

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

***dott. Rosario Salvatore AITALA
Esperto Principale e Direttore del
Dipartimento Affari Penali
Presso la Commissione Europea
Missione PAMECA
TIRANA (Albania)***



European Commission - PAMECA
Criminal Justice Department
Dr RS Aitala, Head of Department

Consiglio Superiore della Magistratura

(pratica 29/IR/2007) - Incontro con i magistrati italiani che, in posizione di fuori ruolo o no, svolgono incarichi presso organizzazioni ed istituzioni internazionali - Roma, 9 luglio 2007

Rosario Salvatore AITALA, Magistrato di Tribunale (DM 25 febbraio 1997), fuori ruolo dal 1 giugno 2003 presso la Commissione Europea, Missione PAMECA, quale Esperto Principale e Direttore del Dipartimento Affari Penali

Contesto istituzionale e generalità

Nel novembre del 2002 ho partecipato al concorso per titoli e colloquio per la selezione di tre magistrati provenienti da stati membri dell'Unione Europea da impiegare nel Dipartimento degli Affari Penali della costituenda Missione della Commissione Europea in Albania "PAMECA", guidata dalla Spagna, deputata ad assistere i Ministeri dell'Interno e della Giustizia e la Procura Generale della Repubblica di Albania. Il bando, trasmesso dalla Rappresentanza Permanente presso l'UE al Ministero della Giustizia, fu da questo diramato a tutti gli uffici giudiziari. Dopo una prima selezione sui titoli sono stato ammesso alla prova orale insieme ad altri 120 magistrati e quindi selezionato quale magistrato addetto al dipartimento. Ho assunto servizio nel giugno del 2003, con un ritardo di sei mesi rispetto ai tempi sollecitati dalla Commissione (dovuto alla farraginosità degli adempimenti burocratici per il fuori ruolo). Nel dicembre del 2004 la missione è entrata in una nuova fase, è stata rinnovata ed affidata alla guida del governo federale tedesco (competevano anche Spagna e Italia) che mi ha nominato direttore del Dipartimento Affari Penali e membro del Consiglio Direttivo della missione.

La missione PAMECA è stata concepita dalla Commissione Europea (Direzione Europe Aid) nell'ambito del programma esterno CARDS dedicato ai Balcani Occidentali. La repubblica di Albania e i Balcani Occidentali in genere hanno specifico rilievo nelle politiche europee a causa di diversi e collegati fattori: la collocazione geografica, strategica *per se* ed ora a ridosso dei nuovi confini dell'Unione allargata; gli interessi geopolitici, economici e di sicurezza per l'UE, ora inquadrati nel processo politico di Associazione e Stabilizzazione in vista di un ingresso dei paesi dei Balcani Occidentali nell'Unione (la cd. "prospettiva

