Ordine degli Avvocati di Lecce
Anno/N. Prot. : 2022 / 018467
Data prot. : 14/11/2022
DOCUMENTO IN USCITA
Cod. classif. : 03

AL PRESIDENTE DEL TRIBUNALE DI LECCE

ALLA DIRIGENTE AMMINISTRATIVA DEL TRIBUNALE DI LECCE

Istanza di annullamento in autotutela

Il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Lecce, in persona del suo Presidente Prof. Avv. Antonio Tommaso De Mauro, premessa la conoscenza dei provvedimenti di funzionamento delle cancellerie civili del Tribunale di Lecce adottati dal Presidente del Tribunale e dalla Dirigente Amministrativa in data 26 settembre e 6 novembre 2022, ne chiede l'immediato ritiro ed annullamento in autotutela in quanto gli stessi sono viziati da profili di manifesta illegittimità nonché irrazionalità ed irragionevolezza e sono al contempo gravemente lesivi dei diritti ed interessi dell'avvocatura.

A mezzo dei prefati provvedimenti, disattendendo le numerose e pressanti richieste provenienti dall'Avvocatura finalizzate al ripristino del libero accesso ai servizi di cancelleria, si è inteso perpetuare alcune delle misure limitative che si erano rese necessarie nel periodo di emergenza correlato alla pandemia da Covid 19.

Ed invero, pur non potendo più invocare le misure emergenziali, con il provvedimento del 26/9 u.s. si è ritenuto di continuare a contingentare gli accessi degli avvocati alle cancellerie attraverso il sistema di prenotazione *on line* ed i front office, che fungono da sbarramento "fisico" all'accesso.

Con deliberazione del 3/10/2022 questo Consiglio ha chiesto la immediata revoca del provvedimento, riservando, in difetto, ogni ulteriore iniziativa.

Non essendo pervenute da parte di Codesto ufficio le auspicate determinazioni volte al ripristino della piena agibilità degli accessi alle cancellerie, il Consiglio ha deliberato la convocazione dell'Assemblea straordinaria degli iscritti per il giorno 11/11/2022.

Nelle more dell'adunanza assembleare in data 28 ottobre si è svolto un incontro tra una rappresentanza del COA di Lecce ed una rappresentanza degli uffici giudiziari ed amministrativi del Tribunale di Lecce, all'esito del quale è pervenuta la nota proposta/provvedimento del 6/11/2022 di parziale modifica dell'atto organizzatorio del 26 settembre.

In data 11/11/2022 si è svolta l'assemblea straordinaria che, dopo ampia discussione in cui sono stati ampiamente esplicitate le ragioni di opposizione alle limitazioni all'accesso alle cancellerie, ha deliberato all'unanimità di proclamare lo stato di agitazione dell'avvocatura salentina fino a quando non saranno ritirati i provvedimenti in parola, dando mandato al Consiglio di formulare la presente istanza, e di aggiornarsi al prossimo 18 novembre per assumere le ulteriori determinazioni per il caso di mancato accoglimento della stessa.

Premesso quanto innanzi, occorre evidenziare che militano per l'annullamento dei provvedimenti organizzatori plurimi profili di illegittimità degli stessi, in quanto adottati in violazione di legge, eccesso di potere e sviamento dell'azione amministrativa.

Dalla disamina del provvedimento del 26/9 emerge *prima facie* la carenza motivazionale, non essendo all'evidenza sufficiente il richiamo alle generiche esigenze di servizio del personale di cancelleria che sarebbe oggi oberato da maggiori compiti rispetto al recentissimo passato. A ciò si aggiunga che difetta nella specie una istruttoria, anche embrionale, attraverso la quale si possa dimostrare che il libero accesso (storicamente non "convulso" ma libero) alle cancellerie da parte degli avvocati sia la causa di non meglio precisate inefficienze del personale.

