

La progressiva “retificazione” dell’Unione europea: il caso del settore giustizia

Di Allegra Canepa¹

Sommario: 1. Premessa. – 2. Giustizia e *Networks*. – 3. Il potenziale innovativo di una rete istituzionale: il caso ENCJ. – 3.1. Nascita e caratteristiche. – 3.2. I gruppi di lavoro. – 3.2.1. La riflessione dell’ENCJ sulla valutazione dei magistrati. – 3.3. Sistema funzionale e competenze: attualità e prospettive di sviluppo. – 3.4. La rilevanza dei profili comunicativi. – 4. La rete dei Presidenti delle Corti di Cassazione. – 5. L’associazione dei Consigli di Stato. – 6. Il panorama delle reti istituzionali del settore giustizia: problemi e prospettive.

1 – L’affermazione del fenomeno globalizzazione ha determinato la necessità di rivalutare gli assetti e gli equilibri dei sistemi giuridici esistenti. Proprio per il venir meno della possibilità di “uniformare dall’alto” facendo leva sul principio di sovranità statale.

Si è sviluppata così una concezione nuova di *governance* nella quale si individuano forme di coordinamento e cooperazione alternative ad un’impostazione gerarchica². Fra queste un ruolo di primo piano è occupato dalle reti, in particolare da quella che si potrebbe definire una nuova generazione di reti e cioè quelle “istituzionali”.

Il settore in cui si osserva in misura maggiore questo fenomeno è proprio quello giudiziario nel quale una mutata domanda di giustizia, legata non più soltanto alla tutela dei singoli ma anche di gruppi sociali o minoranze etniche, ha posto rilevanti problemi per le difficoltà di conciliare l’ordinamento europeo con il mantenimento di tradizioni locali rilevanti sul piano giuridico³.

La scelta del settore giustizia non è quindi casuale proprio perché, come ha avuto modo di affermare R. Dahrendorf, «dall’essere l’anello debole del sistema, il giudiziario è diventato l’anello più forte»⁴ proprio in quanto luogo di costruzione dei diritti oltre che di tutela di essi⁵.

La giustizia, infatti, appare oggi sempre di più come uno strumento di coesione sociale in grado di rappresentare un elemento di salvaguardia della democrazia proprio per il suo ruolo di protezione delle libertà che si esplica nel potere di garanzia sostanziale del rispetto dei diritti⁶: infatti sempre di più si realizza un nesso inscindibile fra l’esistenza di uno Stato democratico e il riconoscimento del diritto ad un giudice indipendente e imparziale⁷.

¹ Dottoranda di ricerca dell’Univ. di Pisa in Diritto dei servizi pubblici. Integrazione fra diritto pubblico e diritto privato; avvocato.

Il presente contributo terminato nell’aprile 2006 è in corso di pubblicazione nella Rivista di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo.

² Proprio l’individuazione di forme diverse dalla gerarchia ha portato ad un’utilizzo generalizzato del termine *governance* per indicare qualsiasi forma di coordinamento sociale.

Sull’argomento R. Mayntz, *La teoria della governance: sfide e prospettive*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 1999, 3 ss.; R.W.A. Rhodes, *Understanding governance. Policy networks, reflexivity and accountability*, Buckingham – Philadelphia, Open university press, 1997, 46 ss.

³ Si pensi solo per fare un esempio a tutte le questioni sollevate dall’uso del velo islamico.

⁴ R. Dahrendorf, *Dopo la democrazia*, in A. Polito (cur.), Roma – Bari, Laterza, 2001, 65.

⁵ Sul tema dei diritti nella nuova era segnata dalla globalizzazione si veda M.R. Ferrarese, *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Bologna, il Mulino, 2002, 187 ss.; I. Marino, *Diritto, amministrazione e globalizzazione*, in *Dir. econ.*, 2005, 25 e ss.

⁶ Il ruolo del giudice da interpretativo diventa anche creativo proprio con l’estensione della tutela dei diritti sociali in quanto diritti non definiti tassativamente: l’effetto principale conseguente a questa trasformazione è il rafforzamento dell’autonomia decisionale del giudice e del livello di discrezionalità della decisione giudiziaria. Sul punto G. Rebuffa, *La funzione giudiziaria*, Torino, Giappichelli, 1993, 177 ss.

⁷ A questo proposito va sottolineato come nel modello anglosassone tutta l’attenzione è concentrata sulla salvaguardia dell’imparzialità sulla base del fatto che si ritiene salvaguardata l’indipendenza attraverso la legittimità della nomina mentre nel resto d’Europa alla tutela dell’imparzialità si somma sempre anche quella dell’indipendenza.

Ciò è il frutto di due azioni combinate, di cui la prima posta è posta in essere dalle Corti internazionali, quali punti di riferimento per il riconoscimento e la tutela di “nuovi diritti” di carattere universale, non più riconducibili all’azione di un singolo Stato; la seconda è identificabile nel ruolo transnazionale, assunto prima solo dalle Corti costituzionali dei singoli Paesi e adesso anche da altri organi giudiziari nazionali attraverso la Rete dei consigli di giustizia europei (*European Network of Councils for the Judiciary – ENCJ*)⁸.

In questo quadro la rete si presenta quindi come la configurazione spaziale fondamentale in cui i luoghi, o meglio gli Stati, non scompaiono, ma la loro logica ed il loro significato si delineano diversamente: per questo diventa importante uno studio “concreto” partendo proprio dalla giustizia.

La complessità dell’argomento impone che l’analisi si focalizzi su di un particolare settore sia per verificare se sia possibile una definizione giuridica di rete sia per arrivare ad un chiarimento “terminologico” in quanto per qualificare questo fenomeno sono utilizzate numerose espressioni fra le quali *policy network*, arena pubblica, reticoli organizzativi, ecc⁹.

2. – Come dimostra il caso del Consiglio superiore della magistratura italiano, anche se un discorso in parte simile potrebbe peraltro essere fatto per il Consiglio di Stato o la Corte di cassazione, sono gli stessi organi nazionali a cercare il collegamento e l’interazione con le analoghe istituzioni degli altri Paesi membri per costituire strutture di *governance* in grado di rispondere al bisogno sempre crescente di confronto di esperienze ed integrazione. La costruzione di questa rete è espressione proprio della attuale vitalità del potere giudiziario. Essa però non esaurisce l’intera spinta integratrice che non ha eguali in nessun altro settore: infatti a fianco di queste reti si sono sviluppate anche tutta un’altra serie di *networks* non istituzionali frutto anch’essi della crescente interdipendenza tra i diversi attori presenti sulla scena europea. Ciò permette di definire la giustizia «rete totale»¹⁰ composta da una serie di reti parziali come dimostra anche il fatto che, oltre a quelle già citate, esistono, o sono in via di realizzazione, altre dodici strutture espressamente definite come tali o assimilabili¹¹: si delinea cioè un quadro in cui

Sul punto T.S. Renoux, *Protezione della libertà e giustizia in Francia*, in S. Gambino (cur.), *La magistratura nello Stato costituzionale. Teoria ed esperienze a confronto*, Milano, Giuffrè, 2004, 239 ss.

⁸ Va ricordata anche l’ulteriore significativa affermazione ottenuta dall’ordine giudiziario in sede di Costituzione europea (anche se ancora non entrata in vigore a causa delle mancate ratifiche di alcuni Paesi): viene infatti ribadita sia la necessità di un giudice indipendente ed imparziale nonché il diritto ad un processo equo e di durata ragionevole (art. 107-110).

⁹ In particolare una classificazione molto diffusa è quella che distingue fra “triangoli di ferro”, *policy communities* e reti tematiche: sull’argomento D. Ielo, *Amministrazioni a rete e reti di amministrazioni*, in *Amministrare*, 2003, 373 ss.

¹⁰ Si tratta di una definizione utilizzata per la prima volta nell’ambito sociologico da Mitchell che definisce la rete totale come «l’insieme dei legami, in continua ramificazione e crescita che si dispiega entro e al di là dei confini di ogni comunità ed organizzazione», in J.C. Mitchell, *The concept and use of social networks*, Manchester, Manchester University Press, 1969, 12. Sull’argomento si veda anche nel settore antropologico P. Hage, F. Harari, *Structural models in anthropology*, Cambridge University Press, 1983, 15.

¹¹ Si tratta di: Rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale (istituita nel maggio 2001, 2001/470/CE, sull’istituzione si veda anche parere in merito alla proposta di decisione del Consiglio relativa alla creazione di una rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale, pubblicato in *G.U.C.E.*, C 139, 11-05-2001, 6 ss.), Rete giudiziaria europea in materia penale (azione comune 98/428/GAI in *G.U.C.E.*, L 191, 07-07-1998), Rete della formazione dei giudici (carta costitutiva del 13-10-2000), Rete europea di protezione delle personalità (proposta dal Regno di Spagna, *G.U.C.E.* C 42, 15-02-2002 trasmessa al Parlamento europeo per parere, procedura di consultazione CNS/2002/0801), Rete dei punti di contatto per i crimini di guerra (proposta dal Regno d’Olanda, Official Journal C 295, 20-10-2001, trasmessa al parlamento europeo per parere, procedura di consultazione CNS/2001/0826), Rete europea dei punti di contatto per la giustizia riparatrice (proposta istituzione in *G.U.C.E.* C 242, 8-10-2002, 20), Rete europea di prevenzione della criminalità (istituita il 28-05-2001 con decisione del Consiglio, 2001/427/JHA), Rete punti di contatto nella lotta alla criminalità informatica (istituita con raccomandazione del Consiglio del 25-06-2001), Rete dei punti di contatto in materia di persone responsabili di genocidio e crimini contro l’umanità (istituita nel 2001, *G.U.C.E.* C 295 del 20-10-2001), Rete europea sull’immigrazione (istituita nel 2003 come progetto pilota di durata triennale delle conclusioni del Consiglio di Laeken che invitavano la Commissione a realizzare un sistema di scambio di informazioni sull’asilo, l’immigrazione ed il rapporto con i paesi di origine), Rete di collegamento del mediatore europeo e difensori civici nazionali (rete di funzionari di collegamento istituita a Strasburgo nel settembre 1996), Europol (Atto del Consiglio del 26-7-1995, *G.U.C.E.* C 316, 27-11-1995), Magistrati di collegamento (azione comune 96/277/GAI, 22-4-1996).

esistono contemporaneamente reti istituzionali, reti di tipo cooperativo e reti dirette a sviluppare ed intensificare le tecniche di risoluzione delle controversie.

Attraverso questo processo di “messa in rete” degli organi giudiziari si realizza così contemporaneamente sia la trasformazione da strutture nazionali in internazionali sia un *focus* istituzionale permanente a livello europeo in grado di tenere in vita uno scambio costante di informazioni ed esperienze.

In questo modo peraltro si sviluppa anche una sorta di processo decisionale “continuo” in quanto la maturazione delle scelte avviene all'interno di un percorso comune fatto di costanti contatti e confronti: nessuno dei soggetti quindi decide più in pieno isolamento ma, ogni decisione trova, o può trovare, un collegamento con le altre. Si tratta di un passaggio importante perchè rappresenta la base, o meglio lo strumento, attraverso cui arrivare a costruire un patrimonio culturale condiviso in grado di facilitare l'integrazione a livello europeo. Utilizzando un'espressione presa in prestito dalla teoria dei giochi potremmo dire che «il gioco diventa o può diventare a somma positiva»¹² proprio perchè i risultati di un contesto decisionale continuo non si vedono nell'immediato, ma possono poi essere riscontrati nel lungo periodo.

In particolare l'aspetto che merita di essere monitorato nel tempo riguarda la possibilità che le decisioni assunte dal *network* trovino attuazione negli Stati membri e le modalità con le quali ciò avviene: si tratta di un punto cruciale perchè il passaggio da semplici funzioni consultive a delibere dotate di effetti cogenti, determinerebbe un mutamento profondo nella vita del *network* e nel ruolo ad esso riconosciuto a livello europeo.

Questo si presenta già come un potenziale straordinario a cui si aggiunge anche quello che lo strumento reticolare porta con sé proprio per la mancanza di una cristallizzazione di questo modello: infatti fra i problemi emersi negli anni, connessi alla diversa qualificazione e soprattutto alla diversa concretizzazione della configurazione reticolare, c'è la scarsità di dati empirici sull'effettiva consistenza e operatività di esse.

Infatti agli organi istituzionali regolati dal principio gerarchico si affiancano e sovrappongono strutture che potremmo definire “informali” in quanto non solo non previste ma neppure sperimentate precedentemente nei medesimi termini ed in grado, però, di dar luogo ad una progressiva strutturazione e consolidamento. Ciò è dovuto anche alla particolare configurazione del sistema delle fonti comunitarie¹³ che non è organizzato del tutto su base formale (e soprattutto registra l'assenza di Costituzione e leggi) lasciando pertanto spazio a strumenti di *soft law* ed alle reti. In particolare, quelle istituzionali, nel panorama europeo si pongono come un vero e proprio soggetto a cui rapportarsi nella costruzione della politica europea sulla giustizia come dimostrano, sia pur in maniera diversa, le forme di consultazione poste in essere sia dal Parlamento europeo¹⁴ e dalla Commissione, nonché la previsione di finanziamenti per il loro consolidamento nel bilancio europeo¹⁵.

In realtà proprio la questione dei finanziamenti appare una partita ancora aperta in particolare per quanto riguarda l'ENCJ: infatti un supporto finanziario strutturale stabile da parte dell'Unione è oggi legato all'esistenza del riconoscimento della personalità giuridica che essa ancora non ha differentemente, ad esempio, dalla Rete dei presidenti delle Corti supreme¹⁶.

Tornando però ai rapporti con la Commissione, va evidenziato come potrebbe essere realizzato un meccanismo di consultazione diretta della rete sia nel caso dell'elaborazione di nuove proposte legislative che di revisione delle norme: in particolare l'ENCJ potrebbe garantire un

¹² Sull'argomento J. Von Neumann, O. Mongestern, *Theory of games and economic behavior*, Princeton, Princeton University press, 1980, 1 ss.

¹³ Sull'argomento A. D'Atena, *L'anomalo assetto delle fonti comunitarie*, in *Dir. Un. Eur.*, 2001, 592 ss. Sui problemi di garanzia di democraticità che possono sorgere in presenza di un sistema di fonti “disordinato” A. Poggi, *Soft Law nell'ordinamento comunitario*, Relazione al convegno *L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*, svoltosi a Catania in data 14 e 15-10-2005, reperibile sul sito www.associazionedeicostituzionalisti.it.

¹⁴ Il primo incontro fra l'ENCJ ed il Parlamento europeo è avvenuto a Bruxelles il 7-12-2004.

¹⁵ Per il 2004 è infatti previsto uno stanziamento per quanto concerne la rete dei Consigli di Stato e delle Corti supreme amministrative di 300.000 euro (titolo/capitolo/articolo 18-06-03).

¹⁶ L'ENCJ infatti, in un incontro fra il Presidente della rete ed i funzionari dei dipartimenti del settore giustizia del Consiglio d'Europa, tenutosi il 16-2-2006, è stata sollecitata a compiere la scelta di acquisizione della personalità giuridica.

ausilio prezioso anche nell'attività di supporto agli Stati membri al fine di favorire quel processo di trasposizione interna degli strumenti adottati dall'Unione.

In tal modo questa struttura intraprenderebbe sempre di più il cammino verso un riconoscimento coma vera e propria “forma di governo” autonoma in grado di incidere sulle decisioni e sull'attuazione delle politiche pubbliche nel quadro della *governance* europea fungendo così anche da “apripista” per le altre reti istituzionali.

Un primo passo concreto in questa direzione è stato fatto a gennaio del 2005 nell'ambito di un dialogo aperto fra le istituzioni nel quale la Commissione europea ha invitato l'ENCJ ad offrire il suo contributo in relazione all'applicazione della tecnica del mutuo riconoscimento e nella costruzione di una sempre maggiore fiducia fra gli Stati¹⁷. Ulteriori collaborazioni potrebbero poi riguardare non solo le proposte legislative in discussione ma anche un monitoraggio dei lavori del Parlamento europeo in vista della realizzazione della «Carta per la qualità della giustizia penale in Europa».

