

INTRODUZIONE AL PROCESSO CIVILE TELEMATICO

di Daniela Intravaia*

III PARTE

L'IMPATTO ORGANIZZATIVO

SOMMARIO: 1. I problemi organizzativi del processo civile. Cenni. - 2. Gli standard europei per il controllo della durata dei procedimenti. - 3. Le conseguenze dell'introduzione di sistemi informatici nel processo civile per gli operatori del diritto. - 4 L'affidabilità del patrimonio informativo. - 5. L'evoluzione delle cancellerie. - 6. La resistenza al cambiamento. - 7. Il supporto tecnologico agli uffici giudiziari.

1. I problemi organizzativi del processo civile. Cenni

I problemi della giustizia civile sono da anni all'attenzione degli studiosi, delle istituzioni e naturalmente dei cittadini, che subiscono le gravi carenze del sistema.

I tempi dei processi sono molto lunghi e l'efficienza dei servizi giudiziari è generalmente molto scarsa.

Per giungere ad una decisione, anche soltanto in primo grado di giudizio, occorrono molti anni; tra le maggiori cause del ritardo nella conclusione dei processi vengono enumerati i frequenti rinvii delle udienze, le incertezze ed intempestività delle notifiche, la lunga attesa per il deposito delle sentenze¹.

Alcuni operatori della giustizia, nella consapevolezza che occorre ricercare soluzioni che raccolgano un ampio consenso e che coinvolgano le diverse professionalità impegnate in ambito giudiziario, vedono in PCT uno dei possibili rimedi ai problemi attuali, specialmente se lo sviluppo del progetto informatico sarà accompagnato dal necessario cambiamento culturale.

Un pregevole studio di S.Zan² guarda all'organizzazione della giustizia nelle tre essenziali dimensioni tecnica, manageriale e istituzionale, evidenziando la forte interdipendenza dei tre livelli e la necessità di interventi non settoriali e che considerino il sistema nella sua globalità³.

La complessità organizzativa del sistema giudiziario è progressivamente aumentata: sono divenute indispensabili nuove figure professionali, che non sempre si sono del tutto integrate con i cancellieri (in passato, unica professionalità dedicata alla gestione delle attività processuali, in affiancamento alla giurisdizione). In generale, è difficile introdurre nuovi specialisti in un ambito

* (aggiornamento ad ottobre 2008; il testo riprende parzialmente i contenuti di una dispensa pubblicata nel volume *Elementi di informatica giuridica*, a cura di M. Jori, Torino, 2006)

¹ Nella Relazione per l'Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2008, il Presidente della Corte di Cassazione ha riferito che i processi in Italia hanno durata mediamente di 116 mesi, pari a quasi dieci anni (si intende evidentemente per un percorso completo dal primo grado al giudicato), contro i 34 mesi, ad esempio, dell'Austria. La relazione è reperibile nel sito del Ministero, www.cortedicassazione.it/Documenti/Relazione%20Primo%20Presidente%202007.pdf (indirizzo verificato in data 31 ottobre2008).

² *Fascicoli e tribunali. Il processo civile in una prospettiva organizzativa*, Bologna, 2003.

³ Cfr. D. Marchesi, *Litiganti, avvocati e magistrati. Diritto ed economia del processo civile*, Bologna, 2003, per un'analisi in ottica economico-giuridica, con prevalente attenzione ai profili macroeconomici.

tipicamente burocratico, con proprie gerarchie consolidate e tipologie cristallizzate di comunicazione organizzativa.

Sono stati assunti presso l'amministrazione della giustizia statistici, informatici, bibliotecari, formatori, analisti di organizzazione, tuttavia non presenti in modo diffuso ed omogeneo sul territorio nazionale.

Anche la direzione degli uffici giudiziari, considerata da Zan tra i fattori di massima criticità per la giustizia, non è distribuita in modo armonico tra dirigente magistrato e dirigente amministrativo⁴.

Il risultato apparente è quello di una organizzazione acefala, poco integrata, nella quale nessuno si fa realmente carico della responsabilità del "prodotto" (la definizione dei processi), carente qualitativamente e tardivo rispetto alle attese degli utenti⁵.

Da alcuni anni, le associazioni dei magistrati e dei dirigenti amministrativi hanno avviato un proficuo dialogo, coinvolgendo spesso anche l'avvocatura, l'università e il mondo sindacale, tenendo convegni e approfondendo tali temi, nella ricerca comune di soluzioni migliorative dell'attuale assetto dei servizi per la giustizia.

Costantemente, emerge l'indicazione che un adeguato apparato tecnologico a supporto degli uffici giudiziari possa contribuire ad innovare e ad elevare la qualità del "prodotto giudiziario"⁶.

Processo Civile Telematico, in particolare, seppure non idoneo di per sé ad abbreviare la previsione codicistica dei tempi del processo civile, poiché i riti restano definiti, in tutte le loro fasi, dal codice di procedura civile e dalle leggi ad esso collegate (quanto a riti o materie di natura specialistica), consentirà un recupero di risorse umane sotto vari profili ed è perciò molto atteso il dispiegamento di tutti i suoi possibili benefici.

Appare frutto di un'ottica limitata e forse anche polemica il collegamento che taluni operano tra il tema della inefficienza della giustizia a quello della produttività dei magistrati. A tale riguardo, un'apposita commissione di studio a composizione mista, con esperti indicati in parte dal Consiglio superiore della magistratura e in parte dal Ministero della giustizia, ha studiato le modalità per monitorare la produttività degli appartenenti alla giurisdizione ed ha cercato di individuare *standard* di produttività adeguati.

Nel contempo, presso ogni Distretto giudiziario sono state istituite le c.d. "commissioni flussi", per analizzare i dati di carico e di produttività degli uffici, in rapporto alle proposte organizzative del lavoro giurisdizionale di competenza dei magistrati capi.

Insieme ad una osservazione sempre più analitica dei dati statistici raccolti dalla Direzione generale di statistica del Ministero, tutte le predette attività e i collegati dibattiti, cercano di fare emergere i "colli di bottiglia", gli elementi, settori o aree di peculiare criticità, per individuare le soluzioni migliorative sul piano dell'organizzazione giudiziaria.

L'osservazione analitica dell'organizzazione dall'interno (cioè condotta da propri esperti interni) è ancora trascurata, in ambito giudiziario: gli analisti di organizzazione del Ministero

⁴ Il decreto legislativo 25/7/2006 n. 240, *Individuazione delle competenze dei magistrati capi e dei dirigenti amministrativi degli uffici giudiziari nonché decentramento su base regionale di talune competenze del Ministero della giustizia, a norma degli artt. 1, comma 1, lettera a) e 2, comma 1, lettere s) e t) e 12, della legge 25/7/2005 n. 150*, ha cercato di porre riparo, provando a distinguere tra le competenze dei due vertici dell'ufficio giudiziario, quello giurisdizionale e quello amministrativo. E' stata attribuita a quest'ultimo la responsabilità della gestione del personale, in coerenza con gli indirizzi del magistrato capo dell'ufficio e con il programma annuale delle attività, da redigere in collaborazione; il dirigente amministrativo è altresì destinatario dell'assegnazione delle risorse finanziarie e strumentali da parte degli uffici ministeriali competenti ed è funzionario delegato per la relativa spesa.

⁵ S. Zan, *Efficienza, tecnologia e organizzazione*, in *Tecnologia, organizzazione e giustizia. L'evoluzione del Processo Civile Telematico*, cit., pp. 165 ss.

⁶ Anche nella citata relazione del Presidente della Corte di Cassazione (v. nota 1) si insiste sulle "straordinarie potenzialità delle tecnologie informatiche per gestire l'attività giudiziaria, nella prospettiva - concreta - di giungere finalmente a un <processo telematico>", p. 29.

potrebbero svolgere un ruolo estremamente efficace, ma non sono presenti in numero adeguato e in modo distribuito sul territorio nazionale⁷.

