

UNA PRIORITÀ FONDAMENTALE PER LA LEGITTIMAZIONE  
DEL SISTEMA-GIUSTIZIA ITALIANO:  
REINTRODURRE NEL CSM LA COMMISSIONE ANTIMAFIA  
*Antonio Balsamo e Giuseppe Creazzo*

Nel campo della lotta alla criminalità organizzata e al terrorismo, la magistratura italiana ha formato, sin dagli anni '80, un patrimonio - di idee, di motivazioni, di esperienze giurisdizionali, di metodi di indagine e di valutazione della prova - che è divenuto un grande punto di riferimento a livello europeo e internazionale.

Grazie al metodo di lavoro sviluppato da uomini come Rocco Chinnici, Giovanni Falcone, Paolo Borsellino, e tanti altri magistrati che hanno condiviso i loro ideali, alcuni aspetti del nostro sistema-justizia hanno acquistato una speciale credibilità sul piano internazionale, evidenziando che le armi migliori per combattere i più gravi fenomeni criminali sono quelle offerte dallo Stato di diritto, attraverso l'opera di una magistratura indipendente e radicata nei valori costituzionali di democrazia.

Alla crescita dell'impegno della magistratura in questo campo ha corrisposto, sin dall'inizio, una forte attenzione da parte del CSM, che già nel settembre 1982, all'indomani dell'uccisione di Carlo Alberto Dalla Chiesa, istituì al suo interno un comitato di studio sulla criminalità organizzata, "allo scopo di offrire un sostegno ai magistrati impegnati nella lotta contro la mafia, e, al contempo, di favorire un ampliamento dell'impegno generale nella lotta contro la criminalità organizzata".

Dopo il nobile sacrificio di Rosario Livatino, il 4 ottobre 1990, si deliberò di costituire un "gruppo di lavoro per gli interventi del CSM relativi alle zone più colpite dalla criminalità organizzata".

Il 28 giugno 1995 si decise di istituire una Commissione - la decima - con "funzioni di stimolo e di proposta per adeguare l'intervento del CSM alle esigenze della lotta contro la criminalità organizzata". La Commissione nel corso degli anni si è rivelata uno strumento prezioso.

Dopo l'entrata in vigore della L. n. 44 del 2002, la Commissione "criminalità organizzata" del CSM è stata smantellata.

Una serena riflessione su questo altalenante percorso porta a concludere che il rischio determinato dalla eliminazione della Commissione “criminalità organizzata” è triplice: un oggettivo ridimensionamento del ruolo del CSM all’interno del sistema istituzionale e in rapporto alla società civile; il diffondersi della sensazione che la lotta alla mafia non è più una questione nazionale; e, quel che più conta, la estrema difficoltà per il CSM di intervenire in modo “sistemico” in alcune realtà giudiziarie bisognose di una speciale attenzione in determinati, drammatici, momenti della storia del nostro paese.

La storia degli ultimi mesi evidenzia la centralità della “questione mafiosa” per la credibilità dello Stato in regioni come la Sicilia o la Calabria, in cui ogni magistrato – quale che sia il suo settore di intervento – deve sentirsi impegnato, anzitutto, a recidere quell’intreccio di poteri tra criminalità organizzata, economia e politica, che condiziona pesantemente l’affermazione della legalità e la tutela dei diritti dei cittadini.

Il gruppo di “Unità per la Costituzione” considera pertanto come una priorità assoluta la proposta di reintrodurre nel CSM la Commissione “criminalità organizzata”, con compiti estesi alla lotta al terrorismo, in modo da favorire una fruttuosa circolarità di metodi di lavoro.

La Commissione dovrà divenire un centro specializzato di ascolto, monitoraggio, analisi, riflessione, proposta, sui temi della lotta alla criminalità organizzata e al terrorismo.

