

# Justice

**PERCORSI E STRUMENTI  
PER UNA GIUSTIZIA DIGITALE  
AL SERVIZIO DEL CITTADINO**



# Justice

## PERCORSI E STRUMENTI PER UNA GIUSTIZIA DIGITALE AL SERVIZIO DEL CITTADINO

*A cura di*  
**Daniela Piana**

*Con il contributo di:*

**Aurelio Bruzzo**  
*Università degli Studi di Ferrara*

**Fabio Cassibba**  
*Università degli Studi di Parma*

**Luigi Foffani**  
*Università degli Studi di Modena  
e Reggio Emilia*

**Andrea Renda**  
*Università Cattolica del Sacro Cuore,  
sede di Piacenza*

**Emanuela Stefani**  
*Direttore CRUI*

*Con la partecipazione di*

**Paolo Calvano**  
*Regione Emilia-Romagna*

**Ferruccio Resta**  
*Presidente  
Conferenza dei Rettori  
delle Università Italiane*

**Roberto Aponte**  
*Presidente vicario  
Corte d'Appello di Bologna*

**Ignazio De Francisci**  
*Procuratore generale di Bologna*

*Justice-ER* è un progetto promosso dalla Regione Emilia-Romagna e basato su un partenariato con gli uffici giudiziari del distretto della Corte di appello di Bologna, le università emiliano romagnole e la Fondazione CRUI, con l'intento di migliorare i servizi della giustizia per cittadini e imprese potenziando la conoscenza e l'innovazione e favorendo lo sviluppo organizzativo e tecnologico delle istituzioni.

*Justice-ER* integra formazione, ricerca e terza missione attraverso la realizzazione di tre anni di attività di ricerca applicata svolta in situ negli uffici giudiziari da parte di borsiste e borsisti junior, neo laureati in discipline giuridiche, sociologiche, politologiche, economiche, con l'obiettivo di rilevare problemi e margini di miglioramento organizzativo e funzionale, di ideare proposte di miglioramento e individuare insieme agli uffici giudiziari metodi di verifica di tali idee attraverso una applicazione con fieldwork.

**Il futuro della giustizia  
si costruisce insieme**

*Justice-ER mi ha permesso di conoscermi meglio, Justice-ER mi ha permesso di costruire per un mondo migliore.*

**Borsista Justice-ER**

*Justice-ER è un programma finalizzato a far sì che la scienza parli alle istituzioni del sistema "giustizia" per fare dei passi avanti e per porre le basi di una giustizia futura di qualità, per i cittadini e per le imprese del futuro.*

**Borsista Justice-ER**

# INDICE

Justice

ER

## 8 Scenario

- 8 Prefazione
- 11 Le istituzioni di Justice-ER
- 17 Coordinate europee e apprendimento orizzontale: una bussola per la ricerca

## 30 Parte A

- 30 Giustizia civile: le leve del cambiamento migliorativo fra prospettive teoriche e casi pratici
- 31 Il processo civile telematico. Prospettive e criticità
- 43 SICID in contesto: i percorsi di ricerca di JusticeER

## 52 Parte B

- 52 Giustizia penale: le leve del cambiamento migliorativo fra prospettive teoriche e casi pratici
- 54 Emergenza pandemica e processo penale telematico: stato dell'arte e futuribili
- 66 Il TIAP e i laboratori di cambiamento organizzativo

## 78 Parte C

- 78 Una questione di *governance*: la priorità acquisita dalla dimensione amministrativa nelle esperienze di ricerca
- 79 Cambiamento organizzativo: una prima valutazione della performance dei progetti in ambito giudiziario di cui al PON "Governance e Capacità istituzionale 2014-2020"
- 108 Appendice statistica
- 111 Il cambiamento organizzativo attraverso le traiettorie funzionali nel settore amministrativo e contabile
- 120 Sviluppi e prospettive fra ricerca e professionalità

## 125 Appendice

La giustizia secondo i borsisti

**Emilia-Romagna. Il futuro lo facciamo insieme.**



SCENARIO



## PREFAZIONE

*Daniela Piana*

1. *Justice-ER* è stato ideato a partire dal 2017. Per quanto attiene al ruolo degli uffici giudiziari, l'ideazione e lo sviluppo del progetto hanno visto la partecipazione dell'allora:

Presidente della  
Corte di Appello  
**Giuseppe Colonna**

Procuratore Generale  
**Ignazio de Francisci**

e, successivamente, del

Presidente Vicario  
**Roberto Aponte**

2. Ministero della giustizia,  
*Relazione informativa  
sull'attività del Dipartimento  
dell'organizzazione giudiziaria,  
del personale e dei servizi 2020*,  
presentata in occasione  
dell'inaugurazione dell'anno  
giudiziario 2021, p. 6.

Quando *Justice-ER*<sup>1</sup> fu pensato sul piano del metodo e delle prospettive, nello spettro delle possibilità che il sistema giustizia si sarebbe trovato ad affrontare e a gestire, di certo non vi era, né avrebbe potuto esserci, quella dell'emergenza pandemica.

A valle di un lungo e complesso periodo che ha cambiato moltissimo gli equilibri fra sistemi e politiche, nonché le aspettative e le cognizioni che le persone hanno e sono pronte ad adottare o promuovere nel mondo produttivo, sociale, economico in genere, il settore della giustizia appare come l'ambito dove, per molte e diverse ragioni, si individuano potenzialità di crescita e di innovazione finora largamente inesplorate o non ancora messe a fattor comune in un disegno di insieme.

Da questo punto di vista, la spinta amministrativa alla digitalizzazione, che si è registrata innanzitutto in reazione all'emergenza, ha comportato anche un'accelerazione inedita e inattesa della realizzazione di condizioni di funzionamento e del raggiungimento di obiettivi per lungo tempo prospettati e programmati, sia in merito alle dimensioni processuali, sia in merito alle dimensioni più propriamente strutturali del sistema giustizia.

Soltanto a titolo esemplificativo "dal marzo 2020 sono stati abilitati ad operare in remoto circa 9.500 unità di personale amministrativo sui sistemi amministrativi, sul registro delle notifiche penali e sulla consolle dell'assistente al processo civile telematico; nel maggio 2020 è partito il processo penale telematico [...] sono state assegnate 55.000 licenze di *office automation* per consentire a tutto il personale giustizia di effettuare collegamenti da remoto in call-conference e utilizzare strumenti di condivisione documentale"<sup>2</sup>.

L'intensità e la concentrazione temporale degli interventi, largamente da attribuirsi alla necessità emergenziale, non deve temperare la valutazione da fare sulle traiettorie della politica innovativa avviata dall'amministrazione della giustizia sia a livello periferico sia a livello centrale nella configurazione che esse hanno

acquisito negli ultimi anni. Se, infatti, come evidenzia Andrea Renda (*cf. infra*), l'obbligatorietà del processo civile telematico ha segnato uno spartiacque nel modo con cui gli uffici giudiziari si rapportano all'innovazione digitale, la tessitura delle relazioni virtuose fra procedimentalizzazione della digitalizzazione degli uffici, l'adattamento reciproco del plesso processuale e dei sistemi informativi in materia di giustizia civile, continuano ad essere spazi dove la presenza dei margini di (ri)organizzazione del lavoro lascia al responsabile del servizio, della sezione, della cancelleria, l'opportunità di avvalersi di professionalità, strumenti di monitoraggio, trasferimento di buone prassi. Si tratta di uno spazio che ha visto un'esponenziale e repentina estensione, nel momento in cui alla traiettoria della digitalizzazione si è unita quella della "remotizzazione" (avvenuta in risposta alla emergenza pandemica), di larga parte delle funzioni di cancelleria e, per la parte attinente alle udienze, delle funzioni del giudice.

Digitalizzazione e lavoro agile intrattengono certamente una relazione complessa ma fortemente irrorata di potenzialità di miglioramento, sia in ordine al principio di efficienza, sia in ordine al principio di adattabilità e di resilienza del sistema. Un'organizzazione del lavoro modulare, che preveda una forma di *decoupling* fra sede fisica e situ funzionale, va di pari passo con la possibilità di accedere al flusso documentale attraverso canali telematici che, a loro volta, sono resi fruibili anche e soprattutto dall'utilizzo del linguaggio digitale. È evidente che a fianco del potenziale cognitivo degli atti del processo, rilevabile e analizzabile con i metodi dell'informatica giuridica, della analisi semantica del discorso, della *data analytics* e delle più sofisticate forme di matematica applicata agli atti documentali digitalizzati, è altrettanto chiaro che l'organizzazione e i flussi di lavoro subiscono una revisione che ne aumenta la tracciabilità, la flessibilità e che al contempo ne mette sotto pressione la trasferibilità, in termini di competenze e *know how*.

La pandemia ha accelerato dunque due processi di trasformazione, quello digitale e quello spaziale-funzionale, la cui combinazione resta materia da esplorare. I metodi e gli strumenti approntati dalle ricerche svolte in situ attraverso il progetto *Justice-ER* costituiscono in tal senso un *repertoire* di cui avvalersi proprio per capire meglio come "governare" lo spazio organizzativo e il margine di cambiamento creatisi attraverso tali processi trasformativi. È infatti in quello spazio organizzativo, che già aveva mostrato la sua rilevanza durante il percorso che ha caratterizzato l'introduzione della innovazione tecnologica in genere e poi più propriamente del digitale nel mondo della giustizia, che trovano origine, verifica e applicazione gli strumenti e i linguaggi elaborati e messi a punto dalla ricerca *Justice-ER*.

Nelle pagine che seguono vengono presentate sia le analisi, a valere sul piano della *scholarship*, dello stato dell'arte in materia di processo civile e processo penale telematico, sia ancora la ricostruzione, che combina lo sguardo accademico alla attenzione istituzionale, della progettualità realizzata all'interno del "PON *Governance* e capacità istituzionale 2014-2020" per la parte strettamente orientata alla amministrazione della giustizia, sia strumenti e metodi concretamente elaborati nel contesto delle ottantadue micro progettualità di ricerca che si sono dispiegate nel contesto di *Justice-ER*.

I percorsi di analisi, i problemi rilevati, i processi di miglioramento che sono stati avviati e catalizzati dalla presenza di professionalità junior applicate ad attività di ricerca in situ negli uffici giudiziari vanno quindi intesi come patrimonio ad oggi disponibile nel distretto della Corte di Appello di Bologna per affrontare, avvalendosi di conoscenze scientificamente elaborate, le sfide che il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza apre alla amministrazione della giustizia. È verso quest'ultima infatti che si guarda per identificare quella infrastruttura immateriale e funzionale capace, attraverso un potente e sistematico innesto di *data governance* e *governance by data* nonché di digitalizzazione e semplificazione, di permettere a tutte le altre *policy* di meglio operare, nella certezza non solo che il contenzioso sarà gestito in tempi rispettosi dei parametri europei, ma che la fiducia del cittadino e del territorio ne sarà per questo tramite profondamente rinsaldata.

## LE ISTITUZIONI DI JUSTICE-ER

### Il contributo della Regione Emilia-Romagna a migliorare l'accesso dei cittadini ai servizi di giustizia

*Paolo Calvano - Assessore al bilancio, personale, patrimonio, riordino istituzionale*

La nostra Regione vanta da lungo tempo una tradizione di collaborazione istituzionale con il sistema di giustizia e in tal senso vanno letti i tanti interventi messi in campo fin dai primi anni 2000, interventi che hanno riguardato in particolare la messa a disposizione di spazi adeguati, gli organici e lo scambio di dati.

Nel 2018, dopo un lungo percorso di confronto tra Regione e uffici giudiziari, si è fatta progressivamente strada l'idea che, per contribuire in maniera efficace al miglioramento del sistema di giustizia regionale, occorre investire sul futuro, sull'innovazione di processo e tecnologica e sui saperi e non solo operare con logiche di *intervento-spot*.

È nato così il progetto "*Justice-ER: pratiche di giustizia e di comunità*", un progetto che ha visto concorrere - per i rispettivi ambiti di competenza - Regione, Autonomie locali, uffici giudiziari e atenei regionali e che ha reso evidente come investire in maniera integrata su diversi strumenti tra cui infrastrutture e competenze, digitale e saperi, organizzazione dei processi di lavoro e di erogazione dei servizi, consenta di dare vita ad un gioco a somma positiva, dove tutti i partecipanti conseguono benefici.

A partire da questa consapevolezza, pur non essendo la giustizia una competenza diretta dell'ente Regione, abbiamo elaborato una strategia regionale che ha trovato la sua declinazione istituzionale nel "Patto per una giustizia più efficiente, integrata, digitale e vicina ai cittadini" sottoscritto nel febbraio 2019, perché non sfugga a nessuno come tale argomento sia centrale nella vita di ognuno di noi, del nostro sistema produttivo, delle nostre autonomie territoriali.

Ed è questa centralità per il sistema regionale che ci interessa e che per noi è, e resta, dirimente.

Una giustizia efficiente ed efficace, infatti, non è solo un fattore di competitività e attrattività per le imprese e gli investimenti e oggetto in tal senso delle raccomandazioni dell'Unione Europea per l'impostazione del Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza, ma è anche tema di grande interesse per questa Regione che continua a mettere al centro della sua azione il lavoro, nonché un importante indicatore del grado di avanzamento democratico della comunità regionale, del suo sviluppo e sostenibilità e della qualità della vita economica e sociale.

In questo quadro di riferimento vanno letti quindi anche gli obiettivi di *Justice-ER*:

- costruire una comunità di pratica intorno al tema giustizia, mettendo al centro i giovani cervelli della nostra Regione con le loro competenze, i loro saperi e la loro visione;
- offrire, attraverso le evidenze delle borse di ricerca, buone prassi organizzative agli uffici giudiziari regionali al fine di sostenerli nella loro efficienza, nell'efficacia della loro azione e nell'immaginare traiettorie di sviluppo diverse;
- dare avvio ad un nuovo rapporto tra istituzioni che si caratterizza per dinamiche di condivisione e di collaborazione, per sperimentazioni di *governance* e riorganizzazione dei processi e per la capacità di individuare le potenzialità del paradigma *sharing* anche nelle amministrazioni pubbliche con l'obiettivo di migliorare i servizi offerti ai cittadini e ai territori.

Questo libro è quindi l'occasione per restituire agli addetti ai lavori e non solo, oltre alle buone prassi diagnostiche, di cambiamento e di apprendimento oggetto delle borse di ricerca promosse, il senso del progetto *Justice-ER* e del percorso fatto fin qui insieme agli uffici giudiziari della nostra Regione, gli atenei regionali e la Fondazione CRUI.

## Da progetto a metodo

*Ferruccio Resta - Presidente CRUI, Conferenza dei Rettori delle Università Italiane*

Persone, risorse, esperienza. *Justice-ER* ruota intorno a questi tre assi e nasce come progetto pilota, sperimentale, senza precedenti. Come partenariato innovativo fra istituzioni – l'università e la giustizia – anche molto diverse fra loro, fra le quali era però indispensabile creare ponti, costruire sinergie.

Una sfida che la Fondazione CRUI ha raccolto partendo in primo luogo dalle persone e dalle intelligenze presenti in entrambi i mondi. Da una parte, la disponibilità dei rappresentanti degli uffici giudiziari – a livello istituzionale come distrettuale – ad aprire spazi, sia materiali che funzionali, a una nuova forma di analisi e riflessione. Dall'altra, la sensibilità accademica che ha combinato formazione, studio comparato e osservazione della *governance* del mondo giustizia.

Indispensabile, in secondo luogo, l'investimento della Regione Emilia-Romagna sulla digitalizzazione dei servizi e sull'idea di politiche pubbliche migliorabili anche grazie ai risultati della ricerca, un punto cruciale per sostanziare gli impegni e rendere *Justice-ER* un vero trampolino di innovazione.

Infine, ma non da ultima, l'esperienza pluridecennale della Fondazione CRUI in materia di collaborazioni inter-istituzionali. Esperienza maturata non solo nel governo della complessità implicita in partenariati simili, ma anche nell'accompagnamento scientifico e interdisciplinare di processi di cambiamento e innovazione, declinati in questo frangente sulla base delle necessità del mondo della giustizia.

Su queste solide gambe la Fondazione ha spinto il progetto pilota a compiere i suoi primi passi, nella convinzione che sono il lavoro e l'apertura mentale a generare la fiducia. Fiducia imprescindibile fra persone e istituzioni che puntano a costruire il nuovo, mattone dopo mattone, su fondamenta consolidate. Fiducia che non rinnega le identità ma le compone. Fiducia che non cancella ma innova rimodellando.

E la fiducia ha pagato.

La fiducia ha fatto da collante fra persone, risorse ed esperienza, generando un laboratorio di incredibile vitalità.

Le persone che, a diverso titolo, si sono trovate nel tempo a operare nel contesto di *Justice-ER*, hanno sperimentato modalità rinnovate e interattive di comunicazione e collaborazione. Dimostrando con questo come sia non solo possibile ma auspicabile fare ricerca inter-istituzionale e formare competenze innovative. Dimostrando come l'esperienza messa a fattor comune riesca a trasformare davvero le risorse pubbliche in investimenti produttivi. Dimostrando come il ruolo di un'amministrazione regionale illuminata possa fare la differenza.

E come spesso succede nei laboratori in cui si fa ricerca di qualità, dal lavoro è emerso qualcosa di prevedibile ma inaspettato. È emerso un metodo.

Il primo segnale si è manifestato quando i borsisti hanno sottolineato come il progetto gli stesse offrendo l'opportunità di esplorare allo stesso tempo competenze e motivazione. Poi è stata la volta dell'emergenza pandemica, durante la quale si è riusciti a far sentire agli uffici giudiziari quanto il dialogo con il mondo della ricerca potesse aiutarli a pensarsi e vedersi da una prospettiva esterna, differente e istruttiva allo stesso tempo. Infine, sono arrivati i risultati delle ricerche e le conoscenze prodotte nell'ambito di *Justice-ER* e ci si è resi conto di un cambiamento totale del paradigma. Il progetto pilota era cresciuto e le solide gambe su cui si era avviato l'avevano condotto lontano. La sperimentazione aveva dato vita a un metodo che prescindeva dalle particolarità del contesto di partenza.

Quella inaugurata con *Justice-ER* è oggi a tutti gli effetti una metodologia a disposizione di tutte le istituzioni pubbliche che desiderino costruire un percorso di digitalizzazione e trasformazione dei processi lavorativi. Una metodologia di cui nel Paese si avverte un bisogno consistente, soprattutto a valle dell'emergenza epidemiologica che ha stabilito nuovi equilibri e messo a nudo ritardi sistemici da colmare rapidamente. Una metodologia che conferma la Fondazione CRUI nel suo ruolo di partner di eccellenza delle istituzioni pubbliche.

## Un incontro foriero di qualità

*Roberto Aponte - Presidente vicario della Corte di Appello di Bologna*

*Ignazio De Francisci - Procuratore Generale presso la Corte di Appello di Bologna*

Sono arrivati con il loro entusiasmo, la loro dinamicità e i saperi sviluppati nel corso degli studi universitari. Qui hanno incontrato saperi, esperienze di vita professionale e un mondo organizzativo che si sta proiettando da anni nel futuro.

*Justice-ER* è un progetto che parla di una sinergia fra istituzioni. La Regione Emilia-Romagna, innanzitutto, che ha voluto investire sulla qualità organizzativa della funzione giudiziaria nella consapevolezza che, se la giustizia funziona, allora il territorio cresce. Le università che si sono rese partecipi nelle diverse aree del distretto di un percorso in cui competenze giuridiche insieme a quelle tecnologiche, statistiche, contabili e organizzative hanno potuto essere approfondite, arricchite e rinnovate attraverso l'applicazione alle realtà degli uffici giudiziari. La Fondazione CRUI che ha creduto in questo progetto assicurandone una logica di insieme. Naturalmente gli uffici giudiziari del Distretto che hanno ospitato borsisti e borsiste e con convinta partecipazione hanno costruito una sinergia nuova anche per gli uffici stessi.

Ci sono diversi aspetti del progetto *Justice-ER* che ci hanno sorpreso per innovatività e per efficacia. Innanzitutto, la capacità di mobilitare le energie motivazionali migliori, da parte di ciascuno degli attori coinvolti. Quando i borsisti e le borsiste di *Justice-ER* sono arrivati nelle loro sedi abbiamo compreso che avrebbero non solo portato saperi ma avrebbero innescato quel processo virtuoso che consiste nel costruire un dialogo orientato alla qualità del servizio. L'apprendimento è avvenuto in modo interdipendente. Anche adesso la traccia della esperienza fatta negli uffici giudiziari mantiene una eco positiva sia sul piano delle motivazioni sia sul piano delle prassi e delle innovazioni che sono sorte e sono state testate nel corso di questi anni.

C'è un aspetto sorprendente nel progetto che ha a che vedere con la concreta verifica di quanto nel mondo della giustizia sia possibile migliorare l'organizzazione e allo stesso tempo valorizzare le competenze interne agli uffici. Spesso difettiamo di comunicazione orizzontale, presi come sono gli uffici dalle incombenze del quotidiano, cui la emergenza pandemica di questo anno ha di certo aggiunto elementi di gravità e di urgenza. Abbiamo anche scoperto quanto sapere pratico sia possibile trasmettere dagli uffici giudiziari verso le giovani

generazioni. Si è soliti parlare del mondo della giustizia anche con toni critici, ma l'esperienza fatta da *Justice-ER* dimostra quanto forte sia il nesso fra sapere, sapere fare e sapere trasmettere e questo nesso nel progetto è stato enfatizzato in modo inedito.

Certo noi stiamo vivendo un anno complesso, sia per le innovazioni di carattere organizzativo e tecnologico che abbiamo dinnanzi, sia per la ripresa delle file organizzative a valle di un periodo segnato da molte discontinuità e soprattutto da molto carico straordinario di adattamento nell'emergenza.

Riteniamo che vi sia un potenziale ancora da esplorare nell'incontro fra università giovani e giustizia proprio nella proiezione di quello che sarà il mondo giudiziario di domani.

## COORDINATE EUROPEE E APPRENDIMENTO ORIZZONTALE: UNA BUSSOLA PER LA RICERCA

Daniela Piana

### L'accesso alla giustizia

Quando nel 1999 a Tampere i paesi membri dell'Unione Europea diedero avvio al percorso che avrebbe portato alla creazione dell'Area di "Libertà, sicurezza e giustizia", il ruolo che l'Unione Europea avrebbe progressivamente giocato nel mondo della giustizia restava largamente un'inesplorata frontiera. Di fatto, se per quanto attiene alla difesa dei diritti e delle libertà fondamentali, lo spazio europeo ha sempre potuto fare riferimento ai principi e alle norme che definiscono l'architettura dell'ordinamento comunitario e l'impianto della difesa dei diritti – iscritti sia nella Carta di Nizza sia nella tradizione che si è sviluppata nel segno della CEDU – per quanto attiene all'organizzazione del sistema della giustizia e più specificatamente alle condizioni che – nel mondo dei fatti organizzativi e socio-tecnologici – si devono porre in essere affinché la giustizia offerta in risposta alla domanda di soluzione delle controversie sia di qualità, si trattava di costruire e approfondire un metodo nuovo (senza venire meno al rispetto delle differenze ordinamentali e processuali che esistono e co-esistono nell'UE).

È con questa premessa che occorre guardare quanto è accaduto successivamente in particolare con l'adozione del Programma di Stoccolma, dove l'Unione Europea ha avviato un percorso riverberatosi poi nell'adozione di diversi strumenti di politica pubblica, fra cui anche quello della definizione di standard di qualità di giustizia, nella prospettiva di rafforzare la fiducia reciproca.<sup>3</sup> Certo, l'UE non si è mossa in una prospettiva totalmente priva di precedenti e di esperienze. Già sarebbe sufficiente volgere lo sguardo a Strasburgo per rendersi conto di quanto sia stato fatto, anche congiuntamente con l'UE, dal Consiglio d'Europa, in materia di standard di qualità della giustizia e dell'organizzazione del sistema giudiziario.<sup>4</sup> La necessità di richiamare questi punti preliminari è dettata dal fatto che le prospettive aperte dalla ricerca *Justice-ER* e dalle sue molteplici applicazioni nei contesti micro-organizzativi vanno inquadrare in un orizzonte di ampio respiro, dove la questione della qualità amministrativa, organizzativa, comunicativa e tecnologica del mondo della giustizia viene ad essere prese in considerazione come *conditio sine qua non* di una effettiva, oltre che efficiente risposta dovuta al cittadino quando chiede all'istituzione giudiziaria di risolvere una controversia.

3. The Stockholm Programme  
An open and secure Europe  
serving and protecting citizens  
(europa.eu). Il programma di  
Stoccolma sancisce un nesso  
forte fra la cooperazione  
giudiziaria, la fiducia reciproca fra  
Stati e la qualità della giustizia, ivi  
promossa innanzitutto attraverso  
gli strumenti di formazione e di  
professionalità.

4. Sul punto specifico si rimanda  
a Cristina Dallara e Daniela Piana,  
Networking the Rule of Law,  
London Ashgate, 2015.

5. Si veda Antonella Meniconi, Storia della magistratura italiana, Bologna, Il Mulino, 2013 e per una prospettiva che tiene conto delle trasformazioni del sistema politico italiano Carlo Guarnieri La giustizia in Italia, Bologna, Il Mulino, 2011.

In Italia la questione della qualità della giustizia si pone, sotto questo profilo, proprio in quella congiuntura storica che si suole identificare con il 1999, da cui si può avviare il calcolo della lunga *legacy* lasciata dagli interventi susseguitesesi per dare incardinamento costituzionale e poi attuazione ed effettività al principio ad un giusto processo. Non si è trattato soltanto di agire in ottemperanza allo spirito della CEDU. È in quella congiuntura storico-politica che va inquadrata l'onda lunga di sollecitazioni endogene al sistema giustizia in materia di modernizzazione, efficientamento, estensione delle funzioni messe in capo alle funzioni direttive per quanto attiene alla garanzia della risposta in tempi congrui, prevedibili, secondo forme organizzative capaci di assicurare un servizio – esso stesso garanzia dell'effettività dell'*enforcement* di un diritto, quello al giusto processo.<sup>5</sup>

Il punto che preme qui ricordare è la natura composita degli interventi, che hanno inciso sì sul quadro delle norme, ma anche sul repertorio di politiche e strategie aventi come target processi organizzativi, modalità gestionali e l'infrastruttura di carattere tecnologico sottesa all'attuazione del principio costituzionale del buon funzionamento, qui inteso nel contesto dell'amministrazione della giustizia. Se ne riparerà nella parte C di questo lavoro.

Da allora sono trascorsi due decenni pieni. Fra le molte traiettorie di trasformazione del mondo della giustizia che ne hanno caratterizzato lo *Zeitgeist* ve ne è una che merita certamente di essere qui ricordata, essa riguarda il rapporto fra giustizia e ricerca scientifica.

L'incontro fra le istituzioni del diritto e della giustizia e le istituzioni accademiche e scientifiche è uno dei tratti distintivi del ventennio con cui si apre in Italia il XXI secolo. Dopo la valorizzazione in costituzione del diritto al giusto processo gli anni che si susseguono sono caratterizzati nelle varie sedi circondariali, distrettuali e nelle istanze centrali della *governance* giudiziaria – CSM, ministero, Corte di Cassazione – da un crescente dialogo fra ricerca e attività di innovazione organizzativa. Per molto tempo, tuttavia, manca una metrica di insieme, che detti ritmo e fasi del ciclo della conoscenza, che dalla ricerca si riflette nelle organizzazioni e che da queste seconde rivolge alla ricerca nuovi interrogativi. Nondimeno l'eredità forte di questo ventennio si qualifica per l'esistenza di forme di dialogo scientifico fra università e uffici giudiziari che, arrivate alla loro espressione di sistema nella convenzione quadro sottoscritta dal Ministero della giustizia e la CRUI nel 2016, fissa i valori comuni e gli obiettivi strategici: valorizzazione dei saperi, declinazione della ricerca in una

razionalità pratica di contesto, sussunzione delle migliori esperienze innovative in forme esemplificative di un metodo di governo del cambiamento, investimento su competenze e capacità.

Il fine ultimo di tutto ciò risiede certamente nel riconoscimento della portata archimedea della *res publica*. È perché si vuole una migliore qualità della vita sociale, economica e istituzionale che ricerca e giustizia si incontrano per trovare insieme, in un percorso aperto, le soluzioni più efficaci ai problemi che via via si trovano all'orizzonte. Se si parlava di efficienza e gestione all'inizio, oggi si aggiungono le questioni della sostenibilità ambientale, della prevenzione del rischio, della valorizzazione del benessere organizzativo, della ottimizzazione dell'uso della tecnologia digitale non come semplice risorsa, ma come catalizzatore di cambiamento.

Vi è un contributo destinato a lasciare il segno nella traiettoria dipanatasi fra diverse forme di progettualità locali nell'interfaccia fra istituzioni della ricerca e istituzioni giudiziarie, si tratta del tentativo e del progressivo affinarsi di metodi per mettere al centro delle politiche di qualità istituzionale il cittadino, i suoi bisogni e il suo potenziale di crescita economica, sociale, culturale. Un'idea che trova il suo pivot metodologico nel concetto di "accesso".<sup>6</sup>

6. Sulla tensione fra eguaglianza di accesso e sostenibilità funzionale del sistema nel settore della amministrazione della giustizia si rimanda al primo capitolo di Daniela Piana, Uguale per tutti? Bologna, Il Mulino, 2015.

Accedere alla giustizia è un diritto. Tuttavia, se questo esaurisse la questione, si potrebbe affermare senza troppe preoccupazioni che per garantire l'accesso alla giustizia è sufficiente che il diritto ad un giusto processo sia inserito fra i diritti fondamentali, quelli che le carte costituzionali presentano in uno dei loro capitoli e che le corti supreme approfondiscono nello svolgimento della loro funzione di interpreti dei diritti. Eppure, così non è. La tutela dei diritti richiede organizzazione, strategia, visione, consapevolezza delle integrazioni funzionali del sistema. La questione dell'accesso alla giustizia passa dal piano delle norme a quello delle condizioni di attuazione di queste ultime. Mettere "sotto pressione" l'accesso alla giustizia significa in qualche modo mettere sotto pressione il patto sociale che le istituzioni dello Stato di diritto sottoscrivono implicitamente con il cittadino.

Il diritto garantisce e la funzione rende reale ed effettiva tale garanzia. Fra il diritto e la funzione (rendere giustizia) intervengono diversi fattori, che hanno a che vedere con le dimensioni che trasformano il diritto all'accesso nella effettività di una risposta data ad una domanda: quella di giustizia, di prevedibilità dei modi e dei tempi di un servizio, della leggibilità dell'atto con cui il sistema giustizia comunica con cittadini e imprese, della integrazione dei dati da cui la elaborazione

di servizi deriva e viene resa possibile in tempi sostenibili e in modo trasparente e comprensibile da tutti.

La qualità del sistema “giustizia” si misura anche dal punto di vista della qualità dell’accesso al servizio. Una qualità, questa, che si lega sia alla capacità del sistema di rispondere alla domanda di giustizia sia alla capacità della domanda di meglio orientarsi rispetto alle opportunità offerte dal sistema. In altri termini, il concetto di accesso ad un servizio pubblico va inteso come una condizione necessaria per garantire un equilibrio fra domanda e offerta. Una strategia che fa perno sul concetto di accesso è una strategia che si qualifica immediatamente come tempestiva e futura, ossia in linea con gli standard oggi promossi a livello internazionale: basti pensare che l’OCSE dal 2015 ha aperto una ampia agenda di lavori tecnici e istituzionali sull’accesso alla giustizia con il titolo “*Equal access for All*” e che fa del principio dell’Agenda 2030 “*None left behind*” il suo principio cardine.<sup>7</sup>

7. <https://www.oecd.org/gov/delivering-access-to-justice-for-all.pdf>

Nelle seguenti dimensioni troviamo i punti di riferimento per tracciare il perimetro della questione:

8. Senza entrare nel merito di una vasta letteratura si noti che il concetto di sostenibilità dei tempi vuole bilanciare esigenze di qualità con esigenze di quantità, superando quindi la dicotomia disgiuntiva negativa fra la prima e la seconda che si è talvolta tematizzata in una letteratura internazionale nata negli anni '90 con un chiaro accento sull’aspetto della quantità per poi arrivare ad espandere la nozione stessa di qualità.

9. Si riprende qui una impostazione data anche all’interno dei lavori OCSE, in particolare dell’Advisory Group on Justice.

- la chiarezza e leggibilità delle procedure;
- la sostenibilità<sup>8</sup> dei tempi del servizio reso;
- la fruibilità degli spazi e delle informazioni che orientano il cittadino;
- la tempestività del processo di apprendimento (accesso per feedback);
- la disponibilità del sistema a inserirsi in un complesso plesso di interfaccia e inter-operabilità sul territorio rispetto alla *policy* dei dati.

Tutto questo si riflette nella certezza di potersi orientare e quindi porsi in modo partecipativo e consapevole dinnanzi al sistema dei servizi giuridici e di giustizia erogati sul territorio, così come sul piano aggregato si traduce nella sostenibilità di lungo periodo della ratio risorse/risultati dei processi di apprendimento del sistema giustizia insieme con tutte le altre articolazioni della *public governance*.<sup>9</sup>

## Un metodo per la res publica 5.0?

Poiché le parole contano e, con John Austin, le parole “fanno le cose”, lo stesso atto istituzionale di spostare il baricentro della discussione della qualità della giustizia da una sola questione di politica giudiziaria e ordinamentale a una più ampia questione di *public governance* rappresenta un fatto gravido di

prolifiche conseguenze. Per molto tempo, infatti, di qualità della giustizia si è teso a parlare – e a trattare – avendo come focale quella delle garanzie ordinamentali e processuali e, coerentemente, quella dell’operato del sistema delle corti. A partire dagli 2000 tuttavia questa prospettiva si è arricchita di altre dimensioni che attengono al funzionamento del servizio reso al territorio e alla comunità attraverso il sistema giustizia inteso in senso ampio. Tale spostamento di paradigma è da attribuirsi alla combinazione di molti fattori, fra loro disgiunti per genesi, ma interrelati da una forma strutturale di interdipendenza: il crescere dell’interesse per le forme extra-giudiziali e stragiudiziali delle controversie, la constatazione dell’aumento della domanda di giustizia, la non facile conciliazione fra specializzazione resa necessaria dalla complessità della normativa di riferimento e la visione di insieme che caratterizza la professionalità del giurista, l’arrivo di una trasformazione senza precedenti resa possibile dal connubio fra strumenti di matematica applicata, piattaforme telematiche e linguaggio digitale.

Il passaggio da un discorso centrato sui profili di carattere formale e processuale ad un più ampio discorso che quei profili non dimentica certamente, ma inquadra in un orizzonte a largo raggio, funzionale e improntato all’*accountability* e alla *responsiveness*, si compie innanzitutto a livello internazionale. È così che le *justice institutions* cominciano ad essere “guardate” come parte, peraltro strategica e nodale, della *public governance*, ossia quell’insieme di regole, di *hard* e *soft law*, modelli organizzativi e professionalità che sovrintendono la creazione, l’attuazione e l’*enforcement* delle regole del vivere civile, della vita economica e della società. L’amministrazione della giustizia vi svolge un ruolo fondamentale.

A fronte della digitalizzazione e della pressante domanda di una più facile leggibilità e rispondenza del mondo della *res publica* verso i bisogni dei cittadini, lo scorcio della fine del primo ventennio del XXI secolo si vede segnato da un interrogativo ricorrente: di quali saperi abbiamo bisogno per costruire, ridefinire, modificare, valorizzare le istituzioni che ci sono e quelle che verranno?

Questo interrogativo appare ancor più cruciale quando si osserva lo Stato e la pubblica amministrazione. Se, infatti, la storia occidentale moderna può dirsi essere stata foriera di una qualche istituzione di lunga durata, questa è proprio lo Stato. Dispositivo organizzativo fondato e intrinsecamente legato ad un quadro giuridico che ad esso corrisponde e che lo incardina – garantendo durevolezza e solidità – lo Stato si qualifica senza dubbio come l’invenzione

istituzionale di maggiore successo della modernità. Al di là delle variazioni sul tema, che vedono l'organizzazione statale del potere e del controllo del territorio modificarsi e adattarsi a storie e culture – tratto che potrebbe essere annoverato fra gli indicatori di solidità e di capacità adattiva – lo Stato ha mantenuto caratteristiche proprie che ne conservano il *quid* unico. E infatti le analisi comparate lo assumono come livello di analisi e come unità di comparazione. Sino a che...