Da alcuni anni si è anche cominciato a discutere della introduzione del *case management* nelle prassi del processo civile italiano⁸.

Tale tecnica, orientata a definire i percorsi processuali più idonei per ciascuna causa - nei limiti della discrezionalità consentita da un sistema di *civil law*, quale è quello del processo civile italiano -, richiede una profonda conoscenza dei meccanismi operativi dell'*iter* processuale, nonché la capacità di strutturare le udienze in modo da equilibrarne la durata e gli esiti.

Nella stessa direzione appaiono orientati i c.d. *protocolli di udienza*, spontaneamente sottoscritti da giudici, professionisti e cancellieri, per rendere maggiormente efficiente lo svolgimento delle udienze civili, riservando quote predefinite di tempo alle prime comparizioni, alle udienze istruttorie, a quelle di mero rinvio e facendo in modo che le parti e i testimoni siano convocati ad orari precisi, piuttosto che sottoporre tutti a lunghissime attese e sprechi di tempo⁹.

Tutti gli approcci innovativi ai quali si è fatto cenno potrebbero largamente giovare di un sistema informatizzato efficiente, se non addirittura essere fondati su di esso¹⁰.

Uno dei benefici diretti maggiormente attesi da PCT resta comunque quello di liberare risorse umane da destinare ad attività diverse da quelle attualmente svolte.

Come ha osservato Zan¹¹, il dominio del "cartaceo" condiziona la qualità del lavoro svolto all'interno dei tribunali, che si traduce in una continua manipolazione e movimentazione di carte, deprimendo sostanzialmente la qualità dell'apporto del personale interno, che ben altri contributi di intelligenza e competenza potrebbe offrire.

La *virtualizzazione* del processo, o di alcune sue fasi, consentirebbe di eliminare la necessità di dedicare tante energie alla movimentazione delle carte.

Inoltre, si disporrebbe di una quota di personale da poter destinare a nuove competenze. Da anni, la magistratura e l'avvocatura lamentano una scarsa assistenza al processo civile: gli avvocati si trovano spesso nella necessità di supportare il giudice nella stesura del verbale di udienza, ma ciò è anomalo, in quanto trattasi di atto tipico del cancelliere. Purtroppo, nella maggior parte dei tribunali italiani i cancellieri non sono in numero sufficiente nemmeno per garantire la stesura dei protocolli delle udienze penali (nonostante questa attività, in area penale, abbia conosciuto un parziale livello di meccanizzazione).

⁷ Nella stessa direzione potrebbero essere orientate le attività degli ispettori ministeriali, che, per il tipo di lavoro svolto, sono spesso a contatto con le realtà operative degli uffici. Ciò richiede un cambiamento culturale e il passaggio da un'ottica di controllo formale a quella di osservazione in chiave organizzativa di criticità e punti forti del lavoro giudiziario.

⁸ G. Costantino, *Note sulla struttura della decisione nei processi a cognizione piena: un modello per la consolle del giudice*, in *Tecnologia, organizzazione e giustizia. L'evoluzione del Processo Civile Telematico*, cit., p. 194 ss. Cfr. anche P. Liccardo, *op. cit.*, p. 52 ss.

⁹ Protocolli di udienza sono stati adottati, tra il 2004 e 2006, dai tribunali di Bologna, Bari, Salerno, Reggio Calabria, Verona, Roma, Firenze, Milano, Messina e successivamente da molti altri.

¹⁰ Il discorso sui possibili rimedi alla crisi della giustizia sarebbe molto ampio. E' opportuno quanto meno fare riferimento anche ai sistemi alternativi alla giurisdizione, le c.d. ADR, *Alternative Dispute Resolutions*; v. citata Relazione del Presidente della Corte di Cassazione, p. 37 ss. A Milano, nel 2008, con il *Progetto Conciliamo* è stato creato un nuovo servizio offerto ai cittadini, per la conciliazione delle controversie, con percorsi alternativi a quelli del processo ordinario, grazie all'impegno di esponenti della magistratura (specialmente dott. Marcello Marinari) e dell'avvocatura (Consiglio dell'Ordine degli Avvocati).

¹¹ In *Carta, penna e calamaio*, nel cd-rom allegato a *Tecnologia, organizzazione e giustizia. L'evoluzione del processo telematico*, cit., Zan analizza l'attuale flusso processuale, definibile come "un susseguirsi di eventi che nel tempo portano ad una decisione risolutiva di un conflitto", nel quale le attività hanno progressivamente perduto la dimensione della penna e del calamaio, sostituiti da sistemi di scrittura meccanica e poi elettronica, mantenendo, tuttavia, quella della carta. Tale flusso è condizionato dalla fisicità-materialità del supporto cartaceo delle operazioni, frazionate e disperse tra innumerevoli attori, destinati a compiere, in gran parte, attività povere (specialmente quanto alla produzione, consegna, movimentazione, archiviazione, riproduzione dei documenti); la conseguenza è una sorta di deresponsabilizzazione rispetto al risultato finale (il componimento di una controversia in tempi ragionevoli). Anche se ciascuno svolgesse eccellentemente la propria parte, non si arriverebbe mai ad ottimizzare l'intero processo, a causa di tale frammentazione e della mancanza di un soggetto che risponda dell'intero *iter* procedimentale.

Con PCT, come si chiarirà meglio in seguito, si potrebbero ridefinire le aree di competenza delle cancellerie, in modo da recuperare risorse da reinvestire in settori, quale quello dell'assistenza al magistrato, oggi fortemente trascurati.

2. Gli standard europei per il controllo della durata dei procedimenti

Un organismo istituito in anni recenti dal Consiglio d'Europa, *CEPEJ*, la Commissione per l'Efficacia della Giustizia, nell'estate 2004, ha lanciato un progetto sulla individuazione di *tempi prevedibili* per i processi, non più soltanto *ragionevoli*, innalzando ulteriormente gli obiettivi che ciascun sistema giudiziario in Europa dovrebbe porsi¹².

Rileva in questa sede, per il fatto che la misurazione della durata dei tempi processuali non può prescindere dalla disponibilità di adeguati sistemi informativi automatizzati. E' intuibile dalla definizione dei primi cinque parametri ed è reso esplicito dal contenuto del sesto.

Infatti, la Commissione ha definito una *Time management checklist* (lista di controllo per la gestione delle durate [dei processi]), con documento emesso a Strasburgo il 9/12/2005, contenente indicatori per l'analisi della lentezza dei procedimenti nei sistemi giudiziari. Di seguito vengono riportati tali indicatori¹³:

I indicatore. Capacità di misurare la durata complessiva dei processi

Una gestione appropriata del tempo richiede non solo la capacità di stimare la durata di singole fasi dei procedimenti, ma anche la durata complessiva dei processi dal loro inizio alla decisione finale e, se applicabile, l'esecuzione della decisione giudiziaria.

II indicatore. Parametri prestabiliti per la durata dei procedimenti

Al fine di misurare, pianificare, rendere trasparente la durata dei procedimenti, dovrebbero essere definiti ed essere resi disponibili agli utenti del sistema giudiziario standard e obiettivi per l'ottimale (minima, massima) durata dei procedimenti. E' consigliabile che tali standard siano elaborati consultandosi con i portatori di interessi (rappresentanze delle professioni legali, pubblico, etc.).

III indicatore. Tipologie di casi sufficientemente elaborate

Una pianificazione realistica e adeguata di standard e della durata complessiva dei procedimenti richiede una sufficientemente elaborata classificazione di casi con riguardo alla loro complessità e durata media (tipizzazione di casi), che non sarà né troppo indefinita né eccessivamente dettagliata.

IV indicatore. Capacità di monitorare il corso dei procedimenti

Un appropriato time management richiede di tenere conto della durata di ogni singola fase del processo. A tal fine, almeno la tempistica delle fasi più importanti e tipiche dovrebbe essere registrata ed analizzata (tali fasi sono elencate nel testo seguente solo come esempi).

