

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

dott.ssa Maria Grazia GIAMMARINARO
Presso Organismi U.E.
Esperto Nazionale presso i servizi
Commissione Europea
BRUXELLES (BELGIO)

NOTA SINTETICA PER IL CSM

Maria Grazia Giammarinaro, Magistrato di Corte di Appello dal 03/12/2004

Attualmente fuori ruolo in quanto distaccata dal 16/10/2006 in qualità di esperta nazionale presso la Commissione europea, Direzione Generale Giustizia Libertà e Sicurezza, Unità D2 – Criminalità organizzata, cooperazione doganale e di polizia

Il periodo di distacco terminerà il 15 ottobre 2008.

CONTESTO ISTITUZIONALE E CARATTERISTICHE OPERATIVE DELL'ATTIVITÀ SVOLTA

Nell'ambito della Commissione europea, la Direzione generale Giustizia libertà e sicurezza si occupa delle tematiche inerenti alla giustizia ed agli affari interni. L'unità D2 "Criminalità organizzata, cooperazione doganale e di polizia" è collocata all'interno della Direzione "Pubblica sicurezza e giustizia penale".

L'Unità presso la quale sono distaccata si occupa, tra le altre, delle seguenti materie: reati economici e finanziari, corruzione, riciclaggio, protezione dei testimoni, cooperazione di polizia e doganale, cybercriminalità, traffico di esseri umani, sfruttamento e abuso sessuale sui minori, pornografia infantile, hooliganismo, prevenzione del crimine. L'unità segue inoltre il lavoro dell'UNODC.

La mia attività si concentra sulle seguenti tematiche:

- ❖ L'implementazione della Decisione Quadro sul traffico di esseri umani.
- ❖ L'implementazione della Direttiva sui permessi di soggiorno alle vittime di traffico e di facilitazione dell'immigrazione illegale.
- ❖ L'implementazione del Piano d'Azione Europeo sul traffico di esseri umani.
- ❖ L'implementazione della Decisione Quadro sullo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia infantile.
- ❖ L'implementazione della Decisione Quadro sul ruolo delle vittime nel procedimento penale, per gli aspetti che riguardano le vittime di traffico e di sfruttamento sessuale.
- ❖ L'implementazione della Direttiva sulla facilitazione dell'ingresso irregolare, il transito e il soggiorno, e della Decisione Quadro sul rafforzamento della legislazione penale sulla prevenzione della facilitazione dell'ingresso irregolare, del transito e del soggiorno.
- ❖ Sono coordinatrice del Gruppo di Esperti della Commissione Europea sul traffico di esseri umani.
- ❖ Sono coordinatrice del Gruppo Inter-Servizi della Commissione Europea (l'organismo di coordinamento che comprende altre Direzioni Generali oltre alla Direzione Giustizia) sul Traffico di esseri umani.
- ❖ La promozione di azioni e politiche contro il traffico di esseri umani negli Stati Membri e al livello dell'Unione Europea.
- ❖ La promozione di azioni e politiche contro lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia infantile negli Stati Membri e al livello dell'Unione Europea.

Le mie mansioni consistono fra l'altro nella preparazione di proposte di Decisioni Quadro o Direttive, Comunicazioni della Commissione al Consiglio, Raccomandazioni, briefing, risposte alle lettere indirizzate al direttore generale della Direzione Giustizia o al Vicepresidente della Commissione Europea, organizzazione e partecipazione a meetings, conferenze, riunioni di esperti, e in generale relazioni interne ed esterne funzionali alla realizzazione di nuove azioni e politiche.

