

**EUROPÄISCHE UNION DER RECHTSPFLEGER
UNION EUROPEENNE DES GREFFIERS
EUROPEAN UNION OF RECHTSPFLEGER**

Commissione „Libro Verde“



Libro verde per un cancelliere europeo

Libro verde

EUROPÄISCHE UNION DER RECHTSPFLEGER (E.U.R.)

Hiltenspergerstraße 21, D-80798 München

Tel.: +49 (0) 89 69937 - 226

+49 (0) 175 4115253

E-Mail: thomas.kappl@bpatg.bund.de

eu-thomas.kappl@gmx.de

Internet: [http:// www.eu-rechtspfleger.eu](http://www.eu-rechtspfleger.eu)

München 2008

© E.U.R.



Sommario

| | | |
|------|---|----|
| I. | Introduzione | 3 |
| II. | Stato delle funzioni, della formazione e dello statuto dei Rechtspfleger/Greffiers in Europa | 6 |
| III. | Lo statuto modello dell'E.U.R. del 1995-prova di armonizzazione di funzioni diversificate in Europa | 13 |
| IV. | I differenti compiti dei Rechtspfleger / Cancellieri in Europa (cancelliere europeo) | 16 |
| V. | Formazione del cancelliere in Europa | 21 |
| VI. | Effetti positivi del trasferimento di compiti al cancelliere europeo | 26 |
| VII. | Conclusioni | 33 |



I. Introduzione

Con l'idea di promuovere la collaborazione giudiziaria in Europa e di migliorare l'efficacia dei tribunali e di renderli più vicino ai cittadini in un spazio di diritto, l'unione europea dei cancellieri (E.U.R.), rappresentati dal suo presidente, M., Thomas Kappl, la Segretaria Generale Sig.ra. Adelheid Hell ed il tesoriere M. Harald Wilsch, presenta alla Commissione europea, Direzione Generale Giustizia, Libertà e Sicurezza, un libro verde per un cancelliere europeo in accordo col dipartimento della giustizia civile. L'unione europea dei cancellieri vuole così, conformemente ai suoi obiettivi statutari e munito di un mandato politico che è di creare, sviluppare ed armonizzare il diritto a livello europeo ed internazionale, sostenere l'Unione Europea per la creazione di un spazio di libertà, di sicurezza e di diritto.

L'unione europea dei cancellieri in quanto redattore del libro verde per un cancelliere europeo è stato fondato nel 1967. Essa è costituita oggi da associazioni membri di 16 paesi europei e cioè il Belgio, la Danimarca, la Germania, l'Estonia, la Finlandia, la Francia, l'Italia, il Lussemburgo, i Paesi Bassi, la Norvegia, l'Austria, la Polonia, il Portogallo, la Romania, la Svezia e la Spagna. Delle associazioni professionali simili ne fanno inoltre parte negli stati extraeuropei come il Giappone, il Mali, il Marocco e la Tunisia. Si tratta di funzionari di giustizia della categoria " elevata " che attiene a compiti giurisdizionali e o amministrativi.

Col libro verde deve essere messa in opera una discussione pubblica e scientifica concernente la creazione di una nuova professione europea, il cancelliere europeo, ed a questo fine devono essere determinati degli obiettivi fondamentali nella politica della giustizia.

L'introduzione del cancelliere europeo deve servire a spogliare i giudici (di alcuni compiti). Si possono trasmettere al cancelliere europeo alcuni compiti del giudice affinché ne decida in tutta indipendenza, tenuto conto dei regolamenti specifici dei diversi paesi. Si può rimediare così, al sovraccarico di lavoro dei giudici in tutti i paesi.

Nei paesi che hanno introdotto già la professione del Rechtspfleger, è apparso come fattore di una migliore efficacia della giustizia. Questo permette di suggerire ai ministri della giustizia negli altri paesi membri dell'unione europea di riflettere sul loro sistema nazionale.

I Rechtspfleger sono dei funzionari dei tribunali ai quali sono stati trasferiti dei compiti giuridici affidati prima ai giudici, nella prospettiva di regolarli in tutta indipendenza e sotto la loro propria responsabilità. Appartengono alla categoria elevata dei funzionari di giustizia. Per accedere a questa professione occorre, in generale, avere fatto almeno degli studi giuridici altamente qualificati di tre anni in una scuola professionale specializzata. La formazione nei paesi membri è molto differente. Per questo bisogna mirare all'armonizzazione per ottenere una professione omogenea di cancelliere europeo.



I compiti sono anche differenti e non sono attribuiti sempre ai tribunali. Bisogna armonizzarli dunque, qualunque sia l'istituzione alla quale sono state affidate. L'obiettivo è di attribuire i compiti dell'amministrazione della giustizia ai tribunali in un spazio di diritto omogeneo.

Anche tenuto conto delle strutture giuridiche esistenti da molto tempo, si può definire il cancelliere europeo nei diversi sistemi giudiziari dei paesi dell'unione europea, in quanto professione europea, come segue:

Dei compiti giurisdizionali, così come dei compiti nell'amministrazione della giustizia che non sono attribuiti ad altri organi se non ai tribunali, sono trasferiti al cancelliere europeo in vista di regolarli in tutta indipendenza e sotto la sua propria responsabilità. È un organo indipendente dell'amministrazione della giustizia. Nelle sue decisioni è sottomesso solamente alla legge.

Il cancelliere europeo deve ottenere un livello di formazione omogenea. Questo può essere raggiunto col bachelor of law o una formazione equivalente.

Lo stato dell'arte di questo libro verde informa sui compiti attuali dei Rechtspfleger o dei funzionari della giustizia similari nei paesi membri dell'E.U.R. Su questo punto il preambolo non rientra nei dettagli. La base dello stato dell'arte è un questionario. I compiti che saranno temuti dal cancelliere europeo sono da considerare come proposte.

Lo statuto modello per un cancelliere europeo adottato dall'E.U.R. all'epoca del congresso di Alicante in Spagna nel 1995 e la raccomandazione R (86)12 del comitato dei ministri del Consiglio d'Europa inviata ai paesi membri e concernente le misure particolari per risolvere e ridurre il sovraccarico dei tribunali costituiscono la base del libro verde. Lo statuto modello riprende inoltre anche l'esigenza dell'articolo 6 della Convenzione europea dei Diritti dell'uomo quando si tratta di garantire una procedura equa e pubblica presso il tribunale competente in un termine ragionevole.

Lo statuto modello per un cancelliere europeo ha mantenuto i seguenti principi :

1. I compiti dei tribunali in aumento costante costringono a prendere delle misure che possono

- a) migliorare l'efficacia dei tribunali,
- b) garantire ai cittadini una decisione giuridica in un termine ragionevole (articolo 6 della Convenzione menzionata) e
- c) intensificare l'impiego dell'informatica per un svolgimento veloce del lavoro presso i tribunali.

2. Introducendo il Rechtspfleger, gli Stati di diritto europeo hanno seguito la raccomandazione del comitato dei ministri del Consiglio d'Europa n° R (86)12.

L'introduzione del Rechtspfleger ha fatto le sue prove come misura appropriata per realizzare gli obiettivi menzionati sotto il n.1.



3. Conformemente alla raccomandazione n° R (80)3 del Consiglio d'Europa che riguarda l'insegnamento, la ricerca e la formazione nei campi dell'informatica e del diritto occorre garantire agli impiegati della giustizia delle possibilità adeguate di formazione e di perfezionamento.

4. Una regolamentazione uniforme dell'istituto del Rechtspfleger e soprattutto della formazione è necessario nell'interesse del riconoscimento dei diplomi (direttiva 89/48 della Comunità europea).

Per redigere questo libro verde per un cancelliere europeo, l'E.U.R. aveva istituito un gruppo di lavoro formato da colleghi dei paesi membri dell'E.U.R. del Belgio (*Joseph Horrion*), della Danimarca (*Else Dankau*), della Germania (*Stephan Emmeler*), della Francia (*Jean-Jacques Kuster*), anche rappresentante dell'E.U.R. presso il Consiglio d'Europa, dell'Austria (*Gerhard Scheucher*), della Romania, (*Dumitru Fornea*) e del bureau dell'unione europea dei cancellieri (*Thomas Kappl*, presidente, *Adelheid Hell*, segretario generale e *Harald Wilsch*, tesoriere).



