volerelaluna LA POLITICA PUNTOACAPO

Una giustizia sull'orlo dell'implosione

Autore: Jean-Michel Dumay

I tribunali giudiziari sono congestionati dai procedimenti. E anche da procedimenti che denunciano la loro congestione. Alla fine di marzo, i membri del Syndicat des avocats de France (SAF) a Bordeaux hanno presentato una ventina di richieste di risarcimento a favore delle parti in causa vittime della lentezza della giustizia. Cinque anni per ottenere il riconoscimento in appello dell'assenza di una giusta e grave causa di licenziamento. Quattro anni e cinque mesi per stabilire le menzogne di un datore di lavoro. *"Intanto si sono sospese vite, ansie, l'aspettativa di ottenere giustizia, ma anche di ricevere il risarcimento a cui si ha diritto",* ha sottolineato uno dei consiglieri .

Tali cause devono essere trattate entro un termine ragionevole: si tratta di un requisito della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e della prima aspettativa della parte in causa nei sondaggi d'opinione. In considerazione della quantità di pratiche esaminate, il

compito è quasi industriale. Nel 2019, il sistema giudiziario civile e commerciale, che risolve le controversie tra persone fisiche o giuridiche, ha emesso 2,25 milioni di decisioni (3). Il sistema di giustizia penale – che punisce le violazioni della legge – ha trattato oltre 4 milioni di nuovi casi, 1,3 dei quali ritenuti "perseguibili" dagli uffici dei Procuratori della Repubblica (pubblici ministeri). Anno dopo anno, nella macchina giudiziaria entrano tanti fascicoli quanti ne escono, *just in time* e senza riuscire mai a intaccare le giacenze accumulate.

I "flussi", le "scorte": l'ossessione dei capi di giurisdizione. Due eventi imprevisti hanno aggravato il problema nel 2020: uno sciopero degli avvocati – erano in armi contro la riforma delle pensioni – e poi la pandemia di Covid-19, che ha causato la chiusura dei tribunali per due mesi (escluso il contenzioso essenziale).

A Parigi, il tempo necessario per affrontare una disputa sociale, bancaria, di comproprietà o di costruzione è aumentato a trenta mesi. Presso il Tribunale giudiziario (TJ) di Lione, in alcune questioni, è stato moltiplicato per due: *"Una tempesta di sabbia",* riassume Michaël Janas, il suo presidente. Con una conseguenza umana: *"Le squadre sono stanche".*

"Senza la dedizione del personale, non ci riusciremmo", sintetizzano all'unisono magistrati, impiegati e agenti amministrativi per caratterizzare il carico di lavoro che li logora. I sindacati del personale preferiscono la nozione meno sacrificale *di "sovrainvestimento".* Da qualche tempo tutti suonano l'allarme. *"Abbiamo visto una magistratura sull'orlo della rottura e dei professionisti che spesso resistono* solo per passione per il loro mestiere, per consapevolezza della loro missione o per determinazione far fronte a qualunque costo, in una cultura professionale che (…) *tollera così poco la debolezza",* ha avvertito, da parte dei giudici, l'Unione Giudiziaria (SM) al termine di un'indagine, nel 2019.

Una magistratura, d'altra parte, che è anche stanca di subire una morsa politica e mediatica permanente, come le reazioni provocate, a marzo, dalla condanna dell'ex Presidente della Repubblica Nicolas Sarkozy in carcere per corruzione e traffico di influenze o, in aprile, dall'ultimo punto messo dalla Corte di Cassazione al vivace dibattito medico-giuridico sull'irresponsabilità criminale concessa all'assassino di Sarah Halimi – un verdetto che il presidente Emmanuel Macron ha deplorato.