Peraltro, in conseguenza dei mutamenti avvenuti sul piano giuridico a causa della globalizzazione, si assiste in parte all'incrinarsi della titolarità del fare diritto quale prerogativa di un determinato soggetto ufficiale: proprio per questo non si può escludere che anche altri attori assumano un ruolo nel processo giuridico – normativo¹⁸.

Un altro elemento da sottolineare è anche la dinamicità di cui tali organismi dispongono. Ciò può essere facilmente riscontrato osservando l'ENCJ che, non solo si è data una articolazione interna, in costante mutamento per il continuo allargamento all'interno dell'Unione europea, ma sta estendendo i suoi rapporti anche con altre forme di organizzazione presenti sulla scena mondiale nel medesimo ambito di azione¹⁹. Emerge così una multidimensionalità dell'attività giurisdizionale caratterizzata da rapporti multipli espressione dell'inarrestabile processo di globalizzazione avvenuto negli ultimi anni ed ancora in atto.

Per semplicità in questa sede limiteremo il “contenuto relazionale” della rete ENCJ all'ambito europeo anche se essa, come accennato, sta creando una serie di collegamenti che potremmo definire «legami deboli»²⁰ sulla scena mondiale. Si tratta per adesso di incontri conoscitivi ma che possono portare ad uno stabile rapporto fra *networks*, altrimenti distinti anche dal punto di vista della conformazione. Non si può infatti escludere che, sotto la crescente spinta ad eliminare i confini geografici, non più del solo settore economico, si arrivi ad un'integrazione, fra reti appartenenti a continenti ma anche a tradizioni profondamente diverse, tale da non rendere più di immediata percezione il confine fra un'organizzazione e l'altra²¹.

Si potrebbe anche dire che l'analisi viene circoscritta ad un intervallo di tempo definito in quanto il grado di connettività fra i soggetti componenti ed altri presenti nel panorama mondiale è potenzialmente così elevato che successivi rafforzamenti della struttura possono portare ad ulteriori estensioni.

Infatti i legami che rappresentano la struttura della rete mostrano un diverso grado di intensità, di frequenza di interazioni e di applicazione di procedure comuni: proprio per questo si possono riscontrare differenze a seconda del momento di osservazione.

Ciononostante la capacità di azione si misura in base ai risultati derivanti dal contributo del singolo nodo in una più generale collaborazione di pari *inter pares*.

¹⁷ L'occasione era un incontro organizzato al Parlamento europeo sul tema “La qualità della giustizia” ed al quale oltre all'ENCJ hanno preso parte anche i rappresentanti di altri *networks* quali la Rete delle Corti supreme europee.

¹⁸ Sul venir meno del diritto quale prerogativa esclusiva di soggetti ufficiali si veda M.R. Ferrarese, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna, il Mulino, 2000, 133 ss.

¹⁹ Ne è un esempio la partecipazione dell'ENCJ nella persona del suo presidente all'Assemblea dei Consigli superiori della magistratura dei Paesi Ibero-americani tenutosi in data 21e25-6-2004 in Honduras e El Salvador (*Secretaria Pro Tempore IV Encuentro Iberoamericano de Consejos de la Judicatura Republica de Honduras e Secretaria Pro Tempore VIII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia Republica de El Salvador*).

²⁰ L'espressione è mutuata dall'ambito sociologico: per un'analisi approfondita M. Granovetter, *La forza dei legami deboli ed altri saggi*, Napoli, Liguori, 1998, 115 ss.

²¹ Sul problema dell'individuazione dei confini in presenza di intrecci fra reti può nuovamente essere di aiuto la sociologia: si veda infatti M. Hannan, J. Freeman, *Where do organization form come from*, in *Sociological Forum*, 1, 1986, 50 ss.

Un discorso a parte, non affrontabile in questa sede, meritano invece le reti non istituzionali perché spesso, anche se si definiscono tali, possono assomigliare maggiormente a semplici coordinamenti di punti di contatto nazionali.

3. – Le reti istituzionali del settore giustizia appaiono oggi come organismi sostanzialmente stabili in grado di offrire una certa continuità di azione nella realizzazione di politiche comuni settoriali a livello europeo: si potrebbe affermare che esse rappresentano quasi una nuova “forma di regolazione” che ha come obiettivo la risoluzione di problemi riguardanti il coordinamento e soprattutto lo sviluppo di politiche integrate a livello comunitario.

Infatti, i *networks* di questo tipo assumono il ruolo di vere e proprie «istituzioni informali» in cui vengono meno il principio gerarchico e l'omogeneità dei soggetti pubblici componenti, viste le differenze fra gli ordinamenti, ma non la capacità di cooperare che anzi risulta accentuata dalla presenza di uno spazio costante di confronto.

Per quanto riguarda il potere giudiziario in particolare la “forma di governo” dominante a livello europeo è proprio quella del Consiglio superiore della magistratura²² ed è per questo che da essa si deve partire nell'analisi delle reti.

Pur trattando il fenomeno unitariamente è necessario tenere presente che un'identica denominazione dell'organismo di autogoverno non sempre corrisponde alla medesima struttura.

Ciò è conseguenza non solo dei diversi equilibri interni ma anche del fatto che in Europa il definizione «magistratura» non sempre identifica i medesimi soggetti: infatti ci si riferisce ad un corpo inserito in realtà costituzionali molto diverse ed il termine stesso assume differenti significati visto che può essere riferito a situazioni in cui giudici e pubblici ministeri fanno parte di un corpo unico oppure di due distinti²³.

Questo fa sì che nell'analisi dei *networks*, in particolare quando ci si sofferma sul funzionamento in concreto, si debba tenere conto di quanto sia difficile non solo elaborare documenti e pareri comuni, ma anche istituire percorsi di collaborazione con le istituzioni europee come se si trattasse di un soggetto unico. Infatti anche l'applicazione di un indirizzo della rete nei singoli Paesi può assumere vesti differenti proprio per il modo in cui sono organizzati i poteri dello Stato ed in particolare il settore giustizia nel suo rapporto con l'esecutivo.

Ciononostante assume notevole importanza occuparsi dell'ENCJ proprio per le potenzialità in essa insite e per la sua configurazione che, a differenza di tutti gli altri soggetti sviluppatasi nell'ambito del diritto amministrativo europeo (quali ad es. comitati, agenzie, etc.), le permette di non avere ruolo e poteri pre – assegnati da altri organi europei, bensì di essere il risultato di una decisione spontaneamente assunta dai singoli componenti. Ciò significa anche che i soggetti fondatori, così come quelli successivamente aderenti, hanno implicitamente accettato un'erosione delle proprie competenze in una materia così delicata e nella quale gli Stati membri ancora oggi mostrano resistenze ad una piena “comunitarizzazione”.

Inoltre per le modalità con cui questa nuova struttura è nata e si sta espandendo, si può affermare che essa non poteva che assumere la veste di rete: si tratta infatti dell'unica forma organizzativa capace di una crescita non orientata mentre tutte le altre tipologie limitano gli eventi possibili²⁴. Essa è anche l'unica in grado di tenere insieme elementi caratterizzati da profonde differenze (si pensi appunto proprio alle diversità caratterizzanti attualmente i Csm europei) mantenendo allo stesso tempo coerenza e funzionalità.

²² La creazione dei Consigli Superiori dei principali paesi risale in Italia al 1948, in Francia al 1958, in Portogallo al 1976 (la norma che prevede l'istituzione è peculiare in quanto prevede la formazione di tre tipi di Csm e cioè per la magistratura, per i tribunali amministrativi e fiscali e per il pubblico ministero) e in Spagna al 1978.

²³ In Europa si ravvisano tre diverse situazioni: 1) sistemi a carriera unica in cui pubblici ministeri e giudici fanno parte dello stesso corpo giudiziario (ad es. ordinamento italiano, francese, belga) 2) sistemi in cui pubblici ministeri e giudici appartengono a due corpi separati disciplinati entrambi a livello costituzionale (ordinamento spagnolo e portoghese) 3) ordinamenti in cui non solo la carriera di giudice e pubblico ministero sono separate ma il pubblico ministero è una figura completamente autonoma da quella del giudice che gode solo limitatamente delle garanzie a questo riconosciute. Sul tema I.J. Patrone, *La magistratura nell'esperienza costituzionale comparata*, in S. Gambino (cur.), op. cit., 115 ss.

²⁴ Utili spunti in proposito si possono ricavare dalla teoria della *governance* per la quale si veda R. Mayntz, *La teoria della governance: sfide e prospettive*, Riv. It. di sc. pol., 1999, XXIX, 3 ss.

La chiave esplicativa della nascita e della vita dell'ENCJ, come anche delle altre reti del settore giustizia, è quindi l'affermazione di un progetto condiviso di realizzazione dello spazio giuridico europeo ed in particolare di uno spazio giudiziario europeo basato sulla fiducia reciproca fra gli Stati, nonché fra i singoli organi, al fine di migliorare l'efficienza del sistema. Ciò trova conferma anche nel programma dell'Aja laddove si afferma che «per rafforzare la fiducia reciproca sono necessari sforzi espliciti per migliorare la comprensione reciproca tra le autorità giudiziarie ed i vari ordinamenti giuridici. A tale riguardo l'Unione dovrebbe sostenere reti di istituzioni ed organismi giudiziari, quali la rete dei Consigli della magistratura, la rete europea delle Corti supreme, la rete di formazione giudiziaria»²⁵. Proprio questi organismi infatti incarnano l'esigenza di un "ravvicinamento operativo" degli Stati ai poli del *decision – making* europeo e garantiscono allo stesso tempo un alto livello di specializzazione: essi poi, soprattutto nel caso in cui non siano composti da istituzioni, possono essere anche la base per la nascita di strutture classiche e ben conosciute dal punto di vista delle funzioni e della struttura quali le agenzie²⁶.

Se ci si sofferma ad osservare il modo di agire dell'ENCJ, ci si accorge però che non è un semplice strumento ma anche un "modo di organizzazione della conoscenza" che sconvolge gli schemi esistenti e consolidati proprio perché non segue regole definite normativamente ma la comportamentalità pura che viene assunta come produttrice di effetti giuridici: si possono così in teoria modificare gli assetti esistenti senza traumi ed anche un eventuale capovolgimento delle regole non genera effetti distruttivi.

Infatti uno degli elementi comportamentali che, col passare del tempo, può determinare modifiche nei singoli ordinamenti è proprio quello del confronto continuo fra i soggetti istituzionali. In una prima fase esso rappresenta lo strumento attraverso il quale sviluppare la comparazione e l'approfondimento delle diverse situazioni esistenti, ma pian piano un simile processo diventa reciproca influenza e contaminazione²⁷.

Il livello europeo e soprattutto lo spazio di confronto determinato dalle reti genera quindi una sorta di "laboratorio" all'interno del quale non solo si fanno prove di avvicinamento degli ordinamenti ma in cui si costruiscono le condizioni perché ciò avvenga.

Ciò appare possibile anche grazie ad una felice congiuntura con le nuove tecnologie di comunicazione: per prima evidentemente internet che ha generato un moto incessante capace di cambiare non solo le istituzioni ma più in generale i caratteri stessi della società²⁸.

3.1 – L'analisi della Rete dei Consigli di Giustizia non può che prendere le mosse dal momento dell'ufficializzazione della sua nascita il 20 maggio 2004 a Roma: in tale occasione è stato infatti sancito lo sviluppo ed il successivo consolidamento di un sistema di relazioni sviluppato proprio dal Consiglio superiore della magistratura italiano a partire dal novembre 2003. Proprio all'Aja, il

²⁵ Programma dell'Aja, adottato il 4 e 5-11-2004 al vertice europeo di Bruxelles, par. 3.2.

²⁶Un esempio è offerto proprio dalla rete per la cooperazione di polizia che, sotto la spinta della Commissione, si è trasformata in vera e propria agenzia: in seguito all'accordo nell'ambito del COREPER (*Comité des rapresentants permanents*) riunitosi il 16-9-2004, il Consiglio giustizia ed affari interni, nella riunione dell'ottobre 2004, ha approvato il regolamento che stabilisce l'Agenzia europea per la cooperazione operativa alle frontiere esterne dei paesi membri dell'Unione europea, reg. 207/2004/CE del Consiglio del 26-10-2004 in *Journal Officiel de l'Union Europeenne*, L 349, 25-11-2004).

Il medesimo percorso è in discussione adesso anche per la rete di formazione giudiziaria.

²⁷Si pensi anche a tutto il fenomeno dei "trapianti" che si riscontra a livello europeo ma che ha origini lontanissime nel tempo.

Sul tema A. Watson, *Legal Transplants*, Edinburgh, Scottish Academic Press, 1974 ora in A. Watson, *Il trapianto di norme giuridiche. Un approccio al diritto comparato*, Camerino, Ed. scientifiche italiane, 1984, 19 ss.; M.P. Chiti, *I signori del diritto comunitario: la Corte di Giustizia e lo sviluppo del diritto amministrativo europeo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1991, 796 ss.; P. Legrand, *The impossibility of "legal transplants"*, in *Maastricht J. Eur. Comp. L.*, 1997, 4; A. Sandulli, *La scienza italiana del diritto pubblico e l'integrazione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2005, 859 ss. Per quanto concerne in particolare la sfera del diritto privato G. Benacchio, *Diritto privato della Comunità europea. Fonti, modelli, regole.*, Padova, 3^a ed., Cedam, 2004, 25 ss.

²⁸ Sull'idea che siamo ormai in un'era in cui l'organizzazione sociale è soggetta ad un moto incessante con rovesciamenti e rivolgimenti, si veda A. Predieri, *Carl Schmitt, un nazista senza coraggio*, Firenze, la Nuova Italia, 1998 (sui casi emblematici delle fortune di C. S.) ed anche Id., *Euro, poliarchie, ..., op. cit.*, pag. 145 ss.

14 e 15 novembre del 2003, si è tenuto il primo incontro formale fra alcuni dei rappresentanti dei Consigli superiori della magistratura che ha permesso non solo di delineare le potenzialità dell'*istituenda* rete ma anche la struttura interna e la composizione²⁹.

Attraverso la carta costitutiva firmata a Roma è stata poi definita l'organizzazione ed in particolare la regola di inclusione utilizzata per individuare i soggetti partecipanti nonché i fini che si intendevano perseguire attraverso una proiezione all'esterno dell'attività svolta.

In particolare è stata operata una distinzione fra membri fondatori ed osservatori³⁰: i primi sono gli Stati nei quali esiste già un organo di autogoverno, mentre i secondi sono quelli che ancora ne sono privi ed ai quali è data la possibilità di partecipare ai lavori attraverso i ministri della giustizia; identica prerogativa è garantita anche agli Stati candidati all'ingresso nell'Ue. Tale scelta sembra diretta non solo a dare la maggior diffusione possibile alla rete ma anche a generare una sorta di "funzione di riequilibrio" che consenta lo sviluppo del carattere di indipendenza della magistratura³¹ anche negli Stati in cui ad oggi non esiste. Il comportamento delle unità istituzionali, in questo caso i Consigli superiori della magistratura, è destinato ad essere condizionato in misura sempre maggiore dalla struttura reticolare e dalle molteplici relazioni da essa generate ed è probabile che tutto ciò influisca anche nella formazione dei nuovi organi di autogoverno della magistratura nei Paesi ad oggi membri – osservatori della rete.

Proprio quest'ultimo punto permette di fare una considerazione ulteriore sulle dirette conseguenze della nascita di un Consiglio superiore della magistratura: infatti ci si accorge che con esso si sviluppano automaticamente anche le correnti all'interno della magistratura e ciò indipendente dal metodo di elezione prescelto per la nomina dei componenti³². Si tratta di un elemento che appare con evidenza proprio se ci sofferma ad osservare i nuovi Paesi entrati nell'Unione che hanno sviluppato, anche in seguito all'adesione all'ENCJ, suddivisioni in aree interne nel corpo giudiziario in conseguenza dell'adozione di un organo di autogoverno.