Sino a che alcuni eventi, ovvero processi di cambiamento che si sono dispiegati negli ultimi decenni, hanno messo in forte discussione se non trasfigurato strutturalmente lo Stato. Molte delle architetture normative internazionali assumono lo Stato come *limen*, ossia come dispositivo che segna un “dentro” e un “fuori”, un livello di governo che si distingue dagli altri. Ma l'esperienza che si ha delle funzioni dello Stato – ad esempio giustizia, sicurezza, istruzione – appaiono sempre più segnate da uno iato fra domanda di diritti e offerta di servizi, fra richieste di riconoscimenti e di appartenenze e assegnazione di spazi legittimi o possibili. Questo iato si evidenzia in modo particolare laddove alla discrasia che emerge sempre più forte fra funzione e struttura statale si unisce la travolgente esperienza di quella che noi chiamiamo rivoluzione digitale e che, sul piano teorico, altro non è che un cambiamento del paradigma attraverso il quale le categorie fondamentali della ragione pratica e della ragione teoretica, ossia lo spazio, il tempo e la causalità, si danno e si applicano al vivere collettivo. Alcuni esempi, la validazione della base di dati su cui si attua il *ranking* internazionale delle economie (*Standard and Poor* e *Doing business*, per citarne solo alcuni) avviene attraverso metodiche che si avvalgono di internet e di combinazioni di informazioni provenienti da fonti diverse e aggregate attraverso regole e procedure codificate. Un artefatto, potremmo dire, che però ha un impatto significativo sulla vita materiale delle persone e delle imprese senza che quest'ultime siano nella posizione di potere conoscere tali metodi e i percorsi che i dati e le analisi seguono. Ancora, la mobilità per ragioni di carattere professionale obbedisce, soprattutto per le nuove generazioni, all'apertura incrementale di arborescenze di opportunità che si dispiegano ad esempio con una borsa Erasmus e poi a seguire attraverso contatti e network a volte improbabili, ancorché non impossibili. Nulla vi è di necessario e di prevedibile. Con lo stesso *modus operandi* sembra procedere l'evoluzione della normativa giuridica ormai lontana da logiche di tipo deduttivo o sistemico e sempre più permeata di logiche di carattere analogico ancorché non proporzionale e bilanciante fra principi diritti casi giurisprudenziali che fissano precedenti senza però ancorare una volta per tutte i susseguenti. È poi forse

nei settori delle politiche pubbliche che più squisitamente attengono alla funzionalità dello Stato che la trasformazione delle categorie fondamentali si fa sentire: l'introduzione dello SPID, sistema pubblico di identità digitale, prevede un'entrata in un sistema i cui gangli che rappresentano il tessuto che rappresentano il tessuto garante di una persistenza delle informazioni che "viaggiano" attraverso funzioni, servizi, settori. Inserire le informazioni richieste per un procedimento amministrativo attraverso lo schema mentale del "campo", della "tendina" significa tradurre letteralmente un'articolazione di pensiero in una struttura dettata dalla interfaccia tecnologica.

Che ne è dunque della *public governance*? E soprattutto, a fronte di questi sconfinamenti che si danno sia dall'interno che dall'esterno, quali sono i saperi di cui abbiamo bisogno per potere disegnare il futuro? O già l'indomani? Non si tratta come a volte si preconizza di pensare che vi sia una sostituzione dello Stato o della pubblica amministrazione così come la conosciamo con altre forme organizzative del potere di fare e applicare regole. Attraverso il dialogo con le istituzioni, la ricerca applicata può permettere di identificare bisogni formativi e bisogni funzionali, che scaturiscono dalla tensione creatasi dall' introduzione di un nuovo formante – quello tecnologico – nel sistema della pubblica amministrazione.

Il punto comune è quello di analizzare in che modo la tecnologia può intervenire nel sistema pubblica amministrazione creando potenziali di eguaglianza di accesso e di comprensibilità e intelligibilità di atti e decisioni, tali da indurre non solo un efficientamento del sistema, ma anche un aumento della fiducia da parte della cittadinanza. Si tratta di due azioni di ricerca applicata che si qualificano come un unicum a livello europeo. Le attività inerenti alla formazione e più in generale al consolidamento delle competenze, hanno permesso di individuare un ampio spazio ancora non interessato da strategie istituzionali nazionali aventi come obiettivo quello di offrire *on demand* percorsi di formazione, dialogo, messa in comune di buone prassi. Necessari questi percorsi alla creazione di quelle condizioni culturali di un linguaggio comune nel più ampio spazio del sistema PA – compresi gli attori che lo osservano o ne fruiscono dall'esterno.

*Facendo valere la missione che le è propria, il sistema delle università può realizzare i presupposti organizzativi per avviare azioni sperimentali di offerta di conoscenza e formazione su tematiche quali diritto e intelligenza artificiale, condizioni di sostenibilità dell'accesso ai servizi pubblici, comunicazione istituzionale e reti europee, tematiche che si configurano come tratteggianti la frontiera dello*

*sviluppo dello Stato così come si è venuto a trasformare attraverso l'incontro fra tecnologia, diritto e cultura della amministrazione.*

### Un progetto ispirato da un metodo di lavoro

*Justice-ER* raccoglie questa eredità e la mette a sistema in un ambito distrettuale, quello della Corte di Appello di Bologna, grazie al sostegno istituzionale prima ancora che materiale della Regione Emilia-Romagna e alla adesione degli atenei nelle loro espressioni collettive e apicali – CRU e CRUI.

Pensare a *Justice-ER* e volerlo raccontare oggi, dopo che è trascorso il 2020, l'anno della limitazione e del confinamento, ma anche dello sconfinamento in quella terra che solo qualche mese fa avremmo qualificato come 'la terra del probabile ma non ancora reale', come la chiama Calvino, la terra dove il digitale si mette al servizio e ci costringe al contempo a muoverci sul crinale di un cambiamento che era in *nuce* già da tempo, l'ambito dove le persone si sono trovate ad inventare modalità organizzative completamente nuove per potere continuare ad operare o forse per potere tessere il ponte verso un'organizzazione del lavoro che sarà futura, significa respirare l'aria di un cambiamento che è quello che si costruisce insieme.

Per molti anni i rapporti fra mondo della accademia e mondo della giustizia si sono dispiegati lungo il filo, prezioso, ma frammentato, della progettualità orientata alla soluzione di problemi o all'invenzione di dispositivi tecnologici specifici, spesso in funzione di supplenza funzionale di istituzioni che per ragioni svariate non erano tempestive nel dare cornice integrata al cambiamento che già germogliava negli uffici giudiziari. Si è poi parlato per tutto il ventennio di inizio secolo di mancanza di risorse, mancanza di personale, budget risicati e mancanza di investimenti. *Justice-ER* cambia il passo, cambia le categorie e prospetta un cambio di paradigma:

- i borsisti di ricerca non sono da intendersi come risorse umane in aggiunta allo staff, ma creatori di capacità, di percorsi;
- l'intervento della ricerca applicata non è una forma di "manutenzione" del sistema giustizia, ma progressivo accompagnamento ad un nuovo *modus operandi*;
- la promozione di una cultura centrata sulle persone della digitalizzazione evita il cortocircuito della prospettiva sostituiva (sostituzione fra uomo e macchina) per andare verso un'ottica di integrazione basata sulla guida consapevole.

La differenza rispetto al passato e rispetto alla vulgata di senso comune è di *genus*, non di quantità. Basti questa istantanea per dare una rappresentazione significativa di quanto accaduto e di quanto seminato, oggi già germoglio per il futuro.

La prima riunione di ricerca tenuta con i borsisti e le borsiste del primo di tre cicli si tiene a Palazzo Ranuzzi Baciocchi di Bologna, sede della Corte di Appello e della Procura Generale. Entrare e trovare attorno a quel tavolo gli occhi di chi si è appena laureato e che, curiosi, si avvicinano ad un mondo che di lì a poco comincerà ad essere il luogo di ricerca e di conoscenza di ogni giorno, è emozionante. Gli uffici giudiziari sono l'entità più complessa e al contempo più essenziale di un sistema, il sistema giustizia, che poggia su un articolato e spesso magmatico sistema di norme, di cui sono luogo e strumento di applicazione, e che si affaccia ormai da qualche anno sul paradigma di digitalizzazione e di organizzazione per modularità integrate del lavoro che chiamiamo "XXI secolo". Occorre studiarne le dinamiche operative e funzionali, nelle loro diverse articolazioni: segreterie, cancellerie, servizi e uffici dedicati alla gestione dei procedimenti contabili e amministrativi, insieme di raccordi fra le unità organizzative che corrispondono ai mondi processuali – dibattimento, sezioni GIP, Tribunale di sorveglianza, Tribunale del riesame, la lista potrebbe continuare – e, una volta analizzata la filigrana di razionalità applicate, competenze, compiti, abitudini, evincerne le criticità e le potenzialità per quello che viene chiamato cambiamento migliorativo.

La giustizia non è osservata solo con le categorie delle scienze del diritto, anche se le scienze del diritto mantengono un ruolo cardine. Esattamente come per altri settori della pubblica amministrazione interessa portare dentro al mondo della riflessione applicata sulla giustizia le scienze dell'organizzazione, della gestione, della comunicazione, la capacità di osservare con strumenti di carattere quantitativo e soprattutto con una metodologia comune che sia suscettibile di essere utilizzata, capita e verificata anche dall'esterno del progetto.

I borsisti e le borsiste del primo ciclo si muovono in una prospettiva diagnostica, scontando le difficoltà delle *premières*, apprendere a parlarsi fra atenei e uffici giudiziari, capirsi, orientarsi verso progettualità concrete, perché alla fine di questo viaggio ve ne sarà un altro, quello dell'innovazione e della progettazione di moduli che possano rispondere a criticità. È

una sfida quotidiana, con gli alti e bassi di un viaggio di scoperta. La rotta però è tracciata.

I metodi di cui avvalersi in questo contesto si attingono da una gamma di opzioni che sono rese disponibili ai borsisti e alle borsiste dal *background* interdisciplinare che sorregge la ricerca di *Justice-ER* nel suo complesso. Quattro metodologie di analisi meritano essere ricordate:

- la ricostruzione sulla base della letteratura di riferimento delle condizioni processuali e normative entro cui operano i servizi della giustizia;
- lo *shadowing* ossia la puntuale osservazione e rilevazione delle micro-attività che danno forma all'agenda quotidiana di specifici profili funzionali, giudice, cancelliere, personale tecnico;
- l'osservazione partecipante delle prassi in essere nelle unità organizzative micro, come gruppi di lavoro, cancellerie, ecc;
- la raccolta di dati quantitativi e qualitativi attraverso misurazioni e interviste.

Quando arrivano i borsisti del secondo ciclo, la gran parte della ricerca svolta in modo micro, in contesto, con un'inedita e innovativa metodologia che combina il fare con lo *shadowing*, si è già orientata a descrivere con le categorie dell'analisi delle organizzazioni complesse quanto accade in termini di funzionalità e di disfunzionalità in sedi giudiziarie diverse, site nel distretto della Corte di Appello di Bologna e che in qualche modo sono il precipitato di strumenti e forme organizzative. I borsisti del secondo ciclo entrano nel viaggio: le luci puntate sulle "leve" del cambiamento.

Il secondo ciclo dei borsisti può orientarsi verso l'ideazione di strumenti innovativi, incoraggiando o rappresentando un'opportunità di "freschezza e di giovinezza" (Aponte e De Francisci, supra) nei palazzi di giustizia. È opportuno sottolineare che quanto rappresentato in questo lavoro costituisce il quadro (*toolkit*) con cui gli uffici giudiziari, impegnati nelle progettualità organizzative che nel prossimo futuro comprenderanno sempre più forme di digitalizzazione e di ridefinizione delle routine di lavoro, saranno coadiuvati nel pensarsi come spazi e attori di cambiamento. Cominciano ad uscire le prime idee nuove, le prime forme di proposte e le energie latenti di innovazione e di creatività del personale degli uffici si mobilitano insieme a queste. *Justice-ER*

nel secondo ciclo comincia a pensarsi nel domani e lo fa andando ogni giorno nelle sedi giudiziarie, affiancando le persone, imparando da loro a fare le cose e vedendo attraverso il fare quali sono i problemi e quali sono i potenziali di miglioramento.

La storia che ne esce è intrinsecamente corale. Vi è bisogno di una corallità della cornice per cominciare a pensare all'attuazione delle innovazioni e alla loro valutazione in modo che sia possibile poi trasmetterle, radicarle, consolidarle.

È l'inizio del terzo ciclo di borse di ricerca, che si scontra con la rivoluzione dell'emergenza pandemica. È un paradosso. Nel momento in cui gli uffici vivono la loro stagione più difficile e si devono inventare modalità di organizzazione nuova, il centro del sistema nazionale comincia a investire in modo integrato e diffuso sul territorio sulla digitalizzazione delle funzionalità e sull'accompagnamento. Una rivoluzione che germoglia e i borsisti *Justice-ER* l'hanno già largamente intuita. Il terzo ciclo s'innesta sul secondo attraverso una forma di collaborazione che si chiama partecipazione critica alla formazione del quadro, con un coordinamento scientifico a valle delle loro attività che è anche una costruzione di narrativa comune: le categorie sono quelle nuove, dell'innovazione come investimento, del valore, invece che del mero costo, delle leve del cambiamento migliorativo, delle competenze latenti delle persone, della comunicazione intra organizzativa e della riflessione critica condivisa come momento di crescita. Laddove gli uffici sono in grado di attuare le progettualità più nuove cominciano già i primi lunghissimi passi nella direzione della qualità. Tanto che in alcune sedi si cominciano ad attuare i processi di moltiplicazione dei risultati, testate in una micro-unità organizzativa alcune idee vengono diffuse.

Accanto allo sforzo inedito di portare avanti la ricerca e l'innovazione in contesto senza essere fisicamente negli uffici giudiziari, la vita delle attività di ricerca applicate al processo Aemilia è in corso. Una novità assoluta, quella di pensare il processo Aemilia, che tanto significa sul piano istituzionale sociale ed economico per la Regione Emilia-Romagna, come un prisma da cui vedere da un lato le capacità degli uffici giudiziari di poter gestire un "maxi-processo" e dall'altro le dinamiche di criticità e di patologia che poco sono note al largo pubblico.

Elaborati a partire da analisi qualitative e quantitative, contestualizzate in progetti il cui design e la cui attuazione hanno visto la collaborazione fra

istituzioni locali e uffici giudiziari nella Regione Emilia-Romagna e il cui potenziale di cambiamento migliorativo è stato assicurato dal coordinamento scientifico della Fondazione CRUI e delle istituzioni accademiche, essi costituiscono un insieme di strumenti di analisi pensati per accompagnare gli uffici giudiziari nei loro percorsi di miglioramento organizzativo o di approfondimento della cultura della comunicazione e della sinergia fra servizi e funzioni.

Moltissime cose sono nate da *Justice-ER* e la più bella è quella che leggiamo nelle parole dei borsisti e delle borsiste: “*Justice* è stato un viaggio di scoperta, soprattutto di me stessa: mi sono scoperta ogni giorno”.



PARTE A



## GIUSTIZIA CIVILE LE LEVE DEL CAMBIAMENTO MIGLIORATIVO FRA PROSPETTIVE TEORICHE E CASI PRATICI

L'amministrazione della giustizia civile costituisce uno degli aspetti di un sistema politico e istituzionale che influenzano profondamente e nel lungo periodo la qualità della vita economica e sociale di un paese. È infatti attraverso di essa che trovano risposta controversie di importanza vitale per il tessuto imprenditoriale, per la qualità della vita individuale e collettiva, per la crescita e per la sostenibilità degli investimenti su capitali materiali e immateriali. Non è un caso che proprio sulla performance della giustizia civile si concentri la parte preponderante delle osservazioni europee e internazionali, così come si comprende che sia proprio nella interazione fra la giustizia civile e la professionalità del diritto che si situino quelle condizioni di contesto che incidono sull'effettività dell'impulso al miglioramento proveniente dall'innovazione tecnologica.

*Justice-ER* si occupa dei principali segmenti funzionali che attengono all'amministrazione della giustizia civile. Lo fa partendo dal presupposto che la tecnologia, gli applicativi e i sistemi informativi che nel caso specifico hanno attraversato un lungo percorso di adattamento, approfondimento, stratificazione, fino a raggiungere un punto di non ritorno nell'obbligatorietà del PCT, da soli non possono determinare, orientare appieno e in modo lineare il cambiamento. In quello snodo che risiede proprio fra l'operato del giudice, del cancelliere, dell'avvocato, e il sistema informativo si situano le variabili che sono state osservate dalle attività di ricerca, con particolare attenzione ai moduli di organizzazione del lavoro, alle routine, alle prassi. In questa parte il lettore troverà una lettura interpretativa diacronica e riflessiva sui principali fattori e le principali tappe che hanno caratterizzato la trasformazione della giustizia civile digitale e, alla luce di tale analisi, sarà "condotto" attraverso gli strumenti e i percorsi che *Justice-ER* ha elaborato attraverso la ricerca in situ sul tema del PCT. Se dunque *Justice-ER* ha svolto le ricerche negli uffici giudiziari nella piena consapevolezza dello status quo normativo e tecnologico, è vero anche che i borsisti e le borsiste hanno potuto evidenziare proprio quei margini di cambiamento migliorativo su cui possono intervenire le scelte organizzative.

## IL PROCESSO CIVILE TELEMATICO (P.C.T) TRA RAGIONI DI EFFICIENZA E PROBLEMI APPLICATIVI

Andrea Renda <sup>10</sup>

### 1. Il ruolo del p.c.t. nella digitalizzazione della giustizia civile: semplificazione vs. nuovi problemi

10. Ordinario di diritto privato nell'Università Cattolica del Sacro Cuore, sede di Piacenza. Si ringrazia l'avv. Erika Scorrano del foro di Piacenza per il contributo di idee che ha offerto.

Sono trascorsi quasi sette anni dall'entrata in vigore del processo civile telematico (p.c.t.) per effetto dell'art. 16 bis D.L. 18 ottobre 2012, n. 179 (convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2012, n. 22). Infatti, dal 30 giugno 2014 (fatto salvo il regime transitorio) l'unica forma possibile di deposito di atti e documenti da parte dei difensori delle parti precedentemente costituite e degli altri soggetti esterni è il deposito secondo modalità telematiche. Il D.L. 27 giugno 2015, n. 83 (nel testo convertito dalla L. 6 agosto 2015, n. 132) ha poi introdotto il nuovo comma 1 bis alla predetta norma, prevedendo la facoltatività del deposito telematico anche per gli atti introduttivi, salvo quelli per i quali ne è stata stabilita l'obbligatorietà. Con la locuzione "deposito telematico" ci si riferisce alla trasmissione "informatica" di atti e documenti nel processo civile da parte dei soggetti abilitati.

L'introduzione del p.c.t. ha collocato il processo in una dimensione giuridica nuova, nella quale si incontrano, integrandosi non sempre armonicamente, le discipline del codice di procedura civile, del p.c.t. e del Codice dell'Amministrazione Digitale. Sin dalla sua apparizione, il p.c.t. non ha infatti mancato di mostrare la sua ambivalenza, nel segno di una singolare dialettica tra la *policy* di semplificazione sottesa alla sua introduzione e la complicazione portata dai numerosi problemi applicativi. Se è vero che "[...] la *ratio fondamentale del processo civile telematico è quella di semplificazione degli adempimenti, ivi compresi quelli notificatori*" (Trib. Milano, 30 agosto 2019), è altrettanto vero che secondo alcuni autori esso, da strumento di semplificazione del lavoro di avvocati, magistrati e cancellieri, è divenuto occasione per l'"invenzione" di nuove ipotesi di invalidità degli atti.

All'indubbia vocazione all'efficienza che gli è propria e all'altrettanto sicuro mutamento di paradigma culturale che l'irruzione del "digitale" nel processo civile ha comportato nel ceto forense, fa così da controcanto la messe di più minute questioni indotte dal coordinamento tra le regole del p.c.t. e i principi generali del sistema processuale. Se, guardato dall'esterno e in prospettiva metagiuridica, il p.c.t. costituisce un complessivo guadagno nell'amministrazione della giustizia civile italiana, osservato dall'interno rappresenta come lo spaccato di un diritto postmoderno retto dall'ibridazione delle categorie, determinata dalla

coesistenza di molteplici fonti di produzione giuridica e dall'erosione del primato delle codificazioni. Insomma, mentre un osservatore diverso dal giurista vi scorre principalmente la leva per un incremento dell'efficienza e quindi per una migliore allocazione delle risorse (anche) economiche, oltre che per un potenziale risparmio dei tempi processuali, il teorico del diritto è chiamato a confrontarsi con i non pochi problemi che il p.c.t. pone, tra i quali spicca quello della sorte degli atti difformi dal "tipo" prescritto, sullo sfondo della difficile eterointegrazione delle norme del codice di procedura civile con quelle delle fonti speciali.

In questa sede, non si intendono sottostimare gli indubbi vantaggi portati dal p.c.t. Esso consente a operatori e uffici giudiziari di sfruttare le potenzialità della delocalizzazione e della gestione in forma dematerializzata delle diverse attività processuali, così agevolando l'attività di deposito di atti, documenti e provvedimenti nei fascicoli – evidentemente telematici – che possono essere consultati (e ai quali è possibile accedere) in ogni momento da remoto. È uno sviluppo che riguarda non solo la "macchina" dell'amministrazione della giustizia, ma anche, in maniera altrettanto diretta, la strutturazione della professione legale nonché il suo concreto *modus operandi* nel processo. Da questo punto di vista, basti pensare che l'avvocato non è più tenuto al materiale accesso in cancelleria per il deposito dei propri scritti difensivi o per l'estrazione di copia di provvedimenti, atti e documenti. È sufficiente l'accesso al fascicolo telematico per estrarre copia informatica di atti, documenti e provvedimenti o i duplicati informatici dei medesimi, salvo dire che nella gran parte dei casi il giudice chiede alle parti di depositare la c.d. copia di cortesia, onerandole così all'accesso fisico in cancelleria. Le stesse notificazioni degli atti processuali, un tempo effettuate tramite gli addetti agli uffici notificazioni e protesti (U.N.E.P.) o comunque con l'intermediazione degli agenti postali, possono oggi essere più agevolmente compiute direttamente dal difensore attraverso l'invio di un messaggio di posta elettronica certificata (d'ora in avanti, pec) al destinatario il cui indirizzo pec risulti da pubblici elenchi. È stato così eliminato almeno un doppio passaggio: quello della consegna "materiale" dell'atto da notificare dalla parte istante agli addetti U.N.E.P. e poi da questi al destinatario della notifica o ad altra persona abilitata a riceverla.

Più in generale, poi, i nuovi meccanismi propiziano l'incremento delle conoscenze informatiche in capo ai professionisti legali. La formazione di tali competenze, se da una parte richiede robusti finanziamenti (di cui quello disposto dalla Regione Emilia-Romagna con il progetto *Justice-ER*, nell'ambito del quale questo contributo si inserisce, è tra le più rilevanti esemplificazioni), dall'altra mette in moto massicci sforzi di ripensamento del sapere giuridico applicato alla

digitalizzazione e del suo insegnamento accademico. Di tali sforzi chi scrive è diretto testimone, avendo l'onore di insegnare in un Corso di Laurea magistrale in Giurisprudenza (quello della sede di Piacenza dell'Università Cattolica) che, forse unico a livello nazionale, offre un profilo quinquennale dedicato a "Diritto e innovazione digitale" ed eroga un apposito insegnamento obbligatorio di "Sistemi digitali per il processo". La crescente informatizzazione dei professionisti - va da sé - ridonda poi in un allargamento della cultura digitale anche extra-giuridica e quindi potenza *tout court* la c.d. cittadinanza digitale.

Al tempo stesso, non possono essere sottaciute le ricadute teoriche che il p.c.t. manifesta né sottovalutati i problemi nuovi che esso pone.

Sotto il profilo sistematico, in specie dal punto di vista della dogmatica degli atti processuali, il passaggio al documento digitale ha eliminato un dato fortemente caratterizzante il concetto classico di atto giuridico, cioè il suo essere "incorporato" in un supporto materiale e cartaceo. Difatti, il documento digitale ha, in linea con il documento cartaceo, l'attitudine a rappresentare, ma non è idoneo a rendere "percepibile" ciò che rappresenta e incorpora, finendo con l'essere un *quid novi* che non è né scrittura né oralità, ma una terza via tra oralità e scrittura, potenzialmente raggiungibile da tutti gli operatori in qualsiasi momento e da qualsiasi postazione. Se ciò costituisce un guadagno teorico generale, è sul piano della validità degli atti processuali che il discorso si fa più problematico. I nuovi "formalismi digitali" si aggiungono, senza sostituirli, al regime delle nullità formali e delle invalidità degli atti del codice di rito, ponendo l'esigenza di individuare dei criteri selettivi tra validità e invalidità. La possibilità di dare soluzione a questi problemi con maggiore o minore difficoltà influisce sull'effettività stessa di quella efficienza che in via generale si attribuisce al p.c.t., se è vero che la nullità degli atti depositati telematicamente, importandone l'inefficacia, frustra l'istanza di semplificazione che sta alla base del nuovo sistema. Inoltre, alcune soluzioni adottate dal legislatore sembrano obiettivamente farraginose o comunque sono perfettibili proprio in direzione di una maggiore semplificazione.

Si tratta, quindi, di affrontare i problemi nuovi nella consapevolezza che, quanto più si riesce ad affinare criteri in grado di preservare l'efficacia degli atti, tanto più si è in grado di assecondare l'efficienza sotto la cui insegna il p.c.t. è stato varato, ridimensionando così l'ambivalenza prima richiamata. L'interpretazione - per così dire - *policy-oriented*, però, da una parte esige una più mirata messa a fuoco delle specifiche esigenze di semplificazione interne al processo civile, in funzione delle quali il p.c.t. è stato introdotto, e dall'altra non può che passare

attraverso un coordinamento ragionato con le regole del codice di rito, in funzione di una messa a sistema con queste.

## 2. Le specifiche tecniche tra forma digitale e scopo.

Nel contesto appena descritto, assumono centralità le regole e specifiche tecniche – spesso di rango regolamentare – che disciplinano nel dettaglio i requisiti che il documento digitale deve avere. Tali regole istituiscono una tipizzazione formale degli atti, la quale sembra così derogare al principio di libertà delle forme posto dall'art. 121 c.p.c.

Il rispetto delle forme dell'atto telematico e, quindi, la "conformità" del deposito telematico in generale si misurano in relazione alle regole e alle specifiche di cui al D.M. 21 febbraio 2011 n. 44, ossia il *"Regolamento concernente le regole tecniche per l'adozione nel processo civile e nel processo penale, delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, in attuazione dei principi previsti dal D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, ai sensi dell'articolo 4, commi 1 e 2, del D.L. 29 dicembre 2009, n. 193, convertito nella legge 22 febbraio 2010 n. 24"*.

L'atto da depositare (in formato ".pdf" ottenuto per trasformazione di un documento testuale e privo di elementi "attivi") e gli eventuali allegati devono essere inseriti nella c.d. "busta telematica" da inviare – attraverso apposito *software* che ne consente la creazione – come allegato ad un messaggio di pec all'indirizzo telematico dell'ufficio giudiziario destinatario. Le specifiche tecniche precisano che non è possibile il deposito della copia informatica per immagine dell'atto da depositare come atto principale (ossia la scansione). La ratio della disposizione si individua nelle più ampie potenzialità offerte dal file formato secondo le modalità previste, consistenti nell'indicizzazione dell'atto per consentire ricerche al suo interno e nell'estrazione e copia di porzioni di testo da riportate in altri atti o documenti. Il file .pdf, così creato, deve essere firmato digitalmente dal soggetto che procede al deposito. C'è poi un secondo file che necessita di firma digitale al momento del deposito: si tratta di un file in formato ".xml", contenente *"[...] le informazioni strutturate nonché tutte le informazioni della nota di iscrizione a ruolo"* (art. 12, comma 1, lett. e, D.M. 21 febbraio 2011 n. 44 sulle regole tecniche) che viene generato automaticamente dal *software* utilizzato dal depositante per creare la "busta telematica". Il file .xml contiene tutte le informazioni necessarie al sistema per indirizzare il singolo deposito nel fascicolo di pertinenza all'interno del registro informatico di cancelleria o, nel caso di atto introduttivo, tutti i dati del fascicolo che verrà generato in seguito all'accettazione da parte del cancelliere.

A questo proposito, giova ricordare che quando il difensore si trova a depositare un atto o un documento all'interno di un fascicolo telematico che già esiste (ci si riferisce al deposito di un atto endoprocedimentale e non al deposito che coincide con l'iscrizione a ruolo), non gli è consentito il semplice *upload* all'interno del fascicolo. L'interessato, infatti, deve procedere alla trasmissione dell'atto o del documento ai competenti uffici attraverso l'apposito *software* che, con la creazione e la trasmissione della busta telematica, permetterà il deposito con l'invio di un messaggio pec, rendendo così indispensabile l'attività del cancelliere anche per l'inserimento nel fascicolo telematico degli atti endoprocedimentali.

Il deposito è accettato solo se il soggetto depositante risulta nel Registro Generale degli Indirizzi Elettronici (ReGIndE), gestito dal Ministero della giustizia. Si tratta di un registro che contiene i dati identificativi nonché l'indirizzo pec dei soggetti abilitati esterni (soggetti appartenenti a un ente pubblico, professionisti iscritti in albi ed elenchi istituiti con legge, ausiliari del giudice). A seguito dell'invio del messaggio di pec relativo ad un deposito, il mittente riceverà dal dominio "giustizia":

1. la *Ricevuta di Avvenuta Accettazione (RdA)*, è la pec che attesta che l'invio è stato accettato dal sistema per l'inoltro all'ufficio destinatario;
2. la *Ricevuta di Avvenuta Consegna (RdAC)*. La data e l'ora della RdAC certificano il momento della trasmissione dell'atto ai fini della verifica del rispetto dei termini processuali; la ricezione della seconda pec, come si suol dire, "salva il deposito";
3. *l'esito controlli automatici*, è la pec che comunica l'esito delle verifiche formali del messaggio e della busta telematica;
4. *l'accettazione*, è la pec che attesta se il deposito è stato "accettato" o meno da parte della cancelleria, che materialmente procederà poi all'inserimento dell'atto nel fascicolo telematico.

È possibile che questo meccanismo – evidentemente poco "snello" – non consenta ai soggetti del processo (diversi dal depositante) di prendere visione dell'atto depositato il giorno stesso del deposito. Ciò è quanto accade quando il deposito viene "accettato" da parte della cancelleria non contestualmente ma solo a distanza di alcuni giorni, così incidendo sulla possibilità dei soggetti medesimi di fruire per intero dei termini loro assegnati per il compimento delle successive attività processuali. È pure possibile che il deposito non si perfezioni a causa di un errore nel deposito stesso o nell'atto, imputabile (come non) alla parte, non rimediabile

dal sistema informatico e non bypassabile da parte del cancelliere. Le più recenti circolari ministeriali in materia hanno chiarito la necessità di accettare sempre il deposito, salvi i casi di errori cc.dd. fatali (è l'ipotesi della busta telematica priva dell'atto principale da depositare). Pertanto, anche un atto formato digitalmente in violazione delle specifiche tecniche potrebbe trovare comunque ingresso nel fascicolo processuale telematico e risultare così potenzialmente idoneo a produrre il risultato per il quale è stato compiuto.

Per orientarsi al riguardo, conviene prendere le mosse dal rilievo – ricavabile dagli artt. 121, 131, comma 2, e 156 c.p.c. – per cui la modulazione contenutistico-formale va letta e giustificata rispetto ai fini che l'atto è preordinato a raggiungere nel processo. L'atto processuale telematico, al pari di quello analogico, ha lo scopo di consentire lo svolgimento del processo e l'esercizio del diritto di difesa. La forma dell'atto non è un requisito autoreferenziale, ma uno strumento per il raggiungimento dello scopo obiettivo dell'atto (secondo il c.d. principio della strumentalità delle forme), ossia per il miglior assolvimento della funzione pratica dell'atto. Data questa premessa, si può convenire che si debba evitare il rischio di un approccio insensibile alle esigenze di conservazione degli atti del processo “non conformi” ma comunque utili allo scopo, che finisca per interpretare e applicare le norme non a tutela delle esigenze per le quali la forma è stata prescritta, ma a sostegno di una tendenza meramente formalistica, la quale va con vigore rifiutata. Da questo punto di vista, allora, volendo procedere a qualche esemplificazione, non potrà ritenersi invalido l'atto privo della sottoscrizione del difensore che abbia, però, autenticato la procura alle liti posta a margine dell'atto medesimo. Per contro, non potrà essere messa in discussione la nullità, proprio per inosservanza di forme indispensabili al raggiungimento dello scopo, del deposito (*scilicet*, di un atto diverso da quello introduttivo) effettuato con modalità non telematiche, perché non garantisce ai soggetti del processo l'accessibilità da remoto agli atti e ai documenti in questione, così inficiando l'esercizio delle attività difensive e la garanzia del giusto processo: ben potrà (e dovrà) il cancelliere rifiutare il deposito effettuato in modalità cartacea. Con riguardo, poi, al deposito di un atto giudiziario in .pdf “immagine” (ottenuto per scansione del testo stampato) anziché in .pdf “testuale” (ottenuto per conversione dall'editor di testo), è vero che si tratta di un atto comunque in grado di procurare la conoscenza del giudice e degli altri soggetti del processo, ma è pure vero che lo scopo delle regole del p.c.t. è ben più specifico di quello di far sì che l'atto sia conoscibile dal giudice e dalle parti e che, in particolare, la prescrizione del formato .pdf testuale ha lo scopo di rendere il medesimo liberamente navigabile o comunque di consentire il pieno utilizzo degli elementi dell'atto.

Se ciò è esatto, ne discende che la sua redazione in formati diversi da quelli previsti fa sì che l'atto non sia idoneo a raggiungere il proprio scopo "digitale", così da imporre la conclusione della sua nullità ai sensi dell'art. 156, comma 2, c.p.c.

In sostanza, se da un lato la forma dell'atto coincide con tutti gli elementi rilevanti per la sua formazione ed estrinsecazione, dall'altro essa è lo strumento per la realizzazione dello scopo processuale: di qui la necessità di sceverare, dall'insieme degli elementi rilevanti per la formazione del documento, il sottoinsieme di quelli idonei ad incidere sull'ordine del processo e sulla possibilità di esercizio dei diritti e dei poteri dei soggetti dello stesso. Pertanto, considerando che la normativa di cui al già richiamato D.L. n. 179/2012 non prevede espressamente la sanzione della nullità per gli atti formati in violazione delle regole di settore, l'invalidità dovrebbe ragionevolmente conseguire a un giudizio di indispensabilità del requisito formale rispetto allo scopo da raggiungere, ai sensi dell'art. 156, comma 2, c.p.c., inglobando nello scopo quello specifico perseguito dalla regola che prescrive l'onere di "forma digitale". Come chiarito dalla giurisprudenza, scopo dell'atto telematico "[...] non è soltanto quello di creare una presa di contatto tra l'ufficio giudiziario e il depositante, ma anche quello di veicolare le richieste della parte al giudice al fine di sollecitare la sua decisione, mediante un supporto smaterializzato e decentralizzato che consenta, da un lato, un più rapido ed immediato accesso agli atti e documenti del processo per il giudice e per le parti e, dall'altro, una diversa e più efficiente ed economica gestione dello scambio di dati e informazioni in ambito processuale rispetto al supporto cartaceo, nell'ottica di favorire la progressiva dematerializzazione del fascicolo cartaceo, per le ragioni di economia processuale e di ragionevole durata del processo cui è ispirato il P.C.T." (il principio, espresso da Trib. Vasto, 15 aprile 2016, è stato ripreso da ultimo da Corte di Appello Roma, 16 giugno 2020 n. 1285).

Queste argomentazioni, idonee a dare un'adeguata soluzione ai problemi sorti nella casistica, oltre a discendere dalla corretta lettura dell'art. 156 c.p.c. derivano dalla necessaria valorizzazione del principio di effettività della tutela giurisdizionale. Tale principio trova magistrale espressione in un passaggio della motivazione della sentenza della Corte Costituzionale del 14 ottobre 1986 n. 220, da ultimo riproposto dalla Suprema Corte con la pronuncia del 5 febbraio 2021 n. 2832, in cui si osserva che "Il giusto processo civile viene celebrato non già per sfociare in pronunce procedurali che non coinvolgono i rapporti sostanziali delle parti che vi partecipano — siano esse attori o convenuti — ma per rendere pronuncia di merito rescrivendo chi ha ragione e chi ha torto". Ciò, detto in altri termini, significa che "[...] le disposizioni processuali non

*sono fine a se stesse, ma funzionali alla miglior qualità della decisione di merito” (Trib. Roma, 18 luglio 2019).*

Se i criteri qui suggeriti fossero sufficientemente assimilati dagli operatori, si eviterebbero anche prassi diseconomiche. Ci si riferisce al fatto che l’idea che un deposito possa essere rigettato porta non di rado i difensori al compimento di formalità inutili e ridondanti. Si pensi, ad esempio, all’apposizione della firma digitale ai documenti allegati all’atto principale che, in quanto allegati semplici, non necessiterebbero di alcuna sottoscrizione. La firma digitale aumenta il peso della busta telematica e, di conseguenza, richiede un maggiore spazio di archiviazione sui sistemi del dominio giustizia; senza considerare la necessità di utilizzo di una connessione maggiore (e, quindi, di maggior tempo) tanto ai fini del deposito, quanto da parte di chi debba effettuare il *download* degli allegati firmati per archivarli o prenderne anche solo visione.

