

INAUGURAZIONE ANNO GIUDIZIARIO 2014

RELAZIONE DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI MILANO

AVV. PAOLO GIUGGIOLI

Signor Presidente della Corte di Appello, Signor Procuratore Generale, Autorità tutte, civili, religiose e militari, Signori Magistrati, rappresentanti dei Fori europei, Colleghi e cittadini presenti,
a Voi tutti rivolgo il saluto mio e del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Milano che mi onoro di rappresentare.

L'odierna cerimonia di inaugurazione dell'Anno Giudiziario offre, come sempre, l'opportunità di focalizzare l'attenzione sui temi di rilievo attinenti all'andamento del settore Giustizia con particolare riferimento all'esercizio della giurisdizione nel distretto milanese, senza tuttavia tralasciare, laddove necessario, di inquadrare le questioni trattate nell'ambito della più ampia prospettiva nazionale, al cui interno – sia pur con le dovute specificazioni – anche la realtà di Milano è collocata.

Proprio partendo dal quadro complessivo rappresentato qualche giorno fa dal Ministro della Giustizia nella annuale relazione al Parlamento non si può certamente affermare che l'anno appena concluso abbia portato con sé un cambiamento o anche solo le premesse per un rinnovato e atteso slancio verso l'abbattimento del contenzioso gravante sugli uffici giudiziari.

Il carico dei procedimenti pendenti alla fine del giugno scorso si è attestato al di sopra degli 8,7 milioni procedimenti complessivi (tra civile e penale), facendo registrare scostamenti di una qualche rilevanza per quanto concerne la materia civile (- 4,2% rispetto al giugno del 2012) e una sostanziale conferma delle cifre dello scorso anno nel penale (+ 0,98%).

Mi permetto perciò di dissentire in particolare dalla valutazione del Ministro Cancellieri sulla giustizia civile, per la quale i “risultati provenienti dal monitoraggio statistico sono confortanti”, emergendo da essi – prosegue il Ministro – “l’impatto positivo delle scelte già adottate (filtri in appello, aumento dei contributi unificati, riforma della legge Pinto) e da questo Governo proseguite”.

Ritengo infatti che la richiamata riduzione delle sole cause civili non sia in alcun modo soddisfacente, tanto più se la si inquadra nel *trend* degli ultimi anni che certifica la staticità della situazione (da fine 2008 al giugno 2013 la riduzione del contenzioso è stata di poco inferiore al 7%).

Soprattutto, però, non mi pare si possa essere confortati dal fatto che tale esiguo risultato sia stato imputato dallo stesso Ministro ai recenti provvedimenti normativi che, oltre ad essere intervenuti – come ormai troppo spesso accade – in modo frammentario ed estemporaneo, hanno perseguito essenzialmente l’obiettivo di incidere sulla domanda di giustizia, introducendo ostacoli all’accesso e utilizzando in modo inusitato la leva economica (così colpendo soprattutto i meno abbienti).

Ma ciò, sappiamo, non è tutto, perché è in cantiere un nuovo intervento governativo in materia che, trascurando elaborazioni di più ampia portata (come ad es. il lavoro compiuto dalla Commissione Vaccarella voluta dallo stesso Ministro della Giustizia), è destinato a effettuare l’ennesimo rimaneggiamento del processo civile, peraltro contemplando, accanto a misure condivisibili come la possibilità per gli avvocati di autenticare le copie degli atti processuali, soluzioni giuridicamente inaccettabili.

Basti al riguardo solo rammentare, tra le altre, la stesura della motivazione completa della sentenza a richiesta e previo pagamento del contributo unificato dovuto per l'eventuale impugnazione (come se la conoscenza delle motivazioni abbia valenza solo per l'appello); la possibilità nel secondo grado di motivare la decisione, semplicemente richiamandosi alla motivazione del provvedimento impugnato; o, ancora, la previsione nei casi di condanna per lite temeraria della responsabilità dell'avvocato in solido con la parte. Quest'ultima è una norma che contrasta con il principio per cui l'avvocato non si identifica con gli interessi del cliente; essa introduce un elemento di confusione tra i ruoli e rappresenta l'ennesima dimostrazione dell'intollerabile pregiudizio nei confronti della categoria forense, quasi fosse la causa di ogni male!

