

Luci e ombre della giustizia

di Mario Garavelli*

Per comprendere l'attuale situazione dell'apparato giudiziario in Italia bisogna partire da un presupposto fortemente negativo, che condiziona l'intero sistema in questione nel suo concreto agire sociale. Si tratta dell'atteggiamento di una parte della classe dirigente e di una parte di quella politica, in primo luogo, ma anche di consistenti gruppi di cittadini, che si può definire come la lotta contro il diritto (parafrasando un noto libro di Jhering, intitolato *La lotta per il diritto*). La constatazione di un diffuso disprezzo delle regole (dalla caotica circolazione stradale all'evasione fiscale, dalla violenza negli stadi alle «mazzette» negli appalti, dalla criminalità *tout court* a quella dei «colletti bianchi») trova un forte avallo nella pretesa di uomini politici di primo piano di avere le mani libere nel conseguimento dei loro obiettivi; uno degli argomenti usati da costoro è il crisma dell'investitura popolare, che dovrebbe consentire di evitare i controlli, i quali, in ogni sistema democratico, tendono a impedire che un potere prevarichi sugli altri, secondo i principi che da Montesquieu a Tocqueville giungono alle moderne teorie dello Stato di diritto. Questa allergia generale alla legalità, che si ripercuote su tutte le istituzioni di garanzia, quali la Corte Costituzionale, la Corte dei Conti e lo stesso Capo dello Stato, investe particolarmente la Magistratura ordinaria, diventando il motivo principale della crisi e della debolezza di quest'ultima. È evidente, infatti, che Governi e Parla-

* Presidente Aggiunto Onorario della Corte di Cassazione.
Relazione tenuta il 15 gennaio 2004.

menti insofferenti di ingerenze nel loro operato e nelle loro deliberazioni sono restii a fornire alla giustizia i mezzi per funzionare; non occorre neppure agire in senso particolarmente restrittivo quando basta ridurre stanziamenti e non fare le leggi necessarie. La dimostrazione di questo assunto proviene dalle più recenti condotte del potere politico.

Il Ministro della Giustizia attuale non fa mistero della sua intenzione di «tagliare le unghie» ai magistrati; un commentatore ha rilevato che egli ha assunto la carica non per riformare la giustizia ma per riformare i giudici. Il principale progetto di legge di un certo rilievo da lui varato è un nuovo ordinamento giudiziario che attua una sostanziale divisione delle carriere tra giudici e Pubblici Ministeri (la quale prefigura inevitabilmente una qualche soggezione di questi ultimi al Governo), accentra i poteri nelle Procure, aumenta l'invasione ministeriale, riporta in auge un sistema di concorsi permanenti che già esisteva negli anni Cinquanta e fu abolito per i suoi pessimi esiti. Di fatto, questo progetto ha già provocato due scioperi unanimi nella Magistratura, caso clamoroso nella sua rarità. Ma il Ministro è riuscito a scontrarsi (oltre che con il suo stesso sottosegretario) anche con gli avvocati, benché si pongano essi pure in posizione antitetica rispetto ai magistrati; vari scioperi, molto lunghi, hanno contrassegnato questo rapporto tra Avvocatura e Governo. Fatto più allarmante, mancano i fondi per amministrare la giustizia quotidiana, che è costretta a ridurre le udienze penali non potendole registrare, a lesinare su spese anche banali come la carta o le fotocopie ecc. Dal Ministero non sono stati nemmeno banditi, per lungo tempo, nuovi concorsi per magistrati che dovrebbero coprire i vuoti di organico, né sono stati coperti gli analoghi e ancor più paurosi vuoti per personale amministrativo, che è essenziale per il funzionamento dell'insieme; si è approvato, invece, un provvedimento insensato quale il mantenimento in carriera dei magistrati fino a settantacinque anni, aggravando un regime gerontocratico di dirigenza che è l'opposto dell'efficienza.