La non facile convivenza tra digitalizzazione e processo è testimoniata, peraltro, da numerose altre questioni sulle quali si è discusso di recente e alle quali in questa sede è possibile fare solo un cenno. Così, sempre a testimonianza dell’importanza delle specifiche tecniche nel sistema delle fonti del processo telematico, la stessa Suprema Corte è stata chiamata a pronunciarsi, financo a Sezioni Unite, sugli aspetti tecnici della firma degli atti. In particolare, con sentenza del 27 aprile 2018 n. 10266 le Sezioni Unite, a fronte del rilievo del collegio remittente secondo il quale sarebbe valida solo la firma digitale in “.p7m”, hanno ritenuto valide tanto questa estensione quanto quella in “.pdf” (in sostanza, sia la firma in CAdES che quella in PAdES). Inoltre, la Cassazione ha focalizzato la propria attenzione sul tema delle notificazioni telematiche, questa volta occupandosi degli indirizzi pec risultanti da pubblici elenchi e sui limiti al relativo utilizzo. In particolare, con ordinanza del 27 settembre 2019, n. 24160 la Suprema Corte ha dapprima ritenuto inidonei alla produzione degli effetti in tema di notifiche telematiche gli indirizzi pec estratti dall’Indice Nazionale degli indirizzi di posta elettronica certificata (INI-PEC), per poi tornare sui suoi passi e uniformarsi – nelle successive pronunce – al proprio precedente del 2018 (Cass. SS.UU. 28 settembre 2018, n. 23620), che afferma l’utilizzabilità e la conseguente validità degli indirizzi pec estratti tanto dal ReGInD, quanto dal registro INI-PEC, essendo entrambi pubblici elenchi. Ciò con la condivisibile motivazione secondo la quale nessuna norma sancisce un privilegio di esclusività del ReGInD rispetto agli altri, a fronte del fatto che ambedue i registri sono tenuti da un organo centrale dello Stato (il Ministero della giustizia per il ReGInD e il Ministero dello sviluppo economico per il Registro INI-PEC) e gli Ordini professionali sono chiamati ad aggiornare entrambi.

Quanto sin qui osservato dovrebbe aver messo in evidenza luci e ombre del p.c.t., attraverso l'analisi di alcuni profili che i professionisti di settore hanno solo in parte "metabolizzato". Nel complesso, però, si può dire che all'emergere di numerosi problemi applicativi è corrisposta una forte predisposizione a risolverli in capo a tutti gli operatori coinvolti, attraverso circolari, pronunce giurisprudenziali e interventi normativi di correzione.

### 3. Il p.c.t. in Cassazione

La "rivoluzione digitale" applicata al processo, che ha già fatto il suo ingresso negli uffici giudiziari di tribunali e corti d'appello, è destinata ad approdare negli uffici del giudice di pace e della Suprema Corte di Cassazione, nei quali anche non sarà scevra di nuovi problemi.

Lo scorso 15 ottobre 2020 è stato firmato un protocollo d'intesa tra la Corte Suprema di Cassazione, la Procura Generale presso la Corte di Cassazione, l'Avvocatura dello Stato e il Consiglio Nazionale Forense "per la digitalizzazione degli atti nei processi civili davanti alla Corte di Cassazione". Il protocollo è stato approvato all'esito di un percorso, avviato ormai da tempo tra i soggetti istituzionalmente coinvolti, finalizzato all'introduzione del processo civile telematico nei giudizi davanti alla Suprema Corte attraverso l'adozione del decreto ai sensi dell'art. 16 bis, comma 6, del già richiamato D.L. n. 179/2012, con il quale il Ministero della giustizia accerterà la funzionalità dei servizi di comunicazione e, quindi, l'idoneità delle attrezzature informatiche per il deposito degli atti con modalità telematiche. Il richiamato comma 6 dell'art. 16 bis dispone, infatti, che l'emanazione del decreto del Ministero della giustizia in parola, ricognitivo dell'adeguatezza delle infrastrutture informatiche, ha lo scopo di introdurre l'obbligo di deposito in via esclusivamente telematica degli atti successivi alla costituzione delle parti negli uffici giudiziari diversi dai tribunali. Il protocollo d'intesa, invece, ha optato per una strada – almeno all'inizio – diversa. Per favorire l'avvio del processo civile telematico è stato deciso che la Cancelleria della Suprema Corte inviti i difensori a trasmettere copia telematica di tutti gli atti processuali del giudizio di Cassazione, già depositati in cartaceo nelle forme ordinarie (ricorso, controricorso, nota di deposito ex art. 372, comma 2, c.p.c., provvedimento impugnato), mediante invio dal proprio indirizzo pec risultante da ReGInD all'indirizzo di posta elettronica certificata della singola Sezione della Corte di Cassazione.

Il protocollo del 15 ottobre è stato già oggetto di integrazioni, siglate in data 27 ottobre e 18 novembre 2020, che si sono rese necessarie per regolamentare

L'attività giurisdizionale e il deposito degli atti nella fase dell'emergenza epidemologica da Covid-19, andando ad ampliare il novero degli atti che i difensori possono trasmettere telematicamente a mezzo pec. Tutti i difensori, compresa l'Avvocatura dello Stato, sono stati autorizzati a trasmettere alle cancellerie della Suprema Corte, alle segreterie della Procura Generale e alle controparti processuali anche le memorie difensive da depositarsi *ex artt.* 378, 380 bis e 380 ter c.p.c. Si tratta, all'evidenza, delle trasmissioni documentali idonee a rendere disponibili gli atti del giudizio in via telematica anche per i collegamenti da remoto alle camere di consiglio da parte dei magistrati, e non del deposito di atti e documenti con modalità telematiche in senso stretto in un fascicolo telematico. Appare appena il caso di evidenziare, infatti, che l'integrazione del protocollo per la gestione emergenziale del procedimento in Cassazione, consentendo la trasmissione di un atto processuale informatico "nativo" sottoscritto digitalmente, si è da subito scontrata con l'assenza di un fascicolo informatico presso le Cancellerie della Suprema Corte. Ciò ha sollevato la questione della validità processuale delle copie analogiche estratte dagli originali informatici trasmessi, ma prive di attestazione di conformità, evidentemente estratte per l'inserimento nel fascicolo cartaceo.

Per quanto il decreto ai sensi dell'art. 16 *bis*, comma 6, del D.L. 18 ottobre 2012 n. 179 non sia stato ancora adottato, nel solco della riforma tracciata dal protocollo d'intesa si è inserito il decreto del 27 gennaio 2021 del Direttore Generale dei Sistemi Informativi Automatizzati del Ministero della giustizia, pubblicato in G.U. n. 22 del 28 gennaio 2021. Quest'ultimo, nell'accertare l'installazione e l'idoneità delle attrezzature informatiche presso la Corte Suprema di Cassazione, consente adesso, a partire dal 31 marzo 2021, il deposito telematico facoltativo a valore legale degli atti processuali e dei documenti da parte dei difensori in Cassazione.

L'adozione del provvedimento è stata dettata da quel regime emergenziale del processo civile, derivante dalla pandemia da Covid-19, che ha generalizzato il deposito telematico di atti e documenti, anche dinanzi ai tribunali e alle corti d'appello (si pensi – tra gli altri – al deposito di note per la trattazione scritta dell'udienza, che hanno sostituito le udienze in presenza e ridotto quelle da remoto, o alla possibilità di richiedere l'apposizione della formula esecutiva telematica dei provvedimenti che viene ora rilasciata telematicamente). Ebbene, l'art. 221, comma 5, D.L. 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni nella L. 17 luglio 2020, n. 77, ha statuito che *"Nei procedimenti civili innanzi alla Corte di cassazione, il deposito degli atti e dei documenti da parte degli avvocati può*

*avvenire in modalità telematica nel rispetto della normativa, anche regolamentare, concernente la sottoscrizione, la trasmissione e la ricezione dei documenti informatici [...]". Il legislatore non obbliga le parti al deposito di atti e documenti in modalità telematica, ma ne ha reso possibile il deposito con le modalità telematiche. Resta, quindi, ferma la facoltà di procedere al deposito degli atti in modalità analogica.*

Dal coordinamento tra il protocollo d'intesa (nella versione consolidata al 18 novembre 2020) e la norma dettata dal regime emergenziale che ha consentito il deposito telematico degli atti e dei documenti in Cassazione discende che:

- le parti saranno invitate a trasmettere le copie informatiche degli atti processuali e dei provvedimenti già depositati in cartaceo prima del 31 marzo 2021 solo a mezzo pec ai sensi del protocollo (e non avvalendosi degli strumenti del processo telematico);
- essendo rimasta ferma la possibilità di procedere anche successivamente al 31 marzo 2021 al deposito degli atti in modalità cartacea, le parti saranno invitate a trasmettere a mezzo pec ai sensi del protocollo (e non avvalendosi degli strumenti del processo telematico) le copie informatiche degli atti processuali e dei provvedimenti che depositeranno in cartaceo anche successivamente al 31 marzo 2021;
- le parti potranno avvalersi degli strumenti del processo civile telematico e depositare telematicamente atti e memorie: in tal caso la trasmissione documentale a mezzo pec ai sensi del protocollo sarà evidentemente superflua.

Ne consegue, in ogni caso, che le cancellerie della Corte di Cassazione potranno gestire il fascicolo processuale in modalità telematica – vuoi perché copia informatica degli atti sarà trasmessa ai sensi del protocollo, vuoi perché le parti procederanno al deposito telematico in via diretta – con un deciso miglioramento in termini di qualità e durata dei processi.

Allo stato, la vigenza della normativa sui depositi telematici dinanzi alla Suprema Corte è legata al termine del 30 aprile 2021, salvo proroghe che potrebbero rendersi necessarie alla luce dell'emergenza pandemica. Invero, sorprende che il legislatore non abbia ancora adottato il decreto ai sensi dell'art. 16 bis, comma

6, D.L. 18 ottobre 2012 n. 179 per consentire l'adozione in pianta stabile del processo civile telematico innanzi alla Corte di Cassazione.

Come è stato efficacemente notato, il processo in Cassazione si sarebbe prestato, più di altri, all'introduzione del p.c.t. sin dall'origine. Si pensi al principio di autosufficienza del ricorso, in forza del quale l'atto è chiamato a esaurire i contenuti dell'impugnativa con richiami ad atti e documenti rilevanti dei precedenti gradi del giudizio già al suo interno: si tratta di un formalismo che rende oltremodo necessaria l'introduzione del processo telematico in via definitiva.

Poiché ciò non è avvenuto, la legislazione emergenziale potrebbe dare l'occasione per l'estensione in pianta stabile delle regole sulle forme telematiche innanzi al giudice di legittimità, uniformando così le realtà del procedimento di merito e di quello innanzi alla Corte di Cassazione. Dopotutto, era nelle intenzioni dei sottoscrittori del protocollo d'intesa che, a partire dall'aprile 2021, entrasse in vigore l'obbligatorietà del deposito telematico degli atti introduttivi del giudizio di Cassazione.

## Bibliografia essenziale

BONAFINE A. L., *Annotazioni sullo scopo dell'atto processuale e la sua essenza: tra insegnamenti tramandati e nuove pressanti esigenze*, aprile 2018, in <https://www.judicium.it/annotazioni-sullo-scopo-dellatto-processuale-la-sua-essenza-insegnamenti-tramandati-nuove-pressanti-esigenze/>

BRUNELLI B., *Misure minime di sicurezza per gli atti processuali digitali*, in *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, fasc. 2, 2017, 511 ss.

BRUNELLI B., *Gli indirizzi virtuali qualificati per le notificazioni telematiche secondo la Cassazione*, in *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, fasc. 3, 2019, 1039 ss.

CECCHIELLA C., *Trattazione scritta, a distanza, digitalizzazione degli atti: cosa resterà nel processo civile dell'emergenza epidemiologica*, in <https://www.questionegiustizia.it/data/doc/2801/cecchella-emergenzaeprocciv.pdf>

EUROPEAN COMMISSION, *The 2020 EU Justice Scoreboard*, COM(2020) 306

FAINI F., PIETROPAOLI S., *Scienza giuridica e tecnologie informatiche*, Giappichelli, 2017

FERRARI F., *Il processo telematico alla luce delle più recenti modifiche legislative*, in *Diritto dell'Informazione e dell'Informatica*, fasc. 6, 2015, 985 ss.

OTTOBRE G., *L'irregolarità nel processo civile telematico*, in *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, fasc. 3, 2020, 1015 ss.

POLI G. G., *Il protocollo in tema di processo civile telematico in Cassazione: luci e ombre del cammino verso la digitalizzazione del giudizio di legittimità*, in *Foro it.*, fasc. 11, 2020, V, 349 ss.

RUFFINI G., *Il processo civile di fronte alla svolta telematica*, in *Riv. Dir. processuale* 4-5/2019, 973 ss.

VILLATA S. A., *Contro il neo-formalismo informatico*, in *Rivista di Diritto Processuale*, fasc. 1, 2018, 155 ss.

## SICID<sup>11</sup> IN CONTESTO: I PERCORSI DI RICERCA DI JUSTICE-ER

Daniela Piana <sup>12</sup>

11. Il SICID è il Sistema Informativo Cognizione Civile Distrettuale e costituisce il sistema di riferimento della funzionalità del processo civile telematico insieme con il Sistema Informativo per le Esecuzioni Civili Individuali e Concorsuali (SIECIC).

12. Le pagine di questa sezione sono state elaborate a partire dalle evidenze empiriche raccolte attraverso gli *expert reports* dei borsisti di ricerca. Sulla base delle osservazioni condotte, delle loro analisi e della discussione di queste ultime con gli uffici giudiziari è scaturita una descrizione di alcuni percorsi di analisi – che non intende in alcun modo dare una esaustiva visione di tutto il lavoro svolto. Il taglio descrittivo e il valore epistemico esemplificativo di quanto scritto sono da associarsi alla natura *in progress* delle ricerche.

Il percorso attraverso il quale si è dipanata l'evoluzione del p.c.t. si configura come una traiettoria a velocità differenziata, con accelerazioni e punti di arresto, contrassegnata da momenti nei quali l'adesione degli operatori all'idea di fare del p.c.t. una realtà operativa funzionante ha generato processi virtuosi di elaborazione – in contesto – di soluzioni organizzative, prassi, adattamenti. La consapevolezza di tale traiettoria ha fornito una prima ipotesi di lavoro per tutti i progetti di ricerca che si sono concentrati sul p.c.t. e sulle sue interazioni/interfacce con altri snodi importanti della PA. Sono stati individuati diversi percorsi di ricerca forieri di miglioramento o di innovazione organizzativa, in particolare nel contesto della modularità dell'operato della cancelleria civile, nel rapporto fra questa e gli uffici esterni, nel contesto della volontaria giurisdizione.

Tali percorsi e gli strumenti di analisi ad essi associati vanno interpretati e applicati tenendo come riferimento analitico quanto chiaramente illustrato in Renda (cfr. *supra*): "È uno sviluppo che riguarda non solo la "macchina" dell'amministrazione della giustizia, ma anche, in maniera altrettanto diretta, la strutturazione della professione legale nonché il suo concreto *modus operandi* nel processo".

Tale passaggio mette in rilievo l'essenziale ruolo svolto non solo dall'organizzazione in quanto tale, ma anche dalla capacità di adattamento della stessa e dall'attenzione rivolta al fatto che molto spesso i sistemi informativi comportano una ristrutturazione del modo di lavorare, insieme con una revisione del modo con cui si dovrebbe interagire con le altre istituzioni, sia quelle della giurisdizione, sia quelle del governo locale. Di qui l'importanza dei percorsi illustrati nelle schede qui inserite a completamento del testo. Esse focalizzano le variabili, le "leve" del cambiamento o del miglioramento in una prospettiva sia riorganizzativa interna sia riorganizzativa dei flussi documentali, dell'interfaccia fra unità e servizi della pubblica amministrazione.

Se si parte dalla importante questione del potenziale di interazione fra uffici giudiziari e PA, le esperienze fatte dalle ricerche in situ di *Justice-ER* ci permettono di esplorare percorsi promettenti di miglioramento. In queste riflessioni sono messe in rilievo le prospettive di analisi: *Justice-ER* ha mostrato come è

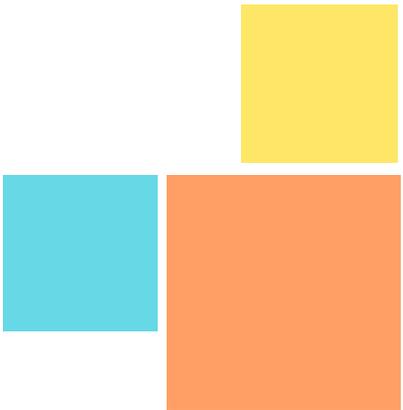
possibile osservare le prassi e le routine di lavoro all'interno degli uffici giudiziari, con quali domande esplorative operare quando si svolge ricerca applicata al sistema giustizia. Uno di questi percorsi ha condotto al cosiddetto micro-progetto "ri-justizia", attraverso il quale è stato valutato il margine di miglioramento in termini di efficienza che si genera con la digitalizzazione completa della compilazione e dell'invio dei moduli statistici all'ISTAT in particolare nel contesto del diritto della famiglia. Per lo svolgimento del percorso di ricerca è stato elaborato uno schema di raccolta dati per rilevare bisogni e gradi di soddisfazione di utenti e del personale e le eventuali proposte di miglioramento in relazione alla digitalizzazione in questo contesto. Sulla stessa direttrice, si situa il percorso orientato a verificare se il passaggio dal sistema cartaceo a quello telematico agevoli le interazioni che si instaurano quotidianamente tra la cancelleria civile e gli uffici esterni che vengono coinvolti nei vari procedimenti. Tale esplorazione ha messo in luce un margine di miglioramento significativo nelle interazioni con:

- l'Agenzia delle Entrate, per quanto riguarda le rilevazioni statistiche delle separazioni consensuali;
- l'Ufficio del pubblico ministero, per il passaggio di comunicazioni inerenti a cause nelle quali il pubblico ministero è parte;
- l'amministrazione comunale, per quanto riguarda invece le comunicazioni allo stato civile e per l'annotazione della separazione dei coniugi sull'atto di matrimonio.

Questo percorso si propone di individuare le traiettorie di miglioramento organizzativo attraverso la valorizzazione del potenziale di ottimizzazione dello scambio documentale e dei tempi di trasmissione/lavorazione attraverso la digitalizzazione. Lo strumento viene riportato in virtù del suo valore metodologico, indipendentemente dal sistema applicativo o dal sistema informativo.

Un approfondimento di tale percorso di ricerca riguarda l'impatto della inter-operabilità degli applicativi nelle interazioni fra uffici siti in diversi plessi funzionali dell'amministrazione e fra amministrazione e giustizia. Ad esempio, si è valutato il portato di ottimizzazione dei tempi nella effettuazione delle comunicazioni fra tribunale ed enti della pubblica amministrazione attraverso il diretto inserimento dei dati su una piattaforma che svolge funzioni di interfaccia.

L'analisi fatta ha permesso di evidenziare, come risultato della ricerca, l'importanza di un approccio di carattere integrato e preventivo capace di pensare in una chiave di inter-operabilità il mondo della pubblica amministrazione digitale.



La letteratura scientifica sottolinea come uno dei **fattori principali delle differenze territoriali** che tuttora esistono **in materia di efficienza nell'utilizzo dello strumento digitale** nel contesto della giustizia risiede nel fatto che i modelli attualmente in uso **derivano da soluzioni di tipo *bottom-up*** in cui le *best practices* adottate da alcuni uffici giudiziari, per risolvere determinate problematiche concrete, sono state successivamente estese al resto del territorio nazionale determinando una «polverizzazione delle prassi».

Chi osserva facendo ricerca le prassi di uso di SICID nota che il sistema consente soltanto di visualizzare lo stato del fascicolo, ma non aggiorna la lista eventi in base allo stato stesso, cosa che sarebbe molto utile per “guidare” il lavoro dei dipendenti, riducendo al minimo le possibilità di incorrere in errori di distrazione.

Ad un livello micro-organizzativo la ricerca *Justice-ER* si è concentrata sulla **qualità del *data entry* e dei dati disponibili in SICID**. Ci si è chiesto se la “lista eventi” non sia più ampia del necessario e se gli eventi concretamente utilizzati (nel senso di rilevanti per la operatività) da parte del personale siano in un numero de facto ristretto. Si è poi cercato di verificare se in caso di incertezza degli eventi utilizzati invece che utilizzare uno script cognitivo-pratico che vada alla ricerca dell’“evento” per così dire “perfetto” o ottimale (dato il contesto), non siano state sviluppate nel tempo delle prassi di “de-tournement” del problema ovvero di supplenza funzionale, in modo da restringere ex ante l’ambito di rilevazione, operatività e interazione fra applicativo e azione umana. Se così fosse si potrebbe dunque analizzare fino a che punto le prassi in uso, al di là della razionalità strutturante dell’applicativo, tendano a sviluppare forme di ottimalità sistemica o se invece siano sub-ottimali.

Ancora in relazione all'aspetto del *data entry*, la ricerca svolta in materia di utilizzo di SICID ha mostrato un margine di miglioramento nella funzionalità che attiene alla gestione delle cosiddette "schede ISTAT". L'osservazione partecipante conduce lo sguardo sull'effetto *bottleneck* nel momento in cui l'inserimento delle schede ISTAT è possibile per un solo utente alla volta il che implica che all'interno dello stesso ufficio giudiziario l'inserimento o l'aggiornamento siano atti che necessitano di una pipeline, nonostante siano caratterizzati dallo stesso tipo di gesti standard. Più in generale è parso che il potenziale del sistema informativo di cognizione distrettuale sia ancora non pienamente valorizzato e che una più forte adesione, anche motivazionale, da parte del personale, potrebbe costituire un fattore facilitante la transizione digitale in senso pieno:

“

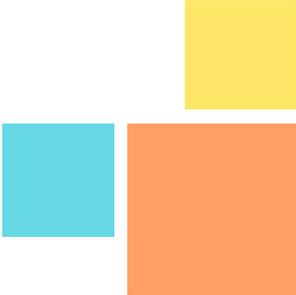
Soffermandosi sullo stato dell'arte della rivoluzione digitale della giustizia, monitorando i dati emersi attraverso un'analisi di insieme qualitativa e quantitativa, si possono accertare diverse criticità, e al tempo stesso offrire soluzioni.

”

Alcune ipotesi, da verificare *in situ*, sono state ideate e sono fortemente contraddistinte da una spinta innovativa e semplificatrice, laddove si evidenzia che ci si dovrebbe porre come obiettivo l'abbattimento di barriere fisiche, psicologiche e organizzative e che occorrerebbe facilitare l'accesso anche con una fruizione più agile dei documenti e delle informazioni.

La ricerca *Justice-ER*, che si è dedicata ad osservare le forme di interazione fra tecnologia e servizi, ha portato ad ipotizzare “**percorsi per incrementare i servizi online di accesso** e l'utilizzo di alcune app per facilitare, ad esempio, una “*smart communication*” tra il pubblico e il personale di Cancelleria del tribunale, oppure più ampiamente tra i giudici, gli avvocati ed il personale amministrativo, garantendo in questo modo anche una maggiore trasparenza”.

Molto interessante il risultato della ricerca svolta nel contesto del funzionamento della volontaria giurisdizione.



La **digitalizzazione può diventare il traino** per la conversione delle altre procedure: si potrebbe continuare con le tutele minori e passare alle amministrazioni di sostegno, annullando i tempi di ricerca dei fascicoli (che attualmente hanno un forte impatto nella cancelleria).

La ricerca condotta nelle diverse sedi giudiziarie del distretto che hanno inteso approfondire i fattori di potenziale miglioramento della giustizia civile e della amministrazione dei procedimenti di carattere non contenzioso come, ad esempio, le tutele, ha messo in luce il fatto che “La macchina giudiziaria, come qualunque altra macchina, presuppone necessariamente uniformità di funzionamento e costante manutenzione. Se anche uno solo dei meccanismi si blocca, con un effetto a cascata, il malfunzionamento si estenderà a tutto il sistema. Così accade se lo sviluppo di magistratura, avvocatura e cancellerie non segue la stessa velocità, anche i più avanzati, alla fine, dovranno adeguarsi al ritmo dei più lenti. Per concludere, non può esistere sviluppo se non è collettivo”.

Se i progetti di *Justice-ER* che si sono concentrati sul potenziale di miglioramento nella interazione fra istanze o fra servizi o ancora fra uffici hanno messo in luce quanto sia cruciale in una giustizia digitale la ottimizzazione del tempo/modus operandi all'interno del flusso documentale e della

gestione del dato, l'analisi delle routine di lavoro ha altresì evidenziato come le cancellerie possano diventare dei veri e propri laboratori di percorsi di innovazione organizzativa.

Uno dei progetti si è concentrato sull'implementazione del p.c.t. nel *locus* funzionale che si situa fra l'Ufficio protezione internazionale e gli uffici esterni, per osservare e valutare quanto l'implementazione, anche se parziale, possa aiutare alla velocizzazione del processo lavorativo che concerne maggiormente la trasmissione di atti e la comunicazione delle sentenze.

Un aspetto preso in considerazione è quello dell'organizzazione interna dell'ufficio e la correlata cultura organizzativa del personale nell'implementazione dell'utilizzo ottimale del p.c.t. nella gestione degli atti.

La ricerca *Justice-ER* ha esplorato il margine di miglioramento legato all'attitudine all'utilizzo del sistema informatico correttamente e strutturato per velocizzare e migliorare il lavoro stesso. Sul piano delle ricadute pratiche lo strumento della ricerca si è proposto di valutare come il passaggio dal registro cartaceo a quello telematico sia servito a velocizzare i tempi di lavoro. Si tratta di risultati che sono stati portati all'attenzione anche da ricerche svolte in parallelo in diversi siti organizzativi – ovvero in diversi uffici giudiziari e nelle loro rispettive cancellerie. Occorre operare per andare verso una chiara ed efficiente suddivisione dei ruoli e per un'estensione del deposito telematico a tutti gli atti endo-processuali. Bisogna anche predisporre un filtro per la stesura degli atti che rispecchi uno standard minimo di correttezza per facilitare il lavoro del cancelliere.

È indispensabile prevedere l'eliminazione del cartaceo, per passare ad un approccio più digitale ed ecosostenibile, risparmiando così sulla carta (tranne che per casi eccezionali).

Se si volesse combinare la griglia analitica che scaturisce dal saggio di Renda con le risultanze delle ricerche svolte nel contesto di *Justice-ER* l'oggetto di analisi ma anche il target del miglioramento che più si presta ad essere trasformato attraverso un intervento di ricerca validata in loco è quello del flusso decisionale e documentale.

Ne è un esempio il progetto di ricerca che si è concentrato sull'Ufficio per la liquidazione delle spese.

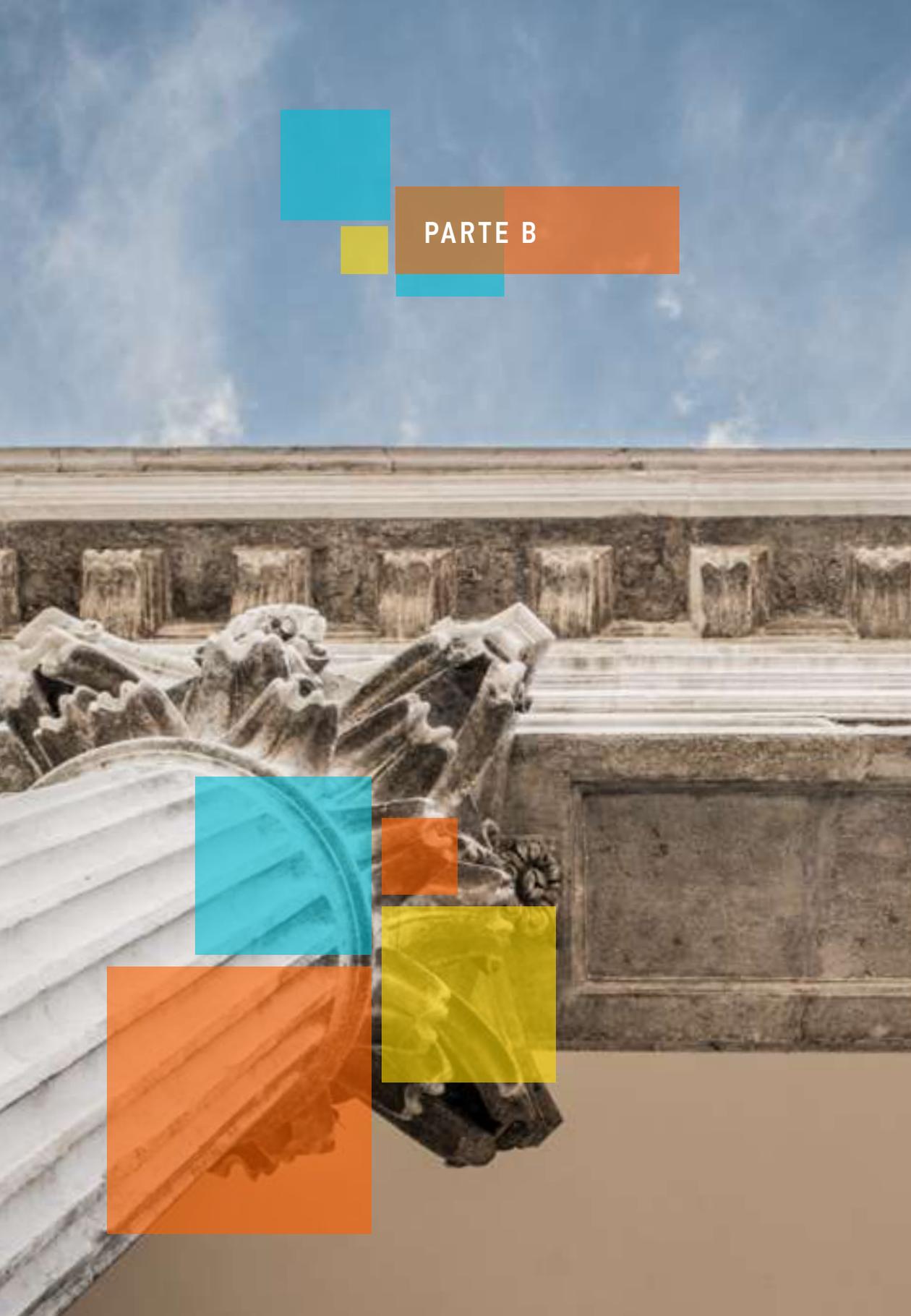


Questo strumento nasce dalla consapevolezza di come la digitalizzazione implichi un ripensamento delle procedure di lavoro. Si tratta invece di puntare lo sguardo sull'**interfaccia fra macchina e persone** ovvero fra procedure derivanti dalla digitalizzazione e prassi di lavoro. È in quello snodo che risiede il potenziale di miglioramento.

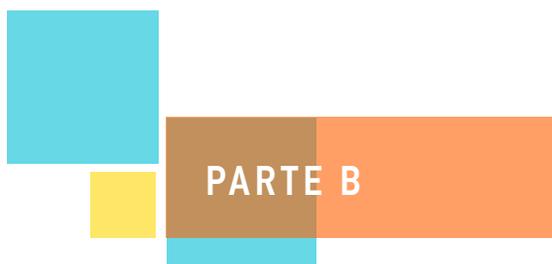
In ambito civile tale sistema è utilizzato anche per il deposito delle istanze di liquidazione connesse con il gratuito patrocinio. Infatti, a differenza della cancelleria penale, la cancelleria civile riceve tutti i documenti necessari alla liquidazione dell'istanza telematicamente, attraverso il caricamento di quest'ultimi nell'applicativo in esame. Una volta controllata la presenza di tutti i documenti richiesti, sarà sufficiente inoltrare l'istanza al magistrato relatore competente. Ci si è chiesti se una volta deciso sulla richiesta di liquidazione non debbano comunque essere stati documenti che comportano un passaggio intermedio al supporto cartaceo per poi eventualmente ritornare al supporto digitale. Ci si è quindi chiesti se non sia sul lato delle prassi o sul lato della funzionalità telematica che si possa intervenire per mantenere la omogeneità del trattamento documentale.

Stante l'attuale funzionamento del sistema informativo dell'amministrazione per la liquidazione delle spese il personale amministrativo si troverà a dover stampare la documentazione depositata dal difensore sulla piattaforma preposta al fine di poterla trasmettere al giudice relatore competente. Un percorso di ricerca per scenari potrebbe essere quello di verificare cosa

accadrebbe qualora vi fosse una possibilità di operare senza alcun passaggio al cartaceo. Il magistrato allora consulterà la documentazione nella cartella condivisa e “caricherà” all’interno il provvedimento adottato. Una simile procedura permetterebbe di non dover stampare ulteriore materiale.



PARTE B



## GIUSTIZIA PENALE LE LEVE DEL CAMBIAMENTO MIGLIORATIVO FRA PROSPETTIVE TEORICHE E CASI PRATICI

L'amministrazione della giustizia penale si affaccia alla trasformazione digitale più tardi rispetto a quanto non sia accaduto per la giustizia civile, anche se di quest'ultima ne ripercorre alcune delle dinamiche innovative. La principale riguarda l'esperienza locale di alcuni uffici giudiziari che si sono mossi lungo la traiettoria della digitalizzazione.

È nel 2016 che la Direzione Generale dei Sistemi Informativi e Automatizzati (DGSIA) del Ministero della giustizia identifica TIAP come gestore documentale nazionale. Si è trattato di un primo momento importante nell'avvio del sistema della giustizia penale verso la digitalizzazione: «L'obiettivo finale è quello di pervenire alla digitalizzazione del fascicolo attraverso la scannerizzazione – o acquisizione di file digitali – la classificazione, la codifica e l'indicizzazione dei fascicoli con possibilità di ricerca, consultazione, esportazione e stampa di interi fascicoli e/o di singoli atti».<sup>13</sup>

13. Il sistema documentale  
TIAP - tiap - CSM

Digitalizzare il processo penale non è tuttavia soltanto digitalizzarne gli atti. La rivoluzione organizzativa sottesa all'introduzione del fascicolo digitale coinvolge tutte le istanze del processo e le fasi del procedimento fino a spingersi fuori dagli uffici requirenti per giungere agli uffici giudicanti che nel procedimento svolgono parte vitale e cruciale. La digitalizzazione, ancora una volta, implica una visione di sistema, dove le diverse parti vanno orientate a costruire un modo di operare e contribuire al flusso documentale diverso. Come molto opportunamente viene evidenziato nella analisi di Fabio Salvatore Cassibba e Luigi Foffani (cfr intra) se da un lato «è persino ovvio notare che l'informaticizzazione nell'amministrazione della giustizia penale ambisce a soddisfare il principio costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione, ambendo anche a irrobustire l'efficienza nella trattazione dei fascicoli» è altrettanto importante notare che la reazione della amministrazione all'emergenza pandemica ha permesso di esplorare forme organizzative e modalità di gestione del documentale – ivi compreso gli atti endo-processuali – che oggi

necessitano di trovare un nuovo punto di equilibrio. La ricerca applicata diviene allora quantomai preziosa proprio per esplorare potenzialità di miglioramento, ma anche valutazione delle prassi efficaci ed effettive meritevoli di essere rese note trasversalmente alle sedi giudiziarie e divenire così materia di apprendimento orizzontale fra uffici.

