

ALMA MATER STUDIORUM-UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE E SOCIALI

CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN  
**POLITICA, AMMINISTRAZIONE E ORGANIZZAZIONE**

Tesi di Laurea Magistrale in  
**STRATEGIE ORGANIZZATIVE E DELLE RISORSE UMANE**

L'innovazione organizzativa del servizio giudiziario:  
percorsi di sviluppo e ruolo dell'avvocatura

Candidato:

Michela Bisceglia

Relatore:

Prof. Cristina Dallara

Correlatore:

Prof. Luca Verzelloni

ANNO ACCADEMICO 2021/2022



## INDICE

Introduzione	3
1. L'innovazione organizzativa	9
1.1. Origini del concetto	9
1.2. Le definizioni <i>tipiche</i> d'innovazione organizzativa	11
1.3. I caratteri costitutivi dell'innovazione	13
1.4. Diffusione dell'innovazione	18
1.5. I fattori che possono favorire e ostacolare l'innovazione	21
1.6. Il rapporto fra organizzazione, ambiente e innovazione	24
1.7. Conclusioni preliminari	27
2. Innovare nella giustizia	31
2.1. La giustizia come potere e come servizio	31
2.2. Il sistema giudiziario come <i>loosely coupled system</i>	33
2.3. I "Condomini di giustizia"	41
2.4. Il ruolo dell'avvocatura allo sviluppo d'innovazioni nel sistema giudiziario italiano	42
2.4.1. Lo stato dell'avvocatura	43
2.4.2. Il tasso di litigiosità del sistema giudiziario italiano	45
2.4.3. Una professione "eterogenea"	47
2.4.4. L'importanza del confronto	48
2.4.5. Utenti e "co-protagonisti"	49
2.4.6. L'avvocatura all'interno dei Consigli giudiziari	51
2.5. Conclusioni preliminari	53
3. Il caso: lo sviluppo di un'innovazione promossa dall'avvocatura	55
3.1. Presentazione della ricerca	55
3.2. Il contesto di riferimento	55
3.2.1. Le misure intraprese dal Governo nel corso del 2020	57
3.2.2. Le attività di Cassa Forense a sostegno dell'avvocatura	59

3.3. I soggetti della ricerca: L'Ordine degli avvocati	61
3.4. Il progetto "Servizi online per la continuità professionale"	65
3.4.1. I gruppi di lavoro	66
3.4.2. Linea d'intervento n.1: La chiamata in udienza tramite Telegram	70
3.4.3. Linea d'intervento n.2: "I servizi web dell'Ordine degli Avvocati"	75
3.4.4. Linea d'intervento n. 3 – Potenziamento dei servizi online del Giudice di Pace	83
3.5. Conclusioni preliminari	87
Discussione dei risultati e riflessioni conclusive	89
Riferimenti bibliografici	101

## INTRODUZIONE

L'innovazione rappresenta un concetto cardine nella contemporaneità, una “parola d'ordine” (Godin, 2008) che orienta le logiche d'azione degli attori che operano all'interno delle più svariate organizzazioni.

*“Innovation has become the industrial religion of the late 20th century. [...] Around the world, the rhetoric of innovation has replaced the post-war language of welfare economics. It is the new theology that unites the left and the right of politics [...] but what precisely constitutes innovation is hard to say, let alone measure.” (Valéry, 1999)*

Questo concetto ha attraversato le epoche storiche - sostituendo gradualmente l'idea di progresso, che aveva dominato le società occidentali sin dal XVIII secolo (Lepore, 2014) - fino a diventare un tema egemonico in grado di assorbire tutte le istanze ineludibili che caratterizzano la società moderna (Laclau, 2005; Garcia, 2019).

Istituzioni comunitarie e governi nazionali – seguendo questa tendenza – hanno declinato le proprie politiche nell'ottica del c.d. “*Innovative Imperative*”, prevedendo una serie di dispositivi rivolti al potenziamento, all'interno delle Pubbliche Amministrazioni, dei processi di innovazione considerati l'unica via percorribile per far fronte alla crescente complessità delle sfide che queste si trovano a dover affrontare (Harris, Albury, 2009; OECD, 2015; 2018).

Negli ultimi anni, il settore della giustizia italiana è stato oggetto di numerosi tentativi di riforma e progetti di innovazione - soprattutto a livello locale - volti a migliorare il livello di qualità, efficacia ed efficienza del servizio erogato ai cittadini (Fabri et al., 2003; Piana, Raniolo, 2015).

A fronte della rassegna della vasta letteratura sul tema, proveniente da ambiti di studio differenti, è possibile individuare molteplici tentativi di circoscrivere questo concetto. Nell'elaborato qui presentato – tenendo conto della pecu-

liarità del tema nel settore che si sta indagando – sono state prese in considerazione, in particolare, due definizioni d’innovazione che sembrano considerare i diversi aspetti che la caratterizzano.

Innanzitutto, l’innovazione è considerata come l’implementazione di un’idea o l’adozione di un comportamento, che siano percepiti come una novità in un determinato contesto organizzativo, a prescindere dal grado di diffusione e consolidamento della stessa lungo tutto il sistema di riferimento (Verzelloni, 2020). Viene - in questo modo - sottolineata la componente eminentemente pragmatica dei percorsi di sviluppo di questo tipo, legata imprescindibilmente all’attività situata degli attori e al catalogo di conoscenze e competenze in dotazione degli stessi. Inoltre, non considerando il livello di consolidamento delle innovazioni nel sistema, si presta particolarmente nell’indagare il sistema della giustizia, definito da gran parte della letteratura specialista come “*loosely coupled*” (Orton, Weick, 1990; Zan, 2011).

In secondo luogo - viste le peculiarità che distinguono innegabilmente il settore pubblico rispetto a quello privato, nella trattazione su questo tema – ci si riferisce anche alla configurazione fornita nell’ *L’European Public Sector Innovation Scoreboard*<sup>1</sup> per cui un’innovazione è: un servizio, un mezzo di comunicazione, un processo o un metodo organizzativo nuovo o significativamente migliorato.

Numerose indagini – soprattutto nell’ambito dei c.d. *Innovation studies* – si sono occupate di individuare i fattori che possono incentivare o, viceversa, ostacolare lo sviluppo di percorsi d’innovazione all’interno delle organizzazioni (Verzelloni, 2020).

Nonostante gli approcci teorici e metodologici anche molto diversi, vi sono una serie di aspetti che vengono citati in modo ricorrente nel dibattito su questo concetto: ad esempio, l’autonomia degli attori che operano in un determinato contesto, clima e cultura organizzativa, disponibilità di risorse. Oltre a questi, uno dei fattori di potenziamento dell’innovazione più considerati e con-

<sup>1</sup> *L’European Public Sector Innovation Scoreboard* si rifà alla definizione d’innovazione utilizzata dall’*Innobarometer* del 2010 (EC,2010 cit. in EPSIS, 2013).

divisibili riguarda l'apertura dell'organizzazione all'ambiente di riferimento.

La crescente complessità che le organizzazioni si trovano ad affrontare rende inevitabile il superamento della tradizionale nozione di confini organizzativi come un qualcosa di stabile e definito, come vere e proprie barriere rispetto all'esterno.

La tesi presentata si fonda sull'idea che per analizzare in modo puntuale i processi di innovazione, sia opportuno spostare l'attenzione dall'impianto strutturale di per sé statico (*organization*) ai processi dinamici in continuo divenire che si verificano nei contesti organizzativi (*organizing*) e che possono – idealmente – superarne le “*concrete walls*” (Weick, 1974; Strati, 2004).

Per indagare il fenomeno dell'innovazione all'interno del sistema della giustizia non appare, quindi, possibile considerarlo come un sistema chiuso e autoreferenziale, in cui gli attori operano seguendo una logica solipsistica, ma occorre attenzione a tutti quegli avvenimenti e pratiche che vanno oltre la struttura formale riportata negli organigrammi (Crozier, Friedberg, 1977; Strati, 2004).

Da tempo, nel panorama della giustizia italiana, sono state costituite diverse forme di partenariato tra uffici giudiziari e altri soggetti, in parte a livello centrale (CSM, Ministero della giustizia, ecc.), ma soprattutto a livello locale (Castelli et al. 2014; Verzelloni, 2015). Questa nuova spinta verso il territorio ha consentito l'introduzione di concetti e metodi riferiti solitamente al settore delle organizzazioni private come, ad esempio, valutazione delle *performance* e qualità del servizio erogato.

La situazione di emergenza sanitaria e la conseguente necessità di elaborare modalità alternative nell'erogazione della giustizia sembrano aver intensificato il ricorso a forme di *partnership* con soggetti “formalmente” esterni. Il primo attore, guardando alla quantità di collaborazioni intraprese, risulta l'avvocatura: gli Ordini degli avvocati rappresentano, infatti, l'interlocutore che più spesso si interfaccia con gli organi giudiziari. (Dallara et. al, 2022).

Questi soggetti non si limitano ad impiegare risorse economiche e conoscitive, ma partecipano attivamente alla pianificazione strategica di interventi mirati al miglioramento delle modalità d'erogazione del servizio giustizia. La ca-

tegoria forense è, infatti, caratterizzata da una contrapposizione dialettica che la configura allo stesso tempo “utente” e “co-protagonista” del sistema giudiziario: in grado di valutare e richiedere il rispetto di determinati standard riguardanti la qualità della giustizia, nonché di impattare sugli stessi. La consapevolezza riguardo tale situazione appare cresciuta nel tempo anche nella stessa avvocatura che, in alcuni contesti, sembra avere un ruolo decisivo nello sviluppo di soluzioni innovative.

Alla luce di queste premesse, la trattazione che sarà presentata nei prossimi capitoli è orientata dalle seguenti domande di ricerca:

(i) *Che influenza può avere l'ambiente sullo sviluppo di processi di innovazione nella giustizia italiana?*

(ii) *Esistono attori, formalmente esterni, capaci di promuovere o sostenere la genesi e lo sviluppo di processi di innovazione?*

(iii) *L'avvocatura può essere definita un agente d'innovazione all'interno del sistema giustizia italiano?*

L'ipotesi avanzata - e che si proverà a verificare nel corso dell'elaborato - è *che l'attività dell'avvocatura possa costituire un importante volano per lo sviluppo di processi d'innovazione all'interno del sistema della giustizia.*

Nel tentativo di fornire una risposta ai quesiti che questa tesi si pone, sarà effettuato un approfondimento empirico, orientato a fornire spunti di riflessione riguardo la rassegna della letteratura di riferimento e a rafforzare le considerazioni che saranno svolte nelle conclusioni.

#### *Presentazione e metodologia della ricerca*

La ricerca che sarà presentata è stata concepita, per la maggior parte, nel corso di un tirocinio curricolare svolto – da marzo a luglio 2021 - presso una



società di consulenza organizzativa formata da una rete di professionisti esperti di organizzazione ed analisi delle politiche pubbliche. Durante il periodo di formazione è stato realizzato un progetto - commissionato dall'Ordine degli avvocati di un grande centro nazionale - riferito al tema dell'innovazione organizzativa: la creazione di servizi online per la continuità professionale dell'avvocatura, realizzato nell'ambito di un bando di co-finanziamento previsto da Cassa Nazionale Forense. Una volta terminato il tirocinio è stato intrapreso, con la società di consulenza, un percorso di collaborazione "informale" funzionale alla prosecuzione dell'osservazione dei fatti indagati, conclusosi ad aprile 2022<sup>2</sup>.

Gli interventi che saranno presentati sono stati ideati nel quadro di emergenza sanitaria che ha interessato, in particolare, il nostro paese dalla fine di febbraio 2020 e che ha costretto anche la Pubblica Amministrazione italiana a rivedere e rielaborare le modalità di svolgimento delle proprie attività. Il confronto tra la necessità di garantire la tutela dei diritti del cittadino e le difficoltà legate all'urgenza di individuare nuove modalità di erogazione delle prestazioni, hanno condotto verso un significativo ripensamento dell'attività degli Uffici giudiziari (Dallara et. al 2022).

Nel contesto dell'indagine, l'attenzione è stata concentrata ad analizzare il fenomeno dello sviluppo di processi d'innovazione all'interno del sistema giustizia italiano e, in particolare, gli aspetti e gli attori che su di esso possono impattare. A due anni dall'inizio dei contagi la situazione non può più definirsi prettamente "emergenziale", ma guardare al periodo in cui le circostanze appaiono più critiche offre l'opportunità di comprendere con maggiore chiarezza la portata innovatrice di un'azione quando questa sia stata intrapresa, non soltanto con l'intento di fronteggiare l'intensa incertezza dell'immediato, bensì con l'idea di sviluppo di processi e pratiche innovativi che abbiano valenza a lungo termine.

La metodologia con il quale è stato condotto lo studio si avvale di un ap-

<sup>2</sup> Data in cui sono stati chiusi i termini formali del progetto "Servizi online per la continuità professionale".

proccio di ricerca di stampo qualitativo, poiché questo ben si adatta ad indagare le pratiche e gli avvenimenti che rendono individuabili - *ex post* - i confini organizzativi. La letteratura di riferimento, infatti, dimostra che nell'amministrare l'erogazione del servizio giudiziario, è presente una distanza piuttosto rilevante tra organizzazione formale e "sistema concreto di azione" (Crozier e Friedberg 1977) degli attori che vi operano all'interno (Fabri, 2006; Vecchi, 2018; Catino e Dallara, 2021).

In questa sede il traguardo da raggiungere non riguarda, dunque, la generalizzazione dei risultati osservati, ma piuttosto l'obiettivo di produrre risposte a determinati quesiti attraverso l'interpretazione del fenomeno indagato.

La ricerca si è servita sostanzialmente di due tipologie di strumenti:

1. l'analisi documentale;
2. l'osservazione partecipante, condotta attraverso la partecipazione alle attività di sviluppo del progetto.

L'analisi documentale è funzionale alla comprensione della cornice di contesto, dei vincoli e delle opportunità, all'interno del quale viene a costituirsi l'agire organizzativo studiato.

Il materiale raccolto si riferisce principalmente a:

- a) partnership giudiziarie dell'Ordine degli avvocati indagato;
- b) collaborazioni tra l'Ordine degli avvocati e la società di consulenza organizzativa cui è stato commissionato il progetto;
- c) documentazione riguardante l'attività degli istituti forensi;
- d) gli indirizzi delle autorità durante il periodo emergenziale;
- e) documentazione di programmazione strategica;
- f) documentazione prodotta durante lo sviluppo dei progetti.

Dallo studio della documentazione è stato possibile ricostruire il quadro di riferimento rispetto a:

1. rapporti istituzionali intercorsi tra l'Ordine degli avvocati e gli uffici giudiziari di riferimento;
2. reti di relazioni esistenti tra i protagonisti della ricerca;
3. capacità d'azione dei soggetti indagati, nel quadro dell'emergenza pandemica;
4. modalità e tempi di progettazione di processi innovativi.

L'osservazione partecipante è stata condotta in due fasi: la prima, nel corso di un tirocinio curricolare, la seconda nell'ambito della prosecuzione della ricerca nel ruolo di collaboratrice della società di consulenza<sup>3</sup>.

L'accesso all'osservazione delle pratiche organizzative è stato, quindi, determinato dallo svolgimento diretto di prestazioni lavorative per socializzare rispetto alle questioni d'interesse. La questione di fondo, nell'utilizzo di questo strumento di ricerca, è infatti quella di comprendere la vita organizzativa guardandola il più possibile con gli occhi dei soggetti che in essa operano sulla base di familiarità, immersione e distacco (Strati, 2004).

Durante il periodo di osservazione è stato raccolto diverso materiale, frutto della trascrizione: di quanto derivato da riunioni e incontri, formali e informali, che hanno interessato il percorso di progettazione; delle memorie dei consulenti che sono stati coinvolti nel progetto<sup>4</sup>; delle considerazioni e dei commenti svolti durante gli eventi di restituzione degli interventi adottati.

Lo strumento dell'osservazione partecipante è stato funzionale all'esplorazione del senso attribuito dai partecipanti al proprio ruolo, alla comprensione dei meccanismi di creazione di significati condivisi e dei processi di sviluppo delle azioni in divenire. L'intento che ci si è proposti, infatti, è stato quello di "seguire gli attori" (Hughes, 1971) al fine di indagare, oltre la facciata istituzionale, il modo in cui effettivamente si sostanzia l'attivazione di percorsi

<sup>3</sup> Come indicato precedentemente il tirocinio curricolare si è svolto da marzo a luglio 2021, mentre la collaborazione è proseguita fino ad aprile 2022.

<sup>4</sup> Come vedremo nel Capitolo III, la società di consulenza organizzativa ha rapporti di collaborazione decennali con i soggetti coinvolti nel progetto indagato.

di innovazione nel settore della giustizia.

### *La struttura della tesi*

Il seguente elaborato è stato strutturato seguendo una logica che confronta e sviluppa in modo crescente i concetti e le considerazioni ritenuti salienti rispetto all'indagine, con l'obiettivo di giungere – nelle conclusioni – ad una verifica dell'ipotesi posta.

Nel Capitolo 1, viene inquadrato il tema dell'innovazione organizzativa attraverso una rassegna della vasta letteratura a riguardo: inizia con la presentazione del concetto e del ruolo che questo occupa nella società moderna. Sono poi valutati i fattori che possono ostacolare o, viceversa, promuovere lo sviluppo di percorsi innovativi, secondo gli autori che se ne sono occupati. Viene, in particolare, analizzato il rapporto che intercorre tra organizzazione e ambiente di riferimento, nonché le diverse implicazioni riferite al discorso sull'innovazione che ne derivano. Infine, vengono prese come riferimento due definizioni del concetto ritenute capaci di considerare le peculiarità del fenomeno dell'innovazione organizzativa nel settore giudiziario.

Il Capitolo 2 è dedicato ad esplorare il campo dell'innovazione nella giustizia, chiarendo le motivazioni per cui quest'ultima sia considerata nella sua dimensione di “servizio” erogato ai cittadini. La giustizia viene, inoltre, analizzata come un sistema organizzativo complesso ricorrendo al concetto di “*loose-ly coupled system*” (Weick, 1976; Zan, 2011): sono attenzionate, in particolare, le caratteristiche c.d. *comportamentali* di questa tipologia di sistemi. Gran parte del Capitolo è poi rivolto all'avvocatura e al suo ruolo nella determinazione degli *standard* con cui viene erogato il servizio giudiziario, provando a fornire esempi teorici della rilevanza del coinvolgimento di questa categoria nei percorsi di elaborazione di innovazione nel settore della giustizia.

Il Capitolo 3 costituisce la parte sperimentale della trattazione: ovvero, il tentativo di congiungere il *framework* teorico - elaborato nei capitoli precedenti - con considerazioni empiriche inerenti al progetto studiato. Inizialmente viene delineato il contesto d'azione in cui si inseriscono le iniziative attuate ed è pre-

sentato l'Ordine degli Avvocati, "protagonista" della ricerca, ponendo particolare attenzione ad evidenziare la fitta rete relazionale che contraddistingue i soggetti coinvolti nelle misure. Viene, poi, raccontato lo sviluppo del progetto e le linee d'intervento che lo hanno caratterizzato.

Le Conclusioni si occupano di riportare ad unità quanto affrontato nel corso dell'elaborato, focalizzando il discorso sugli aspetti ritenuti funzionali rispetto ai quesiti di ricerca: l'apertura del sistema giustizia nei confronti del territorio di riferimento ed il ruolo che l'avvocatura vi occupa, in quanto "agente d'innovazione".



## CAPITOLO 1

### L' INNOVAZIONE ORGANIZZATIVA

#### *1.1 Origini del concetto*

Il concetto di innovazione è dappertutto, è diventato una “parola d’ordine” in grado di fornire risposte a priori a diversi tipi di problematiche (Godin, 2008). L’innovazione rappresenta un tema centrale per la società moderna, tanto che si può arrivare a dire che sia essa stessa a contribuire nel definirla. La retorica che ne accompagna il discorso, infatti, la rende un tema egemonico (Garcia, 2019), legando in una catena equi-valenziale (Laclau, 2005) pro-innovazione tutte le istanze inevase che caratterizzano la società contemporanea.

*“Innovation has become the industrial religion of the late 20th century. [...] Around the world, the rhetoric of innovation has replaced the post-war language of welfare economics. It is the new theology that unites the left and the right of politics [...] but what precisely constitutes innovation is hard to say, let alone measure.” (Valéry, 1999)*

Questo concetto ha attraversato le epoche storiche, assumendo in origine un significato politico decisamente contestato: veniva utilizzato per attribuire un’accezione negativa rispetto al sovvertimento/cambiamento politico e sociale. È possibile affermare, infatti, che l’innovazione abbia una "storia negativa" e, per usare la frase di Pierre Rosanvallon sulla storia della democrazia: una storia di contestazioni, confutazioni, negazioni e denigrazioni (Rosanvallon, 2003, p. 43-45).

Bisogna attendere il periodo successivo alla Rivoluzione francese perché il discorso cominci a cambiare direzione (Godin, 2008), legandosi spesso all’ideale di progresso, tanto da venire erroneamente utilizzato come sinonimo dello stesso in ambiti e settori diversi.

Tuttavia, nel XVI e XVII secolo la concezione resta prettamente conservativo/negativa: la parola innovazione sottintende uno slancio eccessivo alla novità, senza propositi o fini.

La vera “redenzione” (Lepore, 2014) avviene sin dagli anni '30 del '900 con l'introduzione in dottrina economica del mito dell'imprenditore innovatore - «*the pivot on which everything turns*» (Schumpeter, 1954, p. 555) - da parte di Schumpeter che getta le basi per la moderna concezione di innovazione.

Come sostenuto da Lepore (2014) l'idea di innovazione è l'idea di progresso spogliata dalle aspirazioni dell'Illuminismo e depurata dagli orrori che nel XX secolo spesso avevano provato a trovare una giustificazione in essa.

*“The word “innovate” – to make new – used to have chiefly negative connotations: it signified excessive novelty, without purpose or end. [...] The redemption of innovation began in 1939, when the economist Schumpeter, in his landmark study of business cycles, used the word to mean bringing new products to market. [...] The idea of innovation is the idea of progress stripped of the aspirations of the Enlightenment, scrubbed clean of the horrors of the xx century, and relieved of its critics (ibid.)”*

Dopo la Seconda Guerra Mondiale, infatti, l'innovazione è stata studiata come una componente fondamentale tanto della vita dei singoli quanto delle organizzazioni. Il concetto ha suscitato grande interesse nei mondi accademici che si occupano di strategie aziendali e politiche pubbliche per l'innovazione, di gestione manageriale, economia e sociologia. In nome della crescita economica, l'innovazione è diventata una questione di mercato, strumentale alla politica economica.

Nel “*Government and Technical Innovation*” del 1966, definito uno dei primi titoli sull'innovazione tecnologica prodotto nel mondo occidentale, l'OCSE dichiarava:

*“There is a little doubt that if governments succeed in helping to increase the pace of technical innovation, it will facilitate structural changes in the economy, and increase the supply of new and improved products necessary for Member Governments to achieve rapid economic growth and full employment and without inflation”.*



A partire dagli anni '80, ha cominciato ad emergere un filone di studi, che guardano ora analiticamente ora con occhio critico il concetto di innovazione, problematizzando una serie di caratteri costitutivi di essa che spesso sono tralasciati e amalgamati nella relazione egemonica che lega l'innovazione a riscontri esclusivamente positivi.

Come conclusione a questo primo paragrafo risulta, quindi, necessario interrogarsi su quali siano i caratteri fondamentali che vanno a comporre il concetto e, di conseguenza, tentare di selezionare – tra le tante – una definizione di innovazione che tenga conto di tutti gli aspetti che saranno affrontati.

### *1.2 Le definizioni tipiche d'innovazione organizzativa*

Nel corso della seconda metà del XX secolo l'innovazione è diventata oggetto di studi altamente discusso, rilevabile in una moltitudine di discipline. In un suo approfondito lavoro a riguardo Rogers (1983, p.15) offre una stima circa il numero di scritti riguardanti la diffusione dell'innovazione, al momento della pubblicazione delle prime tre edizioni del suo libro: 405 nel 1962; 1500 nel 1971; infine, 3085 nel 1983. È facile immaginare come la produzione a riguardo sia aumentata ulteriormente ed esponenzialmente in tempi più recenti.

La maggior parte delle definizioni di innovazione susseguitesi nel tempo sono da inquadrare all'interno dell'approccio adottato da OECD ed Eurostat, nell'impostazione della metodologia per la raccolta e l'elaborazione dei dati sull'innovazione, redatta nel documento noto come Manuale di Oslo (di cui si possono consultare diverse versioni):

*“An innovation is the implementation of a new or significantly improved product (good or service), or process, a new marketing method, or a new organisational method in business practices, workplace organisation or external relations.”* (OECD, EC, 2005, p.46)

*“An innovation is a new or improved product or process (or combination thereof) that differs significantly from the unit's previous products or processes and that has been made available to potential users (product) or brought into*

*use by the unit (process).*” (OECD, Ec, 2018, p.20).

All’interno di numerosi tentativi di classificazione delle innovazioni, dunque, si tiene conto dei diversi criteri che contraddistinguono le svariate tipologie che di esse possono manifestarsi.

Secondo parte della letteratura che si riferisce soprattutto all’ambito economico-manageriale, le innovazioni possono essere *tipicamente* ripartite in: innovazioni di prodotto/di processo, innovazioni radicali/incrementali, innovazione *competence enhancing/competence destroying* (Schilling & Izzo, 2017).

In primo luogo, le innovazioni di prodotto possono essere verificate nei beni o nei servizi generati o erogati da un’organizzazione. D’altra parte, i mutamenti nelle modalità di svolgimento delle proprie attività sono considerati innovazioni di processo come, ad esempio, le modificazioni nelle modalità di realizzazione dei propri beni o servizi (Schilling, 2009).

Concentrandosi sul grado di novità che le innovazioni hanno raggiunto nel contesto organizzativo di riferimento (Dewar e Dutton, 1986), è possibile effettuare un’ulteriore tassonomia. In questo senso, potremo trovarci di fronte a:

- innovazioni radicali, che dovrebbero avere caratteristiche di “pura” innovazione e presentarsi, dunque, come una significativa modificazione rispetto a quanto già in essere nell’organizzazione<sup>11</sup> (Schilling, 2009).

