

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

---

***dott. Francesco CRISAFULLI***  
***Co-Agente del Governo***  
***Rappresentanza Permanente***  
***d'Italia presso il Consiglio***  
***d'Europa –***  
***STRASBURGO (FRANCIA)***



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**Rappresentanza permanente d'Italia presso il Consiglio d'Europa**  
**Ufficio del co-Agente del Governo dinanzi alla Corte europea dei Diritti dell'Uomo**  
Strasburgo

**RELAZIONE DI SINTESI**  
**PER L'INCONTRO DEL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA**

**Dott. Francesco CRISAFULLI**

**9 LUGLIO 2007**

**FUNZIONE, EFFETTIVI E SEDE:**

Funzione: Addetto giuridico presso la Rappresentanza permanente d'Italia presso il Consiglio d'Europa; co-Agente del Governo davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Effettivi: Due magistrati.

Sede: Strasburgo (Francia).

**POSIZIONE GIURIDICA E NOMINA.**

Magistrati collocati fuori del ruolo organico perché addetti al Ministero degli affari esteri in posizione di "esperti" ex art. 168 del D.P.R. n° 18 del 1967 (Ordinamento del Ministero degli esteri), il quale prevede che il MAE possa avvalersi di "esperti" in particolari materie (non soltanto giuridiche), cui viene conferito un incarico biennale rinnovabile per non più di quattro volte e che possono essere inviati in missione diplomatica all'estero..

Procedura di selezione e nomina.

L'individuazione del magistrato avviene intuitu personæ, sulla base di "candidature" informali presentate al Ministero degli affari esteri da magistrati che sono al corrente della vacanza del posto e che ritengono di possedere i requisiti necessari.

Il MAE formalizza la scelta mediante deliberazione del Consiglio di amministrazione, quindi trasmette la richiesta al Ministero della giustizia, il quale vi aderisce e a sua volta investe il CSM per l'autorizzazione ed il collocamento del magistrato fuori del ruolo organico.

Infine, viene emanato il decreto interministeriale di nomina (Esteri, Giustizia ed Economia), registrato alla Corte dei conti.

3, rue Schubert – 67000 Strasbourg Tél. 03 88 60 20 88 Fax 03 88 61 47 83 – 03 88 60 65 64

Con successivo decreto del Ministro degli esteri, il magistrato viene nominato co-Agente (o co-Agente aggiunto) davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo, con potere di firma, per l'Agente, di tutti gli atti processuali di parte.

Una procedura analoga viene seguita ogni biennio, ai fini del rinnovo, su iniziativa del Capo della Rappresentanza diplomatica.

## FUNZIONI.

I magistrati addetti alla Rappresentanza a Strasburgo ricoprono, da un punto di vista organico, due cariche: quella di Addetto giuridico e quella di co-Agente.

Tuttavia, per maggior chiarezza, conviene suddividere le funzioni concretamente svolte dai magistrati in tre gruppi:

- l'attività di co-Agente;
- l'attività di rappresentanza dell'Italia nella procedura di controllo dell'esecuzione delle sentenze della CEDU;
- l'attività di Addetto giuridico.

Il co-Agente.

Organizzazione e funzionamento dell'Ufficio.

Il co-Agente, in sostituzione dell'Agente (attualmente, in Capo del Servizio del contenzioso diplomatico e dei trattati), rappresenta e difende l'Italia davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo in tutti i procedimenti promossi nei confronti dell'Italia, nonché in quelli riguardanti altri Paesi nei quali l'Italia interviene come terzo a sostegno delle ragioni del ricorrente o dello Stato resistente.

Gli Agenti che si sono succeduti non hanno praticamente mai interferito nel concreto svolgimento dell'attività processuale. I co-Agenti operano in piena e totale autonomia di giudizio.

Lo stesso avviene, del resto, nei rapporti "interni" tra co-Agente e co-Agente aggiunto, largamente ispirati alla spontanea collaborazione ed al confronto libero in un quadro di reciproca autonomia ed indipendenza.

La distribuzione dei fascicoli avviene con criteri empirici, in quanto le peculiarità del flusso di lavoro, la necessità di rispettare le scadenze e gli imprevisti rendono difficile una rigida predeterminazione di criteri (peraltro non strettamente necessaria, dato il tipo di funzione svolta). In linea di massima, si cerca di attuare una distribuzione quantitativamente equa del carico di lavoro, senza riguardo alla materia del singolo ricorso. Fa eccezione il caso di gruppi di ricorsi "ripetitivi", aventi analogo oggetto e che sollevano problemi simili, che si cerca di assegnare allo stesso magistrato al fine di garantire omogeneità di trattazione. Peraltro, anche questo criterio deve, a sua volta, essere accantonato quando si tratta di una quantità tale di ricorsi ripetitivi che una sola persona non potrebbe farvi fronte (come avviene, ad esempio, per i casi di espropriazione per

pubblica utilità). In ogni caso, è sempre necessario prevedere che ognuno dei due magistrati possa intervenire e compiere atti urgenti in caso di assenza del “titolare” del fascicolo.