V indicatore. Mezzi per diagnosticare prontamente i ritardi ed attenuare le loro conseguenze

Mentre si monitora la durata dei procedimenti, il sistema giudiziario dovrebbe avere disposto meccanismi per la pronta individuazione di un'eccessiva durata (ritardi) e dovrebbe

¹² Lo Stato italiano risulta essere fra quelli più frequentemente condannati dalla *High Court for Human Rights*, la Corte Europea per i Diritti Umani con sede a Strasburgo, per l'eccessiva durata dei processi, soprattutto civili (art. 6 Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo). Nonostante il principio sia stato affermato anche dalla Costituzione, con la modifica al co. 2° dell'art. 111 sul c.d. "giusto processo", e pur con le contromisure adottate attraverso la Legge Pinto n. 89/2001 per l'equa riparazione a favore di chi abbia subito tempi processuali non ragionevoli, il nostro sistema giudiziario viene spesso chiamato a rispondere e conseguentemente sanzionato.

¹³ Traduzione dal documento originale in lingua inglese effettuata da chi scrive.

istantaneamente allertare soggetti responsabili e funzionari con l'obiettivo di ovviare alla situazione e prevenire ulteriori disfunzioni.

VI indicatore. L'uso delle nuove tecnologie come strumento per il *time management* nel sistema giudiziario

I sistemi giudiziari moderni possono dotarsi di un ottimo time management nel settore giustizia utilizzando tecnologie aggiornate, sia per il fine di monitorare le durate sia per i processi statistici e la pianificazione strategica.

E' pertanto evidente che un elevato grado di informatizzazione, permettendo di tenere sotto controllo la durata di ogni fase procedimentale, contribuirebbe alla gestione del tempo dei processi, potendo anche limitare, in prospettiva, il numero di condanne dello Stato italiano davanti alla Corte Europea per i Diritti Umani. *Processo civile telematico*, con gli strumenti di gestione del ruolo a disposizione del giudice, consentirebbe una notevole applicazione e la costante verifica del rispetto dei parametri suesposti quanto all'ambito civile.

3. Le conseguenze dell'introduzione di sistemi informatici nel processo civile per operatori del diritto

Fin dalle prime analisi elaborate dagli esperti che hanno monitorato lo sviluppo di Processo Civile Telematico, sono emersi alcuni possibili vantaggi di una informatizzazione completa di alcune attività processuali.

Due aspetti, in particolare, hanno connotazione culturale, essendo relativi al linguaggio ed al contenuto degli atti processuali.

E' stato, infatti, ipotizzato che il mezzo informatico possa influire sulla forma nella quale si esprimono i giuristi, che dagli strumenti tecnologici potrebbero essere indotti ad una maggiore sintesi¹⁴, similmente a quanto è avvenuto nel linguaggio della posta elettronica e dei messaggi telefonici; per contro, sussiste anche il pericolo che la facilità con la quale è possibile redigere testi, nonché incrementarli con le operazioni di "taglia e incolla", possa condurre a risultati opposti.

Una più frequente interazione tra giudici e avvocati attraverso l'utilizzo dello strumento informatico, con la disponibilità immediata di sentenze, precedenti e dottrina "potrebbe consentire di ridurre al minimo la ricchezza spesso solo formale delle argomentazioni per concentrare l'attenzione degli operatori del diritto sulla sostanza dei problemi"¹⁵.

Una conseguenza molto importante della introduzione di PCT sembra essere quella di garantire una trasparenza delle regole adottate dal giudice nella conduzione del processo, per arrivare al giudizio. Come ha osservato Costantino, "il 'processo' precede il 'giudizio' ed è lo strumento perché questo non sia un favore concesso dal giudicante ma l'applicazione di regole predeterminate con la tecnica del contraddittorio e dovrebbe servire a rendere prevedibile la decisione, rendendo verificabili e trasparenti le regole del 'giudizio'"¹⁶.

Vi è un rapporto di complementarità fra tutela giurisdizionale e principio di legalità e, ancora, fra l'effettività della tutela e l'efficienza del sistema giudiziario, alla quale PCT può fortemente contribuire.

Nel contempo, non è possibile pensare che PCT costituisca da solo la risposta ai problemi di inefficienza della giustizia, occorrendo adottare anche ulteriori misure organizzative, soprattutto in materia di supporto alla giurisdizione, ma anche con riferimento alle infrastrutture della giustizia, attualmente molto trascurate.

¹⁴ AA.VV., *Rapporto di analisi di fattibilità per la realizzazione del processo civile telematico. Sintesi delle conclusioni*, nel cd-rom allegato a *Tecnologia, organizzazione e giustizia. L'evoluzione del processo telematico*, cit., p. 13.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ G. Costantino, *op.cit.*, p. 191 ss.

Una conseguenza importante di PCT, connessa particolarmente alla *consolle* del giudice, sarà quella di consentire una prima applicazione del metodo del *case management*, che, rendendo “prevedibile la decisione incide direttamente sulla razionalizzazione del processo, offre maggiori garanzie alle parti e, solo indirettamente e di mero riflesso” riduce i tempi e i costi della giustizia civile¹⁷.

Uno degli effetti principali dell'utilizzo generalizzato di sistemi informativi automatizzati nel processo civile sarà quello di rendere immediatamente disponibile un patrimonio di informazioni, potenziandone il valore, per la più ampia possibilità di elaborarle e trattarle.

Attualmente, il fatto che i dati processuali risiedano essenzialmente in fascicoli e registri di carta limita tali attività. Lo strumento informatico permette di effettuare in frazioni di secondo ricerche anche complesse, estrazioni di dati statistici, confronti, controlli, che sulla carta richiederebbero molto più tempo e lavoro.

E' un aspetto che ha un risvolto critico: la maggiore disponibilità dei dati obbliga a cautele particolari che con la carta, in parte a torto, non erano ritenute indispensabili.

All'avvio di Polis Web, è stata posta in discussione, sia pure in qualche isolato caso, l'esistenza dei filtri che consentono a ciascun difensore di accedere alle proprie cause e soltanto a quelle, diversamente da quanto avviene (in parte tuttora) con i registri cartacei, abitualmente “abbandonati” sui tavoli delle cancellerie ed accessibili ad un pubblico indistinto e generalizzato.

Tuttavia, il registro informatizzato ha potenzialità molto maggiori rispetto al registro cartaceo: su quest'ultimo, il reperimento di una informazione su una specifica causa presuppone che ne siano noti il numero di ruolo o i nomi delle parti (per la ricerca, attraverso questi, del numero di ruolo su di una apposita rubrica alfabetica); nel registro informatico, senza filtri che permettano di verificare che vi sia una legittimazione ad accedere al dato, astrattamente sarebbe sufficiente digitare il nome di un soggetto, per individuare tutte le cause a suo carico, con conseguenze facilmente intuibili (fino all'ipotesi che un individuo malintenzionato profitti delle informazioni per trarne vantaggio illecitamente).

Con la normativa in materia di protezione dei dati personali, un accesso indiscriminato ai dati sui procedimenti civili sarebbe comunque incompatibile¹⁸.

Un ulteriore vantaggio della informatizzazione completa dei dati in area civile consiste nella possibilità di trattare alcune informazioni una sola volta, poiché il registro informatizzato è in realtà multifunzionale e sostituisce, a partire da un unico *database*, più registri cartacei contemporaneamente: rubrica, ruolo generale, cronologico, repertorio, registro sentenze, etc.

Nella realtà attuale, accade che convivano ancora doppi regimi, in parte cartacei in parte informatizzati, soprattutto per un non completo affidamento nei confronti del sistema informativo automatizzato da parte degli utenti, con particolare riguardo agli aspetti statistici.

Non vi è ancora piena fiducia nel registro informatizzato e nelle sue potenzialità, anche per risultati di efficienza fin qui solo parziali ottenuti dagli operatori.