L__

Dal Tribunale dei minori vengono seguiti ottocento minorenni in pericolo, e ci sono mille decisioni da prendere ogni anno. Dal giudice di sorveglianza sono seguiti in ambiente aperto ottocento condannati, oltre a ottanta detenuti di un centro penitenziario – e sono 1.400 le ordinanze o le sentenze da pronunciare all'anno. Tra i due giudici di tutela (ex magistrati) sono sul fuoco oltre duemila tutele. E centinaia di casi di pignoramenti, affitti non pagati, sovraindebitamento. Lontano anni luce da casi di alto profilo, in cui la sovrarappresentazione del penale modella l'immagine dell'istituzione, "è la giustizia dei poveri", ha affermato la presidentessa Isabelle Seurin. "Quella che ha bisogno di

vicinanza” e che il magistrato teme “si disumanizzi”. Lo esprimono i volti delle donne (nel 2020 la magistratura era per il 68% composta da donne) e dei giovani – spesso sotto i 30 anni – dei primi posti usciti dalla scuola. Sembrano i manifesti di reclutamento nei corridoi: “Orgoglioso di fare giustizia!” “ Diventa un magistrato “- dove sarebbe potuta apparire questa aggiunta: “E dimentica i tuoi fine settimana “.

Ma il tour non è ancora finito. Con il giudice del tribunale della famiglia, settecento casi: divorzi, affidamento dei figli, alimenti… I contenziosi trovano il tempo lungo. Un impiegato ha ricevuto sei telefonate il giorno prima, una trentina di e-mail sull’argomento. Si risponde, certo, ma è lavoro che si aggiunge al lavoro… E mancano gli impiegati! Tre su sedici adesso. E personale amministrativo: il tasso di assenza è del 17%. Come stupirsi di poter contare fino a tre anni di ritardo nell’esecuzione delle sentenze? La direttrice della cancelleria, la signora Christelle Cernik, evoca anche la sottodotazione dei laptop (evidente durante il primo confinamento, per non parlare dei problemi di connessione remota), i ritardi nell’informatizzazione e l’ “assorbimento delle riforme”: con la fusione dell’istanza con l’instance-grande, tutto ha dovuto essere trasferito. Parla anche della “sofferenza del cancelliere”, vale a dire di operatori a volte “in lacrime”, “che devono essere accompagnati senza avere una formazione in psicologia. Siamo disciplinati, soffriamo”.

“La giustizia è sotto pressione”, afferma anche Michel Mazé, direttore dei servizi di anagrafe a Rennes, dove l’ufficio di tutela è stato privato per due anni di un vice capo servizio. Oltre alla vacanza strutturale dei posti (7% a livello nazionale), si aggiunge il congedo per malattia o maternità. E, a volte, partenze verso l’erba più verde in altri reparti. Quindi bisogna destreggiarsi tra un lavoro e l’altro, trovare rinforzi all’anagrafe per sopperire a una mancanza nel servizio di pignoramento compensi. A meno che non dobbiamo scavare in questioni di famiglia. “Lo pratichiamo in un modo troppo abituale. “

Questa mancanza di risorse è lungi dall’essere una semplice sensazione. Secondo la Commissione Europea per l’Efficienza della Giustizia (Cepej), una propaggine del Consiglio d’Europa, nel 2018 la Francia ha speso in media, per la sua giustizia giudiziaria, 69,50 euro pro capite [83,2 in Italia, ndr], la Spagna 92, i Paesi Bassi 120, l’Austria 125 e la Germania 131 (5). Relativamente alla ricchezza del Paese, le somme spese in Francia ammontano allo 0,2% del prodotto interno lordo (PIL), contro lo 0,32% in Germania e lo 0,36% in Spagna [in Italia è lo 0,33%, ndr]. Certo, una legge di programmazione della giustizia (LPJ) è stata votata per aumentare gli stanziamenti del 24% tra il 2018 e il 2022. Ma questo senza contare la tendenza alla ripartizione delle somme verso l’amministrazione penitenziaria: quando, per questa, gli stanziamenti aumentano, in euro costanti, del 25% tra il 2010 e il 2019, mentre aumentano solo dell’11% per la giustizia giudiziaria

Ogni 100.000 abitanti, il Cepej conta 11 giudici togati in Francia [11,6 in Italia, ndr], contro 24 in Germania; 34 membri del personale “non giudicante” (impiegati, assistenti

amministrativi, ecc.), contro 43 in Belgio e 65 oltre il Reno. La situazione è ancora più difficile per i pubblici ministeri francesi, i meno numerosi in Europa (3 ogni 100.000 abitanti [3,7 in Italia, ndr], 7 oltre il Reno o in Belgio) e, di gran lunga, quelli con più compiti da svolgere.