Perseverare nella direzione tracciata da queste misure significa condurre pervicacemente un'azione demolitoria del diritto di accesso del cittadino alla Giustizia, ma è anche mortificante per avvocati e magistrati, le cui rispettive funzioni – non lo si afferma mai abbastanza – non possono essere valutate solo attraverso parametri economico-aziendali.

Il punto è, dunque, se oggi la Giustizia sia ancora un diritto.

Quando il servizio giudiziario diviene eccessivamente lento, tale diritto è negato.

Ma la possibilità che la Costituzione dà di “agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi” è negata anche quando il costo imposto per rivolgersi al giudice supera un livello accettabile e si trasforma in un fattore rilevante di dissuasione o, come accade, è finalizzato a rimpinguare le casse dello Stato e a sostenere settori della pubblica amministrazione che tra l'altro nulla hanno a che vedere con la Giustizia.

Il senso di frustrazione che pervade chi deve attendere per anni la conclusione di un processo non è perciò così diverso dal disagio a dall'insoddisfazione che

nasce dal fatto di essere limitati nella possibilità di far valere le proprie istanze di giustizia.

Bisogna avere il coraggio di porre fine a queste risposte parziali e inadeguate.

Il dissesto del bilancio pubblico non può continuare a essere utilizzato come scusante della mancata assunzione di decisioni importanti per il settore giudiziario: decisioni che diano attuazione a un'ampia progettualità sulla quale gli operatori della Giustizia devono poter dare il proprio contributo e mettere in gioco l'esperienza maturata.

Parimenti importante sarebbe approfondire la conoscenza dei sistemi processuali e organizzativi degli altri Paesi europei, da cui trarre indicazioni e spunti per la velocizzazione e la semplificazione del nostro.

* * *

Un intervento di tenore generale e finalizzato – almeno sulla carta – a produrre importanti effetti dal punto di vista della razionalizzazione del funzionamento della Giustizia è la disciplina di revisione della geografia giudiziaria divenuta operativa nel settembre scorso.

Mi pare inconfutabile che l'assetto dei circondari di tribunale e delle relative sezioni distaccate necessitasse di una rivisitazione alla luce delle mutate esigenze di capillarità sul territorio. Ritengo tuttavia che il diffuso allarme generato dalla normativa in esame non possa essere semplicisticamente inquadrabile solo nell'ambito dell'espressione di interessi particolari e di una volontà di lasciare inalterate le cose.

Proprio con riferimento al distretto di Milano, e più specificamente al Tribunale di Busto Arsizio, è stato possibile rilevare l'inadeguatezza delle scelte operate in conseguenza di una mancata valutazione delle specificità delle aree interessate dagli intervenuti spostamenti e di quale sarebbe stato l'impatto delle modifiche sugli uffici riceventi e sul grado di accessibilità al servizio Giustizia da parte di cittadini e imprese.

Come era prevedibile, l'evidente sproporzione tra l'aumento dell'utenza e del volume di contenzioso e la capacità di assorbimento dell'ufficio accorpante ha prodotto fin da subito gravi problemi nel funzionamento del servizio giudiziario.

È dunque essenziale l'approvazione del provvedimento correttivo che – come più volte annunciato dal Ministro Cancellieri – dovrebbe consentire l'alleggerimento dell'insostenibile situazione che si è venuta a creare a Busto Arsizio attraverso il ritorno sotto la competenza del Tribunale di Milano del territorio della ex sezione distaccata di Rho.

Parimenti importante sarà mantenere attivo un costante monitoraggio sugli uffici affinché siano prontamente segnalate e risolte le disfunzioni e le disarmonie organizzative emergenti.

* * *

Più in generale è auspicabile che si giunga a delineare un reale processo riformatore della Giustizia, in favore del quale siano assunte azioni adeguate e si prevedano gli stanziamenti per gli investimenti necessari, con l'utilizzo in primo luogo delle risorse che il sistema giudiziario stesso produce e anche recuperando in modo efficace e tempestivo gli ingenti crediti da esso vantati.

Gli ambiti della macchina giudiziaria in cui urgono interventi incisivi sono molteplici.

