

**Commissione di Garanzia dell'attuazione della Legge sullo Sciopero nei Servizi Pubblici
Essenziali**

Memoria ex art. 4, c. 4 quater, l. 146/1990

PER ORDINE DEGLI AVVOCATI DI LECCE, in persona del suo Presidente pro tempore, **avv. Raffaele Fatano**, nato a Lecce il 28/2/1957 (C.F. FTN RFL 57B28 E506K), domiciliato per la carica in Lecce, Viale M. De Pietro - Palazzo di Giustizia, piano 6° - presso la sede dell'Ordine degli Avvocati di Lecce, telefax 0832. 331954 - **PEC: ord.lecce@cert.legalmail.it**

Oggetto: procedimento di valutazione previsto e disciplinato dagli artt. 4, c. 4 bis e 13, c. 1, lett. i), l. 146/1990, aperto con la delibera n. 180/14 - sett. AVV. – del 2 maggio 2014, comunicato all'Ordine in data 6 maggio 2014 (Prot. 0007180/AVV).

Il sottoscritto avv. Raffaele Fatano, in qualità di Presidente pro tempore dell'Ordine degli Avvocati di Lecce

Premesso

1) che il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Lecce, con delibera adottata in data 4/9/2013, rilevato che, a seguito dell'accorpamento delle sette sezioni distaccate del Tribunale di Lecce, la situazione creatasi non era compatibile con l'efficiente svolgimento dell'attività giurisdizionale e con il necessario decoro della professionalità di chi opera nel settore perchè non rispettava le esigenze dell'Utenza, in relazione agli spazi minimi e alle norme di sicurezza e che le predette difficoltà operative rischiavano di compromettere il corretto svolgimento delle attività giudiziarie, con scadenza dei termini di legge per il deposito di atti o

impugnazioni, con conseguente danno per i Cittadini (utenti) e grave responsabilità professionale per gli Avvocati, proclamava lo stato di agitazione e l'astensione dalle udienze per i giorni 17 e 18 ottobre 2013;

2) che a seguito del persistere della situazione veniva convocata l'Assemblea Straordinaria degli iscritti per il 10/2/2014 che si apriva con il ricordo di due Colleghi deceduti improvvisamente, entrambi per arresto cardiaco, il 7/2 uno dei quali durante la celebrazione di un'udienza innanzi al Giudice di Pace. All'esito della discussione, durante la quale emergevano le proposte di proclamare l'astensione, l'assemblea veniva aggiornata al 18/2/2014;

3) che con deliberazione assunta in data 18 febbraio 2014 (cfr all.3), l'**Assemblea straordinaria degli iscritti all'Ordine degli Avvocati di Lecce** proclamava l'astensione da ogni attività nelle udienze civili, penali, amministrative e tributarie, con decorrenza immediata;

4) che tale manifestazione di protesta scaturiva dalla constatazione che tutti i tentativi di superare le difficili problematiche dell'Avvocatura, sia a livello nazionale che locale, erano rimasti inascoltati ed anzi il problemi lamentati apparivano ulteriormente aggravati da provvedimenti legislativi in materia di giustizia, che riducevano e mortificavano il diritto di difesa in giudizio del cittadino, nonché la funzione primaria dell'Avvocato;

5) Che il deliberato assembleare del 18.02.14 esplicitava le ragioni dell'astensione, evidenziando le criticità nascenti dall'adozione di scelte governative assai preoccupanti in materia di Giustizia, con aperta violazione del diritto di difesa, sancito dall'art. 24 e del diritto di uguaglianza, di cui all'art. 3 della Carta Costituzionale, contestando fortemente: a) l'introduzione di filtri discrezionali sull'ammissibilità delle impugnazioni; b) la sostanziale

