



ASSOCIAZIONE NAZIONALE MAGISTRATI
UNITÀ PER LA COSTITUZIONE

DAL SUD VERSO L'EUROPA

a cura di
Antonio Balsamo e Mariano Sciacca

Coordinamento editoriale a cura di *Mariano Sciacca*

INDICE

Dal Sud verso l'Europa	pag. 5
<i>Francesco Mannino</i>	
Il ruolo del prossimo CSM	pag. 9
<i>Marcello Matera</i>	
La lotta alla mafia - dopo l'arresto di Provenzano	pag. 17
<i>Giuseppe Pignatore</i>	
La illegalità di tipo mafioso, la corruzione, la "legalità debole"	pag. 21
<i>Guido Lo Forte</i>	
Una priorità fondamentale per la legittimazione del sistema-justizia italiano: reintrodurre nel CSM la Commissione Antimafia	pag. 31
<i>Antonio Balsamo e Giuseppe Creazzo</i>	
Il coordinamento organizzativo tra uffici requirenti e giudicanti	pag. 35
<i>Alessandra Puglisi</i>	
Ripensare la scuola della magistratura neutralizzando le insidie della "controriforma"	pag. 39
<i>Antonio Balsamo e Sandra Recchione</i>	
Informatizzazione giudiziaria a Sud: un'esperienza possibile	pag. 45
<i>Mariano Sciacca</i>	
Esecuzione penale esterna in Calabria	pag. 53
<i>Alberto Liguori</i>	
Aspetti illiberali della disciplina penale sull'immigrazione	pag. 61
<i>Vincenzo Saitò</i>	
Quale futuro per la giustizia penale minorile?	pag. 67
<i>Caterina Chinnici</i>	
La mobilità	pag. 71
<i>Vincenzo Saitò</i>	
La questione stipendi; argomento tabù	pag. 73
<i>Andrea Ursino</i>	

DAL SUD VERSO L'EUROPA

Francesco Mannino

Al termine del giro elettorale in Sicilia, Calabria e Puglia emerge una realtà di uffici giudiziari afflitti da difficoltà e problemi peculiari, tipici di queste regioni, oltre a quelli che usualmente caratterizzano lo spaccato giudiziario italiano.

Difficoltà di amministrare giustizia ed attuare il controllo di legalità in terra di mafia, dove la criminalità organizzata gestisce o controlla l'economia locale, attua una giustizia parallela in tempi più rapidi di quella dello Stato e vi è il rischio che la società accetti tale situazione come un dato di fatto ineluttabile.

Problemi di gestione dei ruoli qualitativamente e quantitativamente onerosi che rendono impossibile la definizione dei processi in tempi ragionevoli, con evidenti rischi disciplinari, cui si aggiungono le difficoltà legate alle improvvise emergenze giudiziarie, quali quelle conseguenti al fenomeno immigratorio che ha scelto la Sicilia come varco d'ingresso e smistamento per le nazioni europee.

Problemi di composizione dei collegi nei piccoli Tribunali, per le incompatibilità, per la difficoltà di utilizzazione della magistratura onoraria e, soprattutto, per le croniche scoperture degli organici, già sottodimensionati, composti, per la gran parte da uditori di prima nomina che assumono le funzioni giudiziarie nella prima sede di servizio ma che, provenendo da altre città e altre regioni, nella quasi totalità, tendono a farvi rientro, dando luogo ad una mobilità continua, ciclica e difficile da controllare, seppur prevedibile.

Problemi legati alle scelte professionali e di vita dei colleghi provenienti da altre sedi, che vengono affrontati anche con sacrifici personali ed economici non indifferenti.

Emerge una realtà giudiziaria in cui la giurisdizione può essere esercitata principalmente grazie alla disponibilità ed alla professionalità di

un'altissima percentuale di magistrati che, lontano dai riflettori e tra le carenze di mezzi e personale, azzerano la loro vita privata per dedicare tempo, forze ed impegno alla vita lavorativa.

Emerge l'aspetto confortante di una magistratura che ha coscienza dei problemi e delle difficoltà e si adopera per affrontarli e cercare di risolverli, abbandonando il piangersi addosso tipico di altri tempi e di altre generazioni, e di una società sempre più decisa a condurre una battaglia morale e civile, sin dalle giovani generazioni, contro la illegalità.