¹⁷ *Op.ult.cit.*, p. 215.

¹⁸ Fino ad un recente passato, ai sostenitori dei filtri per l'accesso ai dati veniva opposto anche il modo in cui era strutturato il sito dei Tribunali amministrativi e del Consiglio di Stato, con i dati in chiaro di tutti i procedimenti pendenti. La Giustizia amministrativa si è poi fatta carico di adeguare il sistema informativo alle regole sulla protezione dei dati personali, in modo che agli stessi possano accedere soltanto i soggetti aventi legittimazione. Cfr. *Il Sole24Ore* del 20/1/2005. Nel frattempo, l'art. 56 del Codice dell'Amministrazione Digitale decr. leg.vo 82/2005 (sui *dati identificativi delle questioni pendenti dinanzi al giudice amministrativo e contabile*) ha definitivamente chiarito che i dati dei procedimenti amministrativi sono resi accessibili *a chi vi abbia interesse*, mentre sentenze e altre decisioni del giudice amministrativo e contabile “sono rese pubbliche ... osservando le cautele previste dalla normativa in materia di tutela dei dati personali”.

Con nota 23/12/2005, la DGSIA ha posto un quesito al Dipartimento Affari di Giustizia del Ministero, perché si pronunciasse sulla richiesta del Presidente della Corte d'Appello di Milano di consentire a tutti gli avvocati di Milano dotati di *smart card* l'accesso liberalizzato ai registri informatici civili. Il Dipartimento, con parere del 17/1/2006, si è espresso per la inaccogliabilità della richiesta “anche alla luce delle disposizioni di cui al decr. leg.vo 82/2005”, ritenendo che l'accesso “debba essere limitato ai soli casi in cui sussista un concreto interesse”.

Ciò dipende da fattori contingenti, più che da limiti degli strumenti forniti: il fatto che sia richiesta una maggior cura nel trattamento dei dati, rispetto a quanto sembrava esigere la carta, unito alla necessità di inserire tutte le informazioni principali relative a ciascun processo, obbliga gli operatori ad uniformarsi a criteri di completezza e precisione, che, soprattutto nelle sedi gravate da forte carico di lavoro, è difficile praticare.

Nel paragrafo seguente, si cerca di operare un confronto tra i limiti del trattamento cartaceo e le problematiche connesse al passaggio definitivo al trattamento informatizzato.

4. L'affidabilità del patrimonio informativo

Come si è avuto modo di accennare, i registri ed i fascicoli sono gli oggetti nei quali, in un sistema fondato sulla carta, risiede la maggior parte delle informazioni necessarie alla conduzione dei processi.

Tra le criticità del sistema cartaceo si possono annoverare:

- difficoltà derivanti dalla intelligibilità delle grafie;
- disordine e irregolarità nelle annotazioni: sia nei registri, sia nei fascicoli (nella copertina), sono previsti spazi definiti, nei quali devono essere inseriti gli aggiornamenti relativi all'*iter* processuale di ciascuna causa civile (ad esempio, le date delle udienze, le modifiche dei recapiti dei vari soggetti del processo, il deposito degli atti principali, etc.); il modo nel quale venga condotta tale attività dipende oltre che dalla quantità di cancellieri assegnati ad un dato tribunale, dallo scrupolo individuale di ciascuno e dalla importanza che soggettivamente venga attribuita alle operazioni di annotazione ed aggiornamento;
- deperibilità della carta e possibilità di smarrimento di singoli atti o fascicoli; eventualità che si deteriorino fogli o parti di essi, o che inchiostri non indelebili si scoloriscano, etc.;
- facilità di manomissione o alterazione dolosa dei supporti cartacei e dei loro contenuti;
- costi dell'approvvigionamento di carta e dell'archiviazione della stessa, in quanto la conservazione di migliaia di fascicoli e di centinaia di registri, formati ogni anno in ciascun tribunale, richiede investimenti notevoli, per lo spazio necessario alla conservazione e per le periodiche bonifiche antiparassitarie (spesso trascurate);
- costo ecologico derivante dall'utilizzo di carta (da un punto di vista sociale, dovrebbe essere collocato al primo posto della presente lista, ma, avendo nel presente contesto attenzione per l'impatto organizzativo, gli aspetti precedentemente elencati sono quelli che negli ambienti di lavoro sono avvertiti immediatamente, perchè costituiscono per gli operatori problemi concreti da risolvere).

I vantaggi possono consistere, all'opposto, nella possibilità che una vista d'insieme di quanto residua di una pagina di registro (anche non compiutamente compilata o parzialmente deteriorata) o di un fascicolo (pur se incompleto, o non costantemente aggiornato nella lista di atti o nelle indicazioni su modifiche intervenute nel tempo) consenta di risalire al contenuto integrale o comunque a quello originario.

Con il sistema informativo automatizzato, viene a mancare l'intermediazione del fattore umano nella ricostruzione di dati incompleti o imprecisi.

Coloro che manifestano scetticismo rispetto ad un radicale abbandono della carta sostengono che molti degli svantaggi sopra elencati per un sistema cartaceo sussistano anche in un sistema informatico.

Indubbiamente, ad esempio, una dolosa alterazione dei dati inseriti in un sistema informativo automatizzato, così come la perdita di dati, sono eventualità possibili. Tuttavia, se sono praticate le cautele minime indispensabili, di seguito elencate a titolo esemplificativo, si correranno minori rischi che nella gestione delle informazioni fondata sulla carta:

- utilizzo di parole chiave, o preferibilmente ricorso a *credenziali di autenticazione*, combinate con un *sistema di autorizzazione* efficace di cui al punto seguente¹⁹, per l'accesso a qualunque strumento informatico dell'ufficio (*personal computer* e *server*) ed agli ambienti chiave del sistema (*sale server*);
- definizione di specifici *profili di autorizzazione*, cioè livelli di abilitazione differenziati secondo le competenze dei soggetti, a seconda che siano legittimati soltanto a consultare, oppure ad inserire o a modificare i dati;
- verifiche periodiche sui *log* di sistema, che sono le registrazioni di qualunque accesso effettuato ad un sistema informatico e consentono di verificare eventuali tentativi eccedenti le abilitazioni rilasciate agli utenti;
- gestione corretta del sistema, nell'ottica della sicurezza informatica e della sicurezza nel trattamento dei dati personali; pertanto, predisposizione di adeguati piani per la sicurezza e documenti programmatici per la sicurezza; nelle misure previste in tali documenti, rientrano le regole di presidio della rete interna di edificio, la frequenza con la quale devono essere modificate le credenziali di autenticazione o effettuate le copie di salvataggio dei dati, la descrizione delle operazioni di ripristino di dati, etc.

Quanto al livello di efficienza del sistema virtuale rispetto a quello cartaceo, appare essenziale acquisire una cultura della qualità del dato ed affrontare razionalmente le diverse problematiche correlate.

Le basi di dati informatiche devono essere innanzi tutto popolate, cioè devono essere compilati tutti i campi previsti. Ciò comporta la necessità di investimenti non sempre agevoli, nelle attuali contingenze di bilancio: in passato, si è fatto ricorso a supporti esterni (*data entry* in *outsourcing*, cioè inserimento di dati affidato a società esterne), non sempre con risultati di eccellenza, poiché i soggetti che provvedevano al popolamento del sistema non erano coinvolti nell'utilizzo successivo. Inoltre, nelle prime esperienze di informatizzazione effettuate nel Ministero della giustizia, non sempre era possibile monitorare il risultato delle attività compiute da soggetti esterni, poiché si disponeva di un numero esiguo di tecnici interni ai quali potesse essere affidato il monitoraggio sui contratti ad oggetto informatico.