La nuova Commissione, attraverso frequenti visite sul territorio, potrà prendere contatto con i magistrati impegnati in questi settori (e non solo con i capi degli uffici!) facendoli sentire meno soli e valorizzando il loro straordinario impegno professionale. Potrà promuovere la loro tutela nei casi in cui verranno ingiustamente attaccati per fini inconfessabili. Potrà verificare l’adeguatezza dell’organizzazione giudiziaria rispetto agli obiettivi di affermazione della legalità contro la criminalità organizzata e il terrorismo, colmando le lacune che potranno essere rilevate. Potrà analizzare in profondità l’evoluzione dei più pericolosi fenomeni criminali grazie all’esperienza di chi li combatte ogni giorno. Potrà diffondere i migliori metodi di lavoro facendo compiere un salto di qualità a tutto il nostro sistema-justizia. Potrà “spendere” al meglio il nostro patrimonio profes-

sionale nello spazio giudiziario europeo in costruzione. Potrà offrire importanti contributi propositivi alle altre istituzioni, nazionali e sopranazionali, in vista della costruzione di una strategia comune di lotta alla mafia e al terrorismo.

Per svolgere con maggiore efficacia e continuità il proprio lavoro, sembra opportuno che Commissione sia coadiuvata da un apposito Comitato Scientifico, composto da magistrati e studiosi esperti in materia di criminalità organizzata e di terrorismo.

Verrebbe così ad essere recuperato e ulteriormente arricchito il patrimonio ideale e propositivo che la Decima Commissione aveva dimostrato di saper produrre.



IL COORDINAMENTO ORGANIZZATIVO  
TRA UFFICI REQUIRENTI E GIUDICANTI

Alessandra Puglisi

Le relazioni periodiche allegate alla circolare sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudiziari non mancano di ribadire l'importanza e la centralità della disciplina tabellare al fine di assicurare l'efficienza e la prontezza del servizio giustizia nel rispetto dei fondamentali principi costituzionali di indipendenza, autonomia e precostituzione del giudice (vd. relazione sulla circolare sulla formazione delle tabelle per il biennio 2004-2005). In quest'ottica, anche la circolare per il biennio 2004-2005, attualmente vigente, stabilisce all'art. 59 co IV "che nella fissazione delle udienze penali deve essere assicurata la tendenziale continuità della designazione del sostituto o dei sostituti originariamente incaricati delle indagini, per tutte le fasi del medesimo grado ed, in particolare, per i procedimenti di maggiore complessità, rilevanza e durata" nonché, all'art. 67 la necessità di assicurare la continuità della designazione del sostituto o dei sostituti originariamente indicati per tutte le fasi del medesimo grado.

A tal fine, sempre secondo la predetta circolare, tra Procuratore della Repubblica, Presidente della sezione gip e Presidente del Tribunale intervengono i necessari accordi, allo scopo di permettere l'adozione degli opportuni moduli organizzativi che rendano possibile in linea tendenziale la partecipazione all'udienza del magistrato che ha diretto l'indagine e ciò anche attraverso le riunioni trimestrali previste dall'art. 15 delle norme per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario al nuovo processo penale.

L'utilità del cosiddetto abbinamento delle tabelle di Procura e Tribunale credo sia evidente agli occhi di tutti.

Tale sistema, infatti, garantisce durante l'udienza preliminare ed il dibattimento la perfetta conoscenza del processo da parte del magistrato requirente che lo ha visto nascere e ne ha condotto le indagini ed evita l'inutile spreco di risorse correlato alla necessità per più sostituti procurato-

ri di udienza di dover studiare, anche solo per quello che si rivelerà un mero rinvio interlocutorio, processi che vedono per la prima e, quasi sempre, unica volta.

Il Tribunale, l'imputato e le parti private, inoltre, si troveranno davanti ad un unico interlocutore di accusa, con la conseguenza di uno svolgimento complessivo del procedimento più coerente ed ordinato e, quindi, certamente più celere e razionale.

Penso per esempio, alla migliore possibilità, per chi conosce il processo nelle sue pieghe più profonde, di selezionare tra le prove solo quelle veramente conducenti alla decisione, eliminando ogni elemento superfluo o sovrabbondante; di raggiungere più efficaci accordi con la difesa in ordine all'acquisizione dei documenti o dei verbali; di meglio collaborare con le parti private per l'accertamento della verità dei fatti.

