

I presidenti di tribunale: manager nell'emergenza sanitaria. L'interpretazione di ruolo tra normativa e tecnologie abilitanti

Court Presidents: Managers in the Health Crisis. Role Interpretation Between Regulations and Enabling Technologies

SIMONE ROSSI E GIULIO MICHETTI

Abstract – Italiano: Il saggio racconta la reazione dei presidenti di tribunale all'emergenza da COVID-19, descrivendo quanto emerso dall'attenta osservazione dei provvedimenti emessi nei primi mesi del 2020 dai capi degli uffici "distrettuali" e dall'analisi delle risposte al survey nazionale somministrata a tutti i presidenti di tribunale sul grado di cambiamento degli uffici giudiziari in risposta all'emergenza sanitaria. Nel corso della disamina vengono ricostruiti gli stili di leadership adottati dai presidenti e l'interpretazione del proprio ruolo di capo ufficio, le misure organizzative adottate e l'impatto delle tecnologie abilitanti sulla capacità di risposta dei tribunali. Il saggio è occasione per valutare le caratteristiche del sistema giudiziario in quanto sistema a legame tendenzialmente debole e come le dinamiche e le logiche di azione osservate abbiano dato il via a nuovi processi di apprendimento e innovazione. In questo emerge il ruolo chiave dei presidenti di tribunale, in grado di innovare e guidare l'organizzazione in stretta relazione con i colleghi e i propri stakeholder. Dall'approfondimento effettuato emerge una continua dialettica tra centro e periferia e nelle considerazioni conclusive gli autori tratteggiano possibili interventi per potenziarne la portata, per rafforzare le capacità gestionali dei presidenti e la loro spinta all'innovazione, partendo appunto dalla loro esperienza di manager nell'emergenza sanitaria.

English Abstract: The essay outlines the reaction of the presidents of Italian courts to the COVID-19 emergency, describing the outcomes of a careful observation of the measures issued in the first months of 2020 by the heads of the "district" offices and the responses to a national survey administered to all court presidents focusing on the extent of change of judicial offices in response to the health emergency. The analysis examines the leadership styles adopted by presidents and their interpretation of the role as heads of office, the organizational measures adopted and the impact of enabling te-

chnologies on courts' responsiveness. The essay is an opportunity to evaluate the characteristics of the judicial system as a loosely coupled system and how the observed logics of action facilitated new processes of learning and innovation. The key role of court presidents is highlighted, as they are able to innovate and guide the organization in close relationship with colleagues and stakeholders. A continuous dialogue between the center and the periphery emerges, and in the concluding remarks, the authors outline possible actions to broaden its scope, strengthen the management skills of court presidents, and foster their drive for innovation, starting precisely from their experience as managers in the health emergency.

Parole chiave: emergenza sanitaria, leadership, capo ufficio, resilienza, innovazione.

Keywords: health emergency, leadership, head of office, resilience, innovation.

Sommario: 1. Introduzione. 1.1. L'emergenza epidemiologica da COVID-19. 1.2. Metodologia. 2. L'interpretazione del ruolo di capo ufficio. 2.1. Sulla preparazione. 2.2. Sulla reattività. 2.3. Sulla discrezionalità. 2.3 Sugli stili di leadership. 2.4. Sulla gestione del cambiamento. 3. Il ruolo delle tecnologie dell'informazione. 3.1. Sul ricorso agli strumenti digitali nel processo. 3.2. Sul team working. 3.3. Sulla digitalizzazione dei servizi. 3.4. Sulle innovazioni post-emergenza. 4. Un nodo di un sistema a legame tendenzialmente debole. 5. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

A inizio 2020 stavamo per intraprendere una nuova ricerca sul sistema dei tribunali. Volevamo approfondire il cambiamento organizzativo promosso dal basso e quanto avessero difficoltà a diventare strutturali e sistemiche anche le buone innovazioni nella complessità dell'organizzazione e del network degli uffici giudiziari. Sullo sfondo alcuni frame teorici, quali la teoria sui sistemi a legame tendenzialmente debole di Weick¹, poi ripresa e studiata da Zan² e dal nostro gruppo di ricerca, le teorie sui sistemi aperti e il modello delle interdipendenze di Thompson³, la teoria delle coerenze or-

1 Weick, K. E. (1976), *Educational Organization as Loosely Coupled System*, in *Administrative Science Quarterly*, 21, pp. 1-19.

2 Zan, S. (2011), *Le organizzazioni complesse. Logiche d'azione dei sistemi a legame debole*, Carocci, Roma.

3 Thompson, J.D. (1967), *Organizations in Action. Social Science Bases of Administrative Theory*, McGraw-Hill, New York.

ganizzative di Normann⁴ e dei driver dell'innovazione, a partire da Porter⁵. L'iniziativa rappresentava la logica continuazione dei percorsi di ricerca e intervento da noi realizzati sino ad allora in ambito giudiziario. Negli ultimi 25 anni, infatti, abbiamo studiato l'organizzazione dei tribunali e delle corti, sia a livello micro che macro, in funzione del miglioramento delle loro performance e dell'introduzione del processo telematico⁶ e di nuovi modelli organizzativi⁷. Abbiamo approfondito i processi decisionali, l'organizzazione del "processo" e i sistemi di erogazione dei servizi degli uffici giudiziari. Abbiamo lavorato con tutte le categorie professionali del settore per facilitare percorsi di innovazione a livello nazionale, territoriale e locale. Ci siamo scontrati con forti resistenze al cambiamento e, allo stesso tempo, abbiamo rilevato numerose iniziative originali che a macchie di leopardo caratterizzavano la costellazione del sistema giudiziario. Da queste esperienze, a poco più di 5 anni dall'obbligatorietà del processo telematico, l'idea era valutare come la disponibilità di tecnologie abilitanti potesse generare spontanei cambiamenti anche negli uffici giudiziari, eventualmente rafforzando o confutando quanto da noi già sostenuto in passato.

Organizzato il team di ricerca⁸, composto da Mario Di Sivo, Stefania Infantino, Giulio Michetti e Simone Rossi, sopraggiunse la pandemia da Covid-19 e da subito fu chiaro che nell'immediato avremmo dovuto inda-

4 Normann, R. (1979), *Le condizioni di sviluppo dell'impresa*, ETAS, Milano.

5 Porter, M. E. (1985), *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*, Free Press, New York.

6 Tra le pubblicazioni realizzate da C.O.GRUPPO e dagli esperti della sua rete, in merito al processo telematico segnaliamo: C.O.GRUPPO (2000), *Analisi e progettazione delle condizioni per la realizzazione del processo civile telematico*, in Jacchia, M. (a cura di), *Il processo telematico*, Il Mulino, Bologna.; AA.VV. (2001), *Verso il processo telematico: analisi e studi organizzativi*, Ministero della Giustizia, Roma; Zan, S. (a cura di) (2004), *Tecnologia, Organizzazione e Giustizia. Evoluzione del Processo Civile Telematico*, il Mulino, Bologna; Rossi, S. (2005), *Il punto sul Processo Civile Telematico. Un caso di e-government nella pubblica amministrazione italiana*, in *Politica e Organizzazione*, 1/05; Rossi, S. (2013), *Riflessioni sull'implementazione del Processo Telematico e il cambiamento organizzativo degli uffici giudiziari*, in Sciacca, M., Verzelloni, L., Miccoli, G. (a cura di), *Giustizia in bilico. I percorsi di innovazione giudiziaria: attori, risorse, governance*, Aracne Editrice, Roma.

7 Tra le pubblicazioni realizzate da C.O.GRUPPO e dagli esperti della sua rete, in merito all'innovazione e l'organizzazione giudiziaria segnaliamo: Rossi, S., Verzelloni, L. (2006), *Verso l'Ufficio per il Processo*, in *Quaderni di Giustizia e Organizzazione*, , 1/02 pp. 111-152; Rossi, S., Verzelloni, L. (2006), *I flussi giudiziari: metodi di rilevazione, impieghi e prospettive*, in *Quaderni di Giustizia e Organizzazione*, 1/06, pp. 95-123; Campana, G., Rossi, S., Viapiana, F. (2013), *Ufficio per il processo, rapporto di analisi sull'impatto al Tribunale di Firenze*, Camera di Commercio di Firenze, Firenze; Michetti, G. et al. (2019), *A Model of Justice as a Platform: A Case Study of Open Data Disclosure*, in Peruginelli, G., Faro, S. (a cura di), *Knowledge of the law in the big data age*, in *Book Series Frontiers in Artificial Intelligence and Applications*, n. 317, IOS Press, Amsterdam.

8 Per informazioni si rimanda a www.osservatoriogiustizia.net, il sito internet dell'Osservatorio sulla digital transformation e i nuovi modelli organizzativi di C.O. GRUPPO.

gare la reazione dei tribunali, rinviando almeno in parte la ricerca originaria. Se è vero che gli uffici giudiziari sono sistemi a legame tendenzialmente debole, come avrebbero risposto all'emergenza sanitaria? Quali azioni avrebbero messo in campo per garantire a cittadini e addetti ai lavori sicurezza e funzionamento della giustizia? Avrebbero atteso le indicazioni governative e ministeriali o intrapreso iniziative autonome? Avrebbero adottato tutti le stesse soluzioni o avremmo rilevato specifico e originale bricolage organizzativo⁹? E poi, che ruolo avrebbero giocato le tecnologie dell'informazione? Queste ed altre domande ci hanno portato a una riformulazione della ricerca, pur mantenendo ferma l'impostazione teorica. Avevamo l'occasione di osservare in tempo reale la reazione e le linee di condotta dei tribunali. Avevamo l'opportunità di cogliere almeno in parte gli stili di leadership e le modalità di interpretare il ruolo di capo dell'ufficio giudiziario.

