

Giustizia è sfatta, non decolla la riforma

di Lello Lombardi

Ai mali antichi lamentati da decenni si è aggiunta la delusione per la scarsa efficacia del nuovo codice di procedura penale, naufragato per mancanza di personale addestrato e di strutture adeguate. Ma il nodo è nel fatto che nell'opinione pubblica si fa strada l'idea che la legalità sia l'eccezione. Di qui il ricorso continuo alla magistratura, con un conseguente superaffollamento di pendenze. Rivedere il ruolo del Guardasigilli.





L'inaugurazione dell'anno giudiziario è l'occasione per una radiografia sullo stato della giustizia in Italia. In alto: una vignetta dell'*Economist*.

Le relazioni dei Procuratori generali per l'inaugurazione dell'anno giudiziario hanno fornito l'occasione per una ripresa del dibattito sullo stato della giustizia in Italia in termini non meno allarmati, ma certamente nuovi e diversi per latitudine del discorso e per le implicazioni che ne derivano.

La stessa polemica sulle dichiarazioni del segretario politico della Dc sulla questione della pena di morte e le controverse interpretazioni sull'utilità della legge Gozzini sono emblematiche di stati d'animo e di ragioni politiche ben più ampie. Perché le une e le altre non sono l'oggetto reale del dibattito: le prime, giornalisticamente utilizzate fuori di un contesto di segno del tutto opposto (l'inefficacia, come deterrente, delle sanzioni, non la scelta di una opportunità diversa, né tanto meno una proposta politica), le seconde, prese come punto di riferimento di un indirizzo penitenziario (vale la pena o meno avere fiducia nel condannato ai fini della sua rieducazione) indicano che l'opinione pubblica è fortemente attraversata dalla preoccupazione che non solo il sistema giudiziario non sia in grado di assolvere in pieno alla sua funzione, ma che non si sappia come fare.

In verità, sul versante della giustizia penale, ai mali antichi lamentati da qualche decennio (lentezza della definizione dei procedimenti, carcerazione preventiva di lunghezza intollerabile, conclusione con assoluzione del settanta per cento dei processi con detenuti, sovraffollamento di carceri spesso strumento di ulteriore diffusione del crimine e della droga) si aggiunge che le speranze riposte nel nuovo Codice di procedura penale e nel respiro garantista delle sue disposizioni sembrano naufragare per la mancanza di personale addestrato e di strutture adeguate.

Sul versante della giustizia civile, la lentezza della definizione dei giudizi, per tutti prevedibile oltre il decennio, viene inutilmente contrastata dalla promessa di un nuovo codice di procedura, all'esame, in prima lettura, del Parlamento, ma non sufficientemente convincente circa le sue possibilità risolutive, attesoché, come il più celere rito dei processi del lavoro dimostra, non è la velociz-

zazione del rito l'elemento che fa diminuire il contenzioso pendente.

Sul versante della giustizia amministrativa, nonostante che l'istituzione dei Tar fosse stata salutata non solo come la doverosa istituzione di un organo di giustizia amministrativa di primo grado, ma come il rimedio certo alle lungaggini (oggi da ritenersi non più tali: solo tre o quattro anni!) del giudizio dinanzi al Consiglio di Stato, l'intasamento non consente previsioni di definizione inferiori al decennio. Per non dire dell'enorme massa di controversie tributarie pendenti, la cui mancata definizione viene sopportata come uno degli aspetti della più generale iniquità del sistema fiscale.

A fronte di tutto questo, la diffusione di una malavita sempre meno timorosa del proprio stato di illegalità, la sistemazione delle controversie civili attraverso forme di giustizia per così dire alternative, la caduta di fiducia sulla possibilità di ottenere giustizia rispetto agli arbitri dell'amministrazione pubblica per atti censurabili non tanto sotto il profilo dell'uso poco opportuno del potere, quanto sotto quello dell'abuso privatistico dello stesso, forniscono un quadro rispetto al quale le risposte possibili non possono non tenere conto del fatto che la questione è fortemente politica e richiede l'assunzione di grandi responsabilità. E non è un modo di dire.

Certamente, sul piano amministrativo e legislativo a breve termine molte cose si possono e si devono fare. E tutti i provvedimenti che si suggeriscono nel dibattito in corso sono più o meno utili a risolvere qualche aspetto della questione.