## EMERGENZA PANDEMICA E PROCESSO PENALE TELEMATICO: STATO DELL'ARTE E FUTURIBILI

*Fabio Cassibba e Luigi Foffani*<sup>14</sup>

### 1. Progetto *Justice-ER* e processo penale al tempo della pandemia da Covid-19

14. Rispettivamente associato di Diritto processuale penale presso l'Università di Parma e ordinario di Diritto penale presso l'Università di Modena e Reggio Emilia

Obiettivo precipuo del progetto *Justice-ER* è individuare e promuovere buone prassi nell'amministrazione della giustizia (civile e penale) allo scopo di assicurare elevati standard di efficienza, in linea con le attese dell'Unione Europea, con particolare riguardo all'impiego delle tecnologie digitali e all'informatizzazione delle attività processuali. Alla base del progetto vi è la consapevolezza che riforme della normativa processuale, volte ad assicurare la ragionevole durata delle vicende giudiziarie ma non supportate da un'adeguata e virtuosa allocazione, organizzazione e gestione delle risorse, sono comunque destinate a rimanere "sulla carta".

Come noto, nell'ambito della giustizia penale, a differenza di quello civile, dove il processo civile telematico (p.c.t.) è operativo da più di un decennio, l'informatizzazione e la digitalizzazione solo assai di recente hanno subito un deciso e repentino impulso. Le tecnologie informatiche per lo svolgimento delle udienze e per il compimento di atti sono state impiegate come l'indispensabile strumento per contrastare l'emergenza pandemica da COVID-19 e contemperare i contrapposti interessi di rango costituzionale in gioco: l'indispensabile prosecuzione dell'attività giudiziaria e la tutela del diritto alla salute. D'altra parte, anche al di là dell'esigenza di contrastare la pandemia ancora in atto, era inevitabile che il processo penale, in quanto "fenomeno culturale" (CORDERO), risultasse condizionato dai mutamenti in atto nella società, tanto più se traumatici come quelli imposti dalle misure di contenimento e contrasto dell'emergenza sanitaria.

Numerosi e non sempre coordinati sono stati gli interventi novellistici del legislatore succedutisi dal marzo 2020 in poi e realizzati - giocoforza - attraverso la decretazione d'urgenza volta alla digitalizzazione e alla remotizzazione delle attività, condizione intrinseca di esistenza per il processo penale telematico (PPT). Il quadro normativo risulta davvero composito e altamente instabile, perché la normativa processuale penale emergenziale è essa stessa caratterizzata dalla provvisorietà: al momento, a seguito delle ultime innovazioni apportate in materia dal d.l. n. 44 del 2021, il relativo termine di vigenza è fissato al 31 luglio 2021, individuandosi una scadenza ragionevolmente collegata alla

fiducia verso una progressiva uscita dall'emergenza e un allentamento, se non superamento, delle misure eccezionali.

Da qui, i vincoli metodologici e contenutistici nella stesura del presente contribuito. Nella piena consapevolezza della necessaria stabilizzazione normativa degli strumenti digitali capaci di assicurare un incremento nell'efficienza dell'amministrazione della giustizia penale, con particolare riguardo al PPT, ci si limita qui a ricostruire lo stato dell'arte in materia, prospettando solo le minimali linee-guida di intervento, coerenti con gli obiettivi del progetto *Justice-ER*. D'altro canto, è lo stesso legislatore a imporre l'adozione di un simile approccio allo studioso della giustizia penale. La conferma dell'instabilità della disciplina viene dal recentissimo d.l. n. 44 del 2021, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale il 1° aprile 2021 (TONDI), che ambisce a porre rimedio alle significative criticità di funzionamento derivanti dall'introduzione del portale del processo penale telematico, immediatamente evidenziate dagli operatori e oggetto di iniziative di protesta da parte del mondo forense, oltre che di azioni giudiziarie dinanzi alla giustizia amministrativa localmente promosse.

Si tocca qui un punto nodale. La questione in gioco è, ad un tempo, normativa e pragmatica: per un verso, la regolamentazione delle significative innovazioni tecnologiche che hanno connotato il processo penale "emergenziale" dev'essere sempre rispettosa dei vincoli costituzionali che governano l'amministrazione della giustizia penale<sup>15</sup>; per l'altro, i nuovi strumenti tecnologici devono assicurare un impiego *human-friendly* e favorire l'innesto di prassi virtuose, capaci di semplificare l'adempimento dei necessari incumbenti per i soggetti del processo e per il personale amministrativo applicato agli uffici giudiziari<sup>16</sup>. Va maturata la piena consapevolezza che i malfunzionamenti del processo penale telematico non si risolvono in "disguidi" di carattere amministrativo, ma implicano concreti rischi per l'esercizio di diritti delle parti costituzionalmente protetti, come quello di accesso al giudice, e per l'effettività del contraddittorio e della funzione difensiva.

15. V. infra, § 2 e 5.

16. V. infra, § 5.

## 2. Una massiccia ondata "digitale" su un processo penale "analogico"

Nel ricostruire il quadro normativo oggi in vigore, va premesso che una prima serie di interventi nel settore della giustizia penale – coincidenti con la diffusione della pandemia in Italia – ha inciso esclusivamente sul "fattore tempo": i d.l. n. 11 e 18 del 2021 hanno procrastinato lo svolgimento di attività processuali e sospeso il decorso dei termini di prescrizione del reato e di quelli di durata delle misure custodiali nei processi in corso, senza che il legislatore bilanciassero la tutela

del diritto alla salute con la necessità di assicurare la prosecuzione dell'amministrazione della giustizia (RUGGIERI).

I successivi interventi (d.l. n. 34, 137 e 149 del 2020) – condizionati dalle prassi nel contempo adottate da diversi uffici giudiziari e dai protocolli sottoscritti fra uffici giudiziari e ordini forensi (AMODIO-CATALANO; MAZZA) – hanno, invece, implicato la costruzione di un cordone sanitario “virtuale” intorno agli atti processuali, attraverso un massiccio impiego delle tecnologie informatiche e digitali, che – con notevole impatto – si sono repentinamente abbattute su un processo penale quasi integralmente “analogico”.

In breve, l'emergenza pandemica ha “forzato” la mano prima alla prassi, poi al legislatore, essendosi ravvisato nell'impiego di tecnologie di “remotizzazione” e “digitalizzazione” del processo l'indispensabile strumento per ridurre i contatti interpersonali fra i vari operatori e fruitori della giustizia penale, potenziale veicolo d'infezione, e al contempo assicurare la necessaria continuità nell'amministrazione della giustizia penale, che indiscutibilmente rappresenta un servizio essenziale per la collettività, espressione di una delle più tipiche prerogative di un moderno Stato democratico di diritto.

Il legislatore è intervenuto incidendo su due ambiti: per un verso, si sono “remotizzate” le forme di partecipazione al processo delle parti e del giudice (trasferite in “aule virtuali”), cui ha poi fatto seguito la legittimazione per via normativa dello svolgimento da remoto anche di taluni atti d'indagine<sup>17</sup>; per l'altro, proprio sulla falsa riga dell'esperienza del “processo civile telematico”, si sono introdotte nuove modalità di deposito degli atti in via informatica/telematica<sup>18</sup>.

Tutto ciò, peraltro, ha creato evidenti frizioni con diversi principi costituzionali (art. 111 commi 2, 3 e 4 Cost.), che costituiscono altrettanti pilastri del giusto processo in una società democratica, come affermato anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo: la pubblicità delle udienze, l'esercizio di un effettivo contraddittorio, la partecipazione personale dell'imputato davanti al “suo” giudice. D'altra parte, la necessità di allestire “protocolli operativi” e di dotarsi di regolamenti del DGSIA per lo svolgimento delle attività da remoto si è posta – sin dall'inizio della pandemia – in contrasto con il principio di legalità processuale (art. 111 comma 1 Cost.), che implica la primazia della legge come fonte regolatrice del processo. Né va dimenticata l'esigenza indefettibile di tutelare, nell'ambiente informatico, informazioni e atti coperti da segreto o, quanto meno, riservati, considerando che le piattaforme su cui avviene lo svolgimento delle attività

17. V. *infra*, § 3.

18. V. *infra*, § 4.

d'indagine e delle udienze da remoto sono nella titolarità di società private, nei cui server confluisce, per l'appunto, un'enorme mole di dati relativi all'amministrazione della giustizia penale e delle persone variamente coinvolte dalla vicenda giudiziaria.

Ora, è indiscutibile che anche il processo penale debba – verrebbe da dire, finalmente <sup>19</sup> – beneficiare di un largo impiego dell'informatizzazione per numerose attività, come strumento essenziale per concorre a una più razionale ed efficiente allocazione delle risorse e, in definitiva, a una migliore amministrazione della giustizia. Del pari, è, però, indiscutibile che l'esigenza di contenere la pandemia in corso non può giustificare l'aggiramento strutturale di canoni essenziali dell'amministrazione della giustizia penale né le tecnologie informatiche applicate al processo penale possono trasformarsi in strumenti di compressione di diritti fondamentali all'interno della vicenda giudiziaria.

19. È appena il caso di notare come lo svolgimento in forma tradizionale di atti processuali penali (tanto in udienza quanto fuori udienza) strideva con il massiccio impiego di tecnologie informatiche e digitali nelle attività di ricerca e di elaborazione degli elementi di prova, sin dalla fase delle indagini preliminari, di cui il captatore informatico rappresenta solo la più recente manifestazione.

### 3. La “remotizzazione” del processo

Venendo al primo ambito di intervento del legislatore, lo svolgimento a distanza dei processi penali è stato visto come un potente strumento per fronteggiare la pandemia da Covid-19, anche al di là dell'esperienza nazionale (Relazione n. 46 del 2020 - Ufficio Massimario della Corte di Cassazione): la comparazione mostra come l'emergenza sanitaria abbia accelerato la tendenza all'informatizzazione del processo già da tempo in atto negli Stati Uniti, coinvolgendo anche i numerosi Paesi del Vecchio Continente (DELLA TORRE).

Va premesso che, dal punto di vista del sistema delle fonti, la disciplina di rango ordinario fa ampio rinvio a provvedimenti regolamentari, di competenza del direttore generale dei sistemi informativi e automatizzati del Ministero della giustizia (DGSIA), per tutto ciò che concerne le modalità tecniche e operative per la “remotizzazione” delle attività processuali.

Attualmente e sino al 31 luglio 2021, lo svolgimento a distanza dei processi penali trova la propria regolamentazione nell'art. 23 d.l. n. 137 del 2020, dovendosi distinguere, fra gli atti che possono essere compiuti da remoto, gli atti d'indagine da quelli propriamente processuali.

In estrema sintesi, quanto agli atti dell'indagine preliminare, vale il comma 2 della previsione in parola. Il pubblico ministero e la polizia giudiziaria possono avvalersi di collegamenti da remoto (individuati e regolati da un apposito provvedimento del DGSIA), per compiere atti «che richiedono la partecipazione della

persona sottoposta alle indagini, della persona offesa, del difensore, di consulenti, esperti o di altre persone, salvo che il difensore della persona sottoposta alle indagini si opponga, quando l'atto richiede la sua presenza» (comma 2). L'ampia dizione legittima il compimento da remoto non solo di atti "garantiti" (che implicano, almeno, il diritto del difensore di partecipare), ma anche di atti non garantiti, come – emblematicamente – le sommarie informazioni testimoniali che coinvolgono la persona offesa.

Quanto allo svolgimento dell'atto, le persone chiamate a parteciparvi devono essere «tempestivamente invitate a presentarsi presso l'ufficio di polizia giudiziaria più vicino al luogo di residenza, che abbia in dotazione strumenti idonei ad assicurare il collegamento da remoto». L'atto si compie alla presenza di un ufficiale o di un agente di polizia giudiziaria, previa identificazione della persona, in ogni caso secondo modalità «idonee a salvaguardarne, ove necessario, la segretezza e ad assicurare la possibilità (rectius, il diritto) per la persona sottoposta alle indagini di consultarsi riservatamente con il difensore», il quale – a sua volta – «partecipa da remoto mediante collegamento dal proprio studio, salvo che decida di essere presente nel luogo ove si trova il suo assistito». Quando il compimento di atto implica la partecipazione di detenuti (anche a titolo di cautelare) o di internati, valgono le modalità di partecipazione a distanza individuate dal comma 4, che rinvia all'art. 146-bis norme att. c.p.p., operative pure – sul medesimo presupposto dello *status detentionis* dell'imputato – per lo svolgimento dell'interrogatorio di garanzia da parte del giudice ex art. 294 c.p.p.

Quanto alle udienze, vale l'art. 23 comma 5 d.l. n. 137 del 2020. Il presupposto perché scatti lo svolgimento a distanza, mediante collegamento da remoto individuato da un apposito provvedimento del DGSIA, è che si tratti di udienze «che non richiedono la partecipazione di soggetti diversi dal pubblico ministero, dalle parti private, dai rispettivi difensori e dagli ausiliari del giudice», e sempre all'imprescindibile condizione che simili modalità siano idonee a «salvaguardare il contraddittorio e l'effettiva partecipazione delle parti». La partecipazione personale degli assistiti del difensore (quando in stato di libertà o comunque non sottoposti alla misura della custodia cautelare in carcere) avviene dalla medesima postazione da cui si collega il difensore. Quando, invece, l'indagato o l'imputato, in stato di arresto o di fermo, è detenuto in uno dei luoghi indicati dall'art. 284 comma 1 c.p.p. (camere di sicurezza dei posti di polizia), questi e il difensore possono partecipare all'udienza di convalida «da remoto anche dal più vicino ufficio della polizia giudiziaria attrezzato per la videoconferenza, quando disponibile».

Va, in ogni caso, precisato che le disposizioni appena richiamate si applicano anche all'udienza preliminare e alle udienze dibattimentali, «qualora le parti vi acconsentano»: lo svolgimento dell'udienza da remoto è stato così condizionato a una scelta abdicativa delle parti rispetto alla partecipazione personale nell'aula di udienza.

Onde assicurare l'effettività del contraddittorio nella formazione della prova e dello stesso principio di immediatezza – unanimemente ritenuta compromessa in dottrina dalla partecipazione da remoto (per tutti, MANES; MAZZA) – fra il giudice e l'elaborazione dialettica della prova in senso forte, la partecipazione da remoto resta esclusa per le udienze «nelle quali devono essere esaminati testimoni, parti, consulenti o periti», nelle udienze d'incidente probatorio, nel giudizio abbreviato» e in quelle volte alla discussione finale ex art. 523 c.p.p.

Infine, l'art. 23 comma 7 d.l. n. 137 del 2020 – quando si procede da remoto – legittima il giudice a partecipare anche da un luogo diverso dall'ufficio giudiziario. La deliberazione, in caso di decisione collegiale, è regolata, anche per i giudizi d'impugnazione, dal successivo comma 9, che ne ammette lo svolgimento da remoto<sup>20</sup>, a condizione che la deliberazione medesima segua udienze di discussione finale, in pubblica udienza o in camera di consiglio, svolte senza il ricorso a collegamento da remoto.

Una disciplina ulteriormente derogatoria vale per le udienze nei giudizi di impugnazione.

Quanto all'appello, l'art. 23-bis d.l. n. 137 del 2020, regola le forme di svolgimento delle udienze sino al 31 luglio 2021. Anzitutto, la decisione sugli appelli proposti avverso le sentenze di primo grado è, di regola, camerale non partecipata, salvo che una delle parti faccia richiesta di discussione orale o che l'imputato manifesti la volontà di comparire (comma 1)<sup>21</sup>. Con l'intento di assicurare l'effettività contraddittorio, sia pur cartolare, entro il decimo giorno precedente l'udienza, il pubblico ministero formula le conclusioni, con atto trasmesso alla cancelleria del giudice per via telematica. A sua volta, la cancelleria invia l'atto immediatamente, sempre per via telematica, ai difensori che, entro il quinto giorno antecedente l'udienza, hanno il diritto di presentare le conclusioni con atto scritto, trasmesso alla cancelleria per via telematica (comma 2). Quanto alla comparizione dell'imputato, ove detenuto valgono le forme del collegamento in video-conferenza ex art. 146-bis norme att. c.p.p.,

20. In forza del quale le deliberazioni «possono essere assunte mediante collegamenti da remoto individuati», regolati come dal consueto apposito provvedimento del DGSIA, che si considerano camera di consiglio «a tutti gli effetti di legge».

21. Ai sensi del comma 7, le medesime disposizioni si applicano, in quanto compatibili, e salve le deroghe espressamente previste, anche nei procedimenti di prevenzione previsti dagli art. 10 e 27 c.l.a.m.p. del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, e per i procedimenti di appello in sede cautelare regolati dagli art. 310 e 322-bis c.p.p.

22. Ass. app. Milano, ord. 20 gennaio 2021, in *Sistema penale*, ed. on-line del 2 marzo 2021, con nota di PICARO.

sulla cui portata – alla luce dell’art. 23-bis d.l. n. 137 del 2020 – si registrano già le prime prese di posizione della giurisprudenza di merito<sup>22</sup>. Anche in appello resta, però, garantita l’effettività del contraddittorio in senso forte nella formazione della prova e del principio di immediatezza: ove si tratti di svolgere la rinnovazione dell’istruzione dibattimentale ai sensi dell’art. 603 c.p.p., tornano ad essere operative le regole ordinarie e l’udienza si svolge in presenza delle parti e non da remoto.

Quanto, poi, al giudizio dinanzi alla Corte di cassazione, in forza dell’art. 23-bis comma d.l. n. 137 del 2020 valgono regole analoghe a quelle contemplate per il giudizio di appello a contraddittorio cartolare non partecipato (ex art. 127 e 614 c.p.p.), sempre che una delle parti private o il procuratore generale non faccia richiesta di discussione orale.

#### 4. Linee del processo penale telematico

Venendo al secondo ambito d’intervento in cui si è attuata la già evidenziata smaterializzazione delle attività, la più significativa innovazione consiste nell’introduzione di un fascicolo processuale penale telematico per il deposito degli atti da remoto attraverso l’apposito portale del PPT (regolato dal relativo provvedimento del DGSIA). Prende, così, avvio un allineamento del processo penale a quello civile quanto all’impiego di tecnologie informatiche per il deposito e la consultazione degli atti e dei fascicoli. Sul versante della dotazione di servizi informatizzati a supporto del PPT, va evidenziato come si sia attuata, e sia in corso di implementazione, l’informatizzazione dei registri della cancelleria penale. Rilievo centrale riveste il S.I.C.P. (Sistema Informativo della Cognizione Penale), composto dal Re.Ge Web (Registro Generale delle Notizie di reato), dal SIRIS e dalla Consolle del Magistrato, che consentono l’accesso alle molteplici informazioni necessarie per la trattazione dei fascicoli. Va, poi, almeno rammentato il *software* T.I.A.P. (Trattamento Informatico Atti Processuali), finalizzato alla gestione informatica del fascicolo digitale.

Va premesso che, all’indomani dell’esplosione della pandemia, il legislatore, attraverso l’art. 221 comma 11 d.l. n. 34 del 2020, aveva sì legittimato il deposito telematico di memorie e documenti, nonché delle richieste contemplate dall’art. 415-bis comma 3 c.p.p., senza, però, rendere obbligatoria tale forma di deposito. Il passaggio all’obbligatorietà del deposito telematico degli atti si è attuata solo con l’art. 24 comma 1 d.l. n. 137 del 2020 e s.m.i., che ha introdotto una disciplina speciale più rigida rispetto a quella precedentemente prevista (GIALUZ-DELLA TORRE), anch’essa “a tempo” (operativa sino al 31 luglio 2021).

23. Il deposito degli atti risulta perfezionato «al momento del rilascio della ricevuta di accettazione da parte dei sistemi ministeriali, secondo le modalità stabilite dal provvedimento», dovendosi considerare tempestivo se eseguito entro le ore 24 del giorno di scadenza.

In forza del comma 1 della previsione in parola il deposito di memorie, documenti, richieste e istanze indicate dall'art. 415-bis comma 3 c.p.p. avviene «esclusivamente mediante deposito dal portale del processo penale telematico», individuato con provvedimento del DGSIA, e secondo le modalità ivi stabilite, anche in deroga a disposizioni di legge<sup>23</sup>.

Peraltro, il comma 2 fa salva la possibilità che successivi decreti del Ministro della giustizia potranno indicare «ulteriori atti per i quali sarà reso possibile il deposito telematico».

Il deposito analogico è vincolato a ipotesi tassative: può essere autorizzato dall'autorità giudiziaria in caso di malfunzionamento certificato del portale (che, a sua volta, costituisce caso di forza maggiore per la restituzione nel termine di cui all'art. 175 c.p.p.) o «per ragioni specifiche ed eccezionali» (art. 24 comma 2-bis d.l. n. 137 del 2020). La previsione di rimedi per il caso di malfunzionamento del sistema è frutto del più recente intervento novellistico in materia (d.l. n. 44 del 2021), resosi necessario per scongiurare che proprio il malfunzionamento delle piattaforme digitali – effettivamente verificatosi in vari distretti – proseguisse a comportare effetti pregiudizievoli sulla validità degli atti processuali e, in definitiva, sull'effettività del diritto di accesso al giudice e della tutela giurisdizionale in ambito penale.

24. La previsione individua anche il formato elettronico degli atti e le modalità di forma digitale.

Infine, l'art. 24 comma 4 d.l. n. 137 del 2020 prevede che per tutti gli atti, documenti e istanze comunque denominati, diversi da quelli indicati nel relativo comma 1, è consentito il deposito «con valore legale» mediante invio dall'indirizzo di posta elettronica certificata (comma 4), effettuato presso gli indirizzi pec degli uffici giudiziari destinatari e indicati nell'apposito provvedimento del DGSIA, pubblicato nel portale dei servizi telematici<sup>24</sup>. Al fine del rispetto del termine imposto per adempiere al deposito, quest'ultimo è considerato tempestivo quando è eseguito entro la fine del giorno di scadenza. Onde assicurare certezza alla data di ricezione, per attestare il deposito degli atti dei difensori inviati a mezzo pec, la segreteria e la cancelleria degli uffici giudiziari provvedono all'annotazione nel registro della data di ricezione e a inserire l'atto nel fascicolo telematico. Per rafforzare l'esclusivo deposito nel fascicolo telematico a mezzo portale degli atti espressamente considerati il legislatore ha escluso l'invio dei medesimi atti mediante pec, che – ove fosse effettuato – non produrrebbe comunque «alcun effetto di legge» (comma 6).

Quanto alle impugnazioni, fatto salvo l'onere di rispettare gli art. 581, 582 comma 2 e 583 c.p.p., il legislatore legittima il deposito del relativo atto a mezzo pec

in forma di documento informatico, sottoscritto digitalmente (secondo le modalità indicate con provvedimento del DGSIA), e contiene la specifica indicazione degli allegati, che sono trasmessi in copia informatica per immagine, sottoscritta digitalmente dal difensore per conformità all'originale (comma 6-bis), ferme restando le tassative cause d'inammissibilità dell'impugnazione proposta in modo telematico e incorporata in un documento digitale (comma 6-sexies). La disciplina vale per tutti gli atti d'impugnazione, «comunque denominati», nonché per le opposizioni ex art. 410, 461 e 667 comma 4 c.p.p. e per i reclami previsti dalla l. n. 354 del 1975 (comma 6-quiues), con una scelta assai significativa perché supera le resistenze talvolta mostrate dalla giurisprudenza di legittimità verso la legittimazione del deposito di atti d'impugnazione a mezzo pec (GIALUZ-DELLA TORRE).

## 5. Vincoli costituzionali e prospettive future

È persino ovvio notare che l'informatizzazione nell'amministrazione della giustizia penale ambisce a soddisfare il principio costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione, nonché a irrobustire l'efficienza nella trattazione dei fascicoli. Occorre, però, al contempo evidenziare come il soddisfacimento d'intenti efficientistici non possa andare a discapito dell'effettività dei più volte rammentati principi costituzionali che governano il giusto processo penale, basato sul principio della parità delle parti di fronte al giudice e sul contraddittorio, anche nella formazione della prova, nonché sulla piena tutela del diritto di difesa dell'accusato nelle sue molteplici declinazioni implicate dall'art. 111 comma 3 Cost.

Limitandosi a considerazioni davvero minimali, qui il discorso si parcellizza, dovendo distinguere il piano dello svolgimento da remoto delle udienze da quello della informatizzazione delle attività di deposito e consultazione degli atti e dei fascicoli.

Dal primo punto di vista, è in linea con il dettato costituzionale la scelta del legislatore di escludere lo svolgimento da remoto delle udienze per esercitare il contraddittorio nella formazione della prova e, conseguentemente, lo svolgimento della discussione. Per definizione, l'udienza da remoto, attraverso piattaforme digitali, aggira l'immediatezza nel rapporto diretto fra il giudice e la prova in via di formazione e rende difficoltosa, a monte, la stessa attività dialettica di elaborazione della prova. In breve, quando è in gioco l'esame di fonti di prova dichiarativa lo svolgimento dell'udienza non può che essere caratterizzato dalla tradizionale unità di tempo e luogo, senza ammettere la remotizzazione della dialettica processuale (per tutti, MANES; MAZZA).

Tema contiguo, ma non strettamente collegato all'emergenza pandemica, è poi quello dell'ampliamento – realizzato già con la l. n. 103 del 2017 – della partecipazione a distanza dell'imputato detenuto: come ha evidenziato anche la Corte europea, un corretto bilanciamento fra la tutela della sicurezza e il diritto costituzionalmente protetto dell'imputato di partecipare personalmente all'udienza di fronte al "suo" giudice, esclude l'impiego generalizzato delle video-conferenze quando il processo si svolge nei confronti di un imputato detenuto. Il collegamento audio-video a distanza deve restare opzione eccezionale, volta a soddisfare preponderanti esigenze di sicurezza non altrimenti eliminabili (per tutti, BUZZELLI; DANIELE).

Piuttosto, l'esigenza di assicurare l'efficienza nell'amministrazione e nella stessa calendarizzazione delle udienze può implicare che, fuori dall'istruzione dibattimentale, possano essere svolte da remoto le udienze destinate alla discussione di questioni di diritto o comunque preliminari (APRATI). Aperture in tal senso sono state ipotizzate anche per l'udienza preliminare, fuori dai casi in cui occorre assumere prove dichiarative, considerata la sua funzione processuale di filtro delle imputazioni infondate e il contraddittorio di regola argomentativo che la caratterizza.

Quanto all'introduzione del PPT, l'informatizzazione del deposito e della consultazione di atti riveste, invece, un valore propulsivo molto positivo per assicurare l'efficienza dell'amministrazione della giustizia penale e una più razionale allocazione delle risorse. In estrema sintesi, la smaterializzazione del fascicolo per via normativa non costituisce, invero, un fattore giuridico capace di ledere i diritti fondamentali delle parti. Piuttosto, vengono qui in gioco riserve di ordine operativo: lo stretto intreccio dei vincoli costituzionali in ordine al ruolo che l'informatizzazione può adempiere per semplificare e rendere più efficiente lo svolgimento del processo penale implica delineare alcuni vincoli operativi per l'elaborazione delle piattaforme digitali destinate a ospitare il compimento di atti processuali, affinché il relativo funzionamento assicuri l'effettività dei diritti fondamentali delle parti. Va posto in piena luce un autentico paradosso derivante dall'impiego di tecnologie informatiche nel settore della giustizia penale: emerge il rischio che sia la "macchina" (con i relativi limiti di *software*), e non più la legge, a delimitare ciò che è processualmente consentito.

Non si dimentichi che la stessa Corte europea dei diritti dell'uomo ha ravvisato una violazione delle garanzie del giusto processo, sotto il profilo di un non

effettivo diritto di accesso al giudice, quando la legislazione nazionale o – ecco il punto essenziale – la prassi ha imposto eccessivi formalismi alla difesa dell'accusato per compiere taluni atti.

Da qui, la necessità di vincoli nell'elaborazione delle piattaforme digitali e dei relativi *software* a supporto del PPT:

1. il *software* dev'essere programmato in modo tale che nessuna delle attività consentite secondo i canoni tradizionali, nel mondo "reale", sia impedita nel mondo virtuale/digitale;
2. al contempo, il *software* non deve imporre oneri aggiuntivi per il compimento dell'atto nell'ambiente digitale rispetto a quelli imposti dalla legge per il compimento dell'omologo atto in forma tradizionale. Detto altrimenti, il *software* può imporre il compimento di quelle sole attività che appaiono indefettibili per l'elaborazione e il perfezionamento dell'atto nel mondo digitale (ad esempio, la necessità dell'identificazione telematica dell'utente, la creazione di un file in formato pdf o di un documento elettronico "nativo" oppure l'apposizione di una "firma digitale") ma non può imporre il compimento di ulteriori adempimenti non strettamente strumentali a soddisfare tale scopo;
3. sul versante specifico degli appartenenti agli uffici giudiziari e del relativo personale amministrativo, il *software* deve ridurre al minimo le attività manuali volte alla classificazione degli atti depositati e deve assicurare modalità di archiviazione e accesso volte a semplificare la ricerca e il download del documento informatico. L'identica conclusione vale per le parti che – una volta depositato l'atto in via telematica – devono poter accedere in modo agevole e immediato nel fascicolo telematico per verificarne il contenuto. Naturale che qui assumano un ruolo decisivo l'intelligenza artificiale e l'impiego di algoritmi capaci di una rapida individuazione del fascicolo e degli atti ivi depositati sulla base di vari criteri di ricerca.

È, poi, il caso di evidenziare come il deposito di atti in via telematica implichi l'adozione di buone prassi amministrative per cui si eviti la duplicazione delle attività: va escluso che – una volta depositati l'atto e gli eventuali allegati nel fascicolo telematico – possa essere richiesto l'adempimento di un onere di deposito analogo dei medesimi atti e documenti in formato cartaceo.

Naturalmente, il buon funzionamento e l'efficienza del sistema dipende anche da una corretta allocazione delle risorse. Il rischio, peraltro, è che a condizionare la piena operatività e le potenzialità della remotizzazione e dell'informatizzazione del processo penale sia la scarsità di risorse, che, al momento, ha indotto il legislatore a prevedere clausole d'invarianza finanziaria per l'implementazione del PPT. Qui, le disponibilità finanziarie che deriveranno dal *Recovery plan* costituiranno un indubbio fattore positivo per assicurare l'auspicata efficienza.

### Bibliografia

A dispetto della novità della disciplina del processo penale telematico e, anzi, a dimostrazione del vivace interesse suscitato dalla stessa e del ricco dibattito in corso, la letteratura in materia appare già oltremodo variegata. Senza pretesa di completezza, si segnalano di seguito alcune opere, al cui apparato critico si rinvia anche per ulteriori rimandi bibliografici.

- E. AMODIO-E. CATALANO, *La resa della giustizia penale di fronte alla bufera del contagio*, in *Sistema penale*, 2020, n. 5
- R. APRATI, *Il distanziamento sociale: un nuovo paradigma per il processo penale?*, in *Sistema penale*, ed. on-line del 23 febbraio 2021
- G. BARONE, *Pandemia e processi penali da remoto: modelli a confronto e prospettive future*, in *Cass. pen.*, 2021, p. 698 ss.
- M.G. CIVININI, *La giustizia in quarantena*, in *Quest. giust.*, ed. on-line del 31 marzo 2020
- J. DELLA TORRE, *L'espansione del processo a distanza negli itinerari dell'emergenza pandemica*, in *Proc. pen e giust.*, 2021, n. 1
- T. EPIDENDIO, *Il diritto nello Stato di eccezione ai tempi della epidemia da Coronavirus*, in *Giustizia insieme*, ed. on-line del 30 marzo 2020
- M. GIALUZ-J. DELLA TORRE, *D.l. 28 ottobre 2020, n. 137 e processo penale: sulla "giustizia virtuale" servono maggiore cura e consapevolezza rispetto proprio al tema dell'immediatezza*, in *Sistema penale*, ed. on-line del 9 novembre 2020
- L. FIDELIO-A. NATALE, *Emergenza COVID-19 e giudizio penale di merito: un catalogo (incompleto) dei problemi*, in *Quest. giust.*, ed. on-line del 16 aprile 2020
- P. LICCARDO, *Gli algoritmi del processo penale telematico: logica e grammatica del post-moderno tecnologico*, in *Giustizia insieme*, ed. on-line del 20 aprile 2020
- S. LORUSSO, *Il cigno nero del processo penale*, in *Sistema penale*, ed. on-line 11 maggio 2020
- E.M. MANCUSO, *La dematerializzazione del processo ai tempi del COVID-19*, in *Giurispr. pen. Web.*, 2020, n. 5
- V. MANES-L. PETRILLO-G. SACCONI, *Processo penale da remoto: prime riflessioni sulla violazione dei principi di legalità costituzionale e convenzionale*, in *Diritto di difesa*, 6 maggio 2020
- A. MANGIARACINA, *Prove tecniche per la "soppressione" del giudizio di appello*, in *Arch. pen. Web.*, 15 novembre 2020
- O. MAZZA, *Distopie del processo a distanza*, in *Arch. pen. Web.*, 2020, n. 1
- O. MAZZA, *Giustizia all'angolo: 7 domande sulla fase 2 e sul dopo. Dialogo della Camera penale di Brescia*, in *Diritto di difesa*, 28 giugno 2020
- S. NAPOLITANO, *Dall'udienza penale a distanza all'aula virtuale*, in *Sistema penale*, ed. on-line del 6 luglio 2020
- F. RUGGIERI, *Il processo penale al tempo del covid-19: modelli alternativi di gestione della crisi*, in [www.la legislazione penale.eu](http://www.la legislazione penale.eu), 18 maggio 2020
- G. SANTALUCIA, *L'impatto sulla giustizia penale dell'emergenza da COVID-19*, in *Giustizia insieme*, ed. on-line del 18 marzo 2020
- V. SPIGARELLI, *Fuori dai denti: sul processo da remoto. Il bivio della giustizia penale alla prova della pandemia*, in *Quest. giust.*, ed. on-line del 28 aprile 2020
- V. TONDI, *Le disposizioni del d.l. 1° aprile 2021, n. 44 in materia di procedimento penale nell'emergenza Covid-19: osservazioni a prima lettura*, in *Sistema penale*, ed. on-line del 13 aprile 2021

## IL TIAP E I LABORATORI DI CAMBIAMENTO ORGANIZZATIVO <sup>25</sup>

*Daniela Piana*

25. Le pagine di questa sezione sono state elaborate a partire dalle evidenze empiriche raccolte attraverso gli *expert reports* dei borsisti di ricerca. Sulla base delle osservazioni condotte, delle loro analisi e della discussione di queste ultime con gli uffici giudiziari è scaturita una descrizione di alcuni percorsi di analisi – che non intende in alcun modo dare una esaustiva visione di tutto il lavoro svolto. Il taglio descrittivo e il valore epistemico esemplificativo di quanto scritto sono da associarsi alla natura *in progress* delle ricerche.

Per la ricerca promossa attraverso *Justice-ER* TIAP e il suo utilizzo efficace hanno rappresentato un oggetto di studio particolarmente importante, sia perché proprio dall'analisi delle prassi di lavoro site nell'interfaccia fra TIAP e la trattazione degli atti sono emerse quelle possibilità di miglioramento che passano dal rafforzamento delle competenze e della *digital socialization*, sia perché attraverso la digitalizzazione si è aperto un "varco" all'interno di modalità consolidate di lavorare e un conseguente margine di flessibilità e di adattamento foriero di innovazioni cognitive e culturali.

In alcuni casi le ricerche hanno mostrato come sia possibile mettere in primo piano il ruolo degli attori proprio a fronte della standardizzazione e della introduzione di vincoli tecnologici e informativi. È infatti nella *agency* e nell'iniziativa degli attori portatori di competenze che si trova l'avvio – come se fosse un fattore catalizzatore – di modi nuovi di pensare, ad esempio, la trasmissione degli atti, ma anche la possibilità di motivare il personale, al di là delle diverse esperienze, a muovere verso un paradigma di lavoro nuovo.

Uno dei primi progetti di ricerca si è dedicato al tema della cancelleria penale e della sua efficienza. Il contesto nel quale il progetto è stato sviluppato è quello delle articolazioni del settore penale – GIP/GUP e dibattimento – anche se la traiettoria individuata va posta in relazione con gli altri uffici giudiziari, giudicanti e requirenti, con i quali entra in contatto nell'iter processuale. È in questo contesto che si inserisce il TIAP.

Per comprendere il contributo di tale percorso di ricerca si ricorda che il TIAP è contraddistinto da determinate funzioni base, tipiche dei gestori documentali, quali:

- la catalogazione, che permette di utilizzare gli elementi contenuti negli atti processuali (ad es. il numero di procedimento, la data, il soggetto interessato ecc.), inquadrabili come "metadati", e usare gli stessi come "etichette" associate al file per permetterne l'identificazione univoco e quindi il processo di recupero;
- l'archiviazione, che garantisce la conservazione e il recupero dei documenti necessari in un preciso momento in modo semplice e rapido;

- la consultazione e l'accesso controllato, che consentono la visione dei documenti soltanto a chi ne ha l'autorizzazione, assicurano il passaggio nell'ordine corretto dall'uno all'altro utente che deve utilizzare il medesimo documento oltre a garantire una puntuale tracciabilità degli accessi;
- la gestione, che favorisce l'alimentazione dei fascicoli, l'esportazione, la creazione automatica degli indici, l'ordinamento degli atti, le ricerche testuali, il trasferimento della visibilità, l'invio atti ad altro gruppo di utenti.