europea") deciso in linea di principio dal Consiglio UE a Tessalonica nel 2003; infine le minacce alla stabilità europea determinate dalla stagione di violenze e conflitti nella regione e dalle propagazioni del crimine organizzato all'UE. Il nostro Paese é certamente quello che vanta il maggiore interesse strategico, economico e di sicurezza in quest'area geografica. La Missione rappresenta l'evoluzione della Missione MAPE, promossa da una coalizione di paesi dell'Europa occidentale per ristabilire l'ordine dopo i gravissimi disordini e la quasi guerra civile del 1997 ed il conseguente esodo di migranti e di criminali verso paesi europei, l'Italia in specie. Dopo la missione-ponte ECPA, PAMECA si insedia nel gennaio del 2003 a guida spagnola (a seguito della rinuncia dell'Italia, candidato naturale e straordinariamente favorito) alle dipendenze della Commissione Europea, DG EuropeAid. Gli sviluppi politici hanno quindi determinato il trasferimento della competenza per i Balcani Occidentali a DG Allargamento e l'inquadramento della missione nell'ambito della DG RELEX (Relazioni Esterne) rappresentata dalla Delegazione a Tirana. Diversamente da qualsiasi altro progetto europeo PAMECA si caratterizza come un modello innovativo e complesso di attività a rilevanza esterna dell'Unione. Gli elementi di peculiarità consistono nell'aver dotato il progetto di una stabile organizzazione presente sul territorio (piuttosto che di esperti di breve/medio termine); nell'aver dotato la missione di esperti di diretta scelta della Commissione Europea (invece che nominati *pro quota* dagli Stati Membri, come di solito avviene nelle missioni europee di secondo pilastro); nell'aver garantito un elevato grado di indipendenza degli esperti (sia dagli stati di provenienza, su cui non grava nemmeno un onere retributivo; sia dalla Commissione rispetto alla quale hanno posizione di consulenti a tempo pieno vincolati solo dai limiti generali del mandato e non invece nelle opinioni espresse e nelle scelte di merito); infine nell'aver ideato un'interazione paritaria (mai sperimentata in precedenza) di componenti di polizia e di giustizia e di interventi complessi (assistenza legislativa, consulenza organizzativa, formazione e valutazione). La missione si avvale di 42 persone di staff permanente (fra cui 16 esperti europei, uno solo italiano) e di un centinaio di esperti di medio/breve termine.

Caratteristiche operative dell'attività svolta

Il Dipartimento che dirigo rappresenta uno dei due pilastri della Missione ed ha una struttura articolata in quattro settori: legislazione, operazioni, formazione e valutazione. Complessivamente mi avvalgo di quattro giuristi a tempo pieno (fra cui un collega olandese), ognuno deputato ad un settore, di una ventina di giuristi a tempo parziale/determinato, uno *stageur* e personale di supporto. Mi compete personalmente il coordinamento delle attività della missione in materia di giustizia penale (incluse le questioni ordinamentali e istituzionali); il coordinamento con istituzioni internazionali e rappresentanze diplomatiche; la consulenza al Ministro della Giustizia, limitatamente agli affari penali e al Procuratore Generale per tutte le materie rilevanti al suo ufficio; la direzione e la partecipazione come docente a seminari di alta formazione per magistrati e funzionari di polizia; il coordinamento e la redazione di pareri e di valutazioni

su provvedimenti legislativi e affari correnti nel settore della giustizia per conto della Commissione Europea. Più in dettaglio:

Assistenza legislativa: Nella veste di consulente del Ministro della Giustizia in materia di affari penali e responsabile delle relative attività della Commissione Europea in Albania ho contribuito alla concezione, pianificazione, redazione ed attuazione della riforma del sistema penale intrapresa dal governo sin dal 2003 per soddisfare le condizioni richieste dal cd. processo di stabilizzazione e associazione. In particolare ho direttamente assistito il Dipartimento Legislativo nelle scelte di merito e nella redazione delle leggi che hanno completamente riformato l'ordinamento penale. Fra questi ricordo i provvedimenti istitutivi di un Tribunale ed un'annessa Procura per i delitti di criminalità organizzata e di terrorismo; l'introduzione di fattispecie associative e di terrorismo, di una forma di confisca di prevenzione, di norme in tema di protezione di testimoni e di collaboratori di giustizia; la revisione e modifica di diverse parti del codice di procedura e del codice penale.

Ho inoltre redatto o coordinato pareri sulle leggi e disegni di legge rientranti nel mandato della missione, fra cui numerosissimi in ambito di ordinamento penale e diversi (in minor misura) in tema di ordinamento giudiziario e organizzazione giudiziaria). Fra questi ultimi (in ambiti di interesse consiliare) ho redatto per la Presidenza della Repubblica un parere che sosteneva l'incostituzionalità della legge di riforma del Consiglio Superiore della Magistratura (poi dichiarata tale dalla Corte costituzionale); un parere sulla legge di riforma della Scuola di Magistratura e sull'accesso alla carriera di magistrato; un parere giuridico, per conto della Presidenza della Repubblica, sul procedimento parlamentare per la destituzione del Procuratore Generale.