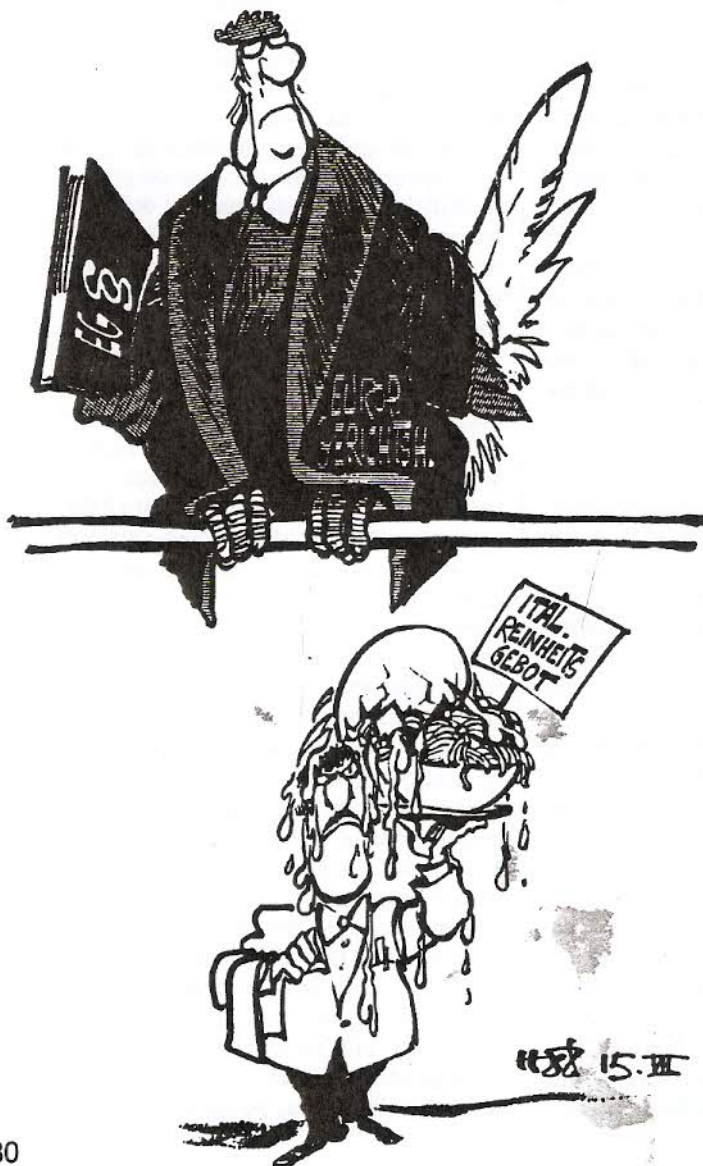
D'altra parte, i grandi risultati di efficienza conseguiti durante la presidenza Saja dalla Corte Costituzionale, che ha eliminato un arretrato da sgomento, dicono che capacità di gestione e strutture più adeguate sono condizione indispensabile per dare risposte efficaci alla domanda di giustizia.

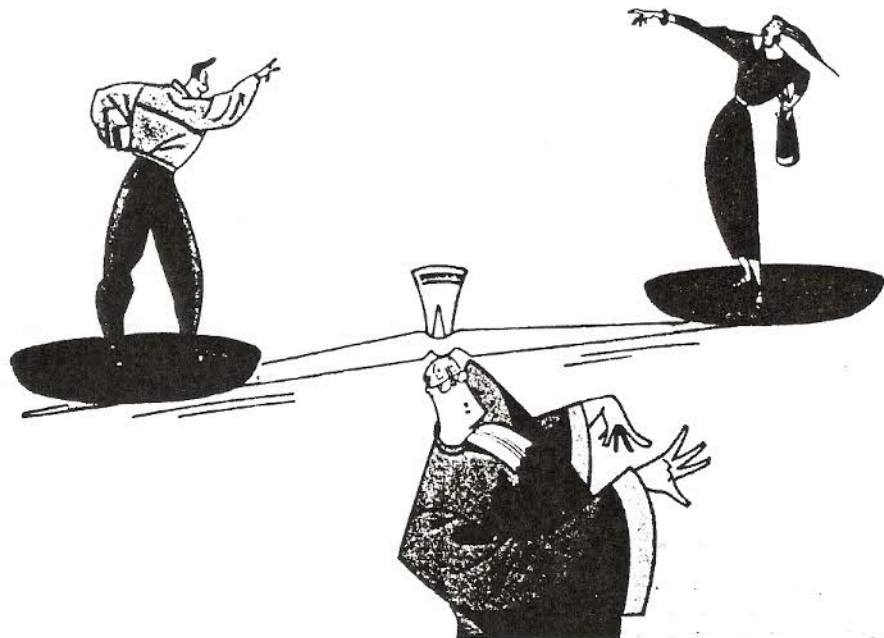
Ma non dovunque è così. La questione è più ampia e va collegata alla domanda del perché le pendenze giudiziarie sono così numerose e tutte in crescita, perché la criminalità aumenta, perché le controversie tra privati si moltiplicano, perché l'esercizio dei poteri