Justice-ER ha proposto percorsi di osservazione di TIAP in contesto per verificare se uno dei fattori da trattare e trasformare sia quello della aspettativa e della fiducia specifica nella operatività di TIAP. Se chi si interfaccia con il sistema informativo non si fida appieno della possibilità di trarre vantaggio operativo e funzionale dalla digitalizzazione – per ragioni svariate che la ricerca sul campo potrà ricostruire – la digital socialisation diventa davvero la leva del cambiamento. Se questo fosse dimostrato la ricerca potrebbe avvalorare l'ipotesi secondo la quale potrebbe essere utile la formazione pratica delle segreterie, delle cancellerie e dei magistrati per avviare percorsi condivisi di digital socialization al TIAP.

In questo senso, in linea con le direttive fornite dal Ministero della giustizia, è fondamentale fare riferimento ad un soggetto MAGRIF (magistrato referente distrettuale per l'informatica) e/o ad un soggetto MAGRIF (magistrato di riferimento per l'informatica) per gestire e promuovere l'avvio e lo sviluppo del suddetto processo di informatizzazione e innovazione.

La strategia di accompagnamento dell'ingegnerizzazione dei processi di lavoro che integrano TIAP può essere coadiuvata dalla politica della qualità espressa nella stessa Carta dei Servizi, che si ispira a sette principi gestionali quali:

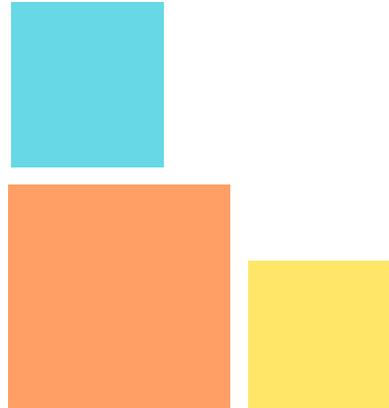
- l'attenzione alla qualità del processo di lavoro, la qualità della prestazione è intesa concettualmente come il "fare bene le cose giuste". Questo implica una continua ricerca della coerenza tra obiettivi, mezzi e risultati. Occorre che conseguentemente l'ufficio giudiziario sia impegnato nella sistematica analisi critica dei processi lavorativi, per l'individuazione degli interventi di miglioramento e semplificazione di quei passaggi ritenuti pesanti e poco significativi nell'iter di completamento dei procedimenti amministrativi;
- la prevalenza dell'individuo, il contributo individuale richiesto non è visto come un ordine da eseguire ma come un'azione da compiere in relazione ad una

finalità generale (sempre riconducibile alla mission di servizio degli Uffici). Fare prevalere la funzione del singolo individuo su altri aspetti della vita organizzativa permette di promuovere l'efficacia e il conseguimento degli obiettivi generali e strategici. È un principio che fa leva sulle risorse umane;

- la promozione del lavoro di squadra, il lavoro in squadra è la puntuale prosecuzione della prevalenza dell'apporto individuale, che viene rafforzato dal contributo sinergico e congiunto di tutte le risorse umane coinvolte nei processi di servizio. Ciò implica un'intesa immediata e un gioco di squadra che va oltre il coordinamento gerarchico e in cui tutti i soggetti svolgono le azioni a loro demandate in naturale sintonia, pur nel rispetto dei diversi ruoli e responsabilità assegnati a ciascuno. Fare prevalere la squadra significa lavorare in modo più efficiente ed efficace, significa avere consapevolezza del proprio lavoro e confidare in quello degli altri (superiori gerarchici e colleghi);
- la valorizzazione delle procedure e la loro standardizzazione, le procedure sono un fondamentale fattore di auto-tutela e di "sicurezza" circa le modalità di comportamento e, spesso, di replicazione dei risultati cercati. Se correttamente seguite e mantenute in una logica di costante aggiornamento e miglioramento possono consentire alle strutture di conseguire con maggiore efficienza le loro finalità. Le procedure, da questo punto di vista, rappresentano uno strumento di garanzia formale del corretto sviluppo dei procedimenti amministrativi connessi e un sistema strutturato orientato al conseguimento di risultati ragionevolmente predefiniti. Lavorare secondo le regole è la traduzione operativa del lavoro di squadra. Ciascuno gioca una parte (il proprio contributo), avendo sempre presente il lavoro degli altri, così da conseguire la finalità comune;
- l'attenzione ai vari attori della giurisdizione e agli attori che con la giurisdizione interagiscono in via prioritaria. La Carta dei Servizi risponde a questo principio di attenzione nei confronti delle esigenze degli *stakeholder*;
- la cura della comunicazione, comunicare significa "mettere in comune". Questo principio riguarda le informazioni, le esperienze, i risultati. Significa anche curare i tempi, le modalità, il linguaggio con cui trasferire notizie e fatti;
- mettersi in gioco e non aver paura della valutazione degli utenti, pratica che permette di apprendere dal lavoro svolto e dare conto ai portatori di interesse delle cose fatte, dei risultati conseguiti, degli impatti e degli errori. È una pratica che promuove la conoscenza e la crescita qualitativa e funzionale di ogni servizio.

Per rispondere alle sfide del TIAP e per valorizzare la dimensione *agency* nel contesto della digitalizzazione è stato approntato uno strumento che a tutti gli effetti può essere chiamato "gruppo TIAP".

Justice-ER osserva un ambito particolarmente strategico per il sistema giustizia, ossia quello della **digitalizzazione nella giustizia penale**. Lo strumento è di particolare interesse poiché mostra come sia stato possibile realizzare il miglioramento con il **coinvolgimento degli operatori e con la creazione di un gruppo dedicato a questo obiettivo**.



Il “gruppo TIAP” è composto da personale del settore penale incaricato di utilizzare l’applicativo, scansionare i documenti che contribuiranno a formare i fascicoli elettronici e assistere gli avvocati in fase di visione del fascicolo ed estrazione delle copie degli atti. A seguito della ricerca *Justice-ER* il livello distrettuale di governance ha invitato tutti gli uffici giudiziari del distretto ad istituire un gruppo di lavoro che parteciperà agli incontri, organizzati presso la Corte di Appello, finalizzati ad uniformare l’indicizzazione degli atti giudiziari per tutti gli uffici giudiziari del distretto.

La realizzazione di un gruppo di lavoro trasversale agli uffici apporta un duplice valore aggiunto al percorso di miglioramento organizzativo. In primo luogo, agisce come meccanismo di facilitazione di una sinergia comunicativa e cognitiva necessaria a fare sì che l’uso di TIAP diventi non tanto un obiettivo quanto una prassi in essere nella reciproca consapevolezza di tutti gli attori coinvolti nel settore penale, sia nell’ufficio requirente, sia nell’ufficio giudicante. Ci si è chiesti se il personale del settore penale potrebbe concretamente utilizzare TIAP verificando il margine di miglioramento nelle micro routine di lavoro proprio nella trattazione digitale del fascicolo. Il punto messo in evidenza dalla ricerca è il “costo opportunità” del cambiamento. Sebbene parte del personale della sezione GIP e del dibattimento abbia riscontrato un certo interesse nell’uso dell’applicativo – dal momento che sono state apprese le potenzialità e i vantaggi dello stesso – si sono continuate a verificare limitazioni relative all’uso del TIAP. Ciò accade, secondo le risultanze della ricerca svolta da *Justice-ER*, in relazione alla non completa trasformazione del *mindset* con cui il personale opera trasversalmente alle diverse unità e le diverse istanze che intervengono nella giustizia penale digitale.

Lo strumento del gruppo di lavoro mostra che il **fenomeno di innovazione, per essere realmente tale, deve essere prima di tutto fenomeno di apprendimento**: il terreno per l'innovazione deve essere opportunamente preparato e l'innovazione deve essere assistita con una mobilitazione organizzativa, perché la semplice immissione di tecnologie in un ambiente organizzativamente e tecnologicamente impreparato non necessariamente induce l'acquisizione di nuove capacità da parte degli attori.

In effetti, dopo l'analisi e lo studio teorico e pratico di TIAP la conoscenza costruita attraverso la ricerca applicata è divenuta una base per la trasmissione delle competenze anche in altre unità organizzative e di potenziamento delle competenze personale amministrativo e togato. È stato in tal senso predisposto un calendario di incontri formativi a gruppi di operatori e assistenti, durante i quali, a rotazione, ogni unità di personale che partecipa alla operatività della unità organizzativa e che opera direttamente con l'applicativo mette in pratica quanto appreso, passando dalla posizione di semplice ascoltatore a quella di partecipante attivo.

Il percorso approntato all'interno della ricerca svolta sul tema della digitalizzazione e del trasferimento di buone prassi rappresenta un risultato di rilievo che offre idee e prospettive anche per il prosieguo della digitalizzazione, se intesa come diversa modalità di operare e di organizzare il lavoro, oltre che come mera trasformazione del linguaggio e del supporto che sono sottesi ai flussi documentali.

La metodologia utilizzata poteva essere solo quella della ricerca applicata assumendo il doppio ruolo di osservatore-attore. In un primo momento, l'osservazione-partecipata ha permesso di cogliere gli aspetti critici di un'organizzazione complessa e strutturata; tuttavia, è emerso che le prassi adottate, seppur ridondanti per taluni aspetti, hanno certamente una loro efficienza funzionale. Il focus della ricerca è stato orientato verso il consolidamento delle prassi già esistenti e di quelle in via di sperimentazione, con il supporto e le conoscenze condivise dal personale degli uffici giudiziari. Dallo studio si evince che l'esperienza e le competenze delle risorse umane compensano in modo ottimale le carenze delle risorse materiali. Alla luce di quanto evidenziato, sono emersi importanti spunti di miglioramento organizzativo.

Con l'obiettivo di introdurre all'interno degli UUGG l'utilizzo dell'applicativo TIAP, sono state predisposte sessioni di formazione del personale volte all'apprendimento delle principali funzioni del sistema adottato per la digitalizzazione del processo penale. In tal modo, è stato possibile per i singoli uffici della sezione GIP, procedere con un graduale utilizzo dell'applicativo per lo svolgimento delle ordinarie mansioni d'ufficio. Parallelamente, si è proceduto all'implementazione dei primi fascicoli cartacei pertinenti a procedimenti di particolare rilevanza, spessore e mole di lavoro. Pertanto, è stato elaborato un sistema che consente di ridurre gli spazi e rendere più agevole e chiara l'individuazione dei relativi fascicoli.

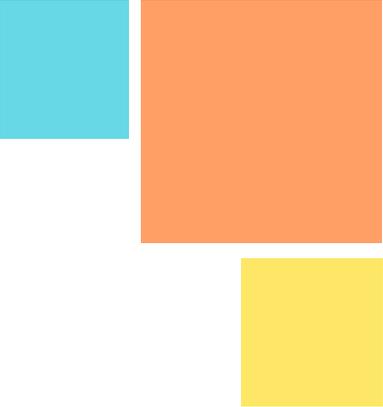
Ulteriore settore di osservazione è quello delle archiviazioni, ove è stata introdotta una parziale digitalizzazione della modalità di gestione precedentemente impiegata. I servizi che possono beneficiare delle innovazioni sono: la trasmissione dei fascicoli tra uffici e la consultazione da parte degli utenti; l'organizzazione dell'archivio; il sistema delle archiviazioni; l'agevolazione dell'attività di *front & back office*.

Rispetto ai profili degli utenti, *Justice-ER* ha portato all'interno degli uffici una attenzione profonda e sistematica. Nel portare avanti questo obiettivo è stato importante intrecciare le diverse esigenze dell'ufficio e le funzioni di TIAP nel modo più stretto possibile, attuando - ogni qualvolta si presentasse l'opportunità - processi di trasferimento tra apprendimenti teorici e le loro traduzioni in prassi processuali e, viceversa, cercando di leggere e interpretare i compiti, le attività e l'organizzazione propria di ogni ufficio giudiziario alla luce delle conoscenze e competenze che andavo via via maturando grazie alla disponibilità del personale amministrativo e togato.

Ci si è chiesti se tali profili vadano costruiti tenendo conto non solo della competenza e della figura professionale di ciascuno, ma anche delle esigenze garantistiche del processo penale e della segretezza insita nelle indagini preliminari.

Di fondamentale importanza nell'attività di profilazione è la collaborazione stretta con il CISIA. La creazione di un gruppo ha un profilo di ricerca e di costruzione di prassi che deve essere valorizzata appieno. Funzionando come focus group tale attività permette di constatare che il vero problema della creazione del fascicolo digitale non è costituito dalla digitalizzazione del singolo atto attraverso la sua scansione (ormai divenuto un evento fisiologico di ogni

atto di un processo, ad esempio quando se ne rilascia una copia o deve essere notificato o deve essere trasmesso ad altro ufficio), bensì dalla indicizzazione e catalogazione degli atti stessi.



Il sistema TIAP impegna sullo stesso fascicolo digitale diversi uffici giudiziari (Procura della Repubblica e tribunale) e, comunque, diversi settori del tribunale (Gip, Riesame, Dibattimento). Quindi è **indispensabile approdare a protocolli condivisi tra gli uffici** sia in relazione alle modalità di apertura dei fascicoli, sia in relazione alla indicizzazione degli atti del fascicolo.

La costituzione di protocolli tra uffici giudiziari consente l'inizio della collaborazione con la procura e il Tribunale della Libertà per la gestione e risoluzione delle criticità che durante la trasmissione degli atti tra gli uffici si verificano. Infatti, in tema di misure cautelari, la trasmissione degli atti al Riesame mediante TIAP si potrebbe ipoteticamente risolvere nell'ostensione informatica della "vaschetta" di *discovery* precedentemente resa visibile al Gip. A sua volta questa collaborazione ha portato a predisporre specifici vademecum per i tre uffici giudiziari con le informazioni essenziali per una corretta implementazione e trasmissione degli atti.

Questo grado di approfondimento è stato possibile proprio grazie alla **metodologia del focus group**.

È stato importante far dialogare tutte le fasi processuali nell'ambito di un progetto unitario e iniziare una formalizzazione della conoscenza giuridica, per tendere verso l'uso secondo modalità condivise del "titolario di classificazione TIAP".

Una delle ipotesi emerse dalla ricerca è quella della realizzazione di un *front office* penale nel quale vengano rilasciate password temporanee *one time* e il calcolo dei diritti e le istanze di copie vengano gestite telematicamente. Questa prospettiva si lega all'idea che occorrerebbe impegnarsi nella formazione del personale di Cancelleria selezionato per il compimento di tali mansioni, rivederne, quindi, la profilazione e adottare tutte le misure organizzative che, in assenza di un'ideale e proporzionata dotazione di mezzi e di spazi, possano ridurre al minimo i tempi di attesa degli avvocati.

Come già messo in rilievo anche nella parte dedicata alla digitalizzazione nel civile (Piana cfr infra) l'accesso di soggetti esterni alla pubblica amministrazione rappresenta un elemento imprescindibile al fine di concretizzare il processo penale telematico e consentire di recuperare quelle risorse lavorative attualmente necessarie alla gestione dell'utenza.

Ancora, le ricerche che si sono dispiegate nelle diverse sedi e nei diversi cicli di attività *Justice-ER* hanno mostrato che è necessario studiare e formare il personale di cancelleria sulle novità che la nuova versione di *Tiap@documenta* introduce". Ci si è poi concentrati sulla esplorazione di miglioramenti attinenti la gestione autonoma del subprocedimento delle intercettazioni e il perfezionamento degli strumenti di verifica dell'acquisizione delle trascrizioni dei verbali di udienza del portale nazionale.

Per ultimo, ma non per importanza, va continuato il processo di coinvolgimento emotivo del personale amministrativo.

In tal modo viene appieno presa in considerazione **l'importanza che può avere il lavoro attivato dalla costituzione di piccoli gruppi** all'interno dei quali i partecipanti possano affrontare dubbi, aspettative, ma soprattutto comprendere i benefici che la digitalizzazione mette loro a disposizione: aumento della produttività, riduzione degli adempimenti, risparmi economici e soprattutto punto di partenza per una revisione profonda dell'organizzazione e del modo di lavorare.

Lo strumento del gruppo si è rivelato di impatto anche nella estensione delle buone prassi al Tribunale delle Libertà.

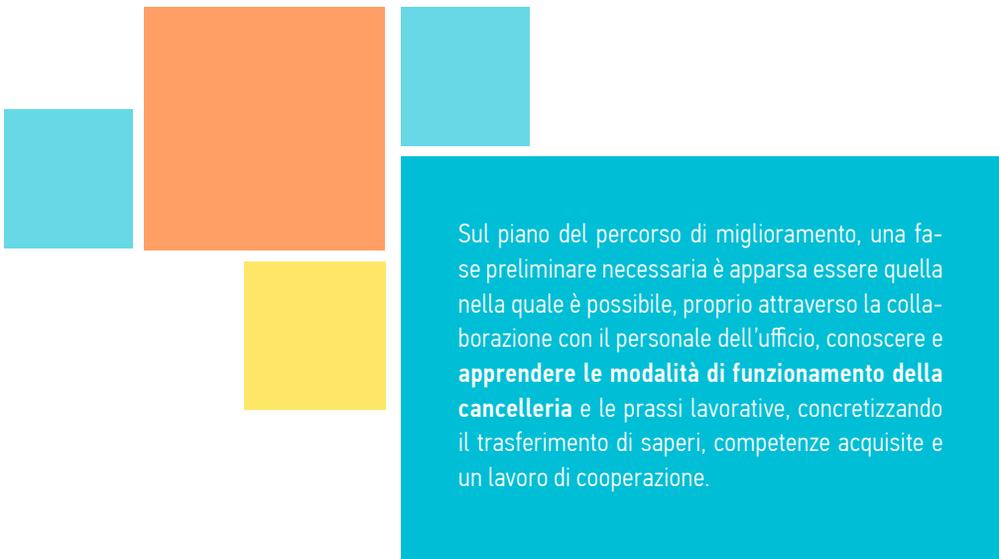
Questo strumento di semplice adozione apre una prospettiva di **design partecipato per gli uffici giudiziari** che vogliono operare in una ottica di governo delle interdipendenze.

Il rapporto costante di collaborazione con il personale degli uffici ha fatto da cornice al percorso di ricerca che ha comportato prima di tutto l'osservazione delle procedure e dell'organizzazione degli stessi uffici e, in secondo luogo, la ricerca di prassi volte a realizzare un cambiamento che, si auspica, sia migliorativo. La ricerca ha poi previsto lo svolgimento di **attività di supporto al personale dell'ufficio giudiziario** nella digitalizzazione del fascicolo penale utilizzando il sistema TIAP nel contesto del Tribunale delle Libertà.

Si è partiti dalla implicita premessa secondo la quale l'utilizzo di TIAP è volto a garantire una migliore e immediata gestione del fascicolo processuale, il quale, aggiornato nelle diverse fasi del processo penale e/o civile con l'inserimento dei vari atti e documenti, nella sua versione "digitale" può essere facilmente consultato garantendo l'accesso alle parti interessate.

Tale modalità di gestione dei fascicoli garantisce un risparmio in termini di tempo, costi e risorse: si tratta di una grande opportunità a cui appare, alla luce delle ricerche condotte, utile affiancare una costante azione di formazione del personale, così da condurlo verso l'utilizzo consapevole di TIAP e senza troppe difficoltà.

È stato necessario comprendere quanto gli operatori conoscessero il sistema, in modo da garantire un modello di lavoro produttivo per tutti. Insieme alla referente del progetto TIAP si studia un **manuale di istruzioni TIAP** per individuare la migliore modalità operativa possibile per la struttura stessa. Tale servizio è un potenziale beneficio per tutti gli operatori del Palazzo di Giustizia, andando nella direzione di offrire un servizio migliore sia nella interazione con l'avvocatura, sia in ultima e fondamentale analisi con il cittadino.



Sul piano del percorso di miglioramento, una fase preliminare necessaria è apparsa essere quella nella quale è possibile, proprio attraverso la collaborazione con il personale dell'ufficio, conoscere e **apprendere le modalità di funzionamento della cancelleria** e le prassi lavorative, concretizzando il trasferimento di saperi, competenze acquisite e un lavoro di cooperazione.

Si tratta in questa fase di individuare criticità e potenzialità che diverranno poi i punti di forza su cui lavorare per orientare il lavoro di ricerca, ipotizzando e, ove possibile, rendendo concreto "il miglioramento" pensato.

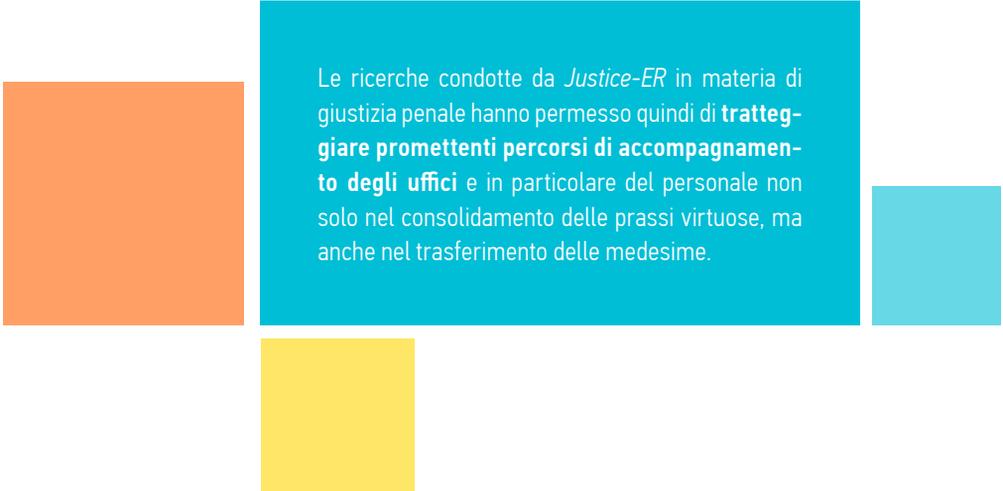
Senza dubbio un *software* come TIAP è un utile strumento volto a dare un interessante contributo alla giustizia in termini di efficienza, di qualità, permettendo altresì di velocizzare alcune attività proprie delle cancellerie (ad esempio l'invio delle notifiche, la comunicazione tra le parti) e la consultazione del fascicolo.

*Justice-ER* ha potuto approfondire l'utilizzo della funzionalità di TIAP/SAD (Segreteria Atti Dibattimentali). Si è tenuto in considerazione nella ricerca esplorativa del fatto che siamo dinnanzi ad un'evoluzione e un continuum del

programma TIAP Magistrati, utilizzato per preparare il fascicolo da trasmettere al tribunale per la prima udienza penale in sede dibattimentale.

La osservazione sul campo ha raccolto dati qualitativi rispetto alle interazioni fra prassi di lavoro e funzionalità del sistema applicativo in merito alla consultazione della versione digitale del fascicolo e alla estrazione degli atti necessari per la formazione del fascicolo dibattimentale.

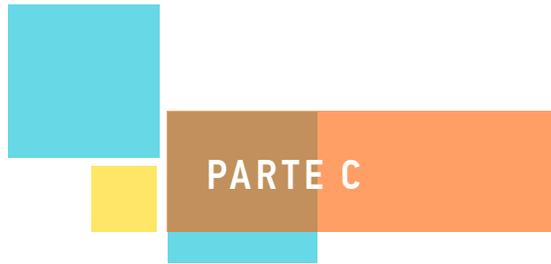
Diverse attività sono state oggetto di osservazione e di rilevazione con metodologia di osservazione partecipante, essenziale per rilevare le micro-routine di lavoro: si è tracciata la operatività umana rispetto alle opzioni offerte dal sistema in materia di scelta degli atti necessari, di creazione del fascicolo dibattimentale, di trasmissione degli atti attraverso il sistema TIAP/PUD (Preparazione Udienza Penale).



Le ricerche condotte da *Justice-ER* in materia di giustizia penale hanno permesso quindi di **tratteggiare promettenti percorsi di accompagnamento degli uffici** e in particolare del personale non solo nel consolidamento delle prassi virtuose, ma anche nel trasferimento delle medesime.



PARTE C



## UNA QUESTIONE DI GOVERNANCE: LA PRIORITÀ ACQUISITA DALLA DIMENSIONE AMMINISTRATIVA NELLE ESPERIENZE DI RICERCA

Non è tema nuovo quello della qualità amministrativa del settore giustizia, un tema in verità posto al centro degli interventi di carattere strategico e programmatico già a partire da quella esperienza nota nel mondo degli addetti ai lavori come progetti *best practices* e più propriamente incastonata nella promozione europea della capacità amministrativa e istituzionale. Se infatti nel 2006 per la prima volta con un tratto di sistematicità nazionale gli uffici giudiziari si avviano lungo la traiettoria che consiste nello sperimentare nuove forme di organizzazione e di *governance*, è a valle del progetto “Diffusione di *best practices* negli uffici giudiziari italiani” che nasce da un partenariato inter-istituzionale siglato fra la Commissione europea, il Ministero della giustizia, il Ministero del lavoro e il Ministero della pubblica amministrazione, che l’amministrazione della giustizia fa della promozione dell’efficienza un elemento caratterizzante della strategia di miglioramento amministrativo e gestionale. Come ben descrive il saggio di Aurelio Bruzzo (cfr supra) le specificità regionali nei metodi di attuazione del programma nazionale hanno pesato e in particolare lo hanno fatto in materia di stile di *policy* e di monitoraggio/valutazione/apprendimento.

In tal senso l’esperienza della Regione Emilia-Romagna, già prefigurata per le parti di metodo, si qualifica per la natura partecipata e la *leadership* orizzontale, un tratto che risulta particolarmente *fitting* in un contesto come quello della giustizia. Le esperienze di ricerca applicata che si trovano descritte in questa parte mostrano come il focus dell’azione di ricerca e poi di verifica pratica delle ipotesi di miglioramento organizzativo avessero in quel metodo e in quel tratto un principio ispiratore.

## CAMBIAMENTO ORGANIZZATIVO: UNA PRIMA VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE DEI PROGETTI IN AMBITO GIUDIZIARIO DI CUI AL PON “GOVERNANCE E CAPACITÀ ISTITUZIONALE 2014-2020”

Aurelio Bruzzo <sup>26</sup>

### 1. Introduzione

26. Componente del Consiglio Direttivo del Centro di Documentazione e Studi sull'Unione Europea di Unife.

27. I procedimenti che sono stati oggetto di analisi e di studio a livello di singolo ufficio, cioè micro-economico, nell'ambito del menzionato progetto sono illustrati in modo puntuale nel contributo curato da Daniela Piana che è contenuto nella presente Parte C del volume. L'approccio che, invece, si privilegia nel contributo in via di presentazione, è prevalentemente macro-economico, per quanto gran parte delle indagini riguardano le Amministrazioni regionali che sono finora intervenute nel tentativo di migliorare il livello di efficienza e di efficacia nella gestione della giustizia sul loro rispettivo territorio.

28. D'ora in poi PON.

Uno degli obiettivi generali del progetto Justice-ER è quello di favorire l'adozione di nuovi modelli organizzativi negli uffici giudiziari dell'Emilia-Romagna <sup>27</sup>, al fine non solo di consentire al sistema regionale della giustizia di diventare più efficiente e veloce, ma anche più vicino ai cittadini. In effetti, tale progetto si inserisce in un più ampio contesto di misure di *policy* co-finanziate dai fondi strutturali di cui alla politica di coesione dell'Unione Europea (UE) per il periodo di programmazione 2014-2020.

Di conseguenza, il presente contributo inizia illustrando il Programma Operativo Nazionale <sup>28</sup> “Governance e Capacità istituzionale 2014-2020”, nella sua articolazione funzionale; ovviamente, si privilegeranno i progetti inerenti il sistema giudiziario. Successivamente si espone lo stato di attuazione attualmente raggiunto sul piano finanziario e operativo da tali progetti al termine del settennio di programmazione, e ciò sia dal punto di vista finanziario che da quello reale, così da consentire ai *policy maker* di stabilire l'agenda da realizzare nel corso del settennio 2021-2027 per perseguire la duplice finalità di modernizzare il sistema della giustizia italiana e di incrementarne l'attuale livello di efficienza.

Per conseguire gli obiettivi appena indicati si prevede di articolare l'esposizione nel seguente modo:

1. le componenti del PON inerenti il settore della giustizia;
2. l'attuazione a livello nazionale dei progetti inerenti il settore della giustizia alla fine del 2019 in termini reali e alla fine del 2020 in termini finanziari;
3. il Progetto complesso “Uffici di Prossimità” (UdP) e la sua articolazione sul territorio nazionale, con cui si effettua un approfondimento circa la razionalizzazione della geografia giudiziaria.

Per la stesura del contributo ci si avvale soprattutto dell'ampia e aggiornata documentazione desumibile dal sito ufficiale del Ministero della giustizia, che appare estremamente ricco e aggiornato, nonché da quelli delle altre Amministrazioni pubbliche coinvolte (Regione Emilia-Romagna, ecc.).

Tale insieme di informazioni saranno rielaborate in modo da giungere ad un quadro non solo originale, ma anche utile ai fini di un eventuale affinamento delle azioni da condurre sia negli altri tre anni disponibili per l'esecuzione dei programmi previsti per il periodo 2014-2020, sia nel periodo di programmazione 2021-2027 di fatto ormai iniziato.

## 2. Il PON "Governance e Capacità istituzionale 2014-2020"

### 2.1 Aspetti generali

Il PON "Governance e Capacità Istituzionale" è uno dei programmi elaborati a livello nazionale per attuare la politica di coesione 2014-2020 dell'UE e finanziati attraverso i Fondi Strutturali e di Investimento Europei (FSIE)<sup>29</sup>. Tale Programma che fa seguito al precedente analogo programma "Governance e Assistenza tecnica" per il periodo 2007-2013<sup>30</sup>, è stato adottato nel 2015 e si caratterizza per i seguenti aspetti:

29. Si veda Unione Europea, Agenzia per la Coesione Territoriale (2016), *PON Governance e capacità istituzionale 2014-2020*. Sintesi, Roma.

30. Questo PON, nell'ambito dell'Asse 2, prevedeva l'estensione del Processo Civile Telematico ai Giudici di Pace.

1. è gestito dall'Agenzia per la Coesione Territoriale, con deleghe al Dipartimento della Funzione pubblica e al Ministero della giustizia, rappresenta il principale strumento per attuare le priorità strategiche in materia di rafforzamento e innovazione della pubblica amministrazione (PA) concordate tra l'Italia e la Commissione europea e contenute nell'Accordo di Partenariato 2014-2020;
2. con il contributo dei Fondi dell'Unione finanzia interventi che accompagnano e implementano le misure di riforma della PA fissate a livello nazionale e in tal modo concorre al raggiungimento degli obiettivi di crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva definiti dalla Strategia Europa 2020;
3. dispone di una dotazione finanziaria iniziale di oltre 720 milioni di euro, composta da risorse comunitarie del Fondo Sociale europeo (FSE) e del Fondo europeo di Sviluppo regionale (FESR), nonché da risorse pubbliche nazionali, ed è rivolto alle Pubbliche Amministrazioni di tutto il Paese.

Per contribuire efficacemente al rafforzamento della pubblica amministrazione, il Programma interviene su due degli Obiettivi Tematici (OT) fissati a livello europeo per la programmazione 2014-2020:

1. OT 11 – Capacità istituzionale e PA efficiente, cofinanziato dal Fondo sociale europeo e dal Fondo europeo di sviluppo regionale;
2. OT 2 – Tecnologie dell'informazione e della comunicazione, cofinanziato dal Fondo europeo di sviluppo regionale;

La strategia d'intervento del Programma si declina operativamente nei seguenti 4 Assi prioritari.

**Asse 1** – Sviluppo della capacità amministrativa e istituzionale per modernizzare la pubblica amministrazione. Esso sostiene la modernizzazione della PA attraverso l'implementazione delle riforme relative agli aspetti gestionali e organizzativi e attraverso la semplificazione dei processi, per la riduzione di costi e tempi delle procedure. Investe nello sviluppo delle competenze digitali, per l'aumento della trasparenza e dell'accesso ai dati e ai servizi pubblici nel quadro delle politiche di *open-government*. Prevede, in particolare, azioni per l'efficienza del sistema giudiziario e per promuovere un maggiore livello di legalità nell'azione della PA. È cofinanziato dal FSE.

**Asse 2** – Sviluppo dell'*e-governement*, dell'interoperabilità e supporto all'attuazione dell'Agenda Digitale. Esso sostiene la realizzazione di infrastrutture digitali funzionali agli interventi di riforma previsti dall'Asse 1. Interviene, in linea con la Strategia per la Crescita Digitale, per la digitalizzazione delle AA.PP. attraverso la razionalizzazione dell'infrastruttura ICT, la diffusione dei servizi *on line* e lo sviluppo degli *open data* per favorirne la valorizzazione economica, nonché processi di trasparenza e partecipazione civica. Infine, sostiene anche il rafforzamento del Servizio Sanitario Nazionale attraverso l'incremento della dotazione tecnologica sanitaria. È cofinanziato dal FESR.

**Asse 3** – Rafforzamento della *governance* multilivello nei programmi di investimento pubblico. Esso è finalizzato a rafforzare la capacità delle PA di attuare politiche per lo sviluppo, migliorando la capacità di gestione dei Programmi finanziati dai Fondi dell'UE, attraverso azioni per rendere più efficiente il sistema di coordinamento tra i diversi livelli di governo. L'Asse finanzia anche interventi che derivano dalle esigenze previste dai Piani di Rafforzamento Amministrativo, nonché azioni per migliorare la qualità dell'informazione statistica e la valutazione, quali strumenti a supporto della capacità di programmare e attuare gli investimenti. L'Asse investe inoltre nella cooperazione tra AA.PP., nel coinvolgimento del partenariato nelle fasi di pianificazione e attuazione dei programmi di investimento pubblico, e nel sostegno ai processi di riforma dell'amministrazione territoriale. È cofinanziato dal FESR <sup>31</sup>.

Relativamente al quadro finanziario il PON dispone di una dotazione di 805,6 milioni di euro, comprensiva delle risorse UE e di quelle nazionali: le prime ammontano a 603,7 milioni di euro, pari al 74,93% del totale disponibile, di cui 309 milioni di euro del Fondo Sociale Europeo e 294,7 milioni di euro del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale; le seconde ammontano invece a poco meno di 202 milioni di euro.

## 2.2 Le componenti del PON inerenti il settore della giustizia

La giustizia è oggetto degli interventi previsti nel PON nell'ambito di due azioni, di cui una rientrante nell'Asse 1 e l'altra nell'Asse 2.

L'azione rientrante nell'Asse 1 è l'azione 1.4.1, denominata "Azioni di miglioramento dell'efficienza e delle prestazioni degli uffici giudiziari attraverso l'innovazione tecnologica (informatizzazione del processo civile), il supporto organizzativo alla informatizzazione e telematizzazione degli uffici giudiziari, disseminazione di specifiche innovazioni e supporto all'attivazione di interventi di *change management*". Tale azione è volta, in stretto raccordo con la successiva azione 2.2.3 dell'Asse 2, all'implementazione di modelli organizzativi innovativi (Ufficio del Processo) per incrementare l'efficienza del lavoro dei giudici attraverso l'introduzione di un modello collaborativo per il magistrato che prevede le seguenti principali tipologie di azioni (**Tabella 1** in appendice statistica):

- progetti pilota per la creazione di Uffici del Processo;
- progetti di coordinamento tra uffici, università e ordini degli avvocati per la "massimazione" di indirizzi giurisprudenziali;
- diffusione del *software* di Consolle Assistente presso gli uffici pilota.

Inoltre, è prevista la realizzazione di servizi *citizen centered*, ovvero fortemente orientati alle esigenze del cittadino (Ufficio di prossimità) presso gli uffici del Giudice di Pace o enti locali attraverso le seguenti azioni:

1. la ridefinizione del processo organizzativo di erogazione del servizio di cancelleria e razionalizzazione e riallineamento delle connesse attività di *back office* e *front office*, utilizzando anche sportelli presso gli uffici dei Giudici di Pace o gli enti locali ubicati in quei territori che hanno visto la soppressione

- dei Tribunali o degli uffici dei Giudici di Pace a seguito della revisione della geografia giudiziaria;
2. la realizzazione dello Sportello di Prossimità, in collaborazione con AA. PP. locali e altri enti territoriali.