ORDINE DEGLI AVVOCATI
presso la Corte di Appello di Lecce
www.ordineavvocatilecce.it
[mail:info@ordineavvocatilecce.it](mailto:info@ordineavvocatilecce.it) [PEC : ord.lecce@cert.legalmail.it](mailto:ord.lecce@cert.legalmail.it)

vanificazione del principio costituzionale di motivazione dei provvedimenti giurisdizionali (motivazione a pagamento); c) la previsione di una responsabilità solidale fra avvocato e cliente, rispetto all'esito della causa; d) l'abolizione del divieto di reformatio in peius; e) l'esclusione del controllo di legittimità sulla motivazione in caso di doppia decisione conforme nel merito; f) l'incremento incontrollato dei costi di accesso alla giustizia; g) la drastica riduzione delle risorse per la difesa dei non abbienti. Oggetto del deliberato erano anche le gravissime disfunzioni organizzative e logistiche che, a livello locale, rendevano di fatto difficoltoso e talvolta impossibile l'accesso alla giurisdizione, con grave nocumento per i cittadini e per i difensori, anche a seguito dell'accorpamento di sette sezioni distaccate al Tribunale di Lecce;

6) che l'astensione, così esplicitamente motivata, veniva deliberata ad oltranza, fino al momento in cui il Ministro della Giustizia ed il Governo non avessero adeguatamente dato riscontro alla richiesta di confronto e concertazione con gli organi istituzionali dell'Avvocatura sulle riforme della giustizia e le Istituzioni locali non avessero posto in essere validi correttivi per risolvere l'intollerabile stato delle cose;

7) che con nota 21 febbraio 2014, Prot. 400/14 Sett. AVV Codesta Commissione di Garanzia invitava l'Ordine degli Avvocati di Lecce a revocare immediatamente l'astensione in corso, dandone comunicazione all'Autorità Garante e riservando ogni altra determinazione a seguito di eventuale apertura del procedimento di valutazione;

8) che, preso atto del deliberato di Codesta Commissione, trasmesso immediatamente a tutti gli iscritti, veniva convocata l'Assemblea Straordinaria degli iscritti, che aveva proclamato l'astensione con sua deliberazione in data 18/2/2014, per il giorno 26/2/2014 perchè si esprimesse sul punto;

ORDINE DEGLI AVVOCATI
presso la Corte di Appello di Lecce
www.ordineavvocatilecce.it
[mail:info@ordineavvocatilecce.it](mailto:info@ordineavvocatilecce.it) [PEC : ord.lecce@cert.legalmail.it](mailto:ord.lecce@cert.legalmail.it)

9) che in quella sede l'Assemblea, stante la gravità della situazione e ritenute sussistenti le esimenti di cui all'art. 2, c. 7, l. 146/1990, non riteneva di accogliere l'invito formulato dalla Commissione di garanzia e deliberava <<la prosecuzione dell'astensione da tutte le udienze civili, penali, amministrative e tributarie in conformità e con i limiti di cui agli artt. 4, 5 e 6 del Codice di Autoregolamentazione degli Avvocati invitando il Consiglio dell'Ordine a riconvocare l'Assemblea straordinaria degli iscritti per il giorno 24/3/2014>>(cfr. all.4);

10) che nelle more, anche su mandato della medesima Assemblea, veniva avviata una fitta interlocuzione a livello locale con il Presidente del Tribunale di Lecce, con il Presidente della Corte d'Appello, con il Sindaco del Comune di Lecce al fine di poter rappresentare la difficile situazione oggetto della protesta;

11) che detta interlocuzione, complessa e laboriosa, si articolava attraverso una serie di incontri con le Autorità e le Istituzioni locali, che tuttavia si concludeva con risultati assai limitati, seppure utili a contenere alcune problematiche (quali protocolli di udienza, linee guida per la liquidazione dei patrocini a spese dello Stato etc) con le quali l'avvocatura si trova ogni giorno a confrontarsi. In data 20/3/2014 una delegazione dell'Ordine di Lecce veniva ricevuta dal dott. Carcano, Capo dell'Ufficio Legislativo del Ministero e dal dott. Biritteri, Capo Ufficio Organizzazione giudiziaria, delegati dal Ministro della Giustizia ai quali venivano illustrate, tra l'altro, le criticità nascenti dalla inadeguatezza strutturale e dalla insufficienza dei locali utilizzati per la sede del Tribunale di Lecce nonché dall'organizzazione e utilizzazione del personale in forza presso gli Uffici Giudiziari che avevano comportato, tra le altre, la riduzione dell'orario di apertura delle cancellerie al pubblico, nonché la paralisi della liquidazione dei compensi relativi ai patrocini a spese dello stato (cfr. all.5).