Assistenza operativa: Le attività consistono nell'assistenza in via continuativa alla Procura Generale (struttura indipendente di rilievo costituzionale di vertice della magistratura requirente ove il mio Dipartimento ha un'unità distaccata) per quanto attiene a profili organizzativi dell'Ufficio, gestione dei magistrati, ispezioni e valutazioni di professionalità, strategie investigative nel contrasto a criminalità organizzata ed economica, strategie processuali, cooperazione internazionale. Regolare assistenza viene inoltre prestata in materie giuridiche al Ministero dell'Interno (Divisione Interpol, Gabinetto del Ministro in materia di gestione del personale), al Ministero della Giustizia ed alle autorità giudiziarie dei paesi UE di volta in volta coinvolti in casi di cooperazione internazionale; alla Procura antimafia (Procura per i crimini gravi nella dicitura albanese), che si è focalizzata inizialmente sull'istituzione ed organizzazione dell'Ufficio, quindi sull'uso e gestione delle intercettazioni telefoniche (prima mai sperimentate), sulle confische di patrimoni illeciti, sui procedimenti di criminalità organizzata aventi riflessi transnazionali; infine, in materia di criminalità economica e di proventi illeciti all'Agenzia per l'amministrazione di beni sequestrati e confiscati e alla FIU (Financial Investigative Unit) presso il Ministero delle Finanze.

Formazione dei magistrati: Decine di corsi di formazione e di aggiornamento sono stati ideati, organizzati e condotti a termine in questi anni su vari temi

penalistici. Ad essi ho partecipato come docente e come organizzatore con il prezioso ausilio anche di esperti di breve termine (fra cui magistrati italiani). Particolarmente importanti i corsi organici di formazione sull'attività requirente e giudicante penale che si tengono in tutte le Corti d'Appello e che hanno raggiunto tutti i magistrati penali albanesi.

Valutazioni e pareri: Il dipartimento contribuisce regolarmente, nelle materie di competenza, alle attività politiche della Commissione Europea redigendo allo scopo valutazioni sul funzionamento del sistema giudiziario, lo stato della lotta al crimine e ogni correlato aspetto. Ho sovente partecipato ai negoziati fra la Commissione e la Repubblica di Albania quale esperto in materia giudiziaria e di criminalità organizzata.

Attività regional e internazionali: In ragione dell'esperienza maturata nel corso di questi anni ho partecipato ad attività di respiro regionale e internazionale: la valutazione promossa dalla Commissione Europea del *Centro SECI* (centro internazionale di cooperazione contro la criminalità organizzata per il Sudest Europa con sede a Bucarest di cui fanno parte dodici paesi della penisola balcanica e quale osservatore il Ministero dell'Interno italiano); la consulenza in nome della Commissione ai negoziati fra i dodici paesi membri del SECI per la conclusione di una convenzione di cooperazione in materia di criminalità organizzata transnazionale nel sudest Europa; un gruppo di lavoro dell'Istituto Superiore Internazionale di Scienze Criminali, Europol e Commissione Europea sull'*Armonizzazione della legislazione europea sulla protezione dei testimoni*; la valutazione del sistema di protezione dei testimoni della Croazia, su incarico dell'Ambasciata americana; la missione di valutazione della Commissione Europea sullo *Stato di Diritto in Kosova*; la ricerca in tema di *Riforma Giudiziaria nei Paesi del Sudest Europa e Ruolo dei Parlamenti* (con riferimento ad Albania, Bosnia-Herzegovina, Macedonia, Moldova, Romania, Croazia, Serbia Bulgaria e Montenegro) per conto del Parlamento Europeo.