ASPETTI PROBLEMATICI E INDICAZIONI PROPOSITIVE

- Il principale aspetto problematico e' costituito dalla quasi totale assenza di rapporto con l'amministrazione di provenienza e con la pubblica amministrazione in generale. Il magistrato fuori ruolo non sa che cosa ci si aspetta dal suo lavoro, e qual e' il feedback che la sua attivita' all'estero puo' avere sulla amministrazione giudiziaria. Il problema riguarda non solo e non tanto il CSM (che peraltro dovrebbe utilizzare i magistrati fuori ruolo all'estero nella programmazione della formazione, come si dira' piu' avanti) quanto soprattutto il Ministero della Giustizia. Ad esempio, con riferimento a questioni di grande rilievo che hanno un impatto in termini di cooperazione internazionale, il magistrato fuori ruolo presso le istituzioni europee o il magistrato di collegamento possono apportare un'esperienza che dovrebbe essere utilizzata al livello nazionale. Cio' naturalmente richiede un approccio non burocratico e attento agli aspetti strategici della cooperazione internazionale.
- Per questa ragione la mia proposta e' che si individui un referente al Ministero della Giustizia, che potrebbe essere il settore affari internazionali, al quale fare riferimento per ricevere e dare input, e per avere un confronto su base regolare.
- Un problema particolare riguarda i magistrati che, come me, si occupano di *dossiers* tematici. Qui la relazione con il governo e l'amministrazione italiana dovrebbe essere ancora piu' ampia, e si dovrebbe individuare di volta in volta l'organo competente per l'attuazione o il coordinamento delle politiche su un certo argomento. Per quanto mi riguarda, ho stabilito un rapporto assai fruttuoso con il Dipartimento per le pari opportunita', che in Italia e' il ministero di coordinamento sul traffico di esseri umani. Tale rapporto peraltro e' stato facilitato dalla circostanza che io stessa sia stata a lungo capo ufficio legislativo di quel dipartimento nel passato, e che l'attuale capo dipartimento sia la collega Silvia Della Monica. Ho stabilito contatti con il Ministero per gli affari sociali, dove sono distaccati i colleghi Ippolito e Cannella. Ho stabilito contatti con la sottosegretaria Lucidi al Ministero dell'Interno e con diversi esponenti del Dipartimento per le politiche familiari, ma anche in questo caso si tratta di rapporti nati su base informale e consolidatisi nel tempo. Tali rapporti con i Ministeri competenti per i singoli *dossier* dovrebbero invece essere considerati parte integrante del mandato.
- Per questa ragione propongo che il Ministero della Giustizia organizzi incontri periodici con i magistrati fuori ruolo all'estero e si faccia parte diligente per metterli in contatto con le amministrazioni di volta in volta competenti. In altri termini i magistrati impegnati all'estero, specie nelle organizzazioni internazionali, dovrebbero essere utilizzati per aggiornare su base regolare l'informazione delle amministrazioni interessate sui *dossiers* di rispettiva competenza. Tale informazione consentirebbe alle amministrazioni interessate di essere presenti con maggiore cognizione di causa nel processo decisionale europeo e di esprimere una presenza piu' costante e qualificata negli organismi europei nei quali e' richiesta la partecipazione di esperti dalle capitali. In tal modo, fra l'altro, si accrescerebbe la consapevolezza che i magistrati e in genere

gli esperti distaccati all'estero sono una risorsa da utilizzare in termini di efficienza e di efficacia dell'attività amministrativa, e probabilmente si incentiverebbe la pubblica amministrazione ad investire più risorse umane in questo campo. Occorre ricordare che vi è ancora una situazione di sottorappresentazione del nostro Paese nelle istituzioni internazionali.

- Per quanto riguarda in particolare i magistrati che lavorano presso le istituzioni europee, se ne auspica una maggiore utilizzazione per la formazione ordinaria degli uditori e dei magistrati. Considerato che la dimensione europea e sopranazionale è ormai un profilo essenziale della competenza del magistrato, chiamato in molti casi ad applicare direttamente o a tenere conto nella interpretazione del diritto internazionale e particolarmente di quello europeo, i relativi aspetti dovrebbero essere sviluppati nella formazione curricolare. Le competenze dei magistrati impegnati nelle istituzioni sovranazionali dovrebbero essere utilizzate sia con riferimento alle specializzazioni su argomenti specifici, sia sulle tematiche orizzontali.
- Occorre che il Consiglio Superiore, nell'esercizio delle sue funzioni istituzionali, si faccia carico di contrastare atteggiamenti pregiudizialmente negativi nei confronti dei magistrati fuori ruolo. Specificamente per quel che concerne i magistrati con incarichi all'estero, il nostro lavoro potrebbe contribuire ad accrescere l'adeguatezza della magistratura italiana, in relazione alla dimensione sovranazionale del diritto e della stessa amministrazione della giustizia. Anche in questo caso si tratta di promuovere la utilizzazione piena delle nostre competenze.
- Propongo pertanto che si stabiliscano audizioni periodiche con la Commissione del CSM competente per la formazione, e forse anche con il servizio studi del CSM, allo scopo di raccogliere proposte, suggerimenti e opinioni su argomenti tematici di particolare attualità, destinati a incidere sull'esercizio delle funzioni giudiziarie, che dovrebbero essere di volta in volta stabiliti e calendarizzati.
- Per quanto mi riguarda, proporrei in prima approssimazione i seguenti temi, cui altri se ne potrebbero aggiungere su proposta dei colleghi:
 - 🇪🇺 Le competenze della Comunità europea e dell'Unione Europea in materia penale (primo e terzo pilastro) nella recente giurisprudenza della Corte di Giustizia
 - 🇪🇺 L'evoluzione delle politiche dell'Unione Europea sull'immigrazione e sul traffico di esseri umani
 - 🇪🇺 L'evoluzione della legislazione europea e della giurisprudenza della Corte di Giustizia sui diritti delle vittime nel processo penale
 - 🇪🇺 Nuove prospettive della cooperazione di polizia e giudiziaria