



# **CORTE DI APPELLO DI VENEZIA**

## **INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2020**

**I**

**Presidente della Corte di appello**

Intervento

pag. 3

**II**

**Procuratore generale della Repubblica presso la Corte di appello**

Intervento

pag. 21

**III**

**Presidente del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Venezia**

Intervento

pag. 31

**Assemblea generale 1° febbraio 2020**



## **INTERVENTO DEL PRESIDENTE DELLA CORTE DI APPELLO DI VENEZIA SULL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA NEL DISTRETTO**

### **I RINGRAZIAMENTI**

Nell'aprire questa Assemblea, voglio ringraziare veramente di cuore tutti i partecipanti e le autorità presenti, a cominciare dal Patriarca, dal Presidente della Regione Veneto e dal Sindaco di Venezia, per avere voluto, con la loro presenza, testimoniare la importanza della Giustizia in una città così complessa e fragile, come evidenziano i drammatici eventi di novembre scorso

Un particolare ringraziamento va inoltre al Presidente della Regione Veneto<sup>1-2-3-4</sup>, al Sindaco di Venezia<sup>5</sup>, agli Ordini degli Avvocati del distretto, alla Azienda Sanitaria di Venezia, all'Associazione Nazionale Carabinieri<sup>6</sup>, al Corpo dei Carabinieri e della Guardia di Finanza,<sup>7</sup> ed all'UNEP di Venezia per il corale, generoso, supporto che hanno fornito alla Corte.

<sup>1</sup> Grazie al sostegno finanziario della **Regione Veneto**, la Corte ha potuto redigere il Bilancio Sociale e la Guida ai Servizi. La iniziativa è stata cofinanziata dalla Regione Veneto unitamente al Fondo Sociale Europeo.

<sup>2</sup> La convenzione sottoscritta il 2 maggio 2018 tra la **Regione Veneto**, il Ministro della Giustizia, il Presidente della Corte di Appello e il Procuratore Generale di Venezia, consente di assegnare agli Uffici Giudiziari del distretto personale della Regione, degli Enti strumentali e degli Enti locali per la durata di 12 mesi, rinnovabili sino a 24 mesi. In attuazione della convenzione, alla data del 1° luglio 2019, erano inserite nel distretto complessive 23 unità, di cui 7 in Corte (1 del **Comune di Venezia**). Inoltre, presso la struttura amministrativa della Corte sono presenti 2 dipendenti del **Comune di Venezia** con funzione di custode.

<sup>3</sup> Sempre grazie all'iniziativa della **Regione Veneto** (di cui alla delibera n. 662 del 15 maggio 2018) finanziata col Programma operativo regionale del Fondo Sociale Europeo 2014-2020 denominata "LIS-Lavoro a Impatto Sociale-bando non competitivo per l'inserimento lavorativo temporaneo di soggetti svantaggiati") la Corte ha potuto inserire temporaneamente nelle proprie strutture amministrative n.5 unità di "lavoratori ad impatto sociale" (cd LIS, da aprile ad ottobre 2019), nonché ulteriori 102 unità "LIS" negli Uffici Giudiziari del distretto.

<sup>4</sup> In base alla convenzione sottoscritta nel giugno 2018, la **Regione Veneto** eroga la somma complessiva di euro 55.000,00 nel biennio 2018-2020 per borse di studio ai tirocinanti presso la Corte di Appello di Venezia che, inseriti nell'Ufficio del Processo, coadiuvano i Consiglieri nello studio dei fascicoli e nella redazione dei provvedimenti.

<sup>5</sup> Grazie al **Comune di Venezia** è stato possibile assegnare ad un assistente giudiziario di nuova assunzione una abitazione in Venezia, a canone calmierato, in attuazione del Protocollo sottoscritto nel gennaio 2019.

<sup>6</sup> In forza di convenzione (tra la Corte di Appello di Venezia, la **Associazione Nazionale Carabinieri**, la **Azienda Sanitaria ULSS n. 3 Serenissima di Venezia** ed il locale **Consiglio dell'Ordine degli Avvocati**) la Azienda Sanitaria ULSS 3 Serenissima rimborsa a 10 volontari iscritti alla Associazione Carabinieri le spese che sostengono per prestare la loro attività lavorativa nelle cancellerie della Corte ed il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Venezia ne sostiene i costi dell'assicurazione contro gli infortuni.

Grazie alla convenzione con il **Presidente del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Venezia** la Corte dispone di 11 lavoratori che prestano attività di *data entry*, senza alcune onere a carico del Ministero.

Inoltre, grazie ai **Consigli degli Ordini degli Avvocati del distretto**, la Corte è stata recentemente dotata di uno *scanner* multifunzione che consente di digitalizzare in formato A3 "fronte retro" gli scritti degli esami avvocato. Ciò consente di rilasciare immediatamente le relative copie e di sgravare il *front office* della cancelleria.

<sup>7</sup> La **Regione Veneto** e l'**UNEP** di Venezia hanno fornito personale amministrativo di supporto (una unità ciascuno) per realizzare il progetto di definizione del contenzioso immigrazione. Il **DAP** ha concesso in uso alla Corte apposti locali dove è stata collocata la cancelleria della "nuova" *sub* sezione immigrazione. La **Guardia di Finanza** ha fornito supporto informatico.

Esprimo poi sentita gratitudine ai magistrati, anche non togati, al personale amministrativo e, soprattutto, a coloro che sono stati applicati in Corte, perché il loro impegno e spirito istituzionale hanno consentito di dare un senso al lavoro della intera “*filiera*” e di raggiungere risultati positivi in una situazione difficile.

Ringrazio infine, in modo particolare, il Procuratore Generale per il costante confronto costruttivo e per avere condiviso e supportato le mie iniziative, nel comune obiettivo della funzionalità della giustizia nel nostro distretto.

## **LA GIUSTIZIA DEL DISTRETTO SI FA GIUDICARE: IL CONSUNTIVO DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2018- 2019 LUCI ED OMBRE**

Come ho ricordato nelle precedenti cerimonie inaugurali, lo scopo di questa assemblea solenne<sup>8</sup> è di dare conto pubblicamente dei risultati raggiunti nell'anno giudiziario trascorso<sup>9</sup> ed, insieme, di comunicare gli obiettivi futuri e quanto si sta facendo per migliorare il servizio.

Nella parte programmatica parlerò di questi interventi, anticipando sin da ora il messaggio “*che i risultati positivi raggiunti anche lo scorso anno, nonostante la difficile situazione, non sono replicabili senza la immediata immissione di magistrati e di personale amministrativo. Oggi infatti siamo arrivati al capolinea*”.

Qui mi concentrerò sui punti essenziali, ripercorrendo il medesimo schema dello scorso anno e rinviando alla relazione scritta per gli approfondimenti.

### **LE NOTE POSITIVE**

#### **IL NUOVO CAMMINO PROSEGUE**

Per quanto concerne il “*rendiconto consuntivo*” voglio, anche quest'anno, esordire con le **note positive**.

Tra esse segnalo innanzitutto che, nel solco di quanto da me auspicato lo scorso anno, è proseguito il “*modo nuovo*” di affrontare le problematiche organizzative nel distretto, che muove dalla acquisita consapevolezza di essere tutti parte di una “*filiera*” e che nessuno (magistrato o amministrativo) può lavorare disinteressandosi di quanto avviene nelle fasi successive.

È proseguito anche il “*modo nuovo*” di valutare la risposta giudiziaria, che ne focalizza la “*qualità*”, e non la mera “*quantità*”, come invece avveniva in passato<sup>10</sup>, nella convinzione che **tempi e**

<sup>8</sup> La cerimonia è prevista dalla Legge 150 /2005 e dalle circolari applicative del CSM.

<sup>9</sup> L'anno giudiziario non coincide con quello solare, ma abbraccia il diverso **arco temporale 1° luglio 2018-30 giugno 2019**.

<sup>10</sup> Gli indici meramente quantitativi infatti non sono significativi. Ad esempio, una elevata produttività potrebbe essere riconducibile alla concentrazione delle decisioni sui settori a più alto indice di ricambio (come quelli caratterizzati da materie seriali di rapida definizione) a discapito delle cause più difficili, o di più antica iscrizione a ruolo (che, in genere, coincidono con le più complesse). Di contro “*qualità*” della giurisdizione significa anche selezionare il contenzioso che, per i beni in gioco, merita di essere definito in via preferenziale (secondo i criteri di priorità prefissati) e ricordare la produttività a quanto il sistema, nel suo complesso, riesce ad “*utilmente*” gestire. Secondo infatti le stesse indicazioni del Consiglio Superiore della Magistratura, “*nella programmazione degli obiettivi, il Dirigente deve fissare il “rendimento” dell'ufficio, quale capacità globale di produzione, da individuarsi avendo presente la complessiva “amministrazione” degli affari pendenti e tenuto conto della situazione effettiva dell'ufficio giudiziario, tenendo conto “delle risorse disponibili e della natura del contenzioso da gestire, nonché della obiettiva capacità di lavoro sostenibile dal singolo magistrato nella concreta realtà dell'ufficio (carico esigibile)”*”.

**qualità** della giustizia non sono alternativi, anche se oggi l'attenzione si concentra soprattutto sul “*fattore tempo*” per le ricadute che esso ha sulla economia.<sup>11-</sup>

Noi, come lo scorso anno, per misurare la “*qualità*”<sup>12</sup>, ci siamo ancorati a dei parametri oggettivi, quali:

- la riduzione delle pendenze considerate “*patologiche*” dal legislatore <sup>13</sup>
- il tasso di impugnazione, perché evidenzia il grado di accettazione delle decisioni
- il tasso di resistenza delle decisioni nei gradi successivi, perché manifesta la loro stabilità

Abbiamo inoltre operato per rendere “*prevedibili*” le nostre decisioni.

La conclusione è che siamo riusciti a coniugare la qualità alla quantità.

Ciò in Corte è avvenuto anche grazie all'importante apporto dei magistrati e del personale amministrativo che vi sono stati applicati dai Tribunali.

#### **LA QUANTITÀ DELLA RISPOSTA GIUDIZIARIA: I FLUSSI, I TEMPI MEDI DI DEFINIZIONE**

##### ***CORTE DI APPELLO***

Per la prima volta nel triennio, nel settore civile della Corte sono diminuite le **pendenze finali** <sup>14</sup>, grazie al positivo effetto congiunto della diminuzione delle iscrizioni e dell'aumento delle definizioni. Anche nel settore lavoro sono diminuite le pendenze finali. <sup>15</sup>

Nel settore penale invece le pendenze finali sono aumentate (+8,5%), a causa dell'enorme aumento delle iscrizioni (+43,5 %) a cui non si è riusciti a far fronte nonostante il notevole incremento delle definizioni (+17%)<sup>16</sup>.

<sup>11</sup> Come già ricordato lo scorso anno, un produttivismo fine a sé stesso non porta a nulla, perché il processo ha dei tempi fisiologici e la bassa qualità si traduce spesso in una loro dilatazione. Ad esempio: un giudizio istruito e deciso in modo frettoloso di regola durerà, nei vari gradi, di più di un processo istruito con cura e che ha cercato di dare una decisione “*definitiva*”; una Procura della Repubblica o un giudice della udienza preliminare che non esercitano una efficace azione di “*filtro*”, finiscono per “*intasare*” il dibattimento di procedimenti che non avranno sbocco, sottraendo così risorse che potrebbero essere convogliate su altre procedure.

<sup>12</sup> Se è facile giudicare il lavoro giudiziario in base al dato meramente quantitativo (e cioè in base al numero dei provvedimenti emessi ed ai tempi di definizione), non lo è altrettanto farlo in base alla “*qualità*”. Una decisione può essere considerata di “*buona qualità*”, quando dà una regolamentazione soddisfacente ai contrapposti interessi “*in gioco*”.

<sup>13</sup> E cioè: in Corte i procedimenti iscritti da più di 2 anni; nei Tribunali i procedimenti iscritti da più di 3 anni con riferimento all'area SICID e alle esecuzioni mobiliari e immobiliari ed a quelli iscritti da più di 6 anni con riferimento alle procedure concorsuali. Tali pendenze possono comportare a carico dello Stato esborsi per il risarcimento del danno causato alle parti dalla eccessiva durata del processo, ex Legge 89/2001 come modificata, cd. “*Legge Pinto*”

<sup>14</sup> In **Corte** le **pendenze finali del settore civile** ordinario sono diminuite del - 8,5% rispetto al precedente A.G.2017-2018, grazie al positivo effetto congiunto della diminuzione delle iscrizioni (-12,4) e dell'aumento delle definizioni (+5,1%). L'incremento di produttività è ascrivibile soprattutto al piano straordinario di definizione del contenzioso immigrazione che, grazie all'apporto dei magistrati applicati dal distretto, ha consentito di definire, dal 1° aprile 2019, ogni mese n.200 procedimenti in più. Fonte: interrogazione DWHC

<sup>15</sup> In **Corte** le pendenze finali del **settore lavoro** sono diminuite (-3,7%) grazie alla riduzione delle iscrizioni (-10,5%) che ha compensato la flessione delle definizioni (-25,1%). La diminuzione delle definizioni è ascrivibile essenzialmente a due fattori: 1) la forte scoperta di organico che ha connotato la sezione lavoro nell'A.G.2018-2019, da ultimo pari al 40%, solo in parte colmata da applicazioni extra distrettuali e infra distrettuali; 2) la pienezza dell'organico e l'apporto di un Consigliere in soprannumero di cui la sezione lavoro si è invece giovata nel precedente anno giudiziario 2017-2018.

<sup>16</sup> In **Corte** le **pendenze finali del settore penale** sono aumentate del +8,5%, perché il pur notevole incremento delle definizioni (+17%) non è riuscito a compensare la lievitazione delle iscrizioni (+43,5%); infatti al 30.6.2019 le pendenze finali erano n.14.470 rispetto alle n. 13.342 dell'anno precedente. Le nuove iscrizioni sono state n. 6.260 rispetto alle n.4.363 dell'A.G.2017-2018. Le definizioni sono aumentate dalle n.4.359 dell'A.G.2017-2018 alle n.5.099 dell'A.G.2018-2019. Fonte: archivio DGSTAT modelli trimestrali.

La **durata media** dei procedimenti si è ulteriormente ridotta, sia nel settore civile (di 15 giorni<sup>17</sup>), che in quello penale (di 48 giorni)<sup>18</sup>, proseguendo il positivo *trend* degli ultimi 3 anni.

#### **TRIBUNALI DEL DISTRETTO**

Proseguendo il positivo andamento dell'ultimo triennio, anche nei Tribunali del distretto si sono ulteriormente ridotte le **pendenze finali** (sia nel settore civile che in quello penale)<sup>19</sup> e le **durate medie** dei procedimenti si sono confermate molto al di sotto del limite massimo di tre anni<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> In Corte la **durata media** dei procedimenti civili "complessivamente" definiti nell'A.G.2018-2019 è stata di 911 giorni, e cioè di 15 giorni in meno rispetto ai 926 giorni dell'A.G.2017-2018 e di 65 giorni in meno rispetto ai 976 giorni dell'A.G.2016-2017. È invece leggermente aumentata la durata (+16 giorni) per i procedimenti definiti con sentenza (passata a n.1.086 giorni rispetto ai 1070 giorni dell'A.G.2017-2018), ma è rimasta notevolmente inferiore ai n. 1.170 giorni dell'A.G.2016-2017 ed ai 1.335 giorni dell'A.G.2015-2016. L'allungamento del tempo medio di definizione con sentenza è essenzialmente ascrivibile alla realizzazione del programma di definizione del contenzioso più risalente, perché esso comporta -dal punto di vista statistico- l'allungamento della durata media. Fonte: interrogazione DWHC.

<sup>18</sup> Nell'A.G.2018-2019 la **durata media** dei procedimenti penali definiti dalla Corte con sentenza è stata di 1.076 giorni a fronte dei 1.124 giorni dell'A.G.2017-2018 (con una riduzione percentuale del -4,3%) ed a fronte dei 1.202 giorni dell'A.G.2016-2017 e dei 1.359 giorni dell'A.G.2015-2016- Fonte *Consolle*

<sup>19</sup> Nei Tribunali del distretto le **pendenze finali** del settore civile sono complessivamente diminuite rispetto al precedente anno giudiziario, sia nell'area SICID (-7,1%: pendenze finali n.60.225 al 30.06.2019; n.64.854 al 30.6.2018); sia nell'area SIEIC (-11,3%: pendenze finali n.28.272 al 30.6.2019; n. 31.860 al 30.6.2018). Ciò è avvenuto grazie alla flessione generalizzata delle iscrizioni (ad eccezione del Tribunale di Belluno) nonostante sia, di regola, rimasto stabile, oppure in diminuzione, il numero delle definizioni (ad eccezione del Tribunale di Belluno, che ha incrementato il numero delle definizioni nelle aree SICID e SIEIC rispettivamente di + 2,5% e di +3,7% e dei Tribunali di Padova, di Rovigo e di Venezia, che hanno aumentato le definizioni nell'area SIEIC rispettivamente del +0,6%, +6,7% e + 2,7%).

In controtendenza, per quanto concerne le pendenze finali e limitatamente all'area SICID, si pone il solo Tribunale di Venezia, dove si è verificato l'incremento delle pendenze finali del +2,9%, perché il decremento delle iscrizioni (- 1,0%) è stato vanificato dalla contemporanea diminuzione delle definizioni (- 5,2%). Fonte: interrogazione DWHC.