Ciò porta a concludere che in presenza di un Consiglio superiore della magistratura si rafforza la probabilità di una suddivisione in correnti. Una conferma si ha osservando i sistemi anglo – americani dove appunto non esiste un equivalente dell'organo di tutela dell'indipendenza della magistratura e dove il fenomeno in questione appare sconosciuto³³.

Tornando però alla articolazione interna dell'ENCJ, va rilevato come anche la scelta effettuata di avere due categorie di componenti permette di cogliere una delle caratteristiche peculiari del sistema reticolare sopra menzionata: si tratta infatti di soggetti che non possiedono fisionomie completamente simili e che si trovano in ambienti culturali ed istituzionali specifici potenzialmente in grado di condizionare la rete in misura diversa. Per questo probabilmente è

²⁹ A tale incontro ne è seguito un secondo avvenuto il 30-1-2004 a Bruxelles nel quale, oltre ad un approfondimento sulle finalità della rete, le delegazioni hanno delineato una bozza di statuto. Quest'ultima poi è stata approvata in occasione del terzo *meeting* tenutosi a Madrid il 12-4-2004. Infine a Roma, il 20 e 21-5-2004, in occasione della prima assemblea generale, è stata siglata la carta costitutiva ed è stato eletto il presidente nella persona del prof. Luigi Berlinguer.

³⁰ Articolo 3 della carta costitutiva nel quale al comma 2 si precisa che «la qualità di membro viene riconosciuta a tutte le istituzioni nazionali degli Stati membri, indipendenti dal potere esecutivo e legislativo, o autonome responsabili del supporto al funzionamento del potere giudiziario nella sua missione di amministrazione indipendente della giustizia».

³¹ Nel sistema comunitario e nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo non esiste una definizione comune di «magistratura» e di «ordinamento giudiziario» proprio per le profonde differenze esistenti fra i vari sistemi. L'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo stabilisce però che per essere un buon giudice deve configurarsi come «indipendente ed imparziale».

Il termine magistratura indica, nel nostro ordinamento, l'insieme di giudici e pubblici ministeri anche se la possibilità di identificare entrambi i soggetti con un unico termine non avviene in tutte le realtà europee tanto che in sede di traduzione l'espressione da usare risulta più complessa come ad es. *judges – prosecutors* o *jueces – fiscales*.

³² Anche per quanto concerne i sistemi di elezione dei componenti dei Consigli superiori si riscontrano differenze fra i paesi europei: tali distinzioni in alcuni casi come quello spagnolo riguardano anche i soggetti deputati ad eleggere la componente laica e quella togata. Infatti in Spagna sono di nomina parlamentare e quindi direttamente collegati ai partiti politici non solo i membri laici ma anche quelli togati.

³³ Le correnti nei principali paesi europei rappresentano ormai un fenomeno non solo corporativo ma anche culturale incardinato su un diverso modo di tutelare gli interessi professionali e su una diversa visione del ruolo del magistrato nella società. Nei sistemi anglosassoni invece anche le associazioni presenti si caratterizzano come puro strumento di raccordo informale tra gli affiliati.

Sull'argomento P. Pederzoli, *Magistratura e politica: quale coabitazione?*, in S. Gambino (cur.), op. cit., 55 ss.

stata prevista nella carta costitutiva la necessità di un voto unanime per l'ammissione di nuovi Paesi³⁴: infatti analizzando i membri che ad oggi hanno aderito emerge una diversificazione di competenze. Si possono distinguere alcuni Consigli di giustizia più incentrati su profili di garanzia ed indipendenza nelle carriere dei magistrati, altri che invece concentrano la loro azione soprattutto nella gestione operativa dei servizi e delle strutture poste a sostegno dell'amministrazione giudiziaria.

A ciò va aggiunto che non tutti gli organi rinvergono il proprio fondamento nella Costituzione³⁵ e soprattutto non tutti sono caratterizzati dallo stesso grado di indipendenza nei rapporti con il Capo dello Stato, con il Ministro della giustizia e con il Parlamento³⁶: sotto questo profilo peraltro è proprio l'Italia il paese che si è spinto più avanti nel riconoscimento di un pieno autogoverno della magistratura.

Nell'analisi delle caratteristiche dell'ENCJ va sottolineata anche la spinta dei singoli Paesi ad entrare a farne parte³⁷, sia pur a titolo di osservatore. Ciò dimostra che essa viene vista come un luogo attraverso il quale passano, o sono destinate fra breve tempo a passare, un flusso di informazioni e decisioni strategiche rispetto alle quali si attiva un meccanismo selettivo di automatica esclusione ed isolamento rispetto a chi ne è al di fuori.

In particolare quest'ultimo elemento permette di riflettere sulle dinamiche che si instaurano nel momento in cui si costituisce una struttura reticolare e proprio per approfondire questi aspetti può essere interessante individuare un linguaggio ad hoc, rapportandosi, quale strumento di ausilio sul piano metodologico, alla «teoria dei grafi»³⁸.

Infatti questa teoria partendo dai concetti di “nodo” e “arco”, quest'ultimo inteso quale collegamento fra singoli nodi, facilita l'individuazione e la descrizione delle funzioni che i singoli componenti possono avere.

Il ricorso a questa rappresentazione di tipo matematico, con le dovute “traduzioni”, necessarie visto che siamo nell'ambito di una trattazione giuridica, può comportare dei vantaggi perchè mette a disposizione una griglia di riferimento con la quale è possibile analizzare con un maggiore grado di immediatezza e dettaglio, i legami esistenti fra i soggetti ed i possibili sviluppi futuri.

Il primo aspetto da considerare è la relazione intercorrente fra i nodi che sono rappresentati dai singoli organismi nazionali: essa potrebbe essere definita sia “bidirezionale”, in quanto attualmente c'è una “diramazione” circolare di informazioni, sia “completa” perché non vede uno scambio privilegiato di dati fra due soggetti. Un tale sistema nella prima fase si caratterizza

³⁴ Il meccanismo di ammissione è regolato dall'art. 3.3. della carta costitutiva che stabilisce: «le candidature per divenire membri della Rete vengono sottoposte all'assemblea generale. In caso di opposizione di un membro, l'assemblea generale, riferisce il caso al comitato direttivo che emette una raccomandazione. L'ammissione di un nuovo membro richiede la decisione unanime dell'Assemblea generale».

³⁵ Non hanno infatti una base costituzionale i Consigli di Giustizia della Danimarca, dei Paesi Bassi, della Finlandia e del Regno Unito.

³⁶ Si possono riscontrare infatti sia il caso della Polonia (unico), in cui il Ministro della giustizia è addirittura membro del Consiglio superiore con competenze dirette anche per la nomina dei dirigenti degli uffici giudiziari e per i trasferimenti dei medesimi, sia situazioni nelle quali l'indipendenza dal governo è massima come in Ungheria dove il governo ed il ministro non hanno alcuna competenza nei confronti dell'ordine giudiziario ed il parlamento ha solo il potere di approvare il bilancio del Consiglio di Giustizia. In altri paesi poi il carattere dell'indipendenza non rappresenta un ostacolo per l'esistenza di una relazione di collaborazione fra governo e ministro della giustizia: infatti il Consiglio spagnolo ha competenze concorrenti con il ministro della giustizia nella nomina di alcune figure di magistrati ed in alcune vicende della carriera dei magistrati (selezione, formazione, trasferimenti, disciplinare) mentre in quello francese il ministro della giustizia è vice – presidente del Consiglio superiore della magistratura.

³⁷ In data 11-10-2004 si è tenuta la prima riunione del Comitato direttivo dell'ENCJ a Parigi ed è stato affrontato il dibattito relativo all'ammissione di nuovi membri decidendo l'ammissione di Malta e della Slovacchia innalzando così a quindici il numero degli Stati membri.

Anche l'Ucraina ha chiesto informazioni per poter aderire e partecipare ai lavori della rete esprimendo l'auspicio che i loro organi possano presto essere coinvolti visto che stanno lavorando ad un progetto di riforma del settore giudiziario. Essa ad oggi non ha ancora i requisiti per far parte a pieno titolo della rete per cui verrà invitata come ospite alla conferenza annuale e ciò avverrà anche per il Montenegro e la Federazione russa che si trovano nella stessa situazione.

³⁸ Sul tema si vedano J.R. Wilson, *Introduction to graph theory*, London, Longman, 1972, 20 ss.; A. Ventre, *Introduzione ai grafi planari*, Bologna, Zanichelli, 1983, 55 ss.; M. Cerasoli, F. Eugeni, M. Protasi, *Elementi di matematica discreta*, Bologna, Zanichelli, 1988, 40 ss.

come circolazione semplice di notizie ma successivamente è destinato ad assumere un diverso ruolo perché, quanto comunicato, realizza una vera e propria banca dati fruibile dai membri della rete ed eventualmente dagli organi europei. Un simile archivio permette non solo una maggiore conoscenza dei sistemi vigenti ma anche uno studio delle problematiche esistenti e dei relativi indirizzi adottati nei vari Paesi per affrontarle e risolverle.

In questo processo di condivisione di notizie quindi nessun membro si colloca in posizione centrale, ma tutti sono ugualmente coinvolti ed hanno un cointeresse a conseguire comuni obiettivi. Si potrebbe parlare di una sorta di “mobilitazione interna” di componenti del settore amministrativo per contribuire alla realizzazione di politiche europee.

Peraltro, lo “spirito di appartenenza” ad un *network* in cui gli organismi corrispondenti dei Paesi membri lavorano per i medesimi scopi, è in grado di rappresentare uno stimolo maggiore nel lavoro di omogeneizzazione delle discipline nazionali.

Un altro elemento da considerare è anche la peculiarità di ciascun nodo che, laddove è rappresentato da un Consiglio di Giustizia, ha il duplice ruolo di organo nazionale autosufficiente e contemporaneamente di componente fondamentale per la catena sopranazionale. In questo quadro la perdita anche di un singolo soggetto potrebbe quindi avere contraccolpi sulla riconoscibilità del lavoro condotto dalla rete nel suo complesso e soprattutto rischierebbe di escludere alcuni Stati dal processo di integrazione giudiziaria.

Proprio questi caratteri consentono di rafforzare contemporaneamente la coesione interna della rete nonché la sua visibilità esterna.

Certo il percorso di “riconoscimento” di una rete quale soggetto europeo non è semplice anche perché richiede non solo potenzialità di “apprendimento reciproco” ma anche individuazione di procedure di azione incisive e standardizzate.

Ciò non significa però che questa struttura non stia già dando un notevole contributo sotto il profilo della nascita di “codice culturale comune”, composto sia dalla cultura della “decisione strategica”, frutto di un mosaico di esperienze ed interessi, sia dalla costruzione di alcuni procedimenti comuni di immediata applicazione in ogni paese dell'Unione. L'elemento nuovo di tutto ciò sta anche nel fatto che gli strumenti utilizzati sono caratterizzati da una marcata informalità³⁹ che è congenita alla struttura reticolare ed in parte necessaria per non incorrere nell'obsolescenza che si collega ad una realtà in continuo mutamento quale quella attuale.

Peraltro l'informalità si presenta come una tendenza che, pur essendo tipica delle strutture reticolari, si sta sempre più diffondendo ed è la spia di un cambiamento radicale nella cultura giuridica europea. Ciò non corrisponde ad un completo stravolgimento della “vocazione” del diritto comunitario: l'amministrazione comunitaria infatti continua ad operare, con un coinvolgimento sempre maggiore a vari livelli dei soggetti presenti, aprendosi anche ad aspetti di elasticità quali quelli finora evidenziati.

Il diritto così da un lato riveste sempre di più il ruolo di *soft power* nella determinazione di assetti economico – sociali, dall'altro, per l'affermarsi della legittimazione sostanziale a scapito delle procedure formali, vede la nascita di quella che viene definita *soft law*⁴⁰ a fianco del diritto classico. Essa, per i suoi caratteri, si distacca dai metodi tradizionali delle esperienze nazionali privilegiando la *law in action* e l'approccio interdisciplinare e soprattutto si ricollega ad atti e strumenti non disciplinati dalle norme dei trattati⁴¹.

³⁹ Va sottolineato come l'informalità rappresenti anche un punto di forza perché più difficile da penetrare mediante politiche predeterminate. Sull'argomento D.C. North, *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, Bologna, il Mulino, 1994, 27 ss.

⁴⁰ Si parla di *soft law* facendo riferimento a dichiarazioni che sono dirette ad influenzare le modalità di azioni del destinatario, adottate da pubbliche amministrazioni od organizzazioni internazionali, ma definite carenti di una piena forza giuridica vincolante. Si tratta per lo più di raccomandazioni/indicazioni auspicabili che, in caso di mancata adesione da parte dei destinatari, non generano però l'obbligo di applicare una sanzione. Nonostante tali norme non diano vita a diritti giustiziabili possono essere in grado di produrre effetti giuridici indiretti. Sul concetto di *soft law* si veda M.W. Hesselink, *La nuova cultura giuridica europea*, in G. Resta (cur.), Napoli, Scientifiche Italiane, 2005, 111 ss.

Per un esemplificazione di casi riconducibili alla categoria della *soft law*, si veda R. Baldwin, *Rules and Government*, Oxford, Clarendon Press, 1995, 80 ss.

⁴¹ Sul punto A. Poggi, *Soft Law nell'ordinamento comunitario*, op. cit.

Nel caso dell'ENCJ i pareri e documenti elaborati pur non avendo ancora degli effetti giuridici sembrano destinati ad assumerli in un futuro non lontano, come dimostrano le richieste di ausilio del Parlamento e della Commissione: infatti tale lavoro mira ad accelerare il processo di integrazione nel settore giustizia ed è proprio l'autorevolezza degli organi che compongono la rete ad essere in grado di generare potenzialmente un'efficacia pari a quella delle fonti tipiche.

Se da un lato quindi va sottolineata con favore la nascita e l'acquisizione progressiva di un ruolo dell'ENCJ (e magari successivamente anche delle altre reti) rispetto agli altri organi del panorama europeo, dall'altro non si possono sottacere i rischi legati al fatto che essa può anche diventare un elemento lacerante nei confronti dello *status* e delle funzioni degli organi istituzionali nazionali. Per chiarire meglio questo aspetto può essere utile richiamare la definizione utilizzata da G. Amato a proposito delle nuove formazioni emergenti a livello internazionale e derivanti appunto dalla correlazioni di strutture nazionali: egli le ha infatti definite «ermafroditi istituzionali» sostenendo inoltre che esse hanno tante più possibilità di un migliore funzionamento quanto minori sono i compiti loro assegnati ed insieme quanto più si chiariscono i confini e le applicazioni del potere di coordinamento⁴².

3.2. – Lo strumento al quale si fa ricorso principalmente nell'azione della rete è quello delle tecnologie informatiche affiancate però anche da questionari diretti, attraverso la formula delle domande/risposte, ad approfondire la conoscenza non solo dell'organizzazione del settore giustizia di ogni paese, ma soprattutto del ruolo e dei poteri degli organi di autogoverno della magistratura⁴³.

Si tratta di una peculiarità riscontrabile nei *networks* istituzionali⁴⁴ dove non ci si limita allo scambio di informazioni riguardanti l'azione dei singoli membri, come aspetto preliminare, bensì si acquisiscono informazioni sui componenti non solo per conoscersi meglio, ma anche per far emergere eventuali aspetti “reputazionali”⁴⁵ e cioè di affidabilità e competenza.

Ogni consiglio membro si è assunto per prima cosa la responsabilità di far partecipare i suoi componenti agli attuali otto gruppi di lavoro⁴⁶ (quattro definiti per il biennio 2004 – 2005 e quattro per il 2005 – 2006) dedicati, oltre che allo sviluppo del sito internet, alle priorità principali che riguardano i seguenti temi⁴⁷: 1) *Mission, vision and other relevant matters of*

⁴² Si fa riferimento in questa sede alla relazione tenuta da G. Amato il giorno 14-10-2005 al convegno nazionale dell'Associazione dei Costituzionalisti svoltosi a Catania nei giorni 14 e 15-10-2005.