In ogni caso, la misura adottata si pone in frontale contrasto con l'art. 162 della L. n. 1196/1960, come modificato dall'articolo 51, comma 1, del D.L. 24 giugno

2014, n 90, convertito, con modificazioni, dalla Legge 11 agosto 2014, n. 114, secondo il quale: "*Le cancellerie e segreterie giudiziarie sono aperte al pubblico cinque ore nei giorni feriali, secondo l'orario stabilito dai capi degli uffici giudiziari, sentiti i capi delle cancellerie e segreterie interessate. Le cancellerie delle corti di appello e dei tribunali ordinari sono aperte al pubblico almeno quattro ore nei giorni feriali, secondo l'orario stabilito dai rispettivi presidenti, sentiti i capi delle cancellerie interessate.*

L'orario giornaliero di servizio ha la durata di sei ore in ciascun giorno feriale.

Il presidente della Corte e il procuratore generale possono stabilire che tale orario sia diviso in due periodi".

La giurisprudenza amministrativa ha chiarito che "*Stante l'inequivoco tenore letterale della predetta norma, ai capi degli uffici giudiziari spetta il potere regolamentare di stabilire l'orario di apertura al pubblico delle cancellerie e segreterie, ma sempre nell'osservanza del limite della durata dell'orario di apertura di cinque ore giornaliere, come previsto dal citato art.162.*

Quella testè riportata è una norma tassativa che se da un lato rimette alla discrezionalità del Dirigente il potere di articolare l'orario in questione nel senso di poter variamente fissare l'ora di inizio dell'apertura al pubblico, dall'altro lato vieta di ridurre la durata oraria in cui le cancellerie e segreterie devono essere aperte al pubblico (non meno di cinque ore nei giorni feriali).

In altri termini, la previsione legislativa in rassegna ha un contenuto assolutamente vincolante, tale da non lasciare alcun margine di discrezionalità in ordine ad una opzione di durata oraria giornaliera di apertura al pubblico degli uffici giudiziari diversa da quella fissata direttamente ed inequivocabilmente dal legislatore nazionale a mezzo di una previsione con una valenza uniforme per tutte le cancellerie e segreterie giudiziarie presenti sull'intero territorio italiano.

D'altra parte il regime giuridico di rango legislativo applicabile all'orario di apertura degli uffici in questione si pone in linea con la regola della riserva di legge prevista in materia dall'art.97 Cost. (" i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione") e, com'è noto, il principio di riserva di legge impone da un lato che la disciplina di una certa materia sia demandata alla fonte legislativa e dall'altro lato che fonti " normative" diverse non possono intervenire sugli oggetti riservati alla legge.

Ne deriva, nel caso di specie che la misura organizzatoria assunta dal Presidente Vicario del Tribunale di Roma unitamente al Dirigente amministrativo in data 20 settembre 2012 si pone in contrasto insanabile con l'art.162 della citata legge n.1196/60, senza che possa costituire causa giustificativa la motivazione resa a sostegno dell'adottato provvedimento riconducibile a ragioni di carenza di personale e di tipo logistico: gli elementi di valutazione posti a base del provvedimento di che trattasi, per quanto in sé apprezzabili sono del tutto recessivi e comunque non possono incidere sul limite minimo delle cinque ore di apertura al pubblico degli uffici" (Cons. Stato, Sez. IV, 20/02/2014, n.798.

La contestata misura organizzatoria assunta da Codesto Tribunale non sfugge alla dedotta censura, atteso che, per effetto dei limiti imposti, **non è più garantito il libero accesso** alle cancellerie nei termini indicati dalla norma.

Le misure adottate dal Tribunale configurano, infatti, un chiaro tentativo di eludere e di aggirare l'art. 162, tanto è vero che nella nota del 26/9 si afferma che la richiesta dell'avvocatura di riaprire le cancellerie sarebbe di fatto mal posta perché le stesse "*non sono mai state, di fatto, chiuse e sono rimaste sempre operative con l'attività dei front office*". Si vuole evidentemente **confondere,** da parte del Tribunale, l'**operatività** delle cancellerie con l'**accesso**, in tal modo però

obliterando che la norma garantisce in maniera tassativa quest'ultima, senza alcuna possibilità per l'Ufficio di sottoporre detto accesso a condizione o a limitazione, fatta eccezione per l'articolazione dell'orario (inizio e fine), ma dovendone invece sempre assicurare il libero esercizio.