Sarà fondamentale procedere sulla strada dell'adozione di prassi di lavoro che facilitino la diffusione dell'efficienza, l'incremento della produttività e la corretta distribuzione delle risorse. Sotto questo profilo sono stati compiuti importanti passi avanti in concomitanza con l'avvento delle tecnologie informatiche e telematiche, la cui applicazione all'attività degli uffici ha comportato necessariamente l'impostazione di nuovi modelli organizzativi.

In questo senso, l'esperienza milanese rappresenta un esempio a cui guardare. Gli sforzi compiuti in questi anni per il miglioramento e la modernizzazione dell'organizzazione e del funzionamento del settore giudiziario, pur nella

complessità della situazione (specie per le scoperture negli organici tra i magistrati e, soprattutto, nel personale amministrativo), stanno producendo alcuni effetti positivi riscontrabili, nei diversi settori, nei dati relativi alla capacità di smaltimento del contenzioso, alla durata dei procedimenti, alla significativa riduzione dei procedimenti pendenti o al contenimento del rilevante incremento del contenzioso sopravvenuto.

A tale impegno l'Ordine degli Avvocati di Milano ha preso parte con responsabilità e approccio propositivo, interagendo costantemente con gli altri soggetti della giurisdizione in merito ai problemi da affrontare e alle soluzioni da adottare.

È una modalità di lavoro innovativa, basata sulla condivisione degli obiettivi e sulla collaborazione paritetica tra i partecipanti ai progetti, che ha permesso di portare avanti nel 2013 importanti iniziative con il Tribunale e la Corte di Appello, specialmente nell'ambito dell'informatizzazione del processo: campo nel quale Milano, oltre ad essere stata la prima sede a consentire – nel 2006 – il deposito telematico con valore legale dei ricorsi per decreto ingiuntivo, è a tutt'oggi all'avanguardia ed è pronta ad affrontare l'appuntamento del prossimo 30 giugno, momento dal quale la legge fa decorrere l'obbligo del deposito telematico degli atti.

In questo contesto collaborativo e in un'ottica di sussidiarietà l'Ordine degli Avvocati ha fortemente creduto nel processo di informatizzazione della giustizia milanese investendo rilevanti risorse finanziarie, umane e tecnologiche, e attuando un'azione di supporto e di affiancamento degli studi legali e degli uffici competenti, soprattutto per quanto concerne la digitalizzazione degli atti giudiziari, il caricamento dei dati nel sistema informativo e lo svolgimento di attività formative e di aggiornamento.

La collaborazione con gli uffici giudiziari si è sviluppata anche all'interno delle Commissioni Miste, costituite sia presso il Tribunale che presso la Corte di

Appello. In tali sedi avvocati, magistrati e cancellieri hanno potuto discutere e condividere idee per realizzare progetti e trovare soluzioni ai problemi, affrontare i profili organizzativi, le criticità tecniche, le difficoltà operative e tecnologiche.

Con questo spirito la Giustizia milanese compie quotidianamente passi importanti, innestando un processo virtuoso attraverso la condivisione anche con le altre sedi giudiziarie dei risultati ottenuti.

Offre testimonianza della validità del metodo utilizzato il servizio di assistenza dedicato agli avvocati ed alla Sezione terza (Esecuzioni) del Tribunale di Milano. In pochi mesi è stato possibile realizzare la telematizzazione dell'intera sezione e, attuando alcuni miglioramenti nell'assetto organizzativo, si è raggiunto nell'ambito dei procedimenti esecutivi immobiliari un aumento esponenziale dei depositi telematici di atti e provvedimenti.

Su questo fronte l'Ordine ha intenzione di proseguire, con l'obiettivo di mantenere il presidio al servizio della sezione e degli utenti e di approntare la medesima assistenza in favore anche della sezione mobiliare.

È nostra volontà continuare nell'opera in atto che ci condurrà al completamento della progressiva sostituzione della procedura telematica a quella cartacea. A tal riguardo, ritengo necessario esprimere una preoccupazione, peraltro manifestata in più occasioni, che tutti noi condividiamo e che scaturisce dalla coscienza che il percorso di informatizzazione delle fasi del processo non è più arrestabile.

Tale condizione rende perciò indispensabile assicurare da parte del Ministero la pianificazione delle attività di manutenzione, la programmazione degli aggiornamenti e la fornitura dell'assistenza e delle attrezzature tecniche e il reperimento delle risorse necessarie per compiere tutto ciò. Si tratta di azioni da cui già dipende e dipenderà sempre più il corretto ed affidabile funzionamento del sistema.