E si vedono segnali positivi.

La cattura di Provenzano fa capire che non ci sono primule rosse inafferrabili e ci fa domandare quale sarà il futuro dell'azione di contrasto alla mafia.

Si è evidenziata l'importanza di analizzare i costi della criminalità, cioè dell'incidenza, per gli imprenditori e per l'economia locale, dei maggiori oneri economici e finanziari (oltre che di immagine e di richiamo per gli investimenti) legati a fenomeni di criminalità organizzata ed al pericolo conseguente ai delitti dalla stessa posti in essere (usura, estorsioni, danneggiamenti); il monitoraggio della situazione, provincia per provincia, consente di implementare l'attività dei comitati antiracket e non solo di soccorrere economicamente gli imprenditori in difficoltà sottoposti a usura e taglieggiamenti ma di intervenire, in prevenzione, sul tessuto economico locale.

La destinazione a scopi sociali dei patrimoni sequestrati e confiscati a mafiosi e la loro assegnazione ad imprese già vittime della criminalità organizzata ha l'effetto non solo di reimmettere nel circuito economico beni e ricchezze fruibili da tutti e di sottrarre al crimine risorse e fonti di finanziamento ma anche di infondere ai cittadini fiducia e la convinzione che il delitto non paga, con un conseguente aumento del tasso di legalità nel meridione.

L'immissione negli organici degli uffici giudiziari meridionali di un sempre maggiore numero di uditori provenienti da sedi centro-settentrionali, dotati di grande entusiasmo, di notevole bagaglio professionale e di un nuovo e differente patrimonio ideologico e culturale, comporta un approccio innovativo alle problematiche sociali del fenomeno criminale e

delle metodiche di comprensione e lotta dello stesso, un confronto con le tradizionali analisi e forme di contrasto ed una verifica della efficacia delle stesse o della necessità di un loro aggiornamento.

Le innovazioni tecnologiche ed informatiche, le nuove esperienze organizzative e la sperimentazione del processo civile telematico, non solo in Tribunali medio grandi del meridione come quelli di Catania e Bari ma anche in un piccolo tribunale come quello di Lamezia, dimostrano che anche nel meridione possono essere attuati, con successo, un nuovo modo di gestire il processo civile, una nuova cultura dell'organizzazione del lavoro del Giudice, dei servizi di cancelleria e, quindi, degli uffici giudiziari.

Pur tra tante difficoltà, ci sono nuovi stimoli per andare avanti, tenendo presente che il sud può e deve essere sempre meno sud ed allinearsi alla realtà europea. Essere interprete di una nuova cultura di fare giurisdizione, all'avanguardia non solo in Italia, ma anche in Europa.

IL RUOLO DEL PROSSIMO CSM

Il nuovo progetto consiliare va impostato su alcune precondizioni, culturali e di organizzazione.

Marcello Matera

Il Consiglio deve essere un organismo di servizio di tutti i magistrati e per tutti i magistrati.

Occorre evitare che si crei, a livello informativo e nella trattazione delle pratiche, un deficit di trasparenza, un diaframma fra CSM e giudici, affinché il Consiglio non diventi un'istituzione soffocante, lontana, burocratizzante.

Bisogna ridare efficienza a tutte le procedure ordinarie, affinché la decisione venga presa in tempi ragionevoli. Il ritardo, soprattutto nell'espletamento dei concorsi, danneggia l'efficienza degli uffici e determina una forte disaffezione nei confronti dell'Istituzione consiliare.

Occorre, poi, abbandonare quel manicheismo correntizio decisionale che porta alla contrapposizione fra categorie del buono e del cattivo, del bene e del male, dove l'appartenenza al gruppo costituisce requisito nascosto ed abnorme di preferenza per orientare le scelte. Scelte che, invece, dovrebbero svilupparsi su percorsi motivazionali assolutamente identici a quelli usati dal giudice nell'applicazione della legge. Talune vicende consiliari, apparse di pura ottizzazione, sono state un danno grave ed hanno determinato sfiducia nel sistema dell'autogoverno.

Unità per la Costituzione, pur nel rispetto della autonomia dell'Istituzione, si adopererà e vigilerà perché questi obiettivi si realizzino.

La insufficienza funzionale del CSM dopo la riduzione del numero dei componenti è nelle cose. Essa crea un diffuso scontento nei colleghi, che chiedono tempi più celeri nella risposta alle esigenze degli uffici e delle persone.