- innovazioni incrementali, che al contrario potrebbero essere il risultato di minimi e circoscritti interventi su soluzioni già conosciute da coloro che operano nell’ambito in cui si sta attuando un tentativo di innovazione (Schilling, 2009).

Un ulteriore distinzione che può essere utile citare per l’indagine riguarda esclusivamente le competenze di cui un’organizzazione può essere dotata: in questo caso, si parla di innovazione *competence enhancing* e *competence destroying* (Schilling, 2009). Se la prima riguarda un’evoluzione delle conoscenze già incorporate nel processo organizzativo, la seconda innovazione si riferisce a quelle che necessitano di essere introdotte per la prima volta (Schilling,

<sup>11</sup> È inoltre importante sottolineare come questa radicalità sia però relativa, poiché suscettibile alle modifiche nel tempo e alle prospettive d’analisi che possono essere adottate.

2009).

Col tempo l'evoluzione del dibattito sull'innovazione, soprattutto nei c.d. *Innovation studies*, ha fatto emergere diverse complessità del concetto che è fondamentale indagare e includere per poter considerare una definizione effettivamente completa e soddisfacente.

### 1.3 I caratteri costitutivi dell'innovazione

Per cominciare, è opportuno chiarire la differenza che intercorre tra innovazione e cambiamento: due fenomeni che è possibile confondere con facilità, seppur differenti dal punto di vista analitico. L'elemento discriminante dovrebbe essere individuato nel carattere innovativo del comportamento che viene attuato (Verzelloni, 2020). Il cambiamento si manifesta ogni qual volta ciò che viene implementato sia stato precedentemente conosciuto o sperimentato. L'innovazione riguarda, piuttosto, la creazione di una nuova idea o l'introduzione di una nuova procedura di *problem solving* (Van de Ven e Angle, 1989), anche per mezzo della riallocazione di risorse già esistenti (Shumpeter, 1928).

Nel contesto organizzativo, poi, è opportuno spostare il *focus* al momento di effettiva implementazione di un'idea innovativa, piuttosto che concentrarsi sulla fase in cui questa viene ideata e generata. L'invenzione rappresenta esclusivamente la prima manifestazione di un nuovo prodotto o processo, mentre l'innovazione riguarda il primo tentativo di metterlo in pratica (Fagerberg, 2005; Catino, 2012). Invenzione e innovazione, pur essendo facilmente distinguibili, non appaiono legate da una relazione lineare e - molto spesso - neppure consequenziale. La creatività può sicuramente essere definita come una fonte di innovazione, ma tradurre l'invenzione in innovazione è sempre il risultato dell'equazione tra diversi tipi di conoscenze, capacità e risorse. Catino (2012) riporta, a tal proposito, l'esempio emblematico di Leonardo da Vinci: inventore della macchina per volare prima che le tecnologie esistenti potessero permettere l'attuazione pratica. Il processo creativo è, dunque, un punto di partenza

non indispensabile rispetto al fine di implementare - di fatto - un'idea innovativa all'interno di un contesto organizzativo. Nessuna innovazione, infatti, è plausibilmente attuabile senza che prima avvenga quel processo creativo fondato sull'identificazione di vincoli e opportunità, che si spinge fino all'esplorazione della validità di nuove idee (Amabile, 1996). Il fatto, però, che la generazione dell'idea avvenga all'interno di una specifica organizzazione, non è un presupposto escludente la sua implementazione: per questo motivo, il concetto di innovazione si riferisce piuttosto alla riuscita attuazione di idee creative all'interno di una determinata organizzazione (Verzelloni, 2020).

La creatività, inoltre, è un fenomeno che parte e viene portato a compimento dal singolo: infatti, variabili come personalità, motivazione ed *expertise* sono collegate all'individualità di un soggetto (McLean, 2005). L'innovazione, al contrario, riguarda soprattutto le interrelazioni che si vengono a creare tra tutti quegli attori e soggetti che interagiscono *in e con* un'organizzazione.

Un aspetto importante su cui occorre – a questo punto – soffermarsi è rappresentato dal processo attraverso il quale si realizza l'innovazione organizzativa. Le ricerche a riguardo hanno portato alla restituzione di due differenti tipologie di processo: lineare e sistemico.

Il processo lineare è caratterizzato da un percorso che si articola in fasi prestabilite in modo progressivo, a prescindere dall'origine dell'*input* (Catino, 2012). Secondo gli studi condotti da Rogers (2003) si svolge in tre momenti: analisi del mercato e dei bisogni dei consumatori, ricerca ed invenzione della nuova idea; traduzione operativa dell'idea; infine, adozione e diffusione dell'innovazione (*ibidem*).

Questo modello di sviluppo dell'innovazione è stato criticato da diverse ricerche che hanno restituito un'immagine del processo molto lontana dalla linearità, in cui la distinzione tra innovazione e invenzione non è appropriatamente individuabile.

L'innovazione, innanzitutto, è un processo che prevede molte interazioni con riguardo alla creazione di conoscenza e contempla il coinvolgimento di *input* diversificati. I processi d'invenzione, inoltre, non possono essere considerati condizione a priori dell'innovazione: molto spesso, anzi, vengono intrapresi

come risposta alle necessità nate durante lo svolgimento di un percorso innovativo (Kline e Rosenberg 1986; Catino, 2012).

Come rilevato da Catino (2012), nella storia recente di molte imprese, le attività di ricerca e sviluppo sono state amministrare portando avanti un approccio decisamente sistemico. Ne sono esempi: l'innovazione del cellulare, nato dalla combinazione tra le tecnologie del telefono e quelle della radio, quella del jeans, nato dall'unione tra abiti da lavoro e nuove tecniche di lavanderia, o della nuova medicina basata sull'integrazione di pratica clinica e biologia (*ibidem*).

Arrivati alla conclusione di questo paragrafo è opportuno riflettere su cosa si debba indicare, dunque, come idea innovativa. È molto facile cadere nel *bias* secondo cui un'idea sarebbe definibile come innovativa se oggettivamente mai applicata in altre organizzazioni.

Se si pensa al dibattito che riguarda la tutela delle proprietà intellettuali, ci si rende conto dell'impossibilità di stabilire quale sia stata nella realtà la prima applicazione di un'innovazione. I brevetti, alla stregua di tutte le altre modalità di qualificazione di una qualche proprietà oggettiva, rappresentano piuttosto la "fotografia" di un'idea maggiormente associabile alla parte creativa del processo e, quindi, all'invenzione. Appare più corretto, riprendendo le teorie del neoinstituzionalismo scandinavo, identificare le idee come "quasi-oggetti": *template* che - in continuo movimento - vengono continuamente riformulati, reinterpretati e ritradotti dalle organizzazioni (Czarniawska, Joerges, 1996).

Diversi autori si rivolgono, infatti, al ruolo degli attori e alla percezione di novità provata dagli stessi, a prescindere dal periodo di tempo che potrebbe intercorrere sia tra scoperta e utilizzo che tra inventore e utilizzatore/implementatore. In particolare, Rogers (1983) si concentra sulle figure che in un dato contesto organizzativo - per status, competenze o potere - risultano protagonisti nello sviluppo e nell'adozione di un processo innovativo.

Il margine di manovra degli attori organizzativi - di cui ci occuperemo più approfonditamente nei paragrafi successivi - rappresenta il nucleo centrale del dibattito sull'innovazione organizzativa. Come sostenuto da Michel Crozier (1963), gli individui che operano in un contesto organizzativo si muovono stra-

tegicamente - attraverso le risorse di cui dispongono e il ruolo che ricoprono – con lo scopo di ottenere o conservare un vantaggio in termini di potere.

Gli attori che sono in grado di influenzare o controllare l'incertezza che caratterizza - in modo insito - lo sviluppo di ogni processo innovativo, possono allo stesso modo manipolarne la percezione.

Un' innovazione in atto, tra l'altro, viene solitamente riconosciuta soltanto nel momento in cui si rileva un effettivo aumento delle *performance* organizzative, ma la correlazione tra questi aspetti non è ancora una volta così lineare. Molto spesso, infatti, il *bias* positivo che gravita attorno al concetto d'innovazione (Godin, Vinck, 2017) porta a catalogare come fallimento ogni esperienza che non restituisca i risultati sperati (Vinck, 2017; Verzelloni, 2020). Il successo - tuttavia - può essere dichiarato solo in un momento successivo al completamento e all'implementazione del processo innovativo, ma non è dato a priori quale sia l'intervallo di tempo opportuno dopo il quale aspettarsi un risultato tangibile. Molte innovazioni, ad esempio, possono fallire ancor prima di essere introdotte nell'organizzazione (Van de Ven et al 1999; Catino, 2012) ma possono comunque avere un significativo effetto sulle *performance*. Molto spesso l'introduzione di un'innovazione produce, inoltre, un iniziale incrinamento delle prestazioni organizzative, dovuto ai costi fisiologici di implementazione e apprendimento: è sempre necessario un certo periodo di tempo, per poter adattare pratiche all'interno dell'organizzazione e sperimentarne nuove. Solitamente la fase di deterioramento è seguita da un incremento positivo rispetto ai risultati attesi, sempre considerando che l'introduzione simultanea di più idee innovative potrebbe aumentare il rischio di un buco nell'acqua (Catino, 2012). Barnett e Freeman (2001), in un accurato studio sui produttori di semiconduttori statunitensi, hanno dimostrato che disporre di numerosi prodotti - soprattutto innovativi - abbassa i tassi di mortalità organizzativa, ma che questi stessi aumentano a causa dell'introduzione simultanea di più prodotti<sup>12</sup>.

È opportuno, inoltre, ragionare sul fatto che il processo innovativo può es-

<sup>12</sup> Il rischio, esattamente, corrisponde ad un aumento del tasso di uscita dal mercato di oltre il 40% per il caso "medio" di innovazione simultanea.

sere influenzato da una molteplicità di variabili e - di conseguenza - l'introduzione simultanea di molteplici soluzioni rende quasi impossibile distinguere l'effetto conseguito in base ai singoli interventi (Verzelloni, 2020).

Le organizzazioni, tra l'altro, non possono essere considerate come "monoliti": l'introduzione di un'innovazione potrebbe produrre conseguenze piuttosto disomogenee all'interno delle varie unità che costituiscono un sistema organizzativo. La considerazione appena svolta è particolarmente saliente rispetto al tema trattato, ovvero l'innovazione del servizio giudiziario italiano. Come vedremo, infatti, molto spesso le innovazioni tendono ad essere promosse proprio a livello "periferico", risultando maggiormente collegate al contesto locale che all'andamento dell'intero sistema.

Alla luce di queste considerazioni, diventa fondamentale per il discorso trattato affrontare alcuni aspetti circa le modalità di diffusione dell'innovazione all'interno di un'organizzazione.

#### 1.4 *Diffusione dell'innovazione*

Il tema della diffusione dell'innovazione è stato oggetto di studio, piuttosto controverso, in numerose discipline.

L'economista Edwin Mansfield, nel 1968, inquadra il suo discorso nella cornice sequenziale: "invenzione → innovazione → imitazione → diffusione" (Mansfield, 1968b).

Nel suo approfondito lavoro a riguardo, Rogers (1983) la definisce come il processo durante il quale un'innovazione, attraverso specifici canali, viene comunicata e trasmessa all'intero sistema sociale. In quest'ottica la diffusione è una particolare tipologia di comunicazione biunivoca, fondata su un processo di convergenza o divergenza, che porta gli individui a "*scambiare informazioni e costruire significati condivisi*" (Verzelloni, 2020, p. 55)

Non vi è riferimento ad un qualche sistema di governo della diffusione, ma tende piuttosto ad evidenziare la rilevanza del sistema di trasmissione, idealmente inquadrabile in un *continuum* che parte dai sistemi "*decentralizzati*" e

arriva sino ai sistemi a “*diffusione centralizzata*”. (Rogers, 1983).

A lungo la diffusione dell’innovazione è stata reputata eminentemente lineare, prevedendo l’espansione “a macchia d’olio” di tutte quelle idee considerate razionalmente efficaci – dagli stessi attori organizzativi - per garantire la propria *legacy* sociale (Meyer, Rowan 1977; Verzelloni, 2020). Un concetto che ben cattura l’idea della pressione alla conformità cui sarebbero sottoposte le organizzazioni è quello di isomorfismo organizzativo: un processo costrittivo che spinge le unità di una certa popolazione ad “assomigliare” alle altre che si trovano a fronteggiare le medesime condizioni ambientali, con l’obbiettivo di farvi fronte nel migliore dei modi conoscibili (Catino, 2012).

“*Make a better mousetrap and the world will beat a path to your door*” è una frase del filosofo Waldo Emerson, citata più volte in sostegno di questo approccio.

All’interno del neoistituzionalismo organizzativo, tuttavia, si sono sviluppate diverse critiche, provenienti soprattutto dal filone scandinavo. Come anticipato nel paragrafo precedente, secondo questi autori le idee non possono considerarsi prototipi che vengono razionalmente selezionati per essere inseriti in un vuoto organizzativo: al contrario, devono essere considerate “*quasi-object*” (Czarniawska, Joerges, 1996) in movimento, fattivamente inserite e ritradotte dagli attori con riferimento al loro particolare contesto d’azione (Sahlin, Wedlin, 2008).

Czarniawska e Joerges (1996) riportano l’immagine del gioco del telefono senza fili: una parola viene sussurrata di bambino in bambino in una catena sequenziale. Coloro che si trovano alla fine di questa catena restituiranno, divertiti, solo una distorsione della parola sussurrata inizialmente. In questo contesto, imitare non significa solamente copiare, ma anche (e soprattutto) modificare ed innovare (Sahlin e Wedlin 2008). Non si tratta di un semplice processo di isomorfismo: la reinterpretazione di un’idea, anzi, può voler dire riaffermare le peculiarità di un’organizzazione per distinguersi dalle altre.

Le differenze tra le due visioni persistono anche nel discorso che riguarda i meccanismi sui cui si basano l’adozione o il rifiuto di un’idea innovativa in un contesto organizzativo.



Rogers (1983) parla di *rate of adoption*, cioè la velocità relativa con cui un'innovazione viene adottata dai membri di un sistema sociale. Questo indicatore può essere influenzato da diverse variabili.

Per prime, vengono presentate cinque specificità che caratterizzano dell'innovazione (Rogers, 1983, p. 27):

1. *relative advantage*;

2. *compatibility*;

3. *complexity*;

4. *trialability*;

5. *observability*.

Accanto a questi Rogers pone tre definizioni di *innovations decisions*: *optional*, *collective and authority*, in base al fatto che la scelta riferita all'innovazione sia effettuata dal singolo, dai membri di un sistema in accordo o da un numero limitato di persone che detengono status, potere o competenze specifiche (Rogers, 1983; Verzelloni, 2020). Secondo l'autore, uno dei metodi per accelerare il tasso di adozione di un'innovazione è tentare di modificare l'unità decisionale in modo tale che vengano coinvolti meno individui possibili.

In seguito all'approvazione dell'idea, si susseguono tre ulteriori stadi: *re-defining*, *clarifying* e *routinizing*. La fase di *routinizing* sancisce l'avvenuta implementazione dell'innovazione che viene effettivamente interiorizzata nelle pratiche degli attori (Rogers, 1983, p. 363; Verzelloni, 2020).

La visione biunivoca di Rogers, basata sulla contrapposizione di adozione/rifiuto, è stata fortemente criticata perché ritenuta non idonea a rappresentare la complessità che contraddistingue i meccanismi di diffusione delle idee e della conoscenza.

Un forte contributo – in questo senso – negli studi organizzativi, è stato determinato dal superamento di principi e metodi dei paradigmi razionalisti, cognitivisti e funzionalisti: è necessario considerare, infatti, che le persone possono disporre soltanto di razionalità limitata (Simon, 1955) e che le organizzazioni apprendono continuamente dagli errori, dal confronto e dalla sinergia fra coloro che ne fanno parte. L'ideale della “macchina” che assume le decisioni

considerando tutte le possibili variabili che potrebbero intervenire nel contesto, è stata via via rimpiazzata dall'idea di un'organizzazione che avanza per tentativi, *feedback* e relativi aggiustamenti (Verzelloni, 2020).

Per comprendere a pieno la complessità del fenomeno, non è più possibile intendere la conoscenza come un'entità statica custodita nella mente degli individui e riscontrabile esclusivamente nella struttura formale dell'organizzazione: è piuttosto una variabile processuale, situata e in continuo movimento.

In quest'ottica, la costruzione di processi d'apprendimento collettivi, precedenti al momento d'introduzione dell'innovazione, diventa fondamentale perché questa venga effettivamente consolidata e pragmaticamente interiorizzata dagli attori organizzativi.

### *1.5 I fattori che possono favorire od ostacolare l'innovazione*

Numerose ricerche si sono occupate di definire i fattori che, all'interno di un'organizzazione, possono incentivare oppure ostacolare lo sviluppo e la diffusione di soluzioni innovative. Nonostante gli approcci teorici e metodologici diversi, vi sono una serie di aspetti che vengono citati frequentemente nel dibattito su questo tema (Verzelloni, 2020, p. 51).

- I. specializzazione;
- II. professionalismo;
- III. un assetto organizzativo flessibile;
- IV. disponibilità di risorse;
- V. sistemi di incentivi formali e informali;
- VI. apertura all'ambiente;
- VII. efficacia della comunicazione;
- VIII. coesione dei gruppi di lavoro e fiducia nello scambio;
- IX. leadership partecipativa, che incentivi i processi di apprendimento;
- X. autonomia degli attori organizzativi;
- XI. spinta della cultura organizzativa alla creatività ed innovazione.

È stato dimostrata, da diverse indagini, la possibilità di condizionare – attraverso il *design* organizzativo (Damanpour 1996; Angle, 2000) – l’attitudine del singolo all’innovazione, anche in quei contesti in cui assetti burocrati o altamente integrati possano essere un intralcio per la capacità creativa degli attori.

Catino (2012) riporta l’esempio del gruppo farmaceutico Sanofi Aventis che nel 2010, in seguito all’espansione esponenziale delle sue dimensioni organizzative, aveva visto diminuire drasticamente i tassi quantitativi e qualitativi dell’innovazione a causa di un eccesso di standardizzazione dei processi. La consapevolezza di tale patologia ha portato il management ad intervenire avviando un percorso di riorganizzazione - basato sia sulla ricerca, sia sulla struttura del business - creando un network tra la grande industria farmaceutica, dotata di risorse e di legittimazione nel mercato, e le piccole imprese biotech più flessibili e specializzate (*ibidem*). Questo esempio può essere emblematico per diversi motivi.

Per prima cosa, risulta sempre più evidente il mutamento epistemologico che riguarda la conoscenza in ambito organizzativo, che trova nella forma del *network* – riferito ad un catalogo di multiple organizzazioni – uno strumento in gran misura funzionale alla circolazione di idee.

Inoltre, lo status e la *legacy* di cui gode un’organizzazione in una rete di relazioni inter-organizzative possono essere rilevanti nella costituzione delle probabilità di successo di un tentativo d’innovazione (Catino, 2012).

Gli autori che fanno parte degli *Innovation studies* – inoltre - convergono su un’altra delle considerazioni che emergono guardando all’esempio sopra riportato: un eccesso di burocratizzazione nella struttura – quindi, di centralizzazione del *decision making* - si configura come un ostacolo all’innovazione, in quanto limitante rispetto al margine di manovra dei singoli attori organizzativi, e poiché impatta negativamente sia sulla creatività che sulla propensione all’innovazione degli stessi (Verzelli, 2020).

Una parte della letteratura riporta l’idea di indipendenza nel comportamento (Ekvall, 1996); Amabile (1988, p. 147) parla di “senso di controllo sul pro-

prio lavoro e sulla propria idea” e, successivamente, precisa di riferirsi all’elevata autonomia affidata agli attori nel poter organizzare il proprio lavoro quotidiano nonché al senso di appropriatezza sullo stesso e sulle proprie idee (Amabile et al., 1996).

Non ci si riferisce necessariamente all’autonomia relativa alla scelta e alla pianificazione di piani d’azione: obiettivi strategici ben specificati, infatti, spesso possono influire positivamente sulle capacità creative delle persone (Amabile, 1988). Il margine di manovra deve essere inteso come: lo spazio di autonomia di cui gli attori organizzativi hanno possibilità di disporre nell’interpretazione del ruolo che svolgono, all’interno della cornice di vincoli e opportunità, determinato dalle regole che ne disciplinano formalmente l’attività. (Crozier, Friedberg 1977; Verzelloni, 2020). Una cultura organizzativa che sostiene l’autonomia nel raggiungimento di determinati obiettivi – col presupposto che questi siano chiaramente comunicati ed esplicitati - avrà più probabilità di successo in termini di creatività ed innovazione rispetto ad un’organizzazione che si comporta in modo contrario. Ciò è dovuto anche al fatto che libertà ed autonomia agiscono in modo decisamente rilevante sulla motivazione intrinseca degli attori organizzativi, tanto che questi si sentano legittimati e sicuri nell’adottare nuove chiavi di lettura rispetto al ruolo che si trovano ad interpretare (Amabile, 1988; McLean, 2005). Nello sviluppo della stampante a getto d’inchiostro HP, i due scienziati John Vaught e Dave Donald erano riusciti a ritagliarsi uno straordinario spazio di manovra per esplorare le proprie idee sui meccanismi di espulsione dell’inchiostro su carta. L’entusiasmo nel perseguire i propri propositi non era gravato da un controllo dei supervisori troppo ingerente o invadente, né tantomeno da processi eccessivamente standardizzati: la motivazione intrinseca, unita alla possibilità di attingere e servirsi di competenze sia interne che esterne all’azienda, ha contribuito a definire un incredibile successo commerciale. (McLean, 2005)

La letteratura, infatti, è concorde allo stesso modo nell’identificare il controllo come principale impedimento del processo di innovazione: potrebbe riguardare sia i processi decisionali che i flussi informativi, ma potrebbe esercitarsi - anche in modo meno evidente - attraverso un’esagerata enfasi sui sistemi

di ricompensa che agiscono direttamente sulla motivazione estrinseca (McLean, 2005).

La questione, tuttavia, non può essere trattata esclusivamente in questi termini: alcuni autori hanno dimostrato che, in specifici casi, un certo livello di formalizzazione e centralizzazione del processo decisionale, in ambienti stabili e prevedibili, rappresenta un requisito fondamentale al fine di aumentare la capacità d'implementazione d'innovazioni da parte di un'organizzazione (Kimberly, 1981). Nei sistemi a legame debole teorizzati da Weick (1976) – di cui parleremo approfonditamente nei capitoli successivi – lo sviluppo delle innovazioni è decisamente facilitato dall'alto grado di autodeterminazione di cui dispongono le unità organizzative che li compongono. Allo stesso tempo, però, queste innovazioni difficilmente si distribuiscono in modo omogeneo lungo tutte le unità che compongono il sistema.

In merito, una soluzione potrebbe essere idealmente raggiunta attraverso combinazione di legami deboli e rigidi, che potrebbero garantire, da un lato, l'autonomia degli attori e, dall'altro, riescano a stabilire un sistema di integrazione e coordinamento organizzativi efficace. (Zan, 2011; Verzelloni, 2020).

### *1.6 Il rapporto fra organizzazione, ambiente e innovazione*

Nell'ambito degli studi organizzativi, impegnati largamente nell'individuazione di fattori determinanti alla base delle scelte organizzative, è possibile individuare diverse prospettive che indagano la relazione che intercorre tra queste e l'ambiente organizzativo di riferimento.

Nonostante diverse teorie forniscano l'immagine dell'organizzazione come un sistema sostanzialmente chiuso, grazie ai contributi della scuola delle relazioni umane e della prospettiva culturalista di Schein (1990), è possibile notare il riconoscimento della presenza di alcuni fattori, diversi dalla struttura, anche nei modelli che non concentrano l'indagine sulla dimensione ambientale in sinergia con l'organizzazione.

Preso atto, dunque, che l'organizzazione debba essere considerata “aperta”

rispetto all'ambiente di riferimento, risulta fondamentale comprendere come si risolva questo rapporto. A riguardo, si possono riscontrare contributi molto distanti tra loro nella letteratura organizzativa.

L'approccio di Pfetter e Salancik (1978), ad esempio, si sofferma sui vincoli che il contesto di riferimento pone alle organizzazioni, le quali sono in una relazione di dipendenza con questo al fine di ottenere le risorse strumentali alla propria esistenza. La capacità dell'organizzazione di rispondere alle esigenze che vengono poste da quelle realtà che controllano le risorse vitali è, dunque, determinante per definirne il rapporto con l'ambiente. La relazione, per via di tale configurazione non equilibrata, sembra ricordare il concetto di potere espresso da Weber: come sostenuto da Bonazzi (2002), infatti, il rapporto è interessato da una significativa dimensione politica.

Tutto ciò porta alla creazione di un quadro di effettiva dipendenza dall'ambiente da parte dell'organizzazione che, quindi, non può semplicemente attenersi ad ogni vincolo per assicurarsi una sopravvivenza plausibile. In questo senso, sembra più opportuno tentare di "attivare" l'ambiente, ovvero cercare di governare quanto possibile le circostanze da cui si è influenzati.

Fondamentale citare - a questo punto - il pensiero di Karl Weick (1974) secondo cui l'organizzazione è un nome, un mito che viene erroneamente trasformato in sostanza. Per l'autore, portatore di un profondo soggettivismo, diventa centrale il concetto di *sensemaking* (1988): una costruzione di significato degli avvenimenti affrontati da ognuno. Parliamo di un processo sociale, seppur fondamentalmente legato alla dimensione identitaria, tanto che - infatti - l'oggetto di studio sono i processi cognitivi. Non esiste nulla al di fuori del senso dato dagli attori ai flussi di esperienza che li riguardano, tanto da far equivalere questo con l'organizzare. L'attenzione, infatti, è completamente focalizzata sul processo (*organizing*): l'organizzazione non può essere considerata come una entità formale che esiste indipendentemente dai membri che ne fanno parte ma, al contrario, viene costituita proprio da questi stessi attraverso la creazione di significati condivisi (Weick, 1995; Strati, 2004).