La diminuzione delle pendenze e delle iscrizioni nel settore civile dei Tribunali del distretto è un *trend* favorevole in atto da anni: area SICID pendenze finali n. 60.225 al 30.06.2019; n.64.854 al 30.6.2018; n.71.661 al 30.6.2017; n. 77.160 al 30.6.2016; area SIEIC pendenze finali n.28.272 al 30.6.2019; n.31.860 al 30.6.2018; n.34.423 al 30.6.2017; n.34.824 al 30.6.2016.

Con specifico riferimento al contenzioso "famiglia", nei Tribunali si è verificata una complessiva:

- diminuzione delle pendenze finali dei procedimenti di separazione personale (-8,7%), perché il decremento delle definizioni (6,7) è stata compensata dalla diminuzione delle iscrizioni (-5,0%).

- diminuzione delle pendenze finali (-4,2%) dei procedimenti di divorzio contenzioso perché, anche in questo caso, il decremento delle definizioni (-5,4) è stata compensato dalla diminuzione delle iscrizioni (-11,6%).

Sono diminuite anche le iscrizioni dei divorzi congiunti (-6,9%) e delle separazioni consensuali (-4,8%).

Fonte: interrogazione DWHC

Nello scorso anno giudiziario 2018-2019, proseguendo il positivo *trend* degli ultimi tre anni, anche le **pendenze finali** del settore penale dei Tribunali si sono ridotte, grazie all'aumento delle definizioni (+1,6%) che ha compensato il corrispondente incremento delle iscrizioni (+1,6%) (pendenze finali complessive A.G.2018-2019 n. 52.697; A.G.2017-2018 n.53.292; A.G.2016-2017 n.54.233. Iscrizioni A.G. 2018-2019 n.65.608; A.G.2017-2018 n.64.589; A.G.2016-2017 n.64.625. Definizioni A.G.2018-2019 n. 64.110; A.G.2017-2018 n. 64.589; A.G.2016-2017 n. 61.954). Peraltro, nel settore penale, l'attenzione non deve focalizzarsi sul dato meramente quantitativo, quanto piuttosto sul rispetto dei criteri di priorità e sulla capacità dei Tribunali di ricordare la produttività a quanto il sistema, nel suo complesso, riesce ad "utilmente" gestire.

<sup>20</sup> Proseguendo il favorevole *trend* in atto, nei Tribunali del distretto la **durata media** dei procedimenti definiti con sentenza, nel settore civile, area SICID, è diminuita di 26 giorni essendo scesa a 871 giorni, rispetto ai 897 giorni dell'A.G. 2017-2018, ai 981 giorni dell'A.G.2016-2017 e ai 1069 giorni dell'A.G.2015-2016. La durata media dei procedimenti "complessivamente" definiti (con sentenza o con altra modalità) area SICID è invece aumentata di 16 giorni (398 giorni rispetto ai 382 giorni dell'A.G.2017-2018), ma comunque ha rispettato ampiamente il termine massimo di durata triennale previsto dalla legge.

La durata media complessiva nell'area SIEIC è rimasta sostanzialmente stabile per le esecuzioni immobiliari; è diminuita per le esecuzioni mobiliari, per la materia fallimentare e istanze di fallimento rispettivamente del -17,0%, -4,2% e -6,0%; mentre è cresciuta del 31,5% per il concordato preventivo. Fonte interrogazione DWHC.

La **durata media** dei procedimenti penali definiti con sentenza:

- nel dibattimento collegiale è rimasta pressoché immutata rispetto al precedente anno giudiziario (667 giorni rispetto ai 664 giorni dell'A.G.2017-2018), ma è aumentata del 14% rispetto ai 585 giorni dell'A.G.2016-2017); Fonte *Consolle* data estrazione 28.10.2018

- nel dibattimento monocratico è aumentata del 3,4% (459 giorni rispetto ai 444 dell'A.G.2017-2018 ed ai n. 419 dell'A.G. 2016-2017); Fonte *Consolle* data estrazione 28.10.2018

#### **UFFICI DEL GIUDICE DI PACE**

Negli Uffici del giudice di Pace le pendenze finali del settore civile sono lievemente diminuite, mentre sono aumentate nel settore penale a causa dell'incremento delle iscrizioni e del concomitante decremento delle definizioni <sup>21</sup>.

#### **NON SOLO NUMERI: LA QUALITÀ RISPOSTA GIUDIZIARIA.**

#### **LA RIDUZIONE DELL'ARRETRATO, IL GRADO DI ACCETTAZIONE E LA STABILITÀ DELLE DECISIONI.**

Ai positivi indici di quantità (elevata produttività, riduzione o stabilità delle pendenze finali e riduzione complessiva dei tempi medi<sup>22</sup>) si sono accompagnati, per la Corte e per tutti i Tribunali del distretto, positivi indici di qualità, e cioè: la riduzione consistente dell'"arretrato" civile <sup>23</sup>; tassi di impugnazione e di riforma complessivamente in linea con la media nazionale.

Ciò significa che il "magazzino" delle pendenze civili si è notevolmente "ringiovanito"<sup>24</sup> anche nei settori in cui le pendenze finali sono rimaste stabili e che vi è stato un soddisfacente grado di accettazione delle decisioni e della loro stabilità.

In particolare, nello scorso anno giudiziario, per quanto concerne la **riduzione dell'arretrato del settore civile:**

- in Corte di Appello l'arretrato è stato quasi dimezzato, essendosi ridotto dal 43,2% al 20,4% delle pendenze complessive.<sup>25</sup>

---

-nell'ufficio GIP/GUP è aumentata del 17,9% per le archiviazioni (106 giorni rispetto ai 90 giorni dell'A.G.2017-2018); è aumentata del 8,9% per i rinvii a giudizio (353 giorni anziché 324); è aumentata del 1,6% per i riti alternativi (703 giorni rispetto ai 692 dell'A.G.2017-2018). Fonte *Consolle* data estrazione 28.10.2018

<sup>21</sup> **Uffici del Giudice di Pace**

Negli Uffici del Giudice di Pace, nel settore penale sono aumentate le pendenze finali (+12,3%), perché al decremento delle definizioni (-0,5%), è corrisposto un incremento delle iscrizioni (+0,4%). Nel settore civile le pendenze finali sono invece diminuite del -4,0% (a fronte del -6,0% dell'A.G.2017-2018 rispetto all'A.G.2016-2017), in quanto la flessione delle definizioni (1,4%) è stata compensata dalla diminuzione delle iscrizioni (-0,7%). Fonte: archivio DSTAT modelli trimestrali.

Il rendimento degli Uffici del Giudice di Pace è stato fortemente condizionato dalla rilevante scoperta degli organici dovuta al prolungato blocco del reclutamento

<sup>22</sup> I risultati sono ancor più apprezzabili perché sono stati raggiunti nonostante le scoperture del personale amministrativo e dei magistrati, aggravate dall'elevato *turn over* di questi ultimi: lo scorso anno giudiziario, la scoperta media effettiva del personale di magistratura in Corte e nei Tribunali del distretto è stata complessivamente pari a circa il 15,0%- 20%.

Le scoperture in Corte sono ancora più "pesanti" perché sono riferite, sia per i magistrati che per il personale amministrativo, ad una pianta organica gravemente sottodimensionata.

<sup>23</sup> Per **arretrato**, nel grado di appello, si intendono i procedimenti che pendono da oltre 2 anni.

In primo grado per arretrato si intendono: nell'area SICID i procedimenti che pendono da più di 3 anni; nell'area SIEIC, le esecuzioni mobiliari ed immobiliari che pendono da più di 3 anni e le procedure concorsuali che pendono da oltre 6 anni.

<sup>24</sup> La definizione delle cause più risalenti è stata agevolata in Corte dal monitoraggio che ogni mese viene effettuato dello "stato" di realizzazione degli obiettivi di rendimento, con particolare riguardo alla definizione dell'arretrato ultra biennale e all'indice di ricambio. Il monitoraggio ha consentito di concentrare l'attività definitoria sul contenzioso civile più risalente e di adottare, in modo tempestivo, gli adattamenti organizzativi necessari per raggiungere gli obiettivi (quali, ad esempio, il riequilibrio dei carichi di lavoro tra le sezioni). Gli esiti del monitoraggio vengono comunicati ai magistrati della Corte, ai Consigli degli Ordini degli Avvocati e sono inseriti sul sito *Internet* della Corte, nell'ottica di una gestione dell'Ufficio "trasparente".

<sup>25</sup> Peraltro, in alcune sezioni civili della Corte le riduzioni sono state molto superiori. Infatti l'arretrato nella 1ª sezione civile è diminuito dai n. 1.013 procedimenti al 30/06/2018 ai n. 583 al 30/06/2019, che rappresentano il 26,6% del totale; nella 2ª sezione civile è passato dai n. 332 procedimenti al 30/06/2018 ai n. 70 al 30/06/2019, che rappresentano il 5,7% del totale; nella 3ª sezione civile è passato dai n. 2.312 procedimenti al 30/06/2018 ai n. 1.073 al 30/06/2019, che rappresentano il 23,9% del totale; nella 4ª sezione è passato dai n. 627 procedimenti al 30/06/2018 ai n. 223 al 30/06/2019, che rappresentano il 15,5% del totale. Nella sezione lavoro la riduzione dell'arretrato è stato più che dimezzato, essendo passato dal 45,4% del totale alla data del 30.6.2018 al 20,1% al 30.6.2019. Fonte: dati registri SICID elaborati dal funzionario statistico della Corte.

- Nei Tribunali nell'area SICID<sup>26</sup> l'arretrato è diminuito dal 17,7% al 16,6%; nell'area SIECIC esecuzioni si è ridotto dal 39,3% al 38,2, mentre nell'area SIECIC procedure concorsuali è passato dal 26,5% al 27,9%.<sup>27</sup>

#### Per quanto concerne il grado di accettazione delle decisioni

- Il tasso medio di impugnazione in Corte di Cassazione dei provvedimenti emessi dalla Corte di Appello di Venezia, nel settore civile è stato del 17,7%, in linea con il dato medio nazionale (15,92%); nel settore penale è stato del 20,4%, sensibilmente inferiore al dato medio nazionale (che è stato pari al 28,6%<sup>28</sup>)
- Il tasso medio di impugnazione in Corte di Appello di Venezia dei provvedimenti emessi dai Tribunali è stato del 35% nel settore civile e del 41,5% nel settore penale, a fronte del dato medio nazionale rispettivamente del 30,7% e del 32,5%.

#### Per quanto concerne la stabilità delle decisioni:

- sono state confermate dalla Corte di Cassazione il 64,9% delle sentenze civili ed il 79,1% delle sentenze penali della Corte di Venezia a fronte del dato medio nazionale rispettivamente pari al 65,1% ed all' 82,3%.<sup>29</sup>
- sono state confermate (o non riformate) dalla Corte di Appello di Venezia il 57,9% delle sentenze civili ed il 68,6% di quelle penali emesse dai Tribunali del distretto, a fronte del dato medio nazionale pari rispettivamente al 48,6% ed al 65,1%.<sup>30</sup>

## ANALISI DELLA COMPOSIZIONE QUALITATIVA DEL CONTENZIOSO.

L'essere il Veneto la 4<sup>a</sup> regione più industrializzata d'Italia si riverbera anche sulla qualità del contenzioso del distretto, concentrandolo sulla macroarea economica<sup>31</sup>.

Le vicende legate alle *"banche venete"* hanno determinato un aumento delle cause di competenza della sezione specializzata in materia di Impresa<sup>32</sup> ed un incremento dei procedimenti per i connessi reati "economici".

<sup>26</sup> L'area SICID è calcolata al netto dell'attività del Giudice tutelare, dell'Accertamento Tecnico Preventivo in materia di previdenza e della verbalizzazione di dichiarazione giurata.

<sup>27</sup> Nei Tribunali, nell'anno giudiziario 2018/2019, le pendenze ultra triennali nell'area SICID si sono ridotte rispetto ai totali, da n. 11.494 (su 64.854) dell'anno giudiziario 2017/18 a n. 9.822 (su 60.225); nell'area SIECIC le procedure esecutive iscritte da oltre tre anni si sono ridotte, rispetto ai totali, da n. 9.076 (su 23.086) dell'anno giudiziario 2017/18 a n. a 7.660 (su 20.052). Mentre sono rimaste quasi stabili le procedure concorsuali iscritte da oltre sei anni, essendo passate da n. 2.324 (su 8.774) dell'anno giudiziario 2017/18 a n. 2.295 (su 8.220).

<sup>28</sup> Nel precedente A.G.2017-2018 il tasso medio di impugnazione in Corte di Cassazione dei provvedimenti emessi dalla Corte di Appello di Venezia era stato del 19,5% nel settore civile, a fronte del dato medio nazionale del 18,2%; nel settore penale era stato del 19% a fronte del 30,5% del dato medio nazionale. Il tasso medio di impugnazione in appello dei provvedimenti emessi dai Tribunali del distretto era stato, nel civile, del 29% a fronte del dato medio nazionale del 24%; e nel penale del 40,7% a fronte del dato medio nazionale del 41%.

<sup>29</sup> Nel precedente anno giudiziario 2017-2018 era stato confermato dalla Corte di Cassazione il 67,7% delle sentenze civili e l'89,6%, delle sentenze penali emesse dalla Corte di Appello di Venezia, con un tasso di stabilità superiore alla media nazionale nel settore penale (infatti la media nazionale era stata pari, rispettivamente, al 68,5% nel civile e al 83,3% nel penale) - dati ufficio statistico Corte di Cassazione)

<sup>30</sup> Registro SICID affari civili contenziosi e di volontaria giurisdizione secondo grado - Fonte: dati DGSTAT (escluso Lavoro)

<sup>31</sup> Sia nel settore civile: contenzioso bancario, societario, contratti commerciali e contenzioso di Impresa in genere, oltre al contenzioso Lavoro; sia nel settore penale: reati ambientali, fiscali, in materia edilizia, fallimentari.

<sup>32</sup> Ciò si è verificato sia nel Tribunale distrettuale di Venezia, che in Corte di Appello. L'incremento ha riguardato anche le cause di responsabilità degli organi sociali. In particolare, nella sezione impresa della Corte ci sono state 59 nuove iscrizioni, a fronte delle 35 dell'anno precedente, di cui 22 cause di responsabilità contro gli organi amministrativi e di controllo (contro le 6 dell'anno giudiziario precedente).

In significativo e preoccupante aumento sono stati inoltre i procedimenti per reati di associazione per delinquere con infiltrazione di criminalità proveniente da altre regioni di Italia, che hanno determinato anche l'incremento delle misure di prevenzione reali e personali emesse.

Come lo scorso anno, sono stati molto numerosi i procedimenti per i reati attinenti alla sfera sessuale e quelli contro la Pubblica Amministrazione. Particolarmente rilevante, in quest'ambito, anche per l'impatto mediatico, è stata la definizione in appello del cd. processo *MOSE*.

I reati più diffusi nei circondari si sono confermati essere i furti, in particolare quelli in abitazione e quelli relativi alla guida in stato di ebbrezza.

## LE CRITICITÀ

Rimangono irrisolte le criticità "strutturali" già segnalate lo scorso anno, riconducibili principalmente alla "disseminazione" degli Uffici Giudiziari di Venezia in una pluralità di sedi, inadeguate ed in prevalenza soggette al fenomeno dell'"acqua alta"<sup>33</sup>e, soprattutto, al grave **sottodimensionamento** della pianta organica dei magistrati della Corte di Appello e di quella, ad essa parametrata, del personale amministrativo. Il sottodimensionamento amplifica il valore ponderale delle scoperture e rende inoltre difficile coprire i **posti vacanti**<sup>34</sup> a causa del carico di lavoro molto maggiore rispetto a quello degli Uffici limitrofi che, per questo, esercitano una maggiore "attrattiva"<sup>35</sup>.

Ciò, in particolare, comporta:

- 1) la impossibilità della Corte di ridurre efficacemente le pendenze. Con le attuali risorse infatti la Corte impiegherebbe oltre 2 anni per esaurirle, anche se non "arrivassero" nuovi processi e la produttività si mantenesse elevata come nell'anno giudiziario 2018-2019<sup>36</sup>
- 2) un'elevata percentuale di definizione per prescrizione, che alimenta le impugnazioni nel settore penale<sup>37</sup>.
- 3) l'incremento del contenzioso cd.*Pinto*<sup>38</sup>, con lievitazione dei costi a carico dello Stato per i risarcimenti conseguenti alla durata eccessiva dei procedimenti.

<sup>33</sup> Gli Uffici Giudiziari di Venezia sono "disseminati" in ben 9 diversi edifici, in gran parte situati in laguna e soggetti al ricorrente fenomeno dell'"acqua alta". Ciò crea disagi agli utenti, al Foro, agli stessi magistrati ed al personale amministrativo ed amplifica i costi di gestione, impedendo le "economie di scala" che sarebbero consentite dall'utilizzo centralizzato delle risorse. In prospettiva, anche se non a breve termine, tuttavia questa criticità potrà essere superata, perché nell'anno giudiziario 2018-2019 sono stati posti alcuni importanti "tasselli" per realizzare l'accorpamento di tutte le sedi in "terraferma", in piazzale Roma.

<sup>34</sup> Sia dei magistrati che del personale amministrativo: ciò vanifica la tempestività con cui il Consiglio Superiore della Magistratura mette a concorso i posti vacanti nella Corte veneta e la politica assunzionale del personale amministrativo recentemente attuata dal Ministero.

<sup>35</sup> Un forte ostacolo alla scelta, quale sede di lavoro, degli Uffici Giudiziari in Venezia sono anche gli elevati costi della vita ed i disagi connessi alla loro ubicazione in laguna (con barriere architettoniche e con necessitato trasporto via acqua, tramite vaporetto affollati da turisti) ed al sempre più frequente ed imponente fenomeno della "acqua alta" (che comporta di regola anche la riduzione, o la sospensione, dei trasporti pubblici e la necessità per il personale di attendere la diminuzione della marea per accedere al luogo di lavoro o per rientrare a casa).