La legge elettorale attualmente in vigore venne emanata per spezzare la cultura unitaria della giurisdizione e, con essa, la credibilità dell'organo costituzionale che, assicurando il governo autonomo, rende plastica l'esistenza di quella cultura. Il ritorno al numero dei componenti antecedenti

te deve costituire una richiesta primaria.

Al tempo stesso, poiché tale obiettivo dovrà venire da una complessiva legge di riforma del sistema elettorale, Unità per la Costituzione si impegnerà per ottenere il ritorno a forme autentiche di proporzionalismo anche interne alle categorie di giudici, limitando la rappresentanza della Corte di cassazione ai due componenti attualmente previsti, che già vanno ad aggiungersi a quelli di diritto.

Un'attenzione particolare dovrà essere dedicata alla situazione giuridica dei magistrati segretari e di quelli addetti all'ufficio studi, che con l'approvazione della riforma dell'Ordinamento rischiano di essere forzosamente rimessi in ruolo. Occorre, invece, affermare con convinzione che la loro funzione di supporto al Consiglio è fondamentale perché lo stesso possa continuare coerentemente a ragionare con gli strumenti logici e tecnici di matrice giudiziaria.

Per una normazione secondaria più attuale e moderna

Unità per la Costituzione affida al prossimo CSM un ruolo propulsore nel cambiamento.

È urgente una riorganizzazione del sistema della normazione secondaria, atteso che la realtà delle circolari, oggi, è quella di tesi di difficile lettura e disorganica sistemazione. La normativa consiliare dovrà assumere connotati più attuali e moderni, a maggior ragione se necessitati dalla vicenda ancora in itinere della riforma dell'Ordinamento Giudiziario.

Ferma restando la necessità di operare perché si giunga all'abrogazione della legge n. 150 e dei relativi decreti delegati - è evidente che occorre essere preparati alla eventualità di dovere regolare le situazioni ed i rapporti che il legislatore ha fatto oggetto della riforma. Il CSM dovrà essere pronto a difendere le prerogative costituzionali dei magistrati attraverso una normazione secondaria che si ispiri alla Costituzione: dovrà, quindi, improntare l'attività paranormativa che gli è propria al rispetto della Costituzione e non alla lettera della legge che la viola. È, questa la particolare sfida che, insieme alla completa riscrittura della normazione secondaria, dovrà affrontare il prossimo Consiglio, in mancanza di risposte della politica alle attese dei magistrati.

Per una nuova cultura dell'organizzazione negli uffici giudiziari

Il recupero di efficienza del servizio giustizia passa anche attraverso una significativa innovazione delle capacità organizzative dei magistrati e, principalmente, dei capi degli uffici giudiziari.

Occorre migliorare la nostra cultura dell'organizzazione, studiando e realizzando progetti di lavoro per gli uffici giudiziari con la piena consapevolezza che alla funzione di coordinamento compete non solo ripartire il lavoro tra i magistrati ma anche stabilire un rapporto funzionale e ragionato tra flussi e tempi di lavoro, prevedendo e prevenendo le criticità.

Sviluppare la cultura dell'organizzazione negli uffici giudiziari vuol dire:

- studiare protocolli organizzativi per le varie tipologie degli uffici giudiziari;
- organizzare specifici e periodici corsi, a frequenza obbligatoria, per i magistrati che svolgono funzioni direttive e semidirettive negli uffici giudiziari;
- valorizzare l'attività dei magistrati referenti per l'informatica, per adeguare l'organizzazione degli uffici e la metodologia di lavoro dei magistrati alle innovazioni tecnologiche ed ai nuovi software e verificare la congruità delle dotazioni hardware e di personale;
- valorizzare l'attività delle commissioni flussi presso i consigli giudiziari, per un periodico ed effettivo monitoraggio dei carichi di lavoro quantitativi e qualitativi, individuali e di sezione, e delle criticità all'interno degli uffici, per valutare, con le opportune comparazioni, l'adeguatezza dell'organico e garantire, così, una tempestiva risposta alla domanda di giustizia;
- verificare l'efficacia del progetto organizzativo degli uffici giudiziari e i risultati ottenuti;
- predisporre agili procedure di adeguamento delle tabelle alle criticità sopravvenute, evitando, in caso di provvisoria esecutività delle variazioni tabellari, che chi abbia presentato osservazioni ottenga ragione quando ormai è venuto meno l'interesse.