⁴³ In particolare per quanto concerne la conoscenza degli organi di autogoverno dei singoli paesi sono stati predisposti questionari differenti per gli Stati attualmente dotati di un Consiglio Superiore e quelli che ne sono privi. In particolare per questi ultimi le domande vertevano soprattutto sulle modalità con cui l'indipendenza dei magistrati viene garantita, attraverso quali istituzioni ciò avviene e quali sono i rapporti con il ministro della giustizia.

⁴⁴ L'altro esempio è offerto dall'*European Competition Network* che collega le autorità indipendenti dei paesi membri.

⁴⁵ L'effetto reputazionale è spiegabile in funzione di norme informali e prassi operative che si sviluppano all'interno dei *networks* qualora si generino aspettative condivise. Le notizie riguardanti singoli componenti sia positive sia negative (e cioè che certi componenti non sono all'altezza delle aspettative) rientrano come tante altre fra le informazioni che circolano: in questo modo la rete assume un ruolo fondamentale perché seleziona i soggetti affidabili divenendo un «patrimonio intangibile» di reputazione e tale «da conferire, per derivazione, la propria reputazione ed autorevolezza alle autorità che ne siano parte, a condizione che queste continuino a godere di un buon nome». L'effetto reputazionale trova riscontro anche nell'ambito economico in quello che viene definito “gioco della fiducia” in cui la fiducia fra i soggetti è ciò che consente all'economia delle organizzazioni di andare avanti. Sul punto D.M. Kreps, *Corporate culture and economic theory*, in Alt, Shepsle (cur.), *Perspectives on positive political economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990; P. Milgrom, J. Roberts, *Economics, Organizations and Management*, Englewood Cliff, Prentice-Hall International; A. La Spina, G. Majone, *Lo Stato regolatore*, Bologna, Il Mulino, 2002, 142 ss. e 263 ss.

⁴⁶ Il numero dei gruppi di lavoro è determinato sulla base delle esigenze esistenti, durante la riunione dello *Steering Committee* del 1-6-2005 tenutasi a Barcellona si è però affermata la linea diretta a non espandere oltre il numero dei gruppi di lavoro interni alla rete proprio per poter garantire il pieno supporto del segretariato decidendo eventualmente di creare più sottogruppi.

⁴⁷ Non tutti i gruppi sono stati creati individuati nello stesso momento ma appunto in due fasi corrispondenti a due diversi bienni di lavoro: per il 2004 – 2005 erano previsti *case management system, mission & vision, development web site and judges evaluation* mentre per il 2005-2006 *developing a strategy for the council, judicial conduct, the judiciary and the media, case management system*. Proprio per questo anche lo stadio di avanzamento dei lavori è chiaramente differente ed i gruppi che non hanno esaurito la loro funzione stanno continuando a lavorare. La struttura della rete compresa la suddivisione dei gruppi con l'aggiornamento sui temi affrontati può essere rinvenuta sul sito internet www.encj.net.

Council, 2) Case management system, 3) judges evaluation, 4) judicial conduct⁴⁸, 5) developing a strategy for the council, 6) the judiciary and the media.

La scelta attuata con la suddivisione del lavoro è stata quindi quella di operare attraverso la logica di “gruppi decisionali” in modo da favorire la funzionalità decisionale grazie ad una selezione di competenze rispetto alle quali diventa possibile compiere i necessari approfondimenti.

Gli appartenenti ai singoli gruppi infatti con il loro lavoro mirano a portare a termine un'indagine accurata sul funzionamento della magistratura dei vari Paesi da cui sviluppare anche azioni di carattere generale per il miglioramento ed il ravvicinamento delle pratiche di funzionamento del sistema giudiziario europeo.

Ciò avviene attraverso uno scambio di informazioni sia di tipo generale, per quanto concerne ad esempio le normative vigenti o l'organizzazione del consiglio, ma anche specifico per quanto riguarda i casi affrontati o le linee politiche seguite. Va segnalato peraltro che le notizie non seguono una direzione precisa: non c'è infatti un soggetto che invia ed uno che riceve secondo uno schema “bidirezionale”; ciononostante spesso possono verificarsi delle restrizioni di circolazione in quanto vengono inviati dati a singoli componenti che li hanno richiesti per delle analisi comparate.

Si tratta di un flusso di notizie che ha assunto ormai una certa regolarità e dal quale stanno cominciando a scaturire anche frutti sotto il profilo dell'elaborazione visto che alcuni gruppi hanno consegnato relazioni dell'attività svolta in questo primo anno di vita rispetto alle quali possono essere fatte in questa sede alcune riflessioni⁴⁹.

In particolare il primo gruppo citato (*Mission, vision*⁵⁰, etc.) si era dato come obiettivi l'acquisizione di informazioni sulla struttura, sulla ratio dell'esistenza dei Consigli (*mission*) e sulle prospettive future (*vision*) ed aveva individuato come strumento di lavoro quello dei questionari⁵¹ sui cui risultati ha presentato un rapporto il 2 e 3 giugno 2005 a Barcellona⁵².

Proprio dalle risposte inviate è emersa la necessità per prima cosa di redigere un glossario dei termini maggiormente ricorrenti al fine di comprendere a pieno il significato che essi rivestono nei singoli Paesi: si tratta solo di un esempio delle numerose implicazioni linguistiche che si collegano all'integrazione giuridico e che sarà approfondito successivamente.

Sono stati oggetto di una iniziale valutazione anche un'altra serie di elementi emersi dalle risposte fornite e rispetto alle quali verranno ulteriormente approfonditi nei prossimi mesi e saranno pertanto solamente menzionati in questa sede.

Si tratta infatti della configurazione nei vari Paesi della magistratura onoraria e delle sue regole di funzionamento, della qualità del servizio giudiziario e della tempestività dei controlli a riguardo, della diversa portata della garanzia di indipendenza della magistratura⁵³.

⁴⁸ Per adesso questo gruppo ha provveduto a distribuire un questionario anche per capire quali tematiche affrontare all'interno del macro argomento in vista del prossimo incontro informale di conferenza fissato per il 13-1-2006. In vista di quell'appuntamento la riflessione dei membri del gruppo si concentrerà su possibili terreni comuni in quest'ambito con l'Unione Europea.

⁴⁹ Si tratta di un gruppo di recente istituzione nato dalla necessità di capire quale fosse la situazione di ogni singolo paese a riguardo tenendo conto del ruolo sempre crescente assunto dai media rispetto alla comunicazione sull'attività giudiziaria. La previsione temporale attualmente fissata per i lavori del gruppo è quella di iniziare nell'autunno 2005 per terminare nella primavera 2006.

⁵⁰ Il gruppo è coordinato dall'Italia ed è composto da rappresentanti dei Consigli Superiori della magistratura rispettivamente di Belgio, Bulgaria, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Ungheria, Irlanda, Olanda, Polonia e Spagna. Durante il meeting di Barcellona di giugno l'Italia ha proposto di mantenere il gruppo di lavoro anche nel prossimo biennio modificandone la denominazione ed includendo fra gli argomenti di cui occuparsi anche la deontologia dei giudici.

⁵¹ Alla data del 24-1-2005 avevano risposto alle domande del questionario undici paesi: Belgio, Bulgaria, Cipro, Danimarca, Finlandia, Ungheria, Italia, Olanda, Spagna, Polonia, Regno Unito. Successivamente hanno inviato le loro risposte anche Francia, Germania, Irlanda e Lituania.

⁵² Il meeting successivo è stato lo *Steering Committee* svoltosi a Londra in data 7 ottobre al quale hanno partecipato con loro rappresentanti Belgio, Inghilterra & Galles, Francia, Irlanda, Italia, Olanda, Polonia e Spagna.

⁵³ Proprio in relazione all'indipendenza possono assumere rilievo le previsioni concernenti la mobilità dei giudici in quanto potenzialmente in grado di indebolirla. Sulla magistratura nei diversi paesi europei si vedano in particolare E. Bruti Liberati, L. Pepino, *Autogoverno o controllo della magistratura?*, Milano, Feltrinelli, 1998, 181 ss.; F. Palermo, J.

Su quest'ultimo aspetto va registrata in particolare l'evoluzione del sistema inglese, influenzata probabilmente anche dalla maggiore sinergia e conoscenza dei vari sistemi creata dalla rete⁵⁴. Si assiste infatti ad un progressivo avvicinamento verso gli schemi concettuali continentali a cui si è accompagnata anche l'approvazione di una legge costituzionale che, per la prima volta, istituisce una garanzia giuridica dell'indipendenza della magistratura (*Constitutional reform Act 2005*)⁵⁵. Di essa vanno sottolineati in particolare due aspetti. Il primo è la scelta, nel paese "principe" della *common law*, di ricorrere alla legge scritta⁵⁶, dimostrando così di non voler lasciare alla sola interpretazione giurisprudenziale una materia così importante; il secondo è quello della decisione di ridurre, attraverso una nuova disciplina, le prerogative del *Lord Chancellor*⁵⁷. In particolare quest'ultima figura non viene cancellata come inizialmente previsto ma gli viene sottratta la funzione di nomina dei giudici, affidandola ad una commissione appositamente creata e cioè la "*Judicial Appointments Commission*"⁵⁸.

Tornando però a quanto emerso dal questionario vanno menzionati anche gli elementi emersi in relazione alle competenze dei singoli Consigli in materia di cooperazione giudiziaria e del rapporto fra i singoli Stati ed EUROJUST⁵⁹. Infatti esistono differenze sulla nomina dei

Woelk, *Germania*, in C. Fusaro (cur.) *Si governano così*, Bologna, il Mulino, 2005, 115 ss.; R. Scarciglia, D. Del Ben, *Spagna*, in *Si governano*, cit., Bologna, il Mulino, 2005, 125 ss.; A. Torre, *Regno Unito*, in *Si governano...cit.*, Bologna, il Mulino, 2005, 103 ss.

⁵⁴ Tra le cause che hanno determinato la riforma va ricordata anche la contraddizione che si era aperta fra il sistema costituzionale inglese e la CEDU a seguito dell'approvazione dello *Human Rights Act*: essa era collegata alle garanzie di imparzialità della *House of Lords* ed all'indipendenza dei giudici in relazione al ruolo del *Lord Chancellor*.

⁵⁵ In particolare l'art. 3 parte seconda denominato «*guarantee of continued judicial independence*» al comma 1 stabilisce che «*The Lord Chancellor, other Ministers of the Crown and all with responsibility for matters relating to the judiciary or otherwise to the administration of justice must uphold the continued independence of the judiciary*» ed al comma 5 aggiunge che «*The Lord Chancellor and other Ministers of the Crown must not seek to influence particular judicial decisions through any special access to the judiciary*».

Questa legge oltre alla riforma della figura del *Lord Chancellor* introduce anche un'altra novità che è quella della creazione di una Corte Suprema composta da dodici giudici selezionati da un'apposita commissione nominata dalla regina e che si "appropria" di competenze finora attribuite ad altri organi: essa infatti solleva la *House of Lords* di tutte le funzioni di organo giudiziario fra le quali in particolare la revisione delle norme britanniche incompatibili con la CEDU.

⁵⁶ La globalizzazione e soprattutto la maggiore integrazione fra i sistemi giuridici genera sempre di più forme di "diritto misto" e cioè basate sull'incrocio fra *civil law* e *common law* all'insegna della sfumatura degli elementi caratterizzanti dei due modelli. Sull'argomento in particolare L. Moccia, *Comparazione giuridica e diritto europeo*, Milano, Giuffrè, 2005, 80 ss.

⁵⁷ La figura del *Lord Chancellor* si caratterizzava per la presenza di elementi facenti capo al potere giurisdizionale (presidenza Corte Suprema e *Privacy Council*), a quello legislativo (componente camera dei *Lords*) ed infine esecutivo (responsabile dell'amministrazione della giustizia e del personale giudiziario). L'originaria proposta di riforma presentata dal governo alla House of Lord aveva previsto l'abolizione dell'ufficio di Lord Cancelliere (reperibile sul sito www.publications.parliament.uk/) determinando forti contrasti fra esecutivo e giudiziario che hanno dato luogo ad un sostanziale blocco del progetto. Per un'analisi dettagliata di questa prima fase in particolare D. Oliver, *Constitutionalism and the abolition of the office of Lord Chancellor*, *Parl. Aff.*, 2004, 754 ss. L'esito di questo scontro è stato un testo di compromesso come dimostra la parte seconda del *Reform act* intitolata infatti "*Arrangements to modify the office of Lord Chancellor*": in essa si prevede il mantenimento di questa figura prevedendo per essa una forma speciale di giuramento sulla base del quale il *Lord Chancellor* si impegna a rispettare la *rule of law* ed a difendere l'indipendenza del giudiziario (reperibile sul sito www.opsi.gov.uk).

Più in generale sulla struttura della magistratura britannica e la figura del *Lord Chancellor* si vedano P. Leopold, *La struttura della magistratura britannica e la costituzione*, in S. Gambino (cur.), *La magistratura nello Stato costituzionale...*, op. cit., 273 ss.; A. Torre, *Il nuovo Department for constitutional affairs; una bomba a grappolo nell'ordinamento britannico*, in questa *Rivista*, 2004, 106 ss.; A. Torre, *Regno Unito*, collana *Si governano...* op. cit., 35 ss.; L. Moccia, *Comparazione giuridica e diritto europeo*, op. cit., 133 ss.; G. Caravale, *La separazione del giudiziario. Tradizione e innovazione nel Constitutional Reform Act, Nomos*, 2004, 39 ss.; L. WINDLESHAM, *The constitutional reform act 2005: the politics of constitutional reform, Public law*, spring 2006, 35 ss.

⁵⁸ Tale Commissione servirà ad eliminare le problematiche finora esistenti e legate alla doppia veste di Ministro della giustizia e organo di vertice dell'ordinamento giudiziario che il *Lord Chancellor* aveva.

⁵⁹ Si tratta di un organismo unitario di tipo sovranazionale in grado di consentire il coordinamento fra autorità giudiziarie ed è stato istituito con decisione 2002/187/GAI del Consiglio d'Europa, del 28-02-2002 pubblicata in *GUCE*, L 63, 6-3-2002.

E' composto di quindici membri nazionali (p.m., giudici o funzionari di polizia con pari prerogative) distaccati da ciascuno stato membro in conformità con il proprio ordinamento giuridico.

rappresentanti nazionali ed appare necessario monitorare il coordinamento tra i progetti nazionali e quelli di EUROJUST.

Dal lavoro del gruppo sono inoltre emersi diversi problemi sia di ordine generale che maggiormente specifici che dovranno essere oggetto di studio: essi riguardano le modalità con cui garantire l'indipendenza della magistratura nei Paesi osservatori in cui non esistono Consigli di Giustizia⁶⁰, come contribuire a diffondere la fiducia dei cittadini nei confronti della magistratura ed infine quale sia il significato e la portata della deontologia nelle magistrature dei diversi Paesi.

In particolare l'aspetto della fiducia riveste un ruolo fondamentale per il lavoro dei giudici non solo perché si collega all'indipendenza ma perché da essa deriva anche la garanzia di una "giustizia giusta" per il cittadino. Proprio per sottolineare la delicatezza e rilevanza del tema, l'ENCJ ha deciso di dedicare l'assemblea annuale alla discussione di questo argomento⁶¹. Si tratta infatti non solo di un tema fondamentale ma anche di grande attualità, come ha dimostrato anche il verificarsi di diversi episodi nei Paesi europei che hanno dato vita ad un vero e proprio attacco all'autonomia della magistratura. In particolare uno dei casi che ha destato maggiore eco è stato quello avvenuto in Francia dove l'esecutivo ha sostanzialmente messo sotto accusa con procedure simili a quelle processuali un magistrato reo di un errore giudiziario. Questo caso è stato fra quelli che maggiormente hanno spinto la rete ad assumere con una delibera una presa di posizione unanime e netta a difesa dell'autonomia.