pubblici è tanto più controverso. Vale a dire, perché l'ordinamento giuridico, nel suo complesso, non riesce a fissare per tutti regole rispettate di condotta, perché si va diffondendo la sensazione che la legalità sia sempre di meno un valore, che spesso sia una eccezione.

Il discorso non è semplice, ma il punto di attacco è quello: le violazioni della legge, la contestazione delle regole sono le conseguenze, non la causa della inadeguatezza dell'ordinamento giuridico. E, quindi, la questione è: in che misura le grandi trasformazioni sociali che hanno caratterizzato la società italiana nell'ultimo ventennio, le forti tensioni alle quali è stata sottoposta, i grandi cambiamenti culturali che sono in atto per le straordinarie vicende dell'anno appena trascorso consentono di ritenere che l'ordinamento giuridico sia ancora aderente alle nuove forme ed ai nuovi modi di esprimersi della società contemporanea. Rispetto ai quali, in questi lunghi anni, l'attenzione della classe politica, sia sul piano della legislazione, che su quello della amministrazione, non è stata delle più vigili per ragioni molteplici. Innanzitutto, quello che si è venuto modificando in questi anni è lo stesso modello costituzionale. La modificazione del ruolo dei

Il procuratore generale della Corte d'Appello di Roma, Filippo Mancuso, apre l'anno giudiziario. A sinistra: una vignetta dello Spiegel. Nell'altra pagina: una illustrazione tratta dal settimanale l'Express.





partiti, che da interpreti della società civile si sono andati trasformando, dove e come hanno potuto in ragione della rispettiva consistenza e dei rispettivi ruoli, in gestori delle istituzioni, e, quindi, la modificazione del rapporto tra esecutivo e legislativo, caratterizzata dal depotenziamento dell'amministrazione e dal trasferimento al Parlamento, dominato dai partiti, di larghe fasce di potere amministrativo, ha indotto a sottovalutare l'indispensabilità dell'aggiornamento organico della legislazione vigente che le trasformazioni sociali da un lato e le modificazioni istituzionali dall'altro avevano messo in discussione.

Lo stesso trasferimento di poteri e, quindi, dei luoghi della risposta alle domande sociali, alla periferia del sistema in funzione di un disegno autonomistico rimasto in bilico tra la ipotesi di un assetto di tipo plebiscitario e la pratica di un modello di contrattazione, non è stato seguito dalla definizione dei rapporti istituzionali correlati (potere di indirizzo, autonomia fiscale, strutture amministrative) e delle modalità di esercizio delle nuove funzioni rispetto ai bisogni collettivi (tipo e qualità dei servizi pubblici, istituzioni della solidarietà, politica del territorio e via dicendo). E si è lasciato allo s coordinamento delle iniziative locali, spesso mascherato da rispetto dell'autonomia, l'invenzione di un nuovo rapporto tra società civile e istituzioni, che spesso si è sviluppato all'insegna della partitizzazione più che della cura dell'interesse generale.

Come pure, il rientro dallo stato di emergenza legislativa, imposto (o scelto) in funzione della repressione della lotta armata e del terrorismo, non ha tenuto conto della necessità di ripristinare non solo i valori di civiltà giuridica attenuati, ma di comprendere fino in fondo le ragioni della contestazione oscillando, anche per quanto attiene al regime penitenziario, tra suggerimenti illuminati, quali quelli della legge Gozzini, e la facile ritirata

verso le trincee della repressione non appena la gestione amministrativa delle modernità venga a scontrarsi con le inadeguatezze della capacità di gestione; persistendo nella criminalizzazione dei comportamenti anti-giuridici e nell'inasprimento delle pene, invece che perseverare sulla via della depenalizzazione e della più diffusa configurazione dell'illecito amministrativo.