Ancora: sul piano legislativo il Ministro ostenta la sua ostilità a un mandato di cattura europeo che sembra assai utile per combattere una criminalità ormai transnazionale, e che è già stato approvato da diversi altri Stati; un accordo parziale tra Italia e Spagna del 2000 di contenuto analogo, già ratificato dalla Spagna nel 2001, ha giaciuto per anni in Parlamento senza che dal Ministero venisse alcun solle-

cito; a una decisione quadro contro razzismo e xenofobia il Ministro si è opposto a Bruxelles, suscitando le proteste del Presidente greco della riunione, che ha rilevato come nessun altro Stato avesse avanzato riserve in proposito. Altrettanto significativi, oltre queste grandi questioni, i piccoli gesti, che sono andati dal negare l'applicazione di un giudice al processo milanese IMI-SIR, nell'evidente tentativo di bloccarlo, al rifiuto di parere favorevole sul trasferimento di altro giudice (la cui colpa, si è insinuato, sarebbe stata l'aver condannato un esponente leghista), con clamorosa smentita di questa decisione da parte della Corte Costituzionale, al tentativo di bloccare le rogatorie negli Stati Uniti in un processo a carico di un esponente governativo, provocando una reazione da parte della sua stessa maggioranza e una rapida marcia indietro.

Se dall'operato del massimo organo governativo del settore passiamo poi a quello dell'intera maggioranza constatiamo, inesorabilmente, che buona parte delle leggi in materia di giustizia, escogitate in questa legislatura, va nel senso opposto a quello che si dovrebbe ipotizzare, tendendo cioè a bloccare i processi anziché ad accelerarli: valgano come esempi le norme sui falsi in bilancio (proprio alla vigilia degli scandali finanziari Cirio e Parmalat), sulle rogatorie estere, sui condoni di ogni genere, sulla rimessione dei processi (cosiddetta Cirami), sulle immunità (cosiddetto lodo Schifani). Leggi, tra l'altro, che, essendo in gran parte mal congegnate, non hanno spesso funzionato. Nulla si è fatto, invece, per modificare i Codici di Procedura Civile e Penale (essenziali strumenti per ridurre il principale difetto della giustizia, ossia la durata abnorme dei procedimenti), per razionalizzare gli uffici mal distribuiti e spesso inoperosi (basti citare il Piemonte con i suoi diciassette tribunali e la Sicilia con ben quattro Corti d'Appello), per ridurre gli eccessi di garanzie formali che sono solo il pretesto per cavilli e ritardi.

Se quello appena delineato è il quadro, desolante, dei rapporti tra politica e giustizia, non si possono passare sotto silenzio altre cause della crisi perenne che affligge il settore, consistenti nei difetti degli uomini e delle categorie interessate.

Un assoluto rilievo hanno ovviamente, da questo punto di vista, i comportamenti dei magistrati. Il relativo gruppo sociale, nel suo insieme, può essere valutato positivamente, essendo composto da persone mediamente di buon livello culturale, di buona preparazione professionale, di forte senso dello Stato. Una riprova di queste af-

fermazioni sta nel buon lavoro svolto in occasione delle tre più gravi emergenze nazionali degli ultimi anni: nel combattere il terrorismo, la mafia e la corruzione la Magistratura ha avuto un ruolo di primo piano, che le è costato anche molti caduti sul campo e molti attacchi calunniosi. A fronte di questi innegabili successi e dei meriti vantati (spesso dimenticati dai suoi interessati detrattori) stanno le difficoltà nell'applicare la giustizia nel quotidiano; sulle disfunzioni di questo settore la categoria ha una parte non marginale di responsabilità, subito dopo quelle della politica appena descritte.

Si può dire, sinteticamente, che mentre sulle grandi sfide la Magistratura risponde adeguatamente, nell'ordinaria amministrazione arranca anche per proprie colpe. Vengono qui in rilievo i difetti dei singoli e dell'organizzazione nel suo complesso, alla quale non sono estranee prassi e distorsioni che la corporazione si trascina da tempo, prima fra tutte un avanzamento automatico in carriera che premia meritevoli e incapaci, adatti e inadatti ai diversissimi ruoli che possono essere ricoperti da un giudice o da un PM nel suo lungo iter di attività. Ne derivano, di conseguenza, casi non infrequenti di incapacità organizzative e di difetto di *leadership* da parte dei capi degli uffici e delle loro articolazioni importanti come le sezioni; le relative nomine portano ai vertici persone magari degnissime, ma non idonee sul piano manageriale, a gestire entità complesse come, dopo l'unificazione fra tribunali e preture, sono diventate le sedi giudiziarie, specie quelle delle grandi città. Ancora a monte, quindi, stanno le decisioni del Consiglio Superiore della Magistratura riguardo all'errata valutazione di queste persone, non sempre adatte a quello specifico servizio, valutazione compiuta spesso obbedendo a schematici criteri di anzianità o, ancor peggio, ad appartenenze correntizie.