“I magistrati, dichiara Me Jérôme Gavaudan, presidente del Consiglio nazionale degli avvocati (Cnb), che rappresenta i 70.000 avvocati francesi, non possono più dedicare tanto tempo al lavoro della giustizia, cosa che possono vivere come un declassamento della loro funzione. “L’ex presidente del Marsiglia, ad esempio, rimarca che “i giudici della panchina sono ora concentrati sulla decisione” e che “il pubblico scompare”. Nel corso degli anni si è diffusa la pratica delle udienze del giudice unico. “Stanno rinunciando alla collegialità, quindi non c’è più deliberazione. Nello stesso spirito, e per risparmiare tempo, si sono moltiplicate le udienze senza memoria (con l’accordo delle parti).

La mancanza di tempo sviluppa una sindrome: “ansia da batteria”. «Bisogna tenere sempre presente la gestione dei flussi», testimonia un giudice minorile che da quindici anni officia, ormai al Sud. Se non segui il flusso, sei morto. “Ogni giorno in tribunale, cinque casi al mattino (“dove tutto è serio e tutto è urgente”): il flusso, dice, è “permanente”. “Siamo ossessionati dal tempo”, aggiunge un collega, responsabile del contenzioso civile. In tribunale, tengo d’occhio l’orologio. E se rimaniamo indietro… è l’ingranaggio. Come il sovraindebitamento.

Nel sistema di giustizia penale, dove vengono tracciati reati e illeciti, negli ultimi anni si è passati al “processo in tempo reale” (TTT). Di cosa si tratta ? Una hotline durante la quale i magistrati pilotano in diretta i casi presentati dagli investigatori della polizia o della gendarmeria. A Tours, da giugno 2020, una piattaforma software all’avanguardia ha permesso di gestire il sistema in modo ancora più efficiente. L’attesa media è di cinque minuti. Ogni giorno si possono ricevere ottanta chiamate.

Casco in testa, una giovane sostituta risponde alle chiamate in questo giorno di primavera. Due schermi la fronteggiano (un terzo consente la videoconferenza). Linea dopo linea sono la polizia e la gendarmeria che cercano di raggiungerla. Un codice colore indica il grado di priorità. Lei risponde. Furti, violenze domestiche, guida in stato di ebbrezza, sospetto di uso fraudolento di carte di credito… Il flusso è incessante. Il cancelliere riporta via via i casi della giornata – una quindicina alla volta – su una lavagna. Il pubblico ministero di turno deve poi identificare il reato con un codice (sono più di diecimila). E soprattutto indirizzare subito la causa: inquadramento, esito alternativo al giudizio (servizio comunale, risarcimento del danno, ecc.), udienza per comparizione immediata o più a distanza… Visto il ventaglio di possibilità, i magistrati della pubblica accusa sono ora quasi-giudici. Tuttavia, non sono ancora statutariamente indipendenti, in quanto gerarchicamente subordinati al Ministro della Giustizia (leggi “Indipendenti, ma non autonomi”).

“Più veloce è il processo, meglio si comprende la decisione”, assicura Grégoire Dulin, pubblico ministero di Tours. Arrivato nel 2019 con un nuovo presidente, poi un nuovo direttore dei servizi anagrafici, il magistrato ha ristrutturato il suo servizio di dirigente per “migliorare le prestazioni del tribunale”, “condizioni di lavoro dei dipendenti pubblici” e rintracciare “i tempi di inattività giudiziaria”. Non esita a mettersi in “modalità progetto” per richiedere fondi dall’esterno (associazioni, prefettura). Attualmente sta cercando di finanziare un “super assistente sociale” per prendersi cura di quindici minorenni e giovani adulti che sfuggono alle maglie dell’istituzione. Ogni settimana segue anche le statistiche delle procedure in corso. In due anni è triplicato il numero delle persone presentate all’accusa, moltiplicato per due e mezzo quello delle comparizioni immediate e quello dei patteggiamenti – comparizioni previa ammissione di colpa (CRPC), durante le quali il pm propone la condanna a la *mis en cause* per evitare un processo – per… nove. Tutto è stato organizzato per permettere di “giudicare di più”: il CRPC può essere approvato da un giudice durante la giornata.