Il tema della doppia dirigenza e l'impreparazione a fronteggiare un tal pericolo parvero da subito possibili giustificazioni al potenziale immobilismo dei capi degli uffici giudiziari. In una situazione di incertezza così straordinaria apparivano plausibili sia una strategia attendista sia lo "scarica barile" verso il centro. Un centro che, del resto, non aveva fornito per tempo né mezzi né soluzioni per prevenire e fronteggiare una situazione di così estrema turbolenza e incertezza¹⁰. Da valutare, inoltre, la scoperta di numerose posizioni dirigenziali, che ha messo nelle stesse mani dei presidenti di tribunale anche l'onere di gestire l'apparato amministrativo oltre a guidare quello giurisdizionale. Il pensiero andò immediatamente al "decalogo del capo ufficio"¹¹ messo a punto dal COMIUG nel 2012, che partiva dall'ipotesi che la funzione del capo dell'ufficio fosse «una specifica funzione, "altra" rispetto alla normale attività giurisdizionale e che, quindi, non possa configurarsi semplicemente come un "premio alla carriera"». Partendo dal profilo di ruolo indicato dal decalogo, infatti, gli stessi autori auspicavano maggiore e differente attenzione alla selezione, valutazione e formazione dei capi degli uffici giudiziari. Hanno sostenuto la necessità che i presidenti di tribunale e i capi delle procure non siano solo giuristi fortemente legittimati dalla categoria, bensì anche attenti gestori dell'organizzazione e delle sue interdipendenze. Quale banco di prova migliore di una pandemia per approfondire il tema? Era davvero l'occasione per indagare come i presidenti

9 Sul concetto di bricolage organizzativo si rimanda alle opere di Weick K.E. (1988), *Enacted Sensemaking in Crisis Situations*, in *Journal of Management Studies*, vol. 25, n. 4, pp. 305-317 e di Lanzara G.F. (1993), *Capacità negativa. Competenza progettuale e modelli di intervento nelle organizzazioni*, Il Mulino, Bologna.

10 Ansell, C., Sørensen, E., Torfing, J. (2020), *The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems*, in *Public Management Review*, 23, 7, pp. 949-960.

11 Il testo è disponibile al seguente indirizzo: http://qualitapa.gov.it/sitoarcheologico/fileadmin/mirror/immagini/Decalogo_Capo_Ottobre_2012.pdf

dei tribunali interpretavano il proprio ruolo, l'occasione per verificare le risposte all'emergenza di un sistema a legame tendenzialmente debole. Ci mettemmo all'opera.

1.1. L'emergenza epidemiologica da COVID-19

Qui vale la pena ricordare brevemente quale fosse lo stato di agitazione e preoccupazione dei primi mesi del 2020 e come il Governo e tutte le autorità pubbliche si sono attivate nel tentativo di contenere la pandemia. Da quel 30 gennaio, data in cui l'Organizzazione Mondiale della Sanità ha dichiarato l'epidemia da COVID-19 un'emergenza di rilevanza internazionale, tutto è cambiato. Il giorno seguente il Consiglio dei Ministri ha deliberato lo stato di emergenza sanitaria su tutto il territorio nazionale e da lì a poco, con il susseguirsi degli eventi, abbiamo assistito alla rapida diffusione del virus. La registrazione dei primi casi ha portato all'emanazione di un primo decreto-legge¹² col quale sono state disposte «misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19». Poi un rapido susseguirsi di decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri per l'attuazione dello stesso decreto-legge. Nelle aree colpite, nel tentativo di contenere la diffusione del virus, sono state adottate misure che vietavano gli assembramenti e la circolazione delle persone, in caso di infezione o contatto con soggetti infetti, o sospetti tali. Tra le altre misure, progressivamente è stata disposta la sospensione delle attività delle imprese, degli esercizi commerciali e dei servizi pubblici non essenziali, è stata limitata la circolazione delle persone ed imposto l'uso di dispositivi di protezione individuale. Con il decreto-legge del 2 marzo¹³ è stato anche disposto il differimento delle udienze e dei termini processuali nelle aree colpite.

All'aggravarsi della situazione, con il decreto-legge dell'8 marzo¹⁴, sono state disposte misure per contrastare l'emergenza e per contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria su tutto il territorio nazionale. Il provvedimento è stato un vero e proprio spartiacque che ha aperto le porte a numerosi cambiamenti poi divenuti strutturali. Con il decreto-legge dell'8 marzo in tutti gli uffici giudiziari d'Italia sono state differite le udienze e sospesi i termini nei procedimenti civili e penali. Inoltre, è stata rimandata alla discrezionalità dei capi degli uffici giudiziari l'adozione di «misure organizzative, anche relative alla trattazione degli affari giudiziari, necessa-

12 D.L. 23 febbraio 2020, n.6 - Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

13 D.L. 2 marzo 2020, n.9 - Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19.

14 D.L. 8 marzo 2020, n.11 - Misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e per contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria».

rie per consentire il rispetto delle indicazioni igienico-sanitarie» ed evitare assembramenti e contatti ravvicinati tra le persone. All'indomani, con il D.P.C.M. del 9 marzo¹⁵, le misure di contenimento sono state estese a tutto il territorio nazionale: è *lock down*.

Osservato e valutato l'evolversi della pandemia e quanto messo in atto in quelle ore nei tribunali con il decreto-legge dell'8 marzo e le seguenti disposizioni¹⁶, sono state rafforzate ed estese le misure di contenimento. Oltre all'ulteriore differimento delle udienze e alla sospensione dei termini processuali, tra le altre disposizioni, ad esempio, è stata ammessa la possibilità che a livello locale venisse limitato e canalizzato l'accesso del pubblico, regolato l'accesso ai servizi e alle udienze, ammesso l'impiego di soluzioni telematiche per la fruizione dei servizi e per lo svolgimento delle udienze. Fu anche autorizzato lo svolgimento di alcune udienze civili mediante lo scambio e il deposito telematico di note scritte, con adozione fuori udienza del provvedimento del giudice¹⁷. Il distanziamento sociale era la priorità, così fu promosso il ricorso allo smartworking, reso obbligatorio il processo civile telematico anche per gli atti introduttivi e il pagamento telematico del contributo unificato e dell'anticipazione forfettaria. Nel settore penale fu esteso il ricorso alle modalità telematiche per tutte le comunicazioni e notificazioni, fu prevista la partecipazione in udienza dei detenuti in videoconferenza e lo svolgimento a distanza dei colloqui dei minorenni detenuti con i congiunti.

Fu un periodo concitato in cui nei tribunali si sono intrecciate le disposizioni nazionali con le specifiche modalità di applicazione a livello locale, in un certo modo espressione di un dialogo tra centro e periferia. L'evolversi della situazione è stato seguito con attenzione anche dal Consiglio Superiore della Magistratura, che ha collaborato fattivamente con il Ministero della Giustizia nell'ambito del tavolo paritetico e ha emanato proprie deliberazioni, invitando i dirigenti degli uffici giudiziari ad adottare le misure necessarie a contenere il rischio di contagio. Tra queste, la delibera del 26 marzo 2020¹⁸ contenente «Linee guida agli Uffici Giudiziari in ordine all'emergen-

15 D.P.C.M. 9 marzo 2020 - Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n.6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale.

16 D.L. 17 marzo 2020, n.18 - Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. D.L. 8 aprile 2020, n.23 - Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali.

17 L'art. 83, comma 7, punto h) del D.L. 17 marzo 2020, n.18 stabilisce la possibilità di svolgere «le udienze civili che non richiedono la presenza di soggetti diversi dai difensori delle parti mediante lo scambio e il deposito in telematico di note scritte contenenti le sole istanze e conclusioni, e la successiva adozione fuori udienza del provvedimento del giudice».

18 CSM - Pratica num.186/VV/2020 - Linee guida agli Uffici Giudiziari in ordine all'emergenza COVID-19 integralmente sostitutive delle precedenti assunte (delibera 26

za COVID-19», nella quale sono state sistematizzate indicazioni pratiche in merito alla gestione delle udienze, all'organizzazione degli uffici e dei servizi, fornendo modelli, ad esempio di protocollo per la realizzazione delle udienze da remoto o in trattazione scritta.

1.2 Metodologia

L'emergenza sanitaria ha rappresentato un punto di osservazione privilegiato per le dinamiche di nostro interesse, poiché ha investito tutti gli uffici giudiziari e ha posto le organizzazioni in un territorio "nuovo", fuori dall'ordinaria amministrazione. Questo ha fatto emergere in modo rilevante le decisioni e le azioni intraprese dai presidenti e l'interpretazione che gli stessi hanno dato del proprio ruolo in relazione al mutato contesto. Il disegno della ricerca si è basato su un approccio esplorativo, permettendoci di analizzare anche induttivamente un campo di azione che si stava evolvendo giorno dopo giorno.

La ricerca empirica è stata strutturata in due fasi e ha coperto un periodo di quattro mesi, da marzo a giugno 2020. Nella prima fase è stato effettuato uno studio dei provvedimenti emergenziali emessi nei 29 tribunali "distrettuali", ovvero sedi di Corte di Appello o di sezioni distaccate di Corte di Appello. I provvedimenti sono stati raccolti in tempo reale ed analizzati in dettaglio attraverso un processo ricorsivo di *coding* e categorizzazione. L'oggetto di analisi è quindi un quadro dettagliato in grado di incrociare il contenuto dei provvedimenti con la variabile tempo e l'emissione dei provvedimenti di carattere nazionale.

