

Federico Tedeschini

## Rumori dal pianeta giustizia

La sortita agostana di Romano Prodi - attraverso la quale si propone l'abolizione del Tar e del Consiglio di Stato - ci offre, al di là della condivisibilità di una simile idea, il destro per una riflessione più generale non solo sulla efficacia del nostro sistema di giustizia amministrativa, ma prima ancora sulle mende e sulle crepe del pianeta giustizia nel suo complesso.

Quell'iniziativa non ha avuto grande eco nei media - se si esclude un eccellente articolo di Angelo Piazza (ex Ministro della Funzione Pubblica), che estende l'attenzione anche sulla Corte dei Conti - ma certamente è indicativa di un malessere che affligge ormai l'intera funzione giudicante, a prescindere dal tipo di giurisdizione attraverso cui si manifesti.

D'altronde, se l'idea di Prodi ha avuto un merito, sembra esser quello dell'aver fatto toccare con mano - innanzitutto alla parte politica di Quest'ultimo - l'errore compiuto nell'escludere il Titolo Quarto della Costituzione dai lavori della Commissione riformatrice all'uopo insediata dal Capo dello Stato: abbiamo così preso atto che quella Commissione farà un lavoro sostanzialmente poco utile, non andando ad occuparsi di uno dei profili più rilevanti per ottenere lo svecchiamento della seconda parte della Carta costituzionale: quello del modo di far trovare ragione a chi la domandi al potere giudiziario, rinunciando a farsi giustizia da sé.

Dobbiamo dunque approfittare anche noi dell'idea di Prodi, per porre qualche pacata riflessione su un tema quanto mai caldo e lo facciamo partendo da una considerazione tanto largamente condivisa, quanto banale: il pianeta giustizia è così malato da rischiare, se non di scomparire completamente, sicuramente di perdere qualche pezzo importante del ruolo che gli viene assegnato in ogni ordinamento giuridico.

Da tempo gli addetti ai lavori (e non solo quelli) denunciano la fatiscenza dei fascicoli che occupano gli scantinati dei molti palazzi di giustizia, ma solo la Corte di Cassazione è riuscita a trovare un rimedio: ha scatenato la caccia all'errore processuale più minuto per dichiarare inammissibili ricorsi arrivati al suo cospetto dopo anni di attesa: il rimedio è però, evidentemente peggiore del male e, continuando di questo passo, ci si dovrà addirittura porre il problema della utilità del mantenimento in servizio dei giudici che compongono quella Suprema Corte e che ormai costano alla collettività ben più di quel che rendono.

Dando così per note le ragioni che ci hanno condotto a questo punto, proviamo ad individuare qualche semplice rimedio per consentire alla Giustizia di tornare a fiorire e a ripopolarsi di operatori che credono nell'immagine che la rappresenta come una Dea con la bilancia.

Su una cosa Prodi ha infatti ragione: troppe sono ormai le giurisdizioni e troppi i riti attraverso i quali passare per avere qualcosa che somigli anche di lontano all'equo giudizio; ma su un'altra torto: che in una materia così delicata si possa intervenire con la chirurgia puramente eiettiva, anziché con quella ricostruttiva.

Vero è che questo settore è da tempo affetto dalla legge di Parkinson: quella per cui ogni organizzazione cresce indipendentemente dalla quantità e qualità del lavoro da svolgere. Così più personale e risorse avrà a disposizione e più tenderà a sprecarne, allungando ulteriormente i tempi delle decisioni munite della cosiddetta "forza di giudicato".

Non bisogna d'altronde essere affezionati lettori di Kafka ("Il Processo"), per capire come il sistema si venga ormai evolvendo lungo linee di rottura che sempre più allontanano l'immagine dell'idea di giustizia che i cittadini hanno maturato in questo momento storico; ma non è attraverso i comunicati delle associazioni portatrici di interessi collettivi dei suoi

operatori che le soluzioni arriveranno: la regola sociologica insegna infatti che se tutti rifiutano le colpe, tutti saranno colpevoli.