<sup>36</sup> Nell'A.G.2019-2019 sono stati complessivamente definiti 12.084 procedimenti (civile + penale)

<sup>37</sup> Il tasso di definizione per prescrizione nell'A.G.2018-2019 risulta essere stato pari al 37,3%, in linea con il 37,5% dell'A.G. 2017-2018, ma in notevole riduzione rispetto al 45,7% dell'A.G.2016-2017 ed al 54% dell'A.G.2015-2016.

La "stabilità" del tasso di definizione per prescrizione è anche frutto del rispetto dei criteri di priorità stabiliti nelle Linee Guida della Corte. Non essendo infatti in grado di definire "tutto", a causa della sproporzione tra le risorse (magistrati e personale amministrativo) ed i carichi di lavoro, la Corte ha concentrato l'attività definitiva sui procedimenti che hanno la possibilità di essere definiti "nel merito" anche nelle fasi successive, con la conseguenza di aumentare le definizioni per prescrizione di quelli non considerati prioritari.

<sup>38</sup> Innescato anche dalla impossibilità della Corte di definire in via generalizzata i procedimenti nel termine massimo di due anni previsto dalla legge. Le iscrizioni dei procedimenti cd Pinto (Legge n. 89/2001) sono state n.567 nell'A.G.2018-2019 a fronte di n. 389 nell'A.G. 2017-2018, di n.422 dell'A.G.2016/2017 e di n.223 nell'A.G.2015-2016. L'incremento rispetto all'A.G.2015-2016 è dovuto alla modifica (in vigore dall'1.1.2016) dei criteri di competenza territoriale, per cui la Corte veneta è ora competente per gli indennizzi che scaturiscono dai procedimenti instaurati nel relativo distretto.

4) la necessità di ricorrere a continue applicazioni di magistrati dal distretto, non essendo la Corte in grado di “tollerare” scoperture, neppure marginali.

Comune a tutto il distretto è inoltre il problema della mancanza del personale amministrativo, oggi concentrata sulle qualifiche più elevate<sup>39</sup> che rappresentano il vero e proprio “cuore” degli Uffici Giudiziari<sup>40</sup> e su cui avrà un effetto devastante la cd. “quota 100”.<sup>41</sup>

Il problema è amplificato in Corte di Appello<sup>42</sup>, perché su di essa - quale organo di vertice - converge la intera attività amministrativa<sup>43</sup> del distretto<sup>44</sup>

La scoperta ha ormai raggiunto dimensioni tali<sup>45</sup> da condizionare la stessa attività giurisdizionale e da generare disfunzioni in tutto il settore amministrativo<sup>46</sup>.

---

La entità dei risarcimenti “Pinto”, con i conseguenti esborsi a carico dello Stato, è in crescita essendo stati pari ad euro 563.146 nell'anno solare 2015, pari ad euro 1.153.136,00 nell'anno solare 2016, pari ad euro 1.727.556,00 nell'anno solare 2017, pari ad euro 1.996.605 nell'anno solare 2018 e pari ad oltre euro 2.000.000 nell'anno solare 2019 (criterio di “cassa”).

<sup>39</sup> Dopo le recenti immissioni di assistenti.

<sup>40</sup> In particolare, mancano: dirigenti amministrativi, direttori amministrativi, funzionari e cancellieri. Il problema è particolarmente grave nelle sedi ubicate nel centro storico di Venezia, dove peraltro è difficile “tamponare” le scoperture con applicazioni di personale da altri uffici per mancanza di disponibilità, a causa del disagio e dei costi del trasporto su acqua.

<sup>41</sup> Le immissioni di “nuovo” personale amministrativo, apprezzabilmente disposte dall'attuale Ministro della Giustizia, sono infatti intervenute tardi, dopo decenni di attesa, tanto che non sono neppure sufficienti a colmare i vuoti.

<sup>42</sup> Alla data del 1.10.2019 in Corte mancavano ben 3 su 7 Direttori Amministrativi e 18 funzionari sui 31 previsti in pianta organica, con scoperta per questi ultimi del 58%.

<sup>43</sup> Dal 1.9.2015, a seguito della legge 190/2014, sono state trasferite al Ministero della Giustizia, con delega gestoria ai Presidenti delle Corti di Appello territorialmente competenti, le competenze (già riservate ai Comuni) per la gestione e la manutenzione degli immobili sede degli Uffici Giudiziari giudicanti e requirenti e le connesse attività di manutenzione (quali, ad esempio, i contratti di manutenzione, locazione, somministrazione, telefonia fissa e mobile, impiantistica, facchinaggio, pulizia, riscaldamento e climatizzazione, con la sola esclusione delle competenze in materia di sicurezza e sorveglianza dei Palazzi di Giustizia, che sono invece riservate alle Procure Generali.

Dunque, la Corte di Appello di Venezia deve provvedere, non solo al fabbisogno proprio, ma anche a quello di tutti gli uffici giudicanti e requirenti del distretto, avvalendosi della facoltà di *sub delega* ai capi dei rispettivi Uffici Giudiziari limitatamente alla stipulazione e gestione di taluni contratti (riscaldamento, climatizzazione, ascensori)

Inoltre la Corte “paga”, attraverso il gestionale SICOGE, i titoli di spesa autorizzati dal funzionario delegato (Presidente Corte) per il funzionamento di tutti gli uffici giudiziari del distretto (ad esempio: acquisizione di beni e servizi, quali *toner*, carta, benzina, attrezzature di ufficio, mobili, archivi, pagamento USSL per visite fiscali; spese per i contratti di somministrazione che prima della riforma del 2015 erano invece gestiti dai Comuni, quali le utenze di gas, luce, telefoni fissa, locazioni, manutenzioni, contratti per la pulizia degli Uffici Giudiziari. Tra le spese rientrano anche i compensi del personale amministrativo aggiuntivi rispetto a quello di base, come le spese di missione, straordinario, FUA, indennità di udienza, indennità per personale non vedente; indennità di tramutamento per i magistrati che, finito il tirocinio, vengono assegnati a nuova sede; borse di studio per i tirocini erogate a vario titolo; pagamenti per i risarcimenti ex legge Pinto; pagamento dei gettoni elettorali e delle indennità agli Ufficiali Giudiziari).

La Corte di Appello di Venezia è anche sede del funzionario delegato (Dirigente amministrativo) per le “spese di giustizia” di tutti i Tribunali del distretto (compensi alla magistratura onoraria; spese inerenti ai processi civili e penali, quali perizie, CTU, attività di registrazione in udienza, stenotipia, patrocinio a carico dello Stato) con la sola esclusione delle spese -diverse dai compensi per la magistratura onoraria - dei Tribunali di Venezia e di Verona perché sono anch'essi sede di funzionario delegato.

La Corte di Appello si occupa anche degli “esami Avvocato” e presso di essa è inoltre costituito il Collegio Regionale di Garanzia Elettorale che esamina le rendicontazioni delle spese elettorali di tutti i candidati alle elezioni ex L.515/1993. Competenze che dal 2012, ex art. 13 della legge 6 luglio 2012 N. 96, sono state estese ai Comuni con più di 15.000 abitanti. Per cui, dal 2013, il Collegio Regionale di Garanzia Elettorale deve ora esaminare anche le rendicontazioni di tutti i candidati alle elezioni amministrative (e non più solo quelli delle elezioni politiche, regionali ed europee che, normalmente avvengono ogni 5 anni). Compito quest'ultimo particolarmente impegnativo dal momento che ogni anno nella regione Veneto si vota in circa 20 Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, con una media complessiva di circa 3.500 candidati.

La Corte di Appello si occupa inoltre della nomina dei Presidenti di seggio, della attività *pre e post* elettorale, del recupero crediti, della attività di supporto al Consiglio Giudiziario e della formazione del personale amministrativo e di magistratura.

<sup>44</sup> Si tratta di competenze complesse, che esigono professionisti con formazione specifica e che non possono, all'evidenza, essere affidate a personale avventizio o esterno, anche per i profili di responsabilità connessi.

<sup>45</sup> La scoperta media nel distretto della figura professionale dei dirigenti amministrativi è pari al 44,44%, quella dei direttori amministrativi, dei funzionari e dei cancellieri è pari rispettivamente al 38,89%, al 39,48% ed al 38,04%- Data rilevazione 1.10.2019

<sup>46</sup> Ulteriore elemento critico, indicativo anch'esso della penalizzazione del distretto veneto nella distribuzione delle risorse, è la carenza della assistenza informatica. Infatti il **CISIA** di riferimento è dislocato a Brescia ed ha una dotazione di soli 22 tecnici,

## GLI EFFETTI DELLE PIÙ RECENTI RIFORME

Per quanto concerne l'effetto delle più recenti riforme, mi soffermo solo su due di esse, per lo specifico impatto che hanno sulla Corte, rinviando per le ulteriori alla relazione scritta.

### Riforma del contenzioso immigrazione D.L.13/2017

La Corte di Appello di Venezia ha avuto grande beneficio dalla riforma del 2017 che ha abrogato la fase di appello<sup>47</sup> del contenzioso immigrazione, perché esso rappresentava circa il 30% delle complessive iscrizioni del settore civile della Corte ed oltre il 60% di quelle della sezione a cui era assegnato<sup>48</sup>. La conseguente “cristallizzazione” delle pendenze (pari a 2.257 al 30.6.2019) ne consentirà la totale definizione entro il primo semestre 2020.<sup>49</sup>

### Le riforme della prescrizione: la soluzione del problema? o processo infinito?

La **legge 3/2019** (in vigore dal 1.1.2020, ma la cui concreta operatività si vedrà solo tra qualche anno) laddove prevede la sospensione della prescrizione dopo la sentenza di primo grado per i reati commessi dal 1.1.2020, è apprezzabile perché è finalizzata a “salvaguardare” l'attività svolta dalla intera “filiera” ed a scoraggiare strategie dilatorie.

Se però non sarà contestualmente accompagnata dall'aumento delle “forze lavoro” (di magistrati e di personale amministrativo)<sup>50</sup>, dalla riforma delle procedure e da una intensa depenalizzazione<sup>51</sup>, avrà effetti dirompenti su gran parte degli Uffici Giudiziari e, tra essi, sulla Corte di Venezia, perché la impossibilità di continuare a beneficiare di migliaia di definizioni *de plano* per prescrizione<sup>52</sup> causerà l'aumento esponenziale delle pendenze, rendendole “ingestibili”. Ciò rischierà di confinare i processi in una sorta di eterno limbo; di violare il dettato costituzionale che ne impone-invece- la ragionevole durata; di far ricadere, sul cittadino, (imputato, o vittima del reato) le conseguenze della inefficienza della giustizia e, sullo Stato, la relativa responsabilità risarcitoria (*ex lege* Pinto).

Come già si è segnalato lo scorso anno, il problema non è la riforma in sé<sup>53</sup>, quanto piuttosto fare in modo che il “servizio giustizia” possa essere tempestivo, immettendovi -innanzitutto- le forze lavoro necessarie.

---

palesemente insufficiente a coprire adeguatamente i fabbisogni dei 4 distretti di competenza (Venezia, Trento, Trieste e Brescia) con complessive n.5.377 unità in organico tra magistrati togati e personale amministrativo. A ciò si aggiunge, in un contesto in cui tutto è telematico, la estrema lentezza della rete, soprattutto negli edifici ubicati nel centro storico di Venezia, dovuta all'inefficiente cablaggio.

<sup>47</sup> In vigore dal 18 agosto 2017

<sup>48</sup> Flussi riferiti all'A.G.2017-2018

<sup>49</sup> La definizione entro il primo semestre 2020 potrà avvenire grazie al “piano” straordinario di applicazioni dal distretto.

Il problema però permane presso il Tribunale distrettuale di Venezia, a cui è riservata la competenza -per l'intero distretto- per questa tipologia di procedimenti che, alla data del 1° ottobre 2019, avevano raggiunto l'abnorme numero di 6000 e sono in costante crescita (tanto da costituire circa il 38% delle complessive pendenze).

<sup>50</sup> Nonché delle dotazioni (beni mobili e immobili) a loro disposizione.

<sup>51</sup> Oggi infatti in Italia la tendenza è quella di sanzionare penalmente qualsiasi violazione (“*pan-penalizzazione*”), anche se l'esperienza insegna come l'inasprimento delle pene e la introduzione di nuove fattispecie di reato non hanno contribuito a ridurre la attività criminosa.

<sup>52</sup> Per cui tutti i procedimenti dovranno essere celebrati con “udienza partecipata”.

<sup>53</sup> Peraltro, ove una prova dichiarativa venga assunta a distanza di anni perde credibilità e la sanzione irrogata a notevole distanza di tempo dal reato rischia di vanificare l'effetto rieducativo della pena.

Inoltre moltissimi reati (si calcola siano oltre il 60%) rimarranno comunque al di fuori della operatività della norma, perché si prescrivono ancor prima che il processo inizi (nella fase delle indagini preliminari).

## LE MISURE ADOTTATE E LO SGUARDO AL FUTURO I PUNTI CHIAVE PER IL PROSSIMO ANNO

### LE INIZIATIVE ADOTTATE LO SCORSO ANNO GIUDIZIARIO E LE NUOVE

Si indicano alcune delle iniziative della Corte la cui realizzazione, preannunciata lo scorso anno, ha contribuito a far raggiungere i positivi risultati riferiti.

Si indicano anche talune delle misure che sono state adottate, o avviate, successivamente al 30 giugno 2019, da cui si prevedono miglioramenti del *servizio giustizia*. Per le altre si rinvia invece alla relazione scritta.

Le iniziative hanno investito il settore giudiziario<sup>54</sup>, amministrativo ed informatico, con la finalità per queste ultime- di “muovere” le informazioni ed i dati anziché le persone.

#### Alcune delle misure adottate

1)

**Progetto del Contenzioso Immigrazione:** la sua realizzazione, resa possibile dall'applicazione alla Corte di magistrati dal distretto, dal supporto alle cancellerie fornito dal personale UNEP di Venezia e della Regione Veneto, dal DAP e dalla Guardia di Finanza<sup>55</sup>, consentirà di esaurire tutte le pendenze con 3 anni di anticipo rispetto al previsto<sup>56</sup>. L'importanza del risultato è evidenziata dal fatto che si tratta di procedimenti, urgenti per legge<sup>57</sup>, riguardando diritti essenziali della persona.

Diversamente, i tempi lunghi della Corte veneta avrebbero continuato a protrarre per anni la permanenza degli stranieri sul suolo nazionale, in una sorta di “limbo” e, peraltro, per un periodo ben superiore a quello massimo che avrebbe potuto essere accordato loro ove avessero ricevuto la “protezione” prevista dalla legge.<sup>58</sup> Ciò avrebbe finito anche per gravare di costi le strutture pubbliche e per alimentare, non di rado, la criminalità (si tratta di stranieri che, di regola, hanno fatto ingresso in Italia sin dal 2015).

2)

Per **ridurre le impugnazioni** (che sono alimentate anche dai difformi orientamenti dei giudici di primo e di secondo grado) sono state adottate una pluralità di iniziative convergenti.

In particolare:

<sup>54</sup> Le misure adottate nel settore giudiziario ed amministrativo hanno avuto lo scopo di attenuare le conseguenze negative della scopertura dei magistrati e del personale amministrativo, ottimizzando le risorse.

Le scoperture dei magistrati e del personale amministrativo sono amplificate dall'essere correlate ad una pianta organica gravemente sottodimensionata. La scopertura media dei magistrati della Corte è stata di circa il 15%- 20%, su cui hanno inciso l'elevato *turn over* ed il pensionamento anticipato di alcuni Consiglieri. In particolare, nella sezione lavoro della Corte è da tempo scoperto il 40% dei posti di Consiglieri. Per quanto concerne il personale amministrativo, si rinvia a quanto già evidenziato nel corso della relazione.

<sup>55</sup> La Regione Veneto e l'UNEP di Venezia hanno fornito personale amministrativo di supporto (una unità ciascuno). Il DAP ha concesso in uso alla Corte appositi locali dove è stata collocata la cancelleria della “nuova” *sub* sezione immigrazione. La Guardia di Finanza ha fornito supporto informatico.

<sup>56</sup> Cioè entro il primo semestre 2020, anziché nel 2023.

<sup>57</sup> Il D.L. 13/2017 impone infatti di definire questi procedimenti “in ogni grado in via di urgenza” e, proprio per questo motivo, ha ridotto a 120 giorni il termine massimo per la loro definizione (in precedenza fissato in 180 giorni) escludendone altresì la “sospensione dei termini processuali nel periodo feriale”

<sup>58</sup> 5 anni ove fosse stato concesso il riconoscimento “massimo” dello status di rifugiato; 3 anni ove fosse stato concesso il riconoscimento della protezione sussidiaria; 2 anni ove fosse stato concesso il riconoscimento della protezione umanitaria .

- a) è stata realizzata la cd. **Giurisprudenza Predittiva**<sup>59</sup> con lo scopo di rendere conoscibili a tutti, tramite la pubblicazione sul sito *internet* della Corte, gli orientamenti del distretto sulle questioni caratterizzate da maggiori contrasti interpretativi;

- b) viene realizzato il periodico **confronto diretto** tra giudici di primo e di secondo grado sulle questioni controverse più importanti, così da auspicabilmente raggiungere orientamenti condivisi;

- c) ad ogni giudice viene **trasmesso** l'esito<sup>60</sup> **delle impugnazioni** proposte contro i suoi provvedimenti. L'iniziativa ha una valenza formativa notevole, perché consente al giudice di “apprendere” dai propri eventuali errori.