Nella seconda fase della ricerca è stato realizzato e somministrato un questionario online all'intera popolazione dei presidenti dei tribunali ordinari, ottenendo un tasso di risposta del 52% (71 su 136). Il questionario è stato testato e rifinito prima della diffusione grazie al prezioso contributo di due presidenti di tribunale, il dott. Massimo Terzi e il dott. Francesco Mannino, in quei giorni rispettivamente a capo del Tribunale di Torino e del Tribunale di Catania. I principali obiettivi del questionario erano, da un lato offrire una dimensione quantitativa in grado di rappresentare la risposta degli uffici all'emergenza sanitaria, dall'altro effettuare un approfondimento qualitativo volto a verificare l'interpretazione di ruolo dei presidenti, anche in relazione alle proprie competenze e prospettive gestionali.

L'incrocio dei dati e delle evidenze delle due fasi ci ha permesso di tratteggiare un quadro descrittivo utile alla formulazione di prime valutazioni rispetto a quanto avvenuto nei tribunali per fronteggiare il rischio da COVID-19 e prime risposte circa i quesiti di ricerca, in alcuni casi rafforzando precedenti considerazioni.

marzo 2020).

2. L'interpretazione del ruolo di capo ufficio

In merito alle risposte all'emergenza sanitaria adottate dai presidenti di tribunale, l'analisi ci ha obbligati ad affrontare la complessa operazione di categorizzazione delle scelte dei vertici giudiziari, poi collocate tra due estremi: da un lato il comportamento prettamente burocratico e orientato all'applicazione delle sole disposizioni legislative e regolamentari, dall'altro un approccio ampiamente discrezionale definito primariamente da logiche di efficacia e di efficienza organizzativa in risposta al mutato contesto. In questa operazione, come riferimento, abbiamo tenuto conto del contenuto e dei tempi di emissione delle norme emergenziali. In quest'ottica abbiamo anche interrogato i capi degli uffici rispetto alla loro preparazione e alla percezione sul loro operato, chiedendo loro anche una valutazione su diversi aspetti della loro gestione.

2.1 Sulla preparazione

La pandemia ha preso tutti in contropiede: non c'era un piano strutturato per affrontare e gestire una tale emergenza negli uffici giudiziari, non c'era neppure una esperienza significativa che portasse ad avere certezze sugli effetti delle decisioni che si stavano adottando. Questo con ogni probabilità a tutti i livelli, anche locale, "misurando" la classe dirigente nell'affrontare l'incertezza e la mutevolezza del contesto.

In tal senso abbiamo chiesto ai presidenti di tribunale una autovalutazione sulle conoscenze di cui disponevano al sopraggiungere della pandemia, una autovalutazione sulla loro preparazione a fronteggiare l'emergenza e mettere in sicurezza l'organizzazione e le persone. La ricerca ha messo in luce che, nonostante la scarsa esperienza, i presidenti dei tribunali si sono sentiti per lo più all'altezza della situazione. Oltre la metà dei capi degli uffici, infatti, ha dichiarato che disponeva di adeguati strumenti concettuali per contribuire positivamente ad arginare la situazione. In una scala da 0 a 10, dove 0 corrisponde alla mancanza di conoscenze e 10 al possesso di tutte le conoscenze necessarie, il 36,6% dei presidenti si è collocato nella classe 8-10, ritenendo di aver potuto disporre di un buon livello di preparazione, mentre il 24% nella classe 0-4, valutando insufficienti le proprie conoscenze.

Su questa valutazione incide, almeno in parte, la scopertura dei posti dirigenziali, che ha portato il 39,5% dei capi degli uffici giudiziari rispondenti a svolgere per diverso tempo il ruolo di dirigente amministrativo, occupandosi così di materie e tematiche su cui non sempre erano pronti e adeguatamente formati. A riguardo, infatti, 20 presidenti su 71 hanno sottolineato la necessità di potenziare le conoscenze in ambito amministrativo e di pubblico impiego, proprio in risposta al doppio ruolo ricoperto. Si pensi, ad esempio, a tematiche come la sicurezza sul lavoro e la gestione della lo-

gistica dei servizi, la contrattualistica e lo smartworking, tutte questioni che in quelle settimane, e nei mesi successivi, hanno appesantito una situazione già difficile e compromessa.

Anche per questi risvolti, indagando sui rapporti con le istituzioni nazionali e l'eventuale intromissione del Ministero della Giustizia nella gestione locale dei tribunali, il 53,5% dei presidenti ha valutato che i provvedimenti ministeriali hanno lasciato ai capi degli uffici troppa discrezionalità, preferendo un approccio più direttivo prescrittivo. Al contrario, appena il 2,8% dei presidenti avrebbe voluto maggiore discrezionalità e una minore intromissione da parte del Ministero nelle scelte di gestione degli uffici giudiziari.

2.2. Sulla reattività

La ricerca ha messo in chiaro alcuni dati piuttosto netti, in particolare come i presidenti di tribunale siano stati molto attivi già nelle prime ore dell'emergenza e come gli stessi siano stati tempestivi nell'introdurre specifiche disposizioni mirate a fronteggiare la situazione. Talvolta sono stati adottati provvedimenti originali, talaltra è stato fatto riferimento a quanto disposto a livello nazionale o già realizzato dai colleghi in altri tribunali, sfruttando anche le tecnologie di cui si disponeva. Approfondiamo.

La ricerca documentale sui tribunali "distrettuali" ha evidenziato che ben 11 presidenti su 29 hanno emesso provvedimenti prima dell'8 marzo 2020, ovvero hanno emesso provvedimenti in una fase che potremmo definire di "emergenza locale", in cui i casi di infezione risultavano ancora circoscritti in specifiche aree del nord Italia. Particolare attenzione, al fine di evitare assembramenti e il contatto tra le persone, è stata dedicata alla gestione delle udienze, disponendo ad esempio la celebrazione a porte chiuse e limitando la partecipazione ai soli soggetti strettamente necessari. In alcuni casi è stata anche prevista la possibilità di svolgere le udienze a distanza, tramite soluzioni web, e di far intervenire in videoconferenza detenuti e testimoni. Grande attenzione anche alle modalità di erogazione dei servizi, con particolare riferimento alla gestione delle richieste e del rilascio delle copie, in molti casi introducendo temporaneamente la gestione via posta elettronica ordinaria.

L'adozione di provvedimenti anticipatori, almeno in parte, delle successive decisioni governative, che hanno esteso l'applicazione delle misure di contenimento a tutto il Paese, è risultata essere una risposta molto diffusa al rischio pandemico a prescindere dal dato geografico: 2 presidenti su 11 erano a capo di tribunali del centro Italia e 2 di tribunali del sud. Il dato è stato confermato anche dall'esito del questionario nazionale.

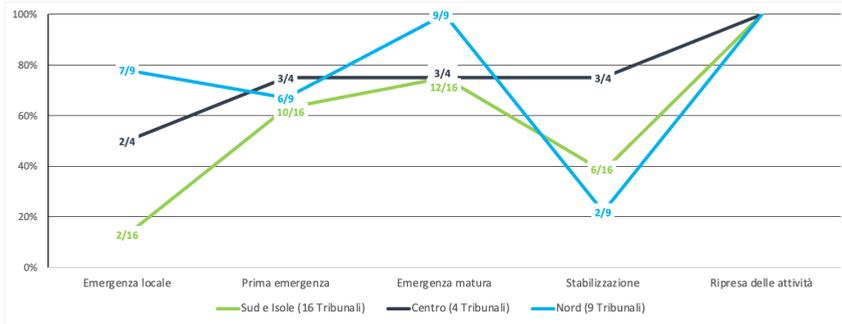


Figura 1. Area geografica dei Tribunali “distrettuali” attivi nelle fasi dell'emergenza. Elaborazione degli autori.

La pensione a farsi carico delle difficoltà e a effettuare scelte “originali” per fronteggiare l'emergenza anche in assenza di specifiche disposizioni nazionali, infatti, emerge ancora più nettamente indagando l'intera popolazione dei presidenti dei tribunali italiani: il 55% dei rispondenti afferma di aver emesso provvedimenti prima dell'8 marzo 2020, dei quali quasi la metà a capo di tribunali del centro e del sud del Paese.

La ricerca ha messo in evidenza anche l'elevata tempestività di intervento dei capi ufficio. Indagando i tempi di reazione all'evolversi della pandemia, infatti, è stato registrato che il 38% dei presidenti di tribunale ha provveduto subito dopo l'emissione del decreto-legge dell'8 marzo, in quella fase che potremmo definire di “prima emergenza” sull'intero territorio nazionale. Complessivamente, dunque, il 93% dei presidenti dei tribunali ha emesso il primo provvedimento di contrasto all'emergenza prima dell'emanazione del decreto-legge del 17 marzo 2020, al cui art. 83 sono state disposte «nuove misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenerne gli effetti in materia di giustizia». Al contrario, appena il 4% dei presidenti ha emesso il primo provvedimento dopo la delibera del CSM del 26 marzo. Tra questi, il capo di un tribunale calabrese, uno siciliano e uno lombardo.

I presidenti di tribunale: manager nell'emergenza sanitaria

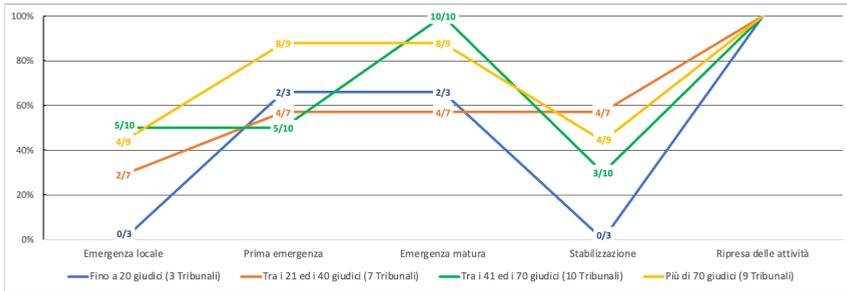


Figura 2. Dimensione dei Tribunali “distrettuali” attivi nelle fasi dell'emergenza. Elaborazione degli autori.

