

56/IR/2006 - Valutazioni in ordine alla emananda Comunicazione della Commissione Europea sul tema "Evaluation in the field of justice policies in the EU".

(relatore Dott. ROIA)

La Commissione, propone al Plenum di approvare la seguente delibera:

«Il Consiglio superiore della magistratura,
premessi che:

- la Commissione Europea - Directorate Generale Giustizia Libertà e Sicurezza- convocava a Bruxelles per il 18 settembre 2006 una riunione di esperti, in rappresentanza degli Stati membri e degli organismi internazionali operanti nel settore giudiziario, per effettuare una valutazione delle politiche dell'Unione Europea in materia di giustizia con particolare riferimento al procedimento di valutazione esistente ed alla possibilità di affinare il meccanismo valutativo attraverso la costituzione di un forum di esperti permanenti e ciò in vista di una possibile Comunicazione della Commissione prevista per il mese di dicembre 2006;
- con delibera in data 11 settembre 2006 il Comitato di Presidenza designava il consigliere Fabio Roia, in qualità di Presidente della VI commissione, quale rappresentante del Consiglio Superiore della Magistratura, nonché autorizzava alla partecipazione il prof. Luigi Berlinguer in qualità di presidente dell'ENCJ (Rete Europea dei Consigli della Giustizia) (con addebito di spesa a carico del Consiglio per il solo prof. Berlinguer risultando a carico della Commissione l'impegno per la missione del consigliere Roia);
- la Commissione Europea trasmetteva il documento di discussione preparatorio dei lavori ("Discussion Paper" JLS/C1/C3/D3-D(2006)9896 allegato alla presente proposta) alla VI Commissione che lo esaminava;
- che nell'ambito della discussione degli esperti avvenuta il 18 settembre 2006 sono state illustrate dai rappresentanti le seguenti posizioni:

1) Gli attuali meccanismi di valutazione vengono ritenuti sostanzialmente efficaci anche se presentano profili problematici dovuti alla eccessiva lunghezza ed al peso burocratico che ricade sullo Stato oggetto di osservazione il quale è tenuto alla compilazione di questionari molto dettagliati in diverse fasi della procedura. In tal senso viene anche rilevata una antinomia procedimentale nel momento in cui il soggetto controllato assume

anche il ruolo di controllore (Germania, Belgio, Polonia, Inghilterra, Austria, Svezia, Danimarca, Portogallo, Lituania)

2) Mentre l'attuazione da parte degli Stati membri degli strumenti relativi alla cooperazione giudiziaria in materia civile e commerciale adottati in conformità con il titolo IV del Trattato CE è soggetta al monitoraggio da parte della Commissione la quale, in caso di inadempimento da parte di uno Stato membro, nei propri obblighi legislativi, può avviare una procedura di inadempimento ai sensi dell'art. 226 del Trattato potendo adire la Corte di Giustizia, tale strumento a valenza sanzionatoria manca nel settore penale. Proprio per ovviare all'assenza di un meccanismo che renda effettivi i rilievi all'esito della procedura di valutazione nel settore penale, è stata prospettata la necessità, anche sul rilievo di un coinvolgimento dei cittadini nella conoscenza dell'attuazione delle politiche comunitarie e nazionali, di dare pubblicità alle relazioni della Commissione laddove non esistano profili di sensibilità dei dati raccolti (Danimarca e Francia)

3) Occorre assicurare la piena applicazione del principio del mutuo riconoscimento fra Stati attraverso la conoscenza reciproca dei sistemi interni ed il rafforzamento delle procedure di valutazione (Spagna, ENCJ) senza che la valutazione di efficienza della Commissione si traduca in un controllo sulla struttura degli ordinamenti giuridici interni degli Stati.

4) Nel condividere la struttura flessibile del documento presentato dalla Commissione, mentre i rappresentanti degli organismi internazionali (ENCJ, EUROJUST, Associazione Europea dei Magistrati, Ente professionale Avvocati Regno Unito, Rete Accademia Europea, Associazione tedesca di magistrati, Rete Corti Supreme d'Europa) e di taluni Stati membri (Spagna, Belgio) accoglievano favorevolmente l'idea -ritenuta peraltro ancora embrionale sia negli obiettivi che nella prospettazione organizzativa- della costituzione di un ulteriore organismo di valutazione che coinvolgesse tutte le professionalità degli operatori di giustizia, altri rappresentanti (Francia, Germania, Polonia, Austria) evidenziavano perplessità in ordine alla costituzione di un forum sia per la mancata definizione della finalità (consultiva o valutativa) sia per il rischio della creazione di un ulteriore apparato che rischierebbe di sovrapporsi a reti già esistenti con evidente aggravio della burocrazia interna e rischio di compromissione della sovranità.

- che la delegazione italiana interveniva rappresentando la seguente posizione:

“L'evoluzione del processo di integrazione fra gli Stati membri appare un fenomeno da incentivare per assicurare una comunanza culturale fra istituzioni statali e cittadini ed una possibile, come obiettivo terminale, omogeneità fra sistemi giuridici.