II. STATO DELL'ARTE DELLE FUNZIONI, DELLA FORMAZIONE E DELLO STATUTO DEI RECHTSPFLEGER / CANCELLIERI IN EUROPA

Nello statuto modello del Greffier/Rechtspfleger adottato dall'unione europea dei Greffier/Rechtspfleger nel 1995, (vedere preambolo del presente libro verde), sono enumerati un certo numero di compiti a carattere giurisdizionale, giudiziale o amministrativo, come erano esercitate dai cancellieri ed i Rechtspfleger fino al 1995 nei differenti paesi membri dell'E.U.R.

Si trattava essenzialmente di quelle che erano affidate ai Rechtspfleger tedeschi o austriaci. In effetti erano quelle che costituivano il fondamento dello statuto modello del Greffier/Rechtspfleger europeo. Questo statuto indicava un livello da raggiungere, forniva un quadro per l'azione futura dell'EUR, serviva da riferimento sul piano europeo. Al di là dei compiti, mirava anche alla formazione necessaria e lo statuto adattato a tali funzioni.

Più di vent' anni dopo la sua adozione, quale è la situazione attualizzata che si può trovare nei paesi membri dell'EUR a partire dagli elementi individuati nello statuto-modello elaborato dalla nostra unione in 1995 ?

Si poggia su un censimento effettuato iniziando da un questionario inviato alle organizzazioni nazionali e su un'analisi dell'evoluzione delle funzioni esercitate dai cancellieri capi, Rechtspfleger o professioni similari tra gli stati membri riguardo allo statuto modello. Si inseriscono negli elementi costitutivi del libro verde elaborato per l'E.U.R..

STATO DELL'ARTE

Il questionario, trasmesso ai membri dell'E.U.R., ha permesso di operare un censimento tra 13 organizzazioni nazionali o di altrettanti stati europei che hanno inviato una risposta : Belgio, Danimarca, Germania, Estonia, Francia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Norvegia, Austria, Polonia, Spagna, Romania.














Riguarda 3 campi :

- le competenze esercitate in materia di volontaria giurisdizione, civile, penale ed amministrativa,
- il reclutamento e la formazione,
- lo statuto di cui beneficia il cancelliere (capo), il Rechtspfleger e professioni similari.



| |  Belgio |  Danimarca |  Germania |  Estonia |  Francia |  Italia |  Lussemburgo |  Paesi Bassi |  Norvegia |  Austria |  Polonia |  Spagna |  Romania |
|---|--|---|--|---|---|--|---|--|--|---|---|--|---|
| AFFARI CIVILI | | | | | | | | | | | | | |
| Ingiunzione di pagamento | - | + | + | + | - | - | - | - | - | + | - | +/- | - |
| Asta pubblica di immobili | - | + | + | - | - | - | - | - | + | - | - | + | - |
| Procedure di insolvenza | - | - | + | + | - | - | - | - | + | + | - | +/- | - |
| Tassazione delle spese | - | - | + | - | + | - | - | - | + | + | + | + | - |
| Procedure di divisione | - | - | + | - | - | - | - | - | - | + | - | + | - |
| Esecuzione forzata | - | + | + | + | + | - | - | - | - | + | + | +/- | - |
| audizione di testimoni, assistenza giudiziaria | - | - | | - | - | - | - | - | - | + | - | - | - |
| assistenza giurisdizionale | - | - | + | - | + | - | - | - | - | + | - | - | - |
| Controllo dei periti | - | - | - | - | - | - | - | - | - | + | + | - | - |
| Reintegrazione nei suoi diritti | - | - | - | - | - | - | - | - | - | + | - | + | - |
| AMMINISTRAZIONE | | | | | | | | | | | | | |
| Direttore di cancelleria, dirigente | + | + | + | - | + | + | + | - | + | + | - | + | - |
| Capo del personale | | + | + | - | + | + | + | - | + | + | - | - | - |
| cassiere | + | + | + | - | + | + | + | - | + | + | - | - | - |
| Superiore gerarchico della cancelleria, potere disciplinare, | + | + | + | - | + | + | + | - | - | + | - | + | - |
| Partecipazione al reclutamento ed alla nomina, | + | + | + | - | - | - | + | - | + | + | - | - | - |
| Progetto di bilancio | - | + | + | - | + | + | + | - | + | + | - | - | - |
| Domanda, utilizzazione e controllo dei crediti per il funzionamento | + | + | + | - | + | + | + | - | + | + | - | - | - |
| Gestione degli edifici giudiziari | - | + | + | - | + | + | - | - | + | + | - | - | - |



| |  Belgio |  Danimarca |  Germania |  Estonia |  Francia |  Italia |  Lussemburgo |  Paesi Bassi |  Norvegia |  Austria |  Polonia |  Spagna |  Romania |
|--|--|---|--|---|---|--|---|--|--|---|---|--|---|
| Altre competenze giurisdizionali di volontaria giurisdizione, civile, penale, | - | + | + | + | - | | - | + | + | - | + | - | - |
| Altre competenze amministrative | - | - | + | - | - | | - | - | - | - | - | - | + |
| Progetti di trasferimenti di attribuzioni giurisdizionali | - | - | - | - | + | | - | + | - | - | - | | + |
| Progetti di trasferimenti di attribuzioni in materia di amministrazione | - | - | - | - | - | | - | + | - | - | - | | + |

1. Le competenze elencate nello statuto modello del 1995

a) in materia di volontaria giurisdizione

Sono presi in esame i campi del diritto di famiglia, delle successioni, dei registri (fondiario, di commercio) l'apposizione di sigilli, le procure in materia elettorale, i certificati di nazionalità.

Una maggioranza di paesi menziona delle attribuzioni in questi campi, eccetto il Belgio, il Lussemburgo e la Romania. Paesi come la Germania, l'Austria e la Danimarca sono tra quelli che coprono la quasi totalità delle competenze enumerate, particolarmente per i registri, seguiti dall'Estonia e dalla Francia in misura inferiore. Bisogna notare che certe competenze come i registri non riguardano l'amministrazione giudiziaria ma altra amministrazione o entità (Finanze, camere di commercio) per i paesi come l'Italia, il Lussemburgo, i Paesi Bassi.

b) in materia penale,

Sono presi in esame l'esecuzione delle pene (con emissione di mandati di arresto e di accompagnamento e del mandato di cattura) l'autorizzazione di rinvio e di differimento delle pene pecuniarie, la decisione di esecuzione di pene sostitutive o sostituzione della pena con un lavoro di interesse generale, le requisitorie davanti alla pretura o al distretto.



Solo alcuni paesi hanno trasferito queste competenze, legate all'applicazione del diritto penale, ad un personale non-giudice : la Germania, per la totalità, l'Italia e la Spagna in campi particolari.

Bisogna precisare per la Spagna che la legge organica del Potere Giudiziario del 2003 ha previsto dei trasferimenti in materia penale ma che non sono stati applicati fino a questo momento.

c) in materia civile,

Sono presi in esame l'ingiunzione di pagamento, la vendita forzosa nelle aste e l'amministrazione forzosa di beni immobiliari, le procedure di insolvenza, le procedure di tassazione delle spese, le procedure di divisione, l'esecuzione forzata (pignoramenti di stipendio in particolare) il rilascio e la modifica di titoli in materia di alimenti, la protezione in materia di esecuzione forzata, il rilascio del giuramento per rivelare i beni nelle procedure di esecuzione forzata, l'audizione di testimoni, le commissioni rogatorie, la decisione in materia di assistenza giudiziaria, il controllo dei periti, la reintegrazione nei propri diritti.

In questi campi la Germania e l'Austria sono tra i paesi che affidano la quasi totalità di queste competenze ai Rechtspfleger. Si può notare in altri paesi come la Danimarca, l'Estonia, la Francia, la Norvegia, la Polonia e la Spagna che tali competenze fanno parte delle attribuzioni del greffier/Rechtspfleger grazie a disposizioni legislative più recenti che hanno operato un trasferimento dei compiti del giudice verso di essi.

I greffiers/Rechtspfleger hanno competenza per trattare l'ingiunzione di pagamento in 5 paesi (Danimarca, Germania, Estonia, Austria, Spagna).

Bisogna precisare per la Spagna che la legge organica del Potere Giudiziale del 2003 ha previsto dei trasferimenti in materia civile ma che non sono stati attuati fino a questo momento.

d) in materia amministrativa,

Sono presi in esame le funzioni di Dirigente, capoufficio, di funzionario quadro in materia di gestione del personale (funzionari, operai, impiegati), di capo cassiere del tribunale, di superiore gerarchico del personale della cancelleria, gestione del personale, ripartizione del personale nei servizi, potere disciplinare proprio, diritto di proposta di sanzione all'autorità superiore, partecipazione alla commissione di disciplina -, di partecipazione al reclutamento e alla nomina, di elaborazione del progetto di bilancio, domanda, utilizzazione e controllo dei crediti per il funzionamento, gestione degli edifici.