Si è trattato di un passaggio molto importante non solo perché ha visto l'accordo di tutti i Paesi sulla necessità dell'indipendenza dei magistrati ma anche per il fatto che, per la prima volta, la rete ha assunto una decisione diretta a stigmatizzare i comportamenti di alcuni Paesi europei, dimostrando così di non avere solo semplici funzioni di coordinamento per lo scambio di notizie⁶².

3.2.1 – Tornando all'analisi sull'articolazione interna è necessario soffermarsi anche sul terzo gruppo che si è occupato della valutazione dei giudici⁶³. La sua azione si è svolta in tre fasi, dando vita ad un'analisi dettagliata della situazione esistente anche per l'ausilio di quattro sottogruppi di lavoro che si occupavano rispettivamente dei contenuti e procedure di valutazione, della valutazione della giustizia e dei giudici, degli avanzamenti di carriera, della correttezza e dell'indipendenza dei giudici ed infine della valutazione dei giudici ed il ruolo del Consiglio a riguardo⁶⁴.

⁶⁰ Sono state in particolare rivolte domande specifiche ai paesi osservatori (fra i quali Estonia, Lettonia, Lussemburgo, Turchia, ecc.) nei quali non esiste un Consiglio di Giustizia centrale per avere informazioni su come viene garantita l'indipendenza della magistratura in tali paesi. Va rilevato peraltro come negli ultimi 10 anni molti dei Paesi europei, in particolare fra quelli che sono entrati a far parte dell'Unione Europea, si siano dotati di un organo di autogoverno.

⁶¹ Il tema della conferenza annuale è stato appunto "Public confidence in independent judiciary" ed essa si è svolta il 25 e 26-05-2006 in Polonia presso l'università di Wroclaw.

⁶² La delibera è stata assunta il 17-02-2006 ed ha affermato che «*As in various European countries the Judicial system is the object of the well publicised attack, the European Network of Councils for the judiciary reaffirms that the constitutional independence of the judiciary and the separation of powers constitute the essential foundation of the rule of law. Although of course it is necessary to continue to consider ways of improving the judicial system, the Network expresses its great concern at the increasing questioning of these fundamental principles. The ENCJ calls for these to be respected. The Network emphasises the important role of Council for the judiciary in maintaining and reinforcing the confidence of the public in the judiciary and, if necessary, defending the fundamental principles of the rule of law.*».

⁶³ Del gruppo fanno parte Regno Unito, Austria, Belgio, Bulgaria, Spagna, Francia, Ungheria, Italia, Lettonia, Lituania, Paesi bassi, Portogallo, Romania, Slovenia, Svezia. Il coordinamento è affidato alla Francia. Per una ricostruzione storica sulla ricostruzione del concetto di valutazione dei magistrati si veda V. Angiolini, *Indipendenza della magistratura e verifiche di professionalità, Questione giustizia*, 2000, 315 ss. Sulla valutazione della professionalità, M. Cassano, *Valutazione della professionalità e selezione negativa*, in S. Mazzamuto (cur.), *Il Consiglio Superiore della Magistratura. Aspetti costituzionali e prospettive di riforma*, Torino, Giappichelli, 2001, 129 ss.

⁶⁴ Il sottogruppo contenuti e procedure di valutazione è presieduto dall'Italia e composto da Bulgaria, Francia, Lettonia, Lituania e Romania; quello sulla valutazione dei giudici e della giustizia è presieduto dall'Italia e composto da Regno Unito, Austria, Francia, Ungheria, Paesi bassi e Svezia; quello sulla valutazione, carriera ed indipendenza dei giudici è presieduto dalla Francia e composto da Francia, Ungheria, Italia, Portogallo; infine quello sulla valutazione dei giudici e ruolo dei Consigli di Giustizia è presieduto dal Belgio e composto da Spagna, Francia, Italia e Slovenia. Ci sono poi degli "inviati" della Rete appartenenti a paesi membri o osservatori e non inseriti nei gruppi e provenienti da Germania,

In particolare quello della valutazione di professionalità⁶⁵ appare come uno dei temi più delicati ed importanti visto che è strettamente connesso alla garanzia di indipendenza della magistratura. Infatti proprio la progressione di carriera deve essere regolata attraverso un giudizio nel quale non avvengano penalizzazioni dell'attività e degli orientamenti del magistrato stesso.

Già il semplice quadro ricostruttivo dell'esistente si pone come un lavoro non semplice perchè ogni Stato ha un suo modello di magistratura inserito negli equilibri costituzionali. A livello europeo si possono individuare due impostazioni di valutazione basate su diversi presupposti ed emerse con chiarezza nel questionario fatto compilare ai componenti della rete.

Infatti ci sono Paesi come l'Italia, la Spagna e la Francia nei quali la valutazione è considerata un concetto individuale ed i Consigli di Giustizia sono organi integrati nell'ambito costituzionale; ci sono invece altri, quali i Paesi di *common law* e del Nord Europa, Finlandia, Regno Unito e Svezia, che hanno scelto un sistema di valutazione basato sul lavoro delle corti e dei tribunali ed hanno distinto l'organo che deve avere maggiore responsabilità in quanto si occupa dell'autonomia da quello che invece si preoccupa della carriera dei giudici.

Completano il quadro quegli Stati, perlopiù entrati recentemente nell'Unione (fra i quali ad es. Ungheria e Lituania), che non hanno mai dato vita o sperimentato sistemi di valutazione dei giudici e che, anche per questo, non hanno potuto dare il medesimo contributo degli altri allo studio del tema.

Particolare attenzione merita l'indicazione, ad opera di alcuni dei Paesi appartenenti alla prima categoria, fra i quali l'Italia, di effettuare la valutazione dei provvedimenti dei magistrati⁶⁶ attraverso un'analisi a campione. Si tratta di un'indicazione non facilmente estendibile agli altri Stati perchè essa deve essere prevista in modo da non diventare uno strumento di condizionamento per l'indipendenza della magistratura.

Per le differenti situazioni di partenza e di sviluppo questo aspetto, indipendentemente dal sistema adottato, rimane pertanto quello maggiormente problematico che dovrà avere un ruolo di rilievo non solo nell'agenda del gruppo ma di tutta la rete. Esso richiede non solo di capire la situazione vigente ma anche le modalità con cui concretizzare e combinare i parametri di qualità e quantità, utilizzandoli, senza che assumano una valenza negativa⁶⁷, per il "bene pubblico" giustizia.

Peraltro non è sufficiente l'individuazione dei criteri e degli elementi da valutare ma è necessario anche comprendere come poter effettuare le giuste ponderazioni rispetto alle condizioni di lavoro in cui il singolo giudice opera. Su questo aspetto un esempio significativo è offerto proprio dall'Italia visto che se consideriamo ad es. il Tribunale di Roma vi troviamo quattrocento giudici impiegati stabilmente mentre se prendiamo quello di Camerino ne troviamo appena sei. Ciò significa non solo differenti condizioni di lavoro ma anche profonde diversità sul piano della specializzazione che sarà molto più difficile in un ambiente piccolo: proprio per questo la costruzione di una proposta di indici di valutazione, a cui il gruppo sta lavorando, terrà conto di tali elementi differenziando fra le categorie di tribunali in cui i giudici operano e cioè piccoli, medi e grandi. Per quanto concerne poi quelli medi e grandi verranno considerate le singole divisioni o sezioni operanti in settori specifici ed i diversi gradi di giudizio a cui si riferiscono.

Sostanzialmente il progetto mira a realizzare un sistema complesso e variegato di indicatori che possa avere la valenza più generale possibile permettendo di capire non solo se la domanda di giustizia dei cittadini e degli avvocati che li rappresentano è evasa, ma anche con quali tempi e

Danimarca, Finlandia, Irlanda e Polonia.

⁶⁵ Sull'argomento L. Marini, G. Salvi, *Le valutazioni dei magistrati: i miti da sfatare*, *Questione giustizia*, 2005, 823 ss.

⁶⁶ Il Consiglio Superiore della Magistratura ha recentemente modificato la circolare del 1985 sui criteri per la formulazione dei pareri dei capi degli uffici sulla professionalità dei magistrati con due delibere rispettivamente del 23-07-2003 e 26-01-2005.

Sul tema della valutazione della professionalità dei magistrati N. Rossi, *Il nucleo professionale di un nuovo ordinamento giudiziario: valutazione e selezione dei magistrati, direzione degli uffici*, *Democrazia e diritto*, 2005, 69 ss.

⁶⁷ Si pensi solo per fare un esempio al caso in cui la quantità di sentenze emesse semestralmente diventasse uno dei parametri sul quale valutare un giudice e quindi le sue progressioni di carriera: in questo modo si incentiverebbe evidentemente la quantità a scapito della qualità con il rischio di non tutelare adeguatamente i cittadini che si rivolgono alla giustizia.

con quale livello qualitativo. In particolare la volontà emersa dal gruppo di lavoro in questione è proprio quella di predisporre non solo una griglia comune, rispetto alla quale evidenziare una serie di dati statistici, utilizzabili al fine della valutazione, ma anche di fare in modo che questi risultati siano integrati con il rilevante apporto conoscitivo che emerge dal circuito dell'autogoverno.

L'altro elemento che è stato oggetto di riflessione è stato quello del ruolo dei singoli Consigli superiori rispetto alla valutazione e sono state individuate quattro possibili aree di intervento quali la progettazione e sviluppo di sistemi di valutazione, la possibilità di assumere il ruolo di autorità di valutazione, l'uso della valutazione ed infine le modalità di appello all'autorità. Si tratta di ipotesi rispetto alle quali fare verifiche "sul campo" attraverso un'analisi dell'esistente e tenendo conto che non tutte possono essere analizzate nello stesso modo per tutti i Paesi per le differenti condizioni di partenza.

In questa sede può essere utile ripercorrere l'azione svolta dal gruppo, peraltro non ancora conclusa, analizzando i dati emersi finora e raccolti in una relazione di sintesi riguardante diciannove Paesi⁶⁸. Il Consiglio superiore nella maggior parte dei casi gioca un ruolo specialmente nella determinazione e progettazione dei sistemi di valutazione individuale dei giudici e delle misure di "completamento" necessarie a tal fine⁶⁹. Ciò avviene perché le linee guida da seguire in materia vengono delineate con la legislazione primaria e cioè leggi e Costituzione.

L'Encj, proprio in quanto luogo di incontro dei Paesi europei e di messa a confronto dei diversi sistemi, può comunque rappresentare lo strumento con cui operare una sintesi della crescita culturale che le diverse magistrature hanno avuto, dando vita, a partire dal momento formativo, ad un patrimonio condiviso di valori sul quale impostare poi anche la stessa valutazione.

La rete inoltre, grazie al lavoro specifico che viene svolto dal gruppo di lavoro citato, è in grado di formulare proposte che possono essere "la soluzione" oppure un utile supporto nell'adozione di provvedimenti normativi per gli organi istituzionali competenti.

3.3. – La rete si è dotata di una serie di regole minime di funzionamento che rappresentano ad oggi il "suo sistema funzionale" in quanto si collegano a quanto stabilito nello statuto e forniscono le linee guida per l'attività dei membri nonché degli organi interni.

Si tratta per la maggior parte di previsioni dirette a dare tempi certi di azione e garantire una piena partecipazione di tutti i soggetti componenti: si stabilisce infatti un'agenda dei lavori nella quale si fissa la presenza di almeno una conferenza generale annuale e si indicano i tempi di preavviso che devono essere rispettati nell'effettuare le convocazioni⁷⁰. Durante la conferenza annuale gli organi direttivi della rete e, nel caso lo richiedano, coloro che presiedono i gruppi di lavoro, riferiscono sul lavoro svolto nei singoli organi della struttura.

Possono anche essere previsti incontri straordinari ulteriori dell'assemblea generale purché ne sia data comunicazione ai membri almeno due settimane prima della data individuata e vengano inviati entro il medesimo termine anche i documenti relativi agli argomenti trattati.

Infine vengono minuziosamente definite sia le modalità di redazione dei verbali riassuntivi dei lavori in corso nei gruppi di lavoro sia le procedure di voto con cui vengono approvati⁷¹.

⁶⁸ Si tratta di Austria, Belgio, Bulgaria, Danimarca, Inghilterra & Galles, Finlandia, Francia, Germania, Ungheria, Irlanda, Italia, Lettonia, Olanda, Polonia, Portogallo, Romania, Spagna, Svezia.

⁶⁹ Fanno eccezione i casi di Austria e Germania nei quali non essendoci un Consiglio superiore tutti i compiti sono degli organi titolari del potere legislativo.

⁷⁰ La data dell'assemblea annuale viene approssimativamente individuata nell'assemblea precedente ed è compito del segretariato generale invitare i membri a partecipare con almeno otto settimane di anticipo. Il calendario dei lavori è stabilito in accordo con il presidente ed il comitato di presidenza ed i singoli membri possono chiedere l'introduzione di ulteriori argomenti di discussione fino a cinque settimane prima della data fissata per la riunione. L'ordine del giorno deve essere inviato ai partecipanti almeno tre settimane prima insieme ai documenti preparatori della discussione.

⁷¹ I verbali dei gruppi devono essere redatti dal relativo coordinatore e vanno fatti circolare fra i membri almeno un mese prima della data fissata per l'assemblea generale in modo che possano essere formulate eventuali osservazioni. I verbali della conferenza annuale devono essere resi noti a tutti i membri entro due mesi dalla conclusione dei lavori, in assenza di osservazioni pervenute nei tempi previsti tali documenti diventano definitivi. Per quanto concerne le procedure di voto esse vanno distinte fra quelle su persone che devono essere a scrutinio segreto (fra le quali rientrano quelle di

L'ENCJ si trova attualmente in una fase di consolidamento dovuta alla sua nascita recente e proprio per questo, per quanto riguarda il suo ambito di competenza, si può partire da ciò che è previsto nella Carta costitutiva e poi analizzare la sua azione in concreto per capire anche quali potenzialità ci sono per il futuro.

Attualmente l'obiettivo riconosciuto all'art. 1 della carta è principalmente quello di facilitare la cooperazione fra gli Stati membri nell'ambito del settore giudiziario attraverso una maggiore conoscenza dei rispettivi sistemi⁷².

Si tratta però del riconoscimento di ambiti piuttosto generici e manca una definizione chiara delle competenze che dovranno essere presto individuate e “calendarizzate” tenendo conto soprattutto della sfera consultiva (da prevedere espressamente ad esempio prima dell'adozione di un libro verde sui temi della giustizia, ecc.) e di analisi. Infatti, soprattutto in ambito penale, è necessario per la Commissione avere un supporto nel delineare un quadro preciso delle differenze esistenti fra le rispettive competenze delle autorità giudiziarie e di polizia negli Stati membri: infatti proprio questo aspetto può complicare la cooperazione ostacolando così l'applicazione del mutuo riconoscimento e richiedendo pertanto interventi legislativi.

Infine è da considerare con attenzione particolare il ruolo di “consulente” che potrebbe rivestire non solo per le autorità giudiziarie ma anche per il cittadino. Infatti proprio in relazione al fatto che l'efficacia diretta del giudicato di un'autorità di uno Stato membro non venga pregiudicata da ritardi o ostacoli amministrativo/burocratici, è stato elaborato dall' EPO (*European Payment Order*)⁷³ e dall'ENCJ, su istanza della Commissione, un formulario in tutte le lingue in grado di rendere eseguibile immediatamente un ordine di pagamento da un paese all'altro dell'Unione in presenza di richieste non contestate⁷⁴.

In sostanza si tratta del riconoscimento dell'esistenza di un titolo esecutivo europeo⁷⁵: infatti, nonostante sia stato emanato o perfezionato in uno degli Stati membri, è immediatamente eseguibile nei confronti dell'obbligato in un altro qualsiasi degli Stati membri.