Tutte le criticità logistiche e organizzative restavano invariate, ed anzi aggravate da molteplici

ORDINE DEGLI AVVOCATI
presso la Corte di Appello di Lecce
www.ordineavvocatilecce.it
[mail:info@ordineavvocatilecce.it](mailto:info@ordineavvocatilecce.it) [PEC : ord.lecce@cert.legalmail.it](mailto:ord.lecce@cert.legalmail.it)

problemi, che il torpore dell'astensione ed il conseguente limitato carico di udienze, sopivano, ma che a breve purtroppo, si teme, torneranno a manifestarsi in tutta la loro dirompenza.

12) che con delibera n. 180.14 - sett. AVV. – datata 28 aprile 2014, ma notificata in data 5-6 maggio 2014, Codesta Commissione di Garanzia apriva il procedimento di valutazione del comportamento dell'Ordine degli Avvocati di Lecce, al quale riteneva di dover contestare l'inosservanza dell'invito di cui alla menzionata nota Prot n. 0002936/ AVV del 20 febbraio 2014.

13) che infine, in data 28 maggio 2014, l'assemblea straordinaria degli iscritti deliberava:

- di sospendere l'astensione, dichiarata in data 18 febbraio 2014, a decorrere dal 4 giugno 2014;
- di mantenere lo stato di agitazione, permanendo le ragioni della protesta esplicitate nella delibera del 18 febbraio 2014 e nelle successive;
- di convocare una nuova assemblea per la data del 16 settembre 2014 per la verifica degli obiettivi fissati nelle precedenti assemblee del 24/03/14 e del 14/04/14;
- di proclamare l'astensione da tutte le udienze, con regolare preavviso alle competenti autorità, dal 22 settembre al 29 settembre 2014; dal 20 ottobre al 26 ottobre 2014; dal 24 al 30 novembre e da 15 al 21 dicembre 2014 (cfr. all.6).

Sulla base di quanto in premessa, il sottoscritto, nella spiegata qualità, ai sensi dell'art. 4, c. 4 quater, l. 146/1990, osserva quanto segue.

E' necessario premettere, per quanto ciò emerga in modo chiaro dalle considerazioni svolte e dalle stesse delibere adottate da Codesta Commissione, che l'astensione dalle udienze oggetto di valutazione sia stata proclamata dall'Assemblea Straordinaria degli Iscritti, Organo

dell'Ordine circondariale e non dal Consiglio.

- Sussistenza delle esimenti previste dall'art. 2, c. 7, l. 146/1990 e dall'art. 2, c. 3 del codice di autoregolamentazione delle astensioni dalle udienze degli avvocati .

La rappresentazione fattuale circa le ragioni della protesta evidenzia una situazione di enorme disagio e di estrema preoccupazione, che giustifica le modalità di attuazione dell'astensione e che integra la sussistenza delle esimenti previste dall'art. 2, c. 7, l. 146/1990 e dall'art. 2, c. 3 del codice di autoregolamentazione delle astensioni dalle udienze degli avvocati.

a) L'art. 2, c. 7, l. 146/1990 esclude l'obbligo del preavviso e dell'indicazione della durata delle astensioni nelle ipotesi in cui queste siano indette per ragioni di *"difesa dell'ordine costituzionale o di protesta per gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori"*.

A questa disposizione di legge rinvia l'art. 2, c. 3 del vigente Codice di autoregolamentazione delle astensioni dalle udienze degli avvocati, estendendo espressamente l'esimente de qua anche all'obbligo di rispettare un intervallo minimo fra le astensioni (art. 2, c. 4).

Pur in assenza di una precisa delimitazione del concetto di *"difesa dell'ordine costituzionale"*, restando la formulazione della norma ampia e generica, è sufficiente richiamare il provvedimento con il quale la Commissione di Garanzia deliberò la provvisoria regolamentazione dell'astensione collettiva degli Avvocati, laddove alla venticinquesima premessa e all'art. 2, c. 3, riconobbe che la formula *"difesa dell'ordine costituzionale"* ha un equivalente funzionale in quella della *"reazione a gravi attentati ai diritti fondamentali dei cittadini"*, comprendendo al suo interno anche l'ipotesi di *"difesa delle garanzie essenziali del processo"*. Orbene, la medesima Commissione ricomprendeva, nell'ambito della *"difesa dell'ordine costituzionale"*, le azioni di rimostranza indette a tutela della difesa in giudizio,

quale diritto inviolabile ed irrinunciabile della persona ed interesse fondamentale della collettività, le cui modalità d'esercizio nei vari stati e gradi del processo debbono essere garantite effettivamente a tutti su un piano di uguaglianza e nel rispetto delle garanzie essenziali del processo.