L'affidamento al personale interno degli uffici delle attività di inserimento dati presenta evidenti elementi di difficoltà, poiché si aggiunge alla normale attività di lavoro, dovendosi necessariamente ipotizzare una fase intermedia, nella quale cartaceo e virtuale coesistano, fino a quando il sistema informatizzato non sia a pieno regime. Inoltre, si prospettano problemi di addestramento, che, ancora per problemi economici, è spesso limitato al minimo indispensabile e non adeguato a rendere il personale pienamente autonomo nell'utilizzo dei nuovi strumenti.

¹⁹ Per il d. lgs. 196/2003 sulla protezione dei dati personali, le *credenziali di autenticazione* sono i dati e i dispositivi in possesso di una persona, da questa conosciuti o ad essa univocamente correlati, utilizzati per l'*autenticazione informatica*, cioè per la verifica dell'identità di un soggetto; il *sistema di autorizzazione* è l'insieme degli strumenti e delle procedure che abilitano l'accesso ai dati e alle modalità di trattamento degli stessi, in funzione del *profilo di autorizzazione* del richiedente; art. 4, comma 3, lett. c), d), f), g).

Con un proprio provvedimento della primavera del 2007 nei riguardi del Tribunale di Roma (comunicato successivamente dal Capo Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria del Ministero della Giustizia a tutti gli uffici giudiziari ed alla Direzione Sistemi Informativi Automatizzati), il *Garante della protezione dei dati personali* ha contestato la inadeguatezza delle credenziali di autenticazione previste per gli applicativi di area civile di quella sede giudiziaria (in realtà, del tutto identici a quelli esistenti nel restante territorio nazionale), suggerendo all'amministrazione giudiziaria di introdurre sistemi di autenticazione forte, stante il grado di sensibilità spesso insito nei dati trattati per ragioni di giustizia in materia civile. *Processo civile telematico* è già in parte adeguato ai parametri richiesti dalla normativa sulla protezione dei dati personali, in quanto già oggi ogni singolo magistrato accede al sistema soltanto mediante utilizzo di una *smart card*. Per i cancellieri, pur essendo prevista la *smart card* per apporre la firma digitale in tutti i casi previsti dal regolamento 123/2001, l'accesso al sistema dei registri avviene ancora mediante nome utente e parola chiave, per mere ragioni pratiche e di costo (necessità di dotare tutti i PC degli impiegati amministrativi di lettore di *smart card* e di fornire la relativa formazione). Si sta lavorando comunque in tale direzione.

AmMESSO di avere risolto il problema iniziale, occorre poi mantenere costantemente aggiornati i dati inseriti²⁰.

Affinchè il sistema contenga realmente l'intero patrimonio informativo dell'ufficio, occorrerà non limitarsi agli inserimenti essenziali, bensì sarà necessario dare atto di tutti gli eventi occorsi rispetto alla vita di una determinata causa.

Ciò significa che anche per i campi c.d. "non obbligatori" si dovrà valutare l'opportunità di inserire comunque il dato, per ritrovare un quadro quanto più possibile compiuto, all'atto della consultazione o di qualsiasi altra elaborazione successiva.

Un problema che si pone, in proposito, è anche quello di come mantenere pulite le basi di dati, specialmente le anagrafiche, che costituiscono la base per i filtri per l'accesso (ad esempio, l'anagrafica degli avvocati).

In alcune sedi, informatizzate da tempo con sistemi locali, la *migrazione dei dati* verso gli applicativi ufficiali ha dato luogo ad errori, dovuti, come è intuitivo, alla non perfetta corrispondenza tra il sistema di partenza e quello di arrivo. Difficilmente, un applicativo elaborato di recente contiene precisamente gli stessi campi di uno più vecchio. Si è reso, pertanto, indispensabile *bonificare* i dati, prima di renderli accessibili agli utenti, ad evitare difetti o limitazioni nei risultati della ricerca²¹.

Inoltre, in numerosi tribunali analizzati in vista dell'avvio di PCT e nei quali il sistema informatico fosse in uso da un certo tempo, si è riscontrata una proliferazione esorbitante di nominativi di avvocati, rispetto agli elenchi reali, derivata dal fatto che ciascun cancelliere inseriva *ex novo* il nominativo di un avvocato, anche se già presente nella relativa tabella del sistema informatico.

Poiché le modalità di inserimento erano lasciate alla soggettività di ciascuno, lo stesso avvocato si ritrovava iscritto in decine di modi diversi, a seconda che venisse inserito prima con il cognome, poi con il nome, oppure con o senza il titolo professionale, ecc.

In tali casi, si è dovuto procedere a *bonifica* delle anagrafiche, con notevoli costi aggiuntivi, per ripristinare la corretta riferibilità al singolo difensore dei propri fascicoli - e soltanto di quelli, per garantire il rispetto della normativa sulla protezione dei dati personali -.

Un ulteriore elemento sul quale si gioca molto della gestione virtuale del processo civile è costituito dall'oggetto della causa, al quale si è fatto cenno nel capitolo precedente.

Una corretta individuazione iniziale dell'oggetto della causa da parte dell'avvocato dell'attore faciliterà tutti i passaggi successivi, dalla assegnazione alla sezione dell'ufficio giudiziario competente per materia, alla gestione automatizzata dei flussi procedurali informatizzati.

Si sono ricercati anche altri modi per spostare l'acquisizione dei dati iniziali di causa verso attività compiute in fase di iscrizione a ruolo da parte dei professionisti, in modo da limitare al minimo il lavoro di cancelleria.

Con l'*iscrizione a ruolo tramite codice a barre*, sperimentata presso il Tribunale di Milano a partire dal 2004 e successivamente adottata anche presso altri uffici giudiziari, si è resa possibile al difensore la produzione di una serie di codici a barre contenenti le informazioni essenziali sulla causa (NOME DELLE PARTI, DIFENSORE, RECAPITI, CODICE FISCALE DELL'AVVOCATO, OGGETTO), in modo che il cancelliere possa leggerli tramite un apposito lettore ottico, che li acquisisce automaticamente al sistema dell'ufficio, previa validazione da parte del cancelliere medesimo.

E' evidente che tale modalità sposta sul difensore, che, comunque, per parte sua, dovrebbe elaborare quelle stesse informazioni, alcune attività di inserimento, riducendo quelle dell'ufficio

²⁰ A tale proposito, è utile richiamare l'art. 20 delle Regole tecnico-operative di PCT, che afferma la responsabilità della consistenza dei dati in capo al dirigente amministrativo dell'ufficio giudiziario e al dirigente dell'UNEP, per i rispettivi uffici di appartenenza.

²¹ Si sono esaminati i diversi campi, in particolare quelli statisticamente popolati dal maggior numero di errori; si sono effettuate correzioni, in parte automaticamente, in parte riscontrando il dato informatico con quello cartaceo, fino ad ottenere un livello adeguato di qualità dei dati.

giudiziario, con effetti immediati sull'efficienza complessiva. Ovviamente, ciò sarà condizionato dal grado di precisione nell'immissione dei dati e particolarmente nella scelta dell'oggetto di causa, che, diversamente, richiederà correzioni ed elaborazioni successive da parte del personale di cancelleria, con coinvolgimento eventuale del presidente, per l'assegnazione della causa²².

5. L'evoluzione delle cancellerie

Attualmente, costituiscono elementi/attività rilevanti nell'organizzazione e gestione degli uffici giudiziari:

- le tabelle di organizzazione biennali, per il riparto di competenze della giurisdizione all'interno del singolo ufficio, secondo circolari diramate dal Consiglio Superiore della Magistratura;
- i provvedimenti organizzativi (ordini di servizio, nella accezione più tradizionale), per l'organizzazione del lavoro nel settore amministrativo;
- la contrattazione sindacale, a livello centrale (dipartimenti del Ministero) e decentrata (nelle sedi periferiche, a livello distrettuale o circondariale);
- il Documento Programmatico la Sicurezza, per la gestione del trattamento dei dati, e il piano della sicurezza, per la gestione dei sistemi informatici²³.