“Facciamo i numeri”

Questo “giudicare di più”, e più velocemente, ha sempre suscitato vivaci commenti. “La catena penale evoca troppo lavoro di catena di montaggio”, scriveva nel 2010 Loïc Cadiet, professore alla scuola di diritto della Sorbona, e il culto del tasso di risposta penale rischia di rendere meno acuta la necessità di una risposta penale non misurata dalla congestione delle carceri, ma dal reinserimento dei detenuti. La SM persegue una “giustizia del

massacro” le cui udienze di apparizione immediata si dice siano l’archetipo.

Come parte di un workshop con i giovani della Val-d’Oise in integrazione professionale, partecipiamo a uno di loro a Parigi a gennaio. “Una giustizia di bianchi che giudicano i neri”, afferma un partecipante dopo aver analizzato la composizione del tribunale, dell’accusa, poi quella del box degli imputati, e constatato la diversità presente sui banchi della difesa e tra le forze di l’ordine. Segnaliamo che durante l’udienza, dove si sono susseguiti violenze coniugali e furto di cellulari, un avvocato di colore ha nonostante tutto ottenuto l’assoluzione per il suo assistito. Non c’era forse maggiore vicinanza sociale tra il giudice e il litigante che tra quest’ultimo e gli imputati del giorno? “Una giustizia dei ricchi che giudicano i poveri”, completa poi uno dei giovani.

Se, nel 2018, l’apertura sociale è stata rilevabile grazie alla diversificazione dei concorsi per l’assunzione presso la Scuola Nazionale Magistrati (ENM), su 100 magistrati in carica (sono circa 8.500), 63 provenivano dalle fasce sociali più favorite- figli di imprenditori, dirigenti, membri delle libere professioni o professioni intellettuali superiori – e solo 12 provenivano dalle classi lavoratrici salariate (impiegati o operai). “I colleghi sono tutt’altro che consapevoli di questo rapporto di dominio sociale”, ha detto il nostro giudice per i minori del Sud.

“Con le comparizioni criminali immediate e le cause familiari civili, stiamo facendo i numeri”, riprende un altro giudice, in Bretagna. È una vetrina. Facciamo finta che vada tutto bene per la carriera del capo del tribunale. ” “Il flusso e il bilancio sono ora al centro dell’attività giudiziaria, ha affermato Janas, a Lione, il quale si rammarica che “questo tolga la giustizia dalla sua missione primaria, che è quella di allentare le tensioni sociali”. “Siamo entrati in una visione di bilancio che perde interesse per i contenuti, senza un metodo di gestione delle risorse umane. Questo esaurisce le truppe “, aggiunge la signora Béatrice Brugère, segretaria generale del sindacato dei magistrati dell’Unità (Force Ouvrière). Il movimento non ha confini: “L’indicatore statistico diventa un prescrittore, porta a una distorsione dell’ufficio del giudice”, deplora la signora Manuela Cadelli, giudice a Namur e figura sindacale in Belgio. Di questo non si tiene conto, né dell’ascolto, né della qualità, né della motivazione, “tutte cose gassose che non si possono quantificare, mentre l’utente esprime un bisogno diverso da quello quantitativo”.

Spesso chi ha più anzianità trova un punto di svolta: la legge organica relativa alle leggi finanziarie (LOLF), in vigore dal 2006. “Venticinque anni fa non lavoravamo così, assicura la signora Cernik, a Soissons. Oggi siamo vincolati dai numeri. Prima si parlava di “agenti”, e ora di “equivalenti a tempo pieno”. “Valutazione”, “prestazione”: il vocabolario dell’istituzione è cambiato, nota anche la presidentessa Seurin. “Il giudice si è trovato bloccato tra la preoccupazione di vedere le sue batterie scaricarsi e la sua coscienza, la sua etica, la sua preoccupazione per la qualità. Ha causato molta sofferenza. “Non farsi travolgere dalla gestione di scorte e flussi è una “lotta quotidiana”, insiste il capo della giurisdizione. Giudicare deve richiedere tempo.