Finora la presenza di differenti istituzioni giudiziarie civili nei singoli Stati ha sempre richiesto meccanismi di adeguamento basati su una lunga serie di operazioni quali il riconoscimento dell'efficacia e poi dell'esecuzione non solo nello Stato che li emette ma anche negli altri: adesso sarà invece possibile verificare da parte dello Stato destinatario soltanto l'autenticità del documento.

L'intento della Commissione è stato quindi proprio quello di sviluppare a livello europeo una “attrezzatura informatica” a sostegno dell'attività giudiziaria in grado di semplificare l'azione del richiedente salvaguardando la parte soccombente. La risoluzione di aspetti “pratici” però ha determinato anche nella sostanza un altro importante effetto e cioè la trasformazione di un istituto finora solo nazionale in europeo.

Tale iniziativa è diretta a ridurre drasticamente i problemi amministrativi e di traduzione che si connettono ad un ordine di pagamento da attuare fra Stati differenti ed apre la strada alla realizzazione di altre procedure di questo tipo in grado di semplificare i rapporti fra gli Stati: sarebbe infatti assurdo che, avendo eliminato le frontiere per i capitali e le persone, si lasciassero

elezioni degli organi interni) e quelle sui lavori per le quali tale meccanismo non è richiesto.

⁷² L'art. 1 nel dettaglio prevede che “Nel quadro della creazione dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, la Rete ha per obiettivo la cooperazione fra Stati membri sui seguenti temi: a) analisi delle strutture e delle competenze dei membri nonché la relativa informazione sulle strutture e sui membri b) lo scambio di esperienze relative all'organizzazione dei diversi sistemi giudiziari ed al loro funzionamento c) i temi relativi all'indipendenza del potere giudiziario e ad altre questioni di interesse comune d) la diffusione della specializzazione, la comunicazione di esperienze e di proposte alle istituzioni dell'Unione Europea e ad altri organismi nazionali ed internazionali.

⁷³ Si tratta di un'iniziativa olandese supportata dall'Encj proprio perchè in linea con gli obiettivi di promozione della cooperazione individuati dalla Rete stessa. Del gruppo di lavoro ristretto che si occupa di redigere il formulario fanno parte Olanda, Regno Unito, Spagna e Irlanda anche se le relative informazioni sono diffuse a tutti i membri della Rete.

⁷⁴ Un primo passo nella direzione di ridurre i ritardi nell'esecuzione degli ordini di pagamento era stato fatto con la direttiva sui ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali n. 2000/35/CE del 29-07-2000 pubblicata in *GUCE* L 2000, 8-8-2000, 35 e ss. e recepita dall'Italia con d.lgs. 231/2002 pubblicato in *G.U.* 249 del 23-10-2002.

⁷⁵ Sulla necessità di un titolo esecutivo europeo si discute da molti anni, sul punto B. Capponi, *Il titolo esecutivo europeo, Documenti giustizia*, 1993, 1389 ss.; B. Ricci, *Una prospettiva di armonizzazione: il titolo esecutivo europeo, Documenti giustizia*, 1993, 1289 ss.; F. De Stefano, *Il titolo esecutivo europeo: forse non più un'utopia, Questione giustizia*, 2002, 906 ss.

poi inalterate le tradizionali procedure di riconoscimento delle decisioni emesse da un giudice di un altro Stato.

Per quanto riguarda invece il secondo aspetto, e cioè il rapporto con il cittadino, la rete europea dei Consigli di Giustizia potrebbe essere consultata, come avviene con il mediatore europeo, direttamente dal singolo non tanto per risolvere conflitti quanto magari sul funzionamento concreto della giustizia ed in particolare sui problemi connessi alla durata dei processi⁷⁶. Certo un simile passaggio solleverebbe però inevitabilmente anche il problema della definizione dei limiti del suo operato rispetto all'attività di altri organismi nazionali ed internazionali.

Si tratta di questioni destinate ad emergere ma rispetto alle quali l'esistenza di un rapporto collaborativo può rappresentare un valido aiuto: per questo vanno visti con favore non solo i contatti con la Commissione ed il Parlamento ma anche quelli in atto con la Corte di giustizia europea.

Tali collegamenti potrebbero istituzionalizzarsi in un futuro non lontano ed aggiungersi a quelli recentemente costituiti delineando sempre di più un ruolo dell'ENCJ nel panorama europeo. Infatti sono divenuti invitati permanenti, in qualità di osservatori alle riunioni della rete, sia la *Commission Européenne pour l'efficacité de la justice* (CEPEJ) che ha il compito di studiare ed valutare i sistemi giudiziari europei al fine di elaborare soluzioni in grado di incidere sulla riduzione dei tempi dei processi (anche incentivando il ricorso a modalità alternative di risoluzione delle controversie)⁷⁷ sia il *Consultative Council of European Judges* (CCEJ)⁷⁸.

Ciò può tradursi in un valido aiuto nella realizzazione di sequenze procedimentali standards in grado di garantire non solo un coordinamento ma anche la nascita graduale di pratiche comunitarie comuni. Infatti il giudice che si trova ad applicare la legge sostanziale di un paese diverso⁷⁹ o che debba compiere una doppia opera di traduzione per svolgere i suoi compiti può incorrere in numerose difficoltà collegate alle conseguenze derivanti dal mancato rispetto delle

⁷⁶ I dati italiani ad oggi non sono incoraggianti visto che, pur disponendo del maggior numero di giudici, conserviamo a livello europeo il primato del maggior tempo nella definizione dei processi, sia civili che penali. Nei processi civili il primo grado dura in media quattrocento giorni, l'appello ottocentosessanta e il ricorso in Cassazione novecentodiciotto con una decorrenza media nel passaggio da un grado all'altro di giudizio di duecentoquaranta giorni. Nei processi penali il primo grado (uffici requiranti) dura in media quattrocentottantuno giorni, il primo grado (uffici giudicanti) trecentodiciassette giorni, l'appello seicentotrentasei e il ricorso in cassazione trecentodiciassette. In entrambi settori si registra quindi una sostanziale stabilità della durata dei processi rispetto agli anni precedenti ed un aumento per quanto concerne i tempi di durata dell'appello.

I dati si riferiscono agli anni 2001-2004, sono stati elaborati dal Ministero della giustizia e dalla direzione generale di statistica della Corte di cassazione e sono stati riportati dal Ministro della giustizia nella sua relazione di inaugurazione dell'anno giudiziario 2006.

Peraltro va ricordato che la c.d. Legge Pinto (L. 89/2001) ha per la prima volta riconosciuto nell'ordinamento italiano, attraverso un apposito procedimento giurisdizionale, la possibilità di richiedere un indennizzo per violazioni del diritto alla ragionevole durata del processo di cui all'art. 6 CEDU. L'articolo 2 ha stabilito infatti che «chi ha subito un danno patrimoniale o non patrimoniale per effetto della violazione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali...sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'articolo 6.1. della Convenzione, ha diritto ad un'equa riparazione». Sull'applicazione della legge Pinto A.G. Lana, *I tempi del processo e l'equa riparazione a quattro anni dall'entrata in vigore della c.d. Legge Pinto*, in L. Pineschi (cur.), *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi*, Milano, Giuffrè, 2006, 497 ss.

⁷⁷ Alla commissione partecipano in qualità di osservatori anche il Consiglio degli avvocati dell'Unione europea, l'Associazione europea dei magistrati e l'unione europea dei cancellieri. Essa si suddivide in due gruppi di lavoro: uno diretto ad elaborare indicatori concreti che permettano di analizzare il funzionamento dei sistemi giudiziari degli Stati membri in modo da evidenziare le criticità segnalando alle istituzioni internazionali (fra le quali proprio in funzione dei tempi processuali anche la Corte europea dei diritti dell'uomo); l'altro dedicato all'analisi di specifiche procedure (fra quelle sottoposte ad analisi ad es. c'è quella di divorzio).

⁷⁸ La possibilità per i due comitati di partecipare ai lavori dell'ENCJ in qualità di osservatori (ai sensi di quanto previsto dall'art. 5 della risoluzione n. 76 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa) è emersa nell'incontro tenutosi a Strasburgo in data 4-10-2004 fra il presidente ed il segretario generale dell'ENCJ ed i rappresentanti del CEPEJ e del CCEJ. In tale incontro è infatti emerso un interesse particolare per le attività dell'ENCJ ed è stato manifestato un intento di collaborazione nella valorizzazione ed attuazione dei comuni obiettivi.

⁷⁹ Particolare problemi da questo punto di vista si hanno in relazione all'assunzione di mezzi di prova. Sull'argomento fra gli altri R. Bonatti, *Sovranità nazionale e leggi processuali nell'armonizzazione del diritto delle prove in Europa*, *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2004, 211 ss. Sempre in materia di prova il programma dell'Aja chiede al Consiglio di adottare la proposta relativa al mandato di ricerca della prova quale prima tappa del percorso di applicazione del principio del mutuo riconoscimento nella fase di ricerca della prova che precede il processo penale.

formalità indicategli. E' evidente che la sua azione avrà perciò tempi più lunghi di quanto necessario rispetto ad analoghe situazioni.

Proprio a questo aspetto si collega la necessità di rendere immediata l'attuazione di provvedimenti giudiziari nei diversi Paesi facendo emergere la grande rilevanza della definizione di un regime linguistico comunitario nonché, dove possibile, arrivare a strumenti legislativi unici per tutta l'UE. Il problema della lingua⁸⁰ non è soltanto di comunicazione come nelle organizzazioni internazionali ma anche di "costruzione comunitaria" proprio per le sue forti implicazioni di carattere politico, giuridico, economico e culturale.

In questo senso il compito svolto dall'ENCJ a proposito dell'ordine di pagamento europeo potrebbe rappresentare solo l'inizio di un ben più ampio lavoro diretto a garantire non solo il diritto del cittadino a dialogare con le istituzioni⁸¹, ma anche quello ad un'efficienza della giustizia⁸² e quindi ad una buona amministrazione.

3.4. – Come accennato nei precedenti paragrafi, si è assistito in questi ultimi anni al delinearsi di un "nuovo mondo" la cui nascita e sviluppo è dovuta principalmente alla rivoluzione della tecnologia dell'informazione. Proprio quest'ultimo fattore ha fatto emergere una nuova cultura che è quella della "virtualità reale" che non solo è divenuta strumento indispensabile per tutti i settori della società, ma ha anche un ruolo particolarmente importante nello sviluppo del *networking* «quale forma dinamica e autoespansiva dell'organizzazione delle attività umane»⁸³.

Anche all'interno dell'ENCJ, è stata dedicata un'attenzione particolare proprio alla comunicazione attraverso internet: essa infatti non è solo la principale modalità di scambio di informazione fra i membri della rete ma rappresenta un importante veicolo per far conoscere la struttura e renderla accessibile anche ai cittadini.

Per questo è stato creato un apposito gruppo di lavoro che si occupa della comunicazione ed ha già prodotto dei risultati visto che è attivo accessibile un sito internet⁸⁴ che dovrebbe poi essere inserito come *link* su quelli delle principali istituzioni europee aumentando così anche la conoscibilità stessa della struttura.

Le funzioni assegnate a questo gruppo di lavoro sono sia di organizzazione del sito che di verifica dei parametri relativi alla qualità, quantità ed uniformità dei contenuti organizzando, laddove possibile, anche i dati secondo statistiche che rendano più semplice il confronto fra i diversi sistemi.

L'idea infatti è quella di rivolgersi ad un bacino di soggetti sempre maggiore che potremmo rappresentare come disposto in cerchi concentrici a seconda della "vicinanza" alla struttura: in posizione centrale ci sono i membri della rete, poi di seguito gli osservatori, i gruppi creati

⁸⁰ Si tratta di un problema che presenta due differenti profili: uno relativo alla diversità linguistica nell'Unione Europea, sul quale si possono riscontrare anche numerose pronunce della Corte di Giustizia, l'altro di definizione del regime linguistico della Comunità. Su questi aspetti si veda E.A. Raffaelli, *Le lingue nell'ordinamento comunitario*, *Rivista it. dir. pubbl. com.*, 2005, 697 ss. e A. Gambaro, *A proposito del pluralismo legislativo europeo*, *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2004, 211 ss.

⁸¹ Si tratta di un diritto sancito all'art. 21 comma 3 del TCE laddove si stabilisce che «ogni cittadino dell'Unione può scrivere alle istituzioni o agli organi di cui al presente articolo (Parlamento europeo, Consiglio, Commissione, Corte di Giustizia, Corte dei Conti) o all'articolo 7 (Comitato economico sociale, Comitato delle regioni) in una delle lingue menzionate dall'art. 314 e ricevere una risposta nella stessa lingua». Tale garanzia include anche il mediatore europeo. L'articolo è stato introdotto dal Trattato di Amsterdam insieme al diritto di accesso ai documenti delle istituzioni comunitarie (art. 255) ed è stato poi ripreso sia dalla Carta europea dei diritti di Nizza (art. 41 comma 4) che successivamente dal Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa (articolo 101 comma 4).

Sull'argomento ed in particolare sulle modifiche introdotte dalla carta costituzionale si veda D.U. Galletta, *Garanzia linguistica e diritto amministrativo europeo: fra diritto ad una buona amministrazione e problemi di cattiva traduzione*, *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2005, 347 ss.

⁸² In particolare per quanto concerne le pronunce della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado vige un regime linguistico ad hoc secondo quanto previsto dall'art. 290 TCE e dall'art. 7 del Regolamento n. 1/58 che consente alla Corte di determinare il regime linguistico della procedura nel regolamento ad essa relativo. Sul punto E.A. Raffaelli, op. cit., pag. 708.

⁸³ M. Castell, *Volgere di un millennio*, Milano, Università Bocconi, 2002, 405.

⁸⁴ Si tratta del sito corrispondente all'indirizzo www.ency.net per la cui gestione è stata selezionata un'azienda spagnola (la Steria Iberica SAU).

dall'ENCJ, le organizzazioni giudiziarie nazionali ed europee ed i relativi operatori, coloro che hanno contatti costanti con le istituzioni come gli studiosi del settore, l'editoria specializzata ed infine chi ha interesse al funzionamento del sistema giustizia.

In questa prima fase sono disponibili i documenti soltanto in inglese, francese e spagnolo: pertanto solo quelli forniti in queste lingue vengono inseriti sul sito. Esso è stato strutturato sulla base di una parte accessibile al pubblico⁸⁵ ed una riservata esclusivamente agli operatori e nella quale trovano spazio forum di discussione nonché iniziative in corso fra i membri dei gruppi di lavoro: un passo ulteriore potrebbe essere quello di creare anche un database ad uso interno in grado di racchiudere i dati relativi alle singole cause dando vita ad una sorta di repertorio che potrebbe permettere un'analisi più approfondita delle problematiche relative ai singoli istituti nonché all'efficienza degli ordinamenti giuridici. Certo sotto questo profilo non è da escludere che possano verificarsi anche delle reticenze o perplessità dei singoli Paesi anche se il funzionamento delle reti nel settore giustizia e la loro possibilità di acquisire un ruolo nel panorama europeo dipendono in primo luogo dalla presenza di un alto livello di cooperazione e fiducia che deve sussistere fra i componenti/organi che rappresentano gli Stati ed in secondo luogo dalla loro capacità di fare sistema.

Sotto questo profilo un aiuto importante alla realizzazione di una sempre maggiore integrazione potrebbe emergere non solo da una formazione comune ma anche da un'azione di permanente scambio di magistrati fra Paesi alla quale sta lavorando proprio la rete sulla formazione dei magistrati⁸⁶.

E' infatti evidente che tali reti assumerebbero una maggiore incisività se riuscissero a scambiare le informazioni raccolte nell'ambito della loro azione fra loro e con gli altri soggetti operanti in ambito europeo: ad esempio per quanto riguarda l'ENCJ una sua stretta collaborazione con la rete delle Corti supreme potrebbe permettere di individuare i temi sui quali i giudici sono maggiormente chiamati a pronunciarsi rendendola capace di farsi promotrice di proposte di indirizzo a riguardo nei confronti delle istituzioni europee (principalmente Parlamento e Commissione).