3)

Per arginare, con le risorse disponibili, il “problema” dell'elevato numero di definizioni per **prescrizione**<sup>61</sup> in Corte<sup>62</sup>, si è agito sulle sue molteplici cause<sup>63</sup>.

In tale ottica:

- a) Per ridurre le sopravvenienze e per concentrare le decisioni sulle pendenze “definibili” nel merito, sono state adottate dalla Corte **Linee Guida**<sup>64</sup> in tema di priorità nella trattazione dei procedimenti penali, scaturite dal confronto<sup>65</sup> con gli Uffici del distretto e condivise dalla Procura Generale, nella consapevolezza che solo chiamando ad esercitare un più efficace filtro anche la magistratura requirente, posta all'inizio della “filiera” giudiziaria, è possibile arginare i flussi; esigenza quest'ultima ancor più avvertita oggi, dopo la riforma della prescrizione che ne “blocca” il decorso dopo la sentenza di primo grado.

Nel 2020 verranno adottate “nuove” Linee Guida<sup>66</sup>, che si pensa di trasferire in un Protocollo.

<sup>59</sup> Grazie alla collaborazione con la Università Cà Foscari e con i magistrati del distretto, vengono raccolte in modo organico le decisioni su temi di particolare importanza in materia di Impresa, contenzioso bancario e Lavoro, emesse dalla Corte di Venezia, a confronto con le pronunce dei Tribunali del distretto. Gli orientamenti giurisprudenziali, unitamente ai dati relativi alla durata prevedibile dei giudizi, vengono inseriti sul sito *Internet* della Corte, per renderli liberamente conoscibili e prevedibili da tutti.

Lo scopo della iniziativa è di disincentivare le domande che hanno scarse possibilità di successo, incoraggiando indirettamente le parti a seguire la via conciliativa e di far conoscere ai magistrati eventuali contrasti “inconsapevoli”, stimolandoli al confronto e alla uniformità delle decisioni. La “giurisprudenza predittiva” viene aggiornata a cadenza annuale.

<sup>60</sup> Di riforma o di conferma.

<sup>61</sup> L'elevato numero di definizioni per prescrizione disincentiva il ricorso ai riti alternativi, alimenta impugnazioni dilatorie e, soprattutto, vanifica il lavoro di tutta la “filiera”.

<sup>62</sup> Nella Corte veneta le definizioni per prescrizione rimangono sempre elevate, benché siano in diminuzione: definizioni per prescrizione A.G. 2018-2019 37,3%; A.G. 2017-2018 37,5% A.G.2016-2017 45,3%; A.G.2015-2016 53,4%.

<sup>63</sup> Le cause sono imputabili essenzialmente:

-alla impossibilità della Corte veneta di definire “tutto”, a causa della sproporzione tra i carichi di lavoro e le risorse umane disponibili, per cui l'attività definitoria viene concentrata sui procedimenti” utilmente “definibili nel merito nelle fasi successive. -ai ritardi, anche di anni, con cui i Tribunali del distretto trasmettono alla Corte i fascicoli “impugnati”, spesso con prescrizione già maturata o imminente, a causa della impossibilità delle rispettive cancellerie di far fronte tempestivamente agli incombenti del *postdibattimento*;

-al ritardo con cui la stessa cancelleria (del *predibattimento*) della Corte iscrive i fascicoli “impugnati” che pervengono dal distretto;

<sup>64</sup> Le Linee Guida sono state adottate il 10.9.2018.

<sup>65</sup> La adozione delle Linee Guida ha richiesto da parte della Corte un preliminare, capillare, lavoro di rilevazione dei dati statistici, la loro analisi e plurimi confronti con tutti gli Uffici giudicanti e requirenti del distretto. D'intesa con la Procura Generale, sono stati infatti coinvolti -in un serrato confronto- la “intera filiera” della magistratura giudicante e requirente, nonché i 7 Consigli degli Ordini degli Avvocati del distretto. I Tribunali hanno successivamente condiviso le Linee Guida ed hanno adottato i conseguenziali provvedimenti organizzativi interni

<sup>66</sup> Le “nuove” Linee Guida terranno conto anche delle modifiche normative sopravvenute in tema di avocazione.

- b) Grazie allo strumento innovativo, reso possibile dalla informatica, della **applicazione** in Corte da **“remoto”**<sup>67</sup> di personale amministrativo dai Tribunali del distretto e grazie allo stringente controllo sulla intera “filiera”, è stata eliminato l’arretrato delle cancellerie dei Tribunali e della Corte i cui ritardi, rispettivamente nel trasmettere e nell’iscrivere le impugnazioni, spesso a prescrizione già maturata, oppure imminente, erano concausa dell’elevato numero di definizioni per prescrizione nella Corte Veneta<sup>68.-69</sup>

4)

Grazie allo *scanner* concesso in comodato alla Corte dai Consigli degli Ordini degli Avvocati del distretto sono stati digitalizzati i compiti degli esami avvocato. Per cui ora l’interessato<sup>70</sup> può scaricarne direttamente le copie da piattaforma *on line*, risparmiando così il tempo e le risorse che la precedente gestione “cartacea” comportava<sup>71</sup>.

<sup>67</sup> L’applicazione da remoto (durata 6 mesi) ha consentito al personale amministrativo, senza muoversi “fisicamente” dalle rispettive sedi, di iscrivere nel registro informatico della Corte i provvedimenti impugnati emessi dai Tribunali di appartenenza. Ciò ha permesso di risparmiare i costi relativi al trattamento di missione, che sono invece connessi all’applicazione “fisica”, e di ottimizzare i tempi di lavoro e le risorse. Infatti il personale di cancelleria dei Tribunali (previa abilitazione al SICP della Corte) ha potuto contestualmente completare “da remoto”, presso i rispettivi uffici di appartenenza, anche la fase successiva di competenza della Corte afferente a quegli stessi fascicoli che già dovevano “lavorare” nella loro sede. Successivamente i fascicoli “lavorati” venivano “fisicamente” trasmessi alla Corte.

<sup>68</sup> Alla data del 30 giugno 2019 nella cancelleria del predibattimento della Corte non vi era più alcun arretrato, mentre al 30.6.2018 i fascicoli da iscrivere erano 1.665. Per prevenire la formazione di “nuovo” arretrato sono stati fissati alla cancelleria del predibattimento della Corte **obiettivi quantitativi** di rendimento, che vengono sottoposti a verifica mensile.

Sempre a cadenza mensile, vengono inoltre controllati i tempi di transizione dal primo al secondo grado dei fascicoli penali “impugnati” ed il rispetto dei requisiti formali imposti dall’art 165 bis c.p.p. disp.att. (per evitare che le cancellerie della Corte debbano preliminarmente emendare da irregolarità formali i fascicoli, ritardandone così la iscrizione in appello e la relativa fissazione delle udienze). L’esito di queste iniziative è stato il pressoché totale azzeramento delle “criticità” da cui erano spesso in precedenza affetti i fascicoli trasmessi dal primo grado.

Analogamente si è operato nei confronti dei fascicoli penali della Corte di Appello “impugnati” in Cassazione, per evitare che la prescrizione maturi nelle more della loro trasmissione alla Corte di legittimità.

Inoltre, con cadenza mensile, viene verificato lo stato di realizzazione degli obiettivi fissati alle cancellerie. L’esito di tale iniziativa è la diminuzione dell’arretrato che, peraltro, a breve sarà possibile eliminare grazie anche all’aiuto di personale distaccato dal Corpo dei Carabinieri.

Ai Direttori Amministrativi è stato poi chiesto di trasmettere mensilmente al Dirigente Amministrativo ed al Presidente della Corte una sintetica nota informativa sullo stato dei servizi a cui sono rispettivamente preposti, supportandola con i dati relativi ai flussi dell’arco di tempo considerato e con gli eventuali suggerimenti per migliorare l’efficienza del servizio, così da poter adottare tempestivamente i necessari interventi organizzativi.

<sup>69</sup> Non si può però sottacere il fatto che la dimensione assunta dal “problema prescrizione”, che pone la Corte veneta tra i vertici della classifica nazionale, è dovuta essenzialmente alla discrepanza del suo organico rispetto alle altre Corti.

Infatti, la Corte veneta non è in grado di definire “tutto” a causa della sproporzione tra le risorse (magistrati e personale amministrativo) ed i carichi di lavoro, per cui è costretta a concentrare l’attività definitoria sui procedimenti che hanno la possibilità di essere decisi “nel merito” anche nelle fasi successive, con la conseguenza di aumentare le definizioni per prescrizione di quelli non considerati prioritari (nel rispetto dei criteri stabilibili nelle Linee Guida).

Per questo motivo il “blocco” della prescrizione dopo la sentenza di primo grado introdotto dalla legge 3/2019, in vigore dal 1° gennaio 2020, avrà effetti dirompenti sulla Corte di Venezia se non verrà contestualmente accompagnato dall’aumento delle “forze lavoro”, dalla riforma delle procedure e da una intensa depenalizzazione. Infatti la impossibilità di continuare a beneficiare di migliaia di definizioni *de plano* per prescrizione causerà l’aumento esponenziale delle pendenze, rendendole “ingestibili”.

<sup>70</sup> Previa abilitazione da parte della Cancelleria, in esito alla verifica dell’effettuato pagamento dei diritti di copia.

<sup>71</sup> La precedente procedura comportava circa un mese di lavoro, a tempo pieno, di 3 addetti per la ricerca dell’elaborato cartaceo e la successiva fotocopia e consegna. Infatti le copie vengono chieste dalla quasi totalità dei candidati (sia dai non ammessi, per poter redigere il ricorso contro il provvedimento di esclusione; sia dagli ammessi, per potersi preparare alla sessione orale che, di regola, inizia con la discussione dei compiti. La media degli ultimi anni è stata di oltre 1.500 compiti corretti per sessione). A breve verrà inoltre introdotto il pagamento *on line*, con F23, dei diritti di copia essendo disfunzionale la modalità attualmente in uso di pagamento con marca da bollo: infatti il candidato deve inviare l’originale della marca da bollo, mediante raccomandata, alla cancelleria della Corte, la quale -solo dopo la sua ricezione- può “sbloccare” l’applicativo ministeriale, dal quale il candidato potrà successivamente “scaricare il pdf” dei suoi elaborati (visione e stampa).

L’obiettivo finale, che richiede però la indispensabile collaborazione della DGSIA per modificare il sistema informatico, è di consentire al candidato di scaricare gli elaborati direttamente dal sito del Ministero (e non più tramite la cancelleria della Corte) dopo aver provveduto al pagamento dei diritti di copia.

5)

Tramite Protocolli è stata convenzionalmente estesa -in ogni fase e nell’intero distretto- la obbligatorietà del processo civile telematico (cd. *PCT*) a pubbliche amministrazioni<sup>72</sup> che, invece, in primo grado avrebbero potuto continuare ad avvalersi del “processo cartaceo”<sup>73</sup>. È stata inoltre attivata la apposizione telematica, tramite *PCT*, dei visti e dei pareri della Procura Generale nei procedimenti civili della Corte.

Le iniziative avranno evidenti positive ricadute sull’intero “sistema”<sup>74</sup>

6)

Per favorire la scelta degli Uffici Giudiziari di Venezia quale stabile sede di lavoro da parte del personale amministrativo, è stata stipulato con il Comune di Venezia un Protocollo (25.1.2019) per la concessione di **abitazioni a canone “calmierato”** ed una delle abitazioni è già stata assegnata ad un assistente giudiziario *neo* assunto.

7)

La Corte sta perfezionando la realizzazione di un **URP (Ufficio Relazioni con il Pubblico) “on line”**, anche con talune funzioni di cancelleria virtuale, tramite il sito *internet* della Corte, superando così la impossibilità di realizzare un URP “fisico”<sup>75</sup>

L’URP virtuale consente all’utente (professionale e non) di poter attingere, in qualsiasi orario e da qualsiasi luogo, ad un grandissimo numero di informazioni di dettaglio e “qualificate”<sup>76</sup>.

<sup>72</sup> Sono stati recentemente stipulati protocolli, a valenza distrettuale, con le 10 USSL del Veneto e con le Direzioni Regionali INPS, MIUR ed INAIL. A breve verrà stipulato analogo protocollo con l’Ispettorato del Lavoro.

La iniziativa è stata realizzata nell’ambito del progetto della Regione Veneto per il miglioramento della efficienza della giustizia civile, finanziato dal Fondo Sociale Europeo 2014-2020, che ha portato ad individuare alcune criticità “lato” giudice e cancellerie civili conseguenti alla gestione ancora cartacea dei procedimenti in cui sono parte le Pubbliche Amministrazioni.

<sup>73</sup> In primo grado, il deposito telematico degli atti non è obbligatorio, bensì meramente facoltativo, per i dipendenti delegati a difendere in giudizio le Pubbliche Amministrazioni. L’art.16-bis d.l. n.179/2012, infatti, dispone che il deposito degli atti processuali e dei documenti da parte dei difensori delle parti in Tribunale deve avere luogo esclusivamente con modalità telematiche escludendo, tuttavia, che *per difensori* si intendano *i dipendenti di cui si avvalgono le pubbliche amministrazioni per stare in giudizio personalmente*, i quali hanno solo la facoltà di depositare gli atti e i documenti con le modalità telematiche (v. anche art 417 bis c.p.c. per il processo del Lavoro).

Con decorrenza dal 20 gennaio 2020 le pubbliche amministrazioni che hanno sottoscritto i Protocolli con la Corte veneta dovranno veicolare, sin dal primo grado, tramite **PCT** gli atti processuali ed i documenti (comprese le relazioni dei Servizi Sociali, frequenti nel contenzioso famiglia e minorile).

In forza dei Protocolli, anche il contributo unificato dovrà essere pagato esclusivamente in via telematica tramite applicativo del Ministero, oppure tramite F23, dismettendo l’attuale utilizzo della marca da bollo. Quest’ultima modalità di pagamento è infatti disfunzionale, perché richiede la sua consegna “fisica” alla Cancelleria per l’“annullamento”, con conseguente aggravio del *front office* e necessità dell’avvocato di recarsi fisicamente presso l’Ufficio Giudiziario per tale adempimento.

<sup>74</sup> Con i fascicoli cartacei gli utenti devono accedere al palazzo di Giustizia per la consultazione e per il rilascio delle copie; i magistrati non possono lavorare e depositare da remoto i provvedimenti e devono affrontare il disagio di consultare fascicoli in parte telematici ed in parte cartacei; le cancellerie sono onerate da maggiori incombenze.

<sup>75</sup> La realizzazione di un URP “fisico” è infatti impossibile a Venezia a causa della “disseminazione” degli Uffici Giudiziari in una pluralità di edifici, non contigui tra loro, situati in parte in laguna nel centro storico e in parte in terra ferma. Peraltro, l’URP “fisico” è ormai “storicamente” superato, perché può fornire solo limitate informazioni “di base” a fronte di una sua gestione molto onerosa sotto il profilo degli spazi e del personale che vi devono essere destinati.

<sup>76</sup> Ad esempio: attraverso la “maschera” della “*Giurisprudenza predittiva*” si può conoscere l’orientamento giurisprudenziale del distretto su alcune tematiche; attraverso la maschera “*Come va la giustizia nel distretto*” si possono conoscere: i flussi del contenzioso degli ultimi 3 anni, la riduzione delle pendenze ultra biennali, l’indice di ricambio, lo stato di realizzazione del Programma annuale di gestione; dalla maschera relativa alla “*Guida ai Servizi*”, interattiva con le altre informazioni contenute nel sito, si possono conoscere tutti i servizi erogati dalla Corte; dalla maschera “*Le quattro sedi della Corte di Appello*” si possono conoscere la ubicazione degli edifici e come raggiungerli; dalla maschera “*Il Bilancio Sociale*” si possono conoscere i compiti e i costi dei servizi erogati dalla Corte, spiegati con un linguaggio semplice ed essenziale; dalle maschera relativa alle “*News*” si possono conoscere i provvedimenti organizzativi di rilevanza esterna che sono stati adottati; nella maschera relativa alla “*Customer satisfaction*” l’utente può esprimere in forma anonima il suo giudizio sui servizi erogati dalla Corte. I giudizi espressi vengono poi periodicamente rielaborati ed aggregati per verificare se vi sono aree di possibile intervento migliorativo



## ALCUNE RIFLESSIONI FINALI LA CRISI COME OPPORTUNITÀ

### La Giustizia a Venezia

L'eccezionale livello raggiunto nel novembre scorso dall' "acqua alta", "l'acqua grande" come la chiamano i veneziani, ha focalizzato l'attenzione della comunità internazionale sulla difficoltà di vivere e di lavorare a Venezia, ma anche sulla "resilienza", sulla determinazione e sulla forza con cui la città, insieme alle sue istituzioni, ha reagito. Negli Uffici Giudiziari, nonostante le condizioni avverse, era presente quasi tutto il personale ed in Corte è stato condotto a termine quanto programmato.

Si tratta della stessa determinazione e forza che hanno consentito al nostro distretto di conseguire risultati positivi anche lo scorso anno, nonostante le difficoltà.

Ora però siamo arrivati al **capolinea**, perché non esiste più alcun residuo margine organizzativo interno<sup>77</sup> ed occorre l'intervento "deciso" della amministrazione centrale che deve essere "efficace, adeguato e tempestivo", come ha indicato il Capo dello Stato nel suo discorso di fine anno.