Il primo presidente della Corte d'appello di Amiens, Caterina Farinelli, elenca altre pressioni più recenti. Il magistrato è succeduto a decenni di uomini i cui ritratti giustapposti fanno blocco nel corridoio adiacente al suo ufficio. Pressione dai social ("dove tutti siedono sulla presunzione di innocenza", perché la folla non istruisce ma esegue), ma anche dalla modernizzazione: "Siamo in un terremoto permanente" -gli ultimi soprassalti sono dovuti all'open data, con la possibilità di essere presto offerti al pubblico per accedere a tutte le decisioni giudiziarie. Pressioni, infine, di accentramento.

Se fossero sfociate in una razionalizzazione delle procedure e in un movimento di diversione (in particolare attraverso lo sviluppo della mediazione), le preoccupazioni di efficienza e controllo dei costi avrebbero anche rafforzato la logica della gestione dei flussi, portando talvolta al contenzioso un "distanziamento dal giudice". "Obiettivamente", ha confermato un presidente della camera sociale nel 2020, l'accesso al giudice è stato limitato per quattro anni in materia civile e in diritto del lavoro . "Nel diritto del lavoro, il numero di nuovi casi all'anno (122.000 nel 2020) si è dimezzato in dieci anni. Le ultime regole introdotte lasciano meno dipendenti e lavoratori nella tutela legale rispetto ai dirigenti. Quelli che hanno i mezzi per rivolgersi a un avvocato specializzato.

Queste evoluzioni dovute ad una logica manageriale modificano le pratiche. Il peso degli indicatori sui flussi e sugli stock, il ricorso al benchmarking (concorrenza) tra giurisdizioni oltre che nelle imprese "rappresentano una svolta per i magistrati di tutti i Paesi europei, la cui resistenza non si misura più in termini di "Taboo sulla produttività giudiziaria" ", ma in termini di rifiuto del "produttivismo esacerbato", "scrivono Bartolomeo Cappellina e Cécile Vigour, ricercatori di Sciences Po Grenoble e Bordeaux .

"Non giudichiamo più allo stesso modo nell'era della gestione come in passato", ha detto la signora Véronique Kretz, giudice in Alsazia. Questo magistrato, sindacalizzato con l'SM, ha descritto dall'interno la riforma dei centri sociali che ha portato, nel 2019, alla scomparsa di 242 tribunali specializzati (tribunali dei casi di previdenza sociale, contenzioso sull'invalidità, ecc.). È una testimonianza di uno sviluppo radicale che illustra "la sostituzione del discorso sui fini – cos'è una buona decisione e come ci si arriva?" – con i mezzi assegnati ad un unico fine – come prendere quante più decisioni possibili ? ". L'ottimizzazione della gestione dei flussi ha permesso, per usare la parola corrente, di "evacuare" i casi (300.000 casi in Francia sono stati trasferiti ai tribunali), dietro i quali, ricorda, "Nascondere coorti di persone escluse dalla sistema, disabili, con carriere frammentate e lavori precari, per i quali la perdita di una pensione di infortunio sul lavoro o di una pensione di invalidità può essere fatale". "Per un giudice", ha detto, "vedere il litigante quasi come un avversario [perché rallenta il flusso del flusso] porta anche a una perdita di significato più clamorosa. "

L'istituzione si trova quindi intrappolata tra due fuochi: la ricerca dell'efficienza di bilancio e la preoccupazione di rendere giustizia a un costo compatibile con le esigenze di un processo equo imposte dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. "Da qui il divorzio tra, da

un lato, politici che pensano alla finanza pubblica ignorando la specificità dell'istituzione e, dall'altro, professionisti che hanno scelto una professione (giudicare, curare, insegnare) e che vedono tutte le scelte orientate da una linea manageriale", ha osservato nel 2010 l'ex direttore dell'Istituto per gli studi avanzati sulla giustizia (IHEJ), il magistrato Antoine Garapon . In materia di efficienza di bilancio, secondo la Corte dei conti, l'istituzione richiede urgentemente lo sviluppo di strumenti di gestione che le consentano di definire il proprio fabbisogno di personale. I lavori iniziati tardano ad uscire. "Perché renderebbero oggettivo il disastro", secondo i sindacati.

