

# Giustizia al bivio

*A cura di* Vincenza Lanteri  
e Nicola A. De Carlo



**FrancoAngeli**



I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

# **Giustizia al bivio**

*A cura di* Vincenza Lanteri  
e Nicola A. De Carlo

**FrancoAngeli**

*In copertina: particolare tratto da  
Honoré Daumier, Avvocato che legge*

Copyright © 2009 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni specificate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it)*

## ***Indice\****

<b>Prefazione</b> di <i>Giovanni Chiello e Laura Dal Corso</i>	pag.	9
<b>Introduzione</b> di <i>Vincenza Lanteri e Nicola A. De Carlo</i>	«	11
<b>Saluto delle Autorità</b>		
<i>Leopoldo Mazzarolli</i>	«	17
<i>Mario Diego</i>	«	19
<i>Ennio Fortuna</i>	«	22
<i>Nicola Greco</i>	«	25
<i>Francesco Mannino</i>	«	27
<i>Renzo Scortegagna</i>	«	28
<i>Alberto Maritati</i>	«	30
<b>Introduzione ai temi e conduzione dei lavori</b>		
<b><i>L'assistente del magistrato: una proposta concreta</i></b> di <i>Vincenza Lanteri</i>	«	39
<b><i>Le ragioni di un impegno</i></b> di <i>Nicola A. De Carlo</i>	«	43

## **Relazioni della prima giornata**

<i>Per il miglior servizio degli uffici del giudice civile</i> di Mario Barbuto	pag.	49
<i>Per il miglior servizio degli uffici inquirenti</i> di Cuno Tarfusser	«	84
<i>Il manager del “processo”</i> di Giovanni Costa	«	92
<i>Il monitoraggio dei flussi e delle pendenze</i> di Emilio Curtò	«	99
<i>Il contributo delle tecnologie</i> di Fausto De Santis	«	123
<i>L’Ufficio del Giudice</i> di Mario Bertolissi	«	130

## **Tavola rotonda conclusiva della prima giornata**

<i>Pietro Calogero</i>	«	137
<i>Paolo Benciolini</i>	«	141
<i>Dario Curtarello</i>	«	144
<i>Gabriele Guarda</i>	«	147
<i>Gian Maria Pietrogrande</i>	«	159
<i>Adriana Topo</i>	«	162
<i>Marco Vianello</i>	«	164

## **Relazioni della seconda giornata**

<i>L’organizzazione del sistema giudiziario</i> di Giuseppe Gennaro	«	171
<i>Per il miglior servizio degli uffici di primo grado in ambito civile</i> di Luigi Scotti	«	178

<i>Per il miglior servizio degli uffici della Corte di Cassazione</i> di Mario Fantacchiotti	pag.	187
<i>Per il miglior servizio degli uffici penali di primo e secondo grado</i> di Manuela Romei Pasetti	«	202
<i>Per il miglior servizio degli uffici del Giudice di Pace e della Magistratura onoraria</i> di Mario Diego	«	215
<i>Motivazione nel lavoro: promozione del benessere e dell'efficacia organizzativa</i> di Pietro Rutelli	«	220
<i>Il contributo degli Enti locali per l'efficienza della giustizia</i> di Mauro Pizzigati	«	233
<i>Il valore economico dell'efficienza: le iniziative del sistema bancario</i> di Luigi Capaldo	«	238

### **Interventi programmati sull'informatica giudiziaria**

<i>L'analisi dei flussi dei procedimenti per l'organizzazione di uffici giudiziari efficienti</i> di Giuseppe Cernuto	«	245
<i>Informatizzazione e riorganizzazione dei servizi giudiziari: l'esperienza della Corte di Appello e del Tribunale di Catania</i> di Mariano Sciacca	«	254
<i>Il ruolo del Referente distrettuale per l'informatica nell'analisi dei problemi della giustizia</i> di Sergio Cutrona	«	262

### **Tavola rotonda conclusiva della seconda giornata**

Luciano Galliani	«	267
Michelina Grillo	«	270



<i>Giorgio Orsoni</i>	«	273
<i>Celestina Tinelli</i>	«	275
<i>Stefano Zan</i>	«	277
<i>Luisa Napolitano</i>	«	280

\* Si fa presente che cariche e funzioni dei relatori riportate in questo volume sono quelle ricoperte alla data del convegno.