Altro non modesto motivo di difficoltà gestionale complessiva è il regime burocratico degli uffici, dettato da disposizioni regolamentari che tendono a sterilizzare i poteri dirigenziali e che, attraverso tabelle organizzative troppo rigide adottate dallo stesso CSM, prevedono tutele dei diritti individuali spinte all'eccesso e una serie di minuzie procedurali che producono conflittualità e staticità negli uffici stessi. Si aggiunga che anche i capi che volessero impegnarsi in ristrutturazioni e innovazioni efficientistiche, le quali richiedono sacrifici e rinunce dei singoli, non ricevono alcun beneficio né alcun riconoscimento dei loro sforzi e ne ricavano solo penose contestazioni

interne. Oltre alle carenze gestionali si riscontrano poi i difetti personali. Non consideriamo le poche «pecore nere», coloro che si sono lasciati corrompere ma dei quali i processi, anche recenti, hanno svelato le malefatte. Più dannose, perché diffuse su percentuali di un certo rilievo (tenuto conto che la categoria non arriva alle novemila persone), le storture caratteriali, maggiormente censurabili se le qualità intellettuali, come si è detto, sono in genere di buon livello. Spiccano fra tali carenze talune anomalie psicologiche, che producono atteggiamenti scorretti e decisioni inattese e inattendibili, dovute a mancanza di equilibrio, a narcisismo, a desiderio di pubblicità, aspetti questi che rappresentano la negazione della stessa figura del giudice.

Altro grave problema è la scarsa produttività di taluni, che giunge a volte a picchi di negligenza inusitati in paragone alla quantità rilevante di lavoro della media dei colleghi; nei casi in questione si assiste a una fuga dall'impegno e dalle responsabilità che si avvale furbescamente della grande autonomia che le leggi e le prassi conferiscono al magistrato e che fanno di lui una via di mezzo tra il burocrate e il libero professionista.

Non poche sono poi le arroganze verso gli avvocati, i dipendenti e il pubblico (parti, testimoni ecc.), tanto più sgradevoli quanto più delicate sono le incombenze della funzione, rivolta soprattutto a tutelare diritti e a soddisfare esigenze dei cittadini che incidono pesantemente sulla loro vita. E anche tra molti magistrati formalmente corretti si riscontra disinteresse per le aspettative più elementari di una clientela che assiste invece a frequenti trascuratezze, sia negli orari delle udienze, sia nelle attese incongrue o mal distribuite, sia nelle informazioni fornite, sia nel rispetto dovuto a chiunque fruisca di un servizio pubblico.

Come si vede, la gamma delle condotte censurabili dei magistrati è piuttosto ampia, e accentua le critiche verso una categoria che invece, nel suo complesso, espleta degnamente un compito difficile ed essenziale. L'abolizione di malintese tolleranze da parte dei colleghi, degli avvocati e soprattutto dei capi degli uffici potrebbe in buona parte eliminare queste esiziali opacità del lavoro collettivo.

Non minore peso devono avere le critiche nei confronti dell'altra grande protagonista sulla scena giudiziaria, l'Avvocatura. Già il numero attuale degli avvocati (circa 150.000) è spropositato rispetto a quelli degli altri Paesi europei, ed è dovuto non solo alla diffusa