Certo, non sfugge la considerazione che la clausola di esenzione prevista dall'art. 2, c. 7, l. 146/1990 descriva situazioni di pericolo particolarmente gravi, rispetto alle quali la protesta di categoria dovrebbe essere l'unico rimedio esperibile, con ciò rimandando ad una valutazione di proporzionalità della protesta adottata, rispetto al pericolo da sventare o scongiurare, tuttavia sarebbe illogico ritenere che l'esenzione in argomento operi solo di fronte ad eventi catastrofici, quali tentativi di colpi di stato o simili, per i quali certamente lo sciopero non sarebbe un mezzo di protesta adeguato.

La formulazione della clausola di esenzione prevista dall'art. 2, c. 7, l. 146/1990 vuole significare più semplicemente che il pericolo di sovvertimento dello "ordine costituzionale" con i suoi equivalenti e le sue specificazioni, deve essere serio e che l'astensione di categoria sia la misura più proporzionata rispetto all'obiettivo di impedire che questo si concretizzi.

Nella protesta degli Avvocati Leccesi non possono che ravvisarsi le fattispecie appena evidenziate, che pertanto giustificano l'esenzione dalle prescrizioni degli obblighi previsti dall'art. 2, c. 1, l. 146/1990.

b) La sentenza della Corte costituzionale n. 276/03 e la sentenza della Cassazione n. 16515/04, riferiscono la norma dell'art. 2, c. 7, l. n. 146/90 agli interessi della "persona" e agli "interessi fondamentali della collettività", che devono essere "ricercati innanzitutto tra i principi fondamentali del Preambolo della Costituzione", affermando correttamente che in questa ipotesi "il bilanciamento con i diritti degli utenti di cui all'art. 1, 1° comma, della

legge (n. 146/90) deve avere un esito diverso e meno incisivo sull'esercizio del diritto di sciopero".

Nel caso di specie i motivi dello sciopero, come previsti dal verbale di assemblea del 18 febbraio 2014 (all.3), e poi ribaditi dal verbale di assemblea del 26 febbraio 2014 (all.4), trasmessi alla Commissione di garanzia con lettera del 27 febbraio 2014 (all.7), sono proprio attinenti agli interessi ricordati nel precedente punto, poiché mirano a ristabilire i fondamentali principi per l'accesso delle persone alla giustizia, riconosciuti dagli artt. 2, 3, 24, 111 Cost.

- Giova, dunque, ricordare che i motivi dello sciopero proclamato dall'Assemblea degli Avvocati di Lecce, in data 18.02.14 sono i seguenti:

- I) la ingiustificata riduzione delle risorse per la difesa dei non abbienti, con la drastica riduzione del compenso per il difensore, in misura tale da svilire la funzione difensiva, sicché i non abbienti non possono accedere dignitosamente e paritariamente alla giustizia;
- II) la previsione di una responsabilità solidale dell'Avvocato in caso di lite poi ritenuta temeraria, sicché gli Avvocati non potranno assolvere al mandato difensivo senza essere parte in causa, in violazione del fondamentale principio di autonomia e distinzione tra la parte e il difensore;
- III) il disegno di legge delega del 17 dicembre 2013 è stato elaborato senza consultare il Consiglio Nazionale Forense in violazione dell'art. 35, c. 1, lettera q della legge n. 247/2012, ignorando deliberatamente il progetto di legge organico rassegnato dalla Commissione ministeriale presieduta dal prof. Romano Vaccarella e composta da Magistrati, Avvocati e Professori, sicché gli interessi fondamentali della collettività e delle persone sono rimasti travolti, poiché senza il sapiente parere degli Avvocati la giustizia non può funzionare;