## ***Prefazione***

Giovanni Chiello<sup>1</sup> e Laura Dal Corso<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Padova

<sup>2</sup>Master Interfacoltà in Valutazione, Formazione e Sviluppo delle Risorse Umane dell'Università di Padova

Questo volume raccoglie i contributi presentati nel corso del convegno “Persone, mezzi e prassi virtuose per il miglior servizio della Giustizia”: due giorni di lavori che hanno visto l'intervento di autorità, componenti del Consiglio Superiore della Magistratura, specialisti del settore, studiosi e docenti universitari. Si è trattato di un convegno fortemente voluto dal Master Interfacoltà in Valutazione, Formazione e Sviluppo delle Risorse Umane dell'Università degli Studi di Padova – master promosso e gestito dalle Facoltà di Giurisprudenza, Psicologia e Scienze della Formazione, oggi alla sua settima edizione – e organizzato in collaborazione con il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Padova.

Un vivo e forte ringraziamento deve essere rivolto al Magnifico Rettore dell'Università di Padova, professor Vincenzo Milanese, che ha concesso la preziosa Aula Magna per lo svolgimento dei lavori, agli autorevoli relatori, ai componenti del Comitato scientifico e del Comitato organizzatore.

L'aspirazione comune di voler realizzare un miglior servizio della Giustizia ha fatto sì che al convegno patavino siano intervenuti coloro i quali hanno dimostrato che, nonostante le risorse economiche ridotte ma grazie alle sinergie delle diverse componenti dell'apparato giudiziario e soprattutto all'impegno individuale e alle competenze professionali e capacità organizzative utilizzate al massimo, si possono raggiungere risultati concreti. Si è potuto ascoltare dunque come la determinazione e il sacrificio di magistrati, personale amministrativo, collaboratori dei servizi di sostegno di polizia giudiziaria abbiano consentito la reale riduzione dei tempi nel contenzioso giudiziario e la realizzazione di prestazioni del servizio, sia pure, come detto, con le scarse disponibilità di mezzi tante volte denunciate.

Sono molte le prassi “virtuose” presentate in questo volume, e in alcuni casi – citiamo ad esempio il tribunale di Torino, quello di Varese, la Procura della

Repubblica di Bolzano – i risultati conseguiti sono invero clamorosi. E allora come mai altri uffici giudiziari del nostro Paese non riescono a migliorare un servizio essenziale e di rilevante importanza sociale qual è il servizio Giustizia?

Dagli interventi degli studiosi e dei docenti universitari abbiamo potuto apprendere come sia essenziale per il servizio Giustizia il contributo di soggetti qualificati nell'organizzazione del lavoro e nella gestione delle risorse umane.

Può apparire retorico, ma non lo è, sottolineare come la componente rappresentata dalle risorse umane sia basilare e vada costantemente formata, adeguatamente sostenuta, aggiornata, attraverso iniziative che vedano il coinvolgimento di Università, Consiglio Superiore della Magistratura e Ordini professionali.

Questo è stato lo spirito con il quale il professor De Carlo e la dottoressa Lanteri, curatori del volume, e il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Padova hanno inteso riunire voci autorevoli della magistratura e dell'avvocatura al fine di proseguire sulla strada tracciata da taluni uffici giudiziari.

A sottolineare l'importanza del convegno di Padova è stata la concessione dell'Alto Patronato della Presidenza della Repubblica e del patrocinio del Ministero della Giustizia, della Regione del Veneto, del Comune di Padova, della Provincia di Padova, dell'Università degli Studi di Padova, della Presidenza della Corte d'Appello di Venezia, della Procura Generale presso la Corte d'Appello di Venezia, dell'Associazione Nazionale Magistrati, dell'Unione Triveneta dei Consigli dell'Ordine degli Avvocati, degli Ordini professionali dei Dottori Commercialisti di Padova, dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri della Provincia di Padova, degli Psicologi del Veneto, e dell'Associazione Bancaria Italiana.

Si può fondatamente affermare che il convegno sia stato un momento importante di confronto interdisciplinare, nella comune convinzione che il servizio Giustizia possa certamente migliorare adottando criteri organizzativi e di gestione delle risorse umane che consentano l'attuazione di prassi virtuose, nelle quali la componente soggettiva si integra con la necessaria ed equilibrata utilizzazione dei mezzi disponibili.