Infine, l'implementazione di modelli operativi negli uffici basati su una logica manageriale di gestione dei volumi delle pratiche e dei loro metodi di definizione attraverso le seguenti azioni:

- implementazione in uffici pilota di primo grado di modelli operativi individuati dal ministero;
- diffusione negli uffici pilota dei dati statistici necessari all'implementazione del modello operativo.

Beneficiaria delle risorse finanziarie assegnate per un ammontare complessivo inizialmente fissato in 35,5 mil. di euro, è la Direzione Generale per il Coordinamento delle Politiche di Coesione del Ministero di giustizia<sup>32</sup>.

L'altra azione è l'Azione 2.2.3, denominata "Azioni di miglioramento dell'efficienza e delle prestazioni degli uffici giudiziari attraverso l'innovazione tecnologica (informatizzazione del processo civile), il supporto organizzativo all'informatizzazione e telematizzazione degli uffici giudiziari, disseminazione di specifiche innovazioni e supporto all'attivazione di interventi di *change management*", che intende:

1. estendere il Processo Civile Telematico (PCT) agli uffici giudiziari dei Giudici di Pace attraverso la verifica di appositi modelli di gestione informatica e di modalità di trasmissione di comunicazione e notifiche per via telematica;
2. replicare il modello implementato nel PCT anche nel settore penale attraverso:
  - l'evoluzione e il completamento dei *software* e l'adeguamento della dotazione *hardware* per sviluppare la cooperazione fra i sistemi esistenti;
  - la creazione del fascicolo penale digitale attraverso la digitalizzazione di tutti gli atti, anche al fine di migliorare il sistema delle notifiche penali e la creazione di un sistema unico con l'integrazione dei vari progetti;

32. Si coglie l'occasione per formulare un sentito ringraziamento per la preziosa collaborazione prestata mediante la fornitura di valori finanziari non pubblici.

3. adottare strumenti di *e-government* e ICT, fruibili da cittadini e imprese, con interventi di estensione dei sistemi di multivideo conferenza e di video telepresenza, i cui beneficiari sono gli uffici giudiziari di I grado (Giudici di Pace e Tribunali).

Nel corso dell'implementazione del PON le due azioni appena illustrate hanno assunto una configurazione più concreta costituita dai seguenti specifici progetti.

Innanzitutto, è stato istituito l'Organismo Intermedio Giustizia (OIG) responsabile per la programmazione e l'attuazione delle azioni di miglioramento dell'efficienza e delle prestazioni degli uffici giudiziari a valere sugli Assi I e II del Programma e incardinato nella già menzionata Direzione generale per il coordinamento delle politiche di coesione<sup>33</sup>.

Considerata la natura degli interventi di responsabilità dell'OIG, i potenziali beneficiari sono vari soggetti della PA, quali le Amministrazioni Centrali, incluso il Ministero della giustizia nel caso di interventi a titolarità, gli uffici giudiziari e gli enti locali e territoriali, mediante le Regioni, che inizialmente risultavano assegnatarie di un ammontare di risorse finanziarie pari a circa 23,5 mil. di euro.

Il primo progetto effettivamente sviluppato è costituito dal progetto complesso "Uffici di Prossimità" (UdP) che promuove un servizio giustizia più vicino al cittadino, realizzando una rete di "UdP", in grado di offrire servizi omogenei in materia di volontaria giurisdizione diretti soprattutto alle cd. «fasce deboli», decongestionando l'accesso ai Tribunali<sup>34</sup> grazie alla collaborazione e al coinvolgimento degli enti locali, nonché al supporto dei sistemi informatici, anche attraverso l'utilizzo del PCT nelle sue forme più evolute. La strategia d'intervento si concretizza in un'azione di sistema a valenza territoriale nazionale, articolata in una fase di sperimentazione, con oggetto la definizione di modelli organizzativo, gestionale e tecnico-informatico, e una fase di attivazione, con oggetto la replica in tutte le Regioni dei modelli definiti e l'attivazione degli Uffici, entrambe coordinate e facilitate attraverso una apposita iniziativa di supporto strategico. I singoli progetti regionali, che hanno come destinatari Comuni, uffici giudiziari e cittadini, devono realizzare le seguenti attività:

1. allestimento delle sedi degli UdP mediante l'acquisizione beni mobili e strumentali e arredi;

33. Si tratta di una struttura temporanea di livello dirigenziale generale istituita con l'art. 16 comma 12 del Regolamento di riorganizzazione del Ministero della giustizia (d.p.c.m. n. 84/2015) per il coordinamento, la gestione e il controllo dei programmi e degli interventi, nell'ambito delle politiche di coesione, volti al perseguimento degli obiettivi del Ministro inerenti l'organizzazione del sistema giustizia.

34. In proposito si tenga presente che – secondo fonti ministeriali che riguardano però un solo tribunale (quello di Roma) – se si escludono gli avvocati, le parti, i testimoni e i familiari rappresentano circa l'88% delle persone che accedono ai Tribunali e, per la maggior parte, esse chiedono informazioni che possono essere delocalizzate.

2. formazione del personale (*e-learning* e *training on the job*, in presenza e *on-demand*);
3. infrastrutturazione informatica per il corretto funzionamento dei *software* che verranno trasferiti a seguito della modellizzazione (Redattore atti e Punto di accesso) e *help desk*;
4. comunicazione sul territorio regionale;
5. digitalizzazione dei procedimenti pendenti in materia di giurisdizione volontaria a livello regionale necessaria per l'attivazione degli UdP.

Il primo dei due progetti rientranti nell'azione 2.2.3 riguarda invece il "Processo Penale Telematico" (PPT) con il quale il Ministero della giustizia intende replicare nel settore penale il modello già introdotto nel PCT per migliorare l'efficienza del processo penale – dalla fase investigativa fino al momento dell'esecuzione penale – garantendo il trasferimento delle informazioni tra i diversi uffici e rendendo disponibili in tempi più veloci gli elementi necessari alle decisioni.

Il progetto, finanziato nel quadro dell'Asse 2 del PON, sostiene lo sviluppo e l'integrazione tra i sistemi gestionali esistenti e una migliore gestione e condivisione dei flussi informativi dei documenti con l'obiettivo di creare un "fascicolo penale digitale". A tal fine la strategia d'intervento prevede la semplificazione e razionalizzazione dei sistemi informativi esistenti sul territorio nazionale, riconducendoli alle tre fasi del processo penale (cognizione, esecuzione, gestione delle misure di prevenzione). A regime, i tre distinti sistemi verranno integrati tra loro e con il sistema documentale nonché standardizzati nell'interfaccia per consentire l'erogazione di servizi agli utenti interni ed esterni.

Il progetto prevede inoltre l'acquisizione dell'infrastruttura necessaria alla creazione e gestione di un archivio riservato digitale in ciascuna delle Procure della Repubblica, con l'obiettivo di migliorare il processo di acquisizione, gestione e fruizione delle intercettazioni dalla fase investigativa fino al momento dell'esecuzione penale. In particolare, l'archivio riservato digitale garantirà una migliore conservazione delle intercettazioni, ne permetterà la disponibilità in linea garantendone l'esclusivo accesso agli operatori abilitati e assicurando il monitoraggio e la tracciabilità di ogni accesso.

Con il progetto "Estensione del PCT ai Giudici di Pace" il Ministero della giustizia intende ampliare il ricorso alla digitalizzazione dei processi per velocizzare i tempi della giustizia e migliorare l'efficienza complessiva del sistema

estendendo il PCT anche al settore dei Giudici di Pace. In particolare, il progetto ha l'obiettivo di consolidare il processo di integrazione dei sistemi informativi utilizzati dalla giurisdizione civile ed estendere l'uso delle notifiche e delle comunicazioni di cancelleria in via telematica agli uffici dei Giudici di Pace. Attualmente infatti il sistema informativo dei Giudici di Pace non prevede un'interoperabilità con i sistemi del Ministero della giustizia e con quelli di altre pubbliche amministrazioni né risulta integrato nell'infrastruttura del PCT o con i sistemi informativi dei Tribunali e della Cassazione.

L'estensione delle funzionalità del PCT ai Giudici di Pace partirà dalle comunicazioni telematiche e dalla pubblicazione della sentenza. Attraverso l'adeguamento dell'infrastruttura telematica e degli applicativi sarà possibile la condivisione dei flussi informativi e dei documenti contenuti nel fascicolo dei procedimenti davanti il Giudice di Pace, rendendolo disponibile per gli ulteriori gradi di giudizio. Il progetto si inserisce nel quadro della strategia del #pongov riferita alla digitalizzazione dei processi amministrativi e di diffusione dei servizi digitali della PA, attraverso l'abbattimento di costi e tempi di gestione delle notifiche e delle comunicazioni e velocizzando – anche attraverso l'interoperabilità – la risoluzione dei procedimenti di competenza degli uffici dei Giudici di Pace.

Infine, l'ultimo progetto ha come obiettivo fornire supporto tecnico specialistico di assistenza tecnica al Ministero della giustizia nelle sue attività di Organismo Intermedio del PON. Le attività prevedono azioni di supporto nelle fasi di programmazione, attuazione, controllo, monitoraggio e sorveglianza dei progetti (a titolarità e a regia) delegati all'Organismo Intermedio al fine di assicurare l'efficace e corretta attuazione degli interventi.

Nel loro insieme, dunque, i progetti inerenti la giustizia dispongono di un ammontare di risorse finanziarie pari a poco più di 81 mil. di euro, che rappresentano quasi l'11,3% del totale degli stanziamenti attribuiti all'intero PON. Si tratta di una somma senza dubbio non trascurabile, anche in considerazione del fatto che essa è destinata in sostanza a due sole azioni, mentre le rimanenti risorse destinate al PON sono ripartite tra un elevato numero di azioni.

35. Cfr. Ministero della giustizia (2020), Relazione sulla *Performance* per l'anno 2019, Roma. Poiché questa relazione annuale del ministero viene approvata a distanza di alcuni mesi dal termine dell'esercizio di riferimento, la corrispondente relazione sulla *performance* per l'anno 2020 purtroppo non è ancora disponibile.

### 3. L'attuazione, reale e finanziaria, dei progetti inerenti la giustizia

L'illustrazione dell'attuazione dei progetti inerenti la giustizia, nell'ambito del PON complessivo, inizia dagli aspetti reali, giacché per essi si dispone delle necessarie informazioni, anche se risalenti alla fine del 2019, desumibili da una fonte ufficiale che è costituita dallo stesso Ministero della giustizia<sup>35</sup>.

Con riferimento alle misure relative all'Asse 1, nell'ambito dell'Azione 1.4.1, l'OIG ha avviato il progetto complesso "Ufficio di prossimità", per un valore complessivo di 36,8 milioni di euro. Come, già accennato, questo progetto promuove il servizio della giustizia più vicino al cittadino, realizzando una rete di "UdP", in grado di offrire servizi omogenei, diretti soprattutto alle cd. «fasce deboli», decongestionando l'accesso ai Tribunali attraverso:

- la collaborazione e il coinvolgimento degli enti locali;
- il supporto dei sistemi informatici, anche attraverso l'utilizzo del PCT nelle sue forme più evolute.

La strategia di intervento si concretizza in un'azione di sistema a valenza territoriale ma in ambito nazionale, articolata in una fase di sperimentazione, attraverso la definizione di modelli organizzativo-gestionale e tecnico-informatico, e in una fase di attivazione, attraverso la replica in tutte le Regioni dei modelli definiti, entrambe coordinate e facilitate attraverso una apposita iniziativa di supporto strategico.

All'inizio del 2019 sono stati approvati i 3 progetti pilota relativi alla Regione Liguria, per un valore complessivo di 1,9 mil. di euro; alla Regione Toscana, per un valore complessivo di 2,4 mil. di euro; alla Regione Piemonte, per un valore complessivo di 3,4 mil. di euro. Dopo la sottoscrizione degli Accordi di concessione del finanziamento tra l'OIG e le tre Regioni pilota, è stato definito l'indicatore relativo al "Numero di UdP attivati", per cui per la Regione pilota Liguria tale numero è risultato pari a 2, mentre per le altre due Regioni pilota, Piemonte e Toscana, è risultato pari a 3 per ciascuna.

L'OIG ha contestualmente avviato le interlocuzioni per la partecipazione al progetto, riscontrando nel corso del 2019 l'adesione di tutte le restanti Regioni. Alcune Regioni soltanto, però, hanno proceduto all'articolazione dell'intervento da presentare a finanziamento e alla compilazione della scheda progetto regionale, nell'ambito del progetto complesso. Poiché durante il 2019 l'OIG ha ammesso a finanziamento anche il progetto relativo alla Regione Emilia-Romagna – per un valore complessivo di 2,2 mil. di euro – a cui ha fatto seguito la sottoscrizione del relativo Accordo di concessione del finanziamento, in tale anno sono stati ammessi a finanziamento 4 progetti regionali, per un totale di 9,7 mil. di euro.

Ancora nel corso del 2019 è stato, altresì, costituito e avviato il “Gruppo di pilotaggio” del progetto complesso con il compito di indirizzare le attività, monitorare il perseguimento degli obiettivi progettuali e diffondere gli aspetti di modellizzazione individuati a seguito della fase sperimentale, fornendo in particolare supporto alle Regioni nella definizione dei servizi da erogare e nella progettazione e implementazione degli aspetti organizzativi e di processo con l’adozione degli opportuni strumenti correttivi.

Sempre, nell’ambito dell’Asse I – Azione 1.4.1, nel corso del 2019 sono state avviate le attività finalizzate alla definizione dei due distinti interventi progettuali riconducibili a tale asse e finanziati col FSE: i progetti pilota per la creazione di Uffici del Processo e la *task force* per l’implementazione negli uffici di modelli operativi basati su una logica manageriale di gestione dei volumi delle pratiche e di loro metodi di definizione. Per quest’ultimo progetto sono stati realizzati incontri di confronto e condivisione con il Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca quale partner di progetto; tali interlocuzioni, tuttavia, hanno subito ritardi in seguito alla conclusione del primo governo presieduto da G. Conte. L’approfondimento istruttorio ha comunque evidenziato che il tema dell’aggressione dell’arretrato sistemico e dell’individuazione di modelli organizzativi in grado di consentire la previsione e la gestione di “flussi” anomali e, quindi, dell’individuazione di soluzioni idonee a restituire efficienza e rapidità all’azione giudiziaria e il tema della diffusione di modelli collaborativi appaiono tra loro strettamente connessi. La gestione dei flussi e la riorganizzazione del sistema giudiziario civile deve necessariamente comportare, da un lato, un approccio di carattere scientifico e multidisciplinare, dall’altro un coinvolgimento di tutti gli *stakeholder* coinvolti, a partire dal sistema formativo che deve essere in grado di offrire professionalità capaci di rispondere alle esigenze del Paese. Pertanto, anche alla luce del confronto con l’Autorità di Gestione del PON, la D.G. preposta ha ritenuto opportuno prevedere un’unica linea di progetto, con un coinvolgimento diretto del sistema formativo universitario pubblico finalizzato a:

1. accrescere complessivamente la *governance* del sistema di gestione delle cause civili, proponendo un modello integrato diretto a potenziare tutti gli strumenti cooperativi;
2. ammodernare il sistema formativo al fine di rendere disponibili nuove risorse per il mercato del lavoro connesso al sistema giudiziario;
3. individuare metodologie scientifiche di aggressione dell’arretrato civile capaci anche di sviluppare modelli previsionali e, quindi, consentire non solo

- l'abbattimento dell'arretrato, ma anche la previsione del suo formarsi;
4. sviluppare nuove forme di organizzazione del lavoro giudiziario basate sulla delocalizzazione e sulla gestione delle emergenze attraverso il potenziamento di strumenti e modelli organizzativi da sperimentare.

Nel corso del 2019 il ministero ha poi avviato la procedura per la modifica di alcuni elementi del programma operativo affinché le università venissero inserite tra i beneficiari delle risorse finanziarie.

Per quanto concerne l'Asse II, sono stati avviati due progetti denominati "Processo Penale Telematico" (PPT) ed "Estensione del PCT ai Giudici di Pace". Quanto al primo esso ha l'obiettivo di costituire il primo nucleo del PPT a partire dalla costituzione in formato digitale dell'archivio riservato delle intercettazioni. L'attuazione del progetto, attraverso l'unità di attuazione Direzione Generale per i Sistemi Informativi Automatizzati (DGSIA), ha avuto luogo tramite l'installazione di server e di apparecchiature complementari presso 140 Procure della Repubblica, per cui alla fine del 2019 il progetto ha maturato e certificato una spesa complessiva di 24,6 milioni di euro.

Per quanto concerne il progetto "Estensione del PCT ai Giudici di Pace", invece, esso prevede l'estensione delle funzionalità del processo telematico agli uffici del Giudici di Pace. In particolare, sono previste le seguenti attività, il cui costo stimato è nel complesso pari a 9,9 mil. di euro:

1. reingegnerizzazione e miglorie del sistema di gestione dei registri, con revisione dei meccanismi di correzione dati e annullamento degli eventi, del sistema di gestione delle anagrafiche, dell'albo dei CTU e relative procedure di migrazione;
2. miglorie funzionali e infrastrutturali alla consolle del magistrato, che viene riutilizzata ed estesa affinché sia fruibile anche da parte dei giudici di pace. Realizzazione di un sistema di condivisione dei modelli relativi ai provvedimenti e di strumenti di analisi e monitoraggio per gli utenti;
3. miglorie architettrurali e funzionali necessarie ad estendere tutti i flussi e i servizi del PCT agli uffici del giudice di pace e ad introdurre funzioni di interoperabilità con gli uffici di merito, la Corte di Cassazione, Pubbliche Amministrazioni e altri Stati Membri dell'UE, nonché realizzazione di servizi per i pagamenti telematici;

36. Per la realizzazione di tutti questi interventi il ministero si avvale del progetto "Servizi di Assistenza Tecnica al Ministero della giustizia quale organismo intermedio nell'ambito del PON *Governance 2014-20*", finanziato sull'Asse IV dello stesso Programma. Il progetto ha un budget complessivo pari a poco meno di 3 mil. di euro, suddivisi in acquisto di servizi di Assistenza Tecnica e rimborsi per spese di missione sostenute per le attività relative ai progetti nell'ambito del PON.

4. attività trasversali di monitoraggio, verifica e controllo;
5. Infine, per quanto concerne il progetto "Videoconferenza", che ha lo scopo di estendere i sistemi di multi-videoconferenza attraverso la realizzazione di un circuito di sale presso gli uffici giudiziari (p.es., Direzioni Distrettuali Antimafia).

Tribunali di Sorveglianza), utilizzabile anche a livello internazionale, si sono registrati progressi nella progettazione; in particolare, la Direzione ha supportato la DGSIA nell'elaborazione delle prime bozze delle schede progetto. Tuttavia, l'ammissione a finanziamento del progetto è stata rinviata al 2020 <sup>36</sup>.

Relativamente alla gestione dei progetti dal punto di vista strettamente finanziario, aggiornata in questo caso alla fine del 2020, va innanzitutto precisato che la gestione delle risorse attribuite al Ministero della giustizia, quale organismo intermedio nell'ambito del PON *Governance 2014-20*, è affidata alla Direzione Generale per il Coordinamento delle Politiche di Coesione.

Come si può constatare dalla tabella 2, le risorse complessivamente assegnate ai progetti inerenti la giustizia ammontano a poco meno a 60 milioni di euro, dei quali più di 25 sono stati certificati dall'autorità di gestione alla Commissione europea. Il che significa che l'incidenza delle certificazioni sul totale delle assegnazioni è pari al 42,4% e, pertanto, risulta superiore al corrispondente valore calcolato per l'intero PON. Tale risultato è stato conseguito, però, nonostante che per l'azione 1.4.1, relativa ai progetti per la costituzione degli UdP in varie Regioni, e per l'azione 2.2.3, riguardante l'estensione del PCT ai Giudizi di Pace non risulti alcuna certificazione. In effetti, le certificazioni sono massimamente concentrate nell'azione 2.2.3, concernente il PPT, la quale fa capo al solo Ministero di giustizia. Sembra dunque che tale azione sia stata tempestivamente conclusa entro il periodo di programmazione senza avvalersi degli ulteriori anni previsti per il completamento delle code sul piano burocratico e finanziario che di solito accompagnano i procedimenti amministrativi.

#### 4. Il Progetto complesso "Uffici di Prossimità": un approfondimento

##### 4.1 Presentazione generale

La riforma della geografia giudiziaria ha portato ad una razionalizzazione delle strutture che compongono il sistema giustizia, ma ha contemporaneamente ridotto la presenza degli uffici sul territorio, accentuando peraltro la pressione su quelli che sono stati mantenuti. Per assicurare comunque

una "giustizia di prossimità", garantendo ai cittadini la tutela dei diritti senza doversi necessariamente recare presso gli uffici giudiziari e rendendo disponibile un luogo unico in cui i diversi enti che partecipano alla costruzione del sistema delle tutele possano offrire servizi integrati e di facile accesso, il Ministero di giustizia ha promosso e avviato il progetto complesso "Uffici di prossimità" (UdP), rivolto a tutte le Regioni italiane, sia a statuto ordinario che a statuto speciale.

Il compito fondamentale degli UdP è quello di garantire un servizio completo e integrato di orientamento e consulenza, specialmente alle fasce sociali più deboli, per la trasmissione degli atti che non richiedono l'ausilio di un legale, quali ricorsi, istanze, allegati e rendiconti. In questo modo i cittadini dispongono di un punto di riferimento relativamente vicino, dove possono sbrigare tutte le pratiche che prima essi potevano avviare solo in tribunale e, allo stesso tempo, possono avere a disposizione tutti i servizi connessi forniti dalle altre Istituzioni coinvolte nel progetto<sup>37</sup>, ossia – oltre agli uffici giudiziari – le Regioni e i Comuni, anche se l'iniziativa è aperta anche ad aziende socio-sanitarie territoriali, Città Metropolitane, ordini professionali e associazioni.

Inizialmente il progetto ha interessato, come enti pilota, le Regioni Liguria, Piemonte e Toscana alle quali sono state messe a disposizione le risorse finanziarie stabilite, i modelli da adottare, il piano di formazione e i relativi materiali, oltre ai *software* di gestione degli sportelli aperti al pubblico.

Utilizzando i fondi resi disponibili dal ministero (**Tabella 3**), queste Regioni dovevano provvedere a coinvolgere i Comuni disponibili a ospitare gli UdP, fornire le dotazioni materiali necessarie (arredi, computer, ecc.), attivare i percorsi formativi, garantire la diffusione ed eventualmente la personalizzazione dei supporti informatici messi a disposizione del progetto, curare il piano di diffusione e comunicazione, supportare la digitalizzazione dei procedimenti in materia di volontaria giurisdizione e infine prevedere attività di *governance* e monitoraggio dell'iniziativa.

La strategia di intervento si sta concretizzando in un'azione di sistema a valenza territoriale ma a livello nazionale, la quale si articola in una fase di sperimentazione, con oggetto la definizione di modelli organizzativo, gestionale e tecnico-informatico, e una fase di attivazione, con oggetto la replica in tutte le Regioni dei modelli definiti e l'attivazione degli Uffici, entrambe coordinate e facilitate attraverso una apposita iniziativa di supporto strategico.

37. In altre parole, grazie agli UdP i cittadini dispongono di un contatto diretto con chi amministra la giustizia e, pertanto, dovrebbero ottenere risposte più veloci alle loro domande su questioni che riguardano la sfera familiare e personale.

## Prospetto 1: I servizi forniti dagli Uffici di Prossimità

1

**Orientare e informare** gli utenti sugli istituti di protezione giuridica anche attraverso la distribuzione di materiale informativo

2

**Distribuire la modulistica** adottata dagli uffici giudiziari di riferimento.

3

**Dare supporto** alla predisposizione degli atti che le parti (e gli ausiliari del giudice) possono redigere senza l'ausilio di un legale

4

Inviare **atti telematici** agli uffici giudiziari

5

**Fornire consulenza** sugli istituti di protezione giuridica

## Prospetto 2. Articolazione del Progetto complesso "Uffici di Prossimità" e ruolo delle Regioni

	ARTICOLAZIONE	BENEFICIARI	BUDGET
PROGETTO COMPLESSO	<b>PROGETTI PILOTA DI DEFINIZIONE DEL MODELLO DELL'UFFICIO DI PROSSIMITÀ</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Modello organizzativo formativo</li> <li>• Modello tecnico-informatico</li> <li>• Modello comunicazione</li> </ul>	Regioni Liguria, Piemonte e Toscana	€ 2.325.290,00
	<b>PROGETTI REGIONALI DI ATTIVAZIONE DEGLI UFFICI</b>	Regioni pilota e Regioni aderenti	€ 34.000.000,00
	<b>PROGETTI DI SUPPORTO STRATEGICO</b>	Ministero della Giustizia	€ 349.651,00

Più specificamente, i singoli progetti regionali, che hanno come destinatari Comuni, uffici giudiziari e cittadini, devono realizzare le seguenti attività:

- allestimento delle sedi degli UdP mediante l'acquisizione di beni mobili e strumentali e degli arredi;
- formazione del personale (*e-learning* e *training on the job*, in presenza e *on-demand*);
- infrastrutturazione informatica per il corretto funzionamento dei *software* che verranno trasferiti a seguito della modellizzazione (Redattore atti e Punto di accesso) e *help desk*;
- comunicazione sul territorio regionale;
- digitalizzazione dei procedimenti pendenti in materia di giurisdizione volontaria a livello regionale necessaria per l'attivazione degli UdP.

Al secondo quadrimestre del 2019 risultavano approvati e avviati i progetti delle 3 Regioni pilota (Piemonte, Liguria e Toscana), con le altre 17 Regioni che hanno aderito al progetto complesso e che stanno finalizzando le rispettive progettazioni. Nel corso dell'anno 2020 sono stati avviati anche i progetti delle seguenti Regioni: Abruzzo, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Puglia, Sardegna e Veneto, mentre nel 2021 è stato avviato il progetto della Regione Molise. Nel complesso, dunque, finora solo 11 Regioni si sono attivate concretamente, di cui 9 del Centro-Nord e solo 2 del Sud<sup>38</sup>.

38. Si rinvia al successivo paragrafo 4.4 per una più ampia e dettagliata esposizione della situazione appena presentata.

#### 4.2 Le Regioni pilota

Come già accennato, con l'adozione del progetto complesso sono stati avviati i tre progetti pilota affidati alle Regioni Piemonte, Liguria e Toscana, che riprendono e capitalizzano le esperienze già maturate nei rispettivi territori. Questi tre progetti si articolano a loro volta in due fasi, di cui la prima consiste in una fase "sperimentale" per lo sviluppo, sperimentazione e definizione, in modo coordinato, di un Modello completo di UdP da diffondere e implementare sull'intero territorio nazionale. La seconda fase del progetto è invece finalizzata all'attivazione degli UdP sul rispettivo territorio regionale, attraverso un primo step di individuazione dei Comuni (o delle Unioni dei Comuni) ove aprire gli UdP e il successivo allestimento e avvio degli stessi.

Più precisamente, nella prima fase sperimentale e attuativa del progetto pilota la Regione Liguria intendeva valorizzare il forte *know-how* informatico ad oggi

orientato nella realizzazione di specifici servizi nel contesto socio-sanitario e, pertanto, estensibile all'ambito della "volontaria giurisdizione", realizzando un sistema informativo gestionale web per l'UdP finalizzato a definire e modellizzare l'infrastruttura informatica, così da risultare in grado di creare connessioni con le tecnologie più evolute del PCT, con le banche dati del ministero e di interfacciarsi con i sistemi informatici dei servizi sanitari, socio-sanitari e sociali, adattandosi alle diverse gestioni locali. Esso, inoltre, consente di valorizzare e collegare il servizio-justizia con i servizi sociali, sociosanitari e sanitari che, in considerazione delle specificità regionali, rappresentano un rilevante aspetto da capitalizzare.

Il progetto pilota della Regione Toscana che ha assunto un ruolo determinante nella diffusione di servizi per il territorio attraverso la costruzione di piattaforme per l'utilizzo di quella del PCT, nella sua prima fase attuativa intendeva mettere a disposizione il proprio sistema di redazione atti, al fine di poter essere integrato con il sistema gestionale realizzato dalla Regione Liguria, e inoltre fornire – in una logica di riuso – il Punto d'Accesso (previsto dalla normativa sul Processo Telematico) attualmente a sua disposizione. Questa Regione inoltre si occupa di sviluppare il modello di comunicazione dell'UdP, cioè un opiano di comunicazione rivolto alle varie categorie di utenza, destinatarie dei servizi di volontaria giurisdizione.

La prima fase del progetto pilota della Regione Piemonte, infine, era finalizzata a definire un modello organizzativo/procedurale e la modellizzazione dei processi, a partire dalle esperienze già esistenti, sviluppate dagli UdP dell'Unione dei Comuni di Moncalieri, Trofarello e La Loggia e del Comune di Pinerolo, nell'ambito delle quali sono stati valorizzati aspetti organizzativi, di mappatura del processo e di individuazione degli strumenti di miglioramento del percorso organizzativo nell'erogazione dei servizi. Tale sperimentazione consente poi di realizzare un'analisi dei fabbisogni formativi per giungere alla predisposizione del modello in tale ambito per l'UdP e all'offerta di contenuti formativi *e-learning*.

#### **4.3 Il progetto della Regione Emilia-Romagna**

Anche in Emilia-Romagna il progetto UdP è stato avviato e condotto con l'obiettivo di garantire ai cittadini una miglior tutela dei diritti, agevolando i rapporti con il sistema giustizia attraverso l'attivazione presso gli enti locali di punti di accesso decentrati ad un'offerta integrata di servizi di informazione, orientamento, consulenza e supporto, collegandosi alle sperimentazioni sviluppate dalle tre

Regioni pilota e ai modelli da loro prodotti. Il focus dell'iniziativa è incentrato sui servizi di Volontaria Giurisdizione, con particolare riferimento a quelli rivolti alle fasce più fragili della popolazione, quali tutele, curatele e amministrazioni di sostegno. A regime, il progetto dovrebbe consentire di:

1. semplificare l'accesso ai servizi e alle informazioni degli uffici giudiziari, riducendo i tempi e i costi per i cittadini;
2. aumentare la capacità di risposta degli uffici giudiziari nei confronti delle comunità locali;
3. snellire e velocizzare lo scambio di documenti attraverso l'utilizzo degli strumenti e della piattaforma del PCT<sup>39</sup>.

39. Cfr. Regione Emilia-Romagna, Lepida ed EasyGov Solutions (2020), Analisi conoscitive e modelli territoriali di giustizia digitale. Si ringrazia il Servizio Coordinamento delle Politiche Europee, Programmazione, Cooperazione, Valutazione della Direzione Generale Risorse, Europa, Innovazione, Istituzioni della Regione Emilia-Romagna per la cortese fornitura del documento appena citato, in cui sono riportati i risultati conseguiti nelle fasi preliminari di attuazione del progetto.

In Emilia-Romagna tale intervento si inserisce però in una più ampia e strutturata cornice di collaborazione ormai pluriennale tra enti locali e sistema giustizia, riconducibile al «Patto per una giustizia più efficiente, integrata, digitale e vicina ai cittadini» che la Regione ha sottoscritto con il Ministero della giustizia, la Corte di Appello di Bologna e la Procura Generale della Repubblica presso la Corte di Appello di Bologna. Mediante tale patto, che eredita le positive esperienze già realizzate a Bologna e nell'area metropolitana bolognese, le parti intendono promuovere il coordinamento tra le Amministrazioni Pubbliche territoriali e il Sistema Giudiziario al fine di agevolare l'accesso dei cittadini, delle imprese e delle stesse Amministrazioni pubbliche alla tutela dei diritti. Inoltre esse si impegnano a:

1. supportare i servizi del sistema giudiziario territoriale;
2. sostenere progetti di formazione e ricerca sulla reingegnerizzazione dei processi e sull'organizzazione del sistema giudiziario;
3. favorire l'interoperabilità tra i sistemi informativi della giustizia e i sistemi regionali e territoriali.

#### 4.3.1 Lo specifico approccio metodologico

I modelli organizzativi e gestionali degli UdP in Emilia-Romagna sono stati analizzati grazie all'attiva collaborazione dei 22 enti che hanno risposto all'avviso di manifestazione di interesse pubblicato nel maggio 2019. Con tali Amministrazioni è stato intrapreso un articolato e approfondito percorso di

40. Hanno manifestato il proprio interesse rispetto al progetto i Comuni di Bologna, Parma, Ravenna, Riccione, Formigine, Montechiarugolo e Roccabianca, nonché le seguenti Unioni: Reno Lavino Samoggia, Bassa Romagna, Romagna Faentina, Comuni Modenesi Area Nord, Terre d'Acqua, Bassa Reggiana, Valmarecchia, Appennino Bolognese, Terre Verdiane, Savena Idice, Appennino Reggiano, Terre e Fiumi, Parma Est, Valli Trebbia e Luretta, Valle del Savio.

Fonte: Regione Emilia-Romagna, Lepida ed EasyGov Solutions

co-progettazione che ha posto le basi per un effettivo dispiegamento della giustizia di prossimità all'interno del territorio regionale. Gli enti aderenti al progetto sono costituiti da: 15 Unioni di Comuni, alcune delle quali molto strutturate e caratterizzate da un elevato livello di coesione interna, con numerose funzioni gestite in forma associata e pratiche amministrative ormai consolidate, e altre che invece sono di recente costituzione o stanno attraversando una fase di riorganizzazione interna; nonché 7 Amministrazioni comunali, tra cui 3 Comuni capoluogo<sup>40</sup>.

Si tratta quindi di realtà molto diversificate per tipologia, dimensione, competenze e bacino d'utenza. Nel complesso rappresentano, tuttavia, ben il 37,1% dell'intero territorio regionale e servono una popolazione di 1,7 milioni di abitanti. Gli enti locali coinvolti fin dall'inizio nel progetto costituiscono pertanto un campione estremamente significativo, che ben rappresenta la complessità delle situazioni territoriali. È importante sottolineare come da un punto di vista geografico vi sia almeno un ente per ciascuna delle 9 province dell'Emilia-Romagna e come siano coperte tanto alcune tra le zone più intensamente popolate della Regione (Bologna, Riccione, ma anche Unioni come Bassa Reggiana o Valmarecchia), quanto territori appenninici o collocati in aree interne di contenuta densità abitativa.



**Figura 1 – I territori che hanno risposto all'Avviso della Regione Emilia-Romagna per l'istituzione degli UdP**

Il percorso che è stato finora effettuato, può essere suddiviso nelle seguenti 3 fasi:

1. una fase preliminare di ingaggio, nella quale sono stati individuati gli interlocutori ed è stato condiviso il piano di lavoro, i suoi obiettivi e gli strumenti a supporto;
2. una fase di *assessment*, che ha consentito di raccogliere le informazioni propedeutiche all'attivazione degli UdP a livello territoriale attraverso:
  - un questionario strutturato somministrato a tutti gli Enti <sup>41</sup>;
  - interviste individuali di approfondimento, a valle di una prima elaborazione delle *survey* online, che ha consentito di analizzare nel dettaglio le informazioni e di cogliere vincoli e opportunità distintive delle singole realtà;
3. una fase di modellazione, che – partendo dalla raccolta dei dati quantitativi e delle osservazioni qualitative – ha consentito di individuare elementi ricorrenti o distintivi per giungere alla definizione dei modelli territoriali di giustizia digitale.

41. Il tasso di risposta al questionario di *assessment* è stato del 91%, giacché sono state fornite informazioni complete e dettagliate da tutti gli enti aderenti eccetto due.

Sulla base degli elementi così acquisiti e degli ulteriori momenti di approfondimento, per ciascun ente è stato elaborato un *report* in cui si espone il contesto operativo dell'Ente e l'approccio verso la sperimentazione dell'UdP e una valutazione preliminare delle prospettive e l'indicazione di una serie di proposte operative.

Una lettura trasversale dei materiali elaborati ha reso successivamente possibile desumere dalle singole realtà una serie di parametri di valutazione connessi ai seguenti aspetti:

1. l'approccio alla *governance*, con particolare attenzione al settore istituzionale presso cui sarà incardinato l'UdP, nonché ad aspetti di carattere strategico e alla visione generale dell'Ente;
2. l'organizzazione prevista per l'ufficio, declinata in termini di personale dedicato (sia interno che fornito da soggetti esterni nell'ambito di specifiche convenzioni), di rapporti con l'utenza (es. orari di apertura al pubblico che saranno garantiti) o di funzioni ritenute prioritarie e di servizi che si vorrebbero attivare;
3. le reti territoriali e le relazioni con i principali *stakeholder* che potrebbero supportare la fase di effettiva operatività, con particolare attenzione alle

- esperienze di collaborazione in ambito sociale o in ambito giudiziario;
4. il livello di maturità digitale dell'ente, con specifica attenzione allo stato di attuazione del Piano Triennale per l'Informatica nella pubblica amministrazione.