ORDINE DEGLI AVVOCATI
presso la Corte di Appello di Lecce
www.ordineavvocatilecce.it
[mail:info@ordineavvocatilecce.it](mailto:info@ordineavvocatilecce.it) [PEC : ord.lecce@cert.legalmail.it](mailto:ord.lecce@cert.legalmail.it)

IV) presso il Tribunale di Lecce l'immobile adibito al settore civile, ove esercitano l'attività forense circa cinquemila avvocati con i relativi clienti, non è interamente munito di certificazione di agibilità; è privo di un presidio medico e dei necessari defibrillatori (cfr. all.8); non è in regola con la normativa antincendio; non è garantito dalla presenza costante di forze dell'ordine, sicché in queste condizioni sia gli avvocati, sia le parti subiscono costantemente un attentato ai fondamentali interessi della persona, a detrimento del dignitoso e sicuro accesso alla giustizia (cfr. all.9). Non è fuor di luogo, in questa sede, richiamare il tragico evento accaduto in data 7/2 del corrente anno quando un Collega del Foro di Lecce è deceduto improvvisamente, per arresto cardiaco, e le polemiche che ne sono seguite per l'assenza di un defibrillatore, che nessuno può dire se avrebbe o meno salvato la vita a quel Collega, ma che certamente non era disponibile nonostante il numero di persone - avvocati, dipendenti, cittadini professionisti - che, quotidianamente, frequentano le aule di giustizia degli Uffici Giudiziari leccesi (cfr. all.8);

V) le cancellerie del Tribunale e della Corte di Appello di Lecce osservano orari ridotti e si formano lunghe file, mentre la legge (cfr. art. 162 legge 1196/62) impone una quotidiana apertura delle cancellerie per cinque ore, come anche recentemente ribadito dal Consiglio di Stato, sicché, anche per questo, l'accesso alla giustizia è denegato in violazione dei principi costituzionali prima ricordati, che questo sciopero ha voluto e vuole "difendere";

VI) l'ufficio addetto alla trasmissione delle liquidazioni del Patrocinio a spese dello Stato è chiuso da mesi, come confermato dalla nota del funzionario di cancelleria competente, sicché qui si richiama il precedente punto a) che fa corpo con questo punto, rinforzando i motivi dello sciopero in difesa dell'accesso alla giustizia (cfr. all.7);

VII) nel plesso destinato al settore penale non sono state rimosse le barriere architettoniche,

ORDINE DEGLI AVVOCATI
presso la Corte di Appello di Lecce
www.ordineavvocatilecce.it
[mail:info@ordineavvocatilecce.it](mailto:info@ordineavvocatilecce.it) [PEC : ord.lecce@cert.legalmail.it](mailto:ord.lecce@cert.legalmail.it)

sicché i disabili (avvocati e utenti) sono costretti a muoversi in condizioni mortificanti, e quindi il principio di accesso dignitoso e sicuro alla giustizia è violato (cfr. all.7);

VIII) l'ufficio del Giudice di Pace di Ugento è rimasto, per mesi, sprovvisto di un cancelliere addetto alla ricezione degli atti ed al rilascio di copie conformi, sentenze e provvedimenti e che tanto non consente ancora la celebrazione, regolare, delle udienze ed in particolare di quelle penali.

In conclusione i motivi dello sciopero, proclamato per la *"difesa dell'ordine costituzionale"* che comprende ovviamente anche la difesa della giustizia, integrano sicuramente la fattispecie dell'art. 2, c. 7, legge n. 146/1990.

Del resto la valutazione delle circostanze dedotte *"va intesa in senso non normativo, ma materiale"* (Delibere della Commissione di Garanzia 18 luglio 1991 n. 14 e 23), conseguentemente e per i motivi esplicitati, lo sciopero indetto dall'Assemblea leccese è esentato dall'obbligo di preavviso e di indicazione della durata.

