedimenti pendenti da oltre tre anni, effettuando la più attenta vigilanza sul rispetto dei termini da parte degli ausiliari del giudice.

Infine il 2 ottobre 2001 il Consiglio ha approvato una Relazione al Parlamento avente ad oggetto la Tutela dei diritti, efficacia e tempi della giurisdizione nella quale, ovviamente, ampio spazio è stato riservato al problema della ragionevole durata dei processi.

Il 21 dicembre 2001, infine, il Consiglio, nell'approvare la circolare per le tabelle 2002-2003, affermava che, essendo prioritaria l'esigenza di assicurare la ragionevole durata dei processi, i programmi organizzativi avrebbero dovuto indicare gli strumenti per definire i processi di più lunga durata, per garantire la trattazione degli affari più urgenti e per assicurare il riallineamento dei tempi di trattazione dei procedimenti.

**6.** Il Consiglio ha incoraggiato e sostenuto forme diverse e articolate di partecipazione della magistratura italiana alle strutture e ai progetti europei.

Magistrati italiani sono presenti anche con compiti di primo piano nelle strutture più innovative che il Parlamento e la Commissione europei hanno istituito - si pensi all'Olaf e Eurojust - ed in molte delle articolazioni centrali delle istituzioni e delle Corti di giustizia europee. Il contributo che questi magistrati hanno offerto e offrono è particolarmente

qualificato e rappresenta il segnale evidente di una forte partecipazione culturale e ideale dell'intera magistratura italiana.

Il Consiglio superiore ha sostenuto queste forme di partecipazione anche aggiornando la propria normazione al fine di renderla più coerente con i bisogni dell'Europa che cambia e che cresce. E, infatti, grazie alla pluralità di istituti normativi, dal distacco alla collocazione fuori ruolo, è oggi possibile per i magistrati italiani partecipare a molte delle attività legate alla produzione del diritto europeo e alla sua applicazione ed è loro possibile farlo per i periodi di tempo non brevi che sono resi necessari dall'esigenza di maturare professionalità adeguate e di ottimizzare il patrimonio di esperienza acquisito.

Altri magistrati hanno partecipato e stanno partecipando, con l'autorizzazione e il sostegno del Consiglio superiore, all'attività delle Corti penali internazionali istituite sotto l'egida delle Nazioni Unite, all'attività della speciale Corte che opera oggi con giudici di varia nazionalità a Sarajevo.

Un costante interessamento ha anche rivolto il Consiglio al funzionamento della Rete giudiziaria europea e, in particolare, all'attività dei punti di contatto italiani. Ha cercato, in sintesi, di diffondere tra i magistrati italiani la conoscenza della Rete e delle funzioni dei punti di contatto. Con la delibera in discussione nel plenum odierno si intensifica tale azione di sensibilizzazione e si offre la disponibilità ad assumere funzioni di punto di riferimento organizzativo per l'attività dei punti di contatto.

**7.** Il Consiglio partecipa anche a numerosi progetti comunitari posti a sostegno di Paesi che hanno avviato processi di democratizzazione e di avvicinamento all'Europa, in particolare nell'area balcanica.

E proprio nell'area balcanica il Consiglio ha deciso di impegnarsi direttamente, aggiudicandosi un progetto Twinning di sostegno in favore del Consiglio superiore di Albania.

Infine il Consiglio superiore sta rafforzando i contatti e gli scambi bilaterali con le istituzioni di autogoverno presenti in altri paesi, nella convinzione che un confronto continuo sui temi della indipendenza del giudiziario, sull'organizzazione delle istituzioni che lo rappresentano e sulle relazioni tra i poteri dello Stato sia un metodo insostituibile per favorire la crescita e la qualità delle giurisdizioni.

**8.** Per quanto attiene alla propria organizzazione interna, il Consiglio ha cercato di mettersi in condizioni di far fronte alle crescenti esigenze poste dalla necessità di gestire al meglio le relazioni con l'Unione e con altri Paesi.

Sul piano sostanziale, nel luglio 2005, si è dotato di un Gruppo di lavoro per i problemi relativi al contrasto giudiziario dei fenomeni di terrorismo internazionale, che ha già elaborato proposte molto concrete per favorire il coordinamento delle indagini.

Sul piano puramente amministrativo è stato costituito nel gennaio 2006 l'Ufficio per le relazioni internazionali, con compiti di supporto di tutte le attività del Consiglio, in questa materia.

**9.** Un'ultima osservazione s'impone al termine di questo rapido sguardo sulla collocazione del Consiglio superiore nella dimensione europea del diritto e dei diritti. Nessun progresso verso la creazione di uno spazio giudiziario europeo può essere garantito dal nostro Paese se alle iniziative della magistratura non si affiancano quelle delle altre istituzioni.

Innanzitutto con le istituzioni europee, con le quali dovrà intensificarsi il dialogo e la collaborazione, nei limiti della propria competenza, su tutti i temi oggetto del Piano d'azione

per l'attuazione del programma de L'Aja, inteso a rafforzare la libertà, la sicurezza e la giustizia dell'Unione. In particolare per quanto attiene alla valutazione della qualità della giustizia e l'impatto delle iniziative legislative europee nell'ordinamento interno.