Sulla base delle evidenze empiriche e delle valutazioni svolte sono stati definiti 5 modelli territoriali di giustizia di prossimità, le cui peculiari caratteristiche li rendono *compliant* rispetto ai requisiti ministeriali recepiti dall'iniziativa progettuale nell'ambito del PON *Governance* e, al contempo, coerenti con le peculiarità e le specifiche esigenze dell'assetto istituzionale territoriale dell'Emilia-Romagna.

La definizione di tali modelli deriva infatti dalla compresenza di due approcci:

- un approccio *top down*, che consente di garantire piena coerenza con l'iniziativa ministeriale;
- un approccio *bottom-up*, che valorizza la pluriennale esperienza maturata nel contesto regionale.

#### 4.3.2 I modelli territoriali di giustizia digitale in Emilia-Romagna

Rispondendo all'avviso per manifestazione di interesse indetto dalla Amministrazione regionale, gli enti si sono impegnati ad erogare un nucleo minimo di servizi essenziali volti a facilitare l'accesso dei cittadini al sistema giustizia. Si tratta sia di servizi a carattere informativo, sia di servizi di orientamento e supporto specialistico nelle relazioni con il tribunale di riferimento.

Nello specifico ciascun UdP ha il compito di:

1. fornire orientamento e informazione sugli istituti di protezione giuridica;
2. distribuire la modulistica adottata dagli uffici giudiziari di riferimento;
3. prestare consulenza sugli istituti di protezione giuridica, anche tramite il supporto qualificato degli ordini professionali;
4. dare supporto alla predisposizione degli atti che le parti o gli ausiliari del giudice possono redigere senza l'ausilio di un legale.

Per ciascuna di queste tipologie di servizio è stato definito un *workflow* tipo che rappresenta in modo sintetico le principali attività svolte dai vari soggetti coinvolti nel processo (dall'ente locale al cittadino, passando per gli uffici giudiziari). L'offerta di tutte le tipologie di servizi essenziali è apparsa inderogabile, dal momento che non si potrebbe propriamente parlare di UdP per enti che, ad esempio, si limitassero a svolgere funzioni informative.

Oltre al modello base sono stati individuati altri quattro modelli territoriali sui quali si ritiene opportuno soffermarsi, giacché essi attengono alle situazioni più problematiche. Rispetto a quello di riferimento, essi differiscono per ampiezza della gamma di servizi offerti o per condizioni di contesto, dal momento che i principali elementi di differenziazione sono i seguenti:

1. la possibilità di estendere i rapporti tra enti e sistema giustizia sia con riferimento al *front end* (servizi al cittadino) che al *back end* (flussi telematici);
2. le differenze in termini di coinvolgimento degli *stakeholder*;
3. le competenze professionali distintive, in funzione del grado di complessità e delle conoscenze implicite in ciascun modello;
4. i requisiti della diversa dotazione tecnologica associata ai modelli, secondo un approccio modulare;
5. l'opportunità di adeguare gli spazi dedicati all'Ufficio di prossimità sulla base dei servizi distintivi dello specifico modello.

Il modello territoriale per il potenziamento del *front office* recepisce l'elevato livello di interesse riscontrato presso alcuni enti rispetto all'opportunità di estendere il perimetro di competenza dell'UdP oltre ai servizi essenziali richiesti dall'avviso. La più ampia offerta di servizi al cittadino disponibili presso l'Ente locale consentirebbe all'Amministrazione di fornire all'utenza un maggiore e più diffuso supporto nell'ambito dei procedimenti di volontaria giurisdizione attraverso:

1. la fornitura di informazioni sullo stato dei procedimenti;
2. il rilascio di copie conformi di provvedimenti e autorizzazioni;
3. la fissazione di appuntamenti con il tribunale e il Giudice Tutelare per quei procedimenti per i quali l'intermediazione dell'Ente non risulta sufficiente.

42. Le prime formali evidenze di tale approccio si possono ricondurre al Patto per la Giustizia della Città di Bologna, sottoscritto nel dicembre del 2012 con l'obiettivo di attivare e realizzare iniziative e progetti volti a migliorare l'efficienza e la qualificazione dei servizi della giustizia civile e penale. La progressiva estensione del Patto per la Giustizia, prima, a livello di area metropolitana bolognese (luglio 2017) e, poi, a livello regionale (febbraio 2019) costituisce una premessa importante per ampliare l'ambito di intervento anche al di là del perimetro della Volontaria Giurisdizione che distingue gli UdP. L'analisi condotta ha consentito di cogliere – non soltanto a Bologna, ma anche in numerosi altri Comuni e Unioni di Comuni – l'opportunità di una piena integrazione dell'Ente locale nel sistema giustizia mediante il potenziamento dei flussi telematici tra Amministrazioni.

43. Ad esempio, le Aree interne – come quella del Basso Ferrarese – che ovviamente non sono ubicate in zone di montagna.

Il modello territoriale per il potenziamento del *back office* si pone invece l'obiettivo di valorizzare la pluriennale e innovativa esperienza di collaborazione tra enti locali e uffici giudiziari nell'ambito della giustizia digitale, specifici del contesto emiliano-romagnolo<sup>42</sup>. Un simile modello richiede un adeguato supporto tecnologico e un adeguamento delle competenze professionali, andando a modificare in profondità prassi e procedure consolidate, mentre gli impatti per l'utenza sarebbero in massima parte indiretti, traducendosi non tanto in nuovi servizi quanto in una maggiore efficienza e in una riduzione dei tempi dei procedimenti.

Il modello relativo al potenziamento del *back end* differisce dal modello base in particolare dal punto di vista delle relazioni complessive tra i soggetti coinvolti. L'elemento principale, in questo caso, è rappresentato dai costanti flussi bi-direzionali – realizzati esclusivamente per via telematica – tra l'ente locale e gli uffici giudiziari: uffici tra cui figura ovviamente il tribunale, cui si aggiungono però in questo modello anche altri soggetti quali il Giudice di Pace o la Procura. Il modello estende infatti il perimetro di riferimento al di là della sola Volontaria Giurisdizione, per considerare i servizi di giustizia digitale nella loro complessità. In quest'accezione il cittadino non è utente dei servizi di giustizia digitale, ma diviene uno *stakeholder* che beneficerebbe indirettamente dell'efficienza generata dal modello. Altri *stakeholder*, tra cui ad esempio le strutture assistenziali, potrebbero però essere direttamente coinvolti nei procedimenti, ricevendo ad esempio notifiche telematiche o firmando atti o documenti digitali.

Il modello territoriale per le aree dell'Appennino è stato elaborato partendo dalle specifiche esigenze dei territori di montagna, risultando applicabile però a tutti i contesti che si distinguono per una difficoltà di accesso agli uffici giudiziari. Infatti, oltre alle aree che per ragioni geografiche sono distanti dalle principali infrastrutture del sistema giustizia<sup>43</sup>, il modello acquisisce particolare rilevanza, più in generale, per la gestione dell'emergenza sanitaria da Covid-19 e si presta ad essere replicato in contesti specifici quali le udienze protette, i procedimenti che coinvolgono vittime di violenza, etc.

In altre parole, tale modello intende fornire una piena ed effettiva protezione a persone che altrimenti avrebbero serie difficoltà a partecipare alle udienze, con il conseguente ricorso alla nomina di un amministratore di sostegno.

Il principale elemento che differenzia questo modello da quello base è rappresentato dagli spazi dedicati: si prevede, infatti, che le udienze telematiche siano svolte di preferenza presso la stessa sede in cui è ubicato l'UdP, posto che i

locali siano idonei ad accogliere le persone coinvolte nel procedimento, garantendo loro il massimo livello di riservatezza e un adeguato livello di comfort.

Anche il modello territoriale per l'UdP in forma associata è stato definito sulla base di un'esigenza emersa in fase di *assessment* e condivisa da diversi enti, soprattutto (ma non esclusivamente) Comuni di piccole e medie dimensioni. Ci si riferisce all'esigenza di estendere il bacino d'utenza dell'UdP, mettendolo a disposizione di un territorio più vasto rispetto a quello dello specifico soggetto che ha manifestato il proprio interesse ad aderire al progetto. I confini amministrativi non sarebbero più, quindi, quelli comunali, bensì quelli più vasti rappresentati da un'Unione di Comuni, da un Distretto socio-sanitario o semplicemente da Comuni limitrofi.

Rispetto al modello di riferimento, nel modello territoriale per gli UdP in forma associata non vi sono differenze in termini di dotazione tecnologica, spazi dedicati, competenze professionali e processi di *back end*. Verrebbe invece a modificarsi notevolmente il sistema delle relazioni. Infatti, per procedere all'attivazione del modello si renderebbe necessaria la stipula di una Convenzione o di un Protocollo d'Intesa tra la Regione Emilia-Romagna, l'Ente aderente al progetto degli UdP e le ulteriori Amministrazioni pubbliche disponibili, mediante il quale chi svolge funzioni di regia e coordinamento dovrebbe disporre di una piena visione delle dinamiche in atto a livello territoriale, potendo così dimensionare correttamente i servizi a supporto, tra cui ovviamente quelli informatici. Con riferimento al *front end*, infine, la differenza rispetto al modello base consiste essenzialmente nell'impatto quantitativo derivante dal fatto che la popolazione residente in un territorio più ampio possa recarsi presso l'UdP dell'Ente aderente, al pari dei cittadini di quest'ultimo, evitando quindi di dover raggiungere la cancelleria del tribunale.

### 4.3 Il quadro emergente dalle altre Regioni

Per concludere l'illustrazione dello stato d'avanzamento raggiunto dal progetto complesso UdP si espone in estrema sintesi la situazione esistente nelle altre Regioni in base alle informazioni, ufficiali o meno, comunque disponibili all'inizio del 2021, così da giungere a disporre di un quadro complessivo il più aggiornato possibile. Qui di seguito si procederà, innanzitutto, in base alla circoscrizione geografica di appartenenza, per uniformità con l'articolazione territoriale adottata nell'ambito della politica di coesione dell'UE, dal momento che il PON *Governance* è finanziato con i Fondi SIE che sono destinati, da un lato, alle Regioni già sviluppate del Centro-Nord e, dall'altro, a quelle in ritardo di sviluppo

del Sud del paese; in secondo luogo, in ordine tendenzialmente temporale così da evidenziare il periodo in cui le Amministrazioni regionali sono effettivamente intervenute per dare corso al progetto.

#### **4.3.1 Le altre Regioni del Centro-Nord**

Nel gennaio 2020 la Giunta regionale dell'Umbria ha dato il via agli atti che devono portare all'individuazione degli UdP, al fine di far fronte alle conseguenze derivanti dalla razionalizzazione delle strutture giudiziarie in quella Regione, fondamentalmente costituite da un sovraccarico di lavoro per le cancellerie dei tribunali ordinari e la necessità per i cittadini e gli operatori della giustizia di fare lunghi tragitti per raggiungere la sede del tribunale. Il percorso successivo prevede, dopo l'invio del progetto al ministero, la pubblicazione dell'avviso rivolto ai Comuni o alle unioni dei Comuni che intendono ospitare uno degli UdP. La Regione ne intende creare almeno tre e i territori saranno scelti tenendo conto dei criteri adottati in via generale, quali l'aver subito la soppressione di una sede, la distanza dal tribunale competente, il numero di residenti e la difficoltà di accesso agli uffici giudiziari.

Nel giugno 2020 la Regione Abruzzo ha approvato lo schema di convenzione per l'istituzione degli UdP all'interno del territorio regionale, che è stata stipulata dopo qualche tempo con il Ministero della giustizia, tanto che sul Bur ordinario n. 9 del 10 marzo 2021 è stato pubblicato l'invito ai Comuni e alle Unioni di Comuni a presentare manifestazione di interesse per candidarsi all'attivazione degli UdP. A fine dicembre 2020 sembra che la Regione Lazio sia ancora impegnata nell'adesione al progetto ministeriale ufficialmente assunta con la Delibera della Giunta regionale n. 341 del 9 giugno 2020.

Nel caso della Regione Friuli-Venezia Giulia era stato avviato già nel 2015 il progetto "Sportelli di prossimità", in base al quale nel gennaio 2017 è stato aperto a Tolmezzo, come struttura regionale, un UdP con il compito di gestire lo sportello di giustizia di prossimità, sorto grazie ad un Accordo siglato tra la Regione autonoma, il Ministero della giustizia e il Comune di Tolmezzo, al fine di assicurare lo svolgimento dell'attività giudiziaria in modo efficiente dopo la soppressione del locale tribunale.

Dopo di allora nell'agosto del 2020 si è giunti alla sigla di un protocollo d'intesa in materia di sviluppo e potenziamento del sistema giudiziario con la Corte di Appello di Trieste, avente l'obiettivo di intensificare la collaborazione tra la Regione Friuli-Venezia Giulia e gli uffici giudiziari di questa Corte di Appello,

44. Anche la Regione Trentino-Alto Adige, in quanto Regione a statuto speciale, costituisce un caso anomalo. Infatti, con il d. lgs. n. 16/2017, lo Stato ha delegato alla Regione le funzioni riguardanti l'attività amministrativa e organizzativa di supporto agli uffici giudiziari. Di conseguenza, la Regione deve occuparsi: a) dell'organizzazione amministrativa e della gestione giuridica ed economica del personale amministrativo; b) della messa a disposizione, della manutenzione e della gestione degli immobili destinati a sedi di uffici giudiziari; c) della fornitura delle attrezzature, degli arredi e dei servizi funzionali agli immobili necessari al funzionamento degli stessi uffici. In buona sostanza la Regione deve assicurare il personale, le strutture e le attività che consentono al «servizio giustizia» di funzionare. Per migliorare l'efficacia e l'efficienza degli interventi della Regione previsti dal decreto appena menzionato, la legge regionale di stabilità per il 2021, approvata nel dicembre 2020, ha disposto l'istituzione della "Agenzia regionale per la giustizia". In detta legge si fa rinvio ad un atto organizzativo della Giunta regionale che dovrà disciplinare: i) attività, compiti e organizzazione dell'Agenzia; ii) modalità di utilizzo di personale e attrezzature; iii) poteri di direttiva, indirizzo e di controllo della stessa Giunta regionale. L'Agenzia avrà un consiglio di amministrazione (nominato dalla Giunta) di cui potranno far parte anche dei magistrati e inoltre potrà essere istituito un organismo consultivo nel quale potrà essere nominato anche un rappresentante dell'avvocatura. Sembra dunque che questa Amministrazione regionale voglia mutuare un modello organizzativo del tutto diverso da quello delle altre Regioni (a statuto ordinario o speciale), soprattutto per il particolare legame che potrebbe venirsi a creare tra l'istituenda Agenzia e l'Amministrazione regionale.

sviluppando attività di reciproco interesse al fine di garantire a cittadini e imprese servizi sempre più efficaci ed efficienti, quale condizione indispensabile non solo per la civile convivenza di una comunità, ma anche per la crescita e lo sviluppo economico e sociale del territorio, tenendo conto della posizione geografica di Trieste e, pertanto, delle specifiche esigenze manifestate dal suo sistema giudiziario in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'UE. I contenuti previsti da tale protocollo d'intesa sono tendenzialmente gli stessi del progetto ministeriale, essendo costituiti dal potenziamento tecnologico e informatico degli uffici giudiziari, dal trasferimento di modelli organizzativi e gestionali, e infine dall'adozione di specifici progetti educativi rivolti agli studenti, nonché di percorsi formativi di aggiornamento e specializzazione rivolti ai neolaureati, finalizzati a soddisfare puntuali richieste specialistiche<sup>44</sup>.

Verso la fine del 2020 ben due Regioni molto importanti – come Lombardia e Veneto – hanno assunto delle iniziative in materia di giustizia. La prima ha approvato la DGR n. 4064 del 21/12/2020 con la quale è stato dato il via alla manifestazione d'interesse allo scopo di selezionare i Comuni dove attivare gli sportelli dedicati alla cittadinanza. La seconda, invece, ha approvato la DGR n. 1812 del 29 dicembre 2020, con cui è stato approvato lo schema di "Accordo di concessione di finanziamento" con il Ministero della giustizia, finalizzato alla realizzazione e alla gestione del progetto UdP, in attuazione del Protocollo d'Intesa, denominato "Alleanza per la giustizia, per una giustizia più efficiente, integrata, digitale e vicina ai cittadini", di cui alla DGR n. 1706 del 29 novembre 2019.

Infine, si segnala che all'inizio del febbraio 2021 la Regione Molise ha dato avvio al progetto, con il quale s'intende promuovere l'attivazione di due UdP negli Ambiti territoriali sociali, fra i sette individuati sul territorio regionale, che presentano specifiche esigenze. Infatti, si ricorda che anche questa Regione è caratterizzata dalla prevalenza di territorio montuoso e da una forte dispersione degli abitanti, prevalentemente over 65enni, con un'età media che cresce progressivamente e che tali caratteristiche materiali non fanno altro che acuire le difficoltà riconducibili ai lunghi spostamenti necessari per raggiungere la sede del tribunale competente nei Comuni in cui è stata chiusa la sede della Pretura.

In definitiva, al termine di questa sommaria indagine sembra risultare che per una sola Regione del Centro-Nord, ovvero le Marche, non sia stato finora avviato il progetto della istituzione degli UdP, forse anche a causa del sisma del 2016, che la vede tuttora impegnata in un gravoso processo di ricostruzione.

#### 4.4.2 Le rimanenti Regioni del Sud

Considerando le Regioni meridionali in base allo stesso criterio analitico di cui ci si è avvalsi per quelle centro-settentrionali, va innanzitutto menzionata la Regione Puglia, in quanto – dopo l’adesione al Progetto complesso avvenuta con la DGR n. 2356 del dicembre 2019 – a distanza di circa un anno, cioè nel dicembre 2020 ha emanato un avviso pubblico nell’ambito dell’azione di sistema UdP.

La Regione Sardegna, invece, dopo aver recepito l’iniziativa con la Delibera di Giunta n. 35/19 del luglio 2020, nel febbraio 2021 ha approvato la delibera n. 6/14, con la quale ha definito gli indirizzi per l’individuazione degli UdP sul territorio sardo. Dopo un mese circa, cioè nel marzo 2021 è stato approvato l’avviso pubblico, rivolto a Comuni in forma singola o aggregata, per l’acquisizione di manifestazione d’interesse per l’istituzione degli UdP della Regione Sardegna. La Regione Calabria, infine, ha assunto la delibera n. 424 nella seduta del 30 novembre 2020 con la quale ha adottato i provvedimenti preliminari, tra cui l’adesione al progetto ministeriale, per darvi concreto avvio.

Per le ultime tre Regioni il quadro è notevolmente incerto, vale a dire tendenzialmente negativo, giacché solo per la Regione Sicilia si ha notizia dell’esistenza di uno sportello di prossimità ubicato nel Comune di Pantelleria che eroga sul territorio un servizio di prima accoglienza, informazione e accompagnamento dell’utenza in materia di volontaria giurisdizione (es. Tutele, Amministrazioni di sostegno ecc.), offrendo supporto di base ai cittadini in merito all’accesso ai servizi erogati dal Tribunale di Marsala. Tale struttura, che fa capo al Settore dei servizi sociali, si motiva anche per il fatto che il Comune di Pantelleria in ambito sociale è comune-capofila del Distretto socio-sanitario n. 51 della Regione.

Per quanto concerne le Regioni Basilicata e Campania, invece, l’unico elemento certo è che – nonostante alcune iniziative assunte ancora anni fa da parte di alcune forze politiche nell’ambito dei rispettivi Consigli regionali a favore dell’istituzione degli UdP – al febbraio 2021 queste Amministrazioni regionali non sembrano aver in programma l’istituzione di sportelli per l’accesso al sistema giustizia nelle sedi giudiziarie soppresse sul loro territorio.

#### 4.5 Considerazioni conclusive

Come si è visto nelle pagine precedenti, il progetto complesso UdP presenta alcune fondamentali caratteristiche del tutto positive e condivisibili, come la sua finalità ultima e la sua organizzazione istituzionale. Tuttavia, la sua attuazione

– a distanza di alcuni anni dall'avvio – non può essere considerata particolarmente soddisfacente, in quanto evidenzia alcune ombre. Tale valutazione trova conferma nella verifica del suo principale indicatore fisico di risultato: l'obiettivo iniziale, infatti, era di istituire, entro il 2019, un migliaio di sportelli nei territori decentrati rispetto alle città dove i tribunali, gli uffici regionali e comunali hanno la sede principale<sup>45</sup>. In base alle informazioni più aggiornate di cui si dispone e che sono state precedentemente riportate in modo sintetico, non sembra che per il momento tale obiettivo sia stato raggiunto.

45. Si veda l'ultima colonna della Tabella 3.

Persino una Regione pilota come il Piemonte nel settembre 2020 ha dovuto aprire una terza "finestra" per la raccolta di adesioni da parte dei Comuni (singoli o capofila di più Comuni) interessati ad attivare degli UdP, giacché le adesioni operative fino ad allora raccolte – oltre a quelle precedentemente menzionate – riguardavano solo circa 8 Comuni, zone di soppressione di tribunali, oltre ad un'altra decina di Comuni tra cui quelli di Alba, Bra e Carmagnola<sup>46</sup>. Poiché verso la fine di gennaio 2021 è stato inaugurato a Pont Canavese l'UdP dell'Unione Montana Valli Orco e Soana, non si può affermare che l'istituzione di nuovi sportelli si sia completamente arrestata, però essa quantomeno procede molto lentamente, più lentamente di quanto ci si poteva attendere sulla base dei presupposti di partenza.

46. Si tenga poi conto che il Distretto di Corte di Appello di Torino comprende anche la Regione Valle d'Aosta dove il contesto montano risulta ancor più difficile e territorialmente frammentato rispetto a quello del Piemonte.

Anche in una Regione molto sensibile ai temi della giustizia come l'Emilia-Romagna il progetto del Ministero della giustizia, avente l'obiettivo di attivare una rete nazionale di punti di servizio tale da consentire ai cittadini di non recarsi nei tribunali per lo svolgimento delle pratiche che non necessitano dell'assistenza di un legale, prevedeva la realizzazione di circa sessanta UdP distribuiti in tutto il territorio regionale, ma finora solo poco più di una ventina di enti hanno risposto all'invito regionale, per cui il risultato appare del tutto parziale e tale da richiedere tempi molto più lunghi rispetto a quelli inizialmente stabiliti per il completamento del progetto nel suo complesso.

D'altro canto, non si può disconoscere che anche il processo di attuazione di questo progetto è incappato nella pandemia da Covid-19 e nei suoi deleteri effetti di rallentamento, se non addirittura di totale blocco subito da talune attività sia economico-produttive sia burocratico-amministrative. Si è indotti a ritenere, però, che un più determinante fattore causale del limitato esito finora conseguito dal progetto possa essere individuato in un aspetto del suo procedimento finanziario, di cui ci si è occupati in precedenza. Infatti, come risulta dalla tabella 4, il progetto coincide con l'azione 1.4.1 del PON *Governance*, per la quale

alle Amministrazioni regionali sono stati complessivamente assegnati 23,7 milioni di euro. Di tale somma, però, alla fine del 2020 all'Autorità di gestione del Ministero di giustizia risultava che non fosse stato certificato nulla da parte delle Amministrazioni pubbliche responsabili dell'attuazione, nonostante che negli anni precedenti almeno un certo numero di uffici siano stati aperti e, di conseguenza, si siano sostenute le corrispondenti spese.

Non è dato a sapere la motivazione ufficiale o effettiva di un simile fenomeno finanziario: forse si tratta di un mero ritardo procedurale, presumibilmente riconducibile sia ai tempi di rilevazione ed elaborazione dei dati, sia alle non sempre fluide relazioni che intercorrono tra i numerosi enti che sono intervenuti nella fase realizzativa. Tuttavia, quanto appena segnalato sta quantomeno ad indicare che il progetto si trova, se non alle fasi iniziali, ancora molto lontano dalla sua definitiva conclusione, per raggiungere la quale dovrà essere profuso un consistente impegno da parte dei numerosi soggetti interessati e coinvolti.

## APPENDICE STATISTICA

Denominazione	Classificazione	Beneficiari	Durata	Risorse assegnate
Progetto complesso UdP	Asse I Obiettivo specifico: 1.4 Azione: 1.4.1	Regioni Ministero della giustizia	2018-2023	36,76
Progetto pilota UdP Regione Liguria	Asse I Obiettivo specifico: 1.4 Azione: 1.4.1	Progetto a regia (*)	-	1,85
Progetto pilota UdP Regione Toscana	Asse I Obiettivo specifico: 1.4 Azione: 1.4.1	Progetto a regia (*)	-	2,36
Progetto pilota UdP Regione Piemonte	Asse I Obiettivo specifico: 1.4 Azione: 1.4.1	Progetto a regia (*)	-	3,36
Processo Penale Telematico	Asse II Obiettivo specifico: 2.2 Azione: 2.2.3	Ministero della giustizia	2018-2022	24,74
Estensione del PPT ai Giudici di Pace	Asse II Obiettivo specifico: 2.2 Azione: 2.2.3	Ministero della giustizia	2018-2023	9,94
Assistenza tecnica all'Organismo Intermedio Ministero della giustizia	Asse IV Obiettivo specifico: 4.1 Azione: 4.1.1	Ministero della giustizia	2018-2023	2,17

Nota (\*): si tratta di progetti per i quali i beneficiari sono soggetti diversi

Fonte: Ministero della giustizia su dati Autorità di Gestione PON Governance

**Tabella 1 – Riepilogo dei progetti inerenti il settore della giustizia contenuti nel PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020 (valori monetari in milioni di euro)**

Azioni	Progetto	Avvio	Fine	Beneficiario	Risorse assegnate	Risorse certificate	% Spese certificate su risorse assegnate
1.4.1	Uffici di Prossimità Progetto pilota Regioni Liguria, Toscana e Piemonte	2019	2023	Regioni	7,7	0	0,0
1.4.1	Ufficio di prossimità Progetti Regioni Abruzzo, Lazio, Emilia-Romagna, Puglia, Lombardia, Veneto, Sardegna e Molise	2020	2023	Regioni	16,0	0	0,0
2.2.3	PPT	2018	2022	Ministero della giustizia	24,7	24,6	99,6
2.2.3	Estensione del PCT ai Giudici di Pace	2017	2023	Ministero della giustizia	7,8	0	0,0
4.1.1	Assistenza tecnica all'Organismo intermedio Ministero della giustizia	2018	2022	Ministero della giustizia	3,0	0,5	16,7
<b>Totale</b>					<b>59,2</b>	<b>25,1</b>	<b>42,4</b>

Fonte: ns. elaborazione su dati  
Agenzia Coesione Territoriale

**Tabella 2 – Risorse assegnate e spese certificate  
per le azioni/progetti inerenti la giustizia al 31  
dicembre 2020 (val. ass. in milioni di euro)**

**Tabella 3 – Ripartizione per Regioni delle risorse finanziarie destinate al Progetto complesso UdP (val. ass. in euro) <sup>47</sup>**

Regione	Risorse sulla base dei parametri demografici impatto soppressioni e domande di VG	Costo della digitalizzazione	Risorse per regione con digitalizzazione	Numero massimo sportelli attivabili	
Abruzzo	€ 1.001.890	€ 119.936	€ 1.121.825,60	3,3%	35
Basilicata	€ 1.045.836	€ 56.912	€ 1.102.748,03	3,2%	37
Calabria	€ 1.433.127	€ 220.208	€ 1.653.334,86	4,9%	55
Campania	€ 1.502.128	€ 540.112	€ 2.042.298,58	6,0%	58
Emilia Romagna	€ 1.632.686	€ 520.576	€ 2.153.262,30	6,3%	64
Friuli Venezia Giulia	€ 996.372	€ 231.552	€ 1.227.923,92	3,6%	35
Lazio	€ 1.635.527	€ 467.344	€ 2.102.871,47	6,2%	64
Liguria	€ 964.110	€ 260.448	€ 1.224.558,49	3,6%	33
Lombardia	€ 2.210.081	€ 1.063.828	€ 3.273.904,99	9,6%	90
Marche	€ 1.082.217	€ 179.328	€ 1.261.544,87	3,7%	39
Molise	€ 931.528	€ 23.168	€ 954.696,17	2,8%	32
Piemonte	€ 1.866.430	€ 447.744	€ 2.314.173,87	6,8%	74
Puglia	€ 1.512.470	€ 482.672	€ 1.995.142,13	5,9%	58
Sardegna	€ 1.539.759	€ 342.848	€ 1.882.607,06	5,5%	59
Sicilia	€ 1.650.628	€ 666.432	€ 2.317.059,52	6,8%	64
Toscana	€ 1.229.129	€ 534.448	€ 1.763.577,09	5,2%	45
Trentino Alto Adige	€ 1.331.114	€ 140.512	€ 1.471.626,40	4,3%	50
Umbria	€ 980.793	€ 107.888	€ 1.088.681,39	3,2%	34
Valle d'Aosta	€ 729.800	€ 13.040	€ 742.839,74	2,2%	23
Veneto	€ 1.673.196	€ 632.128	€ 2.305.323,52	6,8%	65
<b>Totale</b>	<b>€ 26.948.880</b>	<b>€ 7.051.120</b>	<b>€ 34.000.000</b>		<b>1.014</b>

Fonte: Ministero della giustizia.

47. La ripartizione territoriale delle risorse finanziarie è stata definita sulla base di vari criteri tra cui: la dimensione demografica; l'impatto geografico delle sedi soppresse; il contenzioso territoriale: iscrizioni e carico pendente specie in volontaria giurisdizione. Anche la stima del costo per la digitalizzazione dei fascicoli è stata effettuata sulla base del numero di procedimenti pendenti in materia di giurisdizione volontaria a livello regionale.

## IL CAMBIAMENTO ORGANIZZATIVO ATTRAVERSO LE TRAIETTORIE FUNZIONALI NEL SETTORE AMMINISTRATIVO E CONTABILE

*Daniela Piana*

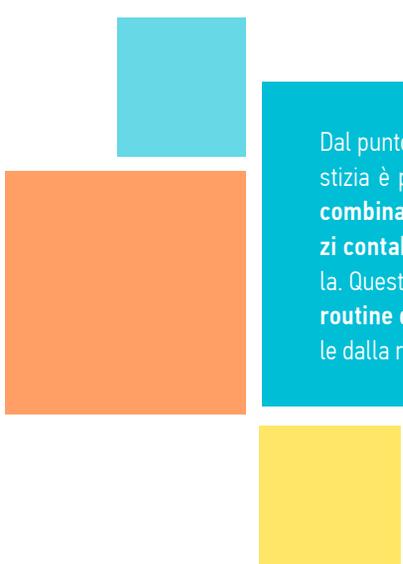
Le pagine che precedono questa sezione hanno evidenziato il verificarsi - e la necessità - di un cambiamento di paradigma nel processo di *policy making* che ha caratterizzato l'amministrazione della giustizia. Si tratta di un cambiamento che potrebbe essere sinteticamente definito come un avvicinamento - se non un riposizionamento - del frame di *policy* che ha caratterizzato la promozione della qualità della giustizia al frame di *policy* che riguarda in modo più sistemico e complessivo la *public governance*. Arrivare a parlare di *justice institutions* significa non solo estendere lo spettro di osservazione al di là delle corti, pur comprendendole, ma anche mettere l'accento sulla dimensione del servizio e della qualità che questo stesso ha per e verso il cittadino e la società. Conseguentemente si comprende perché al centro di questo cambiamento di paradigma si situa il concetto di accesso, inteso sia come accesso agli strumenti di soluzione dei problemi legali e alle controversie, sia come accesso a servizi che sono intrinsecamente connessi con la amministrazione della giustizia. La possibilità di fruire di tali servizi è il prodotto della combinazione di fattori che attengono sia alle infrastrutture - si è spesso sottolineato, in particolare nel contesto delle revisioni della geografia giudiziaria, l'importanza della rete di trasporti e delle effettive connessioni fra territori - sia alla efficienza e alla comprensibilità delle procedure amministrative che all'interno della amministrazione della giustizia sono assicurate nei tempi e nei modi quando procedure, tecnologia, semplificazione, e prossimità si coniugano virtuosamente. È nel contesto dell'investimento fatto sia a livello nazionale, sia a livello regionale, con tutte le specificità dello stile di *public governance* che connota i territori italiani e che in Emilia Romagna si qualifica per il tratto di inclusività e di attenzione alle *partnership* interistituzionali, che vanno intesi i percorsi di esplorazione del margine di miglioramento nella amministrazione della giustizia di cui si danno i principali elementi cognitivi in questa sezione.

*In senso proprio le traiettorie di innovazione prospettate attraverso le ricerche Justice-ER costituiscono delle potenzialità di miglioramento nella interazione fra amministrazione della giustizia e mondo della domanda di diritti e servizi.*

Quando si parla di diritto ad un giusto processo ciò che immediatamente si menziona è la parte processuale ovvero l'insieme delle garanzie che assicurano che le

libertà fondamentali dei cittadini trovano tutela nel contesto del processo e nell'interazione con il mondo della giustizia, ma dietro – o meglio sotteso – a questa considerazione si situa la vitale dimensione funzionale della amministrazione e, al suo interno, di tutte le funzionalità che insistono sulla contabilità, il processamento dei dati, la gestione della comunicazione intra e inter-settoriale con le altre istanze della PA, così come tutto il mondo che non risponde alla domanda di soluzione di controversie ma che è preposto a rispondere alla domanda di servizi. *Justice-ER* ha sorprendentemente portato a risultati di particolare forza proprio in relazione a queste dimensioni, confermandosi come un progetto capace di esplorare le traiettorie del cambiamento trasversali ad uffici e a servizi.

Uno dei primi strumenti che sono stati approntati riguarda la modalità di organizzare l'operatività quotidiana dell'Ufficio recupero crediti.



Dal punto di vista della qualità amministrativa il mondo della giustizia è peculiare essendo orientato per missione istituzionale a **combinare qualità della giurisdizione ed efficienza dei servizi contabili e amministrativi** che si svolgono in relazione a quella. Questo strumento nasce da una **osservazione capillare delle routine di lavoro** connesse con il recupero crediti e più in generale dalla **ricerca applicata all'Ufficio spese**.

La procedura delle "istanze web" in ossequio alle direttive ministeriali con il principale intento di snellire l'iter di liquidazione delle spese di giustizia costituisce il punto di partenza della diagnosi.

Dal 2 gennaio 2014 è stato posto in uso il sistema informativo dell'amministrazione per la liquidazione delle spese, il sistema contabile realizzato per consentire

agli utenti beneficiari di pagamenti in materia di spese di giustizia anticipate dall'E-rario di predisporre, inviare e monitorare le istanze di liquidazione in un contesto totalmente informatizzato. Questo sistema è stato introdotto al fine di semplificare e velocizzare ulteriormente la procedura di liquidazione e coerentemente con le disposizioni del codice dell'amministrazione digitale relative alla dematerializzazione dei flussi documentali. Lo studio dell'applicativo ha tenuto conto di tutte le evoluzioni dello stesso che sono state approntate dal ministero.

Per identificare il potenziale di miglioramento si è approfondito l'iter effettivo di liquidazione delle istanze ricostruendo il flusso di lavoro e traendone una mappa funzionale. L'osservazione capillare di queste dimensioni permette di rilevare eventuali criticità e di metterle in collegamento con i seguenti punti:

- l'eccessivo uso del formato cartaceo negli spostamenti da un ufficio all'altro;
- la ridondanza funzionale nei passaggi dei fascicoli tra la cancelleria e l'Ufficio spese di giustizia;
- la ricezione delle istanze a mano, nonché il caricamento dell'istanza sul portale SIAMM a carico dell'Ufficio spese di giustizia.

Una volta individuati gli aspetti critici del procedimento la ricerca svolta da *Justice-ER* ha esplorato traiettorie di miglioramento al fine di eliminare snodi e passaggi sub-ottimali nelle comunicazioni tra i due uffici. Per la qualità del servizio si potrebbe immaginare:

- realizzare uniformità nelle modalità operative;
- conseguire maggiore efficacia dei processi amministrativi a supporto dell'attività giudiziaria;
- ridurre i tempi di predisposizione e invio delle richieste di liquidazione e dei volumi cartacei;
- fornire informazioni sullo status della richiesta per "decongestionare" gli uffici e semplificare le attività di consultazione da parte degli "utenti".