Questa funzione di management e di gestione delle risorse umane e dei mezzi materiali costituisce un denominatore quasi comune per la professione nell'insieme dei paesi eccetto l'Estonia, la Polonia e i Paesi Bassi.



L'amministrazione e la gestione delle giurisdizioni, le funzioni di gestione delle risorse umane, di gestione di bilancio, di gestione dei mezzi materiali, di capo di servizio è affidata alla professione.. Queste attribuzioni sono esercitate sotto il controllo o l'autorità dei capi di giurisdizioni o di un'altra autorità giudiziaria nella maggior parte dei paesi.

2. Altre competenze giurisdizionali esercitate nel vostro paese in materia di volontaria giurisdizione, civile, penale, in materia di amministrazione e di gestione.

Al di là delle competenze censite nel 1995, parecchi paesi segnalano altre attribuzioni in materia di volontaria giurisdizione, civile e penale affidate ai Rechtspfleger, Cancellieri o professioni similari. Si può citare anche le competenze in materia di assistenza giudiziaria (Germania, Estonia, Norvegia), di successione, di insolvenza, di certificato di matrimonio (Norvegia), di affari attinenti la paternità (Danimarca), di esecuzione, di sicurezza, di rilascio di atto notorio (Germania), di ordine di pagamento (Polonia),.

3. Progetti, di trasferimenti di attribuzioni giurisdizionali in materia di volontaria giurisdizione, civile, penale, in materia di amministrazione e di gestione

A questo livello in Francia ci sono state discussioni su delle proposte di attribuzioni giurisdizionali ai cancellieri in capo e addirittura ai cancellieri. Difatti nel quadro della riforma della giustizia che è condotta in questo paese, è stata creata una commissione dal Ministero della Giustizia che ha esposto le sue conclusioni il 30 giugno 2008. Propone tra altri la creazione di un " greffier juridictionnel " simile al Rechtspfleger tedesco o austriaco.

Per la Spagna un progetto di legge individua delle competenze del Cancelliere capo nella giurisdizione volontaria (diritto di famiglia e delle tutele, diritto delle successioni, libro fondiario). In Romania, il ministero della giustizia ha messo in essere un programma pilota per sperimentare la possibilità di instaurare dei manager dei tribunali per scaricare i giudici, capi della giurisdizione, dai compiti amministrativi.

B) Il reclutamento e la formazione

Conviene riferirsi al capitolo V del libro verde.

C) Lo statuto di cui beneficiano i dirigenti, Rechtspfleger e professioni similari.

Dipende per la maggior parte, dalla funzione pubblica dello Stato o delle collettività locali secondo l'organizzazione politica del paese, federale o no.



Appartengono o al medio dirigente o superiore secondo il grado delle loro responsabilità.

Il loro statuto è previsto dalla legge (Paesi Bassi, Belgio, Danimarca, Austria, Lussemburgo, Estonia, Germania, Italia, Polonia, Romania). La legge può conferire loro una garanzia di indipendenza per l'esercizio delle loro funzioni (Germania, Austria [per questo ultimo paese sono previste nella Costituzione], Spagna, Danimarca).



III. Lo statuto modello dell'EUR del 1995 - prova di armonizzazione di funzioni diversificate in Europa

Nel 1995 si constatava che si poteva stabilire, per quel che riguardava la professione di cancelliere in Europa, una divisione delle professioni tra, da una parte, le funzioni di Rechtspfleger come li si conosceva in Germania, in Austria e in Danimarca e dall'altra parte le funzioni di cancelliere, assistente del giudice negli altri paesi.

Lo statuto proponeva come modello, una funzione basata su tre pilastri. Il primo che privilegiava un trasferimento importante di competenze giurisdizionali dal giudice verso il cancelliere, particolarmente in materia di giurisdizione volontaria, il secondo che proponeva di affidargli la direzione e l'amministrazione del personale delle giurisdizioni, ambedue si basavano su una formazione professionale iniziale di qualità, ed il terzo che condizionava l'esercizio delle funzioni ad un statuto legislativo o costituzionale per garantirne l'indipendenza.

Questo statuto ha più di 20 anni. Quale valutazione se ne può fare oggi? Il greffier/Rechtspfleger europeo non esiste, malgrado l'apertura delle frontiere, la libera circolazione dei lavoratori in Europa anche nella funzione pubblica ed una legislazione europea che prende il passo sulle legislazioni nazionali. E' certo che non ne rimane che l'impatto dello statuto modello. Particolarmente nei paesi dell'Europa centrale ed orientale dove delle funzioni simili a queste di Rechtspfleger sono state messe in essere grazie alle numerose azioni di cooperazione del Consiglio d'Europa in collaborazione con l'EUR ed i suoi paesi membri e per i programmi dell'unione europea. È pronunciato particolarmente nel campo dei registri fondiari e di commercio. È in quelle materie infatti dove l'efficacia della giustizia e dei suoi attori condiziona l'attività economica.

È vero che l'impatto dello statuto modello in Europa dell'ovest è inferiore e che è difficile ottenere dei trasferimenti di competenze giurisdizionali dai giudici verso i cancellieri o Rechtspfleger tenuto conto delle reticenze dei primi. Bisogna notare invece un'evoluzione positiva in Spagna dove il Secrétario Judicial ha potuto beneficiare di larghi trasferimenti di competenza ma che è restata lettera morta in mancanza di attuazione della legge del 2003! Anche il modello del Rechtspfleger tedesco è stato all'origine di un primo trasferimento importante di compiti dal giudice verso il cancelliere capo in Francia per una legge del 1995.

Lo statuto modello sembra avere avuto un impatto certo sull'aspetto delle funzioni di direzione, di amministrazione e di gestione in seno alle giurisdizioni esercitate dai cancellieri e Rechtspfleger perché questo è quello che si ritrova in quasi tutti i paesi. Il management, infatti, deve restare al servizio della funzione di giudicare e la risorsa interna dei corpi incaricati dell'amministrazione e della gestione dei tribunali deve essere utilizzata pienamente. Bisogna conservare in seno all'istituzione giudiziaria i corpi che ne conoscono perfettamente gli ingranaggi e che possono conoscere meglio i problemi, trovare le soluzioni adatte all'istituzione.



Peraltro deve essere sottolineato l'impatto dello statuto modello, in vista della costruzione europea. Le istituzioni europee si sempre sono mostrate preoccupate del funzionamento della giustizia e del suo miglioramento ed il miglioramento della sua efficacia è stato una delle loro preoccupazioni maggiori tenuto conto dei mali di cui soffre (lentezza, complessità, difficoltà a fare fronte ad un contenzioso crescente, penuria dei mezzi) La professione del Greffier, con le altre professioni giudiziarie e giuridiche, contribuiscono indubbiamente ad aumentare l'efficacia dei tribunali perché si vedono affidare in Europa un ruolo attivo nell'amministrazione dei tribunali. Sono gli interlocutori vicini al cittadino e gli semplificano l'accesso alla giustizia. Rendono possibile una risposta veloce alle sue preoccupazioni mediante procedure semplificate. E' il personale dei tribunali che può scaricare i giudici di certi compiti in cui il loro intervento non è necessario e possono così contribuire a diminuire il sovraccarico dei tribunali. A questo riguardo le istituzioni europee sono state sensibili al ruolo che poteva giocare il cancelliere e il Rechtspfleger. Così la 23.ma conferenza dei ministri della giustizia del Consiglio d'Europa a Londra nel giugno 2000 ha raccomandato delle misure di trasferimento di compiti ai cancellieri come la preparazione delle udienze o l'esercizio in modo indipendente di certi compiti giudiziari, sull'esempio dei Rechtspfleger tedeschi ed austriaci. In quanto all'unione europea ha posto nell'ottobre 1999 a Tampere i picchetti di un spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia. Gli strumenti giuridici che hanno visto la luce, rinforzano il ruolo dei cancellieri e Rechtspfleger particolarmente nel riconoscimento reciproco delle decisioni, il titolo esecutivo europeo e l'ingiunzione di pagare europea.