Non mi nascondo poi che, per il Pubblico Ministero, seguire il procedimento dalla nascita alla sentenza costituisce una occasione di crescita professionale e di affinamento delle cognizioni in ordine a ciò che è efficiente e serve alla decisione del giudice; con la conseguenza che, meglio ancora e più efficacemente, il PM svolgerà la funzione di direzione delle indagini e, meglio ancora e più efficacemente, vaglierà tra le accuse, quelle che possono obiettivamente "reggere" al dibattimento e quelle che, invece, non possono essere validamente sostenute e vanno incontro a probabile cassazione.

Infine, meglio di altri il Pubblico Ministero del processo saprà impugnare la sentenza che lo meriti.

Le esperienze di abbinamento, ormai largamente diffuse in molti Tribunali italiani tra i quali Torino, Roma, Napoli, prevedono per grandi linee l'abbinamento a sorteggio e rotazione biennale, tra un gruppo di pubblici ministeri e uno o più giudici per l'udienza preliminare, cosicché, quantomeno fino a tale udienza, è tendenzialmente garantita la presenza fisica del PM delle indagini.

Il meccanismo si ripete per le udienze collegiali.

Tribunale e Procura, infatti, redigono in collaborazione un calendario tabellare di udienza che prevede che il singolo sostituto sia assegnato ad una o più sezioni a cadenza fissa (ad esempio sez. prima penale al collegio

del primo e terzo martedì del mese).

Il Presidente del Tribunale nel fornire al Gup la data dell'udienza dibattimentale tiene conto di tale circostanza, in modo che i processi di un PM vengano tendenzialmente fissati tutti alla stessa udienza e davanti ai collegi ai quali lo stesso è destinato

Il Presidente della sezione o del collegio ha cura di fissare nello stesso modo le udienze di rinvio.

Ovviamente il sistema ora illustrato va coordinato con la divisione per materie tra le sezioni (criterio quest'ultimo che non è seguito da tutti i tribunali) secondo gli adattamenti locali di volta in volta ritenuti opportuni ed adottati in quelle "conferenze di servizi" tra capi degli uffici caldegiate dalla circolare stessa.

Si tratta della ricerca di un temperamento forse non facilissimo tra le diverse ed a volte contrastanti necessità degli uffici requirenti e giudicanti, ma certamente possibile, posto che è già stato realizzato, con buon successo, in alcuni grossi tribunali italiani.



RIPENSARE LA SCUOLA DELLA MAGISTRATURA  
NEUTRALIZZANDO LE INSIDIE DELLA “CONTRORIFORMA”.

Antonio Balsamo e Sandra Recchione

L'idea di dare maggiore organicità e continuità all'attività formativa, attraverso una struttura stabile modellata sull'esperienza di altri paesi europei (come la Francia), costituisce una aspirazione da lungo tempo espressa dall'ANM e dal CSM.

Ma, a causa delle modalità con le quali la Scuola dovrebbe essere attuata secondo le previsioni contenute nella riforma dell'ordinamento giudiziario, rischiano di restare largamente deluse le speranze che su di essa si erano concentrate nel corso degli anni, a partire da quelle espresse da Giovanni Falcone quando insisteva sulla necessità di ripensare la formazione dei magistrati per potenziare la loro capacità professionale, per rafforzare il consenso sociale, per accrescere l'efficienza del servizio-giustizia, per assicurare quella specializzazione del sapere che è necessaria per comprendere e dominare una realtà complessa come quella attuale.

Il pericolo è quello della involuzione verso una formazione destinata semplicemente a sfornare “pezzi di carta” necessari per “fare carriera”, in una logica autoreferenziale e culturalmente arretrata.