È necessario che il Ministro della Giustizia, che già ha dimostrato attenzione inviando subito una squadra di tecnici a Venezia per accertare i danni causati dall'"acqua alta" agli edifici giudiziari, mantenga l'impegno -in precedenza assunto- di rivolgere prioritaria attenzione alla Corte di Venezia in occasione del previsto aumento delle piante organiche dei magistrati<sup>78</sup>. Con ciò colmando definitivamente l'enorme divario che la separa, nella assegnazione delle risorse umane, dalla media delle Corti nazionali<sup>79</sup> e, soprattutto, da tutte le altre Corti del nord Italia, omologhe per realtà economico-sociale e "qualità" del contenzioso.

<sup>77</sup> Non si deve infatti credere che, attraverso la efficiente organizzazione interna, si potrà continuare "comunque" a sopperire, anche in futuro, alla persistente assenza di adeguati interventi "strutturali" da parte della amministrazione centrale.

<sup>78</sup> La legge n.145/2018 ha disposto l'incremento di complessive 600 unità dell'organico dei magistrati (di cui 70 destinate alla Corte di Cassazione).

<sup>79</sup> Ancorché il bacino territoriale di molte Corti abbia minori sopravvenienze *pro capite*, minore estensione, minore numero di popolazione residente e minore rilievo industriale ed economico rispetto alla Corte di Venezia. La Corte di Appello di Venezia è infatti la terza, a livello nazionale, per popolazione residente (complessivi n. 4.905.854 abitanti) ed il suo distretto registra la presenza di circa 70 milioni all'anno di persone che, per ragioni diverse (turismo, studio, seconde case, lavoro), si aggiungono al numero di residenti e che incidono sulla domanda di giustizia. Il distretto coincide sostanzialmente con il Veneto, che è la terza regione italiana per prodotto interno lordo (dopo la Lombardia, che però ha 2 Corti di Appello, ed il Lazio) e la quarta (dopo la Lombardia, il Lazio e la Campania) per numero di imprese. Il tessuto economico-sociale si riflette sulla "qualità" (anche in termini di complessità) e sulla "quantità" del contenzioso, caratterizzato da un cospicuo numero di nuove iscrizioni nella macroarea economica (nel settore civile e penale) e da importanti fenomeni di criminalità organizzata, anche di stampo mafioso.

Però la Corte di Venezia è solo la 9ª, tra le Corti nazionali, per numero di magistrati in organico (ne ha infatti complessivamente 51, a fronte dei 168 della Corte di Roma, dei 154 di Napoli, dei 126 di Milano, dei 74 di Torino, dei 59 di Palermo, dei 58 di Bologna, dei 56 di Firenze, dei 54 di Bari).

La Corte di Venezia è anche la più penalizzata, a livello nazionale, nel rapporto tra l'organico dei Tribunali del distretto e quello della Corte. Tale indicatore è infatti pari a 5,3 a fronte del rapporto medio nazionale pari a 4,1 e di quello ben più vantaggioso di tutte le altre Corti del nord (4,8 Brescia; 4,5 Trieste; 4,5 Torino; 4,0 Milano; 3,9 Genova; 3,0 Trento).

Il sottodimensionamento dell'organico della Corte di Venezia è palesato dal penalizzante rapporto tra procedimenti iscritti (che riflettono la "litigiosità" e cioè la "produttività" del territorio sulla domanda di giustizia) e numero dei magistrati in organico, sia rispetto a quello di tutte le altre Corti del Nord Italia, sia rispetto al dato medio nazionale.

Il sottodimensionamento dell'organico dei magistrati e di quello, ad esso correlato, del personale amministrativo della Corte veneta, fa sì che l'indice di copertura della pianta organica di entrambi abbia un valore ponderale maggiore, soprattutto rispetto a quello delle altre Corti omologhe del nord Italia.

Per farlo occorre però superare le "pressioni" degli uffici che già hanno un organico adeguato, così da non disperdere risorse e da non perpetuare le sperequazioni esistenti.<sup>80</sup>

La nostra Corte ha chiesto l'incremento del proprio organico di almeno 30 Consiglieri per perequarne le dimensioni, quantomeno, a quelle medie attuali delle altre Corti del nord Italia, con specifico riferimento al rapporto tra numero dei procedimenti iscritti e numero dei Consiglieri in organico.

Invece la proposta del Ministro<sup>81</sup>, che fa parte di un processo ancora in  *itinere*<sup>82</sup>, perpetua l'attuale divario perché si limita ad assegnare alla Corte veneta solo 10 nuovi Consiglieri, mentre incrementa ulteriormente l'organico di tutte le altre Corti del Nord<sup>83</sup>, nonostante abbiano carichi di lavoro *pro capite* sensibilmente inferiori, anche rispetto alla media nazionale<sup>84</sup>.

<sup>80</sup> Per la Corte veneta le sperequazioni si sono aggravate rispetto a quanto riferito lo scorso anno, tanto che per rispettare il rapporto medio tra procedimenti iscritti (nell'anno 2018) e numero di magistrati in organico delle altre Corti del nord Italia, la Corte di Venezia dovrebbe avere 30 Consiglieri in più.

In particolare, sulla base delle **vigenti** piante organiche:

- per eguagliare la Corte di Appello di Milano nel rapporto tra procedimenti iscritti e numero dei Consiglieri in organico, la Corte di Venezia dovrebbe avere 48 Consiglieri in più; per eguagliare in tale rapporto la Corte di Torino dovrebbe avere 35 Consiglieri in più; per eguagliare la Corte di Genova dovrebbe avere 41 Consiglieri in più; per eguagliare la Corte di Brescia dovrebbe avere 20 Consiglieri in più; per eguagliare la Corte di Trieste dovrebbe avere 21 Consiglieri in più; per eguagliare la Corte di Trento dovrebbe avere 113 Consiglieri in più<sup>80</sup>.

Per rispettare la media nazionale delle Corti in tale rapporto, la Corte di Appello di Venezia dovrebbe avere 19,4 Consiglieri in più. Il divario sale vertiginosamente se si guarda al rapporto tra **pendenze** (2018) e numero dei Consiglieri in organico.

Infatti, per rispettare il rapporto medio tra numero delle pendenze e numero dei magistrati in organico delle altre Corti del Nord, la Corte di Appello di Venezia dovrebbe avere 54 Consiglieri in più.

In particolare la Corte di Appello di Venezia dovrebbe:

- avere rispettivamente n.138, 48, 53, 32, 87 e 339 Consiglieri in più per eguagliare, nel rapporto tra pendenze e numero dei Consiglieri in organico, le Corti di Appello del nord Italia di Milano, Torino, Genova, Brescia, Trieste e Trento.

- avere n. 78,8 Consiglieri in più per eguagliare in tale rapporto la media delle Corti nazionali: a fronte infatti della media delle Corti nazionali di n.363,4 procedimenti pendenti per ciascun magistrato in organico, nella Corte di Appello di Venezia tale rapporto sale a n.561,6.

L'insufficiente organico della Corte di Venezia comporta che quasi tutti i Consiglieri ed i Presidenti di sezione siano gravati da un 2° e, a volte, da un 3° e 4° incarico, quali componenti delle sezioni Minori, Impresa, Agraria, TRAP, Misure di Prevenzione e Corte di Assise. Questo rende anche difficile coprire i posti vacanti per la maggiore attrattiva che le Corti limitrofe esercitano, avendo carichi di lavoro molto inferiori.

<sup>81</sup> In attuazione della legge n.145/2018, che ha disposto l'incremento di complessive 600 unità dell'organico dei magistrati (di cui 70 destinate alla Corte di Cassazione), il Ministro della Giustizia ha recentemente formulato la proposta di rideterminazione delle piante organiche dei magistrati degli Uffici di merito.

<sup>82</sup> La decisione verrà assunta in esito al parere del Consiglio Superiore della Magistratura (espresso quest'ultimo dopo la acquisizione dei pareri dei Consigli Giudiziari, corredata eventualmente dalle relazioni delle rispettive Commissioni Flussi)

<sup>83</sup> Inoltre la proposta ministeriale prevede l'incremento di almeno una unità aggiuntiva per ciascuna Corte nazionale.

<sup>84</sup> A fronte del dato medio nazionale delle Corti nel triennio 2016-2018, rispettivamente di 185 nuove iscrizioni *pro capite* e di 419 pendenze complessive *pro capite* (civile+penale), la **proposta ministeriale** prevede l'attribuzione:

- di 7 Consiglieri in più alla Corte di Milano, benché quest'ultima sia la Corte nazionale (dopo quella di Trento) che nel triennio ha avuto il minor numero di nuove iscrizioni (127) e minori pendenze (151) medie *pro capite*;

- di 1 Consiglieri in più alla Corte di Trento, benché abbia avuto, tra tutte le Corti nazionali, il minor numero di nuove iscrizioni (75) e di pendenze finali medie *pro capite* (73);

- di 2 Consiglieri in più alla Corte di Torino, benché abbia avuto nuove iscrizioni (150) e pendenze finali medie *pro capite* (288) sensibilmente inferiori alla media nazionale;

- di 2 Consiglieri in più alla Corte di Genova, benché anch'essa abbia avuto nuove iscrizioni (141) e pendenze finali (276) medie *pro capite* sensibilmente inferiori alla media nazionale;

- di 2 Consiglieri in più alla Corte di Trieste, benché anch'essa abbia avuto iscrizioni (162) e pendenze finali (207) medie *pro capite* molto inferiori alla media nazionale;

- di 4 Consiglieri in più alla Corte di Brescia, nonostante abbia avuto iscrizioni (175) e pendenze finali (338) medie *pro capite* inferiori alla media nazionale.

Nel medesimo arco temporale invece, la Corte di Venezia ha avuto nuove iscrizioni (225) e pendenze finali medie (562) complessive *pro capite* sensibilmente superiori sia a quelle di tutte le altre Corti del nord Italia, sia alla media nazionale di tutte le Corti. Fonte: allegato 3 relazione tecnica al progetto ministeriale di revisione delle piante organiche dei magistrati di merito.

Chiediamo dunque al Ministro di rivedere la sua proposta, portando finalmente la Corte Veneta alla stessa “linea di partenza” delle altre Corti del nord (rendendo in tal modo anche “realmente” comparabili le relative *performance*) e chiedo a tutti voi, che operate nel territorio, di dare sostegno a questa richiesta.

Il problema successivo sarà coprire le aumentate piante organiche dell’appello<sup>85</sup> ed i vuoti che si creeranno, di conseguenza, in primo grado, perché i concorsi non riescono neppure a colmare le vacanze attuali.

Alle soluzioni, tuttora valide, che ho prospettato lo scorso anno, qui vorrei aggiungere l’auspicio che, per l’accesso in magistratura, si torni ad un concorso di primo grado, anziché di secondo come oggi<sup>86</sup> e che il tirocinio dei *Mot*<sup>87</sup> venga ridotto a 12 mesi (rispetto ai 18 mesi attuali).

È necessario inoltre che l’amministrazione centrale valorizzi e riconosca, in via permanente, la “specialità” di lavorare a Venezia, introducendo concorsi regionali per la assunzione del personale amministrativo ed attribuendo benefici economici<sup>88</sup> e normativi a chi presta servizio nelle disagiati sedi giudiziarie lagunari, anche al fine di favorirne la scelta quale stabile sede di lavoro ed evitarne la attuale diaspora verso i luoghi di origine.

L’amministrazione centrale deve inoltre introdurre uno stabile canale preferenziale per la manutenzione degli edifici giudiziari ubicati in laguna<sup>89</sup>.

### Sul progetto di riforma della Giustizia.

Va certamente condiviso il progetto di riforma della Giustizia laddove si propone di ridurre i tempi dei processi e di semplificare ed unificare i riti, rispondendo così ad una esigenza fortemente avvertita dai cittadini e dalle imprese.

La riforma non potrà però prescindere dalla preventiva immissione di adeguate risorse, in primo luogo umane, la cui mancanza è una delle principali cause della inefficienza del sistema giustizia.

### Il rischio della “non tutela” dei diritti.

Nel settore civile, la riduzione delle pendenze nell’intero distretto è stata favorevolmente condizionata dal calo generalizzato delle iscrizioni.<sup>90</sup>

Occorre però interrogarsi sulle ragioni: siamo davvero diventati meno litigiosi?

Abbiamo imparato ad avvalerci degli strumenti deflattivi previsti dal legislatore?

Oppure, come è più probabile, pesano invece la crisi economica e l’elevato costo di accesso alla giustizia<sup>91</sup>?

<sup>85</sup> Dove si registrano anche pensionamenti anticipati

<sup>86</sup> Tra l’altro l’età media di ingresso in magistratura è elevata, 32-33 anni, per cui i “nuovi” magistrati rischiano di non raggiungere neppure i 40 anni di contribuzione, essendo l’età pensionabile stata repentinamente abbassata da 75 a 70 anni.

<sup>87</sup> Magistrati Ordinari in tirocinio

<sup>88</sup> Analogamente del resto a quanto è già previsto per il personale della amministrazione penitenziaria (appartenente al medesimo dicastero della Giustizia) in servizio presso gli Istituti Penitenziari di Venezia (“*indennità per servizio disagiato di euro 13,00 per ciascun giorno di effettiva presenza lavorativa*”, ex art 45 CCNI del 29 luglio 2010)

<sup>89</sup> Con ciò prendendo doverosamente atto che la “usura” e le esigenze manutentive delle sedi giudiziarie ubicate nella laguna veneta non sono comparabili con quelle situate in “terra ferma”.

<sup>90</sup> Nel settore civile nei Tribunali del distretto è in atto da anni il calo generalizzato delle iscrizioni, mentre nella Corte di Appello di Venezia il calo si è verificato, per la prima volta, nell’A.G.2018-2019.

<sup>91</sup> L’obbiettivo di arginare le iscrizioni e, insieme, di ridurre l’enorme numero di pendenze, è stato infatti realizzato dalla amministrazione centrale anche attraverso l’aumento dei costi di accesso alla giustizia, tra cui quello del contributo unificato.

Osservo in proposito che la tutela dei diritti non può rischiare di essere selezionata sulla base del censo<sup>92</sup>.

Inoltre l’attenzione ossessiva alla produttività da parte del “sistema giustizia” rischia di incidere sulla “qualità” delle decisioni e di indurre talvolta il magistrato a “cercare” un motivo processuale per “stroncare”, rapidamente, alla “radice” il contenzioso, dimenticando così che dietro i fascicoli- ci sono persone che attendono di sapere se hanno ragione oppure torto.

### La questione morale

Hanno minato l’immagine della magistratura i fatti che ne hanno recentemente travolto l’organo di autogoverno, il vertice della magistratura requirente e l’ex presidente dell’Associazione Nazionale Magistrati nonché ex componente del Consiglio Superiore della Magistratura<sup>93</sup>.

Questi fatti impongono interrogativi ed esigono risposte urgenti e concrete.

Con quali credibilità noi magistrati imponiamo agli altri il rispetto delle regole se poi i primi a non rispettarle sono i nostri organi istituzionali ed i vertici?

Come eliminare od attenuare il peso delle correnti<sup>94</sup> e del potere politico nelle nomine dei dirigenti e nella stessa gestione degli Uffici Giudiziari?

Personalmente ritengo che, contrariamente a quanto pare ormai deciso, non vi possa essere soluzione diversa dalla elezione dei componenti togati del Consiglio Superiore della Magistratura tra una rosa di candidati previamente **sorteggiati** tra tutti i magistrati.

Molti obiettano che questa soluzione non assicurerebbe la rappresentatività, né garantirebbe una sufficiente adeguatezza al ruolo degli eletti.

Ma quale rappresentatività risulta mai garantita dal sistema attuale dove i candidati alle ultime elezioni erano solo 21 per 16 posti complessivi e dove su 4 posti di Pubblico Ministero i candidati erano esattamente 4?

Quale adeguatezza al ruolo hanno dimostrato i componenti del Consiglio Superiore della Magistratura che poi hanno rassegnato le dimissioni? E non parlo di responsabilità penali o disciplinari che sono ancora *sub iudice*, ma della immagine che ne è emersa dai fatti oggettivi.

Occorre poi modificare la attuale normativa per limitare la discrezionalità del Consiglio Superiore della Magistratura nelle nomine, privilegiando altresì l’esercizio effettivo della attività giurisdizionale rispetto a quella svolta fuori ruolo oppure in incarichi elettivi istituzionali e prevedendo, in ogni caso, che gli incarichi presso i Ministeri vengano conferiti in esito ad interpellò e con criteri trasparenti, e non più per cooptazione, come ora avviene<sup>95</sup>.

<sup>92</sup> Chi ha un reddito imponibile ai fini *Irpef* superiore ad euro 11.493, non può infatti accedere al Patrocinio a carico dello Stato e spesso non riesce a sostenere in proprio le spese legali; per cui rinuncia ad agire in giudizio per far valere le sue ragioni.

<sup>93</sup>Eventi che hanno avuto come epilogo la dimissione di 5 componenti togati del CSM su 16, oltre alle dimissioni del Procuratore Generale presso la Cassazione, membro di diritto del CSM e titolare della azione disciplinare, indagato per fatti penalmente rilevanti. A ciò si è aggiunto il quasi concomitante arresto di alcuni magistrati perché indagati per corruzione in atti giudiziari.

<sup>94</sup> Le correnti, così come la ANM, devono essere solo un luogo di confronto di idee e non invece il mezzo per costruire carriere o centri di potere. Il magistrato non può limitarsi ad “essere” indipendente, ma deve anche “apparire” tale.

<sup>95</sup> Attualmente infatti, ai fini della “carriera”, vengono valorizzati incarichi che, per essere **elettivi** (come quelli presso il **Consiglio Superiore della Magistratura** ed i **Consigli Giudiziari**) postulano l’indispensabile sostegno delle “correnti”, con ciò escludendo a priori la possibilità di accedere ad essi, ed ai conseguenti consistenti benefici in termini di carriera, a vaste categorie di magistrati, benché meritevoli. Deve inoltre prevedersi un lasso temporale congruo tra il conferimento di un incarico direttivo (o semidirettivo) e la cessazione da incarichi rivestiti nel CSM, nella ANM o presso i Ministeri.