Natura dell'attività e suo svolgimento.

L'attività di co-Agente è di natura spiccatamente processuale, anzi “giudiziaria”, ed è connotata da un delicato equilibrio tra lo scopo difensivo e le esigenze di obiettività derivanti dagli artt. 1, 34 e 38/1.a della Convenzione, nonché dagli artt. 39, 44A, 44B e 44C del Regolamento.

In questo senso, il co-Agente andrebbe assimilato non tanto ad un avvocato (sia pure dello Stato), ma piuttosto ad un pubblico ministero davanti ad una Corte suprema, chiamato a pronunciarsi “nell'interesse della legge”, e si dovrebbe rivedere e sfumare il carattere “extragiudiziario” dell'incarico.

Per ragioni analoghe, sebbene formalmente i magistrati addetti alla Rappresentanza siano organicamente inseriti nel Ministero degli esteri, essi andrebbero considerati alla stregua dei magistrati distaccati presso le Organizzazioni internazionali: invero, la figura dell'Agente (e dei co-Agenti che lo sostituiscono) è prescritta dal Regolamento della Corte (art. 35) ed è coesistente alla struttura ed al funzionamento dell'organo giudiziario internazionale.

La procedura davanti alla Corte è essenzialmente scritta e si svolge per mezzo di uno scambio di memorie, scandito dai termini perentori imposti dalla Corte.

Tutte le memorie, e tutta la corrispondenza con la Corte, devono essere redatte in una delle lingue ufficiali del Consiglio d'Europa (francese o inglese).

La Corte – d'ufficio o su sollecitazione delle parti – dispone che si proceda oralmente in udienza pubblica in casi relativamente rari. Per lo più, si tiene udienza davanti alla Grande Camera. Le Sezioni tengono udienza nei casi ritenuti più complessi o sensibili (e talvolta in quelli più “mediatici”).

Anche in pubblica udienza, i Governi sono tenuti a presentare le loro difese orali in francese o in inglese.

La sentenza, annunciata con una lettera alle parti circa dieci giorni prima della sua pubblicazione sul sito internet della Corte, passa in giudicato dopo tre mesi, salvo rinvio davanti alla Grande Camera. Il rinvio alla Grande Camera non è un diritto di impugnazione e la relativa richiesta, sottoposta ad un apposito comitato di filtraggio, deve essere adeguatamente motivata ai sensi dell'art. 43 CEDU. I co-Agenti dispongono di ampia autonomia nella decisione sull'opportunità di formulare la richiesta e ne curano la motivazione. Nel quadro dell'attività processuale, i co-Agenti sono altresì chiamati a fornire assistenza tecnica alle amministrazioni negli eventuali negoziati per una soluzione transattiva delle controversie.

La rappresentanza dell'Italia nella procedura di controllo dell'esecuzione.

Una volta divenuta irrevocabile, la sentenza è trasmessa al Comitato dei Ministri, il quale ha il compito, ai sensi dell'art. 46 della Convenzione, di esercitare il controllo collettivo sulle misure adottate dallo Stato per eseguire il giudicato.

Ai magistrati addetti alla Rappresentanza spetta prospettare alle Autorità nazionali competenti le problematiche sollevate dalla sentenza e le misure eventualmente ipotizzabili, raccogliere presso di esse le informazioni su quanto si è fatto o si sta facendo per eseguire il giudicato e le valutazioni sulla praticabilità e sulla necessità di questa o quella misura, riferire ed illustrare tali misure al Comitato dei Ministri e rappresentare, in contatti bilaterali di carattere tecnico con la Direzione dei diritti umani del Consiglio d'Europa nonché nelle sedute plenarie del Comitato, le tesi giuridiche a sostegno della posizione italiana, in vista di ottenere la chiusura dei casi.

Anche questa attività, che presenta un predominante, se non esclusivo, carattere tecnicogiuridico e lascia pochissimo spazio al negoziato di tipo politico-diplomatico, viene svolta dai magistrati addetti alla Rappresentanza nella massima libertà ed autonomia di giudizio, e sempre mantenendo un delicato equilibrio tra difesa della posizione nazionale ed obiettiva analisi delle esigenze della Convenzione e del giudicato.

L'attività dell'Addetto giuridico.

L'incidenza della funzione di Addetto giuridico nel complesso delle attività dei magistrati addetti alla Rappresentanza di Strasburgo dipende in larga misura dall'intensità con la quale il Capo missione li coinvolge nel lavoro di negoziato diplomatico. Intensità che, a sua volta, è condizionata però dal gravoso carico di lavoro imposto dall'assolvimento dei compiti di rappresentanza e difesa in giudizio propri della figura di co-Agente.