La legislazione nello spazio di giustizia europea che tende ad aumentare nel campo delle procedure giudiziarie rappresenta una posta in gioco capitale per la professione e sarà determinante per la sua evoluzione, quella di un cancelliere / Rechtspfleger europeo che avrà competenza per gestire un libro fondiario europeo, un registro di commercio europeo, un certificato di eredità europea...!

I cancellieri e Rechtspfleger devono diventare degli attori nella costruzione dell'Europa del Diritto. È questo lo scopo che si è fissato l'unione europea dei Cancellieri proponendo questo libro verde.

Il bilancio della promozione dello statuto modello del greffier/Rechtspfleger europeo è dunque soddisfacente. Non si misura in termini di benefici strabilianti, ma ha portato dei frutti.

Le risposte al questionario inviato dall'EUR ai suoi paesi membri permettono di misurare i progressi effettuati in più di 20 anni e l'evoluzione della professione sul modello dei Rechtspfleger tedesco o austriaco.

L'ultimo studio della Commissione europea per l'efficacia della Giustizia (CEPEJ) " Rapporto sui sistemi giudiziari europei-Edizione 2008 ", edito in ottobre di questo anno e che dedica il suo capitolo 8 al personale non giudice dei tribunali, dichiara : " l'esistenza a fianco dei giudici di un personale competente con le funzioni ed un statuto riconosciuto, sono una condizione essenziale per un funzionamento efficace dell'apparato giudiziario...una categoria specifica di personale non-giudice è quella dei Rechtspfleger, ispirata dal sistema tedesco. Nello statuto modello del Rechtspfleger dell'unione europea dei Cancellieri, un Rechtspfleger risponde alla seguente definizione : organo giudiziario indipendente, conformemente alle funzioni che gli sono delegate per la legge... Si può



anche rilevare la scelta, da parte di altri stati membri, del sistema tedesco del Rechtspfleger (Bosnia Erzegovina, Croazia), o la riflessione in corso in altri Stati che potrebbero condurre alla loro adozione.

»

Lo studio della CEPEJ censisce, tra i 43 stati membri del Consiglio dell'Europa, 13 stati in cui interviene del personale che esercita le funzioni di Rechtspfleger o similare.

Il libro verde dell'EUR si inserisce pienamente negli obiettivi dell'unione europea, quelli di un " diritto coerente a livello europeo che, senza sconvolgere i diritti nazionali, non deve più limitarsi al più piccolo comune denominatore e non più regolare i soli aspetti die conflitti tra zone di confine " (Franco FRATTINI, ultimo Vicepresidente della commissione europea)



IV. I differenti compiti dei Rechtspfleger/Greffiers in Europa (cancelliere europeo)

A) Compiti nell'amministrazione e nella gestione

Assume compiti di gestione in qualità di :

- **Direttore:**

È responsabile del buon funzionamento dei servizi nell'insieme dei tribunali ed è destinatario di una larga delega del presidente del tribunale. È responsabile del reclutamento del personale e della ripartizione dei compiti e degli strumenti di lavoro, per esempio l'informatica. È il superiore gerarchico di tutto il personale dell'amministrazione del Tribunale, di tutti i collaboratori della cancelleria, del servizio del protocollo, della gestione degli archivi, della registrazione centrale degli affari, del servizio della posta, della centrale telefonica, dei segretari, degli uscieri, dei portinai e degli altri servizi,.

- **Capo servizio e funzionario quadro:**

È responsabile della gestione delle risorse umane, del pagamento regolare degli stipendi, del bilancio e degli acquisti, della gestione e della sicurezza dell'edificio della giurisdizione, del trattamento dei dati, ecc., assiste il direttore.

- **Revisore:**

E' responsabile della cassa, revisore incaricato per il calcolo delle spese di giustizia, così come referente per le richieste di spesa.

- **Capo cassiere**

- **Superiore gerarchico dei servizi della cancelleria.**

B) Compiti giurisdizionali

I tribunali hanno per missione di proteggere i diritti individuali ed a questo riguardo di procedere alle conciliazioni e di risolvere le liti.

Il Rechtspfleger assume, in particolare nelle preture, vale a dire agli avamposti della vita giuridica, i compiti giudiziari che gli sono devoluti per legge, secondo le regole di procedura, e rilevando la competenza del Tribunale, senza essere legato alle direttive di un superiore gerarchico e in tutta indipendenza. Il Rechtspfleger assicura inoltre la quasi totalità dei compiti dell'esecuzione penale in sostituzione del procuratore.



1. Tribunali di prima istanza (pretura)

a) Affari delle associazioni

- convocazione di urgenza del consiglio di amministrazione,
- autorizzazione ai membri di convocare l'assemblea,
- decisioni concernente le iscrizioni e la tenuta dei registri;

b) ricevimento di asseverazione sotto giuramento negli affari di

- rendiconti,
- successione,
- di indagine e di custodia di oggetti così come della vendita delle cose pignorate;

c) di credito di affitto ai sensi della legge sull'affitto;

d) del registro dei beni matrimoniali ,:

- Decisioni concernenti le iscrizioni e la tenuta del registro;

e) atti di notorietà ivi compreso il ricevimento della dichiarazione;

f) affari di perdita di memoria;

g) registro imposta fondiaria

Decisioni sulle domande di registrazione al momento della

- acquisizione di terreni di proprietà per acquisto, donazione o successione,
- costituzione di diritti di abitazione, diritti di passaggio ed altre schiavitù,
- registrazione delle ipoteche e pignoramenti nel commercio ed in occasione di mutui per la costruzione,
- creazione di comproprietà e di diritti di superficie,
- modifica di diritti, per esempio, le cessioni, la cancellazione delle ipoteche e dei pignoramenti dopo rimborso del prestito, modifica delle spese;

h) registri marittimi e di costruzioni navali;

i) registro dei diritti di pignoramento degli aeromobili;

j) vendita forzata e procedure di sequestro;

k) procedure di ripartizione, al di fuori dell'esecuzione forzata,;

l) procedure di ripartizione, al di fuori della vendita forzata ;

m) tutte le altre procedure di ripartizione giudiziaria

n) affari di tutela, di salvaguardia della famiglia e del diritto delle persone

- decisione nel quadro della gestione del patrimonio dei bambini legittimi,
- sospensione della gestione del patrimonio in caso di pericolo,
- decisioni sulle domande di tutela dei bambini e di rappresentanza legale, di interferenza dei diritti dei genitori,
- la sospensione della rappresentanza legale, in caso di conflitto di interessi,
- designazione di tutori integrativi,
- apertura delle tutele e di curatela per i minori orfani,
- scelta del tutore e del curatore,
- designazione del tutore e del curatore,
- giuramento del tutore e del curatore,
- sorveglianza del tutore e del curatore,



- acquisizione dei conti di gestione e rendiconti,
- revoca del tutore e del curatore in caso di irregolarità,
- decisioni concernenti le autorizzazioni giudiziarie in materia di tutela,
- compiti analoghi nelle procedure di salvaguardia per i maggiorenni deboli,
- riconoscimento di paternità,
- riconoscimento del sussidio,
- celebrazione dei matrimoni,
- decisione relativa ai divorzi per consenso reciproco,
- certificazione del cambiamento della custodia congiunta dei bambini,
- certificazioni di accordi patrimoniali,
- esonero della pubblicazione dei bandi,
- autorizzazione di un coniuge per la rappresentanza dell'altro,
- certificazione di approvazione di questa dichiarazione per il coniuge impossibilitato,
- modifica del cognome o del nome,
- consenso all'adozione,

o) affari di successione

- autenticazione di testamenti,
- apertura formale di testamenti e di patti successione,
- decisione relativa alla successione e rilascio di certificato di eredità in caso di successione legale e testamentaria,
- apertura di una curatela o di amministrazione della successione in caso di indebitamento o di successione vacante,
- selezione, designazione e sorveglianza del curatore o dell'amministratore della successione,
- autorizzazione giudiziaria per le operazioni giuridiche del curatore o dell'amministratore della successione,
- negoziato tra più eredi in caso di conflitti e per la divisione della successione in dei casi particolari ;

p) registro di commercio

- decisioni relative all'iscrizione dei commercianti,
- società commerciali,
- società in accomandita,
- società a responsabilità limitata,
- società anonime,
- controllo dei libri commerciali,
- autorizzazione di licenza per l'esercizio di un commercio;

q) stato delle persone e registri dello stato delle persone

- attribuzione della nazionalità,
- autenticazione del cambiamento di nome per i minori,
- rilascio di procura di voto,

r) apertura della procedura di insolvenza;



s) contenzioso civile,

- procedura nazionale di ingiunzione di pagamento,
- procedura europea di ingiunzione di pagamento,
- procedura europea di esecuzione,
- procedura di dichiarazione giudiziaria dei diritti,
- procedura di assistenza giurisdizionale,
- procedura di aiuto giurisdizionale,
- procedura relativa alla fissazione della pensione per i bambini illegittimi,
- procedura di fissazione semplificata del mantenimento dei bambini legittimi,
- rilascio di copie esecutive in condizioni giuridiche precise (erede, successore all'epoca di una ripresa di impresa, fornitura di una contropartita o di una garanzia)
- pignoramento di crediti,
- affari di depositi,
- decisioni nelle procedure di esecuzione forzata,
- quantificazione della parcella dell'avvocato e delle spese di giustizia,
- riscossione delle tasse e diritti di dogana;

t) esercizio dell'attività di un notaio;

u) designazione di arbitri nei casi previsti dalla legge;

v) decisioni giudiziali per le elezioni.