La riserva di legge, richiamata dal Giudice amministrativo, vieta quindi misure organizzatorie "locali" che incidano sul libero esercizio dell'accesso alle cancellerie, così come accade attualmente presso il Tribunale di Lecce dove l'apertura delle cancellerie finisce con l'essere solo nominale ma priva di effettività.

Il sistema delle preventive prenotazioni, non di rado in default, come ci si riserva di documentare al giudice amministrativo per la denegata ipotesi in cui la presente istanza non dovesse essere accolta, rende non esercitabile dalla generalità degli avvocati (oltre che di tutti gli altri utenti) il diritto di libero accesso. D'altro canto nel provvedimento del 26/9 la finalità è dichiarata: "*accesso contingentato e organizzato grazie al servizio di prenotazione ...al fine di smaltire* (sic!) *l'accesso fisico* (garantito dalla norma, ndr) *nei predetti uffici*".

Né a giustificazione delle introdotte limitazioni si possono invocare i "nuovi" carichi di lavoro che graverebbero sul personale, poiché, come ha sottolineato il Consiglio di Stato, siffatte esigenze sono recessive rispetto a quello che si atteggia come un insopprimibile diritto: accedere liberamente agli uffici pubblici nell'orario di loro apertura.

Si ricorda che la possibilità di ridurre da cinque a quattro ore l'orario di apertura delle cancellerie è stato il frutto di un riesame da parte del legislatore alla luce di nuove attività che l'avvento del processo telematico richiedeva al personale di cancellerie.

Appare di un certo interesse per la vicenda in esame una circolare del Ministero della Giustizia, adottata poco dopo la modifica dell'art. 162, in cui, una volta sottolineato che "*È dunque assolutamente da escludersi che possano trascorrere diversi giorni tra la data della ricezione di atti o documenti e quella di accettazione degli stessi da parte della cancelleria. Si ritiene, pertanto, consigliabile che l'accettazione del deposito di atti e documenti provenienti dai soggetti abilitati all'invio telematico sia eseguita entro il giorno successivo a quello di ricezione da parte dei sistemi del dominio giustizia. Ciò si dica anche con riferimento ai verbali di udienza redatti dal giudice attraverso lo strumento della consolle del magistrato, in quanto gli stessi non sono visibili dalle parti processuali al momento del loro deposito telematico da parte del giudice, bensì solo dopo che il cancelliere li ha accettati nel sistema*", si invitavano gli uffici giudiziari ad "*adottare ogni soluzione organizzativa idonea a garantire in via prioritaria la tempestività della lavorazione degli atti processuali ricevuti, se del caso anche ricorrendo ad una riorganizzazione del lavoro, tale da privilegiare le attività di 'back office' rispetto a quelle di 'front office', in modo da consentire una tempestiva accettazione del deposito di atti e documenti telematici*", evidenziando al contempo che "*In tale contesto si colloca la modifica dell'art. 162, primo comma, della legge 23 ottobre 1960, n. 1196, ad opera dell'art. 51 D.L. n. 90/2014, come convertito in legge. Per effetto della modifica da ultimo introdotta, infatti, l'orario di apertura giornaliera delle cancellerie può essere ridotto da 5 a 4 ore. La riduzione dell'orario di apertura al pubblico - a cui i dirigenti avranno cura di ricorrere esclusivamente laddove ciò non determini disservizi per l'utenza - consentirà alle cancellerie di riservare una parte rilevante del proprio lavoro alla ricezione degli atti inviati telematicamente. In particolare, laddove venga in concreto attuata la riduzione dell'orario di apertura al pubblico, sarebbe opportuno che le cancellerie, in via tendenziale, incrementassero la quantità di tempo dedicata all'accettazione degli*

atti telematici in misura almeno pari a quella della riduzione dell'orario di apertura" (Circolare Ministero della Giustizia del 23/10/2015).