Il nostro auspicio è che queste iniziative non rimangano eventi isolati, ma rientrino nell'ambito di un articolato programma di aggiornamento, di formazione continua e di ricerca nella prospettiva della promozione di una cultura del servizio Giustizia che non può e non deve prescindere dal valore etico che gli è proprio e – non dimentichiamolo mai – dal coinvolgimento del cittadino, a partire dalle sue attese troppo spesso ignorate.

## ***Introduzione***

Vincenza Lanteri<sup>1</sup> e Nicola A. De Carlo<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Magistrato

<sup>2</sup>Professore Ordinario di Psicologia del Lavoro e delle Organizzazioni

Preliminarmente è doveroso rivolgere un sincero ringraziamento a tutti i relatori, i quali con i loro preziosi, oltre che puntuali, interventi hanno contribuito al successo del convegno, così come ci auguriamo anche del presente libro, la cui lettura può costituire, per tutti coloro che vorranno dedicarvi qualche ora del loro tempo, un'occasione per riflettere sul problema che oggi, più che mai, affligge il Sistema Giustizia: la *irragionevole* durata del processo.

Negli interventi dei vari relatori si avverte l'esigenza di una seria ed approfondita analisi delle diverse problematiche affrontate, sempre con spirito costruttivo, rivolto cioè a trovare soluzioni possibili, seppur nella consapevolezza di innegabili punti di criticità.

Al fine di garantire il diritto dei cittadini ad una giustizia *efficiente* ed *efficace* dovrà essere definito al più presto un modello di organizzazione condiviso nei fini e negli obiettivi, che sappia assicurare il superamento degli attuali ritardi ed inefficienze del Servizio Giustizia anche tramite una gestione attenta delle risorse.

Ultimata la lettura del libro, viene spontaneo l'interrogativo: è dunque possibile azzerare il debito giudiziario in tempi ragionevoli nelle attuali condizioni?

La risposta è positiva, dato che dalle varie relazioni è emerso come non sia tanto un problema di *quanto* si lavora, bensì di *come* si lavora, per cui la soluzione del problema non va ricercata in un aumento degli organici attuali, ma piuttosto in un'*organizzazione* degli stessi e, poiché le capacità organizzative non si improvvisano, per abbattere il *fattore tempo* è necessaria un'attività di *formazione* alla cultura organizzativa.

È opportuna un'attività rivolta a *valorizzare* le figure già esistenti, coinvolgendo nell'azione organizzativa e nei processi di cambiamento non solo

i dirigenti degli uffici giudiziari, bensì anche i Presidenti di sezione, i quali hanno una funzione di assoluto rilievo e, in occasione delle periodiche riunioni, possono verificare il carico e la complessità del lavoro di ogni singolo magistrato della sezione in vista del raggiungimento, da parte di ciascuno di essi, del *risultato* prefissato dal Dirigente dell'ufficio.

Illuminante è stata in merito l'affermazione (p. 93 ss.) laddove si rileva: “... *pensiamo a che cosa succede ad un pit-stop: si cambiano quattro gomme e si fa il pieno in otto secondi, alle volte anche in sei, cinque secondi. Ecco. All'inaugurazione degli anni giudiziari sento che – lo leggo nei giornali – si reclama maggior organico, più persone per risolvere il problema della giustizia. Ma considerate se a un pit-stop mettessimo venti persone: credo che avremmo creato un problema in più, e non di certo risolto il problema*”.

È ora dunque di cambiare o meglio di *acquisire* una nuova cultura: la cultura dell'efficienza, la cultura del risultato, la cultura dell'organizzazione, con lo sguardo rivolto al *fine* e al *risultato* del lavoro giudiziario, ai tempi e alla durata dei procedimenti.