2. Giustizia penale, Pubblico Ministero

Mentre il Pubblico Ministero è l'autorità di perseguire ed il giudice quello che decide della colpevolezza dell'imputato e, all'occorrenza, del quantum della pena, l'esecuzione della decisione (= l'esecuzione delle pene) è nelle mani del Rechtspfleger.

Il Rechtspfleger deve verificare se la decisione non è più suscettibile di ricorso, recuperare le multe e, su domanda, deliberare su una richiesta di termini di pagamento, riporto, o un pagamento per acconti. Se la multa non è pagata, può ordinare la riscossione forzata, se la riscossione è impossibile può ordinare l'esecuzione di una pena di privazione della libertà. In caso di pene di privazione di libertà, il Rechtspfleger fa convocare (il condannato) per l'inizio di esecuzione della pena, e se il condannato è contumace può conferire un mandato di arresto o un mandato di ricerca per il fuggitivo. Quando il condannato si presenta per scontare la sua pena, compete al Rechtspfleger di vigilare sulla durata della pena in base al giudizio, perché una detenzione più lunga della pena prevista costituirebbe una privazione della libertà.



C) Le istituzioni europee ed i tribunali

Il Rechtspfleger europeo è da istituire anche presso le istituzioni e tribunali europei in qualità di organo dell'amministrazione giudiziaria e di gestore.



V. Formazione del cancelliere europeo in Europa

Formazione europea

A) Livello attuale di formazione in Europa per i Rechtspfleger e professioni similari

| Paese | Formazione |
|--|---|
|  Danimarca | Tre anni di formazione iniziale in una scuola specializzata per impiegati di ufficio ed una formazione interna organizzata dall'amministrazione della giustizia |
|  Germania | Tre anni di studi in una scuola specializzata superiore della giustizia che si conclude con un diploma accademico di Rechtspfleger |
|  Estonia | Formazione interna organizzata dal ministero della giustizia |
|  Francia | Studi universitari sanciti da un diploma dopo 3 anni per i cancellieri in capo 2 anni per i cancellieri Seguiti da 18 mesi di formazione alla scuola Nazionale dei cancellieri a Digione, così come un obbligo di formazione continua di una durata di 10 giorni per anno durante 5 anni dopo il completamento della formazione |
|  Italia | Alcuni corsi per anno Non di scuola specializzata o di studi specializzati |
|  Lussemburgo | Formazione teorica di 5 mesi presso l'istituto di formazione amministrativa ; Nomina provvisoria come funzionario corsista ed esame teorico ; 3 anni dopo la nomina passaggio di un esame nella sua amministrazione ; Nomina definitiva dopo il superamento dell'esame ; 3 anni dopo la nomina definitiva con possibilità di promozione |
|  Paesi Bassi | Formazione continua professionale |
|  Norvegia | Fine di studi universitari e scuola specializzata |
|  Austria | Formazione alla scuola di giustizia |
|  Romania | Scuola nazionale per i cancellieri |



B) Formazione europea unificata per il cancelliere europeo

I ministri dell'educazione hanno deciso all'epoca della conferenza di Bologna nel 1999 di armonizzare gli studi superiori, soprattutto di renderli più simili, per aumentare la mobilità degli studenti e di quelli che hanno finito i loro studi. Questa idea è da riprendere per il cancelliere europeo in vista di un profilo professionale unificato in un spazio di diritto dell'unione europea.

Gli studi nel quadro di una formazione giuridica unificata nell'unione europea, devono essere strutturati in generale in un primo modulo di qualifica professionale (Bachelor) ed in un secondo modulo di specializzazione (Master). Il Bachelor of Law, Baccalaureus Juris, si conclude con un esame di stato.

La specializzazione per essere cancelliere europeo è effettuata con un stage pratico (periodo di stage del cancelliere).

La formazione si svolge in modo dettagliato come di seguito :

| | Formazione | Durata |
|----------------------|---|----------------------------------|
| 1 grado | Studi di diritto, formazione iniziale allargata teorica Fine degli studi : Esame di stato Bachelor of Law | Inizio degli studi 3 anni |
| 2 grado | Stage pratico per cancelliere (stage preparatorio) presso i tribunali e le Procure | 1 anno |
| 3 grado | Nomina a cancelliere | |
| 4 grado, in opzione, | Studi di Master con référendariat Specializzazione Fin : Esame di stato Master of Law | 2 anni |
| | Professioni giuridiche : Avvocato Giudice Procuratore Notaio Amministrazione superiore | |



1° grado

Studi generali di diritto all'università o in una scuola specializzata della durata di 3 anni.

Contenuto degli studi :

Diritto civile

Diritto dell'esecuzione :

- diritto generale dell'esecuzione
- diritto dell'insolvenza
- diritto delle vendite forzate,

Diritto di famiglia :

- Diritto del matrimonio
- Diritto del divorzio
- Diritto degli assegni alimentari
- Diritto delle tutele e delle curatele,
- Diritto delle successioni,
- Diritto del libro fondiario,
- Diritto dei registri,
- Diritto penale,
- Diritto dell'esecuzione delle pene,
- Diritto amministrativo,
- Diritto costituzionale,
- Diritto europeo,

Delle prove parziali contrassegnano questo percorso di cui si tiene conto per il voto globale nel momento dell'esame di stato.

2° grado

Dopo l'esito dell'esame di stato conviene seguire uno stage pratico di cancelliere (stage preparatorio, presso i tribunali e le procure). L'accesso è per concorso. La durata dello stage preparatorio è di un anno.

Contenuto dello stage pratico

a) Giurisdizione volontaria

- diritto di famiglia e delle tutele,
- diritto delle successioni,
- diritto commerciale e delle società,
- registro di commercio, registro delle cooperative, registro delle associazioni e registri matrimoniali, registro delle imprese, registri delle navi ed aeromobili,
- atti di notorietà,



- apposizione di sigilli
- preparazione di procure elettorali
- decisioni di attribuzioni della nazionalità,

b) affari penali

- esecuzione delle pene con mandato di arresto, di cattura, e di ricerca,
- autorizzazione al pagamento dilazionato di pene pecuniarie
- Decisione di esecuzione delle pene di privazione della libertà o rigetto delle pene sostitutive per il compimento di un lavoro di interesse generale,
- Pubblico Ministero davanti alla pretura o al distretto

c) affari civili

- ingiunzione di pagamento nazionale
- ingiunzione di pagamento europea,
- vendita forzata ed amministrazione forzata di immobili,
- procedure di insolvenza,
- procedure di ripartizione,
- procedure di tassazione delle spese,
- esecuzione forzata dei beni mobili,
 - pignoramento di crediti
 - protezione contro l'esecuzione forzata
 - asseverazione per la rivelazione del patrimonio
- procedure concernente gli assegni alimentari,
 - creazione e modifica di titoli alimentari
- audizione di testimoni,
- assistenza giudiziaria ,
- decisioni in materia di aiuto giurisdizionale,
- decisioni in materia di perizia,
- rilievo di decadenza,

d) attività amministrative

- direttore di cancelleria, capo del servizio,
- referente o responsabile per le risorse umane (funzionari e contrattisti)
- cassiere capo,
- superiore gerarchico della cancelleria,
- reclutamento e nomina,
- elaborazione ed esecuzione del bilancio,
- amministrazione degli edifici,



3° grado

Nomina a cancelliere con abilitazione a prendere, in qualità di organo indipendente della giustizia, delle decisioni suscettibili di ricorso davanti all'istanza superiore.

