



3 GIUGNO 2020

La giustizia civile nell'emergenza e
dopo. Intervista al Presidente Bichi



La giustizia civile nell'emergenza e dopo. Intervista al Presidente Bichi*

Fed: *Presidente Bichi, il Paese ha iniziato la fase 2: riaprono diversi uffici, le società, gli esercizi commerciali (seppur con molte prescrizioni di cautela, prime fra tutte l'obbligo di mascherina ed il distanziamento); nelle prossime settimane saranno liberi anche gli spostamenti fra le regioni: come vede la fase 2 della giustizia ordinaria, e in quella civile in particolare?*

RB: Nel periodo di sospensione obbligatoria nei mesi di marzo-aprile e sino all'11 maggio il Tribunale di Milano, al centro dell'area più colpita da Covid 19, ha dovuto organizzarsi precludendo gli accessi in maniera drastica agli utenti e allo stesso personale di magistratura e amministrativo, per garantire il contenimento massimo della diffusione della virosi. Il Palazzo di Giustizia concentra e racchiude tutti i principali uffici giudiziari di Milano; giornalmente, in periodo normale, vi sono ingressi di sei-settemila persone. La priorità è stata quella di interrompere assolutamente tali presenze per impedire il sorgere di un possibile centro di diffusione e contagio.

Pur essendo questa la priorità, comunque, è stata garantita la gestione effettiva di molti procedimenti d'urgenza civili e dei procedimenti penali a trattazione necessaria riguardanti gli arrestati (convalida, direttissime); inoltre il Tribunale ha definito 1420 cause civili ordinarie e 290 procedimenti penali. Si tratta di una produzione significativa, tenuto conto della "sospensione" obbligatoria della maggior parte degli affari. Comunque l'attività giudiziaria è stata estremamente inferiore rispetto al medesimo periodo ordinario dello scorso anno: grosso modo, un decimo per il penale e un quinto/sesto per il civile; gli altri processi e le altre cause sono state rinviate cercando di contenere i differimenti entro il 2020.

Per il civile, l'operatività del processo telematico, già da tempo in esercizio, ha aiutato, come si vede dagli stessi numeri della *fase 1*, giacché è stato possibile procedere a trattazione da remoto con scambio di note e memorie con deposito telematico e, così pure, per il provvedimento del giudice.

Proprio per questo, penso che nella *fase 2* il settore civile deve perseguire un forte recupero di produttività. Potranno trovare difficoltà le udienze istruttorie che prevedono la presenza di soggetti terzi (testimoni, consulenti), per il permanente problema del distanziamento sociale, ma per gli altri tipi di udienze non vedo difficoltà. Inoltre, in alcuni settori, nei quali è fondamentale la partecipazione della parte (processo del lavoro, ricorsi urgenza presso le sezioni impresa, famiglia, amministrazione di sostegno) molti giudici hanno già fatto ricorso sistematico alla videoconferenza tramite *Teams*.

* Intervista al Presidente del Tribunale di Milano Roberto Bichi. Le domande sono state elaborate da Beniamino Caravita e Marcello Collevocchio.



Ed infatti nelle mie linee guida per la *fase 2*, indico che devono trovare normale celebrazione le udienze di precisazione delle conclusioni e quelle che possono risolversi nella riserva di provvedimento del giudice. L'obiettivo è giungere rapidamente ad uno standard di produttività ordinario. Termine massimo per giungere ad una normale produttività, virosi permettendo, il mese di ottobre.

Si sono poi create alcune sacche di arretrato più accentuate; faccio riferimento a quei settori in cui è ineliminabile la diretta partecipazione della parte (convalida di sfratto) o vi è la necessità di copartecipazione di molti soggetti (udienze fallimentari, aste giudiziarie ecc.).

Il Tribunale ha convenuto con l'Ordine degli Avvocati uno specifico protocollo per la gestione delle attività del settore civile, con cui si regolamentano gli adempimenti e le modalità per lo svolgimento delle udienze "da remoto", sia in video conferenza, sia con scambio e deposito informatico di note. Lo strumento del protocollo si rivela molto utile, ed infatti lo abbiamo realizzato anche per alcune attività penalistiche (direttissime, deposito e trasmissioni atti ecc.): con esso si prevengono possibili ragioni di contrasto e di dissenso e si offre un minimo di certezza e prevedibilità circa i tempi e le modalità di svolgimento del processo nel periodo emergenziale.