Nella riforma sono presenti alcuni aspetti palesemente inaccettabili: una pericolosissima tendenza alla svalutazione della giurisdizione di primo grado; il tentativo di modificazione *ope legis* del dato culturale che vuole i magistrati impegnati a svolgere la loro funzione in modo indipendente da spinte carrieristiche ed economiche; la commistione tra azione formativa, valutazione della professionalità e progressione in carriera dei magistrati, attraverso un sistema di corsi “valutativi” con carattere assolutamente generico e aspecialistico, che rischia di tradursi in una forma autoritaria di indottrinamento “dall'alto” su basi conformistiche.

Non è un caso che un ruolo preminente nella struttura della Scuola sia attribuito alla Cassazione, la quale, secondo il disegno recondito sotteso alla riforma, dovrebbe divenire il motore di un ritorno alla concezione

ottocentesca della magistratura, caratterizzata da un ristretto corpo di magistrati con funzioni “superiori” che prima indottrina e poi valuta i “cari colleghi inferiori”, consentendo, alla fine, di realizzare il sogno di qualsiasi governante reazionario: quello di controllare la decisione giudiziaria con mezzi sottili quanto insidiosi (chi non si adegua agli orientamenti del vertice, merita di essere “sanzionato” mediante ritardi nella carriera, provvedimenti disciplinari, e, al limite, l’espulsione dall’ordine giudiziario, per svolgere funzioni amministrative, magari presso qualche ufficio del catasto).

È quindi essenziale che la istituzione della Scuola della Magistratura sia accompagnata da una immediata e ferma presa di posizione del CSM. Il coordinamento della formazione con le iniziative dell’organo di autogoverno appare indispensabile in quanto una formazione eterogestita rischia non solo di essere inadeguata rispetto ai reali bisogni formativi dei magistrati, ma di essere addirittura lesiva della loro indipendenza nella misura in cui essa viene pericolosamente collegata a valutazioni obbligatorie propedeutiche alle progressioni stipendiali, all’assunzione di funzioni diverse da quelle di primo grado, ed alla stessa permanenza nell’ordine giudiziario, in pesante contrasto con il disegno costituzionale.

Oltre a sollecitare una riscrittura della struttura organica della Scuola, volta ad ancorarla saldamente al circuito democratico dell’autogoverno senza alcuna posizione “privilegiata” dei vertici della Cassazione, il prossimo CSM avrà l’importantissimo compito di esercitare un penetrante controllo sulla programmazione della formazione e sulla sua effettiva attuazione, al fine di garantire il pluralismo delle idee, la genuinità della partecipazione, l’adeguatezza dell’offerta formativa in rapporto alle diverse esigenze professionali.

Sul piano propositivo, nell’attuazione della Scuola, vanno tenuti presenti due punti fermi:

la formazione dei magistrati deve valorizzare le diverse funzioni e specializzazioni, tutte ugualmente importanti; la frequenza dei corsi deve collegarsi al passaggio da una funzione ad un’altra, e non solo da un grado ad un altro di giudizio;

vanno respinte con forza le tendenze a “sguarnire” le funzioni di primo grado e le commistioni tra formazione e valutazione.

Le attività della Scuola non devono assolutamente esaurirsi nei corsi “valutativi” prefigurati dal legislatore come obbligatori per fini di carriera e di valutazione periodica (con pesanti conseguenze economiche e giuridiche nel caso di giudizio negativo). Una simile configurazione, oltre ad impoverire enormemente l’offerta formativa rispetto a quella oggi assicurata dal CSM, rappresenterebbe una formidabile spinta in direzione di un modello burocratico-gerarchico di magistratura, caratterizzato dalla carenza di specializzazione e dalla disincentivazione delle migliori motivazioni che guidano il lavoro dei magistrati al servizio della collettività.