La decisione di nomina del cancelliere in quanto funzionario o impiegato è riservato ad ogni Stato e secondo la Costituzione di ogni Stato.

4° grado (facoltativo)

Continuazione degli studi fino al Master of Law ivi compreso un periodo di " référendario "

Questi studi possono essere a scelta :

- a) dopo quello di cancelliere (da 1 a 3), con possibilità di accorciare il periodo di " référendario " per il riconoscimento delle formazioni dei gradi da 1 a 2,

oppure

- b) dopo la formazione iniziale di Bachelor of Law

Contenuto degli studi

- Approfondimento delle materie giuridiche precedenti,
- Specializzazione in altri campi giuridici

Delle prove parziali accompagnano questo percorso di cui si tiene conto nella votazione globale al momento dell'esame di stato.



VI. Effetti positivi del trasferimento di compiti al cancelliere europeo

A) Lo spazio del diritto europeo cresce

Lo spazio del diritto europeo cresce sia sul territorio, per l'accettazione o l'adesione di altri paesi europei, sia intellettualmente per la ricerca di una quadro comune di riferimenti per un diritto civile europeo, l'armonizzazione crescente dei sistemi giuridici nazionali e l'approfondimento del diritto europeo. L'avvenire dell'Europa risiede nella creazione di una sfera democratica, sociale e fondata sullo stato di diritto, nella creazione di una unione sempre più stretta tra i popoli. Il mandato politico dell'unione europea in materia di giustizia che ne risulta, risiede nella **visione ordinata di un spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia** (vedere art. 3, al. 2 trattato UE ed art. 67 al. 1 trattato sul funzionamento dell'unione europea – TFUE). Sempre più cittadini dell'unione europea cercano e trovano l'accesso alla giustizia, così bene sia a livello nazionale che tra zone di confine. Se ne trova la conferma riguardo al regolamento europeo sulle notificazioni, in vigore dal 31.05.2001, il regolamento europeo sull'insolvenza, in vigore dal 31.05.2002, il regolamento sul titolo esecutivo europeo, in vigore dal 21.10.2005, il regolamento sull'ingiunzione di pagamento europeo, entrato in vigore il 12.12.2008, ed il regolamento europeo sui piccoli crediti che entrerà in vigore il 01.01.2009. L'articolo 86 del trattato prevede peraltro, per esempio riguardo al metodo di lavoro dell'unione europea, l'istituzione di una Procura europea che permetterà di promuovere **l'istituzionalizzazione giudiziaria** a livello europeo. Si può dedurre che il numero di affari di natura transfrontaliera va ad aumentare in modo sensibile. *In Europa il diritto non si ferma alle frontiere.*

L'estensione progressiva di questo spazio implica anche che le **competenze dei tribunali** vanno ad aumentare e che **le risorse della giustizia** saranno sollecitate in modo più importante. E questo, insieme al pericolo di vedere i termini di procedura estendersi, ad un deficit di equità ed infine ad una perdita di fiducia nella popolazione. Inoltre il carico di lavoro più importante dei tribunali ha delle conseguenze di bilancio pesanti che non si ripercuotono solamente sul solo bilancio della giustizia. Nella misura in cui l'unione europea poggia su un pilastro di legalità, la risoluzione di questo problema strutturale riveste praticamente un significato esistenziale. Per affrontare questa sfida, l'unione deve ricercare dei **concetti di politica giudiziaria** adeguata a sostenere l'allargamento dello spazio del diritto europeo.

La creazione di un **cancelliere europeo**, organo indipendente della giustizia, è tale concetto. Nel contesto dell'agenda giudiziaria dell'unione europea, il dibattito deve essere approfondito per vedere se la creazione di un cancelliere europeo non possa contribuire strategicamente a costruire e garantire dei sistemi giuridici efficienti. La storia giudiziaria, più che centenaria, ha mostrato per esempio in Germania, che il Rechtspfleger si rivela essere il garante sicuro e flessibile di strutture giuridiche efficienti. Il quadro eccezionale delle sue attribuzioni ne sono la prova, così come la sua



indipendenza e la sua autonomia, ed anche la sua collaborazione effettiva con altri organi dell'organizzazione giudiziaria, come per esempio i giudici ed i procuratori.

È quindi legittimo porre il *Rechtspfleger* accanto al giudice, come **2° pilastro del 3° potere**. Guy Di Vel, direttore generale degli affari giuridici del Consiglio dell'Europa diceva nel 2001 nella prefazione allo studio comparativo dell'unione europea dei Cancellieri " Statuti e funzioni del Greffier/*Rechtspfleger* ": Il cancelliere è uno dei garanti dell'efficacia della giustizia. *I suoi compiti non-giurisdizionali e giurisdizionali contribuiscono a migliorare il funzionamento della giustizia, a vegliare sul rispetto delle procedure giudiziarie e ad accelerarne il corso.* ». È da allora che conseguentemente il rapporto " Servizi giudiziari europei. Edizione 2008 (dati 2006) " della Commissione europea per l'efficacia della Giustizia (**CEPEJ**) dedica al **Rechtspfleger** un capitolo proprio (CEPEJ rapporto citato alle pagine 83 e ss.). Vi sono menzionati 12 paesi europei dove i *Rechtspfleger*, rispettivamente cancellieri o professioni simili, contribuiscono al funzionamento ed all'efficacia della giustizia nello spazio del diritto europeo. Sono menzionati la Germania, l'Austria, La Bosnia-Erzegovina, la Croazia, il Repubblica Ceca, l'Estonia, l'Ungheria, l'Islanda, la Polonia, la Slovacchia, la Spagna e la Svizzera. Dal punto di vista dell'unione europea dei Cancellieri conviene aggiungere la Francia, la Danimarca, la Norvegia, La Romania, la Svezia, la Finlandia, il Belgio, l'Italia, il Lussemburgo, i Paesi Bassi ed il Portogallo. Peraltro dal punto di vista dell'unione europea dei Cancellieri bisogna menzionare i suoi membri associati, il Marocco, il Giappone e la Tunisia. La Turchia sta riflettendo di creare il *Rechtspfleger* in qualità di organo indipendente della giustizia. *Lo spazio del diritto europeo cresce e anche lo spazio per la creazione di un cancelliere europeo.*

B) Il trattato di Lisbona, nuovo riferimento per una politica giudiziaria

Il trattato di Lisbona firmato il 13 dicembre 2007 dai Capi di stato e di Governo dei 27 paesi membri rappresenta il riferimento più importante di politica giudiziaria e dell'integrazione europea. L'unione europea manifesta tra gli altri la sua intenzione di una collaborazione ancora più stretta. Un'attenzione particolare deve essere indirizzata al fatto che il trattato di Lisbona, all' articolo 3, e 2 (trattato UE), menziona un'organizzazione dello spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia, prima dell'instaurazione del mercato interno giusto l'articolo 3 al. 3 del trattato europeo. Ciò giustifica non solo i successi giudiziari e i progressi del passato. ma deve essere visto anche come una valorizzazione ed una missione per l'avvenire, del diritto in Europa. L'evoluzione degli ultimi 10 anni e la costruzione di strutture basate sullo stato di diritto in Europa orientale, hanno dimostrato che il diritto si sviluppa sempre più " verso un insieme del cambiamento " (Marco Leonhard, „perché l'avvenire appartiene all'Europa“ pagina 65) **Il cambiamento** significa anche che i sistemi giudiziari devono essere più reattivi e flessibili. A questo riguardo **il Rechtspfleger** si è rivelato essere un vettore particolarmente importante tenuto conto della sua formazione universale e qualificata e dell'aiuto particolarmente importante che porta in seno alla giustizia, nell'occorrenza accanto al giudice e rispettivamente del procuratore e del notaio. Il vasto quadro delle sue attribuzioni, le sue responsabilità ed il suo statuto permettono al *Rechtspfleger* di regolare una grande parte degli affari che arrivano nei tribunali, le procure, i servizi amministrativi.



Inoltre il trattato di Lisbona prevede la messa in opera di una **cooperazione semplificata rafforzata** come elemento complementare di integrazione (vedere art. 20 trattato UE in relazione all'articolo 326, trattato funzionamento UE). La cooperazione più stretta è possibile in tutti i campi politici e dunque in modo rafforzata nel campo della cooperazione giudiziaria. Attualmente (agosto 2008) 9 Stati membri dell'unione hanno dichiarato di essere pronti ad una cooperazione più stretta in materia di divorzio. La cooperazione giudiziaria negli affari civili e penali è regolata dagli articoli 81 e 82 del trattato sul funzionamento dell'UE.