Nessuno ha avuto fino ad oggi la lungimiranza di affermare che la giustizia amministrativa, quella civile, quella penale o quella tributaria sono, in realtà, facce d'un identico poliedro: per cui l'opacità dell'una condizione era inevitabilmente la lucentezza dell'altra e per tenere tutte quelle facce lucide come uno specchio è innanzitutto necessario ridimensionarne la portata non solo nel confronto fra di loro ma prima ancora rispetto agli altri poteri dello Stato.

Molto si scrive in questi giorni a proposito del ruolo giocato dalla giustizia penale nel condizionare le scelte del potere politico, (che poi si riduce, attraverso il Parlamento, nel potere legislativo e in quello di controllo sugli altri poteri dello Stato) e pensatori più avanzati hanno riproposto l'idea di quesiti referendari che abolisca le disposizioni che oggi costituiscono i punti dolenti attorno ai quali si riduce il dibattito su giudici e giustizia .

Questi referendum sono dunque un'iniziativa eccellente, non solo perché hanno il merito di proporre il taglio di disposizioni legislative che suonano come ingiustificato privilegio per alcuni titolari di poteri pubblici rispetto agli altri, ma anche perché imporranno, se conclusi vittoriosamente, di metter mano alle necessarie riforme, stavolta però nel rispetto della volontà popolare.

La nostra attenzione è puntata, in particolare, su due di essi: introduzione del principio di responsabilità civile per i magistrati e separazione delle carriere fra inquirenti e giudicanti.

Se almeno la prima delle due iniziative otterrà il quorum necessario, molti dei problemi che oggi affliggono la giustizia nel suo complesso cadranno da sé, con buona pace delle Associazioni di magistrati, che temono come la peste un simile evento, semplicemente perché porrebbe i loro iscritti sullo stesso piano degli altri funzionari dello Stato, senza che ciò comporti alcuna delegittimazione.

Non possiamo però dimenticare la lezione di qualche decennio fa, allorché la vittoria referendaria sulla abolizione del regime di irresponsabilità civile dei magistrati fu prontamente frustrata dal governo e dal parlamento, che cedettero alle proteste degli interessati, ripristinando l'immunità in capo a coloro che - per volontà popolare - avrebbero invece dovuto perderla ed esser così parificati agli altri titolari di funzioni pubbliche.

Auguriamo dunque a questi nuovi referendum la miglior fortuna; dobbiamo però sapere che un loro esito abrogativo - anche se non corre il rischio di esser caducato, come la volta precedente avvenne - non basterà a risolvere i problemi che abbiamo di fronte, ma occorrerà ricorrere a più sofisticati strumenti: primo fra tutti quello della ricerca di nuove linee portanti del sistema giudiziario nel suo complesso, vuoi per misurarne l'efficienza, vuoi per apprezzarne finalmente i contenuti decisori, in esito dei quali ciascuno avrà quel che attende di avere, potendolo anche ottenere in tempi certi: si tratti dell'annullamento di un provvedimento amministrativo, della restituzione di un bene della vita o addirittura del ripristino della libertà personale.

Per raggiungere questo risultato (che oggi sembra essere a distanza lunare) ho provato - partendo dalla mia esperienza di avvocato amministrativista - a sostenere un'idea semplice: quella di introdurre in ogni procedimento giurisdizionale principi simili a quelli già vigenti in quelli adottati dai titolari di altre funzioni pubbliche, in particolare, nell'ambito del potere esecutivo.

Si tratta di principi abbastanza semplici, ma che - opportunamente adattati alle diverse fattispecie da regolare - consentirebbero a chiunque entri in contatto con una manifestazione del potere giudiziario - qualunque essa sia - di poter vantare diritti partecipativi sulle istruttorie compiute dai loro titolari, potendo agire prima ancora che le decisioni di questi ultimi divengano irrevocabili, imponendo così ai malcapitati di rivolgersi - ammesso che ne abbiano tempo, voglia o mezzi - ai giudici sovranazionali, che -

almeno fino ad oggi – si sono dimostrati molto più attenti di quelli interni nel riparare i torti che di fronte a loro vengono lamentati.