Se la bassa influenza della collocazione geografica è di nuovo confermata, indagando il dato per dimensione dell'ufficio giudiziario è stato rilevato come al crescere del numero di magistrati in servizio è corrisposta una elevata tempestività di intervento dei presidenti.

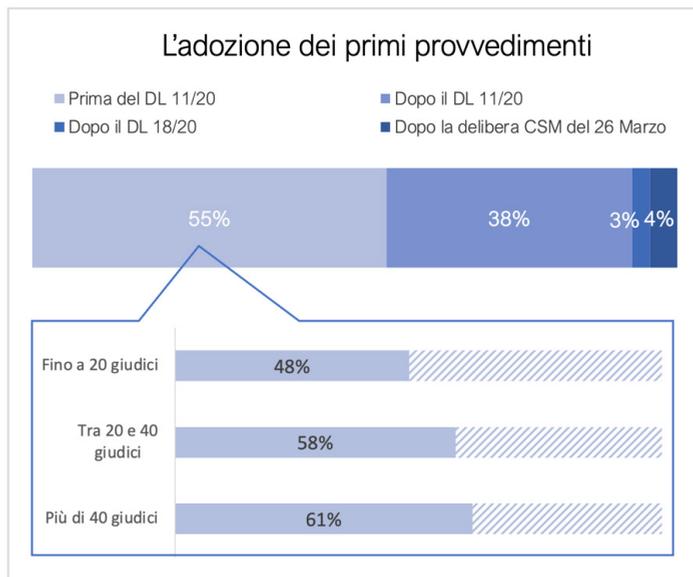


Figura 3. Il periodo di emissione del primo provvedimento emergenziale. Elaborazione degli autori.

L'analisi dei tempi di emissione del primo provvedimento evidenzia una tendenziale e generalizzata tempestività di reazione alla crisi emergenziale da parte dei presidenti di tribunale. Tendenza che viene confermata anche dalla positiva autovalutazione effettuata dagli stessi presidenti, che in una

scala da 1 a 10, in cui 10 rappresenta il massimo livello di tempestività, il 28% si è assegnato il punteggio massimo e il 58% si è collocato tra l'8 e il 9, con appena l'1% dei rispondenti che si è giudicato per nulla reattivo. Anche questa indicazione sul proprio operato va ad arricchire il modello di interpretazione del proprio ruolo di presidente di tribunale.

2.3. Sulla discrezionalità

Un altro elemento da esaminare per approfondire il modello di comportamento dei presidenti di tribunale è l'eventuale adozione, nelle diverse fasi dell'emergenza, di misure "discrezionali". Ai fini dell'analisi abbiamo considerato come "discrezionali" i provvedimenti di non mera assunzione delle disposizioni nazionali. Tra questi, tutti i provvedimenti assunti dai presidenti prima del decreto-legge dell'8 marzo, nella fase di "emergenza locale", in quanto sono stati formulati, almeno in parte, al di fuori di una richiesta specifica del sistema giudiziario o di una previsione normativa a questo dedicata. La domanda di ricerca che qui appare ancor più rilevante, infatti, riguarda le misure adottate dai presidenti di tribunale dopo le determinazioni nazionali: si sono allineati "passivamente" alle disposizioni man mano emanate come "bravi" amministratori? Oppure hanno utilizzato i propri margini di discrezionalità per rispondere al meglio, e in modo originale, alle dinamiche del proprio specifico contesto¹⁹?

Dall'analisi documentale emerge un presidente di tribunale che non si limita all'adempimento e che declina, e talvolta amplia, l'applicazione delle disposizioni nazionali e opera precise scelte gestionali. L'analisi qualitativa dei provvedimenti dei 29 tribunali "distrettuali" ci ha permesso di posizionare nel tempo il numero dei tribunali che hanno adottato disposizioni "discrezionali". Dall'analisi emerge con forza che l'emissione di provvedimenti "discrezionali" non è limitata alla sola fase iniziale di "emergenza locale" e che, al contrario, nelle fasi di "prima emergenza" e di "emergenza matura", o "diffusa", intesa come quel periodo in cui si andava a comporre il quadro delle misure di contenimento su tutto il territorio nazionale, aumenta il numero dei tribunali che ne hanno fatto ricorso. I tribunali che assumono provvedimenti "discrezionali" diminuiscono nella fase di "stabilizzazione" dell'emergenza e delle soluzioni adottate a livello governativo, andando a coprire sostanzialmente la totalità del campione nella fase di "ripresa attività" dopo il 12 maggio 2020.

¹⁹ Verzelloni, L. (2009), *Dietro alla cattedra del giudice. Pratiche, prassi e occasioni di apprendimento*, Pendragon, Bologna.

11	19	24	11	29
Emergenza locale	Prima emergenza	Emergenza matura	stabilizzazione	Ripresa attività
8 marzo d.l. 11/20	17 marzo d.l. 18/20	8 aprile d.l. 23/20	12 maggio Fine sospensione procedimenti	

Figura 4. Presidenti di tribunale “distrettuale” che hanno assunto provvedimenti discrezionali per fase. Elaborazione degli autori.

In buona parte dei casi i capi degli uffici giudiziari hanno generato una pluralità di provvedimenti e loro adattamenti nelle varie fasi dell'emergenza, talvolta migliorando e adattando all'evolversi della crisi anche le misure organizzative che avevano già disposto. Basti pensare che per i soli presidenti dei tribunali “distrettuali” sono stati contati 373 provvedimenti emessi nel periodo di osservazione. Inoltre, come osservato da Dallara, Michetti e Di Sivo²⁰, «il 40% delle misure organizzative è stato individuato nei primissimi giorni dell'emergenza [...] in un momento in cui il margine di azione dei presidenti era sostanzialmente “ordinario”».

I dati appaiono densi di significato rispetto a come i presidenti hanno interpretato il proprio ruolo di “manager nell'emergenza sanitaria”: per lo più si sono assunti l'onere della scelta dell'intervento, orientandosi nell'incertezza e operando tra i margini di discrezionalità lasciati dalla norma e dalle disposizioni emergenziali nazionali. Ad avvalorare questa chiave di lettura anche i commenti degli stessi presidenti di tribunale rispetto ai provvedimenti ministeriali e governativi, che sono stati giudicati commisurati all'emergenza e alle situazioni locali da appena il 24% dei rispondenti al questionario nazionale. Al contrario, il 75% li ha giudicati non pienamente calzanti rispetto alle reali esigenze locali: perché non hanno preso sufficientemente in considerazione strumenti e spazi a disposizione di ciascun tribunale per il 38% dei rispondenti; perché ritenuti poco coraggiosi e poco tempestivi nel fornire adeguate risposte alle esigenze degli uffici giudiziari per il 37%. Soltanto un presidente, a capo di un tribunale di piccole dimensioni, li ha valutati troppo invasivi nella vita degli uffici giudiziari.

2.4. Sugli stili di leadership

Indagando il modello di comportamento dei presidenti dei tribunali durante la pandemia abbiamo chiesto loro quale stile di leadership hanno

20 Dallara, C., Michetti, G., Di Sivo, M., (2022), *L'organizzazione della giustizia alla prova dell'emergenza COVID-19. Il ruolo dei presidenti di tribunale nella definizione delle strategie organizzative*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, XVII, 1, pp. 93-127..

adottato, chiedendogli di posizionarsi in una scala da 0 a 10, dove 0 corrisponde ad un approccio decisionale inclusivo mentre 10 ad un atteggiamento del tutto dirigista. L'analisi delle risposte ha evidenziato che il 21% dei presidenti si è collocato nell'area di riferimento ad uno stile direttivo, il 37% ad uno stile moderato e il 42% ad uno stile partecipativo. Approfondendo il dato per dimensione del tribunale di appartenenza, tuttavia, emerge che partecipazione e consenso sono fattori più ricercati negli uffici di grandi dimensioni, registrando un 56% dei capi degli uffici con più di 40 magistrati che si sono collocati nell'area di riferimento dello stile partecipativo. Al contrario, per gli uffici con meno di 20 magistrati il dato scende al 26%: meno della metà rispetto ai tribunali di grandi dimensioni. Coerentemente con questa tendenza, inoltre, negli uffici di minori dimensioni i presidenti che hanno adottato uno stile direttivo salgono al 30%.

Ma se il dato generale rappresenta un presidente di tribunale che adotta uno stile di leadership per lo più moderato e partecipativo: a chi si rivolge? Con chi si confronta per giungere a una soluzione gestionale? Il dato che emerge dalle risposte al questionario è chiaro: i principali e prevalenti interlocutori dei presidenti sono i magistrati in servizio presso il proprio tribunale, l'ordine degli avvocati e il dirigente amministrativo, quando presente. In diversa misura, con ogni probabilità con una forte incidenza dell'elevato tasso di variabilità della situazione, è stato sottolineato il confronto con i colleghi presidenti di altri uffici giudiziari, facilitato anche dall'uso delle nuove tecnologie. Allo stesso tempo appare rilevante lo scarso dialogo con i dirigenti distrettuali e nazionali e il ridotto numero di presidenti che ha affermato d'aver deciso in autonomia: appena il 17%.