In questo contesto può essere anche utile rammentare che è necessario porre mano in modo mirato all'impianto normativo del processo affinché, ai diversi livelli, sia reso maggiormente coerente con l'utilizzo delle tecnologie informatiche e telematiche.

È mia convinzione che per il buon funzionamento della macchina giudiziaria sia essenziale l'introduzione di strutture organizzative ministeriali che, a livello locale, operino per razionalizzare gli interventi, in coordinamento e a supporto delle attività giurisdizionali e mediante la collaborazione stabile e paritetica dell'Avvocatura.

Con tali finalità sarebbe perciò da riaprire la strada che era stata tracciata dalla normativa del 2006 (D. Lgs. 240) che prevedeva il decentramento del Ministero della Giustizia su base regionale con attribuzione alle direzioni regionali di competenze su a) personale e formazione; b) sistemi informativi automatizzati; c) risorse materiali, beni e servizi; d) statistiche; e l'istituzione della figura del Direttore Tecnico nelle corti d'appello di maggiori dimensioni (Milano, Roma, Napoli e Palermo), per lo svolgimento delle attività di gestione e controllo delle risorse umane, finanziarie e strumentali relative ai servizi tecnico-amministrativi degli uffici giudicanti e requirenti; per la programmazione e l'aggiornamento degli interventi diretti alla creazione di nuove strutture tecniche e logistiche; per la pianificazione del loro utilizzo in relazione al carico giudiziario esistente, alla prevedibile evoluzione dello stesso e alle esigenze di carattere sociale nel rapporto tra i cittadini e la giustizia.

* * *

La reintroduzione – sia pure con un'efficacia temporanea (4 anni) – della norma che, nei casi previsti, attribuisce all'esperimento del procedimento di mediazione il carattere di condizione di procedibilità della domanda giudiziale, ha comportato negli ultimi mesi dello scorso anno una ripresa importante delle attività dell'Organismo di Mediazione dell'Ordine, in precedenza

fortemente rallentate per effetto della sentenza della Corte Costituzionale del 2012.

Devo dire che permangono perplessità sul tema dell'obbligatorietà, anche se si può rilevare che la previsione del primo incontro tra le parti dovrebbe permettere in modo più immediato il confronto tra le parti e la verifica della sussistenza di spiragli per una soluzione concordata delle liti. Ritengo che potremo vedere in breve tempo se sarà possibile registrare un incremento dei modesti effetti prodotti nei primi anni di vigenza della mediazione (indicativamente solo il 9% dei procedimenti si sono conclusi con un accordo e al raggiungimento di tale risultato hanno concorso principalmente le mediazioni volontarie).

Si può d'altra parte osservare come nella rinnovata disciplina sia stato riconosciuto un importante ruolo agli avvocati, innanzitutto per garantire attraverso l'assistenza tecnica obbligatoria un'adeguata tutela delle posizioni giuridiche delle parti coinvolte nel procedimento di mediazione.

Ma lo stesso vale anche per il conferimento di diritto agli avvocati della veste di mediatore. Si tratta di una previsione quest'ultima che, pur non impedendo ad altri soggetti di assumere tale ruolo, pone quale elemento distintivo per l'azione del mediatore il possesso delle competenze giuridiche insite in chi è abilitato a esercitare la professione forense.

Mi pare dunque che l'applicazione negli scorsi anni delle norme in materia abbia fatto emergere con evidenza la necessità, sottolineata ripetutamente dall'Avvocatura, di assicurare maggiori garanzie nel procedimento di mediazione, non potendo dare per scontato che vi sia nelle parti del procedimento la consapevolezza della natura e della portata dei diritti e degli interessi in discussione.

In risposta a tali esigenze e al fine di promuovere la diffusione degli strumenti alternativi di risoluzione delle controversie è intervenuta anche la riforma dell'ordinamento professionale forense che prevede specificamente, tra i

compiti e le prerogative attribuiti agli Ordini, la possibilità di costituire camere arbitrali, di conciliazione e organismi destinati ad operare nel settore. In linea con la norma, dopo aver istituito anni fa l'Organismo di conciliazione, l'Ordine ha istituito anche la propria Camera Arbitrale nella quale noi avvocati possiamo e dobbiamo esprimere il patrimonio professionale che ci appartiene, riappropriandoci di aree di attività connaturate alle peculiarità che la professione forense da sempre detiene e che consentono di fornire anche in questo campo un servizio di eccellenza in favore della collettività.

