

Relazione di sintesi dell'attività svolta nell'anno 2006/2007

dott. Biagio Roberto CIMINI
Esperto M.G. presso la
Rappresentanza permanente
d'Italia presso l'Unione Europea
BRUXELLES



*Rappresentanza Permanente d'Italia
presso l'Unione Europea
Bruxelles*

Bruxelles, li 2 luglio 2007

Oggetto: Cons. Biagio Roberto Cimini – Consigliere di Corte d'Appello - Esperto per la cooperazione giudiziaria alla Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'U.E. – Bruxelles. Relazione sull'attività svolta ed a venire. Aspetti problematici ed indicazioni propositive.

Premessa

Lo scrivente magistrato svolge, dal 3 novembre 2005, le funzioni di esperto per la cooperazione giudiziaria, ai sensi dell'art.168 del d.P.R. 5 gennaio 1967, n°18 (Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri) alla Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea. Ai sensi del citato art. 168 gli incarichi di esperto sono conferiti per una durata biennale e non possono comunque superare, complessivamente, la durata di 8 anni.

Attività svolta

L'attività svolta dallo scrivente consiste, principalmente, nel seguire il completo *iter* legislativo di tutte le proposte dell'Unione europea nel settore Giustizia, in particolare della cooperazione giudiziaria penale, ed ove richiesto da particolari esigenze di servizio anche nel settore civile. L'iter viene seguito a partire dal momento della formazione della proposta, per passare ai sempre più intensi negoziati nei gruppi di lavoro "tecnici" (attualmente i gruppi "Cooperazione giudiziaria penale" " Diritto penale sostanziale" " Gruppo multidisciplinare sulla criminalità organizzata"), nei gruppi tecnico – politici (Comitato art. 36) e successivamente sino ai momenti decisionali in sede di COREPER (Comitato composto degli Ambasciatori Rappresentanti Permanenti, che si riunisce con cadenza settimanale) e di Consiglio dei Ministri "GAI" con una assistenza diretta nei confronti dell'Ambasciatore che esercita le funzioni di Rappresentante Permanente e del Sig.Ministro. Il numero delle riunioni dei Gruppi di lavoro e dei Comitati in sede di Unione europea appare in aumento esponenziale, essendo passate da una o due riunioni per semestre (nel periodo precedente l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht nel 1993) all'attuale centinaio, sempre su base semestrale.

Oltre a partecipare in prima persona all'attività del gruppo degli *attachés* Giustizia/Affari interni ("Consiglieri GAI"), chiamato in causa sempre più di frequente per la risoluzione di questioni particolarmente complesse che possono ostacolare la conclusione del negoziato in corso, viene anche curato l'intero flusso della documentazione di competenza verso i rispettivi destinatari (Amministrazioni interessate, in particolare Ministeri della Giustizia, Affari Esteri e Consiglio Superiore della Magistratura). Sempre più spesso si rende necessario fornire informazioni generali o riguardanti specifiche questioni di diritto comparato attraverso la rete informale costituita dai Consiglieri GAI dei diversi paesi, che di fatto rappresenta un insostituibile punto di riferimento per

acquisire in modo rapido ed affidabile notizie relative ad ordinamenti di altri paesi. Un ulteriore ambito di attività riguarda la tenuta di costanti contatti con i membri ed i funzionari delle diverse Istituzioni comunitarie (Parlamento europeo, Consiglio, Commissione, Corte di Giustizia, Eurojust), sempre in lingua straniera, al fine di monitorare l'attività delle istituzioni nel settore, di tenere costantemente aggiornate le autorità nazionali dell'evoluzione delle stesse e di collaborare per la stesura di testi giuridici.