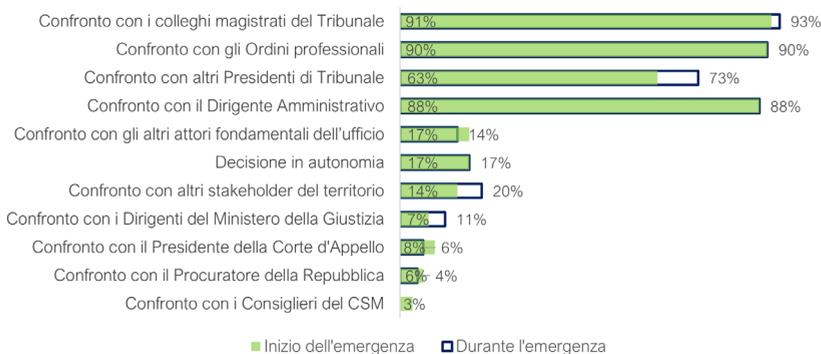


Figura 5. Soggetti coinvolti dai presidenti di tribunale ad inizio e durante l'emergenza. Elaborazione degli autori.

Un altro elemento da sottolineare in merito alla gestione del rapporto con i principali stakeholder dei tribunali da parte dei presidenti è che in quasi tutti i tribunali sono stati stipulati protocolli d'intesa con gli attori del sistema giudiziario locale, condividendo così le regole fissate per la prosecuzione delle attività giudiziarie. Ciò è avvenuto in tutti i tribunali di grandi dimensioni e, in generale, il 93% dei presidenti di tribunale ha dichiarato di aver stipulato un protocollo d'intesa con il locale ordine degli avvocati. Tra questi, il 10% ha stipulato protocolli anche con altri ordini professionali. Nel 77% dei casi, inoltre, i presidenti hanno anche riferito d'aver stipulato protocolli specifici per il settore penale, con il coinvolgimento sia dell'ordine degli avvocati sia della procura della repubblica, con particolare riferimento alla regolamentazione dello svolgimento delle udienze, ma anche al deposito degli atti e all'accesso ai servizi. Minor attenzione agli stakeholder è stata data per la gestione dell'emergenza presso gli uffici del giudice di pace, rilevando che sono stati sottoscritti protocolli solo nel 38% dei casi.

2.5. Sulla gestione del cambiamento

L'osservazione delle dinamiche di quel periodo ci porta ad avanzare alcune prime considerazioni generali sulle logiche di azione e la gestione del cambiamento da parte dei presidenti di tribunale.

Una prima considerazione riguarda la lettura più "gestionale" del ruolo di capo ufficio data dai presidenti di tribunale nel corso dei mesi di emergenza, superando nei fatti l'approccio amministrativo-burocratico, di tipo programmatico, incardinato sui flussi giudiziari, le tabelle e il programma di gestione. La pandemia li ha portati ad occuparsi anche di questioni più operative. Molti di loro, la maggior parte in vero, sono stati in prima linea per tutto il periodo emergenziale e hanno dovuto operare scelte sugli ambiti più disparati dell'organizzazione del proprio ufficio. Ciò anche in forza di dinamiche imitative e di istituzionalizzazione di prassi adottate in altri tribunali. In modo analogo, possiamo rileggere le settimane e i mesi di emergenza come un periodo di necessaria profonda riflessione sullo specifico contesto organizzativo, che non poteva che portare ad una maggiore consapevolezza dei vertici giudiziari e alla conseguente maggiore propensione verso provvedimenti discrezionali.

Una seconda considerazione, più centrata sulla struttura del sistema giudiziario, ci porta invece a valutare come la ripresa delle attività fosse possibile solo e soltanto in virtù di soluzioni altamente specifiche e contestuali, di adattamenti mirati e di valutazioni non generalizzabili. La fase della ripresa risultava, se possibile, più complessa delle precedenti, per la necessità di rimettere in moto la macchina pur dovendo mantenere a livelli elevati le misure precauzionali, a fronte di un tasso di presenza dei dipendenti giustamente variabile e soggetto a veloci oscillazioni. A questa complessità, nel

sistema giudiziario, e forse in tutti i sistemi organizzativi, si può rispondere solo con una lettura di dettaglio del contesto e con soluzioni locali.

Complessivamente, viene ribadita la rilevanza degli attori locali e dei principali stakeholder sulle scelte gestionali e sui processi di cambiamento. I tribunali sono organizzazioni fortemente radicate nel territorio, connesse agli attori che le popolano e soggette alla loro influenza. Un radicamento che risulta fondamentale anche nella gestione e nell'innovazione organizzativa degli uffici giudiziari, laddove stakeholder coinvolti e allineati hanno un effetto di catalizzazione e amplificazione dei potenziali impatti positivi o, viceversa, delle resistenze e delle disfunzioni.

3. Il ruolo delle tecnologie dell'informazione

Il ruolo giocato dalle piattaforme digitali nel periodo di emergenza sanitaria è stato innegabilmente rilevante in tutti gli ambienti lavorativi, oltre che nella sfera personale di ognuno di noi. Il distanziamento sociale e la drastica limitazione dei contatti tra le persone, infatti, hanno portato a un notevole aumento dell'utilizzo di strumenti digitali quale mezzo per lo sviluppo delle relazioni interpersonali, la collaborazione negli ambienti di lavoro e lo svolgimento delle quotidiane attività d'ufficio. Ciò è avvenuto in tutti i settori, con particolare impatto sulle modalità di lavoro dei cosiddetti knowledge worker e sul sistema di erogazione dei servizi, pubblici e privati.

Il sistema giudiziario non ha fatto eccezione. L'osservazione dei provvedimenti emessi dai capi dei tribunali "distrettuali" e specifiche domande del questionario ci hanno permesso di studiare il tema e di rileggere quanto avvenuto in modo più approfondito. Le questioni interessanti sono diverse: quali strumenti digitali sono stati usati durante l'emergenza? A quale scopo e con quale livello di consapevolezza? Con quali conseguenze nella fase successiva? Tutto alla ricerca delle risposte alle domande iniziali sul comportamento dei sistemi a legame tendenzialmente debole e sull'impatto delle piattaforme abilitanti.

3.1. Sul ricorso agli strumenti digitali nel processo

Per rispondere all'emergenza e cercare di sostenere il proseguimento delle attività, durante la pandemia anche negli uffici giudiziari è stato fatto ampio ricorso a strumenti di videochiamata. In particolare, l'applicazione Microsoft Teams è stata sempre più utilizzata dai magistrati e -in misura minore- dal personale amministrativo.

In merito alla remotizzazione delle udienze, stando alle risposte al questionario, l'uso di soluzioni di videoudienza via web prima dell'emergenza sani-

taria non era di interesse della maggior parte dei presidenti di tribunale²¹. In quel periodo, infatti, tra sperimentazioni e uso consolidato in casi specifici, appena l'11% dei tribunali aveva celebrato videoudienze nel settore civile e il 37,5% nel settore penale. Con la pandemia il dato si è invertito e a fronte delle nuove esigenze il ricorso alla videoudienza via web, quale strumento processuale, è stato registrato nel 62% dei casi. Il dato certamente non descrive la modalità con cui sono state tenute tutte le udienze nel periodo emergenziale, ma ben rappresenta il nuovo approccio alla materia e all'uso delle tecnologie nel processo.

Con il contrasto all'emergenza sanitaria nel 70% dei tribunali civili i giudici hanno incrementato l'utilizzo della Consolle del magistrato. La sospensione delle attività processuali e la successiva remotizzazione del lavoro per il necessario distanziamento sociale, infatti, hanno rappresentato l'opportunità per molti giudici di focalizzare il proprio lavoro sullo smaltimento dei fascicoli pendenti e, allo stesso tempo, per approfondire e modellare l'uso della Consolle del magistrato alle proprie esigenze operative. Non solo è stata occasione per sfruttare meglio le funzioni offerte dallo strumento, ad esempio per l'analisi del ruolo e per una più rapida redazione dei provvedimenti attraverso modelli testuali personalizzati, ma anche per scardinare abitudini e convincimenti legati alle modalità di lavoro e per maturare una visione di insieme dei processi organizzativi.

Il dato non trova corrispondenza con quanto avvenuto nel penale, con ogni probabilità per il differente stato delle tecnologie e dei presupposti normativi e organizzativi al loro pieno utilizzo. Nei tribunali penali, infatti, il ricorso a strumenti ministeriali predisposti per la gestione del processo, come ad esempio l'applicativo Atti e Documenti, ha registrato un incremento di appena il 18%. Allo stesso tempo, tuttavia, nel 39% dei tribunali è stato dato corso ad iniziative di digitalizzazione dei fascicoli penali e, in assenza di una infrastruttura di deposito atti dedicata al processo penale telematico²², è stato fatto ampio uso della posta elettronica per il deposito telematico degli atti processuali²³. L'esigenza di garantire e tutelare i diritti delle persone ha portato il 48% dei presidenti di tribunali "distrettuali" a provvedere in merito al deposito via posta elettronica certificata degli atti penali.

21 I presidenti di tribunale hanno risposto che non c'era interesse nello svolgimento da remoto: per il 50% in merito alle udienze penali, per il 70% in riferimento alle udienze civili.

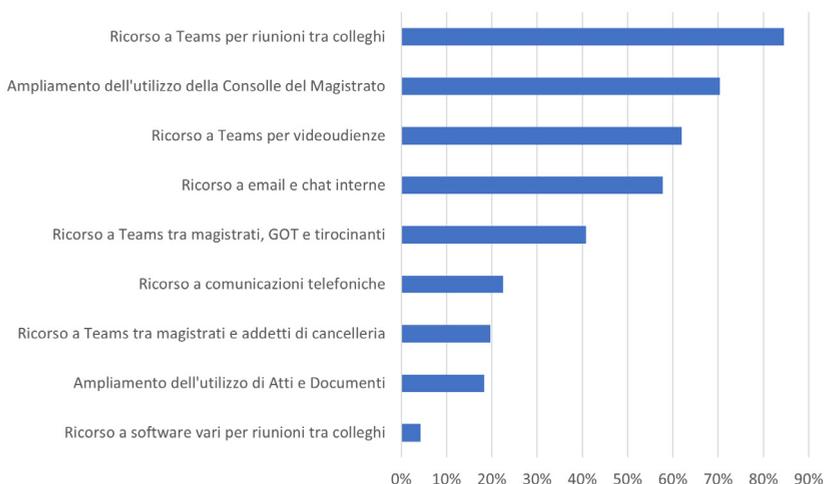
22 Con provvedimento del direttore generale per i sistemi informativi automatizzati del ministero della giustizia dell'11/5/2020 viene abilitato il portale deposito atti per il penale.