Non diversamente, la trasformazione della società italiana da agricola ad industriale avanzata ha visto immutati istituti civilistici obsoleti e, con essi, l'ordinamento degli studi giuridici, attestato sul modello dei rapporti di una società rurale, anche dal punto di vista della definizione processuale delle controversie e tuttora lontano da una cultura di impresa.

Come nel campo amministrativo, il volere mantenere il sindacato degli atti illegittimi nell'ambito della giurisdizione generale di legittimità, ostinandosi a tenere distinte la tutela degli interessi soggettivi e la salvaguardia della efficienza della amministrazione, secondo quella scelta del «metodo giuridico» voluto da Vittorio Emanuele Orlando, che separava diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione, è la ragione non secondaria della mancanza di risposta alla domanda di giustizia amministrativa. E così nell'ambito del diritto tributario, la quotidiana variazione non delle aliquote, ma dei presupposti e delle categorie dei tributi e la riduzione del sistema fiscale soprattutto a strumento di procacciamento del gettito e sempre meno di redistribuzione del reddito, è certamente all'origine dell'alta conflittualità nel settore.

È, peraltro, vero che nel Paese si sono confrontate per lunghi anni linee alternative di politica del diritto, come riflesso delle più ampie alternative politiche esistenti e che nella tendenza alla mediazione, che è stata la caratteristica peculiare del funzionamento del nostro sistema politico, rispetto ai gran-

di cambiamenti intervenuti, la risposta prevalente non è stata la formulazione di strategie legislative corrispondenti alle modificazioni ed alle linee di tendenza, bensì il ricorso ad una legislazione in tutti i campi frammentaria, contraddittoria e spesso tecnicamente inadeguata.

In definitiva, quello che si vuole dire è che occorre convincersi che per riportare la convivenza nazionale a livelli degni di un Paese civile, occorre porre mano ad un'opera imponente di revisione dell'ordinamento giuridico, non inferiore, come intensità dell'impegno, a quella che affrontarono con successo i nostri padri risorgimentali posti di fronte a sei codici civili diversi; e che completarono l'unificazione legislativa dal 14 marzo 1861 al 1 gennaio 1866, non dimenticando la legislazione penale, quella sulle espropriazioni per pubblica utilità, quella sulla ripartizione delle competenze tra amministrazione e giurisdizione, sulla legge per la proprietà letteraria e artistica e via dicendo.

Ma nessuno può illudersi che tutto questo avvenga senza che una cultura collettiva del ripristino della legalità non come esigenza di conservazione, ma come condizione di progresso, si diffonda e si imponga anche co-