Ciò a dimostrazione della riserva di legge in materia e della circostanza che il legislatore ha consentito come unica misura di contemperamento tra le esigenze lavorative degli uffici e quelle di accesso dell'utenza la sola limitazione oraria, a condizione che la stessa non crei disservizi.

Le deduzioni che precedono si estendono anche alla nota del 6 novembre scorso per l'ipotesi in cui la stessa non sia da considerarsi come mera proposta ma come un vero e proprio provvedimento di modifica parziale di quello del 26 settembre.

L'incertezza della qualificazione nasce dal contenuto contraddittorio e confliggente della nota che si autodefinisce "proposta" fin dall'epigrafe ma poi sembra assumere carattere provvedimentale allorquando introduce, con carattere sperimentale fino al 31/12/2022, alcune misure di "apertura" delle cancellerie.

Orbene, se la nota contiene una proposta, la stessa è da intendersi respinta dall'avvocatura salentina (come emerso dall'assemblea straordinaria dell'11/11/2022), fatta eccezione per l'osservatorio paritetico sulla funzionalità ed efficienza dei servizi di cancelleria; se invece la nota assume carattere provvedimentale se ne rileva la illegittimità, al pari del provvedimento modificato, per plurimi e concorrenti profili.

L'apertura delle cancellerie all'accesso degli avvocati senza preventiva prenotazione è stata prevista, infatti, per soli tre giorni e per un orario inferiore a quello legale, permanendo pertanto il contrasto con l'art. 162. A ciò si aggiunga che il "libero" accesso sembrerebbe condizionato alla preventiva compilazione da parte dell'avvocato di una modulistica predisposta dall'ufficio e reperibile presso i front office. In disparte la considerazione che la partecipazione ad eventuali monitoraggi deve essere su base volontaria, mentre nella fattispecie è prevista

come obbligatoria per i professionisti che dovessero accedere negli orari di libero (sic !) accesso, ed altresì la dubbia compatibilità di una siffatta misura con la tutela della privacy, si ripete che l'accesso deve essere libero e non sottoposto a condizione.

Le limitazioni introdotte con i provvedimenti di cui si chiede l'immediato ritiro si appalesano gravemente lesive per l'avvocatura, anche sotto il profilo della dignità professionale, visto che si pretende di conoscere preventivamente le ragioni per cui il difensore chiede l'accesso in cancelleria, per poi sindacarne l'operato e decidere se la richiesta si appalesa meritevole di essere evasa e con quale tempistica. Gli ostacoli che vengono frapposti dalle immotivate limitazioni introdotte dall'ufficio rendono estremamente difficoltoso l'agire dell'avvocato, che gode, si ricorda, di copertura costituzionale.

Il diritto di difesa ed il principio del giusto processo non si realizzano soltanto nella fase processuale in senso stretto ma anche attraverso un sistema amministrativo efficiente, che non deve essere quindi ostativo all'esercizio della funzione difensiva, nel momento in cui questa si declina in un'attività di accesso alle cancellerie, anche in considerazione del fatto, che nella maggior parte dei casi gli accessi sono necessitati dalle inefficienze del PCT e dai ritardi delle cancellerie (ad esempio la scansione ed il caricamento dei verbali di udienza nel fascicolo telematico, ed i tempi di lavorazione della quarta pec).

Per le ragioni che precedono

SI CHIEDE

l'immediato annullamento in autotutela, ovvero la revoca, dei provvedimenti organizzatori del 26 settembre e del 6 novembre 2022.

Per l'ipotesi in cui l'Ufficio non dovesse provvedere nel senso richiesto entro il giorno 17/11/2022 i provvedimenti in contestazione saranno gravati di

impugnazione innanzi al TAR Lecce e saranno adottate eventuali ulteriori iniziative al fine di ristabilire il corretto rispetto dei rapporti tra giurisdizione ed Avvocatura.

Lecce 14 novembre 2022

Prof. Avv. Antonio De Mauro

ORDINE DEGLI AVVOCATI LECCE