Peraltro l'ENCJ ha cominciato a chiedere di realizzare piani di cooperazione fra le reti presenti nel settore della giustizia. Tale richiesta è stata accolta in primo luogo proprio dalla rete che si occupa della formazione dei magistrati vista la stretta connessione che essa ha con gli organi di autogoverno.⁸⁷

Si tratta di una strada destinata ad essere perseguita con sempre maggiore impegno e che in futuro potrebbe portare anche a realizzare nuovi canali di comunicazione anche con altri operatori del settore a livello europeo quali la *Federation des Barreaux* favorendo così una migliore individuazione di proposte condivise sul tema dell'efficienza della giustizia.

4. – Dopo l'analisi dell'ENCJ è necessario soffermarsi su un'altra rete sviluppatasi nell'ambito europeo e cioè il *Network of the President of the Supreme Judicial Courts of the European Union* che è disciplinato dallo statuto approvato a Parigi il 10 marzo 2004. La ratio della sua

⁸⁵ Nell'area accessibile il materiale è suddiviso in diverse sezioni riguardanti le istituzioni che compongono la rete, le funzioni di essa, i comitati ed i gruppi di lavoro, gli organi di governo della rete, gli accordi e tutti i documenti su questi temi nonché le indicazioni volte ad individuare i componenti dei singoli paesi e le modalità per contattarli o visionare i loro siti internet.

⁸⁶ L'*European Judicial Training Network* (EJTN) presenta una struttura organizzativa simile a quella delle reti istituzionali in quanto è dotata di un'assemblea generale, una commissione – giunta ed un presidente; per svolgere i suoi compiti si è anche dotata di tre gruppi di lavoro responsabili rispettivamente della gestione del sito, delle relazioni esterne e della programmazione dei lavori attraverso l'individuazione delle priorità da affrontare. Maggiori informazioni su questa rete possono essere reperite sul sito internet di riferimento www.ejtn.net/.

⁸⁷ La Rete sulla formazione (EJTN) ne ha discusso nell'ultima assemblea generale, tenutasi ad Edimburgo il 18 gennaio 2006 esprimendo la sua volontà di lavorare nella direzione di una maggiore collaborazione con l'ENCJ sulla base del reciproco interesse connesso ai temi affrontati dai due soggetti. Tale comunanza di interessi appare con evidenza ancora maggiore se si considera il caso italiano nel quale il Consiglio superiore della magistratura è deputato ad occuparsi di questi aspetti ed è membro per l'Italia della rete europea sulla formazione. In particolare la competenza è della IX commissione che organizza una media di cinquanta incontri di formazione all'anno. Recentemente la competenza sui temi della formazione dei magistrati italiani ha subito delle modifiche con l'entrata in vigore delle modifiche all'ordinamento giudiziario che ha previsto una Scuola di formazione della magistratura.

nascita viene individuata soprattutto nella volontà di creare maggiori collegamenti e scambi di esperienze diretti ad approfondire l'organizzazione ed il funzionamento delle Corti dei singoli Paesi ed i casi giudiziari trattati⁸⁸.

L'importanza di creare una struttura di questo tipo è emersa proprio durante i lavori di redazione della Carta costituzionale europea quando, in relazione alle previsioni sul ruolo e sull'organizzazione dello spazio giuridico europeo, si è ritenuto utile consultare le corti degli Stati membri e mantenere forme di collegamento fra di esse che hanno poi generato una vera e propria struttura.

Anche se la denominazione individuata è quella reticolare si può immediatamente rilevare una fondamentale differenza con l'ENCJ: infatti i soggetti collegati⁸⁹, come il nome stesso fa intuire, sono i presidenti in qualità di autorevoli rappresentanti delle istituzioni e non l'intero organo come nel caso del Consiglio superiore della magistratura.

In particolare gli elementi che possono riassumere le diversità consolidate negli anni sono la presenza di una forma di stato unitaria o federale⁹⁰ ed il ruolo ricoperto dalla Corte nell'ambito dell'appellabilità delle sentenze: infatti nei Paesi europei sono riscontrabili situazioni più o meno numerose in cui è possibile rivolgersi a quest'organo e si tratta di uno dei temi cruciali di cui la rete si occupa e dovrà occuparsi⁹¹. E' ormai emerso con nettezza sia a livello europeo che nei singoli Stati come la durata dei processi sia strettamente legata all'ampiezza dei casi in cui è concesso proporre ricorso ai fini di un riesame⁹²: proprio per questo tutte le Corti di cassazione stanno compiendo valutazioni per individuare strade che permettano di ridurre il numero degli appelli senza che questo significhi una diminuzione delle garanzie.

Soffermandosi però nello specifico sulla vita e la configurazione della rete, il primo elemento che colpisce è quello della coincidenza temporale visto che, proprio come l'ENCJ, anche questa rete è nata nel 2004 negli stessi mesi⁹³. Essa si inserisce nel quadro degli interventi supportati dalla Commissione stessa⁹⁴ e diretti a rafforzare la cooperazione fra Paesi membri e candidati ad entrare nell'Unione Europea nell'ambito dello spazio giuridico di libertà, sicurezza e giustizia.

⁸⁸ Lo statuto afferma in proposito all'articolo 3 comma 1, che «*The purpose of the Association is to promote exchanges of views and experience on matters concerning the case law, organisation and functioning of the Supreme Judicial Courts of the European Union in the performance of their judicial and/or advisory functions.*».

⁸⁹ Come già anticipato per i Consigli superiori anche in questo caso non solo esistono differenti denominazioni a livello europeo ma soprattutto un differente ruolo nell'ordinamento quale diretta conseguenza del percorso storico che ha portato alla nascita di questi organi.

⁹⁰ Si pensi ad esempio al caso tedesco in cui esistono cinque corti federali in cinque diverse città le cui decisioni possono essere censurate dalla Corte costituzionale federale.

⁹¹ Si tratta di un tema ormai di attualità costante e che non coinvolge solo le possibilità di ricorrere in Cassazione ma anche il grado di appello come dimostra anche il caso italiano con la recente legge approvata in materia dal parlamento italiano e non ancora entrata in vigore per la mancata controfirma del presidente della repubblica a causa di profili di incostituzionalità. Infatti in tale provvedimento si stabilisce che nei processi penali la pubblica accusa in caso di proscioglimento dell'imputato non potrà più ricorrere in appello ma solo in Cassazione.

Proprio su questo provvedimento, prima che esso venisse approvato, la commissione – giunta della rete delle Corti di cassazione si era espressa con una lettera all'unanimità nella quale affermava che, «pur non rientrando nei suoi compiti formulare apprezzamenti sulle disposizioni legali in corso di adozione da parte di uno Stato membro, tuttavia il nostro Consiglio ha compreso che obbligando la vostra Corte a procedere ad una valutazione diretta dei fatti di una causa penale, il nuovo testo rischierebbe di andare contro alla funzione tradizionale di controllo della legalità delle decisioni giudiziarie....attenti a che, in ciascuno degli Stati dell'Unione, le Corti Supreme giudiziarie siano in grado di adempiere alle loro missioni ed in particolare i ricorsi siano decisi in tempi ragionevoli, ci siamo dunque augurati che...queste considerazioni possano essere ascoltate e tenute in conto».

⁹² Un esempio in questo senso può essere quello della Svezia dove la Corte di cassazione ha il potere di decidere sull'ammissibilità dei ricorsi che le arrivano: essa solitamente ammette solo il 2% delle richieste e questo ha fatto sì che i processi pendenti nel 2004 fossero tutti iniziati successivamente al 2000. Peraltro va ricordato che mentre i sistemi di *civil law* solitamente prevedono espressamente attraverso disposizioni normative i casi nei quali è possibile adire la corte di cassazione ciò non avviene nei sistemi di *common law* nei quali vige una certa "discrezionalità" proprio per l'assenza di previsioni normative specifiche. Sul punto P. Lemoine, R. Koering-Joulin, *Representation of the parties before the Supreme Courts of the member States of the European Union*, Consolidated report, marzo 2004, reperibile sul sito della rete.

⁹³ La rete delle Corti di cassazione ha infatti approvato il suo statuto costitutivo in data 10-04-2004 a Parigi individuando come presidente G. Canivet, presidente della Corte di cassazione francese. Il sito internet della rete è www.uepcsj.org.

All'interno dello statuto, a differenza dell'ENCJ, si fa spesso riferimento alla rete come associazione dei presidenti delle Corti di cassazione, anche se sotto il profilo della struttura essa presenta anche qualche analogia con la rete dei Consigli superiori. Vi è infatti la suddivisione fra soggetti fondatori e osservatori⁹⁵ ed è il governo attraverso una commissione – giunta⁹⁶ all'interno della quale è eletto un presidente ed un'assemblea generale⁹⁷ di cui fanno parte tutti i componenti della rete.

La carta costitutiva disciplina minuziosamente le fasi di elezione degli organi decisionali attraverso un complesso meccanismo che vede una differenziazione fra gli incarichi interni alla commissione mediante la combinazione di criteri elettivi e non elettivi. Essi sono il risultato dell'impegno dimostrato o manifestato per il funzionamento della rete a cui si affianca la necessità di una designazione per elezione laddove, come nel caso del tesoriere, si debba scegliere chi è in grado di garantire la maggiore affidabilità e con il più alto grado di fiducia⁹⁸.

In questo caso però non è regolata soltanto l'ammissione al *network* ma vengono anche previste espressamente delle cause di decadenza dal ruolo di paese aderente. L'articolo 6 dello statuto stabilisce che sia dei membri che degli osservatori può essere decisa l'esclusione da parte dell'assemblea generale, a maggioranza di 2/3, laddove vi siano seri motivi o non sia stato pagato il contributo di adesione fissato⁹⁹.

Vengono quindi previsti in modo dettagliato i diritti e doveri dei componenti fra i quali proprio la contribuzione è uno dei punti a cui potrebbe essere connessa una delle maggiori difficoltà di funzionamento e cioè il reperimento delle risorse necessarie. I finanziamenti iniziali sono stati messi a disposizione dall'Unione europea ma, una volta iniziata l'attività, queste strutture hanno ed avranno bisogno di maggiori fondi non solo per esigenze funzionali ma anche per poter perseguire i propri fini.

Si tratta di uno dei punti che conferma i dubbi sull'inserimento di questo soggetto nella sfera delle reti proprio perchè la previsione di un contributo di adesione è uno degli elementi caratterizzanti la struttura associativa. Quest'elemento peraltro potrebbe rendere più difficile un eventuale rifiuto di richiesta di adesione, cosa che non accade invece nell'ENCJ dove l'entrata nel *network* non è collegata al versamento di una quota.

⁹⁴ La rete si inserisce infatti fra gli interventi finanziati attraverso il programma quadro AGIS 2003–2007 volto a fornire ai cittadini un elevato livello di protezione in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Esso infatti indica fra gli obiettivi all'articolo 1 lett. b) «il promuovere e rafforzare la costituzione di reti» e fra le azioni, art. 4 lett.e), proprio «l'incoraggiamento della cooperazione fra le autorità incaricate dell'applicazione della legge e giudiziarie degli Stati membri...ad esempio fornendo sostegno finalizzato alla costituzione di reti» nell'ambito della cooperazione giudiziaria. Il testo del programma è reperibile in *GUCE* L 203 del 1-8-2002 mentre per le notizie inerenti l'attuazione è reperibile su europa.eu.int/comm/justice_home.

⁹⁵ I membri sono: Austria, Belgio, Cipro, Repubblica Ceca, Francia, Germania, Danimarca, Estonia, Regno Unito, Spagna, Finlandia, Grecia, Portogallo, Irlanda, Italia, Lituania, Lussemburgo, Lettonia, Malta, Ungheria, Polonia, Svezia, Slovenia, Slovacchia e Olanda. Fra gli osservatori ci sono Bulgaria, Romania, Norvegia, Islanda e Liechtenstein mentre il presidente della Corte di giustizia e della Corte europea dei diritti dell'uomo sono presente in veste di invitati permanenti.

⁹⁶ La commissione – giunta della rete è formata da Italia, Germania, Polonia, Gran Bretagna e Francia che ha appunto la presidenza.

⁹⁷ Per l'assemblea è stabilito anche un quorum di validità delle riunioni pari al 50% dei membri. La decisione sull'ammissione in veste di osservatori di altri paesi spetta all'assemblea generale della rete (articolo 5 secondo comma dello statuto). Nel caso di impossibilità di un presidente a partecipare all'assemblea generale è ammessa la delega ad un altro giudice della Corte (articolo 7 comma 1).

⁹⁸ L'articolo 9 stabilisce che la commissione sia composta da un presidente, due o più vice – presidenti, un segretario generale ed un tesoriere individuati secondo un preciso meccanismo: l'incarico di presidente viene ricoperto dal presidente della corte di cassazione del paese che ha realizzato il primo incontro, quello di vice – presidenti da chi ha organizzato l'ultima riunione dell'assemblea generale e chi organizzerà la successiva: La nomina di segretario e tesoriere avvengono invece per elezione. Tutti i componenti della commissione rimangono in carica due anni e possono essere rieletti.

⁹⁹ In ogni caso la decisione viene assunta dall'assemblea dopo aver sentito il presidente interessato. Il contributo è determinato dall'assemblea ed è differente fra membri ed osservatori. L'articolo 6 regola anche il caso di dimissioni dalla rete prevedendo che esse debbano essere comunicate al Segretariato generale che provvederà poi ad informare anche tutti gli altri membri.

Per quanto concerne poi gli obiettivi lo statuto¹⁰⁰ individua soprattutto lo scambio di esperienze non solo sui casi affrontati ma anche rispetto al ruolo che le Corti ricoprono nei singoli Paesi: ciò deve avvenire non solo attraverso lo scambio di informazioni dei singoli membri ed osservatori fra loro e con l'Unione europea ma anche mediante veri e propri soggiorni di studio dei magistrati nei diversi Paesi¹⁰¹.

Come già emerso per i Consigli superiori anche le Corti di cassazione hanno scelto come strumento principale di comunicazione e lavoro il collegamento internet che avverrà principalmente attraverso la costituzione di un sito internet, come previsto anche dallo stesso statuto, nel quale viene individuata un'area di comunicazione verso l'esterno ed una interna per lo scambio di informazioni sulla reciproca attività. Insieme a questo strumento sono esplicitate anche le lingue "ufficiali" dei documenti e degli incontri che sono l'inglese ed il francese salvo che, come indica l'articolo 15, in presenza di determinate circostanze o per alcune pubblicazioni. Proprio quest'ultima previsione fa riflettere sulla carta costitutiva che questa rete ha scelto di darsi: essa presenta infatti contenuti eterogenei e soprattutto disposizioni che non avevano probabilmente bisogno di essere collocate in questa sede ma potevano anche essere lasciate semplicemente alla prassi o alle previsioni regolamentari a cui fa riferimento l'articolo seguente. Infatti l'art.16 stabilisce proprio la possibilità di realizzare regolamenti, approvati dall'assemblea generale su proposta della commissione che governa la rete, diretti a disciplinare in particolare aspetti di funzionamento interno.

5. – In questa sede è opportuno soffermarsi anche sul coordinamento posto in essere dai Consigli di Stato non solo in quanto organi appartenenti al settore giustizia ma anche perchè anch'essi sono espressione di quel principio di indipendenza che accomuna le reti a livello europeo¹⁰².

L'idea di creare un'associazione dei Consigli di Stato nasce nel 1998 durante il 16° colloquio fra Consigli¹⁰³ e trova attuazione, mediante l'approvazione di uno statuto a Vienna nel 2000, come aggregazione dei consigli o dalle supreme magistrature amministrative degli Stati membri¹⁰⁴ e dalla Corte di giustizia europea.