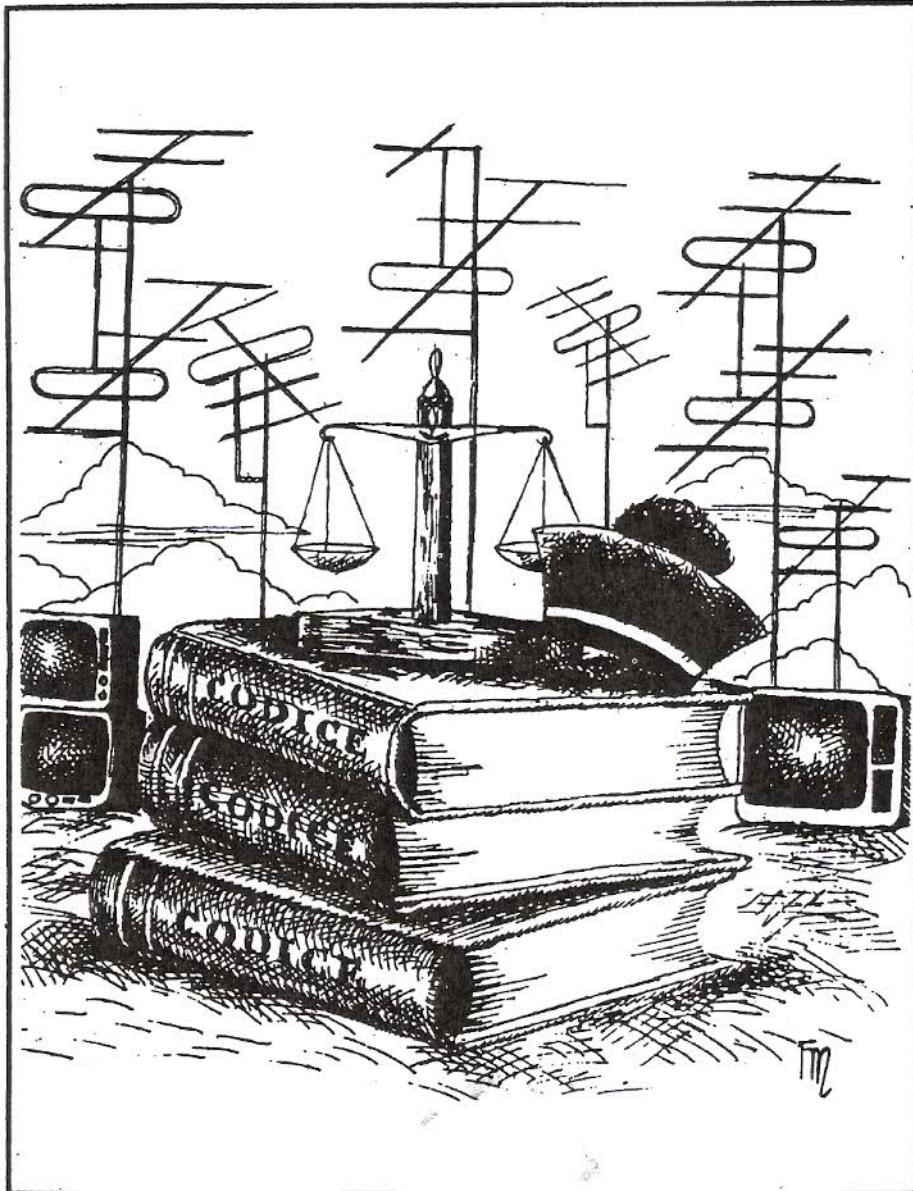


me cultura di governo; senza, cioè, che accanto alla riscoperta, come valore essenziale, della legalità, si prescindano dall'esistenza, com'è attualmente, di un centro di governo cui faccia capo la funzione di tutela, in sen-

so politico-istituzionale, e di aggiornamento della legislazione e dell'ordinamento. Ci si riferisce alla condizione attuale del ministero della Giustizia, scaduto da quella alta funzione al ruolo minore di ufficio legislativo per i soli problemi della giurisdizione penale e civile e di somministratore di mezzi tecnici per lo svolgimento delle funzioni giudiziarie; ma oramai privato, oltretutto di una struttura amministrativa stabile e continuativa, del ruolo di protagonista nell'osservazione delle modificazioni più profonde della società e degli assetti costituzionali e nella promozione degli adeguamenti e del coordinamento. Se si pensa ai diversi luoghi in cui avviene la elaborazione delle iniziative legislative (controllo delle leggi regionali o legislazione sulle tossicodipendenze o di riforma del sistema sanitario o di tutela dei minori o della cittadinanza) e del nessun luogo nel quale si valuta la fattibilità amministrativa delle leggi, si può avere l'idea di che cosa cambierebbe se tutto quanto è da riformare o da cambiare sul piano legislativo facesse capo ad un centro di governo responsabile della politica dell'ordinamento.

E se quel ruolo fosse esistito, è molto probabile che il Paese avrebbe potuto evitare di essere portato a votare in un referendum contro i propri giudici e che la legge sulla responsabilità dei magistrati fosse assai più un atto di riparazione per quel referendum che l'attuazione corretta di un principio costituzionale. E, prima ancora, si sarebbero forse evitate le suggestioni alla separatezza ed al governo dei giudici, le malintese interpretazioni della autonomia costituzionale della magistratura, la corporativizzazione dei problemi della giustizia, che attengono al diritto fondamentale di tutti i cittadini alla tutela giurisdizionale dei diritti.

Per cominciare, quindi, si potrebbe partire da lì: dalla riforma del ministero della Giustizia.



Lello Lombardi