È possibile riscontrare l'apertura dell'organizzazione rispetto all'ambiente anche nel pensiero di Thompson, considerato uno dei padri fondatori della Teo-

ria delle contingenze. L'ambiente non preesiste - in questo caso - in maniera naturale al "sistema organizzazione", né tantomeno determina a priori le scelte che questa compirà: al contrario, è il risultato di processi di scelta continui, come tale soggetto a continue ridefinizioni. L'assunto di base di tali approcci è che le organizzazioni si muovano seguendo una logica adattiva, rispetto all'ambiente circostante, dei propri elementi costitutivi (Catino, 2012).

Con il concetto di "organizzazione senza mura" (Strati, 2004), la concezione di organizzazione considerata come un processo in continuo divenire (*organizing*) viene portata all'estremo. I compiti organizzativi che si hanno "travalicano" le mura organizzative e finiscono con l'occupare il tempo che non riguarda prettamente l'attività lavorativa. Strati (2004) riporta diversi esempi concreti, che riguardano tanto le effettive attività da svolgere quanto il piano della riflessività: le serate passate al telefono a parlare di lavoro, oppure le cene tra amici e colleghi in cui l'organizzare diventa il tema dominante dell'intera discussione (*ibidem*).

La crescente complessità che le organizzazioni si trovano ad affrontare rende inevitabile il superamento della tradizionale nozione di confini fissi, cioè vere e proprie barriere rispetto all'esterno. L'idea di un'entità facilmente individuabile non sembra più adatta a rappresentare il panorama organizzativo odierno. Processi di internazionalizzazione, decisioni di *outsourcing* e fusioni, programmi di *downsizing*, creazione di network collaborativi: sono solo alcuni - tra gli esempi più basilari - che possono far capire quanto ormai sia difficoltoso stabilire dove si trovi la linea di demarcazione che delimita un'organizzazione.

L'organizzazione senza mura non può essere stabilita a priori, ma può emergere solo dalla ricerca empirica (Strati, 2004) poiché in ogni specifico contesto può assumere configurazioni differenti. Viene utilizzato, infatti, il termine "mondo" per riferirsi a questi particolari assetti: cioè, organizzazioni effimere, cui si realizzano nella società attraverso pratiche comuni e diversificate (Strati, 2004). Oltre a queste, altri elementi costitutivi necessari per individuare empiricamente "*l'organizzare e il disorganizzare*" delle organizzazioni senza mura sono: i significati, le forme di iniziazione attraverso cui si sviluppa

senso di appartenenza, i riti di passaggio, le mitologie organizzative, le aggregazioni, le divisioni e le forme di potere (intese come esistenza di gerarchie interne e forme di controllo) (Strati,2004, p. 46).

Il concetto di organizzazione senza mura è considerato dallo stesso autore “*di per sé elusivo*” (Strati,2004, p. 46), soprattutto dal punto di vista empirico, ma può aiutare a far emergere organizzazioni spesso vissute senza averne cognizione perché non contenute nelle “*concrete walls*” di cui già Weick (1974, p. 358) parlava.

La rassegna teorica appena effettuata si pone come scopo quello di evidenziare come l’apertura delle organizzazioni all’ambiente di riferimento debba considerarsi uno dei fattori determinanti rispetto allo sviluppo di innovazioni.

La mobilità, le comunicazioni inter-organizzative, le alleanze strategiche tra organizzazioni mirate alla trasmissione e al mutuo scambio della conoscenza sono presupposti che - in molti casi - si sono dimostrati fondamentali per lo sviluppo di numerose innovazioni (Catino, 2012).

Nei dati del *Minnesota Innovation Survey* (MIS), guidato da Van de Ven, Angle e Poole (1989), l’efficacia dell’innovazione è risultata correlata sia alla frequenza di comunicazione all’interno dei gruppi di ricerca ( $r= 17, p 03$ ) che alla frequenza di comunicazione all’esterno dei gruppi ( $r=19, p 02$ ) (McLean, 2005, p. 233). La frequenza con cui avvengono confronti di punti di vista tra individui che appartengono a differenti ambiti è, dunque, di grande importanza nel favorire la generazione di idee creative.

### 1.7 Conclusioni preliminari

Una prima definizione di innovazione, che risulti completa rispetto alle riflessioni appena trattate, è quella fornita da Verzelloni nel volume “Paradossi dell’innovazione. I sistemi giustizia del Sud Europa” (2020, p. 57):

*“l’implementazione di un’idea o l’adozione di un comportamento, percepiti come innovativi da parte degli attori che operano in un determinato contesto organizzativo, a prescindere dal loro grado di diffusione e consolidamento nel*



*sistema.”*

La definizione appena riportata è utile a comprendere ed è capace di includere tutte le possibili forme di innovazione che possono svilupparsi in un contesto organizzativo.

Contempla, allo stesso tempo, l'introduzione di un'idea e l'adozione di un comportamento, in modo tale da evidenziare la componente eminentemente pratica dei processi di innovazione organizzativa, che risulta fortemente legata all'attività situata degli attori e al loro bagaglio di conoscenze e competenze specifiche (Verzelli 2020). Non viene considerato, inoltre, il grado di diffusione e consolidamento dell'innovazione all'interno del sistema: pone, piuttosto, l'accento sulla percezione che di essa hanno gli stessi attori organizzativi, in linea con il pensiero che sia impossibile stabilire il grado di oggettiva “novità” di un'innovazione. In questo senso, si presta in modo particolarmente efficace nell'indagare il settore della giustizia italiana che, come vedremo, è caratterizzato per definizione da un marcato localismo delle articolazioni territoriali che lo compongono.

L'innovazione è, dunque: *“qualcosa di tangibile e tendenzialmente riconoscibile, che è stato già realizzato, in modo più o meno consapevole in un determinato contesto di pratica”* (Verzelli, 2020).

Considerando i temi che l'elaborato di tesi intende affrontare occorre fare particolare attenzione, a questo punto, su quali siano le peculiarità dell'innovazione nel settore pubblico.

L'OECD nel 2002, innanzitutto, ha precisato:

*“(...) this sector should include all bodies, departments and establishments of government – central, state or provincial, district or county, municipal, town or village – that engage in a wide range of activities, such as: administration; defence and regulation of public order; health, education, cultural, recreational, and other social services; promotion of economic growth and welfare; and technological development. The legislature, the executive, departments, establishments and other bodies of government should be included, irrespective of their treatment in government accounts. Government-administered social security funds are also included”* (OECD 2002, p.63)

Nel 2008 Windrum ha proposto una tassonomia dell'innovazione nel settore pubblico, che prevedeva un'estensione concettuale importante rispetto al privato, utilizzata poi anche nell'*Innobarometer* 2010. In quest'ambito, la *product innovation* e *marketing innovation* sono sostituiti rispettivamente da *service innovation* e *communication innovation*, che meglio si adattano al contesto e agli intenti delle organizzazioni pubbliche.

<b>Private innovation</b>	<b>Public innovation</b>
Product innovation	Service innovation
Process innovation	Process innovation
Organisational innovation	Organisational innovation
Marketing innovation	Communication innovation

Tabella 1- Differenze riguardanti l'innovazione nel settore pubblico e nel settore privato (Preso da: Epsis, 2013).

*L'European Public Sector Innovation Scoreboard* del 2013 si rifà alla definizione utilizzata dall'*Innobarometer* del 2010 (EC,2010 cit. in EPSIS,2013 p.9):

*“An innovation is a new or significantly improved service, communication method, process or organisational method.”*

I metodi di comunicazione delle attività al pubblico, nuovi o significativamente migliorati, riguardano: modalità di promozione di un'organizzazione e dei suoi servizi; la commercializzazione rivolta, per la prima volta, alla vendita di un servizio; metodi per influenzare il comportamento tanto degli utenti, quanto dei cittadini e tutti gli altri soggetti coinvolti.

I secondi, ovvero i nuovi o significativamente migliorati processi o metodi organizzativi, possono invece comprendere: tipologie di pratiche sia per la fornitura di servizi che per l'interazione con gli utenti; modalità di consegna e logistica degli input di un'organizzazione; attività di supporto fondamentali come sistemi di manutenzione, contabilità e simili; la gestione del *management* completamente rivolta al miglioramento del sistema di gestione del lavoro,

all'assegnazione di responsabilità e alla definizione del *decision making*. (Epsis, 2013)

Dopo questo dovuto approfondimento e prima di arrivare alla conclusione di questo capitolo, è opportuno soffermarsi un attimo sulle traiettorie che interessano i processi d'innovazione organizzativa, tanto nel mondo delle organizzazioni pubbliche quanto in quelle delle organizzazioni private. La letteratura internazionale, in entrambi i casi, è solita distinguere tra (Verzelloni, 2020):

- innovazione *top down*;
- innovazione *bottom-up*.

La classificazione operata si riferisce soprattutto all'ambito e al livello organizzativo da cui deriva la promozione delle innovazioni: nel caso in cui sia il risultato di una scelta intrapresa dai vertici decisionali di un sistema organizzativo, il processo di implementazione seguirà una logica *top-down*. In questo caso, con riferimento al settore pubblico, si parla di: "*top-down innovation driven by political or ministerial decision*" (Epsis, 2013 p.12).

Nel secondo caso, l'innovazione si sviluppa – al contrario - a partire dalla base o dalle articolazioni "periferiche" del sistema stesso (Verzelloni, 2020).

I processi di innovazione possono avere origine e svilupparsi partendo da entrambi i livelli, senza che ne risultino modificate le probabilità di successo, ma le traiettorie contribuiscono nella definizione degli elementi costitutivi di questi interventi. Le innovazioni promosse dai centri decisionali riguardano più spesso il sistema nella sua totalità. Quelle attuate con un approccio *bottom-up*, al contrario, si traducono più frequentemente in innovazioni dal carattere progressivo e, essendo legate fortemente a necessità di *problem solving* di un determinato contesto, sono difficilmente trasferibili in altri ambienti. (Ec, 2013; Verzelloni, 2020).

Rispetto ai fini della trattazione, è interessante ricordare il ruolo dei cosiddetti "imprenditori di *policy*" (Kingdon, 1984). Si tratta di quei soggetti in grado di investire risorse e supportare processi di elaborazione di risposte innovative, sfruttando le cosiddette *policy windows* - che gli si aprono innanzi in un determinato periodo - riuscendo ad essere, in molti casi, rilevanti "agenti d'innovazione" (Walker, 1981).

## CAPITOLO 2

### INNOVARE NELLA GIUSTIZIA

#### *2.1 La giustizia come potere e come servizio*

La Costituzione affida alla magistratura la funzione giurisdizionale che, insieme alle funzioni legislativa ed esecutiva, costituisce i tre poteri essenziali dello Stato. L'art. 101, inoltre, prevede che la giustizia sia amministrata nel nome del popolo. Vengono, dunque, affermati insieme indipendenza della magistratura ed esercizio della giustizia in nome del popolo. Queste due prescrizioni risultano coerentemente combinate con la prima parte del dettato costituzionale: l'art.2 Cost., infatti, dispone che la Repubblica riconosca e garantisca i diritti inviolabili dell'uomo; all'art.3 co.2, inoltre, costringe l'apparato pubblico, in tutte le sue articolazioni, ad adoperarsi per impedire che le diseguaglianze impediscano lo sviluppo della persona. In questo modo, viene incontrovertibilmente fissato il punto per cui l'azione dei pubblici poteri sia funzionale alla piena valorizzazione dell'individuo<sup>13</sup>.

L'idea di una possibile valutazione della "qualità della giustizia" e la definizione delle misure per poter impattare su di essa, migliorando gli *standard* di erogazione del servizio, ha subito una progressiva evoluzione nel corso del tempo, portando alla ribalta nuovi modi di concepire e governare l'erogazione dei servizi giudiziari.

In un primo periodo, che termina negli anni Ottanta, il discorso era riferito al livello d'indipendenza della magistratura e, quindi, al rispetto delle garanzie istituzionali per la tutela dello stato di diritto e del giusto processo (Guarnieri, Piana, 2011; Sapi gnoli, 2009; Verzelli, 2020).

Un punto di svolta arriva negli anni Novanta, periodo in cui cominciano a consolidarsi due nuove interpretazioni del concetto di qualità della giustizia:

<sup>13</sup> Sul punto, cfr. "La giustizia come potere e come servizio" (Pizzolato e Satta, 2013)

- a. qualità del “prodotto”, intesa come qualità delle decisioni riferite alla sfera prettamente legata all’esercizio della funzione giudiziaria;
- b. qualità del “servizio”, rispetto alla capacità di fornire risposte adeguate alle istanze delle varie tipologie di utenza della giustizia (Fabri et al., 2003; Verzelloni, 2020).

La circolazione - anche nell’ambito degli studi inerenti all’organizzazione giudiziaria - delle teorie e degli approcci del *Total Quality management*, del *New Public Management* e dei relativi sviluppi (Fabri, 2000; Vecchi, 2018), ha contribuito in misura sostanziale a promuovere questa nuova prospettiva.

Alla luce di tale trasformazione la giustizia non viene considerata esclusivamente come espressione di uno dei tre poteri dello Stato, ma come un vero e proprio “servizio” pubblico (OECD, 2017) dal momento che contribuisce in maniera determinante a far sì che tutti i cittadini abbiano l’opportunità di godere di uguali diritti, condizioni e possibilità. Tutto questo ha un impatto notevole su una molteplicità di aspetti: aspettativa di vita, salute pubblica, benessere (PIL pro-capite), mortalità infantile, tasso di omicidi e così via.

Tutto ciò ha portato ad una “svolta manageriale” e, per molti versi, anche imprenditoriale: in questa cornice, le Corti – nonostante siano connotate da peculiarità irriducibili - sono chiamate a rendere “*accountable*” la propria attività, non solo rispetto all’osservanza delle norme processuali e ordinamentali (*legal accountability*), ma anche con riferimento ai livelli di erogazione delle *performance* giudiziarie (Fabri et al., 2003; Piana, Raniolo, 2015; Verzelloni, 2020).

È questa la cornice in cui il cosiddetto “*Innovative imperative*” – di cui abbiamo parlato nel Capitolo precedente - si fa strada anche nel settore della giustizia. L’innovazione si realizza, da questo punto di vista, con l’introduzione di idee o comportamenti innovativi, sia nel sistema giudiziario inteso in senso organico, sia nelle regole delle Corti a livello centrale e locale (Verzelloni, 2020).

È anzi proprio il livello locale che, come vedremo nei capitoli e nei paragrafi seguenti, risulta essere il principale protagonista nel processo di evoluzione del sistema giudiziario italiano.

Nel settore della giustizia, tuttavia, l'innovazione non è riducibile ad un'unica manifestazione: per questo motivo, appare opportuno allargare il campo d'osservazione, considerando tutte quelle innovazioni che agiscono non soltanto sull'organizzazione e sulle tecnologie, ma anche sul sistema di *governance* che interessa questo ambito (Verzelloni, 2020). In questo quadro, nel sistema giudiziario italiano, assume sempre più importanza il ruolo del territorio come “arena” di possibili relazioni interistituzionali. Gli uffici giudiziari per innovare necessitano di risorse – non solo economiche, ma soprattutto conoscitive e reputazionali – e per questo motivo cominciano ad esplorare l'ambiente di riferimento al fine di sviluppare “giochi cooperativi” con enti ed istituzioni del territorio.

Nei paragrafi successivi si proverà a fornire un quadro teorico che cominci a fare luce sulle possibili risposte alle domande di ricerca che si pone questo lavoro: qual è il ruolo dell'ambiente nello sviluppo di processi di innovazione nella giustizia italiana? Esistono attori, formalmente esterni, capaci di promuovere o sostenere la genesi e lo sviluppo di processi di innovazione?

## 2.2 *Il sistema giudiziario come LCS*

Le peculiarità che contraddistinguono l'attività dei sistemi di giustizia offrono diverse chiavi di lettura utili ad indagare le logiche alla base del funzionamento di queste particolari organizzazioni. Con riferimento al tema dell'innovazione organizzativa e alle considerazioni svolte in questa sede, appare maggiormente efficace concentrarsi su tutti quegli aspetti che caratterizzano l'effettiva erogazione del servizio giudiziario e che non sono riscontrabili con un semplice studio della struttura formale degli stessi.

Gran parte della letteratura di riferimento è concorde nell'identificare i sistemi giustizia come un tipico esempio di *loosely coupled system* (Orton, Weick, 1990; Zan, 2011; Verzelloni, 2020).

Il modello teorico in questione viene presentato per la prima volta nel 1976, con un articolo pubblicato da Karl E. Weick, dal titolo “*Educational Or-*

*ganizations as Loosely Coupled Systems*”, che presentava un’interpretazione delle organizzazioni scolastiche come sistemi a *legame debole*.

“*It might seem that the word coupling is synonymous with words like connection, link, or interdependence, yet each of these latter terms misses a crucial nuance. By loose coupling, the author intends to convey the image that coupled events are responsive, but that each event also preserves its own identity and some evidence of its physical or logical separateness.*” (Weick 1976, p. 3).

Il *loose coupling* o *legame debole* è, quindi, in grado di esercitare un certo condizionamento nei confronti delle articolazioni che compongono un sistema organizzativo, ma allo stesso tempo permette che le stesse possano godere di un ampio margine manovra nell’espletamento delle proprie funzioni (Zan, 2011).

A lungo le organizzazioni sono state studiate dalla letteratura specialista come fossero il risultato di processi di razionali, interessati da logiche d’azione prevedibili e consequenziali. L’idealtipo di burocrazia proposto da Weber, ad esempio, è il modello che sembra rispecchiare maggiormente le caratteristiche dei sistemi c.d. a *legame rigido*. Si tratta, cioè, di un’organizzazione in cui ogni mansione è disciplinata da norme deputate a garantire il più alto grado di formalizzazione, in cui vige un rigido sistema gerarchico ed è previsto il dovere d’obbedienza ai propri superiori in quanto espressione di un determinato ruolo e specifiche competenze (Bonazzi, 2002)

È importante chiarire che nella realtà dei fatti queste due tipologie di legame non si manifestano in misura escludente l’un l’altra. Entrambi i tipi di legame, infatti, possono essere considerati come forze capaci di determinare l’andamento dell’organizzazione: da un lato, il legame *rigido* (*tight coupling*) che conduce verso “il centro” e l’unità; dall’altro lato, invece, la forza centrifuga del legame *debole* (*loose coupling*) che riguarda l’autonomia e la non predicibilità dei risultati (Zan, 2011; Verzelloni, 2019).

Dal punto di vista strutturale, questi sistemi sono “*caratterizzati da una pluralità di unità organizzative, tendenzialmente con un alto grado di autonomia, a bassa interdipendenza tecnologica e/o gerarchica*” (Zan 2011, p. 34).

Secondo gli autori che hanno indagato questa particolare tipologia di sistemi, è possibile riscontrare sette caratteristiche comuni, interpretabili sia come potenzialità che, come disfunzioni (Weick, 1976 cit. in Zan 2011 p.95):

1. il LC consente di perdurare nel corso del tempo;
2. il LC può costituire un sensibile dispositivo di percezione;
3. un LC può rappresentare un sistema funzionale all'adattamento localistico;
4. un LC ha la capacità di detenere potenzialmente soluzioni e mutazioni in numero maggiore rispetto ad un TCS;
5. grazie al LC, l'eventuale cedimento di una porzione organizzativa non produce i propri effetti nei confronti delle altre;
6. il LC lascia – agli attori che operano nel sistema – maggiore spazio per l'autodeterminazione;
7. infine, un LCS dovrebbe essere poco costoso da gestire, in quanto il coordinamento delle persone richiede un certo investimento in termini di risorse sia temporali che economiche<sup>14</sup>.

I punti appena elencati si configurano come caratteristiche comportamentali dei sistemi a *legame debole* che, ai fini della trattazione, saranno guardate attraverso tre dimensioni principali: autodeterminazione degli attori, localismo e ridondanza (Zan, 2011).

#### A. *L'autodeterminazione degli attori nel sistema giudiziario*

L'autodeterminazione è diretta conseguenza delle caratteristiche strutturali dei sistemi a *legame debole*: cioè, un grado di autonomia tendenzialmente alto delle unità organizzative, unito ad una bassa interdipendenza tecnologica e gerarchica (Zan, 2011).

Prima di affrontare il discorso riguardante l'autodeterminazione degli atto-

<sup>14</sup> Questo punto è stato spesso criticato, soprattutto con riferimento ai problemi connessi alla razionale allocazione delle risorse in un LCS (Zan, 2006).



ri nel sistema giudiziario italiano, è opportuno precisare la differenza rispetto al concetto di indipendenza della magistratura, come sancito dalla Carta costituzionale all'art.104:

*“La magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere. [...]”*

In questo contesto, il giudice – prima ancora di essere colui che conosce, rappresenta e fa applicare la legge – è considerato in quanto unità organizzativa tendenzialmente autonoma.

Il magistrato, infatti, è un professionista: una figura dotata di una vasta gamma di conoscenze, acquisite attraverso un percorso di preparazione qualificante, funzionali allo svolgimento di un'attività eseguibile esclusivamente da un soggetto dotato di tali competenze cui viene assegnato un certo margine di discrezionalità nell'esercizio della propria attività (Guarnieri e Pederzoli 2002; Fabri 2006; Dallara et. al 2022).

Al di là del di quanto previsto dalla normativa, sono le stesse caratteristiche che contraddistinguono il lavoro del giudice – cioè, restituire un'interpretazione idonea della legge e fare in modo che questa venga applicata - a rendere necessario un certo margine di manovra nella gestione quotidiana delle proprie mansioni, giustificata ulteriormente alla luce della particolare preparazione e le competenze specializzate di cui dispone.

In virtù di quanto detto *“le prescrizioni di ruolo connesse a ciascuna unità organizzativa sono al contempo generali e minimali”* (Zan 2011, 96): cioè, vengono definiti esclusivamente obblighi e doveri minimi che, una volta soddisfatti, lasciano ampio margine di autodeterminazione nell'amministrazione del proprio lavoro.

Il discorso rimanda inevitabilmente a due concetti: indipendenza giudiziaria e *accountability*. Innanzitutto, l'indipendenza dei giudici è uno degli elementi che, insieme all'autonomia strutturale che li compete, contribuiscono a definire l'autodeterminazione di cui dispone la categoria e ha una fondamentale valenza per quanto riguarda le modalità con cui viene erogato il servizio giustizia.

Il secondo aspetto, strettamente collegato al primo, riguarda il dibattito

sull'*accountability* giudiziaria. Negli ultimi anni – nel tentativo di ricercare un punto di equilibrio – ne sono state proposte varie definizioni: gli autori più recenti guardano all'*accountability*, in ambito pubblico, come una specifica forma di relazione sociale (Bovens, 2005; Vecchi, 2018; Verzelloni, 2020).

Con riferimento all'ambito giudiziario, da una rassegna della letteratura di riferimento, è possibile distinguere cinque tipologie differenti (Verzelloni, 2020): *legal accountability*; *institutional accountability*; *professional accountability*; *societal accountability*; *managerial accountability*.

In questa prospettiva i giudici sono chiamati a rispondere socialmente non soltanto in termini di efficacia del diritto, ma anche (e soprattutto) dal punto di vista della qualità e dell'efficienza del servizio erogato dalle Corti di giustizia.

#### B. *Localismo del sistema giudiziario*

L'assenza di forti interdipendenze gerarchiche, nonché la significativa tendenza all'autodeterminazione delle unità organizzative di cui abbiamo appena discusso, determinano un marcato localismo che caratterizza i sistemi a *legame debole* e, quindi, i sistemi di giustizia.

Per localismo, in particolare, si intende “*la specifica configurazione degli assetti strutturali e comportamentali che assumono le unità organizzative del sistema, le quali non saranno mai identiche tra loro, a parità di etichettatura, denominazione e funzione*” (Zan 2011, p. 101).

Tale configurazione – che viene comunemente descritta come “a geometria variabile” o a “macchia di leopardo” (Verzelloni, 2020) – si riferisce ad un sistema di unità ed articolazioni organizzative, inquadrabili in un determinato sistema e contraddistinte da un alto grado di eterogeneità.

Nel settore della giustizia italiana, ad esempio, risulterebbe piuttosto complesso confrontare o tentare di sovrapporre l'attività e l'esperienza giudiziaria di più Tribunali, al di là della formale applicazione delle norme.

Il caso che sarà presentato nel prossimo capitolo avrà, tra gli altri intenti, quello di dimostrare che la possibilità di sfruttare spazi d'opportunità per innovare sia fortemente determinata dalla cornice degli attori che operano in un de-

terminato campo d'azione, senza che vi sia esperienza corrispondente nelle altre unità del sistema.

Tuttavia, l'elemento interessante è che le differenze, seppur facilmente riconoscibili, sono invece difficilmente ascrivibili a semplici dati di contesto. È giusto affermare che in tutti i sistemi organizzativi, le articolazioni sparse all'interno di un territorio, debbano fronteggiare differenti contingenze. Allo stesso modo, è da riconoscere l'esistenza di alcuni elementi che - nel caso dei sistemi *a legame debole* - fanno sì che le differenze di contesto possano avere un'influenza rilevante sulla difformità di *output* organizzativi. Questi elementi potrebbero essere individuati nella "comunità di pratica" e nel coordinamento (Zan, 2011):

Con "comunità di pratica" ci si riferisce a quel complesso di "*relazioni idiosincratiche che si creano sul luogo di lavoro, non solo tra colleghi, ma tra tutti coloro che professionalmente interagiscono a vario titolo con le diverse unità organizzative, nonché le abitudini che si sono consolidate nel tempo*" (Zan, 2011, p. 102). A lungo andare, il consolidarsi di queste relazioni genera l'attivazione di pratiche condivise che - in misura più o meno maggiore - si discostano dall'applicazione prettamente formale delle norme o, quantomeno, la interpretano in misura significativa. Tutte le organizzazioni - infatti - sono da considerarsi come "sistemi di prassi comportamentali" molto più che di regole e procedure formali (Crozier, Friedberg, 1977). Ciò, tuttavia, non ha valenza degenerativa: il più delle volte, anzi, la prassi si configura come una strategia adattiva volta a consentire all'organizzazione l'elaborazione di specifiche soluzioni di *problem solving* in risposta alle diverse contingenze ambientali, che la norma non è in grado di prevedere né di governare in tempo reale<sup>15</sup>(Zan, 2011).