L’importanza e la complessità della attività di formazione dei magistrati nell’attuale contesto sociale e istituzionale richiedono, invece, che la Scuola sviluppi quantomeno le seguenti attività:

formazione iniziale degli uditori, diversificata in relazione alle funzioni scelte, incentrata sugli aspetti pratici e deontologici oltre che sull’approfondimento delle nozioni teoriche, e capace di fornire quelle conoscenze extragiuridiche che non sono insite negli studi universitari;

formazione dei dirigenti e dei semidirettivi, obbligatoria in occasione della presa di possesso delle funzioni, particolarmente attenta all’organizzazione del lavoro ed alla gestione delle risorse umane, con valorizzazione dell’apporto di metodologi ed esperti esterni al circuito giudiziario;

formazione “consolidata”, facoltativa, dedicata fundamentalmente all’aggiornamento, allo studio delle novità normative e giurisprudenziali, alla divulgazione di nuove tecniche investigative;

formazione di riconversione, obbligatoria, strutturata in modo da fornire un sussidio non solo teorico ma anche pratico a tutti i magistrati che affrontano il difficile passaggio dall’attività requirente a quella giudicante, o passano dal settore penale a quello civile o quello del lavoro o minorile e viceversa, con valorizzazione dei profili organizzativi;

formazione “interdisciplinare-extragiuridica”, facoltativa, destinata a rispondere alle esigenze di accrescimento culturale volte ad affrontare in modo consapevole i momenti di confronto della giurisdizione con la prova scientifica, nonché per incrementare la conoscenza di fenomeni sociali a cui è continuo il riferimento in sede giurisdizionale (l’Islam, l’impresa globalizzata, la mafia storica, le nuove mafie, la tratta di esseri

umani, la droga, la criminalità economica e amministrativa, ecc.), sviluppando anche ulteriori iniziative (compresi gli stages) in collaborazione con organismi internazionali e altre realtà istituzionali;

formazione internazionale, normalmente facoltativa ma in alcuni casi obbligatoria, destinati ai magistrati che intendono approfondire la dimensione internazionale della giustizia e i principali aspetti delle dinamiche di mutamento del sistema giuridico indotte dalla globalizzazione dell'economia; essa comprende le attività della rete europea di formazione giudiziaria, l'Erasmus dei giudici, la predisposizione di stages in collaborazione con Corti europee e internazionali, nonché la formazione specifica sulla cooperazione giudiziaria internazionale (ad es. per magistrati di collegamento, magistrati addetti ai settori internazionali del Ministero, esperti nazionali distaccati, magistrati da coinvolgere in progetti internazionali, ecc.); provvede altresì alla gestione di progetti di gemellaggio internazionale aventi una spiccata valenza formativa, rispetto ai quali la Scuola può operare come un "ente mandatario" del CSM e del Ministero della Giustizia;

formazione dei formatori e coordinamento delle formazioni decentrate, fondamentale per mantenere, nel rispetto della flessibilità delle offerte formative nelle varie aree territoriali, una unità di indirizzo e una omogeneità del livello dell'offerta.

Quanto al carattere facoltativo o obbligatorio della formazione, sembra preferibile una soluzione articolata, che riconosca la centralità del "diritto alla formazione" (anche assicurando a ciascun magistrato la possibilità di frequentare almeno un corso nell'arco dell'anno, come avviene in Francia), ma preveda anche ipotesi di obbligatorietà su temi per i quali occorre introdurre una diffusa conoscenza di aspetti "nuovi", e introduca forme di incentivazione rapportate alle valutazioni di professionalità e all'accesso a determinate funzioni; in proposito, dovrebbe attribuirsi rilevanza, ai fini delle decisioni di competenza del CSM, al fatto oggettivo della realizzazione di un determinato percorso formativo, senza attribuire alla Scuola impropri compiti di valutazione.

Infine, a nostro avviso, il CSM dovrà fare tutto il possibile per evitare il prefigurato smantellamento della rete di formazione decentrata, che in

pochi anni è stata capace di diffondere capillarmente l'offerta formativa, di creare una formazione "su misura" in relazione alle singole realtà territoriali e di fornire il necessario aggiornamento in maniera agile ed immediata in relazione alle numerose novità normative. La formazione decentrata va invece salvaguardata nella sua autonomia e rafforzata, anche mediante la sperimentazione di corsi interdistrettuali, integrati e condivisi con le strutture centrali.