E dobbiamo essere noi magistrati a proporre il cambiamento e lo dobbiamo fare subito, prima che intervenga il “maglio” del potere politico.  
Come ha sottolineato il vicepresidente del Consiglio Superiore della Magistratura Ermini “*o sapremo riscattare con i fatti il discredito che si abbattuto su di noi, o saremo perduti*”<sup>96</sup>.  
Certo, come ho detto lo scorso anno, occorre coraggio per fare delle scelte.  
Ma cambiare è possibile se lo vogliamo e quanto è avvenuto ci offre una formidabile opportunità.

E voglio concludere con una frase di Albert Einstein  
“*Non possiamo pretendere che le cose cambino se continuiamo a fare le stesse cose: la crisi è la più grande benedizione perché porta progressi*”.  
“*Il mondo è quel disastro che vedete, non tanto per i guai combinati dai delinquenti, ma per l’inerzia dei giusti che se ne accorgono e che stanno lì a guardare*”.

Con questo concludo e dichiaro aperta la assemblea.

Venezia 1° febbraio 2020

Il Presidente della Corte di Appello di Venezia  
**Ines Maria Luisa Marini**

---

<sup>96</sup> Anche il presidente della ANM, Pasquale Grasso, nel rassegnare le dimissioni dall’incarico in seguito alle vicende che hanno coinvolto il CSM, ha auspicato la “*capacità di tutti di dimostrare con i fatti e non solo con le parole la volontà di essere promotori di un reale cambio di passo e di voler essere persone che rappresentano persone*”



## **INTERVENTO DEL PROCURATORE GENERALE PRESSO LA CORTE DI APPELLO DI VENEZIA**

### **INTRODUZIONE**

Il mio deferente pensiero al Presidente della Repubblica, rappresentante dell’unità nazionale e presidente dell’organo di governo autonomo della magistratura.

Saluto la Presidente della Corte, la cui dedizione istituzionale ha trovato espressione ammirevole anche nella difficile prova cui recenti contingenze l’hanno sottoposta.

Un benvenuto ai rappresentanti del Consiglio superiore della magistratura e del Ministro della giustizia.

Insieme alla Presidente, saluto i giudici del distretto e i rappresentanti della classe forense veneta.

Saluto i colleghi della Procura generale e tutti i magistrati requirenti, qui rappresentati dai Procuratori della Repubblica; le autorità civili, militari e religiose, la polizia giudiziaria, i magistrati onorari, le donne e gli uomini che lavorano negli uffici giudiziari con funzioni amministrative e in ogni forma di collaborazione; e tutti i cittadini, in nome dei quali siamo chiamati a svolgere la nostra funzione.

### **LE LINEE PORTANTI DELL’INTERVENTO INAUGURALE**

Segnati, tutti, dalle vicende istituzionali di straordinaria gravità che hanno messo a dura prova il mondo giudiziario nelle sue massime espressioni, siamo concordi sull’esigenza – autorevolmente espressa – di “voltare pagina”: l’odierno capodanno della giustizia è occasione propizia per ribadire questa volontà.

Nel presentare il bilancio di un anno di attività giudiziaria dal punto di vista del pubblico ministero, intendo assumere quale riferimento centrale la **qualità** della risposta che la magistratura requirente del distretto di corte d’appello di Venezia si sforza quotidianamente di offrire alla collettività.

L’efficienza, tipicamente oggetto di analisi al principio di ogni anno giudiziario, è di certo basilare, così come la perdurante carenza di risorse umane e materiali: la trattazione che svolgerò in proposito s’ispira al concetto espresso dalla Commissaria europea alla giustizia, secondo cui destinare risorse finanziarie alla giurisdizione non va considerato un “costo”, bensì un “investimento”.

Ma è anzitutto al profilo qualitativo dell’azione del pubblico ministero – inteso come organo attivo di giustizia, non funzionario né “avvocato dell’accusa” – che vanno rapportati quei valori che, nell’inaugurazione dello scorso anno giudiziario, ho proposto quali pietre angolari nel dibattito sulla giustizia: la trasparenza, l’efficienza, la sicurezza e, naturalmente, i diritti fondamentali, vera stella polare per gli operatori della giustizia.

### **IL PENSIERO PER VENEZIA**

La drammatica esperienza ambientale che – mi permetto di dire – questa *nostra* straordinaria città di Venezia ha vissuto con l’*acqua alta* dello scorso novembre rende prioritaria una seria riflessione sul futuro.

Anche la vita giudiziaria è stata coinvolta: dai sistemi di intercettazione, con le centraline elettriche finite sott’acqua, agli archivi cartacei sommersi e rimasti inaccessibili per settimane. Necessitano interventi lungimiranti.

La reazione della città è stata vigorosa, com'è nel carattere di questa popolazione; ma molto resta da fare per Venezia, pure da parte della nostra amministrazione centrale.

Nell'accingerci a parlare qui di giustizia, l'auspicio è che **non si attenda la prossima emergenza** per porre al centro dell'attenzione il patrimonio inestimabile che l'Italia, che l'ha ricevuto in dote, ha il dovere di preservare per le prossime generazioni.

Anche questo appartiene alla "cultura della responsabilità" sulla quale si fonda la Repubblica.

### LA RISPOSTA DEL PUBBLICO MINISTERO ALLA DOMANDA DI GIUSTIZIA

La Giustizia non necessita di aggettivi.

La sua pienezza rischia di rimanere non compiutamente espressa quando la si definisce come "giustizia vera", oppure tempestiva, efficiente, giusta.

I valori che propugniamo per la giurisdizione – indipendenza, trasparenza, comprensibilità – non sono fini a sé stessi. La stessa efficienza e la "produttività" sono funzionali alla **qualità della giurisdizione**.

Non intendo, ovviamente, sottrarmi al dovere di dare conto – anche quantitativamente – della concreta attività della magistratura requirente del distretto: proporrò un bilancio delle attività che mira a realizzare quella *accountability* che la concezione moderna riferisce anche al pubblico ministero.

Ma, se sul rilievo della qualità dell'azione giudiziaria è facile convenire a livello di principio, l'apprezzamento in concreto dei risultati è invece tutt'altro che agevole.

Una prima difficoltà è concettuale: l'idea di qualità non si presta a misurazione *more geometrico*.

In concreto, poi, fattori variegati possono condizionare l'esito dei procedimenti: carichi di lavoro, impegno della polizia giudiziaria, molteplicità di tipi e gradi di giudizio, oscillazioni interpretative della legge; e anche le strategie del pubblico ministero, ad iniziare dalla declinazione delle priorità, pur nel quadro costituzionale di azione penale obbligatoria.

Proprio quest'ultima è un banco di prova per le procure della Repubblica, chiamate ad esercitare – com'è stato acutamente detto – in modo "intelligente" l'obbligatorietà: al di fuori di ogni arbitraria disparità di trattamento tra situazioni uguali, ma nella consapevolezza che le risorse disponibili per la giurisdizione sono – come per ogni intrapresa umana – limitate. Sicché, rinviare a giudizio senza un criterio razionale di precedenza procedimenti destinati ad affondare in un pantano ingestibile, significa contribuire all'asfissia dell'intero sistema giudiziario.

Al di là di ciò, il fatto che sia impervio "misurare" il risultato delle iniziative delle procure non può – in un ordinamento democratico – divenire un alibi per sottrarre l'operato del pubblico ministero a ponderate valutazioni.

Mi riferisco qui, naturalmente, alle valutazioni d'insieme circa le linee complessive d'indirizzo degli uffici requirenti, restando riservati al singolo magistrato la propria sfera di responsabile autonomia e alla sede processuale il vaglio della correttezza e fondatezza delle iniziative nei singoli procedimenti.

### GLI ESITI DELL'AZIONE PENALE

I dati complessivi circa gli **esiti processuali** sono i primi indicatori di qualità dell'azione penale.

Ci si aspetterebbe, allora, che i sistemi di analisi comprendessero precisi rilevamenti selettivi dei risultati delle azioni esercitate.

Ma così non è, se si pensa che ancora in occasione dell'inaugurazione dello scorso anno giudiziario l'attenzione dedicata ai risultati dell'azione penale ha recato, su scala nazionale, a giudizi concettualmente opinabili e basati su dati disomogenei.

Il raffronto tra il numero dei casi tratti a giudizio e il numero delle sentenze di assoluzione restituisce un dato grezzo, che non misura affatto la qualità del lavoro del pubblico ministero, perché trascura la complessità delle forme di esercizio dell'azione penale: anzitutto la distinzione tra quelle che – per decisione esclusiva del pubblico ministero – attivano direttamente la fase del dibattimento (come nella citazione diretta a giudizio) e le altre in cui l'iniziativa incontra un primo filtro di valutazione del giudice (nell'udienza preliminare e in diversi altri riti).

Ma ancora più rilevante è distinguere, nell'insieme degli esiti non di condanna, quelli che denotano la concreta inconsistenza dell'ipotesi d'accusa e delle evidenze probatorie dagli epiloghi dovuti a fattori esogeni rispetto alla fondatezza dell'azione: una cosa è l'assoluzione perché il fatto non sussiste o non costituisce reato o perché l'imputato non lo ha commesso, ben altro sono i tanti casi di estinzione del reato (per prescrizione, remissione di querela, oblazione, esito positivo della messa alla prova, morte del reo), o i casi di improcedibilità per incapacità irreversibile dell'imputato, *ne bis in idem*, mancanza di querela a seguito di riqualificazione del fatto.

Tutte queste ipotesi sono accomunate da un esito processuale non di condanna che, tuttavia, non è certo ascrivibile – di regola – ad un esercizio improprio dell'azione da parte del pubblico ministero.

Non è questa la sede per approfondire la riflessione sul metodo di computo o rispetto al difficile (e pur ineludibile) campo delle sentenze recanti dispositivi cosiddetti promiscui: interessa soltanto mostrare come, senza un approfondimento scientifico, sia azzardato trarre conclusioni sulla qualità dell'esercizio dell'azione penale.

Gli indicatori che nel distretto è stato possibile sinora ricavare – con un percorso di estrazione dei dati non agevole e ancora da affinare – sono assai incoraggianti: gli esiti pienamente assolutori nei processi a citazione diretta a giudizio e per direttissima non raggiungono il 16% e la tendenza nell'ultimo triennio è in calo costante.

In base agli elementi conoscitivi disponibili, pertanto, si è inclini ad affermare che **l'azione penale viene esercitata dalle Procure della Repubblica venete con ponderazione**, recando a risultati effettivamente liberatori degli imputati, rispetto al merito dell'accusa, in una percentuale di casi del tutto fisiologica.

Occorre ora che le competenti strutture ministeriali si attivino per realizzare ricognizioni corrette.

Resta fermo che, se le prestigiose istituzioni accademiche e di ricerca esistenti a Venezia e nel territorio veneto intendessero cimentarsi in questo studio, non mancherebbe la partecipazione convinta di questa Procura generale. Il loro apporto – anzitutto metodologico – avrebbe sicuro interesse anche sul piano nazionale e potrebbe essere di guida per giudizi di sistema più affidabili.

### L'EFFICIENZA DEL SISTEMA GIUDIZIARIO. LE RISORSE.

Una giustizia di qualità postula l'efficienza del sistema giudiziario, a sua volta condizionata dall'entità delle risorse umane e materiali.

È massimo lo sforzo organizzativo dei dirigenti, che in questo distretto si conduce in piena sintonia tra magistratura giudicante e requirente, con l'importante concorso di un'avvocatura aperta e responsabile. Sono fonte di soddisfazione i progressi che si registrano nella tempistica processuale e nella riduzione dell'arretrato.

Tuttavia, oltre un certo limite, l'impegno e lo sforzo di fantasia organizzativa non possono bilanciare le carenze strutturali.

Le Procure venete, mentre vedono oggi coperti in misura ragionevolmente adeguata gli **organici dei magistrati**, possono contare su piante organiche appena sufficienti a mantenere i consueti *standard* di rendimento, a fronte della domanda di giustizia di un territorio caratterizzato da un forte tessuto produttivo, oltre che da fenomeni criminali espansivi.

Macroscopico l'esempio della Procura generale di Venezia, la cui dotazione è ancora quella che era stata prevista in un contesto socio-economico non più attuale, perché evolutosi negli ultimi decenni, che hanno visto il Veneto assurgere ad una delle più importanti e complesse realtà sociali nazionali.

Ribadiamo l'auspicio che tutto ciò sia tenuto in debito conto per l'intero distretto nella concreta ripartizione (in corso) dell'aumento dell'organico nazionale della magistratura recato dalla legge di bilancio 2019.

Fattori positivi in questo distretto sono costituiti dai **vice procuratori onorari**, per il cui impegno va espresso apprezzamento, e dalla **polizia giudiziaria**. Una prospettiva di efficienza la vorrebbe concentrata in via esclusiva sulle sue funzioni tipiche, ma ciò sarebbe possibile soltanto se l'amministrazione giudiziaria si dotasse effettivamente del personale amministrativo del quale ha bisogno.

Persistono, inoltre, nelle Procure difficoltà funzionali in conseguenza del mancato adeguamento degli organici delle sezioni di polizia giudiziaria.

Con riferimento al **personale amministrativo**, le pur cospicue nuove assunzioni hanno presto esaurito i loro effetti benefici.

Infatti, si è rilevata una sostanziale compensazione dei nuovi arrivi con i numerosi pensionamenti verificatisi nel frattempo; anzi, negli ultimi mesi si registra un ulteriore massiccio esodo di personale per i pensionamenti propiziati dal meccanismo di c.d. “quota 100”, che sta conducendo ad un repentino peggioramento delle scoperture delle Procure. Esse assurgeranno a breve al 30-40% e in alcuni uffici sfioreranno o supereranno l’intollerabile soglia del 50%.

Emblematica è proprio la situazione della Procura generale di Venezia, che detiene il poco invidiabile primato delle carenze: guardando alle sole qualifiche apicali, l’ufficio subisce la mancanza del 100% dei direttori, del 57% dei funzionari giudiziari e del 75% dei cancellieri.

Non va, d’altro lato, trascurato che – per effetto delle sottovalutazioni dei decenni passati – il distretto sconta un **gravissimo sottodimensionamento delle piante organiche**, pressoché invariate da quando la regione era terra di emigrazione, rispetto agli ultimi trent’anni nei quali è invece divenuta la “locomotiva del nord-est”.

Se negli anni scorsi lamentavamo un *deficit* di efficienza dovuto alle endemiche – ma più fisiologiche – scoperture, il quadro oggi è drammatico.

Il Ministero della giustizia ha impostato un consistente piano di assunzioni ulteriori; e gliene va dato merito, dopo un immobilismo durato quasi venti anni (ma quanto tempo occorrerà per la riqualificazione del personale e per i nuovi concorsi? si potrà disporre, e quando, delle professionalità dei tirocinanti amministrativi, già formate e “perfezionate” secondo la legge? quando si rimedierà a quelle forme di c.d. assegnazione temporanea, di “riavvicinamento” al sud, del personale che lascia coperti sulla carta posti in realtà vuoti?).

Il distretto veneto necessita di piani straordinari e urgenti per fronteggiare quello che potrebbe divenire un vero e proprio collasso.

Frattanto, è doveroso rinnovare il ringraziamento alla Regione Veneto per l’assegnazione temporanea di personale, secondo appositi protocolli d’intesa.

Per queste e per altre iniziative (ricordo la convenzione con il Comune di Venezia per mettere a disposizione del neoassunto personale amministrativo alcuni alloggi a canone calmierato) si conferma la ragione di fiducia derivante dal concreto impegno delle istituzioni più prossime alla cittadinanza – *in primis* del Presidente della Regione Veneto, Luca Zaia, e del Sindaco della Città metropolitana di Venezia, Luigi Brugnaro – per l’ausilio al funzionamento delle strutture giudiziarie.

In tema di valorizzazione delle limitate risorse umane disponibili, il 2019 è stato denso di interventi per la **formazione del personale**: più di quanti ne siano stati effettuati in tutto il triennio precedente.

Quanto alle **risorse strumentali**, sono proseguiti nel 2019 i progressi osservati lo scorso anno.

Sono stati attuati interventi sugli esterni di Palazzo Grimani e sugli impianti elettrici; interventi edilizi o infrastrutturali hanno interessato le sedi giudiziarie di tutto il distretto. Si sono incrementate le dotazioni di sicurezza, con *metal detector*, *scanner* bagagli, impianti di videosorveglianza e antintrusione.

Grazie al contributo del tavolo tecnico costituito di concerto con il Prefetto di Venezia e con la partecipazione di qualificati rappresentanti delle forze di polizia, la Procura generale ha emanato direttive per la gestione della c.d. *security* e delle emergenze negli uffici giudiziari di Venezia e nelle altre sedi.

Quanto all’**informatica giudiziaria**, continuano a registrarsi doglianze degli uffici per le carenze e i ritardi d’intervento da parte del Coordinamento interdistrettuale (C.I.S.I.A.) competente per il Veneto: organismo avente sede a Brescia, ancora depotenziato nella dotazione di personale tecnico-informatico e troppo lontano, anche fisicamente, dalle esigenze del contesto veneto.

Tutto ciò stride con la proclamata volontà di farsi carico delle **peculiarità di Venezia**, che vede sommarsi alla notevole estensione del distretto le problematiche connesse alla posizione lagunare e alla frammentazione degli uffici giudiziari che ne è derivata.