Per coordinamento si intende, invece, l'"*insieme delle attività e dei meccanismi svolti a garantire l'omogeneità delle prestazioni delle unità organizzative funzionalmente uguali e/o la consonanza delle interdipendenze sequenziali*

<sup>15</sup> Stefano Zan, nel libro "Le Organizzazioni complesse. Logiche d'azione dei sistemi a legame debole" riporta l'esempio dello sciopero bianco, che prevede una cieca e assoluta applicazione delle norme al fine di bloccare la macchina organizzativa.

*reciproche*” (Grandori, 1978, p. 69 cit. in Zan, 2011). Si tratta, dunque, di quello “strumento” che consente di ricondurre “a sistema” le diverse attività che si dispiegano, nei vari livelli dell’organizzazione. Il coordinamento del sistema di giustizia italiano è ritenuto inefficace sia a causa della debolezza delle interdipendenze gerarchiche e tecnologiche, sia perché sono proprio le caratteristiche strutturali e comportamentali di questi particolari assetti a rendere poco efficaci meccanismi di tale tipo (Zan, 2011). Tutto questo porta le unità organizzative, non dotate di un unico *modus operandi*, a propendere nel fornire soluzioni strettamente riferite al contesto locale in cui operano. Il sistema della giustizia italiana rappresenta, infatti, un esempio piuttosto esplicativo di tale disfunzione dal momento che non sono ravvisabili nell’ordinamento misure o istanze formali rivolte a governare questa situazione. L’interesse circa l’attività delle Corti di cui discuteremo nella parte sperimentale della trattazione, nasce proprio dall’individuazione, in questa specifica realtà, di prassi condivise consolidate a tal punto da essere in grado di impattare significativamente sui livelli di coordinamento del distretto di riferimento.

### C. *La ridondanza del sistema giudiziario*

Per ridondanza si intende la presenza nell’organizzazione o in un sistema di più elementi – non necessari nello stesso momento - deputati a svolgere la medesima funzione, al fine di tutelare l’affidabilità complessiva del sistema, di fronte a turbamenti esterni (Landau, 1969; Catino, 2009).

Nel sistema giudiziario, tuttavia, questo elemento non è il risultato di una specifica pianificazione per fronteggiare contingenze esogene: rappresenta, piuttosto, una condizione pervasiva e non programmata (Zan, 2011), determinata dalla risposta marcatamente localistica che le diverse articolazioni del sistema tendono ad attuare.

I numerosi protocolli d’intesa stipulati tra uffici giudiziari e Ordini degli avvocati – inerenti, ad esempio, alla gestione delle udienze durante la situazione emergenziale e che riprenderemo in seguito - rappresentano un esempio emblematico di questa condizione, dal momento che non risulta possibile ri-

scontrare soluzioni replicate in modo uniforme lungo tutto il territorio nazionale o che presentino il medesimo contenuto.

La rassegna teorica affrontata in questo paragrafo riporta, in conclusione, ad una serie di riflessioni sull'innovazione nel sistema giustizia italiano.

In primo luogo, il fatto che il sistema giudiziario - in quanto LCS - sia strutturalmente condizionato da gradi elevati di autodeterminazione dei singoli attori organizzativi, ha dirette ripercussioni sulla capacità degli stessi di propendere verso risvolti innovativi.

Come esposto nel Capitolo I, il margine di manovra che gli attori hanno per interpretare il proprio ruolo all'interno dell'organizzazione è un fattore di fondamentale rilevanza. Nel quadro del sistema di vincoli e opportunità, determinato dalle regole che disciplinano formalmente l'attività giudiziaria, tutto ciò consente – infatti - agli attori organizzativi di esplorare oltre l'interpretazione più standardizzata del proprio ruolo, alla ricerca di soluzioni innovative e nuovi modi di praticare. Vedremo come, la normativa emergenziale, abbia determinato da un lato un allargamento del margine di manovra di alcuni operatori giudiziari, e dall'altro abbia condotto – in alcuni contesti – verso la ricerca di forme più efficaci di coordinamento.

Il localismo – inoltre - viene compreso inevitabilmente nel discorso, nel momento in cui possa consentire significativi processi di adattamento alle specifiche realtà locali. Al di là di tutte le disfunzioni e difformità che ciò potrebbe comportare rispetto ai processi riferiti alla singola organizzazione o al sistema nel complesso, le unità periferiche – capaci di adattamento contingente e apprendimento locale – risultano maggiormente propense ad innescare lo sviluppo di processi d'innovazione che seguono una traiettoria “*bottom up*”.

Infine, per quanto riguarda la ridondanza, è interessante notare che: se da un lato - a fronte di disfunzioni nella progettazione complessiva - comporta un'irrazionale allocazione delle risorse, dall'altro si vengono a creare i presupposti tali per cui tutte le intelligenze periferiche siano in grado di giungere a soluzioni di *problem solving* maggiormente allacciate alle necessità percepite nel contesto locale (Zan, 2011).

### 2.3 I “condomini di giustizia”

Nonostante molto spesso - rispetto all’organizzazione delle Corti – si possa concepire l’idea di un’attività piuttosto integrata tra componente professionale e amministrativa, la realtà degli Uffici giudiziari può portare a conclusioni differenti.

Come riportato precedentemente, il Tribunale è da considerarsi come una struttura organizzata che risulta decisamente differenziata, ma interessata da un livello d’integrazione piuttosto debole (Zan, 2003; Verzelloni, 2019). Una delle caratteristiche fondamentali dei sistemi *a legame debole* risiede proprio nella peculiare distanza rilevabile tra le varie articolazioni dell’organizzazione, che rispondono in modo non omogeneo alle contingenze che si trovano ad affrontare.

Alcuni autori hanno proposto, dunque, la metafora dei “condomini di giustizia” (Zan, 2003; Verzelloni, 2019), in cui ogni appartamento è separato da mura invalicabili e in cui ognuno si comporta nel modo che ritiene più congeniale alle proprie esigenze: allo stesso modo, in alcuni Tribunali, il catalogo delle attività è poco coerentemente ripartito tra “*micro-unità organizzative, ultra-specializzate che nessuno è in grado di dirigere nel suo insieme*” (Verzelloni 2019, p. 59). Ciò è dovuto al fatto che il processo si muove orizzontalmente lungo l’*iter* procedurale, mentre specifiche gerarchie di riferimento si occupano di gestire verticalmente le diverse figure professionali (ibidem): ovvero, non vi è presenza di effettivi meccanismi d’integrazione e mancano quelle figure che, a fronte della differenziazione tra le articolazioni del sistema giudiziario, siano in grado di riportare “a sistema” la totalità delle attività svolte.

Gli attori che si trovano ad operare in questi contesti appaiono distanti tra loro e si muovono – di fatto – seguendo traiettorie parallele orientate esclusivamente dagli schemi comportamentali delle comunità professionali da cui provengono (Verzelloni, 2019).

Rispetto al progetto che sarà presentato, questo discorso ha delle implica-

zioni rilevanti. Come vedremo, infatti, l’“abbattimento delle mura” (Strati, 2004) che dividono l’attività di coloro che operano all’interno di una Corte è un elemento fondamentale rispetto alla capacità di implementazione di soluzioni innovative che abbiano un peso effettivo rispetto al funzionamento del sistema giustizia.

#### *2.4 Il ruolo dell’avvocatura allo sviluppo di innovazioni nel sistema giudiziario*

Il ruolo dell’avvocatura all’interno del sistema giudiziario italiano è un tema ostico, che non si presta a semplici interpretazioni. L’esercizio della professione forense ha subito, infatti, diverse evoluzioni nel corso della nostra storia del nostro Paese, che hanno reso sempre più evidente il peso dell’operato di questa particolare categoria di professionisti nei confronti delle sorti e dell’andamento del settore della giustizia.

Gli avvocati attivi iscritti, nel 2022, a Cassa Forense risultano 241.830, circa quattro avvocati attivi ogni 1000 abitanti. Quasi la metà (45%) degli avvocati attivi esercita la professione nel Sud Italia, con Regioni<sup>16</sup> in cui la percentuale di avvocati sulla popolazione raggiunge picchi molto superiori alla media nazionale<sup>17</sup>.

Per quanto riguarda gli studi legali il quadro appare piuttosto frammentato, ma interessato da una generale prevalenza di micro-realtà. Già nel 1967, Prandstraller aveva indagato la questione - portando avanti un’analisi quantitativa, a livello nazionale, condotta su un campione rappresentativo<sup>18</sup> - mostrando come il 47,51% degli studi indagati fosse costi-

<sup>16</sup> Calabria, Campania, Puglia. (Censis, 2022)

<sup>17</sup> I dati presentati vengono da: Rapporto della Fondazione Censis 2022

<sup>18</sup> Si tratta in prevalenza di strutture inerenti all’ambito civile. Il campionamento è stato realizzato rispetto alle sedi di tribunale.

tuito dal solo titolare<sup>19</sup>. Nel 1983, i risultati di un'indagine svolta - in Lombardia - sui praticanti procuratori<sup>20</sup>, ha dimostrato la “persistenza dello studio tradizione monocratico”<sup>21</sup> (Pocar, 1983, p.40). Uno studio condotto da Petrone e Pessolano Filos (1992) ha restituito simili risultati, evidenziando una maggiore densità di studi con un solo titolare nel Sud del Paese<sup>22</sup>. In tempi più recenti, alcune analisi quantitative riportano come la crescente complessità ambientale e la conseguente differenziazione della domanda di servizi legali - che gli avvocati si sono trovati ad affrontare nel corso del tempo - abbia comportato un relativo aumento dei professionisti di riferimento all'interno degli studi legali italiani, seppur sia tutt'ora principalmente diffusa la formula organizzativa di studio individuale (Verzelli, 2012; C.O. Gruppo 2013a; Alacevich et. al, 2018; Censis, 2022).

#### 2.4.1 *Lo stato dell'avvocatura*

Il periodo di emergenza dovuto alla situazione pandemica ha determinato, soprattutto in una prima fase, la parziale interruzione dell'attività lavorativa dei professionisti forensi e, in generale, una diminuzione della domanda di giustizia proveniente dalla cittadinanza.

Questi due anni sono stati interessati da numerosi sconvolgimenti: ognuno di noi, così come le organizzazioni, si è visto costretto ad individuare nuove abitudini e ad adottare nuove strategie per rispondere alle contingenze quotidiane. Tuttavia, non sembra ancora essere arrivato il momento in cui sia possibile prevedere tutte le implicazioni che queste stesse soluzioni di adattamento

<sup>19</sup> Secondo i risultati del questionario, soltanto il 3,1% dei professionisti rispondenti si trovava all'interno di una struttura associata in situazione non paritetica.

<sup>20</sup> Figura abolita dalla legge 24 febbraio 1997, n. 27

<sup>21</sup> Secondo i risultati della ricerca, il 66,5% del campione operava in uno studio con un solo titolare.

<sup>22</sup> In base alle risposte del questionario, è stata individuata una distribuzione di studi monocratici pari a: il 51,8% al nord, il 49,5% al centro e il 67,5% al sud.



potrebbero produrre nel lungo termine.

La categoria professionale degli avvocati è indubbiamente in una fase di grande trasformazione, che i legali stessi sembrano voler indagare e osservare. Nel 2022, infatti, i rispondenti al rapporto Censis sull'avvocatura sono stati ben 30.000: il doppio rispetto al campione tipicamente considerato negli anni precedenti.

Per la prima volta, invece, cala il numero degli avvocati italiani, con un residuo finale fra iscrizioni e cancellazioni che risulta in negativo per 1.604 unità. (Censis, 2022). Le particolari circostanze di questi anni hanno sicuramente influenzato questa oscillazione - considerando anche le numerose opportunità di assunzione offerte dalla Pubblica Amministrazione nell'ambito dell'Ufficio per il processo. Non si può, altresì, negare la forte preoccupazione e la percezione d'incertezza sul futuro che caratterizza la situazione di tutti i liberi professionisti, di fronte alla crisi economica e sociale generata dall'emergenza sanitaria.

È proprio rispetto a questo punto che gli organismi forensi stanno cercando di orientare la propria azione, con l'obiettivo di scongiurare un massiccio abbandono della professione negli anni a seguire.

È interessante notare che tra i principali fattori di rischio per i redditi dei futuri avvocati siano state individuate eccessiva burocratizzazione e lunghezza irragionevole dei processi. Il famoso luogo comune "causa che pende, causa che rende" viene in questo senso demistificato in virtù di una declinazione diversa del ruolo dell'avvocato. Per l'87,2% del campione Censis, infatti, la trattazione scritta delle udienze civili dovrebbe diventare la modalità tipica di risoluzione delle controversie, in modo tale da ridurre e semplificare notevolmente l'andamento delle pratiche (Censis, 2022).

Allo stesso modo, anche la percezione che l'avvocato ha di sé stesso come professionista sta cambiando: il 42,2% reputa prioritaria la possibilità di offrire una pluralità di servizi, seppure nell'ambito di realtà organizzative multidisciplinari e specialistiche, senza trascurare o annullare il rapporto fiduciario (Censis, 2022). In generale, fra le imprese, gli enti e le organizzazioni di rappresentanza è piuttosto diffusa la consapevolezza che una crescente complessità accompagnerà inevitabilmente l'attività autonoma futura. Per affrontare questa

nuova e articolata realtà le istituzioni forensi sembrano spingere verso la creazione di studi associati e reti di attori con competenze trasversali, che siano capaci di garantire al cliente una trattazione specialistica di tipo verticale o di rilevanza settoriale.

In conclusione, si può affermare che avvocatura si trovi – insieme al resto della società – in una sorta di limbo in cui cercare da un lato di preservare i risultati raggiunti e dall’altro tentare, attraverso manovre di uscita, di elaborare nuovi percorsi che possano garantire maggiore stabilità (Censis, 2022).

Nei paragrafi e nei capitoli successivi della seguente trattazione, vedremo come alcuni soggetti siano riusciti ad interpretare proattivamente i limiti dovuti alla situazione di difficoltà, introducendo innovazioni che hanno coinvolto l’intero sistema giudiziario di riferimento.

#### 2.4.2 *Il tasso di litigiosità del sistema giudiziario italiano*

Esistono diversi studi, in campo economico, che dimostrano la presenza di una correlazione tra il numero degli avvocati italiani e il tasso di litigiosità, ovvero, fra il sistema tariffario che disciplina e regola gli onorari e i tempi in cui si sostanziano i vari procedimenti giudiziari. Si tratta di una sorta di incentivo di comportamento generale, legato al sistema tariffario e ai regimi di concorrenza, che indurrebbe in qualche modo gli avvocati a prolungare i tempi processuali (Verzelloni, 2015).

Come sostenuto da Marchesi (2012):

*“La formula che dagli anni Trenta ha determinato per legge gli onorari degli avvocati (parcella strettamente legata al numero di attività svolte nell’ambito del processo e pertanto alla lunghezza della causa) produce incentivi di comportamento distorti, che concorrono all’allungamento dei tempi dei processi. Con questo tipo di formula, tanto più l’avvocato è abile e riesce a ridurre al minimo le procedure per risolvere la contestata, tanto meno viene pagato. L’incentivo di comportamento generale è dunque quello di complicare la dinamica delle contese, o quanto meno non è quello di*

*semplificarle.”*

Di conseguenza, una causa di modesta importanza viene gestita, in termini di risorse e di quantità di lavoro prodotto, alla stregua di procedimenti che contemplano interessi delle parti piuttosto ingenti.

Appare interessante ricordare, a questo punto, i risultati ottenuti da un'indagine pubblicata, nel 2010, dalla Banca d'Italia: il numero degli iscritti alle facoltà di giurisprudenza, con riferimento alla dimensione provinciale, può determinare un sensibile aumento del tasso di litigiosità e del numero di cause presentate<sup>23</sup> in queste circoscrizioni.

La Commissione europea per l'efficacia della giustizia (la "CEPEJ") ha pubblicato, a fine 2020, i risultati delle proprie rilevazioni: queste hanno mostrato che, nel nostro Paese, una causa civile dura in media da sei a sette anni nei suoi due gradi di giudizio di merito e nel grado di giudizio di legittimità<sup>24</sup>. Un ambito particolarmente problematico, inoltre, è costituito dalla Cassazione, interessata ogni anno da un numero di procedimenti e da una durata degli stessi che risulta nettamente superiore alla media europea.

I recenti interventi legislativi, congiuntamente ad un aumento delle risorse disponibili nel settore della giustizia, dovrebbero condurre – secondo i punti strategici previsti dal PNRR – allo smaltimento del 90% degli arretrati<sup>25</sup> e ad un restringimento dei tempi del 40%, entro il primo semestre del 2026. Questo obiettivo è perseguito ulteriormente per mezzo della creazione di un Testo unico in materia di procedure stragiudiziali e, in generale, attraverso la promozione delle modalità alternative di risoluzione delle controversie (ADR).

Pur comprendendo la potenzialità esplicativa degli studi che hanno condotto a tali conclusioni riguardo la litigiosità, appare – tuttavia – oppor-

<sup>23</sup> L'indagine "Le determinanti della litigiosità nei tribunali italiani", condotta da Amanda Carmignani e Silvia Giacomelli, si riferisce a dati del periodo 2000/2005.

<sup>24</sup> In Grecia la durata è di circa quattro anni e tre mesi, mentre in Francia e in Spagna corrisponde a circa tre anni e tre mesi (Rapporto CEPEJ, 2020).

<sup>25</sup> Al 2019.

tuno evitare la generalizzazione, cioè considerare l'avvocatura italiana come una categoria che svolge la propria attività lavorativa seguendo uno schema d'azione razionalmente e meccanicamente orientato da ragioni legate al regime degli onorari (Verzelloni, 2019). Si rischia, in questo modo, di giungere a risposte semplicistiche che, inevitabilmente, sono in grado di descrivere soltanto parzialmente il comportamento di questi particolari attori del sistema giustizia.

Nel quadro dei temi qui affrontati, infatti, oltre a discutere della quantità dei legali, appare più opportuno riflettere circa le effettive modalità con cui ciascuno di essi interpreta la propria attività professionale e sulle ricadute che ciò può avere in termini di propensione all'innovazione.

#### 2.4.3 *Una professione eterogenea*

Risulta opportuno, a questo punto della trattazione, interrogarsi e fermarsi un momento a riflettere su quali siano le caratteristiche che contraddistinguono nel nostro paese la categoria forense, al di là delle logiche legate al regime tariffario. In Italia, è possibile notare un certo grado di eterogeneità rispetto al modo che ogni legale ha di interpretare la propria attività e il proprio ruolo all'interno del sistema giustizia. Molto spesso, anzi, la distanza tra i diversi *modus operandi* è tale da far apparire gli stessi in netto contrasto tra loro.

Se si sposta, poi, l'attenzione dal singolo legale allo studio in cui molti di essi si trovano ad operare, è possibile notare che l'organizzazione di ognuno di essi sia fondata su idee organizzative piuttosto differenti l'una dall'altra. Se, ad esempio, si considera il pensiero di Normann (1977) - non soltanto in riferimento alle imprese, ma a tutte alle organizzazioni - la configurazione degli studi legali potrebbe essere letta come il frutto di diverse combinazioni di mercato, prodotto e struttura. Tutte le organizzazioni, infatti, si avvalgono - a seconda delle proprie peculiarità - di una determinata "*business idea*": «*un sistema, un aggregato di elementi che forma uno*

*schema complesso [...] espressione di condizioni concrete esistenti nell'impresa, che descrive il suo modo effettivo di funzionare o, come viene a volte detto piuttosto irrispettosamente, il suo modo di far denaro»* (Normann, 1979, p. 52).

Dallo studio qualitativo condotto da Luca Verzelloni (2015) su tre studi legali, che si occupano di lavoro nell'ambito della giustizia civile, appare evidente come la differente risposta alle domande considerate da questo modello (*Per chi? Cosa? Come?*) – unitamente alle scelte di condotta durante le udienze - abbia effetti sull'attività degli uffici giudiziari, specialmente in termini di quantità e tipologia di contenzioso che viene iscritto a ruolo. Questi effetti, tuttavia, possono riferirsi anche a diversi altri aspetti come: la propensione alla ricerca di soluzioni conciliative, le modalità di redazione degli atti processuali (struttura, forma, lunghezza, allegati), l'utilizzo delle tecnologie, la predisposizione all'innovazione, la promozione d'iniziativa mirate miglioramento del servizio giudiziario in generale, ecc. (ibidem).

Il riconoscimento della presenza di un qualche tipo di correlazione fra logiche d'azione, comportamenti pragmatici, scelte di routine degli avvocati e funzionamento delle Corti di giustizia non è tuttavia da considerarsi come un tentativo di affidare l'esclusiva responsabilità dell'andamento del servizio giudiziario a questa particolare categoria professionale: rappresenta, piuttosto, un'occasione per evidenziare l'effettivo ruolo che l'avvocatura ricopre nel sistema della giustizia italiana, non soltanto in termini di cause iscritte a ruolo. Tutto questo ragionamento, inoltre, aggiunge un ulteriore tassello al discorso che riguarda il rapporto tra organizzazione, ambiente ed innovazione e che sarà ulteriormente sviluppato nel corso dei successivi paragrafi.

#### *2.4.4. L'importanza del confronto*

Lo studio delle condotte tenute dai legali durante le udienze fa emer-

gere l'importanza del rispetto di una sorta di "galateo" fra le parti e, più in generale, la necessità di promuovere una "cultura del confronto" tra i diversi operatori coinvolti in un processo giudiziario (Verzelloni, 2015).

Il confronto tra queste due tipologie di soggetti che operano nel settore della giustizia può rappresentare la via principale, attraverso cui superare la tendenza "condominiale" che contraddistingue l'attività degli uffici giudiziari, in cui gli attori "monadi" sembrano muoversi all'interno di compartimenti stagni, senza considerare vincoli ed esigenze di chi insieme ad essi presta la sua opera nello stesso contesto.

Gli Osservatori sulla giustizia rappresentano in proposito un esempio emblematico rispetto al tentativo di creazione di prassi e processi di apprendimento condivisi: si tratta di un tentativo "dal basso", di superare la frammentazione che costituisce e contraddistingue gli uffici giudiziari italiani creando "ponti tra le isole" (Verzelloni, 2015). Queste realtà sono aggregazioni nate spontaneamente, che si configurano – quindi – come particolari tipologie di "comunità di pratica". Lo scopo è, appunto, quello di favorire il confronto tra soggetti che sono coinvolti nella gestione del processo e di elaborare – nel quadro di un'arena di condivisione di conoscenze, al di fuori da ogni logica di appartenenza professionale – determinate scelte operative rivolte al miglioramento del funzionamento della giustizia.

Ancora una volta è opportuno far riferimento al concetto di "organizzazione senza mura" (Strati, 2004), di cui si è discusso nel Capitolo 1 e di cui torneremo a parlare con la presentazione del caso di studio di questa ricerca, e allargare lo sguardo per individuare quelle forme organizzative che vanno al di là della struttura formale.

Prendendo poi in considerazione, in particolare, l'attività degli Ordini degli avvocati, è possibile ancora una volta rilevare l'incredibile potenziale della professione forense rispetto alla tendenza innovatrice del sistema giustizia, che sia fondata sul reciproco scambio tra ruoli differenti. Semplicemente cercando su Google, ci si trova davanti ad una molteplicità di esempi di collaborazioni tra Ordini e uffici giudiziari nate negli ultimi anni. Constatata l'incapacità delle riforme processuali di eliminare la totalità

delle inefficienze e delle difficoltà del “centro” di promuovere e gestire processi di innovazione, si è andato affermando un nuovo “protagonismo” delle “periferie” del sistema giudiziario (Verzelloni, 2015, 2020).

La situazione di emergenza sanitaria e la conseguente necessità di elaborare soluzioni alternative nell'erogazione delle prestazioni giudiziarie, sembrano aver intensificato il ricorso a forme di *network* con soggetti “formalmente” esterni (Dallara et al. 2022)

Come vedremo alcuni Ordini forensi – non tutti e con grandi differenze territoriali – sono i più rilevanti interlocutori delle Corti tanto che, in alcuni distretti, sono diventati i principali sostenitori dei percorsi di sviluppo d'innovazione, non soltanto per quanto riguarda le risorse erogate, ma anche in termini di capacità progettuali a lungo termine e propensione a migliorare il funzionamento del servizio giudiziario (Verzelloni, 2015).

#### 2.4.5 Utenti e co-protagonisti

Nel panorama odierno non è, dunque, più possibile guardare all'esercizio della professione forense considerando soltanto la razionalità di tipo strumentale che persegue nell'attività di consulenza della propria parte: l'avvocato sarebbe da considerarsi come “una sorta di pre-giudice” che “anticiperebbe l'azione di questo sottoponendo la causa della parte ad un intenso controllo di correttezza” (La Torre, 2002, p. 55). La logica che orienta la sua azione sarebbe, in questo senso: “quella stessa che deve ispirare l'azione del giudice: l'universalizzabilità del criterio normativo e il buon funzionamento del sistema giuridico» (La Torre, 2002, p. 55)

Nell'avvocatura esiste, dunque, una sorta di “ambiguità di ruolo”, spesso riscontrata dagli stessi operatori: essi risultano al contempo “utenti” e “co-protagonisti” della giustizia (Verzelloni, 2015), nel momento in cui ci si riferisce ad essa in quanto servizio.

La funzione di intermediazione tra cittadini e istituzioni svolta dagli avvocati li porta, infatti, ad essere i maggiori fruitori delle prestazioni ero-

gati dagli uffici giudiziari. Questa categoria può essere considerata come una sorta di particolare utenza composta da professionisti che, in virtù del ruolo che occupano grazie alle competenze acquisite durante uno specifico percorso di studi, sono “qualificati” e in grado di valutare il rispetto di *standard* di correttezza nell’erogazione del servizio giudiziario e allo stesso tempo analizzare ed individuare opportunità di miglioramento plausibili.