Fed: *Il Tribunale di Milano, in questi mesi, ha subito anche un grave incendio. Qual è oggi la situazione organizzativa del Tribunale da Lei presieduto?*

RB: L'incendio ha colpito al cuore la logistica e l'attività del Tribunale, rendendo inagibile tutto il settimo piano e l'area destinata all'Ufficio GIP. La prosecuzione dell'attività è stata garantita con riguardo agli affari urgenti e indefettibili, attraverso una risistemazione parziale con riallocazione degli uffici e compressione degli spazi destinati al civile. Inoltre sono stati utilizzati, in via provvisoria, i locali allestiti in attesa dell'operatività del Tribunale europeo dei brevetti.

La situazione non può essere più gestita solo sul piano emergenziale in questa *fase 2* e, con uno sforzo eccezionale, si sta operando per il risanamento di locali nelle aree non adiacenti a quelle direttamente interessate dall'incendio, per recuperare spazi di agibilità e operatività per un'attività, quella del gip, che è il motore di tutto il settore penale. Devo dire che quest'esperienza che determina il ruolo di (pseudo) stazione appaltante da parte del Tribunale per i lavori di ripristino, nonostante la pronta collaborazione del Ministero della Giustizia e del Provveditorato alle opere pubbliche, ci ha fatto toccare direttamente il groviglio che lega ogni volontà e necessità realizzativa da parte della P.A., vincolata a quei sistemi che tutti proclamano di volere semplificare, ma che a tutt'oggi rimangono lì, quale espressione di una "nomorrea" (espressione di Gabrio Forti), che sembra volta non a permettere di risolvere i problemi e

realizzare risultati, ma di individuare sempre e comunque possibili responsabili, *ex post*, se qualcosa non va (o si ipotizza che non vada) nel verso giusto.

Le cause dell'incendio sono ancora in via di accertamento. Ma è chiaro che esso è indice comunque di uno stato oramai inaccettabile del Palazzo di Giustizia sotto il profilo della sicurezza. Vi sono problemi individuati che si trascinano da decenni: impianti antincendi inesistenti o inadeguati, impianti elettrici da rimodernare, messa a norma di parapetti, scale ecc. Problemi che, invero, erano presenti e non risolti anche durante la gestione della manutenzione da parte dell'Amministrazione comunale, cessata nel 2015, ma che non trovano una tempestiva risposta nel sistema introdotto con il passaggio della manutenzione al Ministero della Giustizia. Può sembrare incredibile, ma questo Palazzo, dove insistono tutti gli uffici giudiziari milanesi, che ha flussi di 7.000 utenti giornalieri, non ha una struttura di tecnici presenti (il Comune prima garantiva una squadra con turni di elettricisti, idraulici, carpentieri di 40 persone); tutto va avanti con servizi affidati con appalti centralizzati, privi di una effettiva continuità e senza garanzia di immediata presenza.

Credo che la scelta effettuata dal legislatore nel 2015 si stia rivelando infelice. Una Direzione ministeriale, al di là dell'impegno dei singoli responsabili, non può sovrintendere a tutte le mille problematiche dei Palazzi di Giustizia, in particolare, di una entità vastissima come quella di Milano; deve tornarsi ad un riferimento immediato e vicino, con adeguate strutture tecniche e con possibilità di intervento pronto e diretto.

Fed: *L'art.83 del d.l. n.18/2020, conv. in legge n.27/2020, al comma 7 conferisce ai capi degli uffici giudiziari un ampio ventaglio di misure per organizzare l'attività sino al 31 luglio: dalle udienze a porte chiuse al rinvio dell'udienza, dal collegamento da remoto alla adozione di provvedimenti sulla base degli atti scritti. Tale elasticità appare opportuna in ragione del diverso impatto del contagio sul territorio nazionale: non vi è tuttavia il rischio di un elemento di confusione per gli operatori (es. avvocati) e per i cittadini? Quantomeno all'interno della regione o in una sede di Corte d'appello non sarebbe auspicabile un indirizzo unitario per evitare eccessive frammentazioni (ad es. fra le sezioni di uno stesso Tribunale civile, anche con la sez. Lavoro o fra Tribunale civile e Corte d'appello civile)?*

RB: Obiettivamente credo che la scelta fatta in sede di legislazione emergenziale di dare potere regolamentare ai Capi degli Uffici sia stata l'unica soluzione possibile per un intervento immediato che garantisse la continuità della giurisdizione, nei limiti delle concrete possibilità, presumendosi che, per conoscenza e per possibilità operativa, il Capo dell'Ufficio sia il soggetto più idoneo ad intervenire tempestivamente e con elasticità. La modulazione a livello locale è inevitabile, anche perché condizionata dalla verifica delle condizioni logistiche dei singoli Palazzi e delle aule, per garantire il distanziamento

sociale. Nè, nel concreto dell'urgenza, era possibile trovare strumenti alternativi. Le “linee guida” dei singoli Capi degli Uffici sono state trasmesse ai Consigli giudiziari distrettuali, per le loro valutazioni; ma non credo proprio che questi organi collegiali siano idonei a disciplinare in maniera tempestiva e omogenea la concreta attività degli Uffici tutti di un distretto.