Se sempre più cittadini cercano e trovano il diritto e la giustizia, i sistemi giudiziari di ogni stato **comunicano** ugualmente tra loro in modo maggiore e in proporzioni tali che la giustizia si trova di fronte a sfide importanti. Occorre così citare **la costruzione della rete giudiziaria europea**, l'attuazione di **portali giuridici** europei e la creazione di **atlanti giuridici europei**. In un comunicato stampa della commissione europea del 23 giugno 2008, il vicepresidente della commissione, Jacques Barrot, affermava che la rete giudiziaria europea deve beneficiare di un nuovo quadro giuridico e di mezzi complementari. Inoltre Jacques Barrot dichiarava: " Le rete giudiziaria europea, in materia civile e commerciale, è il mezzo privilegiato per fare veramente e concretamente dell'Europa, un spazio di giustizia in materia civile in cui le autorità ed i giudici degli Stati membri collaborano efficacemente tra essi. *Uno spazio che costruiamo passo dopo passo, pietra dopo pietra, al servizio dei nostri concittadini*".

Bisogna menzionare anche i piani che mirano al rafforzamento **dell'istituzionalizzazione** (come il progetto di procura europea, vedere art. 86 trattato funzionamento UE). Passo dopo passo **il carattere sovranazionale della giustizia** deve essere attivato in Europa, ciò provocherà delle nuove sfide perchè le risorse della giustizia sono limitate. Un carico di lavoro sempre più importante dei tribunali ne è la conseguenza. L'introduzione del **cancelliere europeo** è a questo riguardo un fattore importante di stabilizzazione dei sistemi giudiziari. Infine a causa del carattere sovranazionale che si vuole dare alla giustizia, si può constatare fin da ora che certi compiti non sono più obbligatoriamente tenuti da un giudice o un procuratore. È tanto più vero che un campo che il giudice si riserva, non sarebbe più giustificato e che per il surplus, la prassi dei tribunali di certi paesi membri, riserva al Rechtspfleger al suo posto in seno alla **comunione tra i sistemi giudiziari**. Ciò garantisce non solo un contributo importante alla realizzazione del diritto, ad un'integrazione giuridica dei paesi membri che hanno aderito, ma anche un contributo ad un funzionamento unificato del mercato interno. L'articolo 81 al. 2 del trattato del funzionamento dell'UE lo esprime chiaramente nella misura in cui mantiene una **connessione tra giustizia efficace e funzionamento senza pastoie del mercato interno**. Secondo il trattato di Lisbona l'unione europea costituisce sempre, uno spazio particolare di diritto in cui gli ordini e le **tradizioni giuridiche** devono essere rispettati (vedere articolo 67 al. 1 trattato funzionamento UE). In una storia più che centenaria e fruttuosa, **il Rechtspfleger** è diventato parte integrante della tradizione giuridica europea, ma anche una tradizione che costituisce un potenziale importante per il futuro, anche nel contesto del trattato di Lisbona.



C) Garantire un migliore accesso dei cittadini dell'unione europea alla giustizia - Access to justice.

L'articolo 67 al 4 (trattato funzionamento UE) prevede che l'unione **facilita l'accesso al diritto**. Questo sforzo dell'unione di assicurare al cittadino un migliore accesso al diritto, si trova già nel programma dell'Aia che prevede il rafforzamento della libertà, della sicurezza e del diritto nell'unione europea e che è stato adottato il 4-5 novembre 2004 (ABI C 53 della 3.3.2005 pagina 1). L'unione è chiamata per questo fatto a sviluppare una cooperazione giudiziaria negli affari civili e penali ed a prendere delle misure che devono garantire un **accesso effettivo al diritto**, art. 81 al. 2, e trattato funzionamento EU. Parimenti il progetto presentato il 23.06.2008 a Bruxelles dalla commissione europea per decisione del Parlamento e del Consiglio in vista di una modifica della decisione 2001/470/CE del Consiglio che porta all'istituzione della rete giudiziaria europea in materia civile e penale, porta tra gli effetti un migliore accesso alla giustizia transfrontaliera. Ed è legata la problematica della realizzazione dell'accesso al diritto -**access to justice** - nella pratica.

Il rapporto n° 292 dell'euro-barometro della commissione europea, pubblicata nell'aprile 2008, ha dimostrato che, attualmente, più della metà degli europei sono del parere che, l'accesso tra zone di confine alla giustizia, si fa difficilmente (euro-barometro n° 292 pagina 6). Perciò il 74% degli europei sono favorevoli alle misure complementari a livello dell'unione europea per facilitare l'accesso dei cittadini europei alla giustizia. In questo contesto bisogna menzionare ciò che ha scritto Guy Di VEL, direttore generale degli affari giuridici del Consiglio dell'Europa, nel 2001 nella prefazione allo studio comparativo dell'EUR: "parimenti il cancelliere gioca un ruolo essenziale di intermediario tra il pubblico ed i giudici, permettendo così un migliore accesso dei cittadini alla giustizia " Una conoscenza della situazione dei **cancellieri** dimostra che nessuna altra attività è legata tanto strettamente quanto quella del giudice e del cancelliere. Di più il Rechtspfleger è, nella maggior parte degli affari che tratta in qualità di organo indipendente ed autonomo dall'organizzazione giudiziaria, quello che dà accesso al diritto in modo primario ed immediato, **l'intermediario tra il cittadino ed il diritto**. Il Rechtspfleger si è rivelato tanto utile su un piano giuridico, sociale e nelle procedure giudiziarie che sono a lui riconducibili, che il cittadino **non ha obbligo di rivolgersi ad un avvocato** (giustizia diretta). In questo modo il cittadino beneficia di un accesso più veloce, meno complesso e meno oneroso ai suoi diritti, ciò che, precisamente in materia di giurisdizione volontaria, riveste un'importanza centrale. In questa materia il cittadino è il padrone della procedura, dà l'impulso per impegnarla, fissandone l'obiettivo e la fine.

In questo campo, ma anche in tutti gli altri, conviene evitare un **asimmètria della informazione** tra i cittadini e la ricerca del diritto.

In questo contesto **il Rechtspfleger** si rivela un concetto di politica giudiziale in armonia con l'agenda dell'unione europea che, nell'articolo 1 trattato UE si definisce sempre più come un'unione stretta tra i popoli europei e nella quale le decisioni devono essere prese **sempre più vicini ai cittadini ed in modo pubblico**. Se si dà un'occhiata sulla pratica giudiziaria ci si accorge che le procedure effettuate e messe in essere dai Rechtspflegers sono contrassegnate dall'immediatezza per il cittadino. In ogni



fase della procedura il Rechtspfleger **dialoga** con l'accusato -non si può essere vicini al cittadino più di così e con immediatezza di informazione. Il Rechtspfleger contribuisce così a sostenere la posizione del cittadino e contribuisce ad aiutarlo a recuperare il suo denaro, rilascia dei certificati che gli permettono di provare i suoi diritti di successione, prende delle decisioni che permettono il l'inizio dell'esecuzione forzata, tiene i registri pubblici che il cittadino può consultare, fissa delle indennità e dirige i funzionari.

Da ciò appare conseguente l'inizio di consultazioni per la creazione di un **cancelliere europeo** che potrebbe contribuire notevolmente a garantire l'accesso alla giustizia.