Seguendo lo stesso ragionamento, gli avvocati non possono essere considerati come dei semplici *stakeholders* del sistema giudiziario, dal momento che si trovano a svolgere un ruolo decisamente non assimilabile a quello che ricoprono altri operatori del settore.

I legali, insieme ai magistrati, possono essere definiti “co-produttori” di giustizia, in quanto – nell’espletare la propria attività - codeterminano qualità ed efficienza del servizio erogato dai Tribunali (Verzelloni, 2015).

Questa categoria, infatti, ha la funzione di “selezionare” tra le istanze di giustizia provenienti dalla cittadinanza, quelle che appaiono maggiormente fondate e di scegliere quelle meritevoli di essere presentate innanzi alle Corti. Inoltre, proprio in virtù dell’attività professionale che esercitano, essi sono portati ad interessarsi e ad adoperarsi, in misura più o meno pragmatica, rispetto a tutto ciò che riguarda l’esercizio del servizio giudiziario.

Da anni, inoltre, è in corso un intenso dibattito circa il rafforzamento della categoria all’interno della Carta costituzionale. In particolare, l’idea maggiormente paventata è quella di inserire la figura dell’avvocato all’interno dell’art.111 Cost., che disciplina le regole del giusto processo: esplicitare, cioè, al co.2 dell’articolo che “*nel processo le parti sono assistite da uno o più avvocati*” e che solo “*in casi straordinari, tassativamente previsti dalla legge, è possibile prescindere dal patrocinio dell’avvocato, a condizione che non sia pregiudicata l’effettività della tutela giurisdizionale*”, specificando che “*l’avvocato esercita la propria attività professionale in posizione di libertà e di indipendenza, nel rispetto delle norme di deontologia forense*” (CNF).



In conclusione, possiamo affermare che il “co-protagonismo” degli avvocati nel sistema giustizia italiano non può essere ignorato. Comprenderlo, anzi, è fondamentale per assegnare a questa categoria il giusto grado di responsabilità nei confronti del miglioramento e dell’implementazione di innovazioni virtuose nel sistema di giustizia italiano. Nei capitoli successivi sarà analizzata – sulla base di un caso di studio – la capacità degli avvocati di farsi agenti d’innovazione e di coadiuvare il processo di adattamento all’ambiente esterno dell’organizzazione giustizia, soprattutto rispetto a cambiamenti profondi come l’introduzione di nuove forme di digitalizzazione.

#### *2.4.6 L’avvocatura all’interno dei Consigli giudiziari*

L’art.9 del decreto 25/2006, in attuazione della legge di riforma dell’ordinamento giudiziario<sup>26</sup>, ha previsto che una componente minoritaria dell’avvocatura venisse inclusa nei Consigli giudiziari. Questi si qualificano come organi di “autogoverno” della magistratura che, a livello locale, si occupano di affrontare decisioni organizzative ed esprimere pareri e valutazioni sulla progressione di carriera o altre evenienze della vita professionale di giudici e pubblici ministeri. L’apertura alla partecipazione dell’avvocatura ha rappresentato, quindi, un passo importante verso il riconoscimento di questa categoria nonostante le fosse negato il diritto di veto sulle valutazioni di professionalità dei magistrati.

Nel novembre 2009, il Consiglio Nazionale Forense ha redatto un “Libro bianco sull’effettiva partecipazione dell’avvocatura ai Consigli giudiziari” in cui veniva presentata l’esperienza maturata nel primo periodo di attuazione della legge. Nel 2011 – inoltre – è stato pubblicato un “Vademecum sui Consigli Giudiziari”, destinato ai Consigli degli Ordini degli avvocati e alla componente laica dei Consigli, modificato ed aggiornato nel 2012.

<sup>26</sup> Legge 150/2005.

La riforma della giustizia Cartabia, con i suoi numerosi interventi, guarda al ruolo dell'avvocato e attribuisce ad esso un maggior peso all'interno del sistema generale: i procedimenti – sia civili che penali – vengono snelliti, anche grazie all'introduzione permanente delle innovazioni telematiche cui si è fatto ricorso per la gestione del rito, durante l'emergenza epidemiologica da Covid-19; il diritto alla difesa e il ricorso ad ADR vengono rafforzati.

Tra le numerose misure adottate e/o in via di adozione, ce ne sono alcune che possono offrire un punto di vista interessante rispetto alle riflessioni proposte.

Viene previsto, ad esempio, il voto degli avvocati e dei professori universitari nei consigli giudiziari, anche per le valutazioni di professionalità dei magistrati. È stato, però, stabilito che il voto debba essere soltanto uno per l'intera categoria forense di riferimento e comunque soggetto a preventivo parere del Consiglio dell'Ordine del distretto. Il Csm – inoltre - dovrebbe identificare e trasmettere, ai COA riferiti, un elenco dei giudici sottoposti a valutazione per l'anno successivo, in modo tale da permettere la ricezione di eventuali note e comunicazioni.

Questa misura è stata considerata, in generale, come vessatoria da parte della componente togata e reputata fonte di forte pericolo rispetto alle garanzie d'indipendenza della magistratura<sup>27</sup>. Nel parere del 16 marzo 2022, si legge che il CSM valuta *«positivamente l'introduzione del cd. "diritto di tribuna", dei membri laici, nell'ambito delle valutazioni di professionalità, sottolineando come la previsione, delimitando il diritto alla sola partecipazione alla discussione, riduca le preoccupazioni connesse al fatto che un membro laico che continua a svolgere la professione forense nel distretto in cui opera il magistrato in valutazione, possa incidere sul sereno svolgimento della funzione giudiziaria»*.

Durante l'inaugurazione dell'anno giudiziario forense, la Presidente del CNF – accompagnata da diverse voci – ha invece espresso la convinzione che

<sup>27</sup> Sul punto, cfr.: "Per i magistrati, gli avvocati sono avversari anche fuori dal tribunale", Giulia Merlo, Domani editoriale, 25 marzo 2022.

nelle dichiarazioni dei magistrati siano ravvisabili alcuni pregiudizi rispetto alla categoria: tenendo conto – infatti - della previsione di votazione unitaria, sentito il Consiglio dell’Ordine, la valutazione sarebbe espressione dell’intera avvocatura del distretto e non soltanto di un singolo legale che potrebbe essere effettivamente plagiato da questioni personali.

Lungi dal voler entrare a fondo nelle questioni che riguardano l’autonomia e la terzietà del magistrato nell’esercizio della sua attività, è interessante osservare una certa chiusura della componente togata nei confronti dei membri laici.

In proposito, il vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura, durante la cerimonia sopra citata, ha dichiarato che il fatto che la categoria forense sia presente nelle articolazioni territoriali del sistema di autogoverno, “*in posizione non più soltanto simbolica*”, potrebbe rappresentare una prova dell’esistenza di uno stretto collegamento tra magistratura e avvocatura rispetto all’interesse del corretto funzionamento del sistema giustizia, nonché potenziare maggiormente l’azione già intrapresa sul fronte dell’organizzazione dell’ servizio giudiziario.

Le riflessioni appena affrontate non hanno in alcun modo l’intento di schierarsi da una parte o dall’altra rispetto alle convinzioni che interessano questo acceso dibattito. Sono, piuttosto, un ulteriore spunto di riflessione sui rapporti che intercorrono tra i diversi operatori del settore giustizia e della percezione che ognuno di essi ha del proprio ruolo, nel momento in cui si confronta con l’attività di altri attori che agiscono nello stesso campo.

## *2.5 Conclusioni preliminari*

Come abbiamo avuto modo di vedere nei precedenti paragrafi, nel panorama della giustizia italiana sono emerse – negli ultimi anni, ma soprattutto nel corso della situazione emergenziale - diverse nuove forme di *partnership* tra uffici giudiziari e altri soggetti, in particolare a livello locale: soprattutto con l’avvocatura, ma anche altri ordini professionali, comuni, province, Regioni, università, centri di ricerca, istituti bancari, ecc. (Verzelloni, 2015)

Tali forme di apertura al territorio rappresentano un potenziale sconvolgimento del modo stesso di concepire e gestire l'erogazione del servizio giudiziario, in grado di incidere rispetto alla tradizionale autoreferenzialità delle Corti.

Questa nuova tendenza ha consentito, infatti, l'introduzione di concetti e metodi riferiti solitamente al settore delle organizzazioni private come, ad esempio, valutazione delle *performance* e qualità del servizio erogato.

Come ripetuto più volte nei paragrafi e nei capitoli precedenti, la dimensione locale, costituisce un'importante arena di ricerca di soluzioni innovative da parte degli attori organizzativi. La definizione di queste connessioni rimanda, infatti, in modo piuttosto evidente al concetto di *accountability*: sembra emergere la volontà delle corti di legittimarsi nel proprio contesto di riferimento e, allo stesso tempo, di ottenere quelle risorse che il "centro" del sistema non è più in grado di distribuire, ma che rappresentano una fondamentale garanzia rispetto all'innovazione delle prestazioni del servizio giudiziario (Verzelloni, 2015). Il riferimento non riguarda esclusivamente risorse finanziarie o strumentali, che pur hanno un rilevante apporto nel discorso, ma anche (e soprattutto) conoscitive, progettuali e reputazionali.

Tra il 2011 e il 2013, nell'ambito della programmazione del Fondo sociale europeo riferito a quel periodo, è stato lanciato il progetto interregionale-transnazionale "*Diffusione di best practices*"<sup>28</sup> proprio con l'obiettivo di promuovere e rafforzare esperienze di confronto circa le possibilità di miglioramento del servizio giudiziario.

Nel corso degli anni queste collaborazioni hanno progressivamente assunto un carattere di stabilità più accentuato rispetto al passato, conducendo verso il consolidamento effettivo di *network* composti da soggetti provenienti da ambiti professionali differenti e interessati da rapporti basati su un alto grado di fiducia e mutuo riconoscimento.

Questi partenariati possono essere classificati seguendo tre modelli di riferimento (Verzelloni, 2015): patti, convenzioni, protocolli; tavoli di confronto

<sup>28</sup> Anche gli Uffici giudiziari di cui riferiremo nel Capitolo 3 hanno partecipato attivamente a questo progetto.

(temporanei e permanenti); fondazioni.

Il primo attore, guardando alla quantità di collaborazioni intraprese, risulta proprio l'avvocatura (DFP, 2014b; Dallara et. al, 2022). Gli Ordini degli avvocati rappresentano, infatti, l'interlocutore che più spesso si interfaccia con gli organi giudiziari. Come avremo modo di constatare nel prossimo capitolo, l'apporto dell'avvocatura non si realizza esclusivamente attraverso investimenti in termini economici e finanziari, a volte anche piuttosto ingenti, ma riguarda soprattutto uno slancio alla pianificazione strategica e allo sviluppo di percorsi di innovazione mirati al miglioramento del funzionamento della giustizia.

## CAPITOLO 3

### IL CASO: LO SVILUPPO DI UN'INNOVAZIONE PROMOSSA DALL'AVVOCATURA

#### *3.1 Presentazione della ricerca*

Questo capitolo presenta la parte sperimentale dell'elaborato, avente ad oggetto la ricerca sull'innovazione organizzativa all'interno del sistema giustizia, iniziata durante un tirocinio curriculare svolto presso una società di consulenza organizzativa che opera sul territorio nazionale, rivolgendosi soprattutto ad enti locali ed amministrazioni pubbliche.

Le informazioni e le considerazioni riportate di seguito rappresentano il tentativo di congiungere il *framework* teorico - elaborato nei capitoli precedenti - con osservazioni empiriche riferite all'ambiente organizzativo, le relazioni strategiche ed il ruolo degli attori che operano nel settore, al fine di formulare una risposta ai quesiti di ricerca che orientano questa trattazione.

Nel paragrafo 3.2 viene presentato il contesto d'azione all'interno del quale si inseriscono gli interventi verranno riportati; nel paragrafo 3.3 viene presentato il soggetto protagonista della ricerca, cioè l'Ordine degli avvocati di un grande centro nazionale; nel paragrafo 3.4 viene introdotto il progetto che sarà studiato, vengono analizzati i gruppi di lavoro e successivamente vengono raccontate le tre linee d'intervento che hanno contraddistinto il caso studiato; il paragrafo 3.5, infine, si occupa di elaborare delle brevi conclusioni preliminari.

#### *3.2 Il contesto di riferimento*

Nel periodo tra febbraio e marzo 2020, con l'aggravarsi della situazione legata al Covid19, anche la Pubblica Amministrazione si è vista costretta ad

elaborare e attivare modalità alternative di assolvimento delle proprie attività e di erogazione delle prestazioni, al fine di consentire il rispetto delle norme di sicurezza sanitaria.

Il confronto tra la necessità di garantire la tutela dei diritti del cittadino e le difficoltà legate all'urgenza di individuare nuove modalità di erogazione del servizio giudiziario, hanno condotto verso un significativo ripensamento dell'attività degli Uffici giudiziari (Dallara et. al 2022).

In un così particolare e delicato contesto, questa riorganizzazione cogente, si è avvalsa - più che in altri settori pubblici - del ricorso alla tecnologia e della capacità di elaborare nuove soluzioni: la presenza negli uffici, infatti, è alla base di gran parte delle attività che vengono svolte.

Di fatti, l'urgenza di non interrompere l'espletamento della funzione giudiziaria ha portato, dopo anni di discussioni sul tema, ad una rapida estensione da parte della normativa dell'obbligatorietà e delle sperimentazioni del Processo Telematico anche ad ambiti in cui gli atti erano sempre stati cartacei e non ancora digitalizzati.

Ai fini della tesi e - in particolare - della ricerca presentata in questo capitolo, il fenomeno dell'emergenza sanitaria costituisce un punto di partenza fondamentale per diverse ragioni:

- a) il progetto che verrà analizzato è stato pensato, progettato ed è iniziato durante il periodo pandemico;
- b) l'elevato livello di incertezza prodottosi ha coinvolto tutti gli attori che operano nel sistema giustizia italiano ed offre la possibilità di osservare le risposte che alcuni di essi hanno formulato e i metodi con cui lo hanno fatto;
- c) a due anni dall'inizio dei contagi la situazione non può più definirsi prettamente "emergenziale", ma dà l'opportunità di comprendere maggiormente la portata innovatrice di un'azione quando questa sia stata intrapresa non soltanto con un'ottica conservativa in un momento critico bensì con l'idea di sviluppo di processi e pratiche innovativi.

Con riferimento a quanto sarà riportato risulta cruciale attenzionare le

implicazioni di questo fenomeno, che possono avere una valenza a lungo termine in rapporto all'impatto sul sistema piuttosto che indagare le conseguenze riscontrabili nell'immediato.

La situazione d'emergenza che ha interessato l'ultimo periodo può essere definita una sorta di “*stress test*” (Dallara et. al,2022), che offre un punto di vista privilegiato per osservare una serie di aspetti riguardanti un sistema, solitamente “opaco” e autoreferenziale, come quello della giustizia italiana.

### 3.2.1 *Le misure intraprese dal Governo*

A fronte degli sconvolgimenti apportati dalla situazione pandemica, il Governo, sin dalla fine di febbraio 2020, ha declinato la propria azione normativa nell'ottica di adeguamento alle norme di sicurezza sanitaria.

Nella regolamentazione riferita all'attività giudiziaria, si possono individuare due tendenze differenti: in un primo momento, in cui la preoccupazione per l'innalzamento della curva dei contagi era molto forte, gli interventi sono stati orientati al mantenimento delle sole attività aventi carattere di necessità; in un secondo momento, interessato da una normalizzazione del quadro generale, il *focus* si è spostato verso una graduale ripresa di tutte le attività (Dallara et. Al. 2022).

La tabella che segue si propone di offrire un quadro di sintesi delle disposizioni che sembrano aver avuto maggior influenza rispetto al tema che si sta indagando e che sono ritenute particolarmente salienti nella costruzione del contesto in cui viene introdotto l'intervento d'innovazione discusso in questo capitolo. È opportuno, in proposito, precisare che: le disposizioni riportate riguardano esclusivamente il periodo durante il quale il progetto che verrà presentato è stato pensato e sperimentato; dei riferimenti normativi considerati, sono segnalati esclusivamente i contenuti ritenuti ulteriori rispetto a quanto precedentemente emanato e significativi per i temi trattati. L'obiettivo è ricostruire la cornice normativa entro la quale si inserisce l'azione degli attori con-



siderati.

<b>D. l. 8 marzo 2020, n. 11</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Sospensione di tutti i procedimenti non caratterizzati da necessità e urgenza, fino al 22 marzo 2020</li><li>- Estensione dell'obbligo di deposito e pagamento telematico a tutti gli atti del processo idonei al PCT</li><li>- Possibilità per i capi degli uffici giudiziari di adottare misure organizzative mirate a garantire la sicurezza sanitaria, sentiti Consigli dell'ordine degli avvocati e le autorità sanitarie regionali</li></ul>
<b>D. l. 17 marzo 2020, n. 18</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Proroga del regime di sospensione dei procedimenti fino al 15 aprile 2020</li></ul>
<b>Delibera plenaria CSM 26 marzo 2020</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Raccomandazioni alla stipula di protocolli d'intesa con i Consigli degli ordini degli avvocati locali</li></ul>
<b>D. l. 8 aprile 2020, n. 23</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Proroga del regime di sospensione dei procedimenti fino all'11 maggio 2020</li></ul>
<b>D. l. 30 aprile 2020, n.28</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Definizione del periodo di ripresa dell'attività giudiziaria tra il 12 maggio e il 31 luglio 2020</li></ul>
<b>D. l. 7 ottobre 2020, n. 125</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Proroga dello stato d'emergenza sanitaria sino al</li></ul>

	31 gennaio 2020
<b>L. 6 agosto 2021, n. 113</b>	- Proroga al 31 ottobre 2025 per l'applicazione integrale delle disposizioni, anche regolamentari, in materia di PCT ai procedimenti civili contenziosi, di volontaria giurisdizione e di espropriazione forzata introdotti dinanzi al Giudice di Pace

Tabella 2- Le misure normative messe in campo dal Governo nel corso del 2020/21

Le misure appena illustrate restituiscono un contesto di attività giudiziaria, in cui è possibile individuare una serie di implicazioni riferite al discorso sull'innovazione organizzativa del settore: *in primis*, si è fatto largo ricorso alle possibilità offerte dalla tecnologia<sup>29</sup>. La disposizione che, inoltre, appare maggiormente emblematica è quella che affida ai Capi degli Uffici giudiziari la possibilità di adottare misure organizzative straordinarie, considerando il parere dei i Consigli degli ordini degli avvocati e delle autorità sanitarie locali, per rispondere in modo operativo alla situazione emergenziale ed adottare risposte efficaci nel distretto di riferimento.

Assume, insomma, sempre più rilevanza la relazione proattiva e collaborativa di tutti gli attori coinvolti nell'andamento delle attività giudiziaria.

### 3.2.2 *Le attività di Cassa Forense a sostegno dell'avvocatura*

La Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense è l'ente previdenzia-

<sup>29</sup> I flussi di atti vengono governati prevalentemente tramite posta elettronica o con il ricorso al PCT, la cui applicazione è stata notevolmente estesa; si fa ricorso a collegamenti da

le italiano, presso cui devono essere obbligatoriamente assicurati tutti gli avvocati italiani iscritti agli Albi forensi. Ha la funzione di erogare agli avvocati e ai loro superstiti un trattamento previdenziale. Rientrano, inoltre, fra le funzioni della Cassa Forense l'erogazione di trattamenti assistenziali a favore degli iscritti e dei loro congiunti, nonché la gestione di forme di previdenza integrativa.

Cassa Forense ha subito negli anni diverse trasformazioni e per lungo tempo l'andamento generale dell'azione di cassa è stato rivolto alla sostenibilità finanziaria rispetto all'adattamento ai processi di cambiamento normativo in atto.

L'assistenza, in particolare, viene finanziata con un capitolo di spesa a parte. I grandi contribuenti, infatti, versano somme di poco superiori al trattamento pensionistico che gli viene corrisposto, accettando uno svantaggio ai fini della promozione di servizi per la comunità professionale.

Durante l'emergenza dovuta all'epidemia Covid19, l'attività della Cassa è stata fondamentale per far fronte all'alto grado di incertezza che ha investito le sorti dei liberi professionisti. Gli interventi messi in atto hanno riguardato sia l'erogazione di misure previdenziali che assistenziali, con l'obiettivo di: garantire la coesione interna della categoria; inibire il rischio di abbandono della professione; migliorare la condizione lavorativa degli iscritti; contribuire allo sviluppo e alla valorizzazione del ruolo dell'avvocato nel settore giudiziario e nella società (Censis, 2022).

Secondo il rapporto Censis 2022, il volume totale delle prestazioni assistenziali straordinarie erogate per il 2020 ammontano a un totale di oltre 40 milioni di euro. Al 31 marzo 2022, sono stati già liquidati circa 35 milioni pari all'86,5% del totale impegnato.

L'iniziativa d'interesse rispetto al progetto che verrà successivamente presentato, è stata realizzata in collaborazione con gli Ordini e consiste nell'assegnazione di contributi per il co-finanziamento di progetti con i Consi-

remoto (Microsoft Teams, Skype, etc.) o sistemi di videoconferenza per celebrare alcune tipologie di udienza.

gli dell'Ordine. L'intervento, approvato dal Comitato dei Delegati nella seduta del 12 giugno 2020, contempla lo stanziamento di 5 milioni di euro (il 12,4% sul totale) come promozione a progetti che gli Ordini Forensi vogliono mettere in campo per affrontare la situazione pandemica e per sostenere la ripresa dell'attività giudiziaria in conformità alle norme di sicurezza sanitaria<sup>30</sup>. La delibera adottata per l'attivazione della misura, inoltre, tiene in considerazione ed approva l'attivazione di un progetto di collaborazione già in corso in un Ordine degli avvocati rilevante sul piano nazionale.

Emergono, a riguardo, due considerazioni importanti. Innanzitutto, le misure adottate non sono rivolte esclusivamente alla conservazione e alla tutela della continuità professionale: il bando, al contrario, offre la possibilità di utilizzare i contributi corrisposti declinando l'assistenza nell'ottica dello sviluppo di nuovi processi e nuovi modi di esercitare la propria attività. In secondo luogo, gli Ordini degli avvocati – ed in particolare i Consigli al loro interno costituiti – sono coinvolti sin dall'inizio, con la promozione stessa dell'iniziativa. L'ente sembra percepire ed indurre, in un certo senso, la necessità di una comunicazione più efficace e di una collaborazione a più voci che possa arricchire il processo di costruzione delle risposte al periodo critico.

L'Ordine degli avvocati che sarà presentato nel prossimo paragrafo si muove tra le maglie di questa iniziativa, proponendo dei progetti che – come vedremo – erano già parzialmente in fase di sperimentazione grazie alla consolidata sinergia con gli Uffici giudiziari di riferimento.

### *3.3 I soggetti della ricerca: L'Ordine degli avvocati*

L'Ordine degli avvocati protagonista della ricerca che sarà presentata ha sede in un grande centro del centro Italia. Secondo il Rapporto Censis sull'avvocatura (2022), il numero degli avvocati dell'Ordine in questione iscrit-

<sup>30</sup> Sul punto, cfr. “Covid-19: gli interventi di Cassa Forense” (Proietti, 2020)

ti a Cassa forense ammonta a circa 4.400<sup>31</sup>, su un totale di 11.818 professionisti (iscritti a Cassa) appartenenti al distretto di riferimento. Può essere definito un Ordine di media grandezza, con meno di 5000 membri, considerando il rapporto con gli altri Ordini sul territorio nazionale.

Il Consiglio dell'Ordine – per il quadriennio 2019 -2022 - è composto dal Presidente dell'Ordine, un vicepresidente e diciannove consiglieri.

L'Ordine degli Avvocati per lo svolgimento della sua attività si avvale anche di Commissioni istituite al suo interno, composte da consiglieri e non consiglieri. Per il quadriennio 2019-2020 le Commissioni sono rivolte agli ambiti: informatica, accreditamento attività formative, affari e relazioni internazionali; consulenza amministrativista; ordinamento giudiziario.

È registrata, inoltre, la consulenza e la collaborazione con dodici specialisti che assistono l'Ordine in modo continuativo sotto diversi profili. Il Responsabile per la protezione dei dati e il Responsabile per il sito internet dell'Ordine sono stati, infatti, considerati nella progettazione del percorso d'innovazione che verrà illustrato in seguito.

La Segreteria dell'Ordine si avvale di tre dipendenti, assunti tutti da più di dieci anni (in media). All'interno della dotazione organica amministrativa è stato individuato un referente informatico.

La Responsabile della Segreteria lavora per l'Ordine da circa vent'anni, si occupa non solo di tutte le attività burocratiche e contabili, ma collabora attivamente nella realizzazione di progetti per il potenziamento dei servizi offerti all'Ordine agli iscritti. Grazie alle dimensioni più o meno ridotte dell'Ordine la segreteria intrattiene un rapporto fiduciario molto forte con gli avvocati del foro, tanto che questi ultimi si rivolgono ai dipendenti amministrativi quasi esclusivamente dandogli del tu e chiamandoli per nome. Durante il periodo di emergenza pandemica, gli uffici di segreteria sono rimasti sempre aperti continuando a svolgere tutte le attività possibili in presenza.

La sede dell'Ordine è situata nel Palazzo di giustizia all'interno del quale

<sup>31</sup> Secondo il Bilancio sull'attività del Consiglio del 2020, il numero preciso di iscritti all'Ordine è pari a 4.476 avvocati.

si trovano tutti gli uffici giudiziari, che precedentemente erano sparsi in giro per la città. In occasione dell'inaugurazione della struttura, avvenuta nel 2012, l'allora Presidente dell'Ordine scrisse una lettera di protesta indirizzata al Presidente della Corte d'Appello, al sindaco e al Ministro della giustizia in cui esprimeva rammarico per il fatto che il Consiglio aveva ricevuto l'invito a partecipare alla cerimonia, per vie brevi, in modo non ufficiale. L'aneddoto è chiaramente esplicativo del livello di consolidamento dell'Ordine a livello territoriale, nonché della percezione degli stessi legali di appartenere non solo ad un'organizzazione professionale ma ad una più complessa rete di attori e pratiche che compongono il mondo della giustizia italiana<sup>32</sup>. Alla fine, comunque, si trovò un compromesso e all'Ordine furono consegnati ufficialmente alcuni locali durante l'inaugurazione.