Soprattutto due fra questi principi potrebbero essere applicati immediatamente, con enormi benefici per l'efficienza e per la qualità del lavoro giudiziario: quello della trasparenza dell'azione e l'altro relativo al termine essenziale entro il quale concludere le singole fasi di ogni processo.

Due principi introdotti con la L. 7 agosto 1990 n. 241 e strettamente legati fra di loro, anche perché troppo spesso si individuano percorsi preferenziali per un processo rispetto all'altro sulla base di ragioni che non ci è dato conoscere se non sulla base delle interviste rilasciate da qualche garrulo magistrato; avviene così che - se si vuol favorire la soddisfazione di un creditore - si accelera il relativo processo civile, mentre - se si vuol sanzionare un presunto colpevole particolarmente attenzionato dai media - altrettanto si ricorre al metodo della accelerazione, senza che né il debitore, né l'imputato, possano almeno domandare le ragioni di un simile trattamento ed è facile comprendere come tale *modus operandi* si riveli in palese contrasto con il principio costituzionale dell'eguaglianza di ognuno di fronte alla legge: anche alla legge processuale.

Come si vede, l'introduzione del principio di trasparenza (che dovrebbe sostanziarsi in una o più istanze al giudice, per conoscere le ragioni di una scelta determinata: ad esempio quella di superare il criterio di fissazione delle udienze secondo lo scorrimento del ruolo, o l'altra di fissare udienze con cadenza molto ravvicinata, pur trattandosi di questioni di minor conto) verrebbe ad incidere anche sul termine per concludere i singoli procedimenti giudiziari, civili o penali che siano; ma mentre in quelli civili l'accelerazione è deputata al soddisfacimento del diritto di un privato, in quelli penali l'identica scelta serve soltanto ad indirizzare la potestà punitiva dello Stato su un determinato soggetto piuttosto che su un altro, alterando - nella sostanza - l'altro noto principio costituzionale (divenuto ormai luogo topico) che va sotto il nome di "obbligatorietà dell'azione penale".

Quanto appena proposto è d'altronde già stato introdotto in talune specie di processi: basti vedere quanto accade - per espresso dettato del vigente codice del processo amministrativo – in materia di appalti pubblici e questo primo esempio di accelerazione sottratta alla discrezionalità del potere giudiziario si è potuto introdurre nel nostro sistema processuale non solamente perché ce lo ha imposto l'Unione Europea, ma anche e soprattutto per evitare che le molte figure soggettive pubbliche di cui il nostro ordinamento si compone non possano tempestivamente approvvigionarsi dei beni e dei servizi di cui hanno bisogno, visto che i controinteressati tendono quasi sempre a paralizzare la scelta di ciascuna stazione appaltante al solo fine di poter negoziare con l'aggiudicatario della singola commessa ed ottenere qualcosa che non sempre sarebbe lecito domandare.

Ma se ciò è stato reso possibile solamente per alcune fattispecie ricadenti sotto la giurisdizione amministrativa, non si vedono le ragioni per cui non possa avvenire altrettanto a proposito di altre ipotesi, anche ricadenti sotto altre giurisdizioni: civili o penali che siano (e perfino rispetto alle giurisdizioni speciali minori di cui il nostro sistema di giustizia è ancora particolarmente ricco, nonostante le norme transitorie della Costituzione imponessero la loro abolizione in tempi brevissimi).

Attendiamo dunque con fiducia l'esito dei referendum sulla giustizia indetti dal Partito Radicale – cui hanno aderito anche altre forze politiche - perché sicuramente contribuiranno a migliorare gli assetti del nostro sistema processuale e cominciamo pure a ripensare l'offerta di giustizia, rivisitando molti dei principi generali che fino ad oggi hanno dominato i processi: ne guadagnerà per lo meno la certezza del diritto... e ci sembra già un primo passo!