D) Mirare a una maggiore fiducia del cittadino europeo nella giustizia - Fiducia pubblica

Secondo l'**euro-barometro n° 290** della commissione europea, pubblicata nel giugno 2008, il 76% degli europei sono del parere che i paesi membri devono fare sforzi più importanti nello scambio di notizie giudiziarie e di polizia. In linea generale generale i cittadini non si sentono sufficientemente informati sui temi che sono in rapporto con la creazione di uno spazio di libertà, di sicurezza e di diritto (cf euro-barometro n° 290 pagina 32). Mentre la maggioranza dei cittadini si augura attualmente di non avere maggiori **informazioni** sugli altri campi politici, quello concernente la giustizia presenta un'altra immagine. L'euro-barometro N° 290 fornisce un dato sull'interesse maggiore dei cittadini per ottenere più di notizie sui seguenti temi: da una parte sulla protezione e la difesa dei diritti dell'uomo, ma anche dall'altra parte sulla **qualità della giustizia** (cf euro-barometro a pagina 32): „Le aree dove le persone sono interessate di più nel ricevere ulteriori informazioni sono la promozione e la protezione dei diritti essenziali, inclusi i diritti dei bambini e la qualità della giustizia“

Parallelamente il rapporto della **CEPEJ 2008**, Sistemi giudiziari Europei, prende in considerazione la **pubblica fiducia** dei cittadini nei loro sistemi giudiziari (cf pagina 60). Da ciò discende anche di cercare dei concetti di politica giudiziaria che siano adatte, tenuto conto della loro vicinanza particolare ai cittadini, a suscitare una maggiore soddisfazione nella giustizia. Quello che suscita maggiormente la pubblica fiducia, suscita generalmente un più grande grado di accettazione in seno all'Unione. Il cittadino si sente più sicuro quando accede più velocemente ai suoi diritti. La risposta risiede anche nell'istituzione di un **cancelliere europeo** che, in quanto attore dell'organizzazione giudiziaria, opera vicino al cittadino. Le attribuzioni che gli sono affidate, la sua indipendenza e la sua autonomia ne sono la prova e gli conferiscono un posto particolare in seno alla giustizia, ma anche un posto particolare vicino ai cittadini. Questo contribuisce infine anche alla riuscita del progetto europeo.

E) Valutazione della giustizia - evitare le disfunzioni

Questo è contraddetto da una pratica giudiziaria che è contrassegnata da un **sovraccarico permanente e di termini di procedure molto lunghe**, generatori di deficit di equità. Da questo fatto



risultano non solo dei danni economici importanti ma anche una perdita di fiducia nella popolazione. **L'articolo 6 della convenzione europea dei diritti dell'uomo** prevede che ciascuno ha diritto a difendere la sua causa davanti ad un tribunale indipendente ed imparziale ed in un termine ragionevole. In caso di violazione, si tratta di una violazione dei diritti dell'uomo che conduce a richieste di risarcimento. In questo contesto bisogna dire che 44 paesi europei dispongano di un sistema di compenso legale per rimediare a queste **disfunzioni giudiziali** (Rapporto CEPEJ Edizione 2006, European Judicial Systems, pagine 67 e ss). La corte europea può condannare anche gli stati membri a danni-interessi quando constata una durata della procedura esagerata. Questo può condurre anche all'interrogativo sull'opportunità dell'istituzione del **cancelliere europeo** che potrebbe contribuire ad evitare le disfunzioni, a garantire una durata di procedura ragionevole e così diminuire il pagamento dei **compensi**. Perché l'istituzione di un **cancelliere europeo** permette ai giudici ed ai procuratori di concentrarsi sui loro compiti essenziali, nel caso specifico il compito di dare il diritto e il perseguimento effettivo di pene che garantiscono il diritto alla giustizia e permettono di ristabilire la fiducia dei cittadini nella loro giustizia. Questo è particolarmente evidente nei **contenziosi di massa** in materia di esecuzione forzata, come le ingiunzioni di pagamento nazionali o europee, nel campo della tenuta dei registri pubblici (Registro di commercio e libro fondiario). L'ingiunzione di pagamento permette, per esempio, di regolare numerosi affari civili che alleggeriscono il compito dei giudici. Tenuto conto della sua ampia formazione e del largo quadro dei suoi compiti, il *Rechtspfleger* si è rivelato particolarmente adatto a partecipare alla realizzazione veloce di riforme innovative in seno alla giustizia. Nella misura in cui i compensi finanziari raggiungono degli importi esorbitanti in caso di procedure troppo lunghe, si possono realizzare anche delle economie di bilancio. **La raccomandazione n° R (86)12** del comitato dei ministri del **Consiglio d'Europa**, concernente misure di prevenzione e riduzione dell'eccessivo lavoro nei tribunali, adottata il 16 settembre 1986 è complementare. Tenuto conto del numero crescente di affari davanti ai tribunali, del pericolo di una durata di procedura troppo lunga e del grande carico di lavoro dei giudici per compiti non-giurisdizionali, la raccomandazione inviata ai paesi membri fa menzione di una riflessione al fine di portare ad un trasferimento di tali compiti ai funzionari di giustizia qualificati, sul modello del *Rechtspfleger* tedesco ed austriaco. L'idea del cancelliere europeo è legata a questa idea, un'opzione con una **competenza di valutazione** elevata nello spazio di libertà, di sicurezza e di diritto. Parallelamente l'istituzione di un cancelliere europeo contribuisce alla creazione di strutture giuridiche solide e flessibili che permettono un equilibrio giudiziario con obiettivi precisi. *Affidare più funzioni ai Rechtspfleger è un mezzo per risolvere in modo effettivo le disfunzioni.*

F, L'efficacia della giustizia-effetto di sinergia

Infine non basta mettere in luce le competenze di valutazione del cancelliere europeo, ma anche gli **effetti di sinergia** che sono legati all'istituzione del **cancelliere europeo**. La storia del *Rechtspfleger* tedesco può servire da esempio perché è legata strettamente alla storia delle **riforme della giustizia**. *La storia del Rechtspfleger tedesco è la storia della valutazione della giustizia*. Nei periodi di bilanci ridotti lo sviluppo del *Rechtspfleger* è stato accelerato particolarmente. Così facendo non si è creato



un contrappeso al giudice, ma un momento di equilibrio complementare e meno oneroso. I Giudici ed i Rechtspfleger hanno il dovere di aiutare il cittadino a trovare i suoi diritti. L'istituzione del Rechtspfleger apre per la giustizia la possibilità di opporsi allo " spreco sfrontato nei tempi di giudizio ", (Adikes nel 1906). Bisogna sottolineare in particolare che i giudici sono occupati da una molteplicità di compiti e di contenziosi di massa che non rientrano nei compiti giurisdizionali propri, ma più nella prevenzione e nell'assistenza giudiziaria ed a questo riguardo bisogna, per esempio, annoverare i compiti che rientrano della giurisdizione volontaria e dell'esecuzione forzata. Nell'ottica di una giustizia efficace, dinamica e meno cara, è necessario che i giudici si concentrino sulle decisioni contenziose e della giustizia penale e deleghino dei compiti che non sono necessariamente giurisdizionali, ai funzionari qualificati, come per esempio il Rechtspfleger. La stessa cosa è valida per i procuratori. Si possono così trovare alcune **sinergie** trasferendo dei compiti non giurisdizionali ai Rechtspfleger che si rivelano essere un'alternativa meno cara che non il reclutamento complementare di giudici. In questo modo, inoltre, i giudici . possono dedicarsi ai compiti giurisdizionali effettivi ed essere adibiti nei campi dove i carichi di lavoro sono particolarmente pesanti. E' da sottolineare un effetto sul bilancio nella misura in cui si evita il reclutamento di giudici supplementari. Di più un trasferimento completo di compiti al Rechtspfleger permette di sopprimere le riserve di trasferimento e le doppie imbarazzanti competenze, responsabili di confusione nelle procedure e nei processi di organizzazione in seno ai tribunali. In questo modo si possono ottenere sinergie se si tende ad una maggiore **economia nelle procedure.**



VII. Conclusioni

L'unione europea dei Cancellieri raccomanda ai ministri della giustizia degli Stati dell'unione europea, sulla base della raccomandazione n° R(86)12 del comitato dei ministri, ai paesi membri, concernente le misure di natura tale da evitare e ridurre il sovraccarico di lavoro dei tribunali (adottata dal comitato dei ministri il 16 settembre 1986 all'epoca della 399° sessione dei delegati dei ministri conformemente all'articolo 15b degli statuti del Consiglio dell'Europa) e sulla base dei risultati del CEPEJ (Commissione europea per l'efficacia della Giustizia) di trasferire dei compiti giurisdizionali ed amministrativi ai funzionari di giustizia di grado elevato e di creare un profilo professionale conforme a questo libro verde. Questo contribuisce ad una giustizia più efficace e più vicina ai cittadini.

Nella misura in cui questi compiti non rientrano nella giurisdizione, questo profilo professionale può essere sostitutivo di altre istituzioni (per esempio i notai).

Inoltre l'unione europea dei Cancellieri raccomanda, conformemente ai risultati della conferenza dei ministri dell'educazione a Bologna nel 1999, di armonizzare la formazione giuridica presso le scuole superiori conformemente al progetto di questo libro verde. Ciò servirà ad un'armonizzazione della qualificazione del profilo professionale unificato di cancelliere europeo.