Per un nuovo modello di dirigente

Essere magistrato dirigente significa possedere dei requisiti specifici da

valutare in relazione alla dimensione (piccolo, medio, metropolitano) ed alla specificità funzionale (requirente, giudicante, di merito, di legittimità, minorile, lavoristico, di sorveglianza) dell'ufficio da ricoprire. Pur rifiutando la nozione di managerialità mutuata dall'organizzazione di impresa, bisogna tuttavia riconoscere che il lavoro del dirigente giudiziario è un <particolare> mestiere del giudice: un mestiere che comporta certamente un buon bagaglio di conoscenze giuridiche ma che necessita anche di profili attitudinali non sempre ricorrenti e che vanno, da un lato, stimolati attraverso la formazione, dall'altro, ricercati attraverso una seria selezione che abbandoni il vecchio retaggio della nomina a dirigente come premio dovuto alla carriera del magistrato.

In quest'ottica è, innanzitutto, da auspicare che i gruppi rappresentativi delle diverse esperienze correntizie sappiano ritrovare un'etica comune attraverso l'individuazione di un modello di dirigente realmente condiviso, abbandonando logiche numeriche di appartenenza e derive manicheiste.

Il potere di scelta del Consiglio Superiore della Magistratura deve fondarsi su criteri obiettivi di valutazione predeterminati, all'interno dei quali l'anzianità potrà soltanto concorrere con i profili attitudinali: nella nomina dei dirigenti andranno, quindi, prioritariamente considerate la capacità organizzativa del singolo e la sua eventuale maggiore attitudine, che possono prescindere dalla maggiore anzianità.

Occorre poi creare un sistema di valutazione differenziata a seconda dell'incarico direttivo da assegnare, parametrato sulla dimensione della sede giudiziaria di riferimento.

La previsione di una serie di profili valutativi che fin dall'inizio della carriera tendino ad evidenziare le caratteristiche richieste (organizzazione delle risorse, iniziative assunte in materia di buone prassi) - senza però che ciò costituisca uno stimolo indotto ad orientare il percorso professionale del giovane magistrato per la funzione di dirigente - potrebbe essere un primo passo di formazione e selezione del dirigente. In quest'ottica appare indispensabile procedere ad un ampliamento delle fonti di conoscenza sugli specifici punti della capacità di gestione delle risorse e dei rapporti con enti esterni al personale di magistratura.

Va poi valorizzato, come criterio preferenziale di scelta, quantomeno per la dirigenza di uffici non fortemente specializzati, il dato della pluralità di esperienze professionali maturate, che va privilegiato in ragione delle maggiori conoscenze sistematiche acquisite.

L'audizione obbligatoria da parte del Consiglio Superiore della Magistratura, quantomeno per uffici direttivi di sedi giudiziarie di aree metropolitane, con la richiesta di individuare una pianificazione del lavoro per obiettivi (efficienza, iniziative di complemento, rapporti con le istituzioni), dovrebbe essere un'ulteriore fonte di conoscenza da valorizzare.

Per una nuova valutazione di professionalità

Il sistema attuale di valutazione della professionalità, anche per come concretamente attivato ed esercitato dalle prassi, è obiettivamente insoddisfacente e presenta punti deboli che non consentono di far emergere adeguatamente i singoli aspetti dell'attività svolta, di apprezzare come sarebbe necessario le doti e le capacità del magistrato e, quindi, di condurre ad una valutazione rigorosa e completa capace anche di incentivare gli aspetti professionali più positivi.

La riforma dell'ordinamento giudiziario non ha fornito la risposta giusta.

All'anacronismo restauratore, oltre all'effetto di macchinosità e di freno all'efficienza del servizio del metodo concorsuale, si affiancano i limiti: 1) di un'inaccettabile dicotomia tra magistrati dalla carriera accelerata rispetto a quelli che non vi accedono, quasi che non debba essere comune un alto livello di professionalità per tutti; 2) di un'asfittica concentrazione del momento valutativo sulla capacità teorica del magistrato, mentre a formare oggetto di verifica deve essere la pluralità dei segmenti che attestano la sua professionalità sul versante dell'esercizio equilibrato della funzione, con matura e responsabile consapevolezza della propria indipendenza e con assoluta fedeltà ai valori costituzionali.