La adeguatezza e la razionalità della normazione nazionale, capace di accogliere in modo coerente le innovazioni e le spinte che vengono dalle istituzioni internazionali e europee; efficaci politiche governative di partecipazione attiva alle sedi internazionali e di attuazione degli obblighi che ogni Paese deve fronteggiare; nuove forme di sinergia fra Ministero della giustizia e Consiglio superiore della magistratura; innovazione tecnologica e organizzativa delle strutture giudiziarie: queste e altre ancora sono le premesse perché l'Italia e la sua magistratura possano concorrere ancora in modo positivo alla creazione di quello spazio europeo di giustizia, libertà e sicurezza che tutti auspichiamo sia connotato dai caratteri di democrazia, partecipazione, uguaglianza, rispetto dei diritti di tutti gli uomini e le donne.

Tutto ciò considerato, il Consiglio approva la seguente risoluzione:

“Il Consiglio superiore della magistratura

- considerato che la costruzione ed il rafforzamento dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia richiede, oltre all'adozione da parte degli organi dell'Unione di misure legislative per il riavvicinamento delle legislazioni nazionali, il rafforzamento della cooperazione giudiziaria, basata soprattutto sul principio del mutuo riconoscimento;

- considerato che il mutuo riconoscimento si fonda sulla fiducia reciproca tra gli Stati membri, che presuppone la conoscenza dei singoli ordinamenti, e sulla fiducia dei cittadini nella buona qualità dei sistemi giudiziari dei diversi Paesi dell'Unione, la quale richiede che la tutela dei diritti sia realizzata attraverso processi giusti, efficaci e di durata ragionevole;

- considerato che il Consiglio superiore della magistratura ha prestato la massima attenzione e ha espresso il più forte impegno per la realizzazione di condizioni favorevoli alla costruzione dello spazio giuridico europeo, in particolare:

- promuovendo la costituzione della Rete europea dei Consigli di giustizia, avvenuta a Roma il 20 maggio 2004, assumendone anche la presidenza e il coordinamento di gruppi di lavoro;

- partecipando attivamente alla Rete europea di formazione giudiziaria e designando un magistrato italiano quale Segretario;

- assumendo le posizioni di vertice nelle due Reti come riconoscimento dell'importanza del ruolo svolto per la nascita e il buon funzionamento delle stesse;

- curando la formazione europea dei magistrati italiani, alla quale ampio spazio è dedicato dalla Relazione al Parlamento del 2004, sia mediante azioni formative gestite direttamente sia favorendo, anche in attuazione di programmi comunitari, la partecipazione di magistrati italiani a iniziative di formazione all'estero e di magistrati stranieri a esperienze di formazione italiane e partecipando al programma di “scambio”;

- promuovendo in tutti gli uffici giudiziari italiani, fin dal 2003, iniziative pubbliche per la celebrazione ogni anno della giornata europea per la giustizia civile;

- partecipando fin dalla sua costituzione con un proprio delegato, che attualmente ne ha assunto la presidenza, al Consiglio consultivo dei giudici europei presso il Consiglio d'Europa;

- partecipando all'attività della Rete di Lisbona;

- adottando iniziative per una migliore organizzazione degli uffici giudiziari al fine di accelerare la definizione dei processi di più lunga durata e curando la diffusione di una cultura dell'efficienza nella magistratura italiana;

- approvando due risoluzioni, nel 1999 e nel 2000, e nel 2001 una Relazione al Parlamento sulla tematica della ragionevole durata dei processi;
- favorendo la partecipazione dei magistrati italiani alla Rete europea per la cooperazione penale e contribuendo alla migliore conoscenza delle attività della Rete stessa;
- adottando misure, nell'ambito della propria competenza, per agevolare la presenza di magistrati italiani nelle istituzioni e negli organismi europei e internazionali;
- sostenendo, come responsabili o partecipanti a programmi europei, la crescita delle istituzioni e il rafforzamento dei principi dello Stato costituzionale di diritto nei Paesi candidati;
- costituendo un Gruppo di lavoro consiliare per i problemi del terrorismo interno e internazionale;
- istituendo, nell'ambito della propria organizzazione, un'apposita struttura amministrativa di supporto dell'attività internazionale (Ufficio per le relazioni internazionali);

si impegna

a proseguire e rafforzare le iniziative e le azioni intraprese, nonché a promuovere la reciproca conoscenza dei magistrati dei Paesi dell'Unione mediante partecipazione ai programmi di scambio;

ritenuto che per il perseguimento delle finalità sopra indicate è essenziale una sinergia con il Ministero della giustizia, sia sul piano interno, per la realizzazione dell'efficienza e della qualità del servizio giudiziario, sia su quello internazionale, per quanto riguarda il miglioramento della cooperazione giudiziaria;

auspica

una piena attuazione del principio della leale collaborazione tra il Consiglio superiore della magistratura ed il Ministro della giustizia;

preso atto della disponibilità, anche finanziaria, dichiarata dal Commissario europeo alla giustizia, libertà e sicurezza per sostenere l'azione di tutti gli enti e istituzioni che hanno per finalità di favorire la costruzione dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia;

auspica

che possano essere intensificati i rapporti tra l'Unione e la Rete europea per la formazione giudiziaria e possa essere sostenuta e favorita la partecipazione del Consiglio italiano, anche come membro della Rete europea dei Consigli di giustizia, alle iniziative per la valutazione della qualità della giustizia e per l'analisi dell'impatto delle normative europee negli ordinamenti interni.”»