23 Con provvedimento del direttore generale per i sistemi informativi automatizzati del ministero della giustizia del 9/11/2020 sono stati individuati gli indirizzi PEC degli uffici giudiziari destinatari dei depositi di cui all'art.24, comma 4, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n.137, e le specifiche tecniche relative ai formati degli atti e le ulteriori modalità di invio.

3.2. *Sul team working*

Il distanziamento sociale e la remotizzazione del lavoro hanno portato un forte incremento dell'utilizzo dell'applicazione Microsoft Teams e di soluzioni di messaggistica per il coordinamento e la collaborazione tra il personale giudiziario. In misura minore è stato anche segnalato l'incremento dei contatti telefonici e il ricorso ad altri software di video riunione, non ministeriali.

Nel dettaglio, l'85% dei presidenti di tribunale ha evidenziato che è stato fatto ricorso a Teams per svolgere riunioni fra colleghi, con particolare riferimento alle riunioni direttive e di sezione, e il 58% ha segnalato l'uso di e-mail e chat interne per il coordinamento fuori riunione. Tutte soluzioni disponibili e di facile utilizzo, anche da dispositivi mobili. Soluzioni che favoriscono la raggiungibilità dei destinatari e una rapida ricezione dei messaggi.



*Figura 6. Utilizzo degli strumenti informatici durante il periodo emergenziale.
Elaborazione degli autori.*

Nel 41% dei casi, inoltre, è stato anche sottolineato il ricorso a Teams da parte dei magistrati per lo svolgimento di riunioni con la propria squadra di lavoro, in modo particolare con GOT e tirocinanti. Differente invece il dato relativo al ricorso a Teams per la collaborazione con le cancellerie, che si attesta intorno al 20% dei tribunali.

Questi risultati appaiono influenzati dalle politiche di distribuzione dell'applicativo e, soprattutto, dallo stato dell'hardware in dotazione al personale all'epoca della rilevazione. Tutti i professionisti e gli osservatori del

sistema giudiziario, infatti, hanno potuto constatare un forte ritardo nella distribuzione di un set hardware minimo in grado di consentire agli addetti di partecipare a riunioni da remoto. Situazione diametralmente opposta a quella dei magistrati, dunque, che da decenni, per politiche di gestione ministeriale, sono destinatari di specifiche e periodiche forniture di hardware, anche per il lavoro a distanza.

Ciò detto, anche a valle di esperienze dirette, è possibile affermare che al tempo dell'emergenza sanitaria Teams non è stato interpretato come una piattaforma generale di supporto all'attività degli uffici, ma prevalentemente, e quasi esclusivamente, come la soluzione ufficiale per lo svolgimento di udienze e riunioni. Nonostante il sottoutilizzo dello strumento, tuttavia, ai fini del team working giudiziario è possibile affermare che Teams e, in diversa misura, le altre soluzioni di gestione delle comunicazioni, hanno influito positivamente sull'operatività e sulla tenuta del tessuto connettivo relazionale degli uffici, favorendo lo scambio informativo, il coordinamento e l'integrazione.

3.3. Sulla digitalizzazione dei servizi

La pandemia ha messo a dura prova il sistema di erogazione dei servizi giudiziari. Laddove impiantato il processo telematico, come al settore civile, le attività hanno potuto in parte proseguire in forza della digitalizzazione dei fascicoli e della remotizzazione del lavoro giudiziario. La normativa di riferimento, inoltre, ha sostenuto le modifiche operative effettuate e la piena adozione delle soluzioni nazionali. In assenza del processo telematico, invece, come nel settore penale, i vertici degli uffici giudiziari hanno dovuto fare di necessità virtù, organizzando diversamente i servizi e/o ricorrendo a soluzioni pratiche disponibili, come la già citata posta elettronica certificata. In questo contesto abbiamo assistito al grande lavoro ministeriale, che per rispondere all'emergenza nei mesi a seguire ha progressivamente implementato nuove soluzioni, ad esempio mettendo a disposizione degli uffici giudiziari nuovi indirizzi di posta elettronica certificata, abilitando il personale di cancelleria del civile al lavoro da remoto con accesso ai registri informatici, accelerando il percorso di implementazione di nuovi sistemi di deposito telematico degli atti al penale.

Nel periodo di osservazione i presidenti di tribunale sono sostanzialmente intervenuti su quattro macrocategorie di misure organizzative relative ai servizi: l'accesso agli uffici di cancelleria, il deposito degli atti, il pagamento dei diritti, il rilascio di atti e documenti. In tutti i casi è stato anche disposto l'impiego di specifiche soluzioni tecnologiche per favorire il distanziamento sociale e una maggiore programmabilità del lavoro, come, ad esempio, la prenotazione degli accessi in cancelleria, adottata da ben 21 tribunali "distrettuali", anche a fronte della riduzione degli orari di apertura e della minor

presenza di personale. Per il deposito degli atti, già prima della pandemia l'87,5% dei presidenti di tribunale aveva adottato provvedimenti per limitare allo stretto indispensabile i depositi cartacei nel settore civile, sollecitando gli avvocati al sistematico ricorso al processo telematico anche per gli atti introduttivi la procedura. L'emergenza sanitaria ha dato nuovo slancio a questo tipo di provvedimenti, rendendoli anche oggetto di protocollo con il locale ordine degli avvocati. Per il penale, inoltre, già nel primo periodo emergenziale ben 14 presidenti di tribunale "distrettuale" hanno ammesso il deposito degli atti via posta elettronica, per lo più certificata, ma in alcuni casi ammettendo anche il ricorso alla posta elettronica ordinaria. Allo stesso modo, ben 18 presidenti di tribunale "distrettuale" hanno previsto la richiesta e il rilascio di copie via posta elettronica ordinaria, all'occorrenza provvedendo anche alla scansione di atti non ancora digitalizzati, e in 23 hanno disposto in merito al pagamento dei diritti di cancelleria, promuovendone, oltre ad altre disposizioni, l'assolvimento per via telematica.

3.4. Sulle innovazioni post-emergenza

La pandemia ha avuto un impatto radicale sull'organizzazione del sistema di erogazione dei servizi giudiziari, sul modo di interpretare le funzioni degli strumenti tecnologici nei tribunali. L'emergenza sanitaria è stata occasione per sperimentare e superare vincoli prima ritenuti invalicabili, motivati dalla necessità di trovare soluzioni specifiche per garantire i diritti. Gli effetti di questo cambiamento si sono compresi soprattutto nel periodo successivo.

Approfondendo il tema degli strumenti digitali, è di enorme interesse la lettura di ciò che è avvenuto quando il periodo di emergenza era ormai alle spalle. L'esperienza vissuta è servita a scardinare alcuni blocchi, ad allentare vincoli, e si sono affermate in molti contesti pratiche che sfruttavano la tecnologia in modo innovativo. Si distinguono in questo senso due casi interessanti: la prenotazione online degli accessi ai servizi di cancelleria e il rilascio delle copie esecutive telematiche.

La prenotazione online degli accessi attraverso specifici software ha iniziato a diffondersi in alcune realtà nei mesi in cui l'attività degli uffici tornava ad avere una certa regolarità, seppur con la necessità di mantenere modalità di lavoro diverse. Lo strumento si basa sull'idea di evitare l'accesso indiscriminato agli uffici e alle cancellerie per evitare la creazione di code e il sovrappollamento dei locali, mettendo a disposizione degli utenti la possibilità di riservare l'accesso in una specifica fascia oraria su appuntamento. In breve tempo, sempre più uffici di tutte le dimensioni si sono dotati di questo sistema, dato che gli spazi sono spesso inadeguati ad accogliere il pubblico e il sovrappollamento in alcuni orari è un problema tipico degli uffici giudiziari. In precedenza, la prenotazione degli accessi aveva subito una certa resistenza da parte degli avvocati, basata sul principio generale che le cancellerie sono

uffici aperti al pubblico e, in quanto tale, va garantito libero accesso per un ampio spettro orario. La nostra esperienza diretta e la grande diffusione della prenotazione telematica mostrano, però, un quadro in cui è stato possibile introdurre tale soluzione con impatto positivo per tutti gli attori del sistema: maggiore vivibilità e salubrità degli ambienti, netta diminuzione delle attese, possibilità di programmare le attività lavorative. In buona parte dei tribunali ancora oggi questa modalità permane, come complementare all'erogazione dei servizi online.

Il rilascio delle copie esecutive nelle cancellerie dell'area civile faceva parte del ristretto numero di attività non modificate e non impattate dal processo telematico e dall'utilizzo degli strumenti digitali. Infatti, la copia esecutiva veniva rilasciata in forma cartacea, a cura di funzionari con potere di firma che, a seguito delle necessarie verifiche, apponeva la formula di rito del "si comanda" sulla copia del provvedimento esecutivo. La copia così confezionata era unica. A valle della prima fase di emergenza si sono diffuse pratiche per la gestione informatica delle copie esecutive, formalizzate in buona parte dei casi attraverso specifici protocolli di intesa²⁴, utilizzando strumenti digitali comuni e già a disposizione degli uffici. Alla fine del 2020, con la legge 176/2020, viene ufficialmente concessa la possibilità agli uffici giudiziari di rilasciare la copia esecutiva in formato digitale. A parità di condizioni tecnologiche e di strumenti a disposizione, sono quindi bastati pochi mesi per superare un retaggio della gestione cartacea dei procedimenti che aveva superato indenne molti anni. Successivi interventi normativi²⁵ hanno di lì a poco completamente superato il concetto stesso di formula esecutiva, divenuta ormai un elemento non coerente con il quadro operativo e i supporti utilizzati, autorizzando di fatto gli avvocati al confezionamento della copia conforme del provvedimento esecutivo.