Questa storia, inoltre, offre anche uno spunto interessante per definire con più precisione gli stretti rapporti di collaborazione che legano l'Ordine con gli uffici giudiziari di riferimento. In una memoria depositata, sempre nel 2012, davanti alla V Commissione del CSM riferita alle operazioni di trasferimento del Tribunale nei nuovi locali, il Presidente della Corte d'Appello sottolineava la stretta collaborazione ed il grande contributo apportato dall'Ordine nell'elaborazione di un piano organizzativo efficace.

I rapporti tra l'Ordine, gli Uffici dell'Ordine e altri soggetti sono innumerevoli e già precedenti al 2012: sono individuabili, infatti, un massivo numero di partnership di diverso tipo, protocolli, convenzioni, tavoli di confronto.

In questa sede, si proverà a fornire una breve lista degli interventi consideranti maggiormente significativi rispetto al discorso affrontato.

Nel 2003, viene istituito l'Osservatorio sulla giustizia civile – già raccontato nel Capitolo 2 - e da subito si dimostra una delle realtà più strutturate sul ter-

<sup>32</sup> Nella lettera si legge: *“Noi Avvocati siamo, e non smetteremo mai di rivendicarlo, soggetti indispensabili della Giurisdizione e, per il rispetto che è dovuto alla funzione che la Costituzione ci assegna, non possiamo accettare di essere considerati ospiti del Palazzo di Giustizia che è anche la nostra casa.”* (Lettera del Presidente del Consiglio dell'Ordine indirizzata al Sindaco, al Presidente della Corte d'appello, al Ministro della giustizia 2012)

ritorio italiano, con la creazione nel tempo di 14 gruppi di lavoro paralleli: coordinamento, redazione, locazioni sostanziale, locazioni procedurale, mediazione e conciliazione, organizzazione e PCT, stage, spese di giustizia e tariffe, Trattato di Lisbona, giudici di pace, danno alla persona, diritto del lavoro, consulenza tecnica, persone e famiglia.

Nel 2004, è stato siglato il primo protocollo per le udienze nel settore civile che sarà modificato più volte e sarà poi seguito dagli altri settori.

Nel 2008, è stata stipulata una convenzione per la formazione e l'orientamento dei praticanti avvocati presso il tribunale.

Nel 2011 viene costituito lo Staff PCT, un gruppo di lavoro di natura mista, composto da magistrati, personale di cancelleria e da un delegato del locale Consiglio dell'Ordine degli Avvocati. Alla fine dell'anno successivo si contavano già più di 35.000 provvedimenti depositati dai giudici.

Nel 2013, inoltre, nasce un tavolo tecnico permanente tra il Tribunale ordinario e l'Ordine degli avvocati, per il confronto su tematiche di carattere organizzativo aventi il fine ultimo di garantire il buon funzionamento del sistema giustizia. Lo stesso anno, viene firmato un protocollo d'intesa tra l'Ordine degli avvocati e l'ufficio del Giudice di Pace, riguardante l'utilizzo dei sistemi informativi e per il miglioramento dei servizi agli iscritti.

Nel corso degli anni, insomma, le collaborazioni sono andate via crescendo, a volte potenziando i servizi esistenti e a volte producendo nuove modalità di accesso ai servizi in senso stretto.

Durante la situazione di emergenza sanitaria questa sinergia ha continuato a produrre i suoi effetti. Nel 2020, in sede di tavolo permanente è stato impostato un sistema per la prenotazione degli accessi all'UNEP. Nella Regione di cui fa parte l'Ordine, inoltre, il diritto ad ottenere il vaccino in via prioritaria rispetto ad altre categorie è stato riconosciuto anche agli avvocati: nel corso delle interlocuzioni istituzionali con i vertici regionali, infatti, la magistratura ha più volte sottolineato l'appartenenza di questi soggetti al complesso di operatori della giustizia.

È in questa consolidata rete di relazioni istituzionali, dunque, che viene pensato e generato il progetto di riferimento per la ricerca: come vedremo, in-

fatti, i rapporti già in essere, gli scambi informali di informazioni e la cooperazione rappresentano la condizione imprescindibile senza cui il progetto che verrà presentato non avrebbe mai visto la luce.

#### 3.4 *Il progetto “Servizi online per la continuità professionale”*

Come già anticipato nel paragrafo 3.2.2 numerose sono state le azioni messe in campo da Cassa Forense per far fronte alla situazione di disagio professionale causata dalla situazione pandemica.

Il progetto “Servizi online per la continuità professionale” viene presentato proprio nell’ambito della misura di co-finanziamento a supporto degli interventi che gli Ordini Forensi di tutta Italia intendano introdurre per affrontare l’emergenza sanitaria da Covid-19 e la ripartenza in sicurezza delle attività giudiziarie, come da delibera del Comitato dei delegati del 12 giugno 2020.

La richiesta di partecipazione al bando è stata inoltrata dall’Ordine degli avvocati il 30 dicembre 2020, a seguito di un’attenta interlocuzione con gli uffici giudiziari e la società di consulenza assunta per supportare lo sviluppo del progetto. L’iniziativa ha comportato un costo complessivo di 112.162,88 €: di questi, 88.640,80 € messi a disposizione dal bando di Cassa Forense e 23.522,08 erogati dall’Ordine degli avvocati che ha presentato la proposta. È da rilevare l’importante impegno in termini di risorse assunto dai soggetti coinvolti per lo sviluppo di progetti innovativi, nonostante il momento di particolare incertezza e criticità economica per tutta la nazione.

Il principale obiettivo del progetto è stato, appunto, quello di affrontare le ricadute dell’emergenza sanitaria da Covid19 realizzando interventi che favorissero la continuità operativa degli avvocati, tutelando i diritti dei propri assistiti e la salute dei colleghi. Si è proposto – inoltre - di rispondere alle difficoltà operative degli uffici giudiziari semplificando l’accesso ai loro servizi, sfruttando le potenzialità del digitale e introducendo soluzioni di servizio a distanza. Veniva mutuata, poi, l’idea di supportare sempre più i legali, potenziando i servizi informativi dell’Ordine e semplificandone l’accesso attraverso i canali



informatici. L'Ordine, insomma, ha interpretato la misura assistenziale adottando non solo un'ottica di *problem solving* delle contingenze esistenti nell'immediato, ma sviluppando una strategia sul lungo termine che andasse oltre la situazione di emergenza sanitaria.

Il progetto prevede operativamente tre linee d'intervento:

1. chiamata in udienza via Telegram, presso la Corte d'Appello, il Tribunale e l'Ufficio del Giudice di Pace;
2. servizi web dell'Ordine, con l'attivazione di una APP multiplatforma e il rifacimento del sito internet dell'Ordine degli Avvocati;
3. potenziamento dei servizi online dell'Ufficio del Giudice di Pace, con digitalizzazione dei fascicoli e riorganizzazione delle modalità di accesso e fruizione dei servizi.

I punti saranno raccontati e descritti nel dettaglio nel corso del capitolo, prima però – ai fini di una comprensione più profonda delle logiche d'azione che hanno interessato lo sviluppo degli interventi – è opportuno soffermarsi sulla composizione dei gruppi di lavoro e le peculiarità dei soggetti coinvolti.

### 3.4.1 *I gruppi di lavoro*

La Presidenza dell'Ordine ha presidiato e diretto l'andamento del progetto, realizzato operativamente da un apposito gruppo di lavoro, che collabora attivamente con i fornitori e la struttura dell'Ordine degli avvocati di Firenze. Al 30 aprile 2022 sono state tenute 24 riunioni di coordinamento di progetto, 11 riunioni tecniche, 3 giornate di workshop e lavoro di gruppo, per un totale di 420 ore<sup>33</sup>.

Il gruppo di progetto è stato composto da due avvocati Consiglieri dell'Ordine, la Responsabile della segreteria e il principale referente della società di consulenza.

<sup>33</sup> Nel progetto di bando presentato il 30 dicembre 2021, le ore di impegno previste per il personale dell'Ordine erano 288.

<b>RUOLO</b>	<b>DESCRIZIONE</b>
<b>Avv. Consigliere Ordine (A)</b>	- Componente Comitato delegati Cassa Nazionale Forense fino al 2018
<b>Avv. Consigliere Ordine (B)</b>	- Membro della Commissione informatica - Promotore di precedenti progetti di collaborazione tra l'Ordine e gli Uffici giudiziari
<b>Responsabile segreteria</b>	- Dipendente dell'Ordine degli avvocati da diversi anni; - Principale referente di tutti i servizi di segreteria; - Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e Trasparenza
<b>Consulente (A)</b>	- Consulente Senior; - Consolidata esperienza nel settore giustizia; - Collaboratore da diversi anni dell'Ordine e degli Uffici giudiziari

Tabella 3- Composizione del gruppo di progetto

Ai lavori hanno, inoltre, contribuito: tre consulenti organizzativi, tra cui un avvocato iscritto all'Ordine; un dipendente della segreteria; il Responsabile informatica della segreteria; un avvocato membro della Commissione informatica; il Responsabile per la privacy e la protezione dei dati dell'Ordine; un avvo-

cato consulente in affiancamento e formazione RPCT in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.

La vivace sinergia delle relazioni già esistenti tra i soggetti coinvolti costituisce le fondamenta del progetto e, per questo motivo, è rinvenibile nella composizione dei gruppi di lavoro. Oltre ai prolifici rapporti tra l'Ordine, i suoi membri e gli Uffici giudiziari occorre affiancare la consolidata collaborazione con la società di consulenza. Nel 2011, il Consulente (A) inizia la collaborazione con il Tribunale di riferimento nell'ambito del "Progetto di diffusione delle *Best practice* per gli uffici giudiziari italiani". Lo stesso anno, la società – su incarico della Corte d'Appello – avvia un percorso di progettazione dell'URP. Nel 2012, viene ad instaurarsi il rapporto – ancora in corso - con l'Ordine degli avvocati nell'ottica di affiancamento per lo sviluppo di nuovi servizi digitali.

La presenza nella *team* di consulenza organizzativa di un avvocato iscritto al Foro di riferimento è, inoltre, fondamentale sia per la conoscenza del contesto e dei soggetti coinvolti, ma soprattutto per la possibilità di comprendere dall'interno le necessità di una categoria rispetto alle azioni di cui si discute. Di conseguenza, rappresenta in molti casi anche un forte elemento di legittimazione dell'intervento della società sulla riorganizzazione e riprogettazione dei servizi del settore giustizia.

Come vedremo, tanti altri soggetti hanno partecipato attivamente allo sviluppo delle diverse linee d'intervento dell'iniziativa anche perché – parti di esse – rappresentano la continuazione di percorsi di progettazione avviati precedentemente alla situazione emergenziale.

La seguente immagine costituisce una fotografia dei punti d'azione del progetto e delle figure che hanno partecipato alla sperimentazione e allo sviluppo di ognuno di essi.

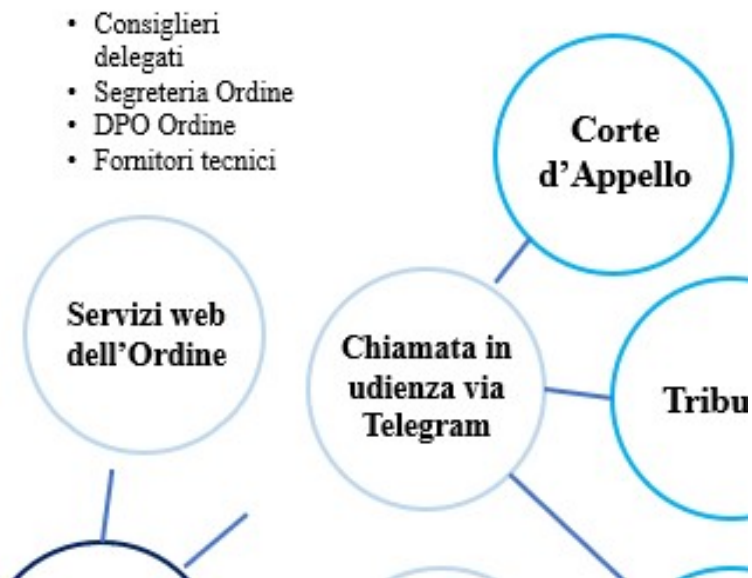


Figura 1- Composizione dei gruppi di lavoro

Si nota immediatamente il coinvolgimento di diverse tipologie di ruoli e figure di riferimento nell'ambito della giustizia. Accanto ai vertici decisionali, infatti, sono stati sin da subito coinvolti anche i responsabili delle strutture: i dipendenti della segreteria, per quanto riguarda l'Ordine; i referenti delle cancellerie, per quanto riguarda gli uffici giudiziari. Il progetto introdotto, infatti, richiede molto spesso modifiche sostanziali dell'attività giudiziaria che si ripercuotono su tutti gli attori che operano all'interno del contesto di riferimento. Prendere parte alle attività di progettazione, per i dipendenti amministrativi, rappresenta uno stimolo e un riconoscimento della propria ingerenza sul funzionamento dell'intero sistema. In questo modo, la fisiologica resistenza rispetto allo svolgimento di quanto va oltre le regolari e previste mansioni che competono al proprio ruolo, viene smussata grazie alla percezione di un agire collaborativo in vista di un risultato che potrebbe apportare benefici diffusi. Nei prossimi paragrafi saranno raccontate singolarmente le tre linee d'intervento sviluppate nell'ambito del progetto.

### 3.4.2 Linea d'intervento n.1: La chiamata in udienza tramite Telegram

Il primo intervento progettuale introdotto riguarda l'implementazione della chiamata in udienza tramite l'applicazione di messagistica istantanea Telegram. Questa soluzione consente all'avvocato di ricevere la comunicazione sul proprio ruolo d'udienza, con un giorno d'anticipo, sul proprio smartphone e di constatare in diretta l'andamento delle udienze in corso di trattazione. In questo modo, è possibile ridurre i tempi d'attesa fuori dalle aule ed evitare la formazione di assembramenti pericolosi per la salute pubblica. La gestione ordinaria della chiamata in udienza prevede, infatti, l'affissione dei ruoli fuori dalle aule in cui è tenuta l'udienza. Il servizio coinvolge, ad oggi, tre uffici giudiziari: Corte d'Appello, Tribunale e Giudice di pace.

L'idea di creare una chat per le comunicazioni dei ruoli d'udienza è nata ben prima della situazione emergenziale causata dal Covid-19 e precedentemente alla possibilità di co-finanziamento da parte di Cassa Forense. Il primo confronto sul tema è avvenuto nel novembre 2019, momento in cui è stato presentato il progetto al coordinatore delle cancellerie civili da parte dell'Ordine, con il particolare contributo dell'Avvocato Consigliere (B) in quanto membro della Commissione informatica. A gennaio 2020, si è unita al percorso di ideazione anche il Presidente della III Sezione civile della Corte d'Appello. Durante un *webinar*<sup>34</sup> tenutosi il 16 marzo 2021, avente come tema proprio questo intervento, lo stesso Presidente ha raccontato che - dopo un'udienza tenutasi agli inizi di marzo 2020 - l'Avvocato Consigliere (B) e il consulente (A) arrivarono in III sezione, forniti di un tablet, per presentare in via informale le potenzialità

<sup>34</sup> È interessante constatare che l'Ordine degli avvocati considerato dispone di un canale dedicato per la trasmissione di contenuti audiovisivi. Il canale prevede diverse tipologie di contenuti: registrazioni di convegni; comunicazioni d'interesse; dibattiti tra professionisti su questioni inerenti al settore giustizia. Lo stesso webinar citato è visionabile in streaming sul sito dedicato. Tutti ciò dimostra una grande volontà di comunicazione, interna ed esterna, da parte dell'Ordine.

del progetto pensato. Dopo questo episodio, venne fissato il primo incontro all'11 marzo 2020, per decidere dell'inizio della sperimentazione. L'idea di base era quella di rendere più efficiente l'organizzazione del tempo degli avvocati e di sottrarre le cancellerie dai disagi dovuti alle richieste d'informazione sui ruoli durante lo svolgimento di altre mansioni. A causa dei successivi repentini aumenti dei casi di Covid-19 e la conseguente situazione di emergenza sanitaria, l'incontro in questione non avvenne mai. È, tuttavia, possibile ancora una volta notare la radicata consapevolezza di trovarsi in un ambiente fertile al confronto da parte degli avvocati del Foro che, approfittando di momenti che esulano dall'attività lavorativa in senso stretto, propongono lo sviluppo di soluzioni innovative.

Tra giugno e luglio 2020, dopo il *lockdown* e le direttive ministeriali di ripresa delle attività giudiziarie<sup>35</sup>, viene istituito un Tavolo tecnico di confronto sull'inizio delle attività di sperimentazione che ha coinvolto ulteriori soggetti: solo l'attività preparatoria, è stata interessata da 87 incontri di progettazione. In questo contesto, ulteriore obiettivo dell'intervento consisteva nella possibilità di consentire il regolare svolgimento delle udienze in presenza, eliminando la possibilità di creazione di assembramenti rischiosi (e sanzionabili) fuori dalle aule: in questa cornice, a ottobre 2020, ha avuto agio l'emissione di un decreto da parte della Presidenza della Corte d'Appello che autorizzava l'inizio delle sperimentazioni. Dopo qualche mese<sup>36</sup>, l'iniziativa viene inserita tra le linee d'intervento del progetto "Servizi online per la comunità professionale" acquisendo maggiormente il carattere, non solo di strumento, ma di percorso a lungo termine per lo sviluppo di modalità alternative di gestione delle udienze. La legittimità dell'utilizzo di Telegram, infatti, poggia sull'affermazione che questo sia solo uno strumento ulteriore che non sostituisce in alcun modo lo svolgimento ordinario delle udienze, né tantomeno causa pregiudizio giudiziario nei confronti dell'avvocato che decida di non farne uso. La collaborazione tra Or-

<sup>35</sup> Cfr. Par. 3.1.2

<sup>36</sup> Il bando viene presentato a Cassa Forense da parte dell'Ordine, il 30 dicembre 2020. (Cfr. par. 3.4)

dine degli avvocati e uffici giudiziari si è sostanziata anche nel prestito dei supporti tecnologici funzionali allo svolgimento di questa tipologia di chiamata del ruolo d'udienza, cioè due *tablet* dotati di Sim per il collegamento a internet: in questo modo, viene eliminata la possibilità che lo strumento interferisca con la rete unica della giustizia e non necessità dell'installazione su postazioni ministeriali. Sulla base di queste premesse e degli esiti favorevoli della sperimentazione, l'11 gennaio 2021 è stato stipulato il primo Protocollo d'intesa, tra l'Ordine degli avvocati e la Corte d'Appello, per la gestione della chiamata in udienza tramite Telegram. Nel corso del 2021 sono stati, poi, avviati percorsi di stipula dei protocolli d'intesa per l'inizio della sperimentazione e l'implementazione negli altri uffici giudiziari coinvolti.

Dal punto di vista strettamente legato all'attività degli avvocati, l'utilizzo dell'applicativo Telegram si basa sulla possibilità di accedere ad un canale di comunicazione unidirezionale che fornisce informazioni sul ruolo d'udienza. I canali sono organizzati secondo una precisa logica: ognuno di essi fa riferimento all'Ufficio giudiziario, al luogo e alla sezione o al settore d'appartenenza. Per Corte d'Appello sono riferiti alle singole sezioni, mentre per Tribunale e Giudice di pace sono riportati i singoli magistrati che effettuano l'udienza. Esistono, inoltre, canali dedicati esclusivamente alla trasmissione di comunicazioni e notizie. Il giorno prima dell'udienza viene pubblicato il ruolo, all'interno del quale va verificato il numero progressivo associato al procedimento d'interesse. Viene indicata, inoltre, l'ubicazione dell'aula all'interno del Palazzo di Giustizia. Il giorno in cui si tiene l'udienza, vengono fornite informazioni in tempo reale su eventuali interruzioni e riprese dell'udienze.

Gli Uffici giudiziari presi in considerazione, però, prevedono modalità organizzative e di gestione delle udienze decisamente non uniformi. Telegram, tuttavia, è uno strumento che consente un ampio margine d'adattamento alle diverse situazioni. Nel settore penale, ad esempio, la durata delle udienze è interessata da una costante variazione dovuta alle particolari modalità di svolgi-

mento delle diverse fasi del processo<sup>37</sup>. Nonostante siano già diversi sistemi di scaglionamento progressivo dei ruoli d'udienza, l'utilizzo di un'applicazione di messaggistica istantanea consente di effettuare una previsione sul momento in cui avverrà la chiamata, basata sull'andamento delle udienze in tempo reale.

Dal punto di vista organizzativo, l'adozione della chiamata d'udienza tramite Telegram comporta un lavoro a monte da parte del personale di cancelleria e – in diversi casi – dei magistrati referenti. Innanzitutto, è necessaria la creazione di un modello di ruolo uniforme, dopo aver estratto dai sistemi informatizzati quelli riferiti ai singoli giudici. Successivamente, vengono anonimizzate le generalità delle parti in modo tale che compaia soltanto il numero della causa<sup>38</sup>. Magistrato e personale di cancelleria, in seguito, decidono quale sarà l'ordine di chiamata in base alle attività da svolgere. Durante lo svolgimento delle udienze l'assistente amministrativo – dove fosse presente – oppure lo stesso giudice, si occupano della gestione delle comunicazioni di chiamata. Si tratta di parziali modifiche all'abituale modalità di svolgimento delle attività, la cui pretendibilità – tuttavia – non è affatto scontata: come già detto nel precedente paragrafo, i numerosi momenti di incontro che interessano ogni fase dell'implementazione di questo percorso d'innovazione, sono fondamentali per assicurare la piena partecipazione di tutti i soggetti coinvolti.

Al 30 aprile 2022, sono stati creati 37 canali – tra giudizi e sezioni – i cui iscritti ammontano circa a 7000 utenti<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> L'udienza monocratica di smistamento in ambito dibattimentale, ad esempio, è dedicata: alla costituzione delle parti; alla soluzione di eventuali questioni preliminari; alla possibile scelta di riti alternativi al dibattimento nei processi a citazione diretta; al calendario dell'istruttoria dei processi che, invece, si svolgeranno con il rito ordinario. La durata di questa udienza può essere molto breve (ove limitata ad apertura dibattimento, ammissione delle prove e calendarizzazione), viceversa, può dilatarsi notevolmente nei casi in cui il giudice si trovi a dover decidere su questioni preliminari, formulate per la prima volta, o sulla richiesta di riti alternativi al dibattimento.

<sup>38</sup> Nella modalità di gestione ordinaria dell'udienza, le generalità delle parti sono anonimizzate – di solito - con una linea di pennarello apportata sui fogli affissi fuori dalle aule.

<sup>39</sup> Il servizio, infatti, non è utilizzato esclusivamente dagli avvocati del Foro di cui stiamo discutendo in questa trattazione: riferendosi ad un grande capoluogo di Regione gli uffici giu-



UFFICIO GIUDIZIARIO	TIPOLOGIA DI APPLICAZIONE
<b>Corte d'Appello</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- la soluzione è stata sperimentata nelle 4 sezioni civili;</li> <li>- è stato sottoscritto un protocollo di intesa;</li> <li>- il servizio è pienamente operativo alla I, II e III sezione civile</li> </ul>
<b>Tribunale Ordinario</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- la soluzione è stata sperimentata alla sezione GIP/GUP, alla I, II e III sezione dibattimentale, alla II sezione civile;</li> <li>- il servizio viene utilizzato sistematicamente per le udienze «sfratti» e nelle udienze «di smistamento»;</li> <li>- alcuni giudici utilizzano l'applicativo per ogni tipologia di udienza;</li> <li>- è in fase di stipula un protocollo di intesa per la gestione del servizio.</li> </ul>
<b>Giudice di Pace</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- la soluzione è stata sperimentata da tutti i giudici;</li> <li>- è in fase di stipula un protocollo di intesa per la gestione del servizio.</li> </ul>

Tabella 4 - Gli ambiti di applicazione della gestione della chiamata in udienza tramite Telegram

diziari sono frequentati da legali che provengono anche città differenti e a volte piuttosto distanti. Rispetto a questa tipologia d'utenza, anzi, è particolarmente ingente il beneficio in termini di previsione temporale della chiamata d'udienza.

L'intervento di gestione della chiamata d'udienza con Telegram, dunque, rappresenta il fiore all'occhiello del percorso d'innovazione intrapreso dall'Ordine degli avvocati, in collaborazione con gli uffici giudiziari e gli altri *stakeholder* che hanno partecipato al suo sviluppo. Il progetto, inoltre, costituisce motivo di un manifesto orgoglio da parte di coloro che ne sono stati direttamente coinvolti: l'iniziativa è stata spesso pubblicizzata e raccontata pubblicamente, sia attraverso la produzione di uno Spot illustrativo<sup>40</sup> sia nel corso di giornate dedicate appositamente alla sua presentazione ufficiale.

I presupposti e le fasi che hanno caratterizzato l'implementazione di questo servizio costituiscono, inoltre, una leva fondamentale per la creazione dell'ottica di sviluppo del processo d'innovazione del servizio giudiziario, che si è sostanziato con la presentazione del progetto di co-finanziamento "Servizi online per la continuità professionale dell'avvocatura". I risultati ottenuti con le prime sperimentazioni hanno dimostrato, sin da subito, la possibilità di sviluppare una collaborazione proficua nonostante i diversi ruoli professionali occupati.

#### 3.4.3. Linea d'intervento n.2: "I servizi web dell'Ordine degli Avvocati"

Il secondo intervento introdotto nell'ambito del progetto "Servizi *online* per la continuità professionale" riguarda la riorganizzazione ed il potenziamento dei servizi *web* dell'Ordine. Nell'ottica dello sviluppo di una serie di processi d'innovazione delle attività giudiziarie, era diventato fondamentale adeguare gli strumenti tecnologici a disposizione degli avvocati.