Purtroppo, non ha avuto seguito la proposta – avanzata un anno fa – di **costituire una task force di esperti informatici dedicata al distretto veneto**. Eppure, per le esigenze degli uffici requirenti, si stima che basterebbero poche altre unità di personale tecnico, se dedicate in via esclusiva a questo territorio.

Tra le principali problematiche insolite, quelle relative alle reti telematiche. È migliore la situazione per le dotazioni *hardware*.

Alle carenze inerenti alla **statistica** si era dedicata lo scorso anno un’evidenziazione, ovviamente indirizzata in via prioritaria al Ministero della giustizia. Spiace dover qui dare atto che la situazione – quasi inverosimile, tanta è l’inadeguatezza del servizio – non è migliorata neppure minimamente.

Parlare di necessità di “rafforzamento” a questo riguardo sarebbe improprio: **la Procura generale di Venezia non dispone neppure di un solo esperto statistico**.

Sfugge davvero la logica di un sistema che attribuisce ai capi degli uffici funzioni cosiddette *manageriali* senza dotarli dei pur minimi apparati che costituiscono il pre-requisito d’analisi per qualsiasi intervento organizzativo. Continuare in quest’ottica artigianale è visione che si auspica che un’accorta politica ministeriale segni definitivamente al passato.

## L’ATTIVITÀ DELLA PROCURA GENERALE DI VENEZIA

La Procura generale di Venezia, composta da nove Sostituti, oltre al Procuratore generale e all’Avvocato generale, ha partecipato nell’anno a 466 udienze (con aumento del 19,79% rispetto al numero, già cospicuo, dell’anno precedente); ha espresso 1.444 pareri in ambito penale e 2.158 in ambito civile; ha emesso 13 provvedimenti di risoluzione di contrasti negativi di competenza tra Procure della Repubblica e disposto 3 avocazioni di indagini preliminari.

Nelle note vicende inerenti alle crisi delle banche venete, la Procura generale si è costituita in giudizio a sostegno delle dichiarazioni d’insolvenza nelle due procedure di reclamo proposto dalle difese alla Corte d’appello.

La gestione di tutta questa attività giudiziaria determina anche un consistente impegno organizzativo, reso per me affrontabile dal contributo prezioso dell’Avvocato generale.

Il **settore internazionale** della Procura generale tratta la cooperazione giudiziaria, assegnata ad un gruppo di lavoro composto da cinque Sostituti procuratori generali, nell’ambito del quale operano pure i punti di contatto della Rete giudiziaria europea e i corrispondenti nazionali di Eurojust. Anche questa attività è in crescita (+17,90%): 42 casi di estradizione dall’estero e 89 verso l’estero, nonché 80 mandati d’arresto europei attivi e 59 passivi.

Speciale attenzione è stata dedicata dall’Ufficio al settore della **esecuzione delle sentenze penali** passate in giudicato, nel quale il consistente incremento del numero delle procedure ha imposto l’adozione di un piano d’intervento straordinario (sono sopravvenute nell’anno 713 procedure).

Rispetto ai 5 magistrati che vi operavano, il gruppo di lavoro specialistico è stato rafforzato con altri due Sostituti procuratori generali; si è riorganizzato l’intero servizio; è stato applicato personale amministrativo da altre Procure (peraltro pur esse in condizioni insoddisfacenti di organico) e sono state rafforzate le strutture grazie alla disponibilità dei Comandi dei Carabinieri e della Guardia di finanza.

Se così è stato possibile fronteggiare le principali criticità, tuttavia si constata che l’impegno straordinario del personale – tutto meritevole di elogio (le 250 definizioni in più rispetto all’anno precedente significano un incremento della produttività pari al 95,20%) – serve soltanto a limitare arretrato e ritardi, ma non può ovviare ad una scarsità di risorse definibile come cronica: tant’è che ultimamente **si è dovuto rinunciare, per inconsistenza degli organici, al presidio pomeridiano giornaliero**, che con fatica si era assicurato sino al mese di dicembre scorso e che costituiva motivo di orgoglio anche nel raffronto con altri distretti di corte d’appello.

I **procedimenti civili relativi a minorenni** – altro settore delicato – sono trattati da due Sostituti procuratori generali. Tra le iniziative si segnala la sottoscrizione, il 1° ottobre 2019, di un protocollo di coordinamento tra la Procura generale, la Procura minorile e le sette Procure della Repubblica del distretto, con finalità di raccordo in relazione a procedimenti per reati commessi in danno di soggetti minorenni, specie in ambito familiare o comunque offensivi della loro incolumità psico-fisica. Il 10 dicembre 2019 si è, inoltre, sottoscritto un protocollo d’intesa tra la Procura generale, la Prefettura, il Comune, la Procura per i minorenni, le autorità scolastiche e socio-sanitarie, per la prevenzione e il contrasto delle dipendenze giovanili, del bullismo e del *cyberbullismo*, nonché per la diffusione della cultura della legalità e del rispetto di genere.

È on-line il nuovo sito *internet* della Procura generale di Venezia, completamente reingegnerizzato, espressione dell'adesione al concetto di comunicazione esterna quale dovere istituzionale dell'Ufficio.

La presentazione dell'azione della Procura generale di Venezia sarebbe incompleta se non si rammentasse l'impegno del personale amministrativo, che opera in quelle condizioni di sottodimensionamento degli organici che ho illustrato.

Esprimo qui apprezzamento e gratitudine per lo spirito di servizio profuso. Proseguirò nell'impegno a realizzare interventi organizzativi che valgano ad incrementare così l'efficienza come la dignità delle condizioni di lavoro di tutti coloro che prestano servizio per la giurisdizione.

## I FLUSSI DEI PROCEDIMENTI NEGLI UFFICI DEL PUBBLICO MINISTERO

Si sono registrati mutamenti di vario segno circa le notizie di reato iscritte nei registri delle procure. Per i dati e le problematiche d'analisi, rinvio al testo scritto di questo intervento.

I nuovi procedimenti iscritti nei registri delle procure risultano in lievissimo incremento nell'ultimo anno (le notizie di reato "ordinarie" iscritte a carico di soggetti identificati sono state 62.467 = +1,80%).

La capacità "produttiva" delle Procure della Repubblica mostra nell'insieme un incremento (94.582 procedimenti definiti = +2,11%).

In tutti gli uffici è dato constatare la progressiva, continua **riduzione delle pendenze**: il dato d'insieme distrettuale si attesta su 80.259 procedimenti pendenti al 30 giugno 2019 (erano 93.023 nel 2018 e 101.251 nel 2017); di essi 58.754 i procedimenti più significativi contro soggetti identificati.

Nota positiva è costituita dall'individuazione – anche quest'anno, e in misura crescente rispetto alla precedente rilevazione – di un **indice di smaltimento superiore a 1**, che determina tale erosione delle pendenze: nota incoraggiante che, ad onta di una latente critica emergente da alcune fonti circa l'impegno dei magistrati, ne testimonia per contro la dedizione e la laboriosità.

Si consolida, dunque, il segnale positivo colto all'inizio degli scorsi due anni giudiziari: la riduzione del numero di procedimenti pendenti negli uffici del pubblico ministero è un dato suscettibile di infondere fiducia nella collettività.

Merita menzione l'impegno straordinario determinato dai procedimenti penali relativi alle banche venete, pendenti a Treviso e Vicenza in fasi diverse, i quali vanno ad aggiungersi al gran numero di procedimenti per così dire ordinari.

## SICUREZZA E GIUSTIZIA PENALE

Sotto il profilo delle iscrizioni delle notizie di reato nei registri delle Procure venete, vi è una certa **stabilità dei fenomeni criminosi**. Non si registra, infatti, un aumento quantitativo dei reati denunciati, così come si potrebbe desumere dalla diffusa percezione di insicurezza, ma nemmeno è dato apprezzare come consistente la riduzione indicata da alcune statistiche nazionali.

Non è possibile dar conto statisticamente della "cifra oscura" degli illeciti non denunciati. Fatto sta che permane, al di là dei dati numerici, la nota problematica dell'**insicurezza percepita dai cittadini**: incombono i pericoli insiti nella distanza tra dati reali e dati percepiti, che incentiva l'allarmismo.

L'analisi dei dati offerti dai registri delle Procure venete mostra che continua il *trend* in calo degli **omicidi volontari consumati e tentati** (rispettivamente 44 e 66, nell'anno). Le **vittime di sesso femminile** sono state 15 negli omicidi consumati e 20 in quelli tentati (percentuale costante).

Rinviando alla lettura delle tabelle allegate alla relazione che metto a disposizione di tutti, va segnalato il vistoso aumento degli infortuni mortali sul lavoro (da 30 a 53 = +76,6%), peraltro affiancato da una diminuzione degli infortuni comportanti lesioni; analogamente oscillante l'andamento degli omicidi colposi e delle lesioni derivanti da incidenti stradali.

La Direzione distrettuale antimafia di Venezia fa registrare un netto miglioramento qualitativo dei risultati investigativi.

Si è, infatti, affrontato per la prima volta in maniera complessiva il radicamento delle **organizzazioni criminali mafiose (principalmente 'ndrangheta e camorra)** operanti nel territorio veneto: risultano

eseguite oltre un centinaio di misure cautelari. Non può qui sottacersi che i risultati avrebbero potuto essere ancora più incisivi se vi fosse stata una maggiore dotazione di personale, oltre che di magistrati.

Tipico della presenza della 'ndrangheta è il controllo del territorio, proiettato verso forme di condizionamento psicologico della popolazione anche in virtù di collegamenti dei sodalizi con le loro zone di origine. L'azione criminale tende all'acquisizione di attività commerciali in difficoltà, da affidare alla gestione di prestanome e con riserva di eventuali azioni violente e intimidatorie. Fonte di allarme è pure la permeabilità del territorio alle iniziative di riciclaggio.

La camorra, a sua volta, reca la propria "riserva di violenza", abbinando ad essa la penetrazione – pericolosa anche perché tende ad evitare l'allarme sociale – nel tessuto industriale e in attività commerciali.

Il conseguimento di risultati investigativi positivi non costituisce comunque un traguardo finale.

È urgente guardare alla materia in prospettiva futura:

- sul piano investigativo, incrementando per quanto possibile l'impegno per contrastare un radicamento nel territorio che potrebbe coinvolgere le stesse istituzioni democratiche;
- sul piano delle risorse, facendo sì che l'amministrazione centrale acquisti consapevolezza dell'insufficienza delle dotazioni strutturali e personali;
- sul piano giudiziario, nell'affrontare i decisivi sviluppi processuali, attribuendo al settore la priorità dovuta, per i riflessi sociali e sulla sicurezza insiti nel crimine organizzato.

Ma ulteriore fattore propositivo – non meno importante – è la promozione di una diffusa consapevolezza del carattere pervasivo della criminalità mafiosa, che va contrastato culturalmente demolendo dalle fondamenta il muro di **omertà** che costituisce il primo baluardo dietro il quale essa prospera.

L'auspicio è che i risultati giudiziari tangibili contribuiscano a far sì che l'intera popolazione veneta – ad iniziare dal tessuto imprenditoriale – comprenda la peculiarità di queste manifestazioni delinquenziali, rispetto alle quali la mancata denuncia, lungi dall'evitare rischi e difficoltà, è foriera della crescita esponenziale di pericoli e danni per le stesse vittime e per l'intero ambiente sociale.

Seria attenzione è riservata al contrasto del **terrorismo**, con attività di coordinamento investigativo tra le procure distrettuali del nord Italia, tutte interessate alle indagini sul fenomeno anarchico.

In questo ambito si procede nei confronti di un soggetto in detenzione cautelare, gravemente indiziato di avere collocato una rudimentale ma pericolosa bomba nella sede di un partito politico nel trevigiano.

Un'altra problematica di rilievo concerne la legge n. 69 del 2019, nota al grande pubblico come "**codice rosso**".

L'Ufficio che ho l'onore di dirigere ha dedicato un accurato approfondimento alla nuova disciplina, i cui risultati sono offerti nel testo scritto.

Mi limito qui a ricordare che – con speciale attenzione per la vittima dei reati di maltrattamenti, violenza sessuale, atti persecutori e lesioni commesse in contesti familiari – la legge sancisce una priorità nella trattazione; prevede l'audizione della persona offesa entro tre giorni dall'iscrizione della notizia di reato (audizione che deve essere esaustiva, così da evitarne per quanto possibile un'altra, che può causare la c.d. vittimizzazione secondaria); prevede che la sospensione condizionale della pena inflitta per delitti da "codice rosso" sia subordinata alla partecipazione del condannato a percorsi di recupero presso enti o associazioni di assistenza psicologica; e, ancora, obblighi di comunicazione alla persona offesa, al suo difensore e al giudice civile, per il coordinamento dal punto di vista giudiziario e il più ampio esercizio dei diritti di difesa per la vittima: è apprezzabile che la si debba avvertire anche in caso di scarcerazione del soggetto denunciato.

È però indispensabile la consapevolezza delle potenziali criticità (tra l'altro dovute al fatto che si tratta – ancora una volta – di una riforma concepita "a costo zero"), cui è possibile porre riparo attraverso prassi "virtuose": ad esempio, evitando il paradosso che l'indicazione nel fascicolo dell'esecuzione dell'attuale domicilio della vittima del reato possa consentire al condannato, una volta scarcerato, di individuare il luogo ove ella è reperibile.

Va pur detto che nel distretto veneto il "codice rosso" – inteso quale particolare attenzione ai reati commessi ai danni di vittime vulnerabili, implicante specializzazione dei magistrati inquirenti, celerità delle azioni a tutela delle vittime, opportunità offerte dal territorio per l'accoglienza di esse e per la terapia in

favore degli autori del reato che giungano ad ammettere il problema – non rappresenta un inedito. Questo ha consentito di adeguarsi con relativa naturalezza ai dettami della nuova normativa.

Ancor più che in passato, è doveroso evidenziare i fattori di criticità che si registrano nella **materia ambientale**. Nonostante la sensibilità dell'opinione pubblica e spesso delle istituzioni, perdura a livello nazionale una situazione a macchia di leopardo, quanto alla celebrazione di procedimenti penali, cui – nella pratica – non sempre viene assicurata adeguata priorità.

Si scontano anche in questo settore gli effetti negativi del sovraccarico dell'attività giurisdizionale, ma la caduta di efficacia della risposta alle aspettative di giustizia è bruciante.

Colpisce l'esempio che può trarsi da una recente udienza della Corte d'appello di Venezia, la quale ha dovuto dichiarare la prescrizione dei reati che ha travolto nella stessa giornata quattro procedimenti penali (nei quali vi era stata costituzione di parte civile degli enti territoriali) inerenti ad una casistica emblematica: scarichi in laguna e spandimento di olii sul suolo; gestione di rifiuti non autorizzata; stoccaggio di letame; pesca con la c.d. "giostra" e contestato danneggiamento del fondale e dell'ecosistema lagunare.

In questo scenario, l'inaugurazione dell'anno giudiziario è occasione opportuna per sensibilizzare i magistrati del pubblico ministero e le forze dell'ordine, in riferimento all'ambito non soltanto urbanistico ma ambientale in senso ampio.

### LA SITUAZIONE CARCERARIA

Le condizioni concrete della detenzione carceraria costituiscono un tema tutt'altro che marginale nel quadro dello stato della giustizia: esse sono parametro di valutazione del livello di civiltà sociale e della sua coerenza con i principi sanciti all'unisono dalla Carta costituzionale e dalla Convenzione europea per i diritti dell'uomo. Piace qui rammentare l'evoluzione della missione della Polizia penitenziaria, oggi ispirata al motto *Despondere spem munus nostrum*: garantire la speranza.

Nel distretto veneto – che conta 7 case circondariali e 2 case di reclusione – l'entità della popolazione carceraria è cresciuta del 7% nell'ultimo anno (2.432 al 30 giugno 2019, a fronte di una capienza di 1.942).

La presenza sempre più consistente (soprattutto dal settembre 2019) di reclusi in vario modo rapportabili all'area mafiosa configura un'indubbia criticità per le strutture carcerarie e, indirettamente, per il territorio.

L'aumento complessivo dei detenuti si registra nonostante una più ampia concessione di misure alternative alla detenzione, da parte della magistratura di sorveglianza.

Le revoche di misure alternative per inosservanza degli obblighi mostrano dati lievemente incoraggianti nel raffronto con l'anno precedente.

È positivo che solo in 24 casi la revoca abbia riguardato l'affidamento in prova al servizio sociale. Le 50 revoche dell'affidamento in casi particolari (concedibile al tossicodipendente o alcooldipendente che segua un programma di recupero) e le 105 revoche della detenzione domiciliare concessa ai sensi dell'art. 47-ter ord. pen. manifestano il carattere problematico del percorso che coinvolge i condannati in certo senso più "fragili" e, allo stesso tempo, mostrano l'inadeguatezza dei mezzi disponibili per sostenere i percorsi di recupero più impegnativi (necessari anche in funzione preventiva).

Si consolidano, nell'ultimo anno, gli esiti positivi dei permessi-premio: concessi 1.054, 2 soli i casi di mancato rientro.

Note purtroppo negative vanno riferite a due altri profili, la cui considerazione non deve ridursi ad un livello statistico-burocratico: il sovraffollamento carcerario (con la capienza regolamentare superata in gran parte degli istituti veneti) e quegli "eventi critici", secondo le intitolazioni statistiche, che configurano in realtà manifestazioni estreme di drammi entro le mura carcerarie: si sono avuti 2 suicidi, 81 tentativi di suicidio e 674 episodi di autolesionismo.

C'è molto da riflettere. E molto da fare.