Il lavoro negli uffici giudiziari è ripartito per area tematica, in sottosettori nei quali operano diverse qualifiche di personale. Si distinguono aree, settori, cancellerie specializzate, cancellerie "centrali" o di coordinamento, ad esempio, in materia civile:

- iscrizione a ruolo per contenzioso/decreti ingiuntivi/procedimenti cautelari;
- sezioni specializzate: famiglia, lavoro, fallimentare, esecuzioni civili (mobiliari/immobiliari); volontaria giurisdizione; sezioni stralcio (per Giudici Onorari Aggiunti) e sezioni per i Giudici Onorari di Tribunale, ecc.;
- ufficio sentenze; ufficio copie; archivio.

La professionalità del personale è ripartita fra differenti profili, ruoli, mansioni formali. In area civile, in via generale, la distribuzione delle attività può essere così strutturata:

- al Cancelliere C1 o C2, laureato, sono conferiti la responsabilità della cancelleria, i rapporti con i magistrati, l'esecuzione dei provvedimenti, i rapporti con enti e soggetti esterni;
- al Cancelliere B3, diplomato (scuola media superiore), è attribuita l'assistenza alle udienze, oltre al supporto e sostituzione del Cancelliere C1 o C2;
- all'Operatore B2, diplomato (scuola media inferiore), spettano il "carico" e lo "scarico" dei fascicoli nel sistema informatico (cioè la registrazione di tutti gli eventi processuali), l'annotazione dei provvedimenti assunti in udienza, la stampa degli avvisi;
- all'Operatore B1 è assegnata l'attività di sportello, la ricerca e consegna dei fascicoli ai legali, l'acquisizione e l'inserimento degli atti nei fascicoli.

La realtà dipende molto dalla effettiva disponibilità delle qualifiche professionali sopra elencate, poiché, secondo le professionalità presenti negli uffici, vi possono essere sostanziali "dequalificazioni" o attribuzione in fatto di mansioni superiori a quelle formalmente previste²⁴.

²² Detto sistema, certamente più semplice di *Processo civile telematico* ma del tutto imparagonabile per potenzialità ed effetti, appare oggi come un obiettivo di secondo livello, da riservare eventualmente a sedi nelle quali non sia possibile per qualche motivo adottare da subito PCT, anche perché i filtri relativi alla anagrafica degli avvocati sono molto meno rigorosi di quelli di PCT e non prevedono controlli certificativi di chi acceda (in PCT quelli svolti dal *Punto di accesso*, che oltre ad autenticare i soggetti che dialogano telematicamente con il tribunale, ne certificano la qualità di avvocati legittimati all'esercizio della professione, cioè non radiati, non sospesi, non aventi cessato l'attività, grazie al collegamento del *Punto di accesso* medesimo con l'Ordine professionale).

²³ Il piano della sicurezza è previsto dal D.M. 24/5/2001, v. cap. 1, par. 2.

²⁴ Nel 2004, è stato condotto uno studio in proposito da Gabriele Guarda, dirigente del Tribunale di Padova, una delle sette sedi sperimentali di PCT, dal titolo *Processo civile telematico e impatto organizzativo – La reingegnerizzazione*

Zan ipotizza che l'introduzione di PCT porti all'eliminazione progressiva della carta, alla dematerializzazione della gestione delle informazioni relazionali ed al superamento delle cancellerie, intese come unità organizzative specializzate nella gestione delle informazioni relazionali.

Al loro posto, prevede la costituzione di tanti *uffici della giustizia* per quanti siano i giudici di ciascun tribunale: ogni ufficio sarebbe costituito da un giudice, insieme ad uno o più collaboratori di media cultura informatica, con esperti di diritto e procedura civile che assistano il giudice nel merito del processo, ad esempio per la programmazione e preparazione delle udienze, per la stesura di verbali, audizione di testimoni, effettuazione di comunicazioni a terzi. Gli assistenti del giudice saranno ex cancellieri, uditori, tirocinanti²⁵.

Accanto a tali uffici, dovrebbero essere costituiti altresì alcuni *staff* centrali del tribunale, diretti da un *manager*, per sostenere gli *uffici del giudice*²⁶, quanto a gestione generale del sistema informativo e del personale amministrativo.

Occorre considerare una ulteriore difficoltà ricorrente, negli uffici giudiziari di ogni ordine e grado, data dalla necessità di rispondere contestualmente a diversi bisogni, spesso in situazione di carenza o scopertura di organico e di altre risorse: fornire adeguata assistenza ai magistrati, garantire i servizi all'utenza esterna, assicurare gli adempimenti amministrativi legati ad una serie di regole amministrative (dalla rilevazione delle presenze del personale, alla tenuta degli inventari dei beni, alla liquidazione delle spese processuali agli ausiliari del giudice, etc.).

Prendendo atto della obiettiva limitatezza delle risorse, occorre ipotizzare soluzioni che consentano di non lasciare scoperta alcuna area.

In tal senso, appare più facilmente attuabile un modello organizzativo nel quale si riservi una quota del personale al supporto diretto alla giurisdizione, mentre la parte restante dovrebbe garantire gli altri servizi, sia a valenza esterna, sia a rilevanza soltanto interna; con PCT ciò sarà reso possibile dalla riduzione di molte attività a basso valore intellettuale (tenuta degli archivi, movimentazione dei fascicoli, produzione di fotocopie, etc.) che verranno sostituite da operazioni informatizzate²⁷.

E' il modello definito dell'*ufficio per il processo*, caratterizzato da una visione più attenta alle esigenze del giudice di quella oggi esistente, ma, nel contempo, centrata sulle esigenze complessive dell'ufficio giudiziario, per assicurare i diversi servizi che devono essere prestati verso gli utenti esterni, così come gli adempimenti amministrativi di gestione interna.

Ove i numeri lo permetteranno, non si esclude certo la possibilità di una assistenza al giudice fortemente personalizzata; diversamente, si ipotizza la creazione di *team* operativi, a disposizione di più magistrati, distinti dai gruppi di lavoro dedicati al servizio all'utenza, che potrà comunque essere più contenuto, poiché il sistema informatico sostituirà il personale in alcune attività di sportello.

Il punto di riferimento dovrebbe essere la *sezione*, con le sue competenze specializzate, con i suoi meccanismi operativi, con le sue prassi, ma anche con le culture e i linguaggi specifici che la caratterizzano e con le sue logiche di azione.

Ancora con riferimento ai possibili scenari organizzativi conseguenti all'entrata in produzione di PCT, è stato ipotizzato un modello per una delle sedi pilota del progetto, distinguendo tra:

- cancelleria di controllo delle transazioni (iscrizione a ruolo, richieste e rilascio copie, pubblicazione sentenze e archiviazione);

del processo lavorativo nelle cancellerie e gli effetti dell'informatizzazione sui rapporti tra le diverse componenti operative: magistrati, cancelleria, avvocati, Ministero della giustizia, UNEP, parti processuali, Amministrazione finanziaria e Avvocatura dello Stato, non pubblicato, rimasto disponibile sul sito www.dirigentiustizia.it nel periodo 2004-2005.

²⁵ *Carta, penna e calamaio, cit.*, pag. 7.

²⁶ Sono spesso così definiti i modelli organizzativi che puntano ad una assistenza personalizzata al giudice.

²⁷ Su tale tematica, si rinvia al proprio articolo *Proposte per un nuovo disegno organizzativo dei servizi giudiziari di area civile*, in *Processo e Organizzazione*, vol. monografico di *Questione Giustizia*, Milano, 2004.

- varie cancellerie di supporto all'attività giurisdizionale (una ogni quattro/cinque magistrati)²⁸.

Si tenga altresì presente che, in fase iniziale, il progetto coinvolge soltanto gli avvocati, quali utenti esterni, ma, in prospettiva futura, sono previste interazioni con altri attori del processo civile, quali Avvocatura dello Stato, Avvocature comunali, notai, così come con altri soggetti con i quali vi è scambio di comunicazione previsto da norme (ad es., Amministrazione finanziaria, quanto al pagamento dell'imposta di registro), anche utilizzando la *RUPA* (o il prossimo *Sistema Pubblico di Connettività*). Tutto ciò costituirà fattore di arricchimento, ma anche di indubbia complessità.