Consuntivo, Prospettive e Proposte

Da un punto di vista istituzionale, la partecipazione di magistrati italiani a simili iniziative rappresenta un'occasione eccezionale per il paese, per assicurare (i) l'immediato concorso alla politica estera dell'Unione e la promozione degli interessi e delle visioni politiche del nostro paese; (ii) l'esportazione della nostra cultura giuridica ed istituzionale, anche al fine di favorire categorie giuridiche e istituzionali compatibili con le nostre, nel settore penale come in quello civile e commerciale; (iii) una migliore e più efficace cooperazione internazionale con i paesi destinatari degli interventi al fine di contrastare i fenomeni criminali che hanno origine o transito nei paesi di interesse.

Sotto il profilo della professionalità individuale del magistrato, la progressiva ed inarrestabile penetrazione dell'ordinamento interno ad opera di fonti europee ed internazionali e la correlativa trasformazione del concetto di giurisdizione rendono l'esperienza negli organismi internazionali un'occasione imperdibile di arricchimento per il magistrato.

Si rileva tuttavia scarso, quando non inesistente, raccordo fra i magistrati ed i funzionari in servizio nella regione e i ministeri e le strutture italiane competenti, con correlativa perdita di canali strategici e di patrimoni informativi. L'Italia non riesce a valersi di queste opportunità ed é drammaticamente in ritardo rispetto agli altri paesi europei (la Germania o la Spagna, ad esempio) che improntano la propria azione ad una attenta pianificazione ed una chiara e coordinata visione strategica. A fronte di visioni tradizionalistiche, ancorate rigidamente ad una concezione ortodossa del ruolo del magistrato, e di altre dichiaratamente ostili (quando non immotivamente denigratorie) al fuori ruolo quale istituto e ai colleghi in tale stato si palesa urgente il riconoscimento formale e sostanziale da parte del Consiglio Superiore della Magistratura, del Ministero della Giustizia e del MAE del ruolo cruciale che i magistrati possono e devono giocare nel quadro internazionale quali portatori di vitale esperienza giudiziaria, di cultura giuridica e di sensibilità istituzionale. Occorre accogliere la tendenza, ormai assolutamente prevalente in Europa, secondo la quale i magistrati rappresentano una delle risorse umane migliori del paese utile per garantire gli interessi nazionali negli organismi internazionali, contribuire alla costruzione di una comunità internazionale fondata sui diritti e l'adeguata e consapevole partecipazione ai processi decisionali dell'UE.

Proposte operative: **(1)** la realizzazione di un archivio elettronico aggiornato (sul modello tedesco) in cui siano riportati titoli, interessi, competenze anche linguistiche e disponibilità dei singoli magistrati e che consenta la trasparente circolazione di notizie: questo consentirebbe di cogliere opportunità spesso ignote e sottrarre la materia a forme di auto-promozione, *lobbying*, vicinanza alla politica ed individualismo che mal si conciliano con l'indipendenza dei magistrati ed il ruolo istituzionale del Consiglio; **(2)** il rafforzamento del settore internazionale del CSM (sul modello spagnolo), che dovrebbe assumere un ruolo strategico di valutazione delle opportunità; il CSM dovrebbe assumere il ruolo di centralizzare le candidature, operare ogni valutazioni attitudinale e di opportunità e presentare esso stesso le candidature più competitive; **(3)** la riduzione dei tempi burocratici necessari per il collocamento fuori ruolo, anche considerato che sovente alcuni organismi internazionali impongono tempi di assunzione delle funzioni non superiori ad uno o due mesi; **(4)** l'adozione di permanenti collegamenti istituzionali fra il CSM, il Ministero ed il MAE, in specie la semplificazione delle procedura di raccordo CSM-Ministero ad esempio con forme di concerto invertito, anche al fine di evitare imbarazzanti inconvenienti che possono e si sono presentati quando singoli magistrati selezionati da organismi internazionali si sono quindi rivelati privi dei requisiti per il fuori ruolo, ovvero abbiano immotivamente rinunciato (con perdita secca della posizione per l'Italia) o nei casi di superamento della quota di legge.

Tirana, 3 luglio 2007

Rosario Aitala