La competizione è sul fattore temporale. “*E questa è un'acquisizione culturale fondamentale. A questo punto non ci può essere una contrapposizione tra diversi soggetti stakeholder, perché bisogna coinvolgerli tutti. Se la cultura è comune, si ridisegna il processo senza contrapposizioni, perché tutti lavorano in funzione di questo... 'Se tu lavori sulle persone solo singolarmente, alla fine sarai sempre in ritardo perché non avrai abbastanza risorse; se invece tu metti insieme le persone e lavori per trasformare il processo, apparentemente non ti stai occupando di risultati, ma lavorando così ottieni invece proprio dei risultati'. Si tratta, quindi, di intervenire contemporaneamente sulle persone e sui processi. Avere presente un obiettivo strategico e condiviso... Infine, elemento primario è inserire nell'organizzazione i destinatari e i soggetti terzi. Non si riforma la giustizia senza includere nell'organizzazione della giustizia un grande fornitore di servizi qual è l'avvocato*”.

Allora, se oggi il Sistema Giustizia è in grave difficoltà operativa non lo si deve tanto ad una carenza di risorse, quanto alla mancata organizzazione degli uffici, stante che ciascun magistrato opera in solitudine e senza obiettivi da realizzare; ed allora la **soluzione del problema** – ormai grave anche in considerazione delle pesanti ricadute (1% del PIL) sull'economia del Paese – della durata irragionevole del processo dovrà esser ricercata non

nell'incremento delle risorse, bensì nell'opera di *formazione* sia dei Dirigenti degli uffici giudiziari, che dei quadri intermedi (Presidenti di sezione), che costituiscono il vero fulcro della gestione organizzativa.

È auspicabile perciò che il Ministro della Giustizia, cui compete l'organizzazione delle strutture giudiziarie deputate a rendere al cittadino il Servizio Giustizia in un tempo ragionevole, voglia prendere in considerazione l'idea di diffondere tra gli oltre 9.000 magistrati in servizio nel Paese i contenuti raccolti in questo libro.

Un sincero ringraziamento va rivolto a tutti i componenti del Consiglio Superiore della Magistratura che hanno autorizzato la stipula tra i capi degli uffici giudiziari ed i locali consigli forensi di convenzioni finalizzate a consentire ai tirocinanti avvocato di ultimare il biennio di pratica (forense) presso il magistrato, a completamento di quello espletato presso l'avvocato, e ciò nell'ottica di promuovere la comune cultura tra Curia e Foro e supportare l'attività del magistrato.

Se è vero che la Giustizia non è solo un Servizio, ma anche un Potere dello Stato, come tale sottoposto a precisi vincoli sul piano costituzionale, è altrettanto vero che un servizio giudiziario certo ed efficiente non può non rispondere, così come gli altri servizi resi dallo Stato, a criteri di efficienza sempre rivolti ad una attenta gestione delle risorse.

Ecco allora perché è importante puntare sullo sviluppo di una cultura comune del servizio, perché ciascun operatore deve prender coscienza della gestione del Servizio Giustizia che, pur nell'ambito di precisi vincoli derivanti dalla Costituzione, non può prescindere da conoscenze organizzative, gestionali e relazionali proprie dei ruoli manageriali.



*Saluto delle Autorità*

Leopoldo Mazzaroli

Mario Diego

Ennio Fortuna

Nicola Greco

Francesco Mannino

Renzo Scortegagna

Alberto Maritati





## **Leopoldo Mazzaroli**

Professore Emerito di Diritto Amministrativo dell'Università di Padova

Il Magnifico Rettore, professor Vincenzo Milanese, non ha potuto lasciare Roma essendo impegnato nei lavori della Conferenza dei Rettori, in un momento, come quello attuale, tanto critico, delicato e preoccupante per le sorti dell'Università italiana. Perciò, con suo vivo rammarico, non può essere qui oggi per portare a questo convegno il suo saluto augurale.

Egli ha voluto delegare a me l'incarico di rappresentarlo e di ciò gli sono particolarmente grato: grato per l'onore che mi ha fatto, ma anche per la sensibilità che ha dimostrato designando un giurista, non importa se modesto, per porgere il saluto dell'Università di Padova e del suo Rettore ad un convegno che ha per oggetto il "Servizio" Giustizia.

A nome del Rettore quindi, ma mi permetto di dire anche a nome mio personale, porgo il benvenuto a tutti i partecipanti, agli organizzatori, ai relatori, e saluto tutte le autorità che con la loro presenza hanno voluto testimoniare l'importanza di questo convegno.

Ma non è mio compito parlarne, lo faranno tra poco i relatori. Lo farà in particolar modo, introducendo i lavori, il professor Nicola De Carlo, Direttore del Master Interfacoltà in Valutazione Formazione e Sviluppo delle Risorse Umane, al quale si deve, in collaborazione con il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Padova, l'organizzazione di questo incontro.