* * *

Avviandomi verso la conclusione del mio intervento, vorrei brevemente fare accenno all'intensificato impegno che, nell'arco dell'anno 2013, l'Ordine e gli avvocati milanesi hanno dedicato al servizio reso in favore della collettività e diretto a facilitare l'accesso dei cittadini alla Giustizia tramite l'offerta gratuita di informazioni e orientamento presso lo *Sportello del Cittadino* attivo in prossimità del Palazzo di Giustizia, nei Consigli di Zona del Comune di Milano (convenzione del 2010) e presso i Comuni di San Donato Milanese, Pieve Emanuele (convenzioni del 2012) e Buccinasco (convenzione del 2013). Il gradimento registrato nell'utenza ci ha condotto ad avviare per l'anno in corso nuovi contatti per l'attivazione del servizio in altri comuni della provincia.

È stato anche avviato il *Progetto Educazione alla legalità* con il quale l'Ordine ha inteso prestare particolare attenzione alle nuove generazioni.

Questo importante progetto, realizzato in collaborazione con diverse istituzioni scolastiche del comune di Milano e della provincia e la preziosa disponibilità (volontaria e gratuita) di nostri avvocati, mira a promuovere tra gli studenti frequentanti scuole secondarie di primo e secondo grado la diffusione di una cultura della legalità e la comprensione della natura e della funzione delle regole nella vita sociale, dei valori della democrazia e dei diritti e dei doveri discendenti dall'essere cittadini.

Il progetto ha coinvolto già nel primo anno 21 istituti scolastici, 77 classi, oltre 1.500 studenti e più di 130 avvocati.

Voglio quindi richiamare *Expo 2015*, che Milano avrà il privilegio di ospitare il prossimo anno.

L'Ordine guarda con particolare interesse all'evento planetario. In questo ambito va evidenziata la lettera d'intenti sottoscritta nell'ottobre scorso tra l'Ordine degli Avvocati di Milano e il Comitato Scientifico Internazionale Expo del Comune di Milano in cui si prevede la condivisione di iniziative di ricerca, divulgazione e intrattenimento finalizzate all'individuazione di contenuti e proposte sullo sviluppo sostenibile, ambientale e civile da sottoporre al confronto e alla riflessione di istituzioni e visitatori dell'esposizione universale.

Ci auguriamo vivamente che Expo 2015 possa essere per il mondo intero un laboratorio di idee e progetti da cui possano uscire nuove risposte ai delicati e attuali temi della tutela dell'ambiente e della salute.

* * *

La Giustizia non può essere concepita come un sistema disgiunto da ogni altra componente dell'ordinamento e della società: essa è parte integrante dell'intero tessuto connettivo del nostro Paese e, come tale, il suo livello di efficienza si riflette direttamente sulla qualità della convivenza civile, sull'effettività del principio di legalità e, aspetto particolarmente rilevante in questo periodo, sulla competitività del sistema economico-imprenditoriale.

Sappiamo bene, infatti, come le difficoltà di funzionamento della Giustizia, in particolare civile, incidano significativamente sull'economia, contribuendo a suscitare quel diffuso sentimento di sfiducia nel sistema da cui anche deriva la contrazione degli investimenti dall'estero e l'abbandono del territorio nazionale da parte delle aziende più competitive che, soprattutto in questo momento, non possono rischiare di perdere la sfida con il mercato globale.

Appare dunque in modo ancora più evidente la necessità di garantire un servizio giudiziario che sia in grado di supportare con l'efficienza e la rapidità gli standard di competitività che, in modo particolare, il nostro territorio è in grado di esprimere.

È nell'interesse del Paese, è nell'interesse delle nostre aziende e dei cittadini che la Giustizia funzioni.

Bisogna perciò che la soluzione dei problemi che hanno soffocato il sistema giudiziario venga collocata ai primi posti tra le priorità e che, una volta per tutte, ad essa siano destinate le energie e le risorse necessarie.

Grazie per la prolungata attenzione!

Avv. Paolo Gaggioli