6. La resistenza al cambiamento

Le attività di supporto e monitoraggio allo sviluppo di PCT come progetto di innovazione e cambiamento organizzativo forniscono una serie di dati utili ad individuare le difficoltà di estensione dei sistemi informativi in ambito giudiziario.

Ad esempio, risulta che, nonostante la diffusione generalizzata dei SW appositamente studiati per l'area civile, spesso gli operatori continuano ad utilizzare i registri cartacei, quanto meno in aggiunta a quelli informatizzati.

Inoltre, permane il ricorso ad applicativi prodotti in autonomia, per tendenziale sfiducia verso i prodotti forniti dal Ministero.

Si riscontra, altresì, in generale una sottoutilizzazione delle molteplici potenzialità del SW per la gestione del contenzioso civile (quello distribuito e "in produzione" da maggior tempo, tra gli applicativi di area civile).

Ne risulta un quadro che potrebbe definirsi di *resistenza al cambiamento*.

In generale, l'impatto dei sistemi informativi in ambito burocratico/amministrativo incontra notevoli difficoltà, per circostanze oggettive:

- carenza di risorse, per le quali i progetti innovativi vengono vissuti dagli operatori soltanto come carico aggiuntivo;
- formazione non sempre mirata o non sufficiente;
- progettazioni carenti, soprattutto nella fase di analisi preliminare;
- scarso supporto agli utenti in fase di avvio, per carenza di risorse finanziarie;
- approccio culturale inadeguato a recepire le novità, per mancanza di coinvolgimento delle figure di vertice degli uffici;
- tardivi ritorni di utilità e di efficienza;
- mancanza di integrazione sistemica dei nuovi applicativi, nel corpo dei servizi esistenti;
- mancanza di orientamento all'utenza interna e/o esterna;
- difficoltà di lavorare in *team* e per progetti.

I fattori sopra elencati valgono in parte anche per l'area della giurisdizione, per la quale si individuano altresì i seguenti motivi:

- difficoltà nell'apprendere l'uso delle tecnologie, in presenza di fattori generazionali condizionanti, soprattutto ai livelli apicali;
- necessità di disporre di strumenti flessibili, di facile usabilità e altamente personalizzabili, essendo il lavoro del giudice civile caratterizzato da una dimensione fortemente individualistica;
- condizioni tipiche del lavoro del giudice civile (in parte svolto a casa, comunque isolatamente);
- assenza di supporto diretto e personalizzato al giudice civile.

L'impatto sulle cancellerie può essere altresì complicato da:

- difficoltà per gli uffici di piccole dimensioni di disporre di supporti adeguati;
- almeno durante la fase sperimentale, necessità di operare su doppio binario (cartaceo e telematico);
- costruzione di un nuovo ruolo professionale per gli operatori:

²⁸ G.Guarda, *documento cit.*, p. 32. I numeri effettivi potranno essere condizionati dalla dimensione dell'ufficio giudiziario.

- diversa modalità di lavoro;
- riorganizzazione delle risorse recuperate, per coprire altri fabbisogni dell'ufficio.

Quanto agli avvocati, dovranno affrontare specifici fattori di complessità, quali:

- difficoltà per gli studi di piccole dimensioni di attrezzarsi adeguatamente, con i relativi costi;
- almeno durante la fase sperimentale, necessità di operare su doppio binario (cartaceo e telematico);
- (nuovo) ruolo per i Consigli degli ordini che dovranno garantire l'identità e certificare la qualità dell'avvocato rispetto alle credenziali d'accesso presentate dal singolo avvocato, nonché tenere aggiornato l'Albo elettronico dei propri iscritti.

Sulla professionalità di altri operatori della giustizia pendono poi alee particolari, ad esempio sugli ufficiali giudiziari, per i quali potrebbero generarsi resistenze di tipo corporativo, per i seguenti motivi:

- astrattamente, PCT potrebbe condurre fino alla progressiva eliminazione della notifica degli atti, come attualmente prevista, nel senso che almeno le notifiche e le comunicazioni tra gli utilizzatori di PCT potrebbero essere effettuate in via telematica;
- la possibilità (ancora, in linea teorica) di recupero di risorse UNEP potrebbe dare luogo ad ipotesi di reimpiego nelle attività di esecuzione civile, con necessità di riqualificare parte del personale.

I rimedi per contenere le difficoltà descritte sono interni alle dimensioni principali del progetto e su quelle occorrerà intervenire:

- a. cultura: i processi di innovazione vanno sostenuti con interventi che favoriscano la cultura del cambiamento e la conoscenza delle nuove tecnologie in modo diffuso;
- b. ruoli: le figure professionali devono essere adeguate ai nuovi bisogni organizzativi, favorendo l'evoluzione ed la ridefinizione delle competenze;
- c. strumenti (meccanismi operativi e logistica): occorre potenziare l'attrezzatura a disposizione di tutti gli operatori o favorirne l'acquisizione e per questo occorrono risorse finanziarie adeguate;
- d. *marketing* di progetto: occorre un'attività di promozione continua anche verso l'esterno, nei riguardi dei cittadini e dei soggetti pubblici (verso la politica, verso il mondo accademico, verso i *media*);
- e. valorizzazione dei benefici, al fine di ottenere:
 - motivazione continua degli attori del progetto,
 - disporre in tempi brevi di risultati da "apprezzare" e diffondere.

7. Il supporto tecnologico agli uffici giudiziari. L'esperienza del Tribunale di Milano, prima sede avviata a valore legale

Un progetto innovativo come PCT, caratterizzato dal ruolo preminente delle tecnologie, non può prescindere da un supporto adeguato agli attori e alle strutture giudiziarie.

In proposito, appare determinante il ruolo della Direzione generale per i sistemi informativi automatizzati (DGSIA) del Ministero della giustizia, nonché il sostegno che può venire agli uffici giudiziari dalle strutture periferiche di tale direzione, i Coordinamenti interdistrettuali per i sistemi informativi automatizzati (CISIA), costituiti sul territorio nazionale. Con specifico riferimento a PCT, l'art. 20 delle Regole tecnico-operative attribuisce alla DGSIA la cura del funzionamento e della gestione del gestore centrale, mentre i CISIA, attraverso i propri amministratori di sistema (particolare funzione attribuita a determinati esperti informatici), provvedono al gestore locale degli uffici di propria competenza.

Con particolare riferimento alla fase di avvio, non si tratta di un ruolo meramente di servizio/assistenza tecnica, presentando, piuttosto, i connotati dell'integrazione e della "facilitazione" tecnico/organizzativa, per diverse ragioni:

- i CISIA sono da tempo operativi presso i singoli tribunali interessati, con proprie risorse tecniche e, pertanto, hanno conoscenza organizzativa specifica, maturata nell'attività di assistenza agli uffici;
- hanno dimestichezza con i processi di innovazione tecnologica, ma anche con la cultura organizzativa giudiziaria;
- hanno a disposizione (anche se non presso tutte le sedi) personale specializzato interno all'Amministrazione dotato di specifiche competenze organizzative (analisti di organizzazione).

Ai CISIA compete normalmente il presidio costante dello stato delle dotazioni informatiche e del grado del loro utilizzo da parte degli utenti, con un elemento di complessità aggiuntivo, dovuto all'interazione dei sistemi con soggetti esterni alla Rete Unica della Giustizia.

Nel caso di PCT, inoltre, è stato ritenuto indispensabile disporre di un supporto specialistico fornito da consulenti esterni, esperti di organizzazione, per integrare al meglio le nuove metodologie nel tessuto organizzativo degli uffici giudiziari.