Nominato nel luglio 2020, il Guardasigilli Éric Dupond-Moretti si accontenta di misure al margine. Il tempo politico non è il tempo giudiziario. Dal momento che impiegati e magistrati sono lunghi da formare, ha sparso in tribunale, secondo la sua *attenta comunicazione, "zuccheri veloci",* cioè lavori a contratto, non permanenti: assistenti avvocati, delegati del pubblico ministero, assistenti giudiziari. Per ridurre l'arretrato di casi, ha chiesto a un gruppo di lavoro *proposte "innovative, se non addirittura dirompenti",* ad esempio un maggiore ricorso agli avvocati nelle formazioni del giudizio. Si vantava inoltre di aver ottenuto un *"bilancio storico" per* il suo ministero (che però veniva dal mancato rispetto dei precedenti impegni di bilancio). E poi, ha seguito l'avvio di un disegno di legge "per ripristinare la fiducia nell'istituzione giudiziaria", di stile eterogeneo, legato al criminale – la giustizia più visibile nello spazio pubblico – spingendo riforme che a volte andavano contro le sue precedenti convinzioni tratte dalla sua lunga esperienza di avvocato (come la generalizzazione dei tribunali penali da cui sono esclusi i giurati).

« Ubiquità della comunicazione »

« Non buttatene più via! “, dicono, tuttavia, in sostanza, i sindacati del personale giudiziario, esclusi dal processo decisionale. Boicottano un ministro che non è ermeticamente chiuso al dialogo sociale e, per sua stessa ammissione, al contraddittorio, che non smette mai di ripetere *che “la giustizia è un errore millenario che deriova dal fatto che a un’amministrazione sia stato dato il nome di virtù* (16)”. L’accumulo di testi legislativi adottati negli ultimi anni in materia giudiziaria lascia molti in uno stato di stupore.

“Nessun altro organismo ha affrontato così tante riforme negli ultimi vent’anni, né assimilato una tale inflazione di standard”, ha detto François Molins, procuratore generale della Corte di Cassazione. L’esecutivo non s’impegna più per studiare l’impatto delle

misure su cui ha votato, in particolare per quanto riguarda il numero di dipendenti necessari per attuarle. Né sembra preoccupato per ciò che possono produrre. Alla Corte di Soissons, dobbiamo reinventare i tribunali mobili (coperti da un giudice che viaggia) a Château-Thierry, dove il tribunale distrettuale ha appena chiuso (la parte in causa senza auto ha dovuto fare solo tre ore in treno, via Parigi, per avvicinarsi al giudice). A Rennes, poiché i cancellieri non erano coinvolti nella progettazione delle applicazioni informatiche, si scoprì che l'ultima riforma relativa ai pagamenti degli alimenti avrebbe generato mezz'ora di lavoro aggiuntivo per ogni file.

Insomma, la gestione, esausta, non segue più. A gennaio il ministro ha dovuto decidere di rinviare di sei mesi l'entrata in vigore del nuovo codice di giustizia penale minorile, appena adottato: i tribunali non sono stati in grado di assorbirlo. A marzo, i giudici di sorveglianza hanno protestato contro la sua proposta di modificare le norme applicabili ai detenuti (già modificata pochi mesi prima): *"Non siamo pronti". "Siamo nell'onnipotenza della comunicazione politica", lamenta un* procuratore generale.

"Le risposte fornite dai politici ai problemi incontrati dal sistema giudiziario sono formulate in fretta, senza una visione a lungo termine, mentre i tribunali sono congestionati e il sistema è tenuto in piedi solo dalla comunità di lavoro", analizza Chantal Arens, primo presidente della Corte di Cassazione, ai vertici della gerarchia delle sedi. La comunità giudiziaria ha una spina dorsale molto flessibile, osserva un ex custode dei *sigilli: "Gli scioperi sono rari. E ancora, per non disturbare, sono tra mezzogiorno e le due! »*

L'articolo è stato pubblicato su Le monde diplomatique (maggio 2021) col titolo Une justice au bord de l'implosion