Vi è poi un discorso più generale da svolgere, a prescindere dall'emergenza Covid 19. I Tribunali metropolitani, come Milano, rappresentano oramai realtà disomogenee, non solo per ragioni quantitative, rispetto agli altri Tribunali medi e medio-piccoli. Negli anni si è assistito ad una traslazione di competenze, proprio per i procedimenti più delicati e complessi, a favore dei Tribunali metropolitani, che concentrano un'attività di ambito distrettuale in una serie di materie progressivamente in aumento. Si è iniziato con il Tribunale del riesame, per poi introdurre il Tribunale specializzato dell'impresa e, quindi, le sezioni specializzate per l'immigrazione, le sezioni specializzate per le misure di prevenzione e, ancora e da ultimo, si è ampliata la competenza in materia di crisi d'impresa e di antitrust.

Quindi vi è stata una esigenza di garantire tali servizi, spesso indefettibili, da parte del Tribunale di Milano anche in questo periodo; necessità che non è riscontrabile in altre realtà giudiziarie lombarde. Qui risiede la ragione delle difficoltà di una articolazione funzionale omogenea di tutti gli uffici di primo grado.

Questo ha portato ad una diversità di indicazioni tra vari uffici, che comprendo possano apparire disorientanti per l'utenza.

Ma il profilo che, in questa *fase 2*, mi sembra difficilmente comprensibile è, invece, un “eccesso” di omogeneità. La limitazione dell'attività giudiziaria in virtù dell'esercizio dei poteri di cui all'art. 83 prosegue con forte accentuazione non solo in territori, come la Lombardia, in cui la virosi Covid 19 permane come dato di possibile diffusione, ma anche in distretti nei quali il dato epidemiologico è pressoché nullo; per questi è davvero difficile giustificare il permanere di una attività giudiziaria in gran parte sospesa sino al 31 luglio. La macchina giudiziaria dovrebbe riavviarsi più rapidamente in tutte quelle vaste zone oramai esenti da un concreto pericolo COVID 19.

Fed: *Dal punto di vista organizzativo, come vede il rapporto fra lo svolgimento dell'attività giudiziaria e lo “smart working” del personale amministrativo?*

RB: Nella *fase 1*, lo *smart working*, il “lavoro agile” ha riguardato circa l'85% del personale amministrativo; il resto ha partecipato a rotazione ai presidi presso il Palazzo di Giustizia. Il problema principale consiste nel fatto che il personale non è abilitato ad accedere dalle postazioni domestiche ai registri di Cancelleria, per cui non può lavorare per l'accettazione o lo scarico degli atti e dei provvedimenti. Questo, a tutt'oggi, è il vero limite per garantire una produttività accettabile. Il “lavoro agile” si risolve, per lo più, in una

finzione, che è stata utile, forse indispensabile – in questo periodo di diffusione virale – per contenere l'epidemia nei posti di lavoro dell'Amministrazione pubblica, ma che non può essere individuato quale forma “ordinaria” di lavoro da protrarre nel tempo. Non basta evocare l'informatica e utilizzare qualche espressione di inglese aziendale, va verificato cosa si è in grado di produrre effettivamente. Lo *smart working* pretende canali informatici sperimentati e funzionanti tra sede di lavoro e postazioni domestiche, accessibilità e strutturazione dei tempi e dei processi di lavoro in funzione di tali articolazioni. Devono prevedersi per lo *smart worker* obiettivi fissati, con certificazione dell'attività svolta.

Altrimenti sarà un'ulteriore causa del precipitare di produttività della pubblica amministrazione.

Inoltre, per l'amministrazione della giustizia, vi è una necessità di assistenza del giudice “in presenza” da parte del cancelliere, soprattutto nel penale, che, anche in prospettiva, è ineliminabile. Proprio per questo, nella *fase 2* di ripresa, pur rimanendo lo *smart working* opzione possibile, la quota delle presenze, a turno, dei cancellieri è stata incrementata e portata a circa il 25%, e si sta procedendo ad un incremento adeguato. Oramai il Tribunale di Milano intende riportare il lavoro in presenza almeno a quattro giorni per dipendente, fatta eccezione per quelle posizioni condizionate da situazioni soggettive di difficoltà per ragioni di salute.