Il percorso operativo ha previsto l'assistenza, da parte della società di consulenza, alla *User experience design* del sito e dell'App dell'Ordine degli av-

<sup>40</sup> Lo spot è stato scritto e diretto dai consulenti organizzativi e vi hanno partecipato, come attori protagonisti, gli avvocati dei gruppi di lavoro membri della Commissione informatica dell'Ordine.

vocati. Il principale intento dell'iniziativa era, infatti, mettere a disposizione degli utenti dell'Ordine – in particolare degli avvocati iscritti – due servizi in grado di soddisfare tutte le necessità derivanti dalla digitalizzazione delle attività.

La principale fase di sviluppo dei servizi *web* è stata caratterizzata, infatti, da un'intensa attività di ricerca che ha riguardato tanto gli *stakeholder* interni, che quelli esterni all'Ordine. Al momento della presentazione del progetto, il sito *web* dell'Ordine rappresentava la principale modalità di accesso da parte degli avvocati alle comunicazioni e alla modulistica utili per la propria attività.

<p><b>Servizi informativi</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Info PCT</li> <li>- Info patrocinio a spese dello stato</li> <li>- Eventi formativi</li> <li>- Numeri utili</li> <li>- Link ad Istituzioni Forensi</li> <li>- Convenzioni: varie</li> <li>- Info piattaforme formazione e-learning</li> <li>- Info variazione dati anagrafici on-line</li> <li>- Info difesa d'ufficio</li> <li>- Info specializzazioni</li> <li>- Info CPO</li> <li>- Info eventi dell'ordine</li> <li>- Info riviste online</li> <li>- Info dispositivi di firma digitale</li> <li>- Link Uffici giudiziari</li> <li>- Info servizi gestionale servizi professionali</li> <li>- Info negoziazione assistita</li> <li>- Info praticantato</li> </ul>
<p><b>Prestazioni</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consultazione albo avvocati</li> <li>- Collegamento servizi UNEP</li> </ul>

	- Accesso a gestionali servizi professionali
<b>Modulistica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Iscrizione elenchi gratuito patrocinio</li> <li>- Iscrizioni, modifiche, cancellazioni Albo</li> <li>- Domanda inserimento elenchi difensori d'ufficio</li> <li>- Autorizzazione alle notifiche in proprio</li> <li>- Richiesta tesserino magnetico</li> <li>- Formazione permanente</li> <li>- Negoziazione assistita</li> </ul>

Tabella 5 - Elenco dei servizi disponibili sul sito dell'Ordine degli avvocati, prima del percorso di riorganizzazione dei contenuti.

Il servizio, la cui programmazione è affidata allo stesso professionista dal 2010, aveva subito l'ultima attività di riorganizzazione più o meno sostanziale nel 2016. La gestione quotidiana dei contenuti del sito e dei relativi aggiornamenti è sempre stata, invece, esclusiva attività dei dipendenti della segreteria. Nel corso dell'attività di progettazione, sono stati realizzati tre incontri laboratoriali con l'obiettivo di riuscire ad individuare le maggiori criticità e necessità percepite sia dall'utenza che dal personale amministrativo, in concertazione con i fornitori dei servizi tecnici.

La società di consulenza ha fornito una base su cui impostare le riflessioni sulle utilità, realizzando un'analisi comparativa dei siti e delle App di sei diversi Ordini degli avvocati - operanti in grandi centri del Paese – con riferimento alle “Linee guida di *design* per i servizi digitali della PA” di AgID<sup>41</sup>.

<b>Laboratorio I</b>	Presentazione risultati analisi comparativa e primo con-
----------------------	----------------------------------------------------------

<sup>41</sup> L'Agenzia per l'Italia digitale è una agenzia pubblica italiana. Le funzioni attribuitele dalla normativa sono mirate al perseguimento del massimo livello di innovazione digitale nella progettazione di processi operativi e strumenti comunicativi della pubblica amministrazione.

<b>(27 maggio 2021)</b>	fronto su architettura e servizi di sito e app.
<b>Laboratorio II (10 giugno 2021)</b>	Presentazione delle prime proposte di sviluppo (realizzate sulla base dei risultati emersi dal precedente confronto) e raccolta dei feedback a riguardo
<b>Laboratorio II (17 giugno 2021)</b>	Perfezionamento proposte sviluppo lavori

Tabella 6 - Il percorso delle attività di workshop

Le principali utilità rilevate nel corso di queste attività - per la maggior parte, mutate dal personale di segreteria e dagli avvocati della Commissione informatica - si basavano fondamentalmente sulla richiesta di semplificazione tanto della gestione, quanto dell'accesso ai servizi disponibili. Gli avvocati presenti nel gruppo di lavoro hanno lamentato, inoltre, la presenza eccessiva di contenuti – soprattutto rispetto alle notizie – a fronte di un'inadeguata categorizzazione degli stessi: la conseguenza diretta è un'eccessiva difficoltà percepita nella consultazione del sito, anche da parte degli utenti più informatizzati.

Dalla ricerca è emerso che, nella maggior parte dei casi, l'offerta dei siti degli Ordini si concentra sull'offerta di servizi informativi, mentre l'accesso diretto a prestazioni online è decisamente ridotto. Questo si traduce nella necessità, da parte degli avvocati, di effettuare l'accesso a molteplici portali per poter usufruire di servizi riguardanti l'attività forense o gli uffici giudiziari. Nel corso delle attività laboratoriali, infatti, è stata più volte denunciata la mancanza di un contenitore unico che potesse assicurare l'immediato uso delle prestazioni disponibili.

Per l'erogazione delle attività telematiche forensi, l'Ordine si affida ad un soggetto esterno che fornisce un gestionale di servizi per la professione. La so-

cietà in questione ha tra i suoi clienti 57 dei 139 Ordini degli Avvocati operanti sul territorio nazionale, il che la porta ad essere una delle strutture di riferimento rispetto alla fornitura di servizi riguardanti l'attività forense. Tutte le prestazioni vengono erogate su un'apposita piattaforma soggetta ad autenticazione: è necessario, quindi, aprire un collegamento apposito per accedere ad un'area esclusiva per i singoli avvocati.

Durante la fase di progettazione dell'App, questo aspetto ha costituito un problema. L'idea di partenza, infatti, era quella di creare un applicativo che potesse fungere da raccoglitore unico di tutte le utilità: "tutti i servizi per l'avvocato, nel palmo della sua mano", è stato lo slogan che ha animato questo intervento. Tuttavia, la società proprietaria del gestionale non si è resa disponibile all'elaborazione di tutti i codici di programmazione necessari, per il "trasferimento" dei servizi presenti sulla piattaforma direttamente sull'App, ma si è impegnata soltanto nella "traduzione" del servizio di accesso ed autenticazione all'area riservata che compete ciascun avvocato. Di conseguenza, per usufruire delle prestazioni in questione, resta necessario navigare su di una pagina *web* in un *browser* esterno all'applicazione. Un simile discorso è stato attuato per i servizi riferiti al Tribunale e agli uffici giudiziari.

Al di là delle questioni prettamente tecniche – che non competono il discorso che si sta trattando – questa dinamica porta ad una riflessione sui vincoli che possono interessare un processo d'innovazione. I vertici decisionali dell'Ordine – infatti - per venire meno a questo inconveniente avrebbero dovuto mettere in discussione l'intera organizzazione delle attività telematiche garantite ai propri iscritti, sottraendosi dal rapporto di collaborazione con la società in questione. Ciò avrebbe chiaramente comportato un dispiegamento enorme di risorse in termini economici, temporali e formativi. D'altro canto, la società proprietaria del gestionale non aveva alcun interesse a modificare la propria offerta, trovandosi in una posizione di evidente vantaggio rispetto al cliente. La conseguenza è stata la creazione di un'applicazione multipiattaforma basata sulla raccolta dei punti d'accesso a portali esterni su cui è possibile usufruire dei servizi.

Una dinamica molto simile è avvenuta con riferimento al sito, seppur in

termini molto meno incisivi. Come accennato precedentemente, infatti, l'Ordine si ha affida allo stesso programmatore da più di dieci anni. Questa figura ha sempre interloquito quasi esclusivamente con il personale di segreteria, con cui ha un rapporto di fiducia consolidato e che si è sempre affidato completamente alle sue linee d'indirizzo. Nel momento in cui la riorganizzazione del sito ha previsto, invece, l'intervento di altri soggetti con specifiche competenze sul tema, è emersa la fattibilità di una serie di possibilità di riorganizzazione del sito *web* dell'Ordine che erano sempre state tralasciate: anche in questo caso, ci troviamo di fronte ad una relazione asimmetrica.

Il percorso di progettazione di sito e App dell'Ordine degli avvocati ha avuto la durata di circa un anno ed ha visto svolgersi, oltre alle tre giornate di *workshop*, circa 15 riunioni con il gruppo di progetto e 4 riunioni di allineamento tecnico con il proprietario del gestionale giuridico. È importante, inoltre, considerare che il confronto tra i fornitori dei servizi tecnici (programmatore e sviluppatori App) e la società di consulenza avveniva quotidianamente: prima dell'approvazione della versione definitiva di entrambi, infatti, sono stati proposti quattro prototipi, che venivano attenzionati e ridiscussi in ogni singola sezione.

I risultati sono stati presentati durante la giornata di restituzione di quanto fatto insieme a Cassa Forense, avvenuta il 12 maggio 2022<sup>42</sup>. Il racconto, però, si è concentrato esclusivamente sulle funzionalità dell'app poiché ritenuto dagli stessi avvocati l'intervento dalla portata innovativa maggiore. Per quanto riguarda il sito, infatti, tutto il lavoro si è concretizzato in un'opera di riorganizzazione e ri-categorizzazione dei contenuti, al fine di renderli maggiormente fruibili e attinenti ai principi di accessibilità e trasparenza dettati da AgID.

L'App dell'Ordine degli avvocati – disponibile gratuitamente a chiunque abbia interesse nello scaricarla – è stata costruita in modo tale da permettere ai legali di trovare in un'unica fonte tutte le informazioni e le utilità necessarie per la propria attività e per quella degli uffici giudiziari.

<sup>42</sup> La registrazione dell'evento è pubblicata per intero sul sito della piattaforma di contenuti audiovisivi riferita all'Ordine.

Sezione	Tipologia di contenuto
<b>News</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nella parte inferiore della schermata principale sono pubblicate le più recenti comunicazioni del Consiglio dell'Ordine;</li> <li>- Possibilità di salvare le <i>news</i> di proprio interesse in un'apposita cartella</li> </ul>
<b>Telegram</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Possibilità di consultazione e accesso a tutti i canali disponibili</li> <li>- Possibilità di accesso diretto ai canali dei singoli ruoli d'udienza</li> </ul>
<b>Calendario</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apposita sezione all'interno dell'App;</li> <li>- Indicazione e descrizione degli eventi formativi disponibili per ciascuna data;</li> <li>- Possibilità di salvare nel calendario del proprio <i>smartphone</i> eventi d'interesse</li> </ul>
<b>Profilo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Possibilità di caricamento del tesserino dell'avvocato in forma-</li> </ul>



	to telematico in un'apposita sezione
<b>Utility "esterne"</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Collegamento diretto ai servizi offerti dal gestionale</li> <li>- Collegamento diretto ai servizi online degli uffici giudiziari</li> <li>- Collegamento diretto a servizi Giudice di pace</li> <li>- Collegamento diretto a servizi UNEP</li> <li>- Collegamento diretto a servizi Cassa</li> <li>- Collegamento a servizio di <i>help desk</i></li> </ul>
<b>Utility "interne"</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Accesso diretto a sportello e strumenti PCT</li> <li>- Possibilità di consultazione dei testi presenti nella Biblioteca dell'Ordine</li> <li>- Possibilità di consultazione dei Contatti utili</li> </ul>

Tabella 7 - I contenuti dell'App dell'Ordine degli Avvocati

Com'è possibile notare dalla tabella, l'idea iniziale è stata parzialmente conservata: gli utenti hanno, infatti, la possibilità di usufruire su uno strumento che risponde alle diverse necessità che essi stessi hanno rilevato durante la fase

di creazione dell'App. Grazie ad una serie di queste utilità, inoltre, i servizi online degli uffici giudiziari vengono valorizzati nell'ottica della promozione di una logica d'azione mirata all'efficienza e alla semplificazione delle attività lavorative. La portata innovativa di questo intervento risiede proprio nella volontà di creare non soltanto un semplice applicativo, ma uno strumento in grado di accompagnare gli utenti nel processo d'innovazione intrapreso.

#### *3.4.2 Linea d'intervento n. 3 – Potenziamento dei servizi online del Giudice di Pace*

L'Ordine degli avvocati studiato ha sempre avuto grande attenzione all'attività dell'ufficio del Giudice di Pace: nel 2013 – come accennato precedentemente<sup>43</sup> – è stato siglato un protocollo d'intesa tra i due soggetti con l'obiettivo di intraprendere un percorso riguardante l'utilizzo di strumenti telematici e il miglioramento del servizio offerto. In questo contesto era stato istituito un gruppo di progetto composto dal Giudice coordinatore dell'ufficio del GdP, dal Presidente dell'Ordine degli avvocati, dal Dirigente Amministrativo dell'ufficio giudiziario, da un avvocato appartenente alla Commissione informatica dell'Ordine e dagli esperti di organizzazione e informatica giuridica consulenti dell'Ordine.

Nel 2015, infatti, la Direzione Generale SIA del Ministero della Giustizia ha autorizzato, per primo in Italia, l'Ufficio del giudice di pace in questione ad effettuare per via telematica le comunicazioni del settore civile. Nel corso degli anni il lavoro di sperimentazione e confronto non è mai stato interrotto.

Anche in questo caso, dunque, il progetto “Servizi online per la continuità professionale” ha incluso al suo interno una serie di azioni già avviate da tempo e che – con l'emergenza sanitaria – avevano mostrato la necessità di un'ulteriore elaborazione. La mancanza del PCT, infatti, ha causato non pochi disagi all'attività di questo ufficio giudiziario che, di conseguenza, ha subito una forte

<sup>43</sup> Cfr. par. 3.3

contrazione rispetto alla possibilità di assicurare il servizio.

L'attività di potenziamento dei servizi online del Giudice di Pace si è mossa lungo due assi:

- I. Attività di digitalizzazione dei fascicoli;
- II. Riorganizzazione delle modalità di accesso e fruizione dei servizi.

La prima attività ha per oggetto la digitalizzazione di tutti gli atti di parte del contenzioso civile, ad esclusione degli atti introduttivi.

Il lavoro di digitalizzazione è partito subito dopo la presentazione del bando, a gennaio 2021: in quindici mesi, sono state scansionate 144.246 pagine per oltre 3.928 atti. Questa attività, portata avanti per la maggior parte da uno dei consulenti organizzativi, è risultata fortemente connessa alla capacità di lavorazione degli atti da parte delle cancellerie e, più in generale, alla variabilità della "richiesta di giustizia" da parte dei cittadini che va a impattare direttamente sulle attività prioritarie dell'ufficio.

Trimestre	N°comparse	N°memorie	N°relazioni ctu	Tot. atti	Tot. Pagine scansionate
<b>I</b>	454	453	130	1037	41.190
<b>II</b>	328	415	127	870	30.409
<b>III</b>	283	260	83	626	19.231
<b>IV</b>	390	337	86	813	25.679
<b>V</b>	328	205	49	582	27.737
<b>Totali</b>	1783	1670	475	3.928	144.246

Tabella 8 - I numeri della digitalizzazione I - V semestre.

La digitalizzazione di tali atti consente agli avvocati la visualizzazione degli stessi tramite il software utilizzato per il Processo civile telematico o, comunque, tramite i canali ad esso riferiti. È stata, quindi, nettamente diminuita la necessità di effettuare l'accesso in cancelleria: da un lato, l'avvocato può, infat-

ti, svolgere dal proprio studio le attività di consultazione del fascicolo e di estrazione degli atti della controparte; dall'altro lato, la cancelleria non viene gravata ulteriormente dalla gestione degli accessi e può concentrarsi su attività *back-office*.

La seconda linea d'azione ha riguardato, invece, un confronto serrato tra personale amministrativo, magistrati e gruppo di progetto rispetto alle possibilità di riorganizzazione e potenziamento dei servizi. La principale criticità riscontrata durante i numerosi incontri tenutisi è stata la carenza di organico, com'è possibile notare chiaramente dalla seguente tabella:

<b>QUALIFICA</b>	<b>PREVISTI</b>	<b>PRESENTI</b>
Dirigente amministrativo	1	1
Direttore amministrativo	2	0
Funzionario giudiziario	2	0
Cancelliere	7	7
Assistente giudiziario	9	8
Operatore giudiziario	6	5
Ausiliario	7	7
<b>Totale</b>	<b>33 (+1)</b>	<b>23 (+1)</b>

Figura 1 - Pianta organica del personale amministrativo (pubblicata sul Bollettino Ufficiale del Ministero della Giustizia n. 14 del 31.7.2015)

Durante l'emergenza sanitaria, l'impossibilità – per un certo periodo - di trasmettere note telematiche, la necessità di accesso agli uffici per il deposito degli atti e l'obbligo di tenere le udienze in presenza, hanno acuito profondamente una situazione per cui un certo grado di problematicità era avvertito da tempo.

Nello stesso periodo, si stavano svolgendo le prime sperimentazione della gestione della chiamata in udienza tramite Telegram al di fuori della Corte d'Appello, per cui sin da subito l'obiettivo di contenere i flussi di utenza è divenuto un aspetto prioritario.

Nell'autunno del 2021, dunque, il gruppo di lavoro ha deciso di partire con l'elaborazione di un intervento che prevedesse il coinvolgimento di consulenti tecnologici. La gestione dei servizi online degli uffici giudiziari di riferimento è affidata - per la maggior parte - a una società leader nel settore, che annovera tra suoi clienti oltre 80 uffici giudiziari fra Tribunali, Corti d'appello e Procure, creando appositi applicativi web di specifica utilità. Con il coinvolgimento di questo soggetto, è stata avviata l'elaborazione – sottoposta a numerose trattative e ridefinizioni - di un servizio che rendesse più efficienti i sistemi di contingentamento, in linea con le necessità percepite.

Dal 12 aprile 2022 è, quindi, possibile utilizzare un Gestionale per la prenotazione degli appuntamenti presso l'ufficio del giudice di pace che indirizza l'istanza in base alla tipologia di utenza che effettua la richiesta (Avvocati/Cittadini). In questo modo è possibile evitare la creazione di assembramenti, ma soprattutto effettuare una previsione sugli accessi ed organizzare con maggior precisione i compiti da svolgere durante la giornata. Per quanto riguarda gli avvocati – alla stregua di quanto avvenuto per la chiamata in udienza tramite Telegram – il servizio di prenotazione consente una gestione più efficiente del tempo passato all'interno degli uffici giudiziari, eliminando drasticamente tempi di attesa improduttivi.

Durante *webinar* tenutosi, a novembre 2021, tra Ministero di Giustizia<sup>44</sup>, aziende specializzate nella creazione di *software* e referenti informatici dei COA iscritti sul *Model Office*<sup>45</sup>, sono state stabilite le tappe per la sperimentazione dei depositi telematici presso gli Uffici dei Giudici di Pace<sup>46</sup>.

L'Ufficio del GdP, di cui stiamo trattando, è stato selezionato come uno dei due uffici pilota per la sperimentazione dei depositi telematici, che però non è ancora stata espletata. Si tratta di un segnale d'importante riconoscimen-

<sup>44</sup> Coordinamento dell'Area Civile dell'Ufficio per la giurisdizione digitale territoriale.

<sup>45</sup> Model Office è l'ambiente di test del Ministero per quanto riguarda i processi telematici.

<sup>46</sup> la Legge 6/2021, n. 113, ha convertito con modificazioni il D.L. 9 giugno 2021, n. 80 prorogando, al 31 ottobre 2025 l'applicazione integrale di tali misure ai procedimenti civili contenziosi, di volontaria giurisdizione e di espropriazione forzata relativi al Giudice di Pace.

to a livello nazionale – non soltanto dei numeri ottenuti con l’attività di digitalizzazione degli atti – ma anche della capacità di recepire e implementare innovazioni che interessano le attività giudiziarie.

### *3.5 Conclusioni preliminari*

Giunti alla fine del capitolo che ha raccontato il caso di studio seguito, appare piuttosto evidente come la fitta rete di relazioni e scambi tra le persone coinvolte abbia costituito un fattore fondamentale per lo sviluppo di servizi che sono in grado di impattare sull’efficienza dell’erogazione del servizio giustizia.

Due delle tre linee d’intervento presenti all’interno del progetto “Servizi online per la continuità professionale”, infatti sono frutto di percorsi di collaborazione iniziati da anni e che hanno trovato – nel bando di Cassa Forense – ulteriori risorse per potersi sviluppare e consolidare.

Come accennato nei paragrafi precedenti, una volta conclusisi i termini formali del progetto, è stata organizzata una giornata di restituzione pubblica dei risultati: vi hanno partecipato, in quanto relatori, quasi tutti i soggetti coinvolti direttamente nel progetto (con esclusione dei consulenti tecnologici) ed il Presidente di Cassa Forense. Il fatto che non sia stato coinvolto soltanto il Consiglio dell’Ordine, in quanto soggetto di riferimento del bando, evidenzia il peso dato al rapporto di collaborazione con tutti gli attori rispetto ai risultati ottenuti. Nel corso degli interventi è stata spesso ripetuta l’importanza del riconoscimento di questo rapporto<sup>47</sup>, ma risulta ancor più emblematico il fatto che durante la conclusione dell’incontro i relatori si siano lanciati ulteriori proposte e abbiano iniziato a parlare di nuove iniziative possibili.

La misura messa in campo da Cassa Forense, insomma, rappresenta soltanto una cornice formale all’interno della quale è possibile inserire un processo di

<sup>47</sup> Ad esempio, l’avvocato (B) membro della Commissione informatica ha sostenuto di aver “*parlato tutti i giorni*” con il Presidente della Corte d’Appello nel corso della sperimentazione della chiamata in udienza tramite Telegram.

innovazione – introdotto da attori appartenenti a categorie professionali differenti – che persegue l’obiettivo di migliorare il funzionamento del sistema giustizia.

## DISCUSSIONE DEI RISULTATI E RIFLESSIONI CONCLUSIVE

Nel tentativo di chiarire quali sono le conclusioni cui si è potuto giungere in questo elaborato di tesi, saranno sviluppate in seguito alcune riflessioni utili a creare un *fil rouge* tra le considerazioni teoriche e il caso di studio presentati. Il primo paragrafo si concentra sulla relazione che intercorre tra uffici giudiziari e ambiente di riferimento, nonché sulle implicazioni che questo può comportare rispetto all'elaborazione di percorsi innovativi. Il paragrafo successivo è dedicato a definire il discorso sull'avvocatura: in quanto “co-protagonista” nel determinare gli *standard* di giustizia; ma soprattutto come potenziale e significativo “agente d'innovazione”, in grado di impattare sulle modalità di erogazione dei servizi giudiziari. Infine, il paragrafo conclusivo si occupa di chiarire, in sintesi, le possibili risposte alle domande di ricerca che hanno guidato la trattazione.

### *L'apertura del “castello”*

Da tempo, nel panorama della giustizia italiana sono emerse una molteplicità di forme di partenariato tra uffici giudiziari e altre istituzioni, sicuramente a livello centrale (CSM, Ministero della giustizia, ecc.), ma soprattutto a livello locale (Castelli et al. 2014; Verzelloni, 2019). Tavoli di confronto permanente, protocolli d'intesa, partecipazione congiunta a progetti collaborazione strategica sono tutti esempi che – come visto nei capitoli precedenti - evidenziano questo fenomeno.

Il sistema giudiziario italiano appare, dunque, come una realtà sempre meno opaca, aperta al territorio di riferimento, nei confronti del quale è tenuta a “render conto” e cioè, a giustificare socialmente la propria attività non soltanto in termini di osservanza ordinamentale e normativa, ma soprattutto: rispetto alla capacità di rispondere alla domanda di giustizia proveniente dai cittadini; nei confronti degli *stakeholder*; con riferimento ai principi di efficienza, prevedibi-



lità ed efficacia (Fabri et al., 2003; Piana, Raniolo, 2015; Vecchi, 2018).

È bene chiarire, tuttavia, che questi interventi non possono in alcun modo minare l'indipendenza esterna della magistratura: non sono, infatti, rivolti alla valutazione in termini di qualità delle decisioni giudiziarie. Possono essere definite, piuttosto, come la manifestazione della diffusione di una nuova mentalità all'interno del settore: basata sul confronto e lo scambio tra gli operatori che ne sono coinvolti, con l'obiettivo di migliorare la qualità con cui viene erogato il servizio giudiziario nei confronti delle diverse tipologie d'utenza. Questa concezione è in grado di portare alla ribalta nuovi modi di concepire e amministrare i sistemi giudiziari e le relative articolazioni territoriali. Basti pensare agli esempi di collaborazione con gli Ordini - riportati nel corso della trattazione - e riflettere sul fatto che, fino a non molti anni fa, sarebbe stato considerato decisamente sospetto, se non addirittura impensabile, l'incontro- soprattutto "informale" - tra un magistrato ed un avvocato al di fuori del contesto d'udienza.

Come rilevato in precedenza le seguenti iniziative possono rappresentare un tentativo degli operatori di giustizia di legittimarsi, di giustificare il modo in cui viene interpretata la funzione che svolgono e i cui effetti si riverberano in modo significativo nella società. Le numerose collaborazioni, inoltre, mostrano anche lo slancio verso la ricerca di risorse – principalmente strumentali ed economiche, ma anche conoscitive e reputazionali – che il "centro" del sistema non sembra essere capace di garantire e distribuire.

Il caso presentato offre molteplici riflessioni rispetto a questo tema. Gli Uffici giudiziari di cui abbiamo parlato, infatti, sono interessati da un alto grado di apertura rispetto al territorio di riferimento, dimostrato dai diversi percorsi di collaborazione attivati – non solo con l'Ordine degli avvocati – ma anche con specialisti di politiche pubbliche, consulenti organizzativi ed informatici.