Le soluzioni che sono state prefigurate attraverso la ricerca applicata di *Justice-ER* riguardano sia il momento di deposito delle istanze che la fase di lavorazione

interna. A tal proposito si è dunque pensato di ragionare attraverso un'indagine sui metodi utilizzati in altre sedi in cui la procedura telematica è già attiva. Essenzialmente, la ragione di fondo era sfruttare al massimo le capacità del sistema informativo dell'amministrazione per la liquidazione delle spese per alleggerire il lavoro in più per le cancellerie.

Le attività di ricerca riguardano lo studio dei casi in cui tale procedimento è già in atto, cercando di estrapolarne gli elementi fondamentali per avere una chiara visione dei fattori che possono "giocare" in senso ostativo verso l'adozione di una nuova routine; parallelamente, si è verificato l'interesse di una ricerca statistica, possibile grazie al sistema informativo dell'amministrazione per la liquidazione delle spese, sui mandati emessi negli anni precedenti per valutare quali sono i tempi reali di liquidazione. Il passaggio finale per questa prima fase è la redazione di una circolare, e dei relativi allegati sulle modalità operative e indicazioni utili, dove è resa nota la nuova procedura di deposito, obbligatoria dopo un periodo di prova di un mese.

È evidente che il successo finale dipende dal fatto che essa sia il frutto di mesi di lavoro in piena sintonia tra le parti coinvolte e rappresenta dunque il giusto compromesso tra i due obiettivi prefissati: sfruttare il sistema SIAMM nella sua totalità dei servizi online e non stravolgere, ma armonizzare il lavoro tra le cancellerie e l'Ufficio spese di giustizia.

La ricerca che deve precedere l'inserimento di una buona prassi prevede un'analisi del **bilanciamento fra radicamento delle routine di lavoro, prassi e modus operandi versus flessibilità e adattabilità al cambiamento**, l'individuazione di uno spazio attraverso cui introdurre il nuovo, l'attuazione come verifica della ipotesi che ha ispirato l'innovazione organizzativa. Si tratta di una generalizzazione che trova la sua conferma empirica nella ricerca svolta in materia di organizzazione dell'Ufficio contratti.

La ricerca applicata e lo sviluppo della prassi ha preso avvio con uno studio del funzionamento dell'Ufficio spese e dell'Ufficio contratti, appalti e convenzioni. In questo contesto una particolare attenzione andrebbe data agli obblighi di trasparenza e di conseguenza all'inserimento della documentazione relativa ai

contratti stipulati su SIGEG (Sistema Informativo Gestione Edifici Giudiziari) e SIMOG (Sistema Informativo Monitoraggio Gare), ovvero le informazioni relative alla struttura proponente, l'oggetto del bando, l'elenco degli operatori invitati a presentare le offerte, l'aggiudicatario, i tempi di aggiudicazione, i tempi di completamento dell'opera servizio o fornitura, dati relativi alle fatture e importo di ciascuna somma liquidata, nonché scelta del contraente per l'affidamento di forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del Codice.

Si tratta quindi di **potenziare le funzioni di monitoraggio interno** al fine di dare attenzione all'attività di programmazione triennale (dei lavori pubblici) e biennale (dell'acquisto di beni e servizi) specificando le risorse finanziarie, le priorità e le caratteristiche dei medesimi.

Uscendo dal perimetro della amministrazione dell'ufficio giudiziario, ma sempre portando l'attenzione alla dimensione della interoperabilità nella erogazione di servizio ad alto impatto sulle libertà fondamentali, *Justice-ER* ha approfondito l'interazione con i consolati.

Questo percorso ha il merito di mettere l'accento in modo nuovo su un aspetto sovente non trattato dalla ricerca applicata agli uffici giudiziari e al **rapporto** che essi intrattengono **con l'ecosistema delle istituzioni esterne**. Trattasi, poi, di un contesto nel quale la **capacità di ottimizzare le interazioni** fra istanze istituzionali diviene la vera **leva strategica per assicurare la tutela dei diritti**.

La metodologia principale della ricerca è stata partecipativa e l'accesso ai dati e ai documenti degli uffici ha consentito di poter svolgere ricerche quantitative e qualitative.

Obiettivo principale della ricerca è stato quello di verificare se e in che modo i servizi consolari entrano in contatto con il tribunale in tutti quei procedimenti in cui è coinvolto un imputato (o una persona offesa) straniero. Ulteriore finalità è stata quella di indagare la qualità e la quantità delle informazioni relative allo straniero coinvolto nel processo a cui il tribunale ha accesso.

Per quanto attiene ai rapporti tra tribunale e consolati, la ricerca ha confermato l'ipotesi iniziale che il coinvolgimento dei consolati è pertanto risultato minimo. Ciò significa che, a fronte di migliaia di stranieri che ogni anno si trovano ad affrontare un processo, non corrisponde un sufficiente intervento – anche in termini assistenziali – dei servizi consolari. È importante sottolineare come tale situazione si verifichi anche in quei casi in cui non viene trattata una mera questione di diritto interno, dovendo pertanto essere prese in considerazione anche le norme dei trattati e dei regolamenti internazionali, tra cui la Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari. Sono proprio i trattati internazionali a sancire l'importanza del tema della condivisione dei dati e della cooperazione nella lotta alla criminalità internazionale.

Questo percorso parte dal fatto che **non esiste una procedura standard che favorisca l'interazione con i consolati quando l'imputato/a o la persona offesa sono stranieri**. La mancata interazione con i consolati e la conseguente assenza di assistenza in favore degli stranieri su cui grava un capo di accusa o una condanna per crimini commessi in Italia comporta non poche difficoltà. Oltre alle complessità legate alla comprensione del linguaggio tecnico-giuridico, la normativa italiana può facilmente differire da quelle esistenti nel Paese di origine, rendendo quanto meno **opportuna l'assistenza del servizio consolare**.

Tali elementi appaiono di particolare importanza ai fini della decisione sull'ammissione o meno al beneficio del gratuito patrocinio, considerata l'impossibilità di giovare del gratuito patrocinio per coloro che hanno commesso reati fiscali o reati di associazione a delinquere. Sotto questo aspetto, quindi, la collaborazione

con i consolati, oltre a fornire informazioni utili per lo svolgimento del processo, potrebbe consentire anche una migliore selezione dei soggetti che andranno a beneficiare del patrocinio a spese dello Stato con conseguente risparmio di spesa per lo Stato italiano.

Un ulteriore miglioramento potrebbe esserci con la creazione di una nuova figura professionale all'interno dei tribunali: un responsabile incaricato delle relazioni internazionali che, oltre a garantire la condivisione delle informazioni e dei documenti tra i vari enti internazionali, implementi il servizio per la ricezione dei casellari europei e non europei.

Ulteriore e promettente percorso di innovazione prospettato da *Justice-ER* attraverso un lavoro che ha trovato nel metodo collaborativo la sua cifra principale è il progetto "EDERA".

Questo percorso è fortemente ispirato dal concetto di accesso e prospetta la possibilità di micro-innovazioni **organizzative per migliorare la fruibilità dei diritti garantiti agli imputati**. L'obiettivo è, in primo luogo, assicurare l'accessibilità; inoltre, si punta a migliorare l'organizzazione degli uffici, in maniera tale da **incrementare la sostenibilità a lungo termine del sistema di tutela dei diritti**.

I borsisti di *Justice-ER* che hanno svolto la ricerca sottesa a questo percorso hanno voluto qualificare la loro proposta come progetto "EDERA". Attraverso questo lavoro sono state identificate delle potenzialità di miglioramento organizzativo con le seguenti direttrici:

- trasparenza ed efficienza come principi guida nella scelta e nell'attività dell'interprete;
- potenziamento dell'informazione al condannato della sua facoltà di accesso alle misure alternative alla detenzione.

Il progetto è il risultato di esperienze e conoscenze maturate per il miglioramento delle prassi degli uffici giudiziari con particolare riferimento alla **fruibilità dei diritti per gli imputati alloggiati**. L'obiettivo è migliorare l'interoperabilità tra gli uffici coinvolti, in modo da stabilire un progetto migliorativo comune e condiviso che porti a una maggiore organizzazione degli stessi.

Si tratta di un progetto che comprende diverse proposte: la prima mira a garantire il diritto all'interprete e alla traduzione degli atti fondamentali, che rappresenta il primo passo per la comprensione delle tutele a cui gli imputati alloggiati hanno accesso; la seconda mira a migliorare la procedura relativa al diritto all'informazione di garanzia e quella relativa all'istanza di misura alternativa alla detenzione; la terza proposta è relativa alle normative riguardanti l'istituto della difesa d'ufficio; la quarta proposta si occupa dei casi di giudizio direttissimo e di giudizio immediato.

Il progetto "EDERA" intende coinvolgere una serie di uffici (con compiti diversi) e tutto il personale che ne fa parte. Il progetto mira, inoltre, a migliorare le attività ed i rapporti che intercorrono tra: avvocati, assistenti e magistrati ma anche terze parti come periti, interpreti e traduttori, oltre che quelli che intercorrono tra gli uffici a cui facciamo riferimento in una prospettiva di maggiore interoperabilità tra di essi.

Mentre le condizioni strutturali sono nel perimetro di decisione della amministrazione centrale, gli spazi di miglioramento organizzativo sui quali il progetto mette l'accento permetterebbero in concreto **l'inserimento di apposite informazioni negli avvisi notificati ai condannati** a pene detentive.

*Justice-ER* ha condotto ricerca con un metodo di carattere qualitativo su un ampio spettro di funzionalità dove i sistemi informativi sono intervenuti e dove l'organizzazione del lavoro ha richiesto un adattamento ovvero una

reingegnerizzazione. Così le ricerche in situ si sono dedicate alla osservazione delle funzionalità connesse con l'introduzione del portale MEPA per la gestione delle procedure di acquisto di beni per la pubblica amministrazione, ma anche alla analisi delle funzionalità che sono ad oggi richieste per la ingegnerizzazione dei siti internet.

L'analisi delle **funzionalità previste dal MEPA** è stata svolta con metodi qualitativi: ciò ha fatto sì che si potesse rilevare le maggiori difficoltà nella gestione dell'attività quotidiana. I risultati dell'analisi evidenziano le **leve del cambiamento organizzativo**: la motivazione del personale competente all'utilizzo delle nuove procedure elettroniche; la riduzione del gap cognitivo anche attraverso guide specifiche o corsi di aggiornamento costante; la costruzione di una comunità di pratiche attorno agli applicativi così come oggi sono prospettati anche in una chiave evolutiva digitale del sistema giustizia.

In generale, le traiettorie di miglioramento che sono qui descritte non esauriscono i risultati della ricerca *Justice-ER*, ma ne esemplificano il metodo e l'orientamento. Esse nascono dalla osservazione partecipante delle prassi amministrative e di flussi di documenti e atti fra istanze e fra uffici soprattutto per quei contesti e quegli ambiti che necessitano di una interazione intensa con istituzioni site al di fuori del perimetro funzionale ed ordinamentale del mondo della giustizia – come i consolati. L'osservazione partecipante e l'affiancamento svolto con lo *shadowing* del personale amministrativo ha permesso di individuare quei possibili margini di miglioramento organizzativo che potrebbero essere esplorati anche a normativa invariata. Se già per le esperienze di ricerca fatte nel contesto della digitalizzazione della giustizia penale si è evidenziato con forza l'importanza di una sinergia fra prassi che sia radicata in una cultura della consapevolezza e dell'apprendimento orizzontale, in questo caso è ancor più necessario nel momento in cui la stessa sperimentazione in prassi di prospettive di miglioramento tratteggiate in una analisi preliminare permetterebbe di comprendere il valore aggiunto in termini di potenziale di miglioramento anche al di là del situ dove la prospettiva è stata individuata.

## SVILUPPI E PROSPETTIVE FRA RICERCA E PROFESSIONALITÀ

*Daniela Piana ed Emanuela Stefani*

Nel discorso tenuto dinnanzi al Parlamento europeo in occasione del raggiungimento dell'accordo sul *Next Generation EU* la Presidente della Commissione europea Ursula von den Leyen ha detto: "facciamo il cambiamento insieme".

Costruire un percorso di cambiamento è già di per sé difficile, farlo in modo collaborativo è una vera sfida. Non lo è solo sul piano delle motivazioni e degli orientamenti pratici: ogni partecipante al percorso di cambiamento potrebbe avere legittimamente una sua visione di dove andare e con quale velocità arrivarci.

Lo è anche sul piano della conoscenza. Se vogliamo cambiare qualcosa dobbiamo sapere quanto quel qualcosa che adesso esiste si discosta da ciò che intendiamo raggiungere e, anche ammesso che siamo tutti d'accordo sul "cosa raggiungere", non è affatto detto che siamo concordi sul come farlo, né su come misurare il gap che ci separa dall'obiettivo prefissato. La conoscenza empirica, ossia la conoscenza di come funzionano davvero le organizzazioni entro cui si iscrive il percorso di cambiamento, è la sola strada sostenibile ed affidabile per costruire insieme un percorso di cambiamento che sia suscettibile di restare nel tempo, di dare risultati non solo duraturi, ma anche comprensibili, e, soprattutto, che sia controllabile da chi vi partecipa in modo che sia sempre possibile dare continuità al processo di apprendimento e di miglioramento, che sono per definizione aperti.

*Justice-ER* è un progetto di ricerca ed una azione strategica delle istituzioni che condividono questi presupposti. È un percorso orientato a promuovere un cambiamento sistemico, ma che intende raggiungere questo ambizioso obiettivo partendo dalle cose forse meno altisonanti, ma più profonde: la conoscenza verificabile e costruita con metodo scientifico delle leve che sono dietro al funzionamento organizzativo. Non si tratta solo di approntare una teoria dell'organizzazione, ma si tratta di costruire un percorso di conoscenza che sia capace di produrre al contempo tre cose:

1. una mappa delle leve che possono essere attivate per migliorare;
2. una consapevolezza di come attivare quelle leve;
3. un metodo per misurare l'avvicinarsi del cambiamento auspicato.

48. La letteratura sociologica ed antropologica su questo tema così come su quello più ampio delle prassi è vastissima. Mentre sulla comunità di pratiche si rimanda a Paul Hildreth; Chris Kimble (2004). *Knowledge Networks: Innovation through Communities of Practice*. Hershey: IGI Global e Etienne, Wenger, *Communities of practice: Learning, meaning, and identity*, Cambridge University Press, New York 1998; per gli aspetti direttamente legati al sistema giustizia e affrontati con gli strumenti della ricerca empirica qualitativa si veda Luca Verzelloni, *Pratiche di sapere*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2019.

Occorre mettere i percorsi prospettati al servizio della elaborazione e della sperimentazione – verificabile – in situ di prassi che siano da quei percorsi ispirate ed orientare il cambiamento organizzativo attraverso la creazione di comunità di pratiche (ossia di gruppi di persone che condividono l'orientamento, l'impegno per qualcosa che stanno facendo o apprendono a fare meglio sulla base di interazioni regolari).<sup>51</sup>

Nessuna prassi innovativa può essere pensata ed attuata senza che alla base vi sia una consapevolezza collettiva di quali leve per il cambiamento gli attori possano attivare. A questo servono gli strumenti di carattere metodologico, essi offrono una modalità di approntare una diagnosi di problemi e punti di forza che sia replicabile nel tempo – si direbbe un metodo. Si tratta di una forma di ricerca applicata che coniuga tre diverse attività:

1. la raccolta dei dati di contesto, sia storico che sistemico (da quali esperienze passate viene l'organizzazione, come si sta confrontando con i problemi generali che l'accomunano alle altre simili organizzazioni dello stesso settore, nel nostro caso potremmo dire per esempio altri sistemi distrettuali);
2. l'osservazione dei processi di organizzazione del lavoro, ossia chi verifica cosa, chi sa fare cosa, chi sta imparando a fare cosa e chi ha intuizioni su come si potrebbe fare meglio cosa. Si tratta di un'osservazione partecipata sovente, ma non necessariamente. A volte si tratta di una conoscenza che può essere acquisita anche attraverso le interviste strutturate o semi strutturate;
3. la formulazione di ipotesi d'intervento migliorativo che siano suscettibili di essere verificate non solo attraverso la applicazione concreta – il fare – ma che siano anche in grado di avere un significato ed una salienza per gli attori (saranno quegli attori, nel nostro caso magistrati, cancellieri, operatori amministrativi e tecnici) a farsi protagonisti attivi di un eventuale percorso di cambiamento.

*Justice-ER* ha creduto sin dall'inizio nel connubio fra conoscere e fare, conoscere in modo non teoretico – o quantomeno non soltanto teoretico – ma anche e soprattutto in modo pratico e suscettibile di ispirare delle prassi di azione. La grande sfida metodologica che è insita in questo risiede nel fatto che le ipotesi elaborate dalla ricerca di carattere diagnostico sui problemi e le potenzialità di miglioramento di un'organizzazione non possono contare su una struttura della realtà sulla quale intervenire in modo deterministico. Ipotizzare che le criticità di

un determinato servizio pubblico sono dovute a determinati fattori non permesse in alcun modo di dedurre che la sola rimozione di quei fattori darà per certo il risultato sperato, se non si tengono in considerazione anche i fattori che hanno a che vedere con la razionalità riflessiva – ciò che gli attori pensano debba essere fatto e ciò che gli attori pensano di fare. Peraltro, ancora più problematico è l'aspetto della non sperimentabilità delle ipotesi nel contesto della ricerca sociale.

*Justice-ER* risponde a tale - eterna - questione di carattere epistemologico introducendo la fase della verifica delle ipotesi migliorative proprio nel contesto di studio e, parallelamente, ne assicura la verifica attraverso il *transfer* anche in uffici diversi da quello nel quale è avvenuta la genesi di percorsi e traiettorie di individuazione di problemi e design di possibili soluzioni. Si tratta di una progettazione di soluzione che è, in quanto partecipata e condivisa con gli attori stessi del sistema della giustizia, una forma intermedia fra teoria e prassi ed una declinazione contestualizzata del sapere che vuole tradursi in sapere fare.

Attraverso il contatto e la interazione fra borsisti di ricerca e personale degli uffici giudiziari è stato possibile conseguire due obiettivi:

1. elaborare strumenti per rilevare le conoscenze tacite e le teorie in uso nell'organizzazione;
2. portare ad esplicitazione e condivisione le esperienze e la conoscenza ivi incardinata.

I borsisti di ricerca a loro volta sono stati coinvolti in un percorso di apprendimento che loro stessi hanno potuto descrivere come unico: una sfida certamente, ma anche una opportunità per potere completare il proprio *background* ed esplorare nuove potenzialità professionali e certamente declinare in modo applicativo categorie e concetti appresi nel corso della loro formazione.

### Un metodo di dialogo fra istituzioni e ricerca

Il tema della dimensione sociale della conoscenza e della rilevanza socioeconomica oltretutto istituzionale del sistema formativo universitario è ad oggi un affermato tassello di un più ampio paradigma che vuole la creazione, diffusione, discussione ed evoluzione delle conoscenze e delle competenze essere la catena di costruzione del valore di maggiore impatto sul benessere delle persone e sulla sostenibilità del loro sviluppo.

Per le università la proiezione delle loro strategie di carattere formativo e di ricerca nella dinamica conoscenza-società ha implicato una permanente ricerca delle forme di costruzione dei saperi che maggiormente favoriscono tale dinamica, nelle rispettive specificità delle scienze e delle discipline.

Si tratta certamente di una sfida ed un'opportunità strategica quella di posizionarsi in una relazione di dialogo fra il metodo della ricerca ed il metodo delle decisioni, soprattutto quando il tempo della prima non sempre è in sincronia con quello delle seconde. Nel corso degli ultimi cinque anni la CRUI si è affermata come un interlocutore plurale ed autorevole proprio nella promozione di quella triade che è al centro della identità istituzionale, formazione, ricerca, terza missione.

Il valore aggiunto della esperienza avviata nel settore della amministrazione della giustizia è da apprezzarsi dunque non solo nello specifico contesto della attuazione della strategia di partenariato fra Ministero della giustizia ed università italiane, ma anche e sempre più nella prospettiva di una solida collaborazione fra ricerca e *governance*.

Il metodo sviluppato e consolidato attraverso l'esperienza iniziata dalla CRUI e le istituzioni della giustizia nasce da una intuizione: mettere le università italiane e le diverse istanze della pubblica amministrazione centrale e periferica in un più ampio contesto, ovvero quello del governo della cosa pubblica.

In Italia la tradizione accademica degli atenei ha da sempre avuto una forte dimensione di autonomia legata alla specificità delle eccellenze che si sono espresse nelle forme dei dipartimenti, dei rapporti di partenariato con il territorio e delle diverse forme ideate nel tempo per coniugare all'interno della realtà delle Scuole e dei corsi di formazione la ricerca e la trasmissione del sapere. Una immensa ricchezza di pluralismo disciplinare e metodologico.

La pubblica amministrazione si è rivelata un interlocutore capace di catalizzare processi di scoperta e costruzione di saperi applicati di straordinario impatto, anche nelle università.

Il metodo CRUI nasce dunque così: credendo nella possibilità di fare ricerca applicata al contesto di studio e di farlo in un settore che fra i tanti è stato per molto tempo visto e vissuto come più chiuso alla innovazione. La realtà dei fatti del percorso fatto sino ad ora dalla collaborazione che la CRUI e le istituzioni della giustizia hanno sviluppato, ha affermato alcuni punti in modo forte:

1. l'incontro fra domanda ed offerta di saperi nel mondo della giustizia è un incontro virtuoso;
2. la giustizia che affronta le sfide del digitale e che si proietta nel XXI secolo costituisce un partner ideale nella ricerca e di costruzione di saperi;
3. l'interdisciplinarietà non è solo un principio, ma una prassi possibile.

Perché tutto questo diventi un *modus operandi* e vada al di là delle intenzioni occorre che:

1. vi sia un meccanismo di coordinamento e d'interfaccia fra mondo istituzionale ed atenei;
2. sia assicurata una chiara catena di responsabilità e di trasparenza di compiti risultati e obiettivi nella *governance* con progetti di ricerca applicata;
3. la pluralità degli atenei sia portata a fattore comune e diventi un sistema di saperi integrati ma identificabili.

La CRUI svolge questa funzione nel rispetto delle autonomie e al contempo facendosi sintesi di voci ed eccellenze nelle discipline e nei campi di applicazione che sono specifici e propri dei nostri atenei. Tale funzione si qualifica nella sua unicità su tre profili di valore:

- il rapporto pubblico-pubblico che assicura tempestività e trasparenza;
- il nesso inter-generazionale al centro del ciclo di costruzione e di validazione delle conoscenze che si dispiega nella ricerca applicata al campo di studio. Quelle conoscenze, infatti, saranno contenute trasmessi ai nostri giovani studiosi e costituiranno un catalizzatore di crescita diffusa con un effetto di *spill-over* trasversale a territori e ambiti di applicazione;
- l'introduzione nel mondo della PA di una forma mentis veicolata dalla *governance* per progetti, la quale implica che gli operatori del settore siano coinvolti sin da subito nella progettazione e nella implementazione della ricerca applicata.

Per questo sul piano concettuale l'accesso alla giustizia è un quadro che permette di valorizzare le diverse competenze e le diverse metodologie che *Justice-ER* porta verso il mondo della giustizia a partire dagli atenei della Regione.

## APPENDICE

## La giustizia secondo i borsisti

**ANDREA ASSOGBA**

*La giustizia è applicare in modo oggettivo, ed entro limiti temporali certi e dichiarati, la legge dello stato.*

**VALENTINA AVERSANO**

*Giustizia è quando gli impegni assunti nei confronti del prossimo sono garantiti nel rispetto della dignità di tutti.*

**MARIALETIZIA BALDO**

*Mi piace pensare che la giustizia sia una tela, la quale unisce e collega molteplici filamenti che rappresentano tutti i cittadini. Ponendosi come tessuto organizzato ed elaborato in grado di relazionarsi con l'intera popolazione, è necessario che l'intero sistema giustizia sia equo, chiaro, accessibile, celere nel dare responsi e continuamente propenso ad innovarsi per poter fornire risposte e soluzioni a chiunque abbia l'esigenza di farne ricorso.*

**MARCO BARBIERI**

*La giustizia è un servizio che lo Stato mette a disposizione dei cittadini i quali ne usufruiscono, nel rispetto della Costituzione, delle leggi e dei regolamenti, nel caso in cui i loro diritti vengano lesi.*

**FRANCESCA BONFÈ**

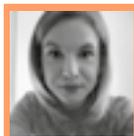
*Per me la giustizia è l'unico strumento umano mediante il quale può essere alimentata la speranza di costruire una società migliore.*

**CHIARA BRASILI**

*Justice-ER come opportunità: opportunità di crescita individuale e interpersonale; opportunità di porre quesiti su prassi proprie del sistema giustizia e di individuare miglioramenti, in un'ottica di adeguamento delle stesse al processo di mutamento della società.*

**FEDERICA BRENNA**

*La parola giustizia dovrebbe essere accostata ai verbi fare e avere: fare giustizia è un dovere dello Stato nei confronti dei propri cittadini vittime di reati, avere giustizia è il diritto dei cittadini di vedersi riconosciuto tale status.*

**ILARIA CAMERUCCIO**

*Giustizia è rispetto delle regole per una convivenza civile. Giustizia è equità, certezza, uguaglianza. Giustizia è innovazione, ricerca, adattamento alle nuove esigenze.*

**ANDREA CASTELLI**

*Giustizia è soluzione, liberazione e compensazione. Soluzione dei drammi vissuti, liberazione dalle colpe dispensate e compensazione dalle perdite subite. Un punto da cui ripartire, un mondo nuovo*

**MATTEO CATALANO**

*Chiunque, nell'agire o nel decidere, segua la logica dell'equità opera nella giustizia.*



### ANDREA CEROFOLINI

*La giustizia è un valore che deve essere perseguito in qualsiasi contesto in cui l'individuo si rapporta affinché siano garantiti i suoi diritti inviolabili.*



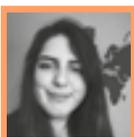
### SILVIA CURCIARELLO

*L'etimologia del vocabolo Giustizia è da rintracciare nella lingua latina: "iustitia", derivato da "iustus". Per me la Giustizia è un sistema articolato, complesso e dinamico, ove ciascun attore che vi opera lavora per garantire ai cittadini "ciò che è giusto".*



### ALESSANDRO DECATO

*L'idea di Giustizia accompagna l'evoluzione del genere umano nella costruzione della società. Tale concetto viene declinato in tutte le dimensioni della vita. La concezione giudiziaria dell'giustizia dovrebbe abbandonare la punizione e accogliere la cura della persona passando da un sistema legislativo coercitivo ad uno premiale. LA GIUSTIZIA è BENE COMUNE.*



### LILIANA DE NEGRI

*La giustizia è la piena realizzazione dei diritti e dei doveri in capo ad ogni essere umano. La sua buona riuscita dipende dal più efficiente funzionamento e coordinamento dei singoli ingranaggi che compongono l'intero sistema giudiziario.*



### CARLOTTA DI GIOVACCHINO

*La giustizia viene identificata comunemente con la sfera positiva del diritto, quale strumento volto al funzionamento dell'ordinamento sociale. Ma bisogna considerare che non è solo oggetto della sfera politica e statale: la giustizia è anche ciò che regola i rapporti inter pares tra uomini che riconoscono una virtù morale universale che garantisce solidarietà e collaborazione tra simili. La giustizia è dunque una virtù, un diritto e un dovere, che per queste sue molteplici caratteristiche è difficile definire in modo univoco e conclusivo. (Chiedo scusa per aver superato le 40 parole).*



### ORNELLA DI PANCRAZIO

*L'evoluzione della giustizia si deve alla ricerca e allo studio dei bisogni dei singoli individui. Si tratta di un sistema complesso in cui risulta fondamentale la capacità di comprendere gli avanzamenti necessari al fine di migliorare i servizi esistenti.*



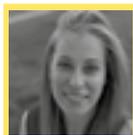
### LORENZO DISOGRA

*Se ogni Stato si regge su di un'idea, allora la Giustizia altro non è che l'applicazione pratica e quotidiana di quell'idea, che è il cuore stesso dell'esistenza politica di un popolo.*



### CAMILLA FORNASARI

*La giustizia è la capacità e la virtù di riconoscere e rispettare i diritti degli altri. È un'ideale che deve essere condiviso a livello sociale! La giustizia non è vendetta.*



### ELENA FONTANA

*Giustizia significa equità. Se vi è giustizia tutti potenzialmente hanno le stesse opportunità e libertà di agire, nel rispetto degli altri.*



### MARTINA GABBI

*È il cambiamento necessario perché i diritti di ciascuno siano sempre tutelati affinché io possa godere dei miei.*



### MARWA HAGI

*La giustizia è l'organo fondamentale per la democrazia.*



### ALESSIO IPPOLITO

*La Giustizia è il principio morale che guida un Individuo, una Comunità, uno Stato verso la conquista dei propri Diritti e verso la lotta contro le disuguaglianze.*



### SARA KHORSANDI

*La giustizia è libertà, va ricercata, insieme, in ogni aspetto della nostra vita.*



### NIKI LECCE

*Conformare e ricondurre le interazioni sociali al diritto nel modo più obiettivo ed equo tenendo presente la soggettività delle stesse e dei singoli, nel rispetto dei principi di eguaglianza formale e sostanziale.*



### MARTINA LICCIARDELLO

*La giustizia è un bene che ci permette di guardare l'altro a testa alta, senza rinunciare ad respirare il brioso e fresco profumo di libertà.*



### SALVATORE LO BUGLIO

*Realizzazione di strategie in grado di revisionare le funzioni del personale attraverso l'introduzione di attività di valutazione e sviluppo delle risorse umane, orientate al miglioramento dell'apparato organizzativo.*



### MATTEO MAMBELLI

*La giustizia è la forza che insegna agli sviati che il crimine non paga e ai giusti che la strada retta ripaga.*



### GIOVANNI MASTROPASQUA

*La giustizia è la più alta manifestazione del rispetto e testimonianza del diritto.*



### LUCA MATTERA

*La giustizia è la virtù che attribuisce a ciascuno ciò che si merita, in base alle proprie azioni, parole, pensieri.*



### NOEMI MAURIZIO

*La Giustizia è una bilancia che si esplica nella sua massima espressione, da un lato, nell'ordinamento positivo costituito da norme e regole di condotta cogenti, dall'altro, nella rappresentazione del giusto e dell'ingiusto secondo il sentire comune. Ma quando il diritto diventa espressione di una morale ingiusta, allora in quel momento la stella polare Giustizia smette di brillare.*



### VANESSA MORANI

*«Fatti non foste a viver come bruti, ma per seguir virtute e canoscenza» [Dante, Canto XXVI Inferno]. La Giustizia deve garantire equità, dignità e consapevolezza ad ogni essere umano. Non vi può essere libertà senza giustizia, né giustizia senza libertà.*



### FJONA MERKAÇ

*Un ordinamento civile necessario a regolare, e mantenere, le relazioni tra gli uomini che convivono insieme all'interno di una società equa e giusta.*



### SILVIA MORETTI

*La giustizia è puntare all'efficienza nel rispetto e nella tutela dei diritti di ognuno.*



### MICHELE PAOLO

*Giustizia è difendere secondo la legge i diritti attribuiti a ciascuno.*



### ANNAMARIA EMANUELA PELLEGRINO

*Oltre l'Azzecagarbugli manzoniano e rispondente al "People Centred Approach" (OECD, 2019, "Equal access to justice for inclusive growth. Putting People at the centre").*



### FILIPPO PLODARI

*La Giustizia è un dovere dello Stato nei confronti dei cittadini. Si tratta di una risposta, puntuale ed efficace, nei confronti di un determinato atto o comportamento, indipendentemente dalla gravità di esso, con lo scopo di modificare lo status del responsabile di tale atto e di risarcire la parte lesa.*



### VITTORIA PULITI

*È l'insieme delle pratiche che vengono messe in atto a livello statale e sovranazionale per garantire l'ordine nelle relazioni umane, normate attraverso delle leggi che mirano a classificare quali sono i comportamenti non ammessi all'interno della società.*



### ERIKA RASPADORI

*Il termine giustizia rivela anzitutto il principio di uguaglianza. Tutto ciò che rappresenta il diritto di un individuo, allo stesso modo figura un diritto per tutta l'umanità, ritraendo in sé il concetto di libertà.*



### DAVIDE SANTINELLI

*Giustizia è una risposta che non ignora nessuno. L'equilibrio che solleva quando non si riesce a camminare e riporta a terra quando si è volato troppo in alto. Proviene da tutti, per tutti.*



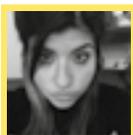
### SARA SALCUNI

*Giustizia per me significa garantire l'equilibrio all'interno delle dinamiche sociali e, in questo senso, rappresenta uno strumento a disposizione del cittadino volto, insieme all'egualianza e all'equità, a consentirne la realizzazione personale.*



### LEO SCHMIEDER

*Una giustizia che funziona richiede ordine e pulizia. Pulizia e Ordine dell'ambiente di lavoro, degli uffici e archivi, dei processi sia di lavoro che di progettazione: è pulito ciò che contiene soltanto lo strettamente necessario ed in ordine dove sono accessibili le risorse a disposizione.*



### VALERIA SCIPILLITI

*Il riconoscimento e il rispetto dei diritti altrui e dei doveri di ognuno, in un'ottica di uguaglianza, senza alcun tipo di discriminazione.*



### ALESSANDRA SIMILI

*Per me la giustizia è la facoltà di dare forza esecutiva al diritto attraverso una pratica amministrativa efficiente e l'applicazione delle leggi, al fine di garantire equità e di perseguire un'etica di principi e di responsabilità a cui l'intera collettività possa ispirarsi.*



### NICOLE TERRONE

*La giustizia è un concetto mutevole nel tempo: oggi potrebbe essere definita in un modo, un domani in un altro. Per me la giustizia non equivale alla legge, infatti quest'ultima rappresenta solamente un mezzo. La Giustizia si configura come una virtù che deve rendere l'uomo libero, è il perno di ogni stato di diritto che deve garantire EQUILIBRIO ed ORDINE.*



### ALESSANDRA TITTA

*La giustizia è il perno di ogni stato di diritto: è equilibrio e ordine. È al contempo suprema garante della libertà dei singoli e indicatore di misurazione dello sviluppo della civiltà.*



### GUIDO TOLOMELLI

*Giustizia è una legge universale che riporta equilibrio laddove vi è abuso, armonia dove vi è conflitto e ordine dove vi è caos.*



### FRANCESCA TRICARICO

*La Giustizia è la virtù rappresentata dalla volontà di riconoscere e rispettare il diritto umano, divino, scritto e non scritto, mediante l'attribuzione di quanto gli è dovuto, secondo la ragione, la legge, l'imparzialità, l'uguaglianza e l'umanità.*



### CATERINA TUMELLO

*Il mondo della giustizia è un mondo dinamico e creativo. Innovazione, interdisciplinarietà, valorizzazione delle competenze, accesso alle informazioni e partecipazione sono le parole chiave per la realizzazione di una nuova idea di giustizia, in grado di cogliere i cambiamenti e usarli a proprio vantaggio.*

# Emilia-Romagna.

## Il futuro lo facciamo insieme.

### Regione Emilia-Romagna

*Direzione generale Risorse, Europa, innovazione e istituzioni  
Servizio Coordinamento delle politiche europee, programmazione, riordino istituzionale e sviluppo territoriale, partecipazione, cooperazione, valutazione [fondieuropei.regione.emilia-romagna.it](http://fondieuropei.regione.emilia-romagna.it)*

*Coordinamento scientifico  
Daniela Piana*

*Si ringraziano*

### Francesco Raphael Frieri

*Direttore Generale, Direzione Risorse, Europa, innovazione e istituzioni*

### Caterina Brancaleoni

*Servizio Coordinamento delle politiche europee, programmazione, riordino istituzionale e sviluppo territoriale, partecipazione, cooperazione, valutazione*

### Elena Zammarchi

*Servizio Coordinamento delle politiche europee, programmazione, riordino istituzionale e sviluppo territoriale, partecipazione, cooperazione, valutazione*

### Francesca Romana Decorato

*Referente Justice-ER, Fondazione CRUI*

### ©2021 Fondazione CRUI

Piazza Rondanini 48, 00186 Roma  
[www.fondazionecru.it](http://www.fondazionecru.it)

Per informazioni rivolgersi a:  
[segreteria@fondazionecru.it](mailto:segreteria@fondazionecru.it)

Il volume è pubblicato con licenza  
Creative Commons - Attribuzione  
Non commerciale - Non opere derivate - 3.0



Informazioni sugli usi consentiti all'indirizzo:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.it>

ISBN 978-88-96524-34-3

Justice 

PERCORSI E STRUMENTI PER UNA GIUSTIZIA  
DIGITALE AL SERVIZIO DEL CITTADINO