Fed: *Udienze con collegamento da remoto; quale è la situazione organizzativa della giustizia civile, e del Tribunale di Milano, in particolare? Quale è la reazione degli avvocati e delle parti a questa novità?*

Le udienze sono una parte importante del contenzioso, soprattutto – ma non solo – per l'assunzione delle prove. E' d'accordo sul fatto che – cessata l'emergenza – l'obiettivo deve essere il ripristino dell'udienza orale (magari con qualche debita cautela ed accortezza ed una migliore organizzazione dei ruoli di ogni singola udienza)?

RB: La risposta è collegata a diversi profili da considerare. Penso, come la maggior parte del Foro e di larga parte della magistratura, che il processo è e deve rimanere una dialettica di opposte tesi avanti ad un giudice, in una discussione immediata, con una percezione diretta e concreta degli argomenti illustrati dal difensore e delle prove. Ma in questo periodo di forzata gestione da remoto si è visto che alcune udienze preparatorie, molte attività di comunicazione e di trasmissione di atti e informazioni possono essere gestite tra avvocato, giudice e ufficio giudiziario senza bisogno di accessi fisici in Tribunale. Come detto, questo è un dato da tempo acquisito nel processo civile, ma anche per il processo penale tali fasi di mero “servizio” potrebbero ben essere riservate alla comunicazione telematica. Credo che l'esperienza sia servita per far prendere consapevolezza a tutti di questa possibilità, anche per il periodo non emergenziale. Si è presa anche consapevolezza del fatto che la conferenza telematica presenta ancora grandi difficoltà, quando, soprattutto, si cerca di applicarla a processi con più parti. Spesso numerose sono le interruzioni

e gli arresti video e audio. Ciò affatica il dibattimento, che comunque richiede – se in video conferenza – tempi più lunghi del processo in presenza.

Sono sorti forti contrasti anche all'interno della magistratura circa la considerazione dell' "eredità" che lascia questa esperienza emergenziale sulla futura gestione dei processi. E tale diversità di valutazione si innesta su una più generale divergenza in merito al peso che dovrà assumere l'utilizzazione delle soluzioni informatiche nella gestione del processo, non solo quale mezzo di comunicazione degli atti e degli adempimenti di cancelleria, ma – in virtù dell'attuale esperienza emergenziale – come strumento di celebrazione di una udienza virtuale in assenza delle parti. Prospettiva cui si correla poi – già era argomento di discussione – l'applicazione di strumenti di definizione del contenzioso, con l'intervento di forme di intelligenza artificiale.

Si impone una considerazione di carattere generale. Nessuno può porsi l'obiettivo di arrestare i nuovi strumenti informatici la cui utilizzazione è stata acquisita da tempo e, ancora, in questo periodo emergenziale. Ma l'importante è avere consapevolezza sul come orientare tali mezzi, scegliendo sin d'ora quale deve essere il grado e l'ambito di applicazione di essi, in una alternativa che può sintetizzarsi: supporto alle attività strumentali di preparazione dell'udienza e, poi, di studio e preparazione della causa da parte del giudice, ovvero sistema in cui il processo è gestito secondo le necessità della strutturazione dettata dall'informatica, con il pericolo che essa da mezzo diventi il fine alle cui regole tecniche devono adattarsi i principi e le esigenze del "giusto" processo.

Tali scelte possono avvenire nella consapevolezza anche delle implicazioni sia etiche che di sistema che esse comportano: rispetto a queste prospettive, il contributo che il giurista deve portare è approfondire e criticare, ove necessario, alcuni pregiudizi di analisi, che pretendono di vedere, in tutto ciò che è tecnica cibernetica o utilizzo di strumenti informatici nuovi, un "progresso". Progresso tecnico senz'altro, ma bisogna valutare se questo costituisce anche un progresso per la garanzia dei diritti del cittadino e per l'esercizio della giurisdizione che deve perseguire tale compito.

Cito Francesco Klein: "lo squallido arido trascurato fenomeno del processo, strettissimamente si ricollega invero ai grandi movimenti ideali dei popoli; e che le sue svariate manifestazioni vanno annoverate tra i più importanti documenti della cultura umana". Il tipo di processo costituisce uno "specchio" dei valori di una società. Penso che sarebbe un'eredità davvero dannosa di questa emergenza se ci abituassimo ad un processo non più caratterizzato da una effettiva interlocuzione delle parti davanti al giudice, in una immediata percezione delle prove costituenti e con un ruolo attivo di tutti i protagonisti in un rapporto di proficua dialettica.