A tal fine, Unità per la Costituzione ribadisce che deve essere riconosciuta significativa priorità ai titoli giudiziari rispetto ai titoli scientifici. La valutazione della professionalità del giudice è diversa da quella del professore o dell'avvocato: dunque, il mito del titolo scientifico deve essere

abbandonato. Il giudice ha diritto di esprimere il suo pensiero anche nella letteratura giuridica, ma la sua attività è altro e la dimostrazione della sua attitudine deve essere tratta essenzialmente dall'apprezzamento per il suo lavoro.

Per un concreto e rigoroso esercizio della giurisdizione disciplinare

La sovrapposizione delle fattispecie disciplinari a quelle processuali da parte del nuovo Ordinamento è nota. Essa va rifiutata nei fatti.

Va chiarito che un'attenta rilettura del ruolo e della funzione della motivazione può limitare il pericolo, ma in ogni caso va respinto con forza ogni attacco alla libertà di interpretazione del giudice. Su questo punto occorre essere fermissimi: la giurisdizione è interpretazione o non è. Ed il cammino liberale delle idee ha dimostrato che la paura delle Corti che interpretano non appartiene alle democrazie, le quali sanno che la giurisprudenza è oggettivamente sperimentazione e ricerca di forme sempre nuove di organizzazione della vita associata.

Quanto ai doveri di diligenza, il C.S.M. dovrà iniziare una attenta riflessione sulla effettiva attendibilità dei criteri di misurazione dell'attività del magistrato; in quest'ottica appare auspicabile l'individuazione di standards minimi di produttività che tengano conto della funzione esercitata e delle condizioni locali rapportate a quelle esistenti su tutto il territorio nazionale. Si tratta di individuare, in un rapporto di leale collaborazione con le strutture del Ministero della Giustizia, con la collaborazione dei capi degli uffici e dei consigli giudiziari, strumenti attraverso i quali possa essere determinata per ciascuna funzione giudiziaria un parametro numerico di ruolo medio al quale poi dovrà corrispondere uno standard minimo di produttività uniforme su tutto il territorio nazionale.

Unità per la Costituzione sarà attenta alla questione morale del giudice.

Essa non deve in alcun modo tradursi in una limitazione del suo modo di pensare, né favorire forme di controllo che la legge non prevede: ma la magistratura deve custodire gelosamente l'etica dei suoi aderenti e, dunque, non potrà difendere i magistrati il cui comportamento non consentirà di leggerne i provvedimenti come frutto di ottiche puramente giudi-

ziarie, al di là della loro opinabilità e finanche della eventuale erroneità.

Per una nuova Corte di Cassazione

La Corte di Cassazione è da tempo inserita in una strategia complessiva che tende a farne il vertice tout court della magistratura e non solo il suo vertice processuale.

Unità per la Costituzione considera questa prospettiva incostituzionale e, comunque, sbagliata e dannosa per la vitalità della giurisprudenza. Dunque si adopererà perché non si realizzi.

L'accesso alla Corte deve concretamente garantire ai giudici del merito di coltivare l'esperienza della legittimità. In questa ottica occorre che il prossimo CSM dedichi molta attenzione all'Ufficio del Massimario. Esso è una delle migliori tecnostutture del Paese ma non deve diventare occasione di scelte di carriera facilitate: i suoi addetti sono oggettivamente adatti al lavoro di legittimità per il quale sviluppano attitudini particolari, ma tale dato oggettivo non deve togliere al magistrato del merito la possibilità di competere con i suoi strumenti professionali nelle procedure di accesso alla Corte. Dunque, si palesa centrale la riflessione sui titoli e la necessità che in alcun modo si consenta di valorizzare il titolo scientifico più di quello giudiziario.

E, infine, delicatissimo il problema della scelta dei presidenti di sezione, ancorché non titolari. L'anzianità non può essere considerata un criterio meramente residuale, per dare luogo alla assoluta arbitrarietà delle nomine. Piuttosto, nella scelta dei presidenti titolari, e quindi delle cariche apicali, è doverosa la considerazione specifica della capacità organizzativa del singolo e della sua eventuale maggiore attitudine, che possono prescindere dalla maggiore anzianità.