In tale prospettiva occorre aumentare il rapporto di reciproca e diffusa fiducia fra gli Stati -che costituisce la base del principio del mutuo riconoscimento- non attraverso interventi che potrebbero apparire autoritativi perché verticistici ma percorsi di integrazione che raccolgano istanze provenienti dalle singole istituzioni rappresentative delle problematiche e del comune sentire del proprio corpo ordinamentale e sociale.

L'ottica di intervento della Commissione Europea -che appare dal corpo del “Discussion Paper”- si presenta pertanto assolutamente condivisibile.

L'attuale meccanismo di valutazione, soprattutto nel settore penale, si pone come uno strumento soltanto formale perché prevede il semplice accertamento dell'ottemperanza dello Stato membro alla armonizzazione della legislazione nazionale a quella europea peraltro mediante un procedimento che appare viziato da inattualità perché caratterizzato da una dilatazione temporale troppo estesa (mediamente 4 anni).

Mancano peraltro studi e rilevazioni di dati attendibili in merito all'impatto delle singole legislazioni sul settore di giustizia interno interessato (ex ante ed ex post) e quindi comparazioni fra Stati, da effettuarsi dopo la raccolta delle informazioni, al fine anche di accertare quale legislazione adottata risponda maggiormente agli obiettivi dell'intervento comunitario.

Peraltro un meccanismo di valutazione effettivo che voglia realmente accertare non solo l'attuazione della normativa comunitaria mediante la legislazione nazionale e l'armonia ordinamentale della seconda rispetto alla prima, ma anche la reale portata dell'intervento (con eventuale rilevazione di disfunzioni o problematiche generate) dovrebbe prevedere un circuito partecipativo non basato esclusivamente sulla rappresentanza del singolo Stato -che tenderebbe a difendere il proprio operato legislativo o per senso istituzionale o per convenienza politica- ma anche sulla rappresentanza di tutti gli operatori istituzionali del settore interessato dall'intervento.

A tal fine appare certamente condivisibile ed auspicabile la proposta formulata nel “Discussion Paper” di costituzione di un *forum* permanente sulla valutazione delle politiche dell'UE in materia di giustizia che abbia una duplice finalità:

- la raccolta di indicazioni per la Commissione sulla necessità di attivare meccanismi di intervento comunitari in determinati settori della giustizia civile e penale che vengano avvertiti come attuali e importanti dai singoli Stati membri;
- la verifica reale -attraverso una rilevazione di dati e di problemi di impatto- della congruità delle singole legislazioni nazionali rispetto gli interventi di indirizzo dell'Unione Europea.

Tale duplice finalità può essere realizzata, per quanto già evidenziato, soltanto attraverso la partecipazione alla discussione non solo di rappresentanti governativi degli Stati membri ma anche di rappresentanti istituzionali - dotati di autonomia ordinamentale interna rispetto al potere esecutivo nazionale- di magistrati, avvocati, professori universitari ed altri operatori del settore di giustizia prescelto ed individuato per la valutazione, nonché di rappresentanti di istituzioni sopranazionali create per finalità di studio e di osservazioni di questioni di giustizia.

A tal fine, per quanto riguarda l'esperienza italiana, oltre che del Ministro della Giustizia e del Consiglio Superiore della Magistratura, apparirebbe congruo alle finalità proposte prevedere la presenza dell'Associazione Nazionale Magistrati, del Consiglio Nazionale Forense e dell'organismo rappresentativo delle facoltà universitarie interessate alla sessione tematica trattata. Altri soggetti espressione degli operatori del settore giustizia potrebbero intervenire in relazione all'oggetto dell'intervento.

Metodologicamente dovrebbero prima essere scelti i temi da affrontare e quindi create le sessioni di lavoro composte sempre dai rappresentanti istituzionali fissi integrati con i rappresentanti istituzionali degli operatori del settore specificamente interessato alla materia, prevedendo quindi un duplice livello di partecipazione.

I temi da esaminare preventivamente potrebbero essere:

- nel settore civile: attuazione di strumenti conciliativi efficaci alternativi all'accesso alla giurisdizione; attuazione dello strumento comunitario che consenta la riscossione di crediti certi, liquidi ed esigibili a livello transnazionale (ordine di pagamento europeo);
- nel settore penale: individuazione di strumenti efficaci (dopo una attenta ricognizione ed analisi problematica) per contrastare il fenomeno dello sfruttamento della persona nell'ambito della immigrazione clandestina; raccolta e valutazione delle prove nei diversi sistemi giudiziari.

Il Consiglio Superiore della Magistratura italiano evidenzia dunque una piena adesione e condivisione al progetto”;

tanto premesso, il Consiglio

delibera

- di approvare l'operato della delegazione italiana nell'incontro del 18 settembre 2006 e di favorire la creazione da parte della Commissione Europea di tutti gli strumenti che rendano efficaci i sistemi di valutazione nell'ambito dello spazio europeo per la giustizia, la libertà e la sicurezza.»