### CONCLUSIONI

La sintesi di questa disamina ci consegna un'immagine della realtà giudiziaria del distretto di corte d'appello di Venezia, dal punto di vista del pubblico ministero, con luci e ombre marcate: grandissimo impegno sul fronte investigativo e processuale, con risultati tangibili nel contrasto all'illegalità, da un lato; ma, d'altro lato, limitatezza delle effettive capacità operative – per *deficit* di risorse umane, tecnologiche e strutturali – rispetto alle necessità di una regione dinamica e determinata ad esprimere le sue potenzialità.

Se per quest'ultimo aspetto la richiesta che, a nome di tutti gli operatori, ancora una volta rivolgo al Ministero della giustizia è accorata, penso tuttavia che l'anno giudiziario debba aprirsi con una nota propositiva.

Mi piace riferire, come elementi programmatici nel nuovo anno giudiziario, quei caratteri che nella lezione di un illustre presidente italiano della Banca centrale europea sono indicati come base di ogni buona decisione: la **conoscenza**, il **coraggio**, l'**umiltà**.

È questo lo spirito che confido possa ispirare le donne e gli uomini che lavorano per la giustizia nelle Procure della Repubblica di questo distretto: i magistrati e tutti i loro collaboratori.

Venezia, 1° febbraio 2020

Il Procuratore generale  
Antonio Mura



## **INTERVENTO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI VENEZIA**

Eccellentissima Signora Presidente

Eccellentissimo Signor Procuratore Generale

Eminenza

Autorità Civili e Militari

Signori Magistrati

Signori Dirigenti Amministrativi e Colleghi

Signore e Signori

La cerimonia di inaugurazione dell'Anno Giudiziario è periodica occasione di confronto istituzionale alla quale mi onoro, anche quest'anno, di partecipare in rappresentanza degli Ordini del Distretto di questa Corte d'Appello.

Prendo immediato spunto dalle parole del Presidente della Corte d'Appello nel manifestare il fermo l'impegno dell'Avvocatura a fare la propria parte affinché la "**filiera**" della "**Comunità della giurisdizione**" possa operare al meglio.

Impegno primario questo per una Avvocatura che sta perseguendo con convinzione l'obiettivo di vedere "**riconosciuto il ruolo dell'Avvocato in Costituzione**", obiettivo di civiltà giuridica che il C.N.F. si è prefissato e per il quale ha ricevuto l'appoggio pressoché unanime e trasversale da parte delle componenti politiche.

Preoccupa non poco sentire dalla voce della Presidente della Corte che si è "**arrivati al capolinea**" ... ma quello che preoccupa è che consimili espressioni continuano ad essere pronunziate, non solo in questa occasione da molti anni.

L'asticella dell'ostacolo viene portata sempre più in alto e solo l'abilità del tutto italiana di trovare nelle capacità e nella buona volontà delle persone le risorse umane e professionali per superare criticità oramai ataviche, impedisce al sistema di collassare ... **ma quanto dovrà ancora attendere il Veneto per avere strutture ed organici consoni alla IV Regione più industrializzata d'Italia?**



La recentissima proposta del Ministero di aumento di organico per gli uffici di primo e secondo grado, non fornisce una risposta in quanto prevede, per l'ennesima volta, una attribuzione "a pioggia" di nuovi magistrati ed è fonte di fortissima preoccupazione in quanto segnala una palese mancanza di sensibilità verso le effettive esigenze degli Uffici, che non fa che aggravare il divario tra le sedi giudiziarie dando ulteriore benzina a chi ha già il serbatoio pressoché pieno.

La recente presa di posizione del Guardasigilli, che ha fatto seguito alle richieste di un intervento più attento alla esigenze del Veneto, espresse anche dal Governatore Zaia, che enfatizza il numero assoluto di incremento dei magistrati riservato al Veneto, non tiene conto della correlazione tra nuove iscrizioni ed organico che rende del tutto irrisorio l'innesto delle nuove forze.

Il rapporto tra procedimenti iscritti e numero dei consiglieri in organico nelle principali Corti di Appello del Nord è un dato che non consente ulteriori differimenti all'affidamento di risorse alla Corte veneziana.

Non si voglia pensare che siccome i risultati raggiunti sono di assoluta eccellenza rispetto alle risorse in campo si possa lasciare questa Corte a fare *"il fanalino di coda"*; questi Magistrati questa Avvocatura e la nostra Gente non possono tollerare ancora oltre un trattamento così inadeguato e penalizzante.

La coperta è corta: se da un lato si registra un beneficio all'attività delle Corti dato dalla Riforma del contenzioso immigrazione di cui al D.L. 13/2017, peraltro con spostamento della "frontiera" avanti gli Ermellini, di converso in primo grado il carico si mantiene a livelli vertiginosi, come ha avuto modo di evidenziare di recente il Presidente del Tribunale di Venezia, denunciando gli effetti nefasti sul funzionamento di un Ufficio distrettuale che ha, tra gli altri, il fondamentale compito di dare giustizia alle Imprese del Distretto.

E la situazione non è delle migliori nelle sedi degli altri Tribunali Veneti.

Basti pensare al Tribunale di Vicenza che deve fronteggiare due eventi che rischiano far ricadere il Tribunale berico nella gravissima crisi in cui versava non meno di cinque anni fa. Come noto è in corso il processo contro gli ex vertici della Banca Popolare di Vicenza in cui sono costituite ottomiladuecento parti civili con più di duecento avvocati. Con tutta probabilità il prossimo anno si procederà alla celebrazione del processo sui PFAS, con la plausibile costituzione di decine di migliaia di parti civili. Questi due processi, dall'impatto devastante per un tribunale di medie dimensioni come quello vicentino, debbono essere affrontati con provvedimenti immediati come l'applicazione di magistrati extra-distrettuali per poter fare fronte al prevedibile "blocco" del settore penale del Tribunale di Vicenza. Anche in questo caso la situazione eccezionale merita un'attenzione ed una risposta eccezionale da parte delle Autorità preposte.

Altrettanto è a dirsi per il Tribunale di Treviso che sta celebrando il processo Veneto Banca, con le conseguenze organizzative che ciò comporta, senza che si sia ancora provveduto alla sostituzione del suo Presidente da maggio 2019.

La coperta è corta: se da un lato si registra un beneficio all'attività delle Corti dato dalla Riforma del contenzioso immigrazione di cui al D.L. 13/2017, peraltro con spostamento della "frontiera" avanti gli Ermellini, di converso in primo grado il carico si mantiene a livelli vertiginosi, come ha avuto modo di evidenziare di recente il Presidente del Tribunale di Venezia, denunciando gli effetti nefasti sul funzionamento di un Ufficio distrettuale che ha, tra gli altri, il fondamentale compito di dare giustizia alle Imprese del Distretto.

E la situazione non è delle migliori nelle sedi degli altri Tribunali Veneti.

Basti pensare al Tribunale di Vicenza che deve fronteggiare due eventi che rischiano far ricadere il Tribunale berico nella gravissima crisi in cui versava non meno di cinque anni fa. Come noto è in corso il processo contro gli ex vertici della Banca Popolare di Vicenza in cui sono costituite ottomiladuecento parti civili con più di duecento avvocati. Con tutta probabilità il prossimo anno si procederà alla

celebrazione del processo sui PFAS, con la plausibile costituzione di decine di migliaia di parti civili. Questi due processi, dall'impatto devastante per un tribunale di medie dimensioni come quello vicentino, debbono essere affrontati con provvedimenti immediati come l'applicazione di magistrati extra-distrettuali per poter fare fronte al prevedibile "blocco" del settore penale del Tribunale di Vicenza. Anche in questo caso la situazione eccezionale merita un'attenzione ed una risposta eccezionale da parte delle Autorità preposte.

Altrettanto è a dirsi per il Tribunale di Treviso che sta celebrando il processo Veneto Banca, con le conseguenze organizzative che ciò comporta, senza che si sia ancora provveduto alla sostituzione del suo Presidente da maggio 2019.

Nel corso del 2019 mutata la compagine di governo non è mutato l'approccio ai problemi della giustizia, sembra evidentemente ai Politici di qualsivoglia colore, che la soluzione possa essere trovata solo "mettendo mano" al processo penale ed al processo civile.

Pur dando atto al Guardasigilli di aver lungamente dialogato con le rappresentanze istituzionali ed associative sui temi affrontati dai progetti di riforma del processo, quello che ne è emerso è un dettato normativo che sembra avulso totalmente dalla realtà della giustizia italiana.

Feci cenno lo scorso anno a quello che era il "progetto di riforma" della disciplina della prescrizione con la sua abolizione dopo la sentenza di primo grado.

Il Consiglio dell'Ordine di Venezia stigmatizzò a suo tempo la portata di una consimile riforma, nella consapevolezza della imprescindibile necessità di dover affrontare un problema di tale portata solo ed esclusivamente in uno con una complessiva riforma del processo penale.

Il Primo Ministro lo scorso 28 dicembre ha dichiarato che *"La prescrizione sospesa alla sentenza di primo grado non è un obbrobrio giuridico ... c'è in Germania, c'è in Francia, ma rischieremo di andare in difficoltà sul piano della garanzia ai diritti dei cittadini senza meccanismi di garanzia per la durata ragionevole del processo"*.

Si ma intanto, dalla mezzanotte dell'1 gennaio 2010 è arrivato *"prima l'uovo"* senza che vi sia traccia della gallina.

Pur in presenza di motivate ed a tratti accorate prese di posizione da parte della quasi totalità della magistratura e del mondo accademico e financo dell'impresa, con l'entrata in vigore della legge, senza che sia stata neppure discussa nella competente sede parlamentare la prospettata riforma del processo penale, si è venuta di fatto a precostituire nel nostro Paese la pressoché certa **violazione** di un principio costituzionale quale quello della ragionevole durata del processo con conseguenze esponenziali per quanto concernerà l'esame da parte della CEDU dei casi che sarà chiamata a giudicare su quello che è stato da alcuni definito *"ergastolo processuale"*.

Le prese di posizione di questi giorni volte a dare un doppio binario prescrizionale ad assolti e condannati lede in maniera così profonda il dettato dell'art. 27 della costituzione da farla sembrare solo ed esclusivamente una *"toppa politica"* nella consapevolezza della non lontana pronta censura da parte della Consulta.

Non ha miglior sorte la riforma del processo civile che ha subito nel transito tra il Ministero della Giustizia e Palazzo Chigi anche la incomprensibile censura di uno strumento quale l'introduzione della negoziazione assistita delle controversie di lavoro pur in un quadro positivo per i giuslavoristi visto il superamento del Rito Fornero.

Per il resto l'unificazione dei riti accompagnata dalla previsione di un esercizio del diritto di difesa, a tratti farraginoso, potrebbe avere un senso solo in un sistema giustizia pronto ad operare *ex novo* ad arretrato zero ed a pieno organico.

L'allargamento delle controversie nelle quali è obbligatorio il preventivo tentativo di risoluzione alternativa, potrà avere un effetto deflattivo ma anche in tema di ADR occorre che maturi nella società una miglior cultura di consimili strumenti come ambiti in cui si può ottenere una giustizia compositiva in cui la rinuncia ad una piena tutela giudiziaria, possa essere valutata con l'ausilio degli Avvocati quale contemperamento di diversi interessi non soltanto di tipo acceleratorio.

Le Finalità dichiarate sono *“maggior efficienza, e quindi di un clima più favorevole agli investimenti e alla business community.”*

In pratica però anche questa riforma viene programmata **“a costo zero”** sulla falsariga della maggior parte delle riforme susseguite negli ultimi decenni e conseguentemente si candida ad essere l'ennesimo gattopardesco tentativo di cambiamento.

Per dirla con Franz Kafka la visione nel tempo da parte dei nostri politici del sistema giustizia è che *“La giusta comprensione di una cosa e la incomprensione della stessa cosa non si escludono.”*

Si è finalmente iniziato a focalizzare il problema dell'**equo compenso** per l'attività degli Avvocati. In data 2 luglio 2019 è stato sottoscritto dal Ministro della Giustizia e dal Presidente del Consiglio Nazionale Forense il **protocollo d'intesa** che ha istituito, presso il Ministero, il **Nucleo centrale di monitoraggio della disciplina dell'equo compenso**.

Si è concordata l'attivazione di una Rete nazionale di nuclei di monitoraggio locali la cui costituzione è stata affidata ai singoli Consigli dell'Ordine degli Avvocati e che per il nostro territorio è stata affidata al coordinamento dell'Unione Triveneta dei Consigli degli Ordini. Le segnalazioni che perverranno sui comportamenti tenuti dai c.d. Poteri Forti, verranno inviate al Nucleo centrale di monitoraggio il quale, dopo averle catalogate nella banca dati, potrà segnalare i comportamenti dei committenti, sollecitare questi ultimi al rispetto della normativa o proporre le opportune iniziative legislative.

Iniziative che debbono al più presto trovare una soluzione a quella che è sicuramente una delle crisi più profonde che l'Avvocatura si è trovata ad affrontare, che certamente anche altre Professioni liberali stanno vivendo, ma che per la nostra è frutto dell'aver supinamente subito la nostra dismissione da presidio dei diritti dei cittadini, a presunte imprese asseritamente legate a politiche di mercato. Ed oggi i nostri giovani, che hanno seguito impegnativi percorsi di studio e superato un esame di abilitazione a questa professione, subiscono il ridimensionamento sociale della Professione e sono, nei fatti, computati nel novero delle Partite I.V.A. senza tutela alcuna quanto ad un decoroso compenso della loro attività.

Occorre dunque riflettere profondamente sul destino della categoria.

Si continua a parlare di avvocati cibernetici e di *software* che sostituiranno gradualmente la figura dell'Avvocato.

Sarà possibile un mondo senza avvocati ovvero in cui i legali saranno totalmente rimpiazzati da software e algoritmi?

Sembra ai più del tutto improbabile ma quello che è certo è che va pensata una riforma strutturale della professione e dell'organizzazione degli studi che, in ogni caso, sempre saranno organizzazioni fatte prima di tutto di uomini oltre che da macchine e processi.

Passando alle questioni che più direttamente interessano il nostro territorio, il 2019 ne ha evidenziato le già note criticità.

Venezia è stata messa letteralmente in ginocchio dalla c.d. *“Acqua Granda”* dello scorso novembre.

Non ho mancato di rilevare assieme ai Capi di Corte la assoluta necessità di considerare Venezia nella sua unicità alla quale l'intero Mondo guarda con trepidante preoccupazione allorché vede le immagini agghiaccianti che sono rimbalzate in tutte le reti televisive del Globo.

Venezia deve essere svincolata da quelle procedure burocratiche che considerano *“somma urgenza”* il pericolo per l'incolumità delle persone e indicano come urgenti lavori che si programmano in due

anni e vengono iniziati in quattro.

Anche in questa emergenza il ruolo di supporto dei nostri Ordini non è mancato e, in tale contesto, appariva assai opportuna l'iniziativa legislativa che voleva affidare un ruolo attivo all'Avvocatura anche in sede di Conferenze Permanenti dei Servizi con attribuzione del diritto di voto al Presidente del Consiglio dell'Ordine Distrettuale, in vece di una mera partecipazione consultiva.

Permettetemi però di dire che non si può continuare a dovere ogni anno levare alta la voce per segnalare anche questi problemi che sono sotto gli occhi di tutti: per quanto tempo ancora dovremo vedere il Tribunale di Venezia sommerso dall'acqua?

Per quanto tempo ancora dovremo subire un Giudice di Pace di Venezia privo di personale ed allocato in modo improvido?

Per quanto tempo ancora dovremo attendere che la Cittadella della Giustizia diventi sede unica della Giustizia veneziana?

**Le risposte non possono più essere solo promesse ...**

L'Avvocatura pur avvezza ai disagi del sistema non demorde in alcun modo dallo svolgere il proprio ruolo non rassegnandosi ad invocare un radicale miglioramento della macchina giustizia *“pensando in alto”*.

E lo fa mantenendo forte l'attenzione alla propria formazione considerando la **preparazione dei Colleghi** il primo biglietto da visita di una Avvocatura conscia del proprio ruolo sociale.

Il Consiglio di Stato con parere n. 3185 del 19 dicembre 2019 ha espresso giudizio positivo sullo schema di decreto del Ministero della Giustizia concernente il **conseguimento e il mantenimento del titolo di avvocato specialista**.

La **verifica della completezza e della congruenza dei titoli e della documentazione prodotta ai settori e agli indirizzi di specializzazione** darà meno peso alla quantità degli incarichi, in favore della qualità degli stessi.

La sfida di arrivare ad una definizione delle specializzazioni continua e ci si augura che una attuazione equilibrata ed in linea con quanto già avviene nei fatti, possa essere un elemento di orientamento per la Clientela e di ulteriore valorizzazione della categoria.

Ringrazio per l'attività che continuamente svolgono i rappresentanti del nostro distretto presso il C.N.F. e l'O.C.F..

Un ringraziamento sentito va ai Presidenti degli Ordini degli Avvocati del Distretto con i quali è costante il dialogo e la collaborazione.

Altrettanto a dirsi per le Associazioni Forensi e le Camere territoriali che svolgono una capillare opera di aggiornamento e formazione nei nostri territori.

Concludo con un invito da parte dell'Avvocatura Veneziana a partecipare in primavera, facendo i debiti scongiuri, all'inaugurazione della nuova sede dell'Ordine, presso la Cittadella della Giustizia inaugurazione che spero potremo condividere *in primis* con il Sindaco, il quale è stato principale artefice del ripristino nella propria allocazione *ex lege* della nostra sede e le Autorità religiose, militari e politiche presenti.

Nel ringraziarvi per l'attenzione mi associo all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2020 nell'auspicio che **la buona volontà di tutti lo renda migliore di quello trascorso**.

Il Presidente del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Venezia  
**Giuseppe Sacco**