Si arriverebbe ad una giurisdizione sempre più lontana e burocratica. Tra i tanti mali dell'amministrazione della giustizia italiana non c'è bisogno di aggiungere anche questo. Ripeto, tutti gli aspetti strumentali

informatici, se ben supportati, sono utili per semplificare le attività di cancelleria e di preparazione delle udienze; ma poi fermiamoci e riprendiamo le udienze ordinarie.

Fed: *Ad oggi il termine “finale” è indicato nel 31 luglio. Se non vi saranno – come auspicabile – ritorni del contagio, sarà pronto il Sistema giustizia a ricominciare con la rituale attività, anche con udienze orali, oppure occorrerà attendere altri mesi?*

RB: Una volta che vengano meno le intense esigenze cautelative della fase emergenziale – immagino settembre-ottobre – non c'è ragione per non riprendere l'attività ordinaria, né vedo quali ostacoli possano frapporsi.

Esigenza basilare è superare il programma di “lavoro agile”. Come ho evidenziato, esso ha rappresentato una forma attraverso cui si è realizzato un necessario allontanamento del personale dalla sede di lavoro, per ottenere una indispensabile misura di contenimento della virosi.

Ma, per le modalità improvvisate con cui è stato introdotto, esso porta ad un abbattimento della produttività che l'amministrazione della giustizia non si può permettere. Non vorrei che il ritorno alla normalità lasciasse troppi legami preferenziali con tale forma di lavoro e una resistenza all'attività di cancelleria e di servizio in presenza.

Altra esigenza fondamentale, che già preesisteva, ma che ora si manifesta nella sua più intensa gravità, è quella di un programmato, adeguato piano di investimenti per realizzare davvero una sistematica e ragionata piattaforma informatica per i servizi del settore penale. Non basta certo evocare *Teams* o ipotizzare qualche forma di scannerizzazione degli atti per creare un processo penale informatizzato, se questo è l'obiettivo perseguito.

Ancor più, poi, vi è la necessità di garantire personale con adeguata preparazione tecnica che, continuativamente, possa assistere gli Uffici, come in qualsiasi azienda, per l'assistenza quotidiana, pronta e immediata, per risolvere le inevitabili difficoltà e per adeguare le articolazioni dei servizi informatici.

Se si realizzano tali condizioni operative, se si fissano precisi obiettivi e programmi certificati, allora può assumere valore positivo anche il lavoro agile.

Fed: *Quale sarà l'impatto nei prossimi mesi, se non nei prossimi anni, dei rinvii e dei ritardi accumulati in questi ultimi tre mesi?*

RB: Sulla questione bisogna essere chiari e realistici: in questi mesi vi è stato un tracollo nello smaltimento del lavoro sia civile che, soprattutto, penale. Un Tribunale come quello di Milano, che da anni opera con



buone *performance*, comunque è stato solo in grado, anche nei periodi migliori, di smaltire più dei flussi in ingresso ma per quota marginale. Pertanto, se da un lato può constatarsi che nel periodo emergenziale Covid vi è stata una minor sopravvenienza, tuttavia l'arresto dello smaltimento ordinario farà sentire i suoi effetti a lungo. Vi sono poi settori che hanno particolarmente sofferto: procedure fallimentari, esecuzioni, tutto il settore della protezione internazionale, famiglia, tutto il settore del Giudice di pace: le domande rimaste inevase o in attesa si proporranno con forza nei prossimi mesi.

Per il penale i problemi saranno ancor più gravi, giacché i rinvii, il sovrapporsi di udienze, determineranno grovigli spero non paralizzanti. Per Milano si cumula, poi, il gravissimo problema dell'arresto sostanziale dell'attività dell'Ufficio GIP, che riprenderà nel mese di giugno ma con ritmi ridotti.

Alcuni adombrano la necessità di giungere a provvedimento di amnistia, che permetta di azzerare una quota degli arretrati cumulatisi e ridare respiro al sistema penale che, altrimenti, si troverà per anni sempre più in affanno.

Sono evidentemente scelte che si dovrà porre il Parlamento, il quale sarà chiamato altresì a considerare se la macchina della giustizia e, indirettamente, l'intero Paese dovrà vivere una stagione giudiziaria, che come vediamo già in questi giorni, sarà caratterizzata dal proliferare di inchieste, processi, istruttorie esplorative – peculiarità tutta italiana – riguardanti le cause, le presunte omissioni, le ipotizzate colpe riguardanti la diffusione di un *virus* che ha interessato in maniera violenta tutto il mondo. A mio avviso dovrebbe evitarsi un'inutile continua lacerazione del tessuto professionale, sociale ed economico del Paese, che ha bisogno di uscire totalmente dal clima paralizzante del "contagio" e di riprendere una strada che guardi al futuro.