disoccupazione intellettuale ma anche al lassismo negli esami di accesso, gestiti prevalentemente dagli avvocati stessi e nei quali si sono raggiunte, in talune parti d'Italia (esemplari Reggio Calabria e Catanzaro), percentuali di promossi pari al 90 per cento, con inevitabile scadimento della qualità degli iscritti agli albi e con una sostanziale pauperizzazione di una professione tra le più nobili. Vi sono poi, in misura non modesta, fenomeni di gravi scostamenti dalla deontologia professionale, che vanno dalla contiguità rispetto ai gruppi criminali (per esempio, certi avvocati di mafia) a esosità intollerabili sul piano economico verso i clienti, dalla scorrettezza nella gestione delle attività processuali alla scarsa preparazione specifica che tradisce le aspettative dei clienti stessi. Ma gli addebiti alla categoria forense più pesanti in relazione alla generalità dei loro effetti sul sistema sono gli ostacoli che essa ha posto, e continua a porre, rispetto a una serie di riforme e di modifiche processuali che servirebbero a rendere più efficiente l'amministrazione della giustizia. Sorvolando sull'opposizione all'abolizione dei tribunali meno operosi, vediamo patrocinare a suon di scioperi, per private e corporative ragioni di difesa degli interessi di categoria, quella separazione delle carriere dei magistrati che serve ai penalisti per indebolire la controparte della Pubblica Accusa, con ovvie ripercussioni negative sul livello complessivo della repressione penale. Per le stesse egoistiche ragioni, e approfittando della forza contrattuale acquisita in questi anni e soprattutto della forte presenza di avvocati in Parlamento, si bloccano o si ostacolano le proposte per uno sfoltimento e uno snellimento dei processi e una riduzione dei loro tempi troppo lunghi – effettivamente il tema più rilevante al momento, come occorre ripetere. Basta in proposito ricordare la lunga opposizione dell'Avvocatura all'introduzione e allo sviluppo del giudice di pace, le persistenti abitudini ritardatrici e cavillose nello svolgimento dei procedimenti civili e l'ancor più decisa resistenza a ogni riduzione di poteri in quelli penali (nei quali, per esempio, gli avvocati appellano ogni sentenza di primo grado e ricorrono poi massicciamente alla Cassazione, rendendo ingovernabile questa Corte composta di parecchie centinaia di membri, la cui elefantiasi contrasta con ogni corretta concezione di Corte Suprema).

Queste sono dunque le ombre che un corpo sociale di grande rilievo e ricco di ottime individualità proietta su un panorama giudiziario già notevolmente provato.

Non potevano mancare, nel quadro che andiamo descrivendo, le carenze nel terzo pilastro della costruzione giudiziaria che è quello del personale amministrativo, il quale, a diversi livelli e con svariate qualifiche, svolge funzioni ausiliarie all'attività dei magistrati. Si tratta, com'è comprensibile, di una struttura fondamentale sul piano dell'organizzazione, dalla quale dipende in buona parte il suo funzionamento. Anche qui allignano, forse in misura più imponente rispetto alla Magistratura, se non altro per il maggior numero della platea complessiva e anche per il minor grado di cultura delle classi con funzioni inferiori, pigrizie, scorrettezze, scarsa preparazione, scarso senso del dovere. Anche qui le incapacità direttive dei capi e il lassismo tradizionale degli apparati burocratici italiani non consentono di intervenire in situazioni che, a volte, rischiano di danneggiare in modo rilevante interi uffici o servizi. Non esistono sostanziali incentivi per indurre a condotte virtuose e lo strumento delle sanzioni disciplinari, che dovrebbero in ultima analisi porre un argine ai fatti devianti di maggiore consistenza, è del tutto «spuntato», sia per il suo ridotto uso, sia per una scarsa fiducia nella sua efficacia, sia per una malintesa difesa di ogni affiliato da parte dei sindacati interni. Questo, di un sindacalismo arroccato su posizioni esclusivamente corporative e reso più virulento dalla proliferazione delle sigle che si contendono i consensi, è il fenomeno che incide più negativamente sul funzionamento di un apparato prezioso e che pur conta la presenza di individui altamente dotati e motivati. Si ha l'impressione che l'unico sforzo dei sindacati, sia confederali sia, ancor più, autonomi, sia la difesa a oltranza di ogni comportamento negativo degli associati, anche il più indifendibile, e la ricerca di ogni possibile privilegio e di ogni occasione per ridurre l'impegno lavorativo del personale, con sostanziale disinteresse per le esigenze del servizio e per le aspettative degli utenti. I sindacalisti, che sono molti, godono per contratto di ampie esenzioni dal lavoro, riducendo così una resa generale già di per sé strozzata dalle sempre più grandi carenze di organico. Essi poi si mobilitano soprattutto quando vi sono da spartire i fondi destinati a migliorare la produttività, compensando chi è disposto a un maggiore impegno su progetti mirati: la tattica abituale è contrastare l'attuazione di tali progetti per far sì che il denaro, alla fine, venga distribuito a pioggia ai meritevoli e ai non meritevoli, senza neppure il corrispettivo di un qualche risultato in termini di lavoro straordinario.