4. Un nodo di un sistema a legame tendenzialmente debole

L'emergenza sanitaria ha evidenziato, ancora una volta, che il sistema giudiziario è un sistema a legame tendenzialmente debole caratterizzato «da una pluralità di unità organizzative, tendenzialmente autonome, a bassa interdipendenza tecnologica e/o gerarchica»²⁶. Ciò non significa affatto che ciascun attore organizzativo o nodo del network del sistema possa fare ciò

24 Tra i primi uffici giudiziari che hanno adottato tale soluzione possiamo ricordare i tribunali di Genova, Cassino, Latina, Novara, Frosinone, Torino, Modena, Ragusa, Gela, Gorizia.

25 Con il decreto legislativo n.149/2022, a decorrere dal 1° marzo 2023, è stata abolita la "copia esecutiva" e sostituita con la "copia conforme all'originale", che può essere estratta dal processo telematico e rilasciata dall'avvocato, senza l'intervento della cancelleria.

26 Zan, S. (2011), *Le organizzazioni complesse*, cit.

che vuole, ma sottolinea gli ampi margini di discrezionalità decisionale e la difficoltà ad ottenere omogeneità delle dinamiche, dei comportamenti organizzativi, delle azioni e dei risultati. L'analisi fa emergere con forza le caratteristiche comportamentali dei sistemi a legame tendenzialmente debole: un elevato grado di interpretazione soggettiva del proprio ruolo di presidente di tribunale (autodeterminazione), la pluralità di risposte date all'emergenza (ridondanza), la specificità delle scelte prese in ciascun ufficio e la difficoltà a diffondere anche le soluzioni migliori (localismo). Proviamo a sviluppare alcune riflessioni su quanto osservato.

I capi degli uffici hanno esercitato una grande autonomia e discrezionalità nelle primissime fasi dell'emergenza, emettendo provvedimenti in anticipo rispetto alle indicazioni nazionali e interpretando le esigenze del proprio specifico contesto. Anche successivamente, sono numerose e molto diffuse le misure che non si sono limitate alle richieste normative e hanno introdotto novità e soluzioni particolari. Provando a tipizzare l'interpretazione di ruolo prevalente, possiamo descrivere un presidente di tribunale che ha utilizzato un approccio gestionale per affrontare l'emergenza, un capo ufficio che non ha atteso le disposizioni nazionali e, confrontandosi con i colleghi, ha provveduto tempestivamente per ridurre il rischio e mettere in sicurezza la propria organizzazione. Un capo che è stato in grado di scegliere e agire, anche per prove e successivi aggiustamenti, in alcuni casi pensando e agendo fuori dai canonici schemi operativi degli uffici giudiziari. In linea generale ha dimostrato un forte orientamento allo scopo, forzando anche prassi e soluzioni altrimenti neppure provate. Tra queste soluzioni, per garantire continuità dell'azione giudiziaria, si pensi ad esempio alla trattazione scritta delle udienze o al deposito via posta elettronica in assenza del processo telematico.

Se questa può essere la descrizione generale di un presidente di tribunale manager nell'emergenza, va di nuovo precisato che l'interpretazione delle norme, le azioni e l'approccio adottato sono fortemente influenzati dal contesto, dalle sue dinamiche e dalle sue specifiche esigenze²⁷, oltre che dalle caratteristiche personali dei capi ufficio. Ricercando tendenziali regolarità tra i casi osservati estremizzando alcune dinamiche, ad esempio, si potrebbe affermare che gestire un piccolo o un grande tribunale sono due lavori del tutto diversi. I presidenti di grandi tribunali, con più di 40 magistrati in organico, avrebbero voluto maggiore indirizzo ministeriale per la gestione dell'emergenza, hanno più spesso adottato uno stile di leadership partecipativo e favorito più degli altri l'utilizzo di strumenti digitali. Negli uffici di minori dimensioni, con meno di 20 magistrati, è stato adottato uno stile di gestione maggiormente direttivo e i presidenti sono giunti per lo più auto-

²⁷ Dallara, C., Michetti, G., Di Sivo, M., (2022), *L'organizzazione della giustizia alla prova dell'emergenza COVID-19. Il ruolo dei presidenti di tribunale nella definizione delle strategie organizzative*, cit.

nomamente alla maturazione delle proprie decisioni, ritenendo le disposizioni nazionali incoerenti rispetto allo specifico contesto.

In generale, il comportamento dei presidenti alla ricerca di soluzioni può essere ben rappresentato come un'azione di bricolage manageriale. Il bricoleur è colui che riesce a trasformare ciò che ha a disposizione in risorse per risolvere problemi non prevedibili, in un processo non pianificato e non lineare, che in qualche modo è quindi simile a quello dell'artigiano²⁸. I Presidenti hanno riadattato Protocolli di Intesa esistenti per facilitare il ricorso a comunicazioni digitali, utilizzato in modo diverso gli strumenti più semplici per bloccare il meno possibile il flusso delle attività, progettato soluzioni combinando gli elementi a disposizione. Il dilemma irrisolvibile posto da queste azioni sta nella difficoltà di riconoscere questa visione in un settore culturalmente dominato dalla norma e diretto dagli stessi professionisti chiamati ad applicarla.

La lettura degli avvenimenti a distanza di tempo fa emergere la natura dialettica e complessa del rapporto tra centro e periferia nel sistema giudiziario²⁹, che spesso si compone di un doppio ciclo: il recepimento di norme nazionali, con la loro tendenza alla standardizzazione, declinate in modo specifico dagli uffici periferici, contestualizzandone l'applicazione a livello locale; la formalizzazione, a seguito di osservazione e ascolto dei territori, in nuove disposizioni nazionali delle soluzioni locali ritenute valide dall'autorità centrale. Il caso più significativo in questo senso, certamente non l'unico che abbiamo osservato nel corso della ricerca, è probabilmente quello legato alle copie esecutive telematiche: soluzione frutto di una vera e propria attività di bricolage a partire dagli strumenti a disposizione (portale di consultazione atti online, sistema di deposito telematico degli atti, software di gestione file in formato pdf, firma digitale, posta elettronica certificata, ecc.) e da accordi locali formalizzati in protocolli, che si è successivamente diffusa in altri contesti sino ad essere ammessa e recepita a livello normativo.

La disponibilità di tecnologie abilitanti nel corso della pandemia ha facilitato questo processo di ripensamento delle modalità di lavoro, superando precedenti ostacoli di carattere culturale e/o regolamentale. Il ricorso alle tecnologie dell'informazione ha permesso di provare soluzioni prima non plausibili e di valutarne l'efficacia, promuovendo anche una revisione del codice di procedura, come avvenuto per le udienze in trattazione scritta. Nuove richieste e nuovi orientamenti che hanno portato talvolta il Ministero della Giustizia a rincorrere le necessità, come avvenuto ad esempio per l'accesso a

28 Sul concetto di bricolage organizzativo si veda anche: Weick, K. E. (1993), *The collapse of sensemaking in organizations: The Mann Gulch disaster*, in *Administrative Science Quarterly*, 38, 4, pp. 628–652, e Van de Walle, S. (2014), *Building resilience in public organizations: The role of waste and bricolage*, in *Innovation Journal*, 19, 2, pp. 67-87.

29 Verzelloni, L. (2020), *Paradossi dell'innovazione. I sistemi giustizia del sud Europa*, Carocci, Roma.

distanza ai registri di cancelleria, talaltra a farsi promotore di più profonde modifiche delle regole, come appunto avvenuto per le copie esecutive.

Nella dinamica tra centro e periferia descritta diventa quindi di fondamentale importanza il ruolo specifico di entrambi i livelli: quello locale e periferico per un adattamento micro-operativo delle risorse e delle tecnologie disponibili, scoprendo e inventando nuove applicazioni; quello centrale per il consolidamento delle soluzioni attraverso la loro legittimazione, anche regolamentale, e la condivisione con il resto del sistema. In quest'ottica, per potenziare questa dinamica caratteristica di tutti i sistemi a legame tendenzialmente debole, il livello locale dovrebbe essere messo nelle condizioni di ricercare e testare soluzioni innovative, mentre il livello centrale dovrebbe avere la capacità di raccogliere le sollecitazioni, valutare gli impatti delle innovazioni e supportarne il consolidamento sistemico, con la consapevolezza che la diffusione non potrà mai essere scevra da ulteriori interpretazioni e dal confronto con il contesto.

Un altro tema generale molto rilevante emerso dall'analisi effettuata riguarda il rapporto tra la tecnologia e l'apprendimento organizzativo. Nel corso dell'emergenza, la tecnologia è stata interpretata nel suo significato forse più rilevante per l'organizzazione, ovvero come piattaforma abilitante a fare nuove e differenti attività, secondo nuove modalità, invece di puro strumento operativo. Le tecnologie dell'informazione hanno permesso di mantenere il contatto con l'ambiente professionale, di comunicare, di riadattare alcuni processi di lavoro per salvaguardare almeno parte di operatività, di attivare azioni di bricolage. Le tecnologie hanno favorito il collante professionale, hanno agevolato la circolazione delle idee e delle soluzioni, rafforzando anche la coesione di una intera comunità di pratica e, per certi versi, ridefinendone i criteri di partecipazione. Le piattaforme hanno messo all'attenzione della comunità professionale le soluzioni adottabili, la percezione condivisa del come realizzare le attività, sulla base di precedenti che altrove avevano funzionato e contribuito a risolvere problemi. Si tratta dunque di un apprendimento non tanto legato allo sviluppo delle competenze dei singoli, pur fondamentale e necessario su un altro livello, bensì alla crescita del sistema, alla capacità dello stesso di analizzarsi, adattarsi e cambiare. Un'organizzazione dovrebbe essere sempre più in grado di immaginarsi in scenari diversi e visualizzare situazioni critiche, per comprendere quali possano essere le proprie priorità ed essere in grado di attivare tutte le risorse a propria disposizione. In sostanza, il sistema giudiziario dovrebbe essere maggiormente in grado di apprendere ed evolversi per sfruttare tutte le occasioni di crescita e miglioramento a partire dalle risorse e dagli strumenti già in uso. Lo sblocco di tante soluzioni nella fase post-emergenziale può essere contestualizzato in un quadro di miopia organizzativa tipica dei sistemi troppo impegnati sul rispetto delle procedure e delle norme, invece che sul raggiungimento degli obiettivi.

5. Considerazioni conclusive

L'analisi di quanto emerso nel corso della ricerca sui presidenti di tribunale nella gestione dell'emergenza sanitaria, unitamente alla lettura degli avvenimenti e delle scelte operate nella fase successiva alla ripresa, ci porta a formulare alcune considerazioni conclusive:

- i presidenti di tribunale sono stati protagonisti nella gestione dell'emergenza, gestendo le dinamiche interne e in relazione agli stakeholder locali, cercando di favorire la continuità operativa degli uffici pur arginando i rischi sanitari;
- la pandemia ha messo in evidenza le caratteristiche comportamentali tipiche dei sistemi a legame tendenzialmente debole e come una maggiore circolazione delle informazioni, sulle soluzioni adottate e la loro efficacia, ha rapidamente inciso sulla ridondanza delle azioni e delle decisioni, potenziando l'autodeterminazione e il localismo dei comportamenti;
- l'intera comunità professionale e le comunità di pratica del sistema giudiziario sono state potenziate dal maggior ricorso alle piattaforme digitali, favorendo la circolarità del dialogo tra centro e periferia e l'emergere di azioni a valore sistemico, in forza del "precedente" ritenuto valido e riconosciuto a livello centrale;
- il centro ha osservato quanto avveniva a livello locale e ha saputo normalizzare e stabilizzare le innovazioni ritenute valide e maggiormente diffuse, anche in un'ottica di semplificazione e conversione del sistema;
- la sempre maggiore digitalizzazione e telematizzazione non ha alterato la struttura di sistema a legame tendenzialmente debole, evidenziando il ruolo attivo dei presidenti come collante fondamentale per la tenuta dell'organizzazione anche nei confronti degli stakeholder;
- in logiche di azione così strutturate i presidenti di tribunale hanno anche una essenziale funzione di stimolo e supporto all'innovazione organizzativa, alla resilienza del sistema locale, favorendo la sperimentazione e la definizione di nuove prassi operative.

Queste considerazioni sintetiche, tra loro connesse, portano a domandarci quali possano essere le prospettive progettuali e di sviluppo per il sistema giustizia.

In primo luogo, il ruolo di presidente potrebbe essere oggetto di una rinnovata definizione basata su un approccio più marcatamente manageriale e gestionale. Questo vorrebbe dire diminuire il carico amministrativo dei presidenti e rafforzare i canali formativi in altre dimensioni. In senso idealtipico, portando all'estremo il ragionamento, il presidente dovrebbe essere del tutto spogliato dalle funzioni giudiziarie a favore di funzioni gestionali, dovrebbe avere specifiche competenze manageriali, meno vincoli all'azione e la possibilità di allocare risorse per perseguire il disegno organizzativo ipo-

tizzato. Questo potrebbe realizzarsi ripensando anche i percorsi di carriera dei direttivi.

Un altro elemento rilevante sarebbe la capacità del sistema di supportare le innovazioni a livello locale, avendo la capacità di fornire le risorse necessarie e di monitorare gli effetti a medio termine, per poter poi adottare le buone pratiche a livello nazionale. Questa dinamica è già esistente nei fatti, ma probabilmente non abbastanza accettata e supportata dal sistema. Risulta comunque evidente che, in condizioni normali, l'innovazione e la sperimentazione a livello locale non sono incentivate e che siano preferite soluzioni che mirano alla standardizzazione e all'uniformità. Il centro del sistema dovrebbe essere il catalizzatore delle tensioni innovative e delle prassi efficaci, fornendo spazi, competenze e risorse per il cambiamento organizzativo. Il centro dovrebbe farsi attento osservatore e facilitatore dei processi di innovazione, senza sostituirsi al livello locale.

Infine, l'esperienza dell'emergenza sanitaria ha messo in evidenza che nel sistema giustizia sono tanti i freni e gli ostacoli verso il più efficace utilizzo degli strumenti e delle risorse a disposizione. È per questo motivo che sarebbe opportuno prestare grande attenzione alle competenze e alle soft-skill che possano facilitare la capacità dei sistemi di "leggersi", valutarsi ed analizzarsi fuori dai tradizionali schemi amministrativi e gerarchici, per aumentare la flessibilità degli uffici, la loro capacità di apprendere e cambiare. L'ampia disponibilità di strumenti digitali tende a suggerire che possa esserci lo strumento perfetto in grado di risolvere tutti i problemi di un'organizzazione, ma non esiste strumento perfetto per un sistema che non ha individuato i propri punti di debolezza e le risorse a disposizione per superarli.

Bibliografia

- AA.VV. (2001), *Verso il processo telematico: analisi e studi organizzativi*, Ministero della Giustizia, Roma.
- Ansell, C., Sørensen, E., Torfing, J. (2020), *The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems*, in *Public Management Review*, 23, 7, pp. 949–960.
- C.O. GRUPPO (2000), *Analisi e progettazione delle condizioni per la realizzazione del processo civile telematico*, in Jacchia, M. (a cura di), *Il processo telematico*, Il Mulino, Bologna.
- Dallara, C., Michetti, G., Di Sivo, M., (2022), *L'organizzazione della giustizia alla prova dell'emergenza COVID-19. Il ruolo dei presidenti di tribunale nella definizione delle strategie organizzative*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, XVII, 1, pp. 93-127.

- Lanzara G.F. (1993), *Capacità negativa. Competenza progettuale e modelli di intervento nelle organizzazioni*, Il Mulino, Bologna.
- Michetti, G. et al. (2019), *A Model of Justice as a Platform: A Case Study of Open Data Disclosure*, in Peruginelli, G., Faro, S. (a cura di), *Knowledge of the law in the big data age*, in *Book Series Frontiers in Artificial Intelligence and Applications*, n. 317, IOS Press, Amsterdam.
- Normann, R. (1979), *Le condizioni di sviluppo dell'impresa*, ETAS, Milano.
- Porter, M. E. (1985), *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*, Free Press, New York.
- Rossi, S. (2005), *Il punto sul Processo Civile Telematico. Un caso di e-government nella pubblica amministrazione italiana*, in *Politica e Organizzazione*, 1/05.
- Rossi, S. (2013), *Riflessioni sull'implementazione del Processo Telematico e il cambiamento organizzativo degli uffici giudiziari*, in Sciacca, M., Verzelloni, L., Miccoli, G. (a cura di), *Giustizia in bilico. I percorsi di innovazione giudiziaria: attori, risorse, governance*, Aracne Editrice, Roma.
- Rossi, S., Verzelloni, L. (2006), *I flussi giudiziari: metodi di rilevazione, impieghi e prospettive*, in *Quaderni di Giustizia e Organizzazione*, 1/06, pp. 95-123; Campana, G., Rossi, S., Verzelloni, L. (2006), *Verso l'Ufficio per il Processo*, in *Quaderni di Giustizia e Organizzazione*, 1/02, pp. 111-152.
- Rossi, S., Viapiana, F. (2013), *Ufficio per il processo, rapporto di analisi sull'impatto al Tribunale di Firenze*, Camera di Commercio di Firenze, Firenze.
- Thompson, J. D. (1967), *Organizations in Action. Social Science Bases of Administrative Theory*, McGraw-Hill, New York.
- Van de Walle, S. (2014), *Building resilience in public organizations: The role of waste and bricolage*, in *Innovation Journal*, 19, 2, pp. 67-87.
- Verzelloni, L. (2009), *Dietro alla cattedra del giudice. Pratiche, prassi e occasioni di apprendimento*, Pendragon, Bologna.
- Verzelloni, L. (2020), *Paradossi dell'innovazione. I sistemi giustizia del sud Europa*, Carocci, Roma.
- Weick K.E. (1988), *Enacted Sensemaking in Crisis Situations*, in *Journal of Management Studies*, vol. 25, n. 4, pp. 305-317.
- Weick, K. E. (1976), *Educational Organization as Loosely Coupled System*, in *Administrative Science Quarterly*, 21, pp. 1-19.
- Weick, K. E. (1993), *The collapse of sensemaking in organizations: The Mann Gulch disaster*, in *Administrative Science Quarterly*, 38, 4, pp. 628-652
- Zan, S. (2011), *Le organizzazioni complesse. Logiche d'azione dei sistemi a legame debole*, Carocci, Roma.
- Zan, S. (a cura di) (2004), *Tecnologia, Organizzazione e Giustizia. L'evoluzione del Processo Civile Telematico*, il Mulino, Bologna.