Il decremento di pubblico nelle cancellerie avrà efficacia di riduzione del carico di lavoro di queste, soltanto ove il sistema informativo sia tenuto in piena efficienza, sia con riferimento ai contenitori (efficienza dell'apparato *hardware*), sia con riferimento ai contenuti (aggiornamento costante e continuo dei dati); tale esigenza richiede una vera e propria *rivoluzione culturale*, perché implica il passaggio definitivo dal cartaceo al virtuale, la sostituzione di carta penna e calamaio con il *computer*.

A tal fine, sono stati costituiti *Laboratori locali* nelle sette sedi pilota: Bari, Bergamo, Bologna, Catania, Genova, Lamezia Terme e Padova²⁹.

Si è trattato di luoghi di scambio formativo e informativo; in interazione con il mondo esterno e gli altri operatori della giustizia, sono state sviluppate sinergie operative tra le diverse componenti socio-organizzative del progetto e tra i diversi attori:

- avvocati
- magistrati
- personale delle cancellerie
- funzionari con ruolo di direzione (di area, di settore, di singola unità organizzativa)
- magistrati dirigenti e dirigenti amministrativi
- personale della struttura informatica del Ministero
- magistrati referenti per l'informatica
- società esterne (per analisi/sviluppo, supporto, monitoraggio).

Come metodologia di lavoro, si è fatto ricorso a tecniche manageriali, quali il *project* e il *knowledge management* (gestione integrata dei progetti e delle conoscenze), trasmesse anche agli attori interni al mondo della giustizia, con la finalità di garantire un costante presidio del processo di innovazione tecnologica, monitorando i vari sotto-processi in chiave di logiche organizzative degli attori.

Soltanto per tale via si ritiene infatti possibile diffondere la cultura dell'innovazione, sia informatica sia organizzativa, ed incrementare gradualmente la ricerca della massima qualità dei dati, favorendo nel contempo la piena e costante sinergia tra i diversi soggetti coinvolti.

Nell'esperienza milanese, è accaduto proprio questo: grazie ad una forte cooperazione tra le diverse componenti della giustizia coinvolte e certamente avvalendosi del patrimonio della sperimentazione dei Tribunali che avevano fatto laboratorio, una sede metropolitana, caratterizzata

²⁹ Le sedi erano state individuate sulla base di verificate precondizioni organizzativo/informatiche e per la dimensione "media" dei tribunali, escludendo, ad esempio, le sedi metropolitane, per la complessità d'impatto che qualsiasi progetto comporta nella gestione dei c.d. grandi numeri (di utenti, di pratiche, etc.). La sede di Bergamo, in realtà, non ha dato corso alle prove di scambio documentale telematico, non certo per scarsa disponibilità o impreparazione del laboratorio locale, ma per difficoltà di garantire una continuità di figure partecipanti al progetto dal lato della componente giurisdizionale.

dai tipici problemi della gestione di grandi numeri, è riuscita ad avviare il servizio nel dicembre 2006 e lo sta conducendo con successo da allora (ad ottobre 2008).

In particolare, si è attivato un gruppo di lavoro costituito in modo paritario da esponenti della magistratura, dell'avvocatura, delle cancellerie, nonché dell'area tecnica del CISIA, per affrontare la complessa fase di avvio e poi la gestione successiva dei vari problemi che di volta in volta si sono posti.

Per realizzare la piattaforma telematica, è stato indispensabile per l'Ordine degli Avvocati dotarsi di un punto di accesso rispondente alle regole tecnico-operative di PCT, affrontando la relativa spesa, oltre a formare gli utenti avvocati alle funzioni del sistema ed all'utilizzo della firma digitale.

Dalla parte dell'amministrazione, è stato necessario allestire corsi per il personale tecnico e di cancelleria, nonché per i magistrati, oltre a verificare lo stato del parco macchine e, in qualche caso, adeguarlo.

Sono stati attivati servizi di assistenza agli utenti, forniti in parte da ditte esterne, ma si è reso altresì imprescindibile un cambiamento nell'approccio della struttura informatica interna all'amministrazione, in quanto il giudice è un utente particolare, non può restare a mezzo durante la stesura di un provvedimento o la trasmissione dello stesso alla cancelleria per il deposito formale; così, i tecnici interni hanno fatto esperienza sul campo e sono diventati gli interlocutori diretti dei magistrati per ogni questione di malfunzionamento della *Consolle*.

Ciò ha posto problemi di carico, per la necessità di fare fronte a tale nuovo fabbisogno, che si andava ad aggiungere alle molteplici operazioni da compiere in sala server sulle macchine.

Tuttavia, la conduzione ed il presidio da parte del gruppo interprofessionale, unita all'entusiasmo ed alla ottima volontà di tutti, hanno permesso di conseguire eccellenti risultati: oggi il ricorso per decreto ingiuntivo in modalità telematica copre circa il 25% dell'afflusso complessivo milanese (cioè il 75% è presentato ancora in cartaceo), i tempi di emissione dei provvedimenti si sono di molto ridotti e il Tribunale sta affrontando una nuova fase, di espansione dell'utilizzo della piattaforma ad altri riti, ad altri atti, ad altre fasi processuali.

Appare particolarmente significativo che in un ambito come quello della giustizia sia stata scelta una via collegiale, democratica, piuttosto che una soluzione autoritativa, ricorrendo ad un gruppo paritetico piuttosto che a singoli responsabili del sistema, sulla scorta di titoli o posizioni di preminenza nelle diverse gerarchie compresenti.

Un riconoscimento esterno è già arrivato, proprio da quel Consiglio d'Europa tanto attento alla durata dei processi e coinvolto nel monitoraggio delle buone prassi giudiziarie: il Tribunale di Milano ha partecipato alla selezione per il premio *Bilancia di cristallo 2008* con la soluzione organizzativa del gruppo misto di cui si è detto e risultando tra i 4 finalisti. Il primo premio è stato vinto da una sede giudiziaria britannica, ma gli altri tre finalisti hanno ricevuto una speciale menzione.

Evidentemente, non è sfuggita ai valutatori europei l'importanza culturale della direzione congiunta di un sistema tanto innovativo, da parte di soggetti appartenenti a mondi professionali, linguaggi, retroterra, obiettivi differenti, ma tutti uniti dalla volontà di migliorare la qualità del servizio giudiziario.

L'informatica per la giustizia ha propri criteri guida, nella pianificazione e nella conduzione dei progetti - PCT così come molti altri - , soggetti ad una serie di variabili, tra le quali spicca l'interesse sociale e politico, espresso evidentemente dai "decisori" del tempo, a sostenere efficacemente i servizi della giustizia, interesse dal quale derivano le entità delle risorse di volta in volta stanziare e le condizioni di impiego di dette risorse.

Si riporta una interessante metafora di ciò che, a parere di alcuni studiosi, non si dovrebbe comunque mai fare dell'informatica in ambito pubblico: *nè carriole telematiche nè diamanti da esibire*³⁰.

Occorre superare il concetto dell'informatica finalizzata "a trasportare dati da un ufficio all'altro, dentro e fuori le amministrazioni"; nè i sistemi informativi sono "diamanti splendidi e luccicanti, simboli di prestigio da esibire in particolari occasioni. La metafora più appropriata per il fine da perseguire è, piuttosto, quella dei diamanti utilizzati nei processi industriali, che, in quanto strumenti a servizio delle organizzazioni utilizzatrici, devono poter essere sostituiti tutte le volte che non rispondono più alla finalità originaria"³¹.

A questo tende *Processo civile telematico* e sarà importante tenere fermo l'approccio culturale/organizzativo adottato, avendo anche il coraggio di correggere la rotta, ove si scoprisse che dal diamante grezzo, ci si stia portando verso *wheelbarrows and diamonds*³².

³⁰ Kim Viborg Andersen, *E-government in azione*, Milano, 2005; si veda in particolare la prefazione di Maddalena Sorrentino.

³¹ *Op.ult.cit.*, p. 10.

³² Carriole e diamanti.