Se quello descritto fino ad ora è il quadro non molto ottimistico dell'amministrazione giudiziaria, nel suo insieme e nei suoi principali componenti, non vi è da stupirsi di certe cifre che, pur con il valore relativo che deve essere riconosciuto alle statistiche, specie a quelle del settore, sembrano rappresentare una realtà pressoché fuori controllo. Non bisogna, però, farsi impressionare dal numero complessivo dei processi civili (3.274.250 nel 2001 secondo la relazione del Procuratore Generale della Cassazione) o dei processi penali (5.499.468 in base alla stessa fonte), benché esso rifletta sul primo versante un costume di litigiosità particolarmente alto e sul secondo un altrettanto elevato numero di reati commessi. Questo contenzioso potrebbe essere affrontato senza troppe difficoltà se la funzionalità del sistema fosse buona; diventa un problema preoccupante quando la macchina ansima per le troppe componenti scarsamente funzionanti delle quali si è parlato. Questa gran massa di procedimenti finisce quindi nell'imbuto di un meccanismo tarato per smaltirne una quantità inferiore, producendo conseguenze negative facilmente comprensibili. La prima è un aumento graduale, ma fatale, dell'arretrato, al quale un correlativo aumento della produttività dei magistrati registratosi in questi ultimi anni non riesce a porre rimedio. La seconda, connessa alla prima, è l'inesorabile allungamento dei tempi processuali, che è particolarmente sentito nel campo civile, dove, sempre nel 2001, occorreavano in media oltre 1000 giorni per ottenere una decisione in tribunale, altri 840 giorni per ottenerla in Corte d'Appello e circa due anni per finire la causa in Cassazione (i termini di paragone sono, per esempio, la Germania con i suoi sei mesi e mezzo in tribunale o la Francia con i suoi sette mesi). Nel penale il trascorrere dei giorni non viene evidenziato altrettanto pubblicamente, ma gli esiti non sono meno esiziali per l'interesse collettivo: dopo un certo periodo fissato dalla legge i reati vanno in prescrizione e i loro responsabili non subiscono alcuna punizione; ed è quanto avviene, ogni anno in quasi tutti gli uffici in entità rilevante, rendendo vano il lavoro delle forze dell'ordine e dei magistrati che si sono occupati dei molti processi così estinti. In sostanza, in entrambi i campi si assiste a una mancata risposta alla domanda di giustizia, che deve essere considerata la più grave carenza di uno Stato che si qualifica di diritto e che della difesa dei diritti individuali ha fatto, a partire dalla sua Costituzione, uno degli scopi principali della sua esistenza.

Da quanto si è detto fin qui il bilancio della giustizia potrebbe apparire fortemente deficitario e indurre alle più fosche previsioni per l'avvenire. Ma non è tutto così tetro: ogni giorno lavorativo gli avvocati, i magistrati, le parti si incontrano in migliaia di udienze, ogni giorno (anche non lavorativo) i giudici emanano decisioni di ogni tipo, sentono innumerevoli testimoni e imputati, leggono milioni di pagine. La bontà delle sentenze definitive non è in genere contestata, e gli errori dei giudici inferiori possono essere corretti attraverso le impugnazioni. La nave va, anche se fa acqua in alcuni punti. Essa potrebbe affrontare la rotta con migliori risultati, se l'equipaggio lavorasse meglio, ma soprattutto se nei cantieri di carenaggio fossero approntati gli strumenti per riparare le falle; fuor di metafora, se fossero varate le riforme che servono a fare del processo sia civile sia penale uno strumento efficiente e degno di un Paese moderno.

Tutto ciò si può ottenere, tuttavia, soltanto se i ceti dirigenti e una opinione pubblica bene informata e vigile comprenderanno il valore essenziale di una giurisdizione forte. Essa non è certo un'aspettativa esclusiva dei magistrati, che devono anzi essere disposti a rinunciare ad alcuni privilegi per rafforzarla; rappresenta piuttosto un'esigenza della democrazia in quanto tale, che è zoppa se non funzionano i controlli di legalità, e lo è ancor più se, come sta accadendo, anche la funzione legislativa si riduce a mera ratifica di decisioni del potere esecutivo o, ancor peggio, di poteri esterni all'apparato statale. In una democrazia imperfetta la tutela dei diritti di ogni cittadino diventa più labile, e questa motivazione individualistica dovrebbe essere sufficiente per diffondere una maggiore consapevolezza di una questione che non è ai margini ma è centrale nell'agire in società, che non è patrimonio privato degli addetti ai lavori ma riguarda un bene collettivo.