Orbene, i fatti innanzi evidenziati, per la loro intrinseca gravità, sia a livello locale che nazionale, militano perché la Commissione adita ritenga pienamente conforme alla legge e al Codice di autoregolamentazione il comportamento tenuto dall'Ordine degli Avvocati di Lecce, atteso che le misure contro la cui adozione o il cui mantenimento si è inteso protestare, attengono alle *"garanzie essenziali del processo"* o *"ai diritti fondamentali dei cittadini"* e, per questa via, all'integrità dello *"Ordine Costituzionale"*, salvo a voler negare che la riduzione delle risorse per il gratuito patrocinio, il parallelo incremento dei costi di accesso alla giustizia, mediante l'imposizione di esose imposizioni fiscali, la previsione di forme di compartecipazione dell'avvocato al rischio di soccombenza in causa, la strisciante

ORDINE DEGLI AVVOCATI
presso la Corte di Appello di Lecce
www.ordineavvocatilecce.it
[mail:info@ordineavvocatilecce.it](mailto:info@ordineavvocatilecce.it) [PEC : ord.lecce@cert.legalmail.it](mailto:ord.lecce@cert.legalmail.it)

abrogazione dell'obbligo di motivazione delle sentenze, non attengano ai beni e agli interessi protetti dagli art. 3, 24 e 111 della Costituzione.

A ciò si aggiungano le problematiche organizzative locali, documentate da atti ufficiali, provenienti dalle Dirigenze del Tribunale e quelle logistiche per le quali vi sono le relazioni svolte dal Presidente del Tribunale e dall'Ingegnere del Comune di Lecce. Nelle more peraltro si sono verificati altri fatti di rilevante gravità, per i quali sarà sufficiente la mera lettura dei provvedimenti allegati.

E' di tutta evidenza quindi la fondatezza della protesta attuata dall'Ordine Forense Leccese, che con grande sacrificio e sofferenza ha affrontato questo difficile periodo di astensione, motivato da finalità di rilevante profilo morale e sociale e non già di carattere economico-rivendicativo.

Sin dal mese di ottobre del 2013, il grido di allarme lanciato dall'Avvocatura Salentina (con altra protesta) avrebbe dovuto indurre gli Organi istituzionali e le rappresentanze politiche a considerare con la dovuta attenzione le criticità rilevate e le preoccupazioni nascenti da irrazionali scelte governative in materia di giustizia le quali, non prevedendo l'impatto sociale che siffatte iniziative avrebbero provocato, hanno ignorato la necessaria valutazione del contesto locale ed economico nel quale si sarebbero collocate.

Le contestazioni, talora svolte, in relazione alla circostanza che la protesta sia rimasta circoscritta solo ad alcuni ambiti territoriali, evidenzia superficialità nella valutazione delle problematiche, poiché prescinde dal contesto nel quale la reazione si sviluppa, né considera gli effetti, spesso devastanti, che alcune disposizioni di legge, frettolosamente poste in essere, possono generare. E' quasi ovvio rilevare che anche "il territorio" incide profondamente sulla sensibilità di chi lo occupa.

ORDINE DEGLI AVVOCATI
presso la Corte di Appello di Lecce
www.ordineavvocatilecce.it
[mail:info@ordineavvocatilecce.it](mailto:info@ordineavvocatilecce.it) [PEC : ord.lecce@cert.legalmail.it](mailto:ord.lecce@cert.legalmail.it)

Il Foro salentino, numeroso ma dignitoso, ha percepito la situazione innanzi descritta come un pericolo grave e irreparabile, al quale ha opposto una protesta forte ma proporzionata alle oggettive difficoltà e criticità, che la Commissione non può non considerare ai fini della propria valutazione .

Quanto sopra premesso e ritenuto, si confida nell'accoglimento delle osservazioni svolte e nella archiviazione dell'aperto procedimento di infrazione.

Lecce, 3 giugno 2014

Si allegano:

- 1) provvedimento del 28/04/2014 con messaggio di PEC pervenuta 5/5/14.
- 2) estratto delibera Consiglio dell'Ordine 4/9/13
- 3) estratto delibera assemblea 18/02/14
- 4) estratto delibera assemblea 26/02/14
- 5) copia comunicato stampa diffuso il 20/03/14;
- 6) estratto delibera assemblea del 28/05/14;
- 7) lettera 27/2/14 indirizzata Commissione di Garanzia con allegati;
- 8) lettera Presidente Tribunale del 21/2/14;
- 9) Lettera Presidente Tribunale 22/03/14;
- 10) Nota 5/2/14;
- 11) Nota avv. Marra 22/05/14.

La Consigliera Segretaria

Avv. Roberta Altavilla

Il Presidente

Avv. Raffaele Fatano