Si tratta di un'organizzazione che presenta un livello di strutturazione inferiore e nella quale anche le assemblee generali si svolgono con minore frequenza visto che è prevista una cadenza biennale e gli obiettivi indicati nella carta costitutiva sono soprattutto quelli di promuovere studi di approfondimento, nonché la circolazione di informazioni riguardanti la struttura ed il funzionamento delle magistrature amministrative dei singoli stati membri¹⁰⁵.

Anch'essa presenta la distinzione fra membri fondatori¹⁰⁶ a cui è riconosciuto il pieno diritto di voto ed osservatori¹⁰⁷ che hanno invece soltanto voto consultivo. Gli Stati che entrano a far parte dell'Ue acquistano immediatamente lo status di membri effettivi ed è fissato un limite massimo di 2 rappresentanti per ogni Stato.

¹⁰⁰ Si veda in particolare l'articolo 3 dello Statuto che è reperibile sul sito internet della rete.

¹⁰¹ In sostanza il meccanismo ipotizzato per gli scambi fra magistrati è assimilabile a quanto avviene a livello universitario con la possibilità dei soggiorni di studio all'estero mediante il programma erasmus. Un paragone di questo tipo peraltro è stato utilizzato proprio da A. Vitorino nel discorso inaugurale tenuto per la costituzione della rete. Il testo dell'intervento di indirizzo tenuto all'assemblea costitutiva del maggio 2004 da A. Vitorino (*European commissioner responsible for justice and home affair*) è reperibile sul sito della rete.

¹⁰² Il riferimento è non soltanto alla rete dei Consigli superiori della magistratura ma anche alla rete delle autorità garanti.

¹⁰³ I primi colloqui fra consigli in forma bilaterale risalgono addirittura al 1963 quando proprio l'Italia promosse un incontro con il consiglio belga che poi nel 1968 assunse la forma di colloquio a quattro per poi allargarsi sempre di più assumendo una continuità temporale anche per il progressivo processo di integrazione.

¹⁰⁴ Attualmente i paesi che hanno rappresentanti nella rete sono Austria, Belgio, Cipro, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Gran Bretagna, Grecia, Ungheria, Italia, Irlanda, Latvia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Olanda, Polonia, Portogallo, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia a cui si aggiunge appunto l'Ue con la Corte di Giustizia. Esiste anche una corrispondente associazione delle magistrature amministrative supreme di livello internazionale della quale è possibile reperire informazioni sui componenti e attività sul sito www.iasaj.org.

¹⁰⁵ Si veda l'articolo 3 dello statuto reperibile sul sito dell'associazione.

¹⁰⁶ I membri fondatori sono Unione Europea, Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Gran Bretagna, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Olanda, Portogallo, Spagna e Svezia.

¹⁰⁷ Fra gli osservatori attualmente c'è il Consiglio di stato turco.

Vi è un'assemblea generale ed una commissione – giunta che ha compiti di direzione dell'associazione ed è formata da un presidente, due vice – presidenti, un rappresentante nominato dal presidente della Corte di giustizia europea, un segretario generale, un tesoriere ed un revisore¹⁰⁸. Le norme che disciplinano sia il funzionamento che l'appartenenza sono in sostanza molto simili a quelle previste nelle reti delle Corti di cassazione: sono infatti previste quali motivi di esclusione il mancato versamento della quota associativa, i quorum di partecipazione per la validità dell'assemblea e delle deliberazioni nonché l'utilizzo dell'inglese e del francese quali lingue ufficiali.

I Consigli di Stato, come già emerso per le altre due reti, hanno poi quale strumento fondamentale di supporto per la loro azione e lo scambio di informazioni proprio internet confermando ancora una volta l'importanza delle nuove tecnologie nella nascita e nel far conoscere queste nuove forme organizzative.

In realtà la scelta come strumento principe delle tecnologie informatiche determina anche la nascita/trasformazione di “attività di carattere virtuale” caratterizzate non solo dall'utilizzo di internet ma anche dal venir meno delle frontiere, abbattute sia per quanto concerne la circolazione delle informazioni, sia fisicamente per la loro abolizione nell'Unione europea.

Peraltro nel caso dei Consigli di Stato è stato sviluppato un sistema articolato di comunicazione che si basa sul sito internet, su una *newsletter* che aggiorna sullo stato dei lavori ed anche sull'adesione di nuovi membri con relative informazioni su di essi ed infine su un forum di discussione¹⁰⁹.

Come già anticipato anche per i Consigli superiori e le Corti di cassazione siamo di fronte ad organi giurisdizionali con configurazioni e funzioni diverse nei vari Paesi: infatti i Consigli di Stato presenti a livello europeo, a seconda degli Stati considerati, non solo sono riconducibili a due diverse tradizioni ma possono essere dotati sia della funzione consultiva che giurisdizionale oppure di una soltanto di esse¹¹⁰.

In realtà però tali differenze, proprio per gli obiettivi che l'associazione si è data, assumono in questa sede un rilievo minore perché non c'è un lavoro concreto diretto all'integrazione.

6. – Al termine di questa analisi appare opportuno fare alcune riflessioni conclusive sui soggetti descritti e sul senso stesso del concetto di rete: infatti come emerge da quanto esposto siamo di fronte ad esperienze solo in parte equiparabili come già mette in evidenza la differente denominazione.

In realtà pur sussistendo anche per i Consigli di Stato e le Corti di cassazione l'esigenza di un maggiore coordinamento, equiparabile in parte alla spinta integratrice che ha portato alla nascita della Rete dei Consigli Superiori, permangono comunque profonde differenze fra i due soggetti riguardo le motivazioni e le prospettive con cui questi si sono sviluppati.

¹⁰⁸ La composizione della commissione – giunta è prevista dall'art. 9 dello statuto. Per l'individuazione dei soggetti che ricoprono i diversi ruoli è previsto un meccanismo simile a quello della rete dei Consigli di Stato: infatti il presidente è inizialmente colui che ha organizzato la riunione di insediamento dell'associazione, i vice – presidenti sono rispettivamente chi ha organizzato l'ultima assemblea generale e chi organizzerà quella successiva mentre il tesoriere ed il revisore sono eletti dall'assemblea con mandato di durata biennale.

¹⁰⁹ Si veda in particolare la *newsletter* n. 13–2005 che si occupa di due nuovi membri e cioè Cipro e Slovacchia approfondendo la loro organizzazione interna per quanto concerne la giustizia amministrativa. Il testo della *newsletter* è reperibile sul sito dell'associazione.

¹¹⁰ Sono ravvisabili sostanzialmente 2 modelli a livello europeo: quello dei paesi con un Consiglio di Stato (organo supremo della giurisdizione amministrativa in Francia, Italia, Belgio, Olanda, Lussemburgo e Grecia) e quello dei paesi che collocano al vertice dell'ordinamento giurisdizionale amministrativo una Corte amministrativa suprema (Svezia, Finlandia, Polonia e Svizzera). Sulla struttura dei diversi Consigli di Stato e più in generale sui sistemi di giustizia amministrativa si vedano Y. Meny, *Il Consiglio di Stato in Francia e in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1994, 1 ss.; G. Recchia, *Ordinamenti europei della giustizia amministrativa*, in G. Santaniello (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, XXV, Padova, Cedam, 1996, 350 ss.; A. Piras, G. Motzo, *Administrative Law. The problem of justice*, Milano, Giuffrè, 1997, 10 ss.; L. Cimellaro, *L'evolversi del ruolo consultivo dei Consigli di Stato francese ed italiano fra affinità e differenze*, Padova, Cedam, 1997, 35 ss.; F. Patroni Griffi, *Funzione consultiva e funzione giurisdizionale nell'esperienza comparata*, in S. CASSESE (cur.), *Il Consiglio di Stato e la riforma costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1997, 75 ss.

Infatti sia per i Consigli di Stato che per le Corti di cassazione siamo di fronte ad associazioni che hanno come finalità principale l'approfondimento scientifico e di studio sulle diverse istituzioni senza che questo si trasformi in un lavoro comune diretto a dare una soggettività propria e riconosciuta all'organismo nel quadro delle scelte legislative e politiche a livello europeo.

Anche la circolazione di informazioni segue questo indirizzo e soprattutto non determina, o quantomeno fino ad adesso non ha determinato, la creazione di uno spazio interno di lavoro dal quale possano generarsi effetti emulativi o in grado di dare vita a modifiche ordinamentali, soprattutto nei nuovi aderenti all'Unione, come invece sta accadendo nella rete dei Consigli Superiori.

Tutto ciò vale appunto anche per la rete dei presidenti delle Corti di cassazione che, nonostante il nome, non ha i caratteri della rete nel senso descritto, ma si avvicina di più all'associazione. Un indizio di ciò sta proprio nel diverso coinvolgimento delle intere strutture nazionali e soprattutto nella mancanza di una continuità di lavoro.

Infatti nell'ENCJ tutti i membri dei Consigli sono coinvolti nella rete perchè tutti fanno parte di gruppi di lavoro. Infatti questi producono anche un'azione costante e comune su una serie di temi che non hanno soltanto oggetti di rilievo scientifico ma evidenziano anche elementi di difficoltà presenti nei diversi sistemi – giustizia degli Stati membri. Proprio la ricerca di soluzioni concrete a problemi concreti e le proposte inerenti la realizzazione di procedure identiche e direttamente applicabili nei singoli stati, rappresentano oggi il fulcro della definizione dell'ENCJ come rete e, conseguentemente, delle altre due organizzazioni di istituzioni giudiziarie come associazioni.

Infine l'ultimo elemento da evidenziare è che l'attività svolta dalle due strutture definibili come associazioni (rispettivamente dei Consigli di Stato e delle Corti di cassazione) ha rilevanza “totalmente esterna” in quanto la circolazione delle informazioni è funzionale a studi di settore ed a creare *database* con motori di ricerca che consentano di reperire decisioni assunte dagli organi giudiziari dei Paesi membri nonché da quelli europei. Completamente diversa è la situazione per quanto concerne l'ENCJ: infatti lo scambio di dati e notizie ha rilievo prevalentemente interno, cioè serve ai singoli membri per conoscere meglio gli altri organi e la loro attività e per poter verificare se soluzioni adottate in un paese possano essere utilizzate anche in altri. In sostanza la ricaduta sugli operatori/cittadini non è semplicemente quella di fornire un servizio attraverso la possibilità di consultazione di studi o dati, ma quella di migliorare la funzionalità del sistema giustizia attraverso un impegno comune a livello europeo che produca poi i suoi effetti sui livelli nazionali.

Proprio in considerazione di questi elementi si comprende che ancora oggi sia difficile dare una definizione giuridica della rete sia nel caso delle reti fisiche che di quelle istituzionali. Alle questioni poste da queste ultime si è cercato di dare una risposta attraverso l'esame concreto delle modalità di azione, dei caratteri fondamentali e soprattutto del ruolo che la Rete dei Consigli superiori, e forse non solo essa, potrà ricoprire nel quadro della *governance* europea.

Ciò che interessa delle reti oggi è proprio il rapporto con il processo di integrazione in atto a livello europeo e la possibilità di garantire una migliore tutela dei diritti: da questo punto di vista un contributo, seppur di entità non equiparabile, visto lo stadio di avanzamento differente, viene da tutte e tre le strutture.

In particolare è auspicabile che anche i Consigli di Stato e le Corti di cassazione, come già ha fatto l'ENCJ, realizzino uno spazio comune di coordinamento e scambio di informazioni in cui le istituzioni dei diversi Paesi agiscano insieme perchè questo potrebbe favorire non solo e non tanto una maggiore collaborazione, quanto una contaminazione culturale tale da facilitare il riavvicinamento delle legislazioni nazionali nell'ambito giudiziario.

Allo stesso tempo proprio la maggiore coesione fra le istituzioni può determinare un più significativo ruolo della rete anche in rapporto alle istituzioni “classiche” europee. Ciò significa che a partire da un semplice ruolo consultivo, quale quello che si sta attualmente affermando nel caso dei Consigli superiori, si potrebbe arrivare a redigere proposte di procedure standard (simili a quella sull'ordine di pagamento europeo richiesta dalla Commissione) ed infine magari anche proposte di provvedimenti da presentare al Parlamento o alla Commissione.

La sfera delle potenzialità si presenta pertanto variegata e non pienamente ed esclusivamente collegata ai fenomeni di *soft law* già richiamati ed in atto nello scenario europeo: però il punto più delicato e dal quale dipende anche la rilevanza che i *networks* possono acquisire è proprio la capacità di individuare modalità che consentano la trasformazione di un indirizzo formatosi negli organi dirigenti della Rete in decisione applicabile nell'Ue.

E' questo un nodo ancora irrisolto e per il quale i tempi forse sono ancora prematuri proprio per la recente nascita delle strutture reticolari per lo più in fase embrionale.

Peraltro, pur essendo ancora più simili a delle associazioni, è probabile che sia la struttura delle Corti di cassazione che quella dei Consigli di Stato possano assumere i caratteri di una rete in senso stretto attraverso un effetto di imitazione nei confronti dell'ENCJ proprio per le potenzialità che essa ha in sé nello scenario europeo.

Nonostante le differenze che innegabilmente oggi esistono fra le tre strutture è possibile però individuare alcuni profili comuni che sono indizi dell'affermazione ed insieme della richiesta di effettività della giustizia o, meglio, di un "diritto alla giustizia". Essi sono ravvisabili "nella rilevanza dello strumento processuale per assicurare effettiva tutela, nella valorizzazione dell'organizzazione come motore di tempestività ed efficacia, nell'insoddisfazione dei cittadini"¹¹¹.

Finora sono stati evidenziati solo alcuni aspetti di sviluppo del fenomeno rete ma in questa sede, per completezza, appare opportuno menzionare anche alcuni nodi problematici che riguardano in particolare possibili effetti sia "reputazionali" che competitivi.

Si tratta di due aspetti in parte collegati e che vanno in direzione opposta alle potenzialità integrative prima descritte. Infatti, proprio attraverso la presenza di una struttura composta dalla maggior parte degli Stati membri dell'Ue che prevede un lavoro comune e costante e strutturata sulla circolazione delle informazioni, possono emergere "meccanismi reputazionali" positivi e negativi rispetto ai singoli componenti. E' infatti evidente che possono determinarsi meccanismi selettivi, proprio sulla base delle notizie acquisite, per esempio riguardo l'assegnazione dei compiti o gli assetti dei poteri o la stessa affidabilità dei singoli componenti.

Si pensi alle perplessità che possono emergere sul contributo di un paese in materia di indipendenza della magistratura, laddove essa non sia pienamente garantita, oppure in presenza di uno scarso adeguamento agli indirizzi assunti dalla rete stessa.

Nello stesso tempo proprio l'idea che all'interno del *network* si costruisca la fama dei singoli membri può spingere verso la competizione. Infatti, da un lato, i Paesi fondatori potrebbero essere portati a cercare di affermare la propria impostazione nel tentativo di favorire un'assimilazione soprattutto nei confronti di Paesi di diverse tradizioni e che stanno costruendo/ricostruendo il sistema giudiziario (es. paesi ex Unione Sovietica); dall'altro gli stessi paesi nuovi aderenti potrebbero entrare in competizione fra loro nel tentativo di acquisire una migliore reputazione e quindi un ruolo di spicco all'interno della rete.

Abstract

This paper presents a new approach to EU governance by stressing the interdependence of governance and integration.

It seeks to address problems and perspectives in system of multi-level governance organized around networks more particularly the system obtaining in the European Union. The paper suggests that the hierarchical and pyramidal assumption that presently exists in the EU context need to be tested and that new evaluative frameworks may be necessary. Using case studies of Councils for the Judiciary, Supreme Judicial Courts and Councils of State as examples, this paper suggests that new, flatter "accountability networks" are emerging, composed of national institutions which come together or coalesce in a relationship of mutual dependency.

¹¹¹ L. Berlinguer, *Introduzione*, in AAVV, *La tutela dei diritti ed i tempi della giustizia*, Catanzaro, Rubbettino, 2006 (in corso di pubblicazione).