Dirò solo qualche parola: il Master, nel cui ambito ha preso forma il progetto e poi la delineazione di questo convegno, ha per oggetto lo sviluppo delle risorse umane, con riguardo essenzialmente alla pubblica amministrazione. Ma come è stato giustamente sottolineato, anche la giustizia costituisce l'oggetto di un'attività di amministrazione. Certo l'amministrazione della giustizia, che attiene ad una delle funzioni fondamentali dello Stato, demandata ad un Ordine che si qualifica per la sua indipendenza, ha ca-

ratteri ed esigenze del tutto particolari. Ma resta il fatto che la giustizia debba comunque essere amministrata. E a seconda che venga ben amministrata o male amministrata avremo una buona giustizia o una cattiva giustizia, che poi è una contraddizione in termini, perché cattiva giustizia vuol dire “mancata giustizia”.

Un’osservazione: mi ha colpito il titolo, un bel titolo quello del convegno. Titolo suggestivo, in cui sono indicati gli elementi che costituiscono il Servizio, gli elementi costitutivi di esso che concorrono e possono concorrere a renderlo migliore. Si avrà un servizio migliore quanto più ciascuno di quegli elementi risulterà migliore.

Un titolo suggestivo, dicevo, che tuttavia merita forse una precisazione. L’aggettivo “virtuose” risulta apposto al sostantivo “prassi”, come dire che i comportamenti, i modi di agire devono essere virtuosi. A significare che per quanto attiene l’attività svolta dalle amministrazioni della giustizia, solo quando questa risulti positivamente caratterizzata, risulti cioè virtuosa, essa potrà rendere migliore il servizio. Ma anche un aumento della qualità nelle persone e nei mezzi è un obiettivo sicuramente ambizioso e pure arduo, ma un obiettivo dal quale non si può assolutamente prescindere.

Auspico perciò che da questo convegno possa emergere qualche utile indicazione per avviare un disegno coerente di miglioramento del Servizio Giustizia, non solo nelle prassi ma anche nelle persone e nei mezzi.

A tutti un fervido augurio di buon lavoro.

## **Mario Diego**

Presidente dell'Unione Triveneta dei Consigli dell'Ordine degli Avvocati

Prendere la parola in un'aula così solenne, per di più seguendo il mio amico professor Leopoldo Mazzaroli che dell'Unione Triveneta dei Consigli dell'Ordine degli Avvocati è stato uno dei primi promotori e propulsori, è veramente per me un grandissimo onore.

L'Unione Triveneta dei Consigli dell'Ordine degli Avvocati rappresenta i sedici Consigli dell'Ordine dei distretti di Trento, Trieste e Venezia. Sta svolgendo un'opera propulsiva di coordinamento degli Ordini di elevato impegno e con grandi risultati, che, per molti aspetti, ci sta portando all'attenzione a livello nazionale.

Questi sono per noi giorni di enorme impegno per via di numerose conferenze. Sabato mattina ci sarà una riunione dei sedici Consigli degli Ordini con i sedici Presidenti dei Tribunali dei nostri distretti. Riunione in cui ci confronteremo alla presenza di parlamentari sulla situazione della giustizia nell'ambito delle nostre tre Corti d'Appello. Quindi, questo convegno non poteva cadere per noi in un momento migliore. Non è riduttivo pensare che per noi può essere la preparazione più adeguata e migliore per la nostra prossima riunione. Qui si sviluppa a livello di idee e a livello nazionale ciò che andremo a discutere e ad applicare in sede locale e periferica.

In realtà abbiamo da molto tempo, direi dalla nostra nascita, un'idea guida che portiamo avanti con molta decisione. Di essa, l'ultimo atto in ordine di tempo è rappresentato dalla distribuzione di protocolli d'intesa esistenti nel Triveneto alle cerimonie inaugurali dei nostri tre distretti. Noi crediamo in questo spirito di collaborazione, di costruzione; crediamo che l'unico modo in cui la giustizia possa esplicarsi sia un modo assolutamente virtuoso. È la nostra costante. Ma debbo dire, purtroppo, che vi è una disattenzione, o quantomeno una scarsa attenzione, del Parlamento, del Gover-