L'attività oggi svolta dallo scrivente si pone in una linea di continuità rispetto alle funzioni svolte in precedenza (dal dicembre 2001 all'ottobre 2005), presso il Ministero della Giustizia, di direttore dell'Ufficio I della Direzione Generale della Giustizia Penale nell'ambito del Dipartimento per gli Affari di Giustizia. Peraltro, nel corso del semestre di Presidenza Italiana dell'Unione Europea (1 Luglio 2003 - 31 Dicembre 2003) il sottoscritto ha svolto le funzioni di Presidente dei gruppi di lavoro “ Cooperazione giudiziaria penale “ e “ Diritto penale sostanziale” contribuendo in maniera decisiva all'avanzamento dei lavori inerenti ad importanti strumenti legislativi quali quelli, ad esempio, sull'applicazione del principio del mutuo riconoscimento agli ordini di confisca ed all'armonizzazione delle sanzioni per gravi fatti di inquinamento marittimo cagionati dagli armatori.

Ha, inoltre, svolto le funzioni di capo delegazione dell'Italia in seno ai lavori del Comitato dell'art.36 e dopo la fine della Presidenza italiana è stato designato in maniera continuativa a partecipare ai lavori del suddetto Comitato.

Va, infine, ricordato che sempre più spesso va seguita tutta l'attività prodromica svolta dalla Commissione in vista della presentazione delle sue proposte legislative. Ci si vuole qui riferire alla pubblicazione di Libri bianchi e Libri verdi che comportano la convocazione di meetings di esperti che devono discutere delle problematiche attinenti a temi specifici in modo da consentire alla Commissione di tastare il polso degli Stati membri e di individuare i punti caratterizzanti della successiva proposta legislativa che abbiano chance di costituire oggetto di un possibile accordo politico.

L'oggettiva carenza di risorse umane a livello ministeriale ed il taglio sempre più grave dei fondi necessari a sostenere i costi delle missioni internazionali di fatto comporta la necessità di un ulteriore sacrificio a livello personale per garantire la copertura dei tavoli di lavoro. Sempre più spesso, negli ultimi tempi, il sottoscritto è stato designato a partecipare, in numerosi gruppi di lavoro, ed in particolare ai lavori del Comitato dell'art.36, in sostituzione di esperti o delegati provenienti dall'Italia.

Attività a venire

Accanto ai compiti sinora descritti si pone tutta l'attività legata all'attuazione del Programma Pluriennale (c.d.Programma dell'Aja o Tampere II) che ha individuato gli obiettivi da perseguire nel settore della Libertà, Sicurezza e Giustizia fino al 2009. Va evidenziato che l'ingresso dei nuovi 10 Stati membri ha inciso notevolmente sulla intensità ed i ritmi del lavoro negoziale a tutti i livelli decisionali. Particolarmente gravoso appare, poi, l'impegno nel dominio specifico della cooperazione giudiziaria penale, dove vige il criterio dell'unanimità che obbliga spesso a moltiplicare gli sforzi per giungere a soluzioni di compromesso accettabili dai 27 Stati membri, attività che di fatto ricade sulle spalle dei Consiglieri GAI chiamati a definire gli aspetti tecnici che possono in qualche misura ostacolare il raggiungimento dell'accordo politico. L'attività dell'Unione Europea in seguito agli attentati terroristici del settembre 2001 e successivamente di Madrid e Londra, rispettivamente nel 2004 e nel 2005, va assumendo una sempre maggiore espansione per assicurare, anche sotto il profilo legislativo, una risposta efficiente rispetto alla minaccia terroristica. Sempre più di frequente vengono, quindi, lanciate iniziative che coinvolgono sia il settore della cooperazione giudiziaria che di polizia (si pensi alla tematica dello scambio di informazioni), con conseguente necessità di assicurare un efficace coordinamento delle posizioni negoziali italiane che riguardino le diverse amministrazioni interessate.

Inoltre, una recente pronuncia della Corte di giustizia che ha annullato la decisione quadro sulla protezione penale dell'ambiente, ha indotto la Commissione a presentare proposte di Direttive che presentano significativi aspetti di rilevanza penale, con la conseguenza che anche in questo dominio va assicurato un costante collegamento con le altre istanze istituzionali del Consiglio e le altre amministrazioni che risultino essere competenti per altri versi rispetto a tali proposte legislative.

Per ciò che riguarda, infine, i concreti dossier in trattazione si ritiene preferibile rinviare ad un quadro sintetico (allegato 1), predisposto dallo scrivente, che cerca di offrire un'idea d'insieme dei principali strumenti recentemente adottati, di quelli in corso di trattazione e di quelli in attesa dello scioglimento di riserve parlamentari. Come è dato desumere dallo stesso, l'attività dell'Unione nel settore della cooperazione giudiziaria penale spazia oramai in campi sempre più vasti che vanno dalla lotta alla criminalità organizzata, alla tutela dell'ambiente e della proprietà intellettuale, alla armonizzazione delle garanzie processuali all'interno degli Stati membri, alla creazione di un efficace sistema di scambio di informazioni all'interno dello spazio giuridico europeo che potrebbe culminare, in una prospettiva di lungo periodo, nella creazione di un casellario giudiziario europeo, dopo la fase attuale che sarà caratterizzata dalla loro interconnessione.

In campo penale, come anche in quello civile, proseguirà in primo luogo l'importante processo diretto alla realizzazione del principio del mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie che aveva visto tra le sue prime realizzazioni l'adozione della decisione quadro sul mandato d'arresto europeo e di quella sul congelamento dei beni. In tal senso si segnalano le importanti iniziative sul trasferimento delle persone condannate a pene detentive (accordo politico già raggiunto) e sul trasferimento della sorveglianza rispetto a pene non detentive e sanzioni alternative (in corso di negoziato).

I programmi di finanziamento comunitari nel settore Giustizia

Una delle priorità perseguite dallo scrivente sin dal suo arrivo in Bruxelles è stato quello di offrire sostegno ai progetti italiani, segnatamente quelli presentati dal Consiglio Superiore della Magistratura e dal Ministero della Giustizia, nel quadro dei programmi di finanziamento comunitario volti ad incentivare la formazione degli operatori della giustizia ed in particolare dei magistrati in materia penale. Va segnalato, tuttavia, che in prospettiva, in tale dominio, in seguito all'adozione delle nuove Prospettive finanziarie " 2007 – 2013" andranno ripensate le forme di elaborazione dei progetti e di gestione degli stessi in considerazione dei nuovi orientamenti della Commissione che intenderà privilegiare, quanto al contenuto, progetti più chiaramente orientati verso le politiche europee ed in particolare che tendano a favorire: 1) la conoscenza degli strumenti dell'Unione Europea; 2) la conoscenza dei sistemi giuridici dell'Unione Europea; 3) la conoscenza delle lingue. Quanto alla metodologia, la Commissione favorirà, nell'abituale contesto delle calls for proposals progetti caratterizzati da un maggior grado di ambizione e meglio coordinati a livello europeo e, nell'innovativo quadro delle partnership agreements, partners privilegiati e di lungo periodo in vista del mantenimento di relazioni bilaterali costanti nel tempo.

Per seguire in modo efficace lo sviluppo di tali programmi ed i relativi progetti, oltre alla partecipazione alle riunioni dei singoli Comitati di gestione dei programmi, si rende infatti necessario un diretto e costante contatto con i funzionari della Commissione incaricati della gestione degli stessi al fine di consentire una adeguata presentazione delle proposte di finanziamento e favorirne il positivo esito nonché la successiva procedura di esecuzione. Nel corso degli ultimi anni si è assistito ad un progressivo aumento dell'apprezzamento generale dei programmi italiani da parte della Commissione con un conseguente incremento della percentuale di finanziamento ottenuta dai nostri progetti, ma per il futuro ci si dovrà attrezzare per essere in linea con il rinnovato grado di ambizione dei progetti richiesto dalla Commissione.

Aspetti problematici e indicazioni propositive:

- **Assenza di un collegamento stabile ed organizzato a livello istituzionale con il "sistema Paese".**

I contatti si basano generalmente sull'iniziativa personale, vale a dire coltivando, oltre quelli strettamente gerarchici con il Ministero della Giustizia, i contatti con codesto Consiglio Superiore o di altre Amministrazioni interessate a vario titolo dall'attività di questa Rappresentanza ma senza che esista una strutturazione formale degli stessi. Non si può, quindi, dire che esista in maniera compiuta l'idea di un "collegamento istituzionale", a differenza di quanto accade in altri paesi europei. Collegamento istituzionale che peraltro potrebbe essere fruttuosamente svolto anche mediante il coinvolgimento delle autorità giudiziarie del nostro Paese alla luce del processo di giurisdizionalizzazione sempre più marcato che caratterizza il settore della cooperazione giudiziaria penale, derivante dalla progressiva adozione degli strumenti di mutuo riconoscimento che riguarderanno settori sempre più vasti della cooperazione giudiziaria transfrontaliera.

- **Mancata valorizzazione del lavoro svolto all'estero al rientro in Italia.**

Questa situazione è già emersa nel corso di precedenti occasioni di incontro. Tale aspetto accomuna sia molti colleghi in situazione di distacco sia altre categorie di funzionari italiani e determina la conseguente volontà di non rientrare, con contestuale eventuale ricerca di altri distacchi e conseguente "perdita secca" dell'investimento operato dall'Amministrazione di appartenenza. Da questa situazione spesso deriva un'impronta "personalistico/individualista" nello sviluppo del percorso professionale della persona interessata. Sarebbe auspicabile, invece, che si tenesse conto del patrimonio di conoscenze acquisite durante queste esperienze a livello internazionale anche in vista dello sviluppo sempre maggiore dei settori interessati dalla cooperazione transfrontaliera.

- **Mancanza di programmazione.**

Dall'osservazione in loco deriva la constatazione che il percorso professionale del magistrato (o del funzionario) impegnato presso organizzazioni internazionali appare molto spesso ispirato quasi esclusivamente dall'iniziativa personale o da circostanze fortuite, senza che vi sia una reale programmazione "strategica" che abbia a cuore l'interesse prioritario del Paese e dell'istituzione di appartenenza. Se il collocamento fuori ruolo (soprattutto se "all'estero") continuerà a rimanere un qualcosa di estraneo e di lontano dagli interessi strategici del paese di appartenenza e non si avrà la volontà di introdurre una seria analisi dei costi/benefici legati al distacco del magistrato (con successivo obbligo di rendere conto dell'attività svolta), non si potrà certo parlare di programmazione ma piuttosto di più o meno buona volontà e spirito di iniziativa individuale.

- **Adozione di procedure di selezione adeguate alla destinazione.**

Il dato iniziale è costituito dal possesso dei requisiti linguistici necessari che costituirà il biglietto da visita nei rapporti con le altre realtà internazionali con cui ci si deve confrontare. Inoltre, le procedure di selezione (bando, concorso "invertito", etc.) andrebbero seriamente rivisitate per disporre di serie chance di individuare i profili professionali adatti allo svolgimento di ruoli che a volte differiscono notevolmente dal tipo di attività giurisdizionale interna. Questo discorso può essere valido soprattutto in casi di competizione con concorrenti di altri Paesi, nei quali sarebbe opportuno acquisire in tempi utili (anche informalmente) l'opinione dei soggetti istituzionali (Ministero degli Esteri, Rappresentanze italiane all'estero, altri magistrati distaccati già operanti nel settore, etc.) che possano contribuire alla selezione del magistrato che avrà delle *chances* "reali" di successo all'esito della competizione. Ma anche nella prospettiva di incarichi quali quelli svolti dal sottoscritto, che si basano su un rapporto fiduciario con il Sig. Ministro della Giustizia (cui spetta il potere di designazione) e l'Amministrazione di appartenenza, con successiva formalizzazione della scelta mediante deliberazione del Consiglio di amministrazione del MAE ed autorizzazione e collocamento del magistrato fuori del ruolo organico da parte del CSM, con emanazione finale del decreto

interministeriale di nomina (Esteri, Giustizia ed Economia), registrato alla Corte dei conti, si dovrà verificare l'adattabilità del candidato rispetto a contesti lavorativi che seguono dinamiche spesso molto diverse da quelle proprie dell'attività giurisdizionale interna.

- **Tutela dell'immagine e promozione della funzione del magistrato distaccato. Formazione**

L'impressione più che fondata è quella di una generalizzata percezione prevalentemente negativa dell'attività dei colleghi fuori ruolo o distaccati presso uffici o enti internazionali, cui hanno contribuito, di recente, iniziative quantomeno discutibili (quale la recente diffusione di "liste" di colleghi distaccati o fuori ruolo su internet esposte ad ogni sorta di commento). In questo senso sarebbe auspicabile che il Consiglio Superiore responsabile per l'autorizzazione di qualsiasi distacco di un magistrato ad altra funzione, adottasse iniziative volte non solo alla tutela dell'immagine ma anche e soprattutto alla migliore conoscenza dell'attività svolta dai singoli magistrati distaccati al fine di far conoscere la loro attività meglio agli altri colleghi. Si potrebbe pensare ad un *link* sul sito del Consiglio verso uno spazio dedicato ai magistrati che svolgono funzioni non giurisdizionali, soprattutto all'estero, che potrebbe rivelarsi strumento non solo di trasparenza ma anche di grande utilità, dal momento che essi possono costituire una fonte (molto spesso non utilizzata) di informazioni che potrebbero avere grande rilevanza nei negoziati internazionali. L'esperienza professionale maturata presso uffici internazionali, poi, non dovrebbe costituire patrimonio personale di chi l'ha vissuta ma dovrebbe, invece, essere condivisa e utilizzata a vantaggio di tutti. A testimonianza di quanto appena detto basti pensare che mentre nel periodo di permanenza al Ministero il sottoscritto era stato chiamato numerose volte a svolgere funzioni di relatore nell'ambito dei corsi di formazione, da quando ha assunto le funzioni presso la Rappresentanza permanente non è stato ancora invitato nemmeno una volta con conseguente dispersione del patrimonio conoscitivo che viene acquisito sul campo ogni giorno in questo punto di osservazione privilegiato delle problematiche a livello europeo.

Problemi di comunicazione.

Si deve rilevare che la comunicazione CSM/Ministero con i magistrati all'estero (per lo più abituati a lavorare in un contesto libero da vincoli cartacei) spesso avviene ancora via fax, con conseguenti perdite di tempo nei diversi passaggi burocratici (di frequente le comunicazioni arrivano fuori termine), notevole dispendio di risorse umane ed economiche ed assai ridotta possibilità di reattività ed interattività. Il ricorso ad una semplice lista di indirizzi e-mail potrebbe adeguatamente ed economicamente sostituire l'uso del fax.

Verso una cultura giudiziaria europea

Si tratta di una delle sfide per il futuro, quando si dovrà fare ricorso sempre più spesso all'applicazione di strumenti di tipo transnazionale per l'utilizzazione dei quali sarà richiesta una preparazione giuridica che dovrà necessariamente superare i confini del diritto italiano ed una capacità di intrattenere rapporti di collaborazione e fiducia con i colleghi degli altri Stati membri dell'Unione europea. In tal senso il Consiglio Superiore dovrebbe tenere nel debito conto possibili contributi professionali dei colleghi che hanno svolto tale tipo di funzioni all'estero, anche nella prospettiva del rientro presso funzioni giurisdizionali che comportino una più frequente utilizzazione di tali strumenti.

Con osservanza,

Biagio Roberto
Cimini

Esperto per la cooperazione giudiziaria penale alla
Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea

Allegato:

1 (Quadro sintetico degli strumenti adottati e dei dossiers in trattazione per la cooperazione giudiziaria)