Tale funzione consiste nella partecipazione (diretta o indiretta) a gruppi e comitati di "esperti" incaricati di esaminare e discutere temi di stretto carattere giuridico relativi, in particolare, alla redazione di strumenti giuridici internazionali, quali convenzioni o raccomandazioni.

Altre attività.

Non è raro che i co-Agenti vengano cooptati dal Consiglio d'Europa nelle sue attività istituzionali di formazione di magistrati, avvocati e funzionari di altri Paesi, ovvero che vengano direttamente invitati dalle Autorità di tali Paesi per simili iniziative.

Come è noto, essi svolgono anche attività di formazione nel quadro dei programmi del CSM.

## PROBLEMATICHE.

### Problemi generali.

Le maggiori difficoltà che si incontrano nello svolgimento dell'attività connessa alla difesa dell'Italia (attività di co-Agente in senso stretto, nella fase giudiziale, ed attività di rappresentanza dell'Italia in fase di esecuzione delle sentenze) risiedono nel rapporto, non sempre facile ed efficiente, con le amministrazioni nazionali di volta in volta interessate.

Un altro aspetto problematico riguarda le risorse umane dell'Ufficio, che sono gestite dal MAE e risentono delle scelte organizzative ministeriali e del Capo della Rappresentanza, anche in relazione ai vincoli di bilancio.

Peraltro, i due magistrati sono, a loro volta, appena sufficienti, data la mole di lavoro e talune peculiarità della sua scansione temporale (dipendente dai meccanismi interni della Corte), ad assicurare un efficiente svolgimento dei compiti istituzionali.

La collocazione di un co-Agente, o comunque di un Ufficio collegato all'Agente del Governo, presso la Rappresentanza a Strasburgo è, senza dubbio, una scelta positiva e condivisibile, che del resto numerosi altri Paesi stanno studiando con interesse ed imitando. Non di meno, sarebbe auspicabile la creazione di un ufficio romano, dotato di un team di giuristi di varia formazione ed esperienza, anche impiegati a tempo parziale, in grado di facilitare i contatti con le amministrazioni coinvolte nei ricorsi e di contribuire all'istruttoria dei fascicoli ed alla predisposizione delle difese.

### Aspetti di specifica competenza consiliare.

La scelta di assegnare magistrati all'Ufficio del co-Agente costituisce un indubbio vantaggio per la difesa dell'Italia e andrebbe senz'altro, se possibile, ulteriormente consolidata ed istituzionalizzata.

Il CSM potrebbe voler assumere un ruolo più attivo nella procedura di selezione dei magistrati da assegnare all'Ufficio dell'Addetto giuridico e co-Agente a Strasburgo. Ciò presenterebbe l'indubbio vantaggio di allargare la platea dei possibili candidati, ma non andrebbe perduta di vista la necessità di trovare forme adeguate di collaborazione con il MAE. I criteri di selezione dovrebbero essere adeguati alle peculiarità delle funzioni da svolgere. In particolare, andrebbe riservata una grande attenzione all'accertamento concreto ed effettivo della padronanza delle lingue.

Anche i criteri per il rinnovo biennale degli incarichi dovrebbero essere adeguati alla specificità del caso, e le procedure potrebbero forse essere snellite e semplificate.

La rotazione nell'incarico potrebbe essere articolata temporalmente in modo da assicurare la compresenza, per almeno un paio di anni, del co-Agente "anziano" (che si avvia alla conclusione del mandato) con il co-Agente aggiunto di più fresca nomina (che si gioverebbe di un periodo di "apprendistato" prima di assumere a sua volta il ruolo di co-Agente).

Un altro tema da considerare riguarda il rientro in ruolo dei magistrati provenienti da Strasburgo. Le regole generali che disciplinano questo passaggio, infatti, non tengono conto della specificità dell'esperienza che il magistrato matura nel contatto con la Corte e con gli ordinamenti giuridici di altri 45 Stati. Si tratta di una visione diversa del nostro ordinamento, filtrata attraverso principi e standard europei, che può essere preziosa e che andrebbe sfruttata e valorizzata e che invece non viene affatto presa in considerazione.

Infine, il Consiglio potrebbe rilanciare e forse consolidare strutturalmente le attività di formazione continua dei magistrati sui temi della Convenzione. Peraltro, i programmi di formazione in tema di diritti umani e Convenzione europea dovrebbero essere più attentamente strutturati e quantitativamente incrementati, tenendo conto della molteplicità e diversità dei settori interessati dalla giurisprudenza europea. Naturalmente, come per il passato, i co-Agenti si tengono a disposizione – pur nei limiti imposti dalle esigenze d'ufficio e dalla difficoltà degli spostamenti – per l'effettuazione degli incontri di studio.