La minuziosa progettazione di siti internet istituzionali da parte delle Corti, l'enfasi sugli eventi di restituzione dei risultati dei progetti eseguiti in azione congiunta, sono solo alcuni degli esempi che dimostrano la volontà di trasmettere all'esterno la propria linea d'azione.

La situazione di emergenza sanitaria ha acuito la complessità ambientale in

modo sostanziale: l'incertezza è diventata una costante; le risorse, considerate nella loro generalità, sono divenute più scarse; la fiducia dei cittadini rispetto all'efficacia della giustizia è diminuita (Censis 2021, 2022). In questo contesto, l'attivazione di percorsi sinergici con altri attori del sistema giustizia ha subito un significativo aumento, spinto anche dalla normativa emergenziale<sup>48</sup>.

Una ricerca empirica – condotta da febbraio a maggio 2020 e realizzata dall'”Osservatorio per la *digital transformation* e i nuovi modelli di giustizia<sup>49</sup>” – si è occupata di indagare le risposte organizzative attuate dai Tribunali durante la situazione pandemica<sup>50</sup> e rappresenta un fondamentale punto di riferimento per le considerazioni qui svolte. Dai risultati della ricerca emerge, infatti, la natura eminentemente “orizzontale” e localistica delle attività che hanno riguardato il confronto e il coordinamento con gli *stakeholder* di riferimento (Dallara et. al, 2022)<sup>51</sup>.

L'attività degli Uffici giudiziari di cui abbiamo parlato nel capitolo precedente si è potuta avvalere, in una situazione di estrema difficoltà, di un catalogo di prassi condivise già consolidate che hanno permesso lo sviluppo di linee d'intervento con valenza a lungo termine. Per esempio, le sperimentazioni riguardanti la telematizzazione dei processi e il miglioramento del servizio offerto dall'Ufficio del Giudice di Pace sono cominciate nel 2013. Ancor più emblematico appare, poi, il fatto che l'idea dello sviluppo di un sistema di *chat* unidimensionale per la gestione della chiamata in udienza fosse stata proposta precedentemente alla necessità di contingentamento degli accessi. Durante uno degli eventi di presentazione delle misure adottate, il Presidente della Corte

<sup>48</sup> Cfr. Decreto-legge 8 marzo 2020, n. 11

<sup>49</sup> L'Osservatorio sulla digital transformation e i nuovi modelli organizzativi di giustizia, è stato istituito nel 2020 su iniziativa di C.O. Gruppo S.r.l. in collaborazione con l'Università di Bologna.

<sup>50</sup> La ricerca è costituita da un'indagine documentale di 373 misure organizzative, adottate in 29 tribunali, e un questionario semi-strutturato rivolto ai presidenti di 71 tribunali.

<sup>51</sup> In particolare: il 90% dei Presidenti ha dichiarato il ricorso al confronto con gli Ordini professionali del circondario; l'83% dei Presidenti si è avvalso di protocolli, tavoli di confronto, accordi di progettazione con attori esterni al tribunale.

d'Appello ha dichiarato: “la gestione della chiamata in udienza è un atto di civiltà dovuto da tempo agli avvocati”. La portata di questa affermazione, che potrebbe sembrare una frase di circostanza, non è da sottovalutare: ci troviamo di fronte ad un magistrato che afferma la necessità di “tener conto” di soggetti formalmente esterni nell’esercizio della propria attività, a prescindere dall’interesse nell’evitare assembramenti sanzionabili. Come abbiamo visto, infatti, l’utilizzo della gestione di chiamata in udienza tramite Telegram comporta un coordinamento a monte tra giudici e cancellerie, che altrimenti non sarebbe previsto. In questo senso, si può affermare che il giudice accetti un intervento sulla propria “sfera di autodeterminazione” (Weick, 1976; Zan, 2011) riguardante l’organizzazione delle attività d’udienza. È opportuno, ancora una volta, evidenziare la differenza tra autodeterminazione e indipendenza del magistrato: in questo contesto, il giudice – prima ancora di essere colui che conosce, rappresenta e fa applicare la legge – è considerato in quanto unità organizzativa dotata di un certo grado di autonomia nel disporre del proprio lavoro (Zan, 2011).

Queste iniziative si configurano non soltanto come la dimostrazione che la presenza di rapporti di collaborazione sia fondamentale per costruire percorsi di miglioramento del sistema giudiziario. Rappresentano anche un importante strumento di *accountability*, seppur informale, proteso a valutare e sanzionare – considerando anche il punto di vista reputazionale – chiunque si discosti o si opponga a quanto stabilito all’interno di queste “comunità di pratica” (Zan, 2011; Verzelloni, 2015).

Viene, quindi, restituita l’immagine di un territorio come “arena” di relazioni interistituzionali consolidate – slegate dalle contingenze dell’immediato – fondate sulla fiducia e sullo scambio di competenze e risorse di diverso tipo tra soggetti che appartengono a categorie professionali differenti.

In questa cornice, i confini organizzativi del sistema giudiziario appaiono sempre meno associabili a quanto riportato nella struttura formale e negli organigrammi (Crozier, Friedberg, 1977; Strati, 2004). Sono molteplici, infatti, gli attori che – sviluppando “giochi cooperativi” – contribuiscono in modo sostanziale allo sviluppo di processi di miglioramento e al funzionamento stesso del

servizio erogato ai cittadini.

Tutto ciò ha risvolti significativi per quanto riguarda il discorso sull'innovazione organizzativa.

Fino a questo momento, nel corso della trattazione, ci si è riferiti al progetto “Servizi *online* per la continuità professionale” definendolo come innovativo: guardando alle definizioni di innovazione proposte nel primo capitolo, è possibile notare una certa corrispondenza con quanto osservato.

Se assumiamo come riferimento la configurazione fornita nell'EPSIS, possiamo affermare di trovarci in modo piuttosto evidente davanti ad un'innovazione: “*an innovation is a new or significantly improved service, communication method, process or organisational method*” (EC,2010 cit. in EPSIS,2013 p.9). Gli interventi, infatti, hanno agito su diversi fronti, portando alla significativa modificazione tanto di processi e metodi organizzativi, quanto delle modalità di comunicazioni delle attività al pubblico.

Non si può negare, inoltre, che le misure adottate siano state percepite come innovative da parte degli attori che hanno partecipato direttamente al progetto, sia da coloro che intorno ad esso hanno gravitato. Tutto ciò, al di là dell'effettivo grado di diffusione consolidamento che queste idee e comportamenti innovativi hanno all'interno del sistema (Verzelloni, 2020).

Le comunicazioni inter-organizzative, la mobilità, le alleanze strategiche tra organizzazioni mirate alla trasmissione e al mutuo scambio della conoscenza sono presupposti che – come abbiamo visto - si sono dimostrati fondamentali per lo sviluppo di numerose innovazioni (Catino, 2012).

La frequenza con cui avvengono confronti di punti di vista tra individui che provengono da differenti ambiti è, dunque, di grande importanza nel favorire la generazione di idee creative (McLean, 2005).

La continua sinergia tra figure differenti e il confronto dei diversi operatori nei processi sui quali si è agito, sono stati fondamentali per l'implementazione delle misure analizzate. Hanno permesso, di fatto, che tutti i soggetti coinvolti si sentissero parte di un percorso di miglioramento rispetto al quale la propria azione era riconosciuta come impattante (Amabile et al., 1996; McLean, 2005). In questo modo, è stato possibile superare non soltanto la distanza che molto

spesso viene interposta tra avvocati e uffici giudiziari. L'appartenenza ad una specifica comunità di pratica, infatti, influisce in modo rilevante rispetto ai livelli di coordinamento tra l'attività del magistrato e quella del personale amministrativo (Zan, 2011): in questa cornice, anche la logica dell'adempimento che tipicamente viene riferita agli apparati burocratici è stata scalfita. Si può dire, infatti, che l'idea dei tribunali come “condomini di giustizia” (Zan, 2006; Verzelli, 2019) sia ben lontana dal contesto che abbiamo raccontato.

È bene sempre ricordare, tuttavia, che si sta trattando di un sistema “*loosely coupled*”, per definizione connotato da un marcato localismo (Orton, Weick 1990; Zan 2006). Questa configurazione fa sì che, il più delle volte, interventi di questo tipo rimangano “patrimonio locale” del territorio in cui sono state elaborate. La conseguenza inevitabile è una distribuzione non uniforme dei livelli di giustizia forniti ai cittadini, che si interfacciano con le varie articolazioni del sistema nazionale.

Affinché si sviluppino innovazioni nel sistema giudiziario, dunque, è necessario che siano coinvolti tutti gli operatori che al suo interno prestano la propria attività. Non si tratta soltanto di attivare l'ambiente circostante per affrontare l'incertezza e reagire alle contingenze dell'immediato (Thompson, 1967; Weick 1988; Catino 2020). La costruzione di una “cultura del confronto” rappresenta, piuttosto, un presupposto fondamentale per la creazione di significati e prassi condivise in grado di apportare elementi di novità nella giustizia italiana.

### *L'avvocatura e l'innovazione del servizio giudiziario*

Le pagine di questo elaborato hanno provato a fornire un'idea di avvocatura diversa da quella generalmente riscontrabile nei luoghi comuni. L'immagine dell'avvocato Azzecagarbugli, che fa di tutto per rendere più intricato l'iter di una causa e prolungare i tempi, sembra essere per diversi motivi distante dalla realtà di cui abbiamo raccontato. Un punto importante è che, in questo contesto, non ci si è soffermati sul ruolo avuto dai singoli legali – che indubbiamente ha avuto un peso relativo – ma ci si riferisce all'avvocatura intesa nella sua

configurazione categoriale.

L'erosione dei confini organizzativi (Strati, 2004) del sistema giustizia, di cui più volte abbiamo parlato in precedenza, ci permette di osservare attentamente il ruolo che diversi attori occupano al suo interno. Nel corso della trattazione, infatti, abbiamo incontrato diversi soggetti che, in diversi modi, si sono spesi nei confronti del servizio giudiziario.

Al di là del tema, già discusso in precedenza, riferito ad un rafforzamento della categoria forense all'interno del testo costituzionale (CNF, 2018), questo paragrafo si propone di evidenziare il ruolo significativo occupato dall'avvocatura per quanto riguarda lo sviluppo d'innovazioni nel settore della giustizia.

Non bisogna dimenticare - *in primis* - che proprio la dialettica tra “utente” e “co-protagonista” che caratterizza questa figura professionale, permette di descrivere attentamente quel catalogo di comportamenti che contraddistinguono tale attività.

Gli avvocati, dunque, sono prima di tutto “utenti” della giustizia poiché – nell'esercizio della funzione di intermediazione tra cittadini e istituzioni – rappresentano, di fatto, i principali fruitori delle prestazioni degli uffici giudiziari. Questa categoria può essere considerata come una sorta di particolare utenza composta da professionisti che, in virtù delle competenze acquisite durante uno specifico percorso specializzazione, sono “qualificati” rispetto al ruolo che occupano (Verzelloni, 2015). Sono, inoltre, in grado di valutare - da un punto di vista particolarmente funzionale - eventuali mancanze, nonché di reclamare un certo tipo di miglioramenti.

Tra gli avvocati che abbiamo incontrato nel capitolo precedente, appare piuttosto consolidata la consapevolezza rispetto a tale condizione: lo stesso nome del progetto “Servizi *online* per la continuità professionale degli avvocati” rimanda inevitabilmente all'idea di utenza. Uno degli obiettivi esplicitamente dichiarati è stato, infatti, proprio quello di fornire agli avvocati strumenti che migliorassero l'accesso della categoria alle prestazioni erogate, non solo dalle istituzioni forensi, ma soprattutto dagli uffici giudiziari.

Occorre – però - evidenziare nuovamente che gran parte dei servizi che

sono stati considerati in questa prospettiva, sono il risultato di un percorso di costruzione di prassi condivise con gli altri soggetti che operano all'interno del contesto di riferimento.

Gli avvocati, infatti, non possono essere considerati semplicemente utenti del sistema giudiziario: essi ne sono, in tutto per tutto, "co-protagonisti" e insieme ai magistrati hanno un ruolo nel determinare i livelli di qualità con cui viene erogato il servizio giudiziario (Verzelloni, 2015).

Il riconoscimento della presenza di un qualche tipo di correlazione fra logiche d'azione, comportamenti pragmatici, scelte di routine degli avvocati e funzionamento delle Corti di giustizia non è un tentativo di mettere in discussione l'effettiva responsabilità degli attori che operano nell'ambito della giustizia: è, piuttosto, un modo per affermare - ancora una volta - la rilevanza della "cultura del confronto" rispetto allo sviluppo di miglioramenti effettivi delle prestazioni degli uffici giudiziari.

Numerosi esempi dimostrano come il co-protagonismo di questa categoria sul funzionamento dei servizi giudiziari sia visibile già da tempo.

Nonostante l'Ordine degli avvocati di cui abbiamo parlato avesse intrapreso questo percorso precedentemente, si può dire che sia stato l'inizio delle sperimentazioni riguardanti il PCT a palesare il ruolo decisivo di questo soggetto nell'elaborazione congiunta di soluzioni migliorative delle prestazioni. Come abbiamo ripetuto più volte, nel corso del tempo sono nati numerosi Tavoli di confronto, Protocolli d'intesa, convenzioni: queste iniziative hanno rappresentato una svolta nel riconoscimento dell'avvocatura come soggetto legittimato ad intervenire.

La situazione pandemica e la conseguente necessità di individuare modalità alternative di erogazione dei servizi sembrano aver rafforzato il ruolo dell'avvocatura in questo senso. Alcune evidenze empiriche (Dallara et al. 2022) e la stessa normativa emergenziale dimostrano il crescente protagonismo degli Ordini degli avvocati, che in alcuni contesti stanno avendo un ruolo decisivo nell'elaborazione di soluzioni innovative.

Il caso presentato è in grado di offrire diversi spunti per riflettere a riguardo. In un contesto di grande incertezza e difficoltà, l'Ordine degli avvocati si

presentava come un soggetto pienamente legittimato e riconosciuto nell'ambiente di riferimento. Ciò ha aperto la possibilità di sviluppare in modo tempestivo misure che - in diverse forme e con diversa intensità - hanno avuto un impatto significativo sulle possibilità di erogazione del servizio giudiziario durante l'emergenza sanitaria. È importante, inoltre, ricordare il ruolo della Cassa Nazionale Forense: per la prima volta l'ente previdenziale forense si è occupato non soltanto di fornire misure tipicamente previdenziali e assistenziali, ma essa stessa ha riconosciuto il ruolo proattivo dei legali prevedendo una misura di finanziamento per progetti innovativi.

È la stessa avvocatura nella sua generalità, quindi, ad aver acquisito maggiore consapevolezza rispetto alla propria capacità di impattare sulla qualità dei servizi giudiziari. Come riportato più volte, data l'incapacità del "centro" di promuovere e amministrare percorsi di cambiamento - soprattutto in un momento così complicato - si è via via affermato il ruolo di protagonismo delle unità periferiche.

Tutti i soggetti coinvolti nel progetto studiato hanno più volte sottolineato questo aspetto. Durante i diversi eventi di restituzione, infatti, è stata ripetutamente ribadita l'idea che l'attivazione del progetto sia dipesa dalla diffusa consapevolezza, della categoria forense, di dover intraprendere un percorso creativo nell'elaborazione di soluzioni che non riuscivano in alcun modo a provenire dagli organismi di governo. Nei momenti iniziali, è stata proprio questa sensazione di "abbandono" a spingere gli avvocati ad intervenire in modo sostanziale nella pianificazione congiunta di interventi che potessero garantire loro la prosecuzione delle attività lavorative.

Non bisogna credere, tuttavia, che la capacità dell'Ordine si sia espressa esclusivamente in termini di risorse erogate dal punto di vista finanziario. Come è emerso più volte nel corso della trattazione, infatti, il bando di cofinanziamento di Cassa Forense, seppur significativamente incisivo, rappresenta soltanto la cornice di un percorso d'innovazione incrementale in atto già da tempo. Il fatto che l'Ordine e l'avvocatura in generale siano, in questo contesto, riconosciuti a pieno titolo e ritenuti attori legittimati di fatto ad intervenire nei percorsi di pianificazione strategica costituisce un rilevante incentivo – nean-



che troppo informale – per lo sviluppo d’innovazioni.

Questo contesto, infatti, determina un notevole allargamento del margine di manovra di cui l’avvocato può disporre nell’interpretare il ruolo che occupa all’interno del sistema. La consolidata fiducia delle relazioni che intercorrono tra i vari soggetti, il mutuo riconoscimento rappresentano i presupposti perché la capacità innovativa degli avvocati possa esprimersi (McLean, 2005). Non bisogna dimenticare, infatti, la componente eminentemente imprenditoriale che caratterizza la professione forense. Questi soggetti, utenti e protagonisti del sistema giustizia, hanno la capacità di catalizzare risorse non soltanto economiche, ma anche conoscitive e progettuali, in grado di incentivare il superamento delle fisiologiche barriere al cambiamento che possono presentarsi in un apparato burocratico, seppur debolmente legato.

L’avvocatura può rappresentare uno snodo implicito, una sorta di traduttore di linguaggi ed esperienze originariamente differenti, tra attori che – nonostante svolgano ruoli diversi - si riconoscono nella comune volontà di impattare sul funzionamento del sistema giustizia.

In questo senso gli avvocati possono rappresentare importanti “agenti d’innovazione”, essendo portati a: “*advocate new ideas and develop proposals, define and reframe problems; specify policy alternatives; broker the ideas among the many policy actors; mobilize public opinion; help set the decision-making agenda*” (Roberts e King, 1991).

#### *Verso un nuovo modo di intendere la governance del sistema giustizia?*

L’innovazione rappresenta indubbiamente un concetto cardine nella società moderna, che orienta le logiche d’azione degli attori che operano nelle organizzazioni. Il c.d. “*Innovative Imperative*”, nel tempo, è entrato a pieno titolo anche all’interno della pianificazione e della progettazione del settore pubblico: è convinzione diffusa che il potenziamento della capacità innovatrice delle Pubbliche Amministrazioni, sia requisito fondamentale per riuscire a rispondere in maniera adeguata alle crescenti sfide del panorama odierno (Harris, Albany, 2009; OECD, 2015; 2018). In particolare, negli ultimi anni, il sistema giu-

dizionario italiano è stato interessato da numerosi tentativi in questo senso, soprattutto a livello locale (Castelli et al. 2014; Verzelloni, 2019), rivolti ad un miglioramento in termini di capacità di risposta alla domanda di giustizia proveniente dai cittadini (Fabri et al., 2003; Piana, Raniolo, 2015).

Tavoli di confronto permanente, protocolli d'intesa, partecipazione congiunta a progetti collaborazione strategica sono tutti esempi che evidenziano la diffusione di una nuova visione circa le modalità con cui possono essere erogate le prestazioni giudiziarie. Tale fenomeno sta lentamente sgretolando la tradizionale "opacità" a autoreferenzialità delle Corti, in favore di un sempre maggior ricorso a forme di confronto tra i diversi operatori giuridici direttamente coinvolti e interessati al miglioramento del servizio giudiziario.

Partendo da questa cornice, è stato possibile elaborare le domande di ricerca presentate nell'Introduzione:

(iv) *Che influenza può avere l'ambiente sullo sviluppo di processi di innovazione nella giustizia italiana?*

(v) *Esistono attori, formalmente esterni, capaci di promuovere o sostenere la genesi e lo sviluppo di processi di innovazione?*

(vi) *L'avvocatura può essere definito un agente d'innovazione all'interno del sistema giustizia italiano?*

Il *framework* teorico e l'approfondimento empirico presentati nel corso della trattazione, hanno tentato di fornire una possibile risposta rispetto alle peculiarità che caratterizzano il fenomeno su cui ci si interroga.

Preso atto, dunque, che l'apertura all'ambiente può essere considerato un fattore determinante per lo sviluppo di processi di innovazione, la seguente ricerca si basa sull'idea che l'organizzazione non possa essere considerata alla stregua sistema racchiuso entro determinati confini. Per indagare il fenomeno dell'innovazione all'interno della giustizia non è, dunque, possibile studiarlo

come fosse un settore diviso in compartimenti stagni, in cui gli attori si muovono come “monadi”, ma occorre concentrarsi su tutti quegli avvenimenti e pratiche che travalicano idealmente le mura dell’organizzazione.

Preso atto, inoltre, che la giustizia – oltre ad essere un potere – è un servizio e che gli avvocati ne sono “attori centrali”, si ritiene di non poter considerare il ruolo degli stessi come semplici *stakeholders* delle Corti: essi, infatti, concorrono insieme ai giudici a determinare le performance degli uffici giudiziari.

In un contesto in cui sia consolidata una “cultura del confronto” tra operatori, l’avvocatura può avere un ruolo decisivo in quanto “agente d’innovazione”: non soltanto in termini di risorse economiche erogate, ma anche di capacità progettuali e creatività nell’elaborazione di soluzioni che possano migliorare il funzionamento e le possibilità d’accesso al servizio giustizia.

## Riferimenti bibliografici

- Amabile T. M. (1988). *A model of creativity and innovation in organizations*, in *Research in organizational behavior*, vol. 22, n. 10, pp. 123-67.
- Amabile R. M., Conti R., Coon H., Lazenby J., Herron M. (1996), *Assessing the Work Environment for Creativity*, in *Academy of Management Journal*, vol. 39, n.5, pp. 1154-84.
- Alacevich F.M., Bellini A., Tonarelli A. (2017). *Una professione plurale: il caso dell'avvocatura fiorentina*, Firenze, University press
- Barnett W.P, Freeman J. (2001). *Too Much of a Good Thing? Product Proliferation and Organizational Failure*, in *Organization Science*, Vol. 12, n. 5, pp. 539-558;
- Bonazzi G., (2006). *Come studiare le organizzazioni*, Bologna, Il Mulino.
- Carmignani A., Giacomelli S. (2010). *Le determinanti della litigiosità nei tribunali italiani*, Working paper Banca d'Italia, n. 745 (<https://www.bancaditalia.it>)
- Castelli C., Liccardo P., Mellillo G., Piana D., Verzelloni L. (a cura di) (2014). *Giustizia, territori e governo dell'innovazione*, Roma, Carocci.
- Catino, M. (2012). *Capire le organizzazioni*, Bologna, Il Mulino.
- Catino M., Dallara C. (2021). *Le regole dell'apprendimento imperfetto. Norme e prassi nel Consiglio superiore della magistratura*, in «Stato e mercato», vol. 2, n. 122, pp. 235-270.
- Censis (2021). *L'impatto della pandemia sulla professione: le risposte all'esplosione dell'incertezza* ([www.cassaforense.it](http://www.cassaforense.it)).
- ID. (2022). *Rapporto sull'avvocatura 2022. Attualità e prospettive future*, data ([www.cassaforense.it](http://www.cassaforense.it))
- CEPEJ (2020). *Evaluation of European Judicial Systems, 2020* (<https://rm.coe.int/rapport-evaluation-partie-1-francais/16809fc058>)

- CNF (2018). L'avvocatura e la Costituzione, proposta CNF, data (<https://www.consiglionazionaleforense.it>)
- Crozier M., Friedberg E. (1977). *L'acteur et le système*, Paris, Seuil.
- 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, n. 1, pp. 93-128.
- DFP (2014b), *Le partnership degli uffici giudiziari*, data (<http://qualitapa.gov.it>)
- EC, (2013a). *European Public Sector Innovation Scoreboard 2013. A pilot exercise*, Bruxelles, European Commission.
- Fabri M., Langbroek P. M., Pauliat H. (2003). *The Administration of Justice in Europe: Toward the Development of Quality Standards*, Bologna, Lo Scarabeo.
- Fabri M. (2006). *Amministrare la giustizia*, Bologna, Clueb
- Godin B. (2008). *Innovation: The History of a Category*, Quebec Canada, Project on the Intellectual History of Innovation Working Paper No. 1.
- Godin B., Vinck D. (2017). *Critical studies of innovation: Alternative approaches to the pro-innovation bias*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Guarnieri C., Pederzoli P. (2002), *La magistratura nelle democrazie contemporanee*, Roma, Laterza.
- Guarnieri C., Piana D. (2011). *Judicial independence and the rule of law: Exploring the European experience*, in S. Shetreet, C. Forsyth, The culture of judicial independence: Conceptual foundations and practical challenges, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, pp. 111-24.
- Izzo F., Shilling M.A., (2017). *Gestione dell'innovazione*, Milano, McGraw-Hill.
- Harris M., Albury D. (2009). *The innovation imperative: Why radical innovation is needed to reinvent public services for the recession and beyond*, London, Nesta.
- La Torre M. (2002), *Il giudice, l'avvocato e il concetto di diritto*, Soveria Mannelli, Rubbettino editore.

- Marchesi D. (2012), *Giustizia civile*, in “La Voce.info” (<http://www.lavoce.info>).
- Mclean L. D. (2005). *Organizational culture's influence on creativity and innovation: A review of the literature and implications for human resource development*, in *Advances in developing human resources*, vol. 7, n. 2, pp. 226-46.
- OECD (1966). *Government and Technical Innovation*, Paris, OECD.
- ID. (2015). *The innovation imperative in the public sector. Setting an agenda for action*, Paris, OECD.
- ID. (2017). *Fostering innovation in the public sector*, Paris, OECD.
- ID. (2019). *Equal access to justice for inclusive growth. Putting people at the centre*, Paris, OECD.
- OECD. EC (2005). *Oslo manual: guidelines for collecting and interpreting innovation data*, 3rd edition, Paris, OECD.
- ID. (2017), *Towards citizen-centred access to legal and justice services*, Paris, OECD.
- ID. (2018), *Oslo Manual: Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation*, 4th Edition, Paris, OECD.
- Petrone C., Pessolano Filos G. (1992). *L'avvocato italiano: mito, tradizione e nuove realtà. Indagine sociologica*, Milano, Franco Angeli.
- Piana D., Raniolo F. (2015), *State unbounded. Extra legal professionalism and goal oriented interventions in the italian judicial system*, Roma, LUISS University Press.
- Pizzolato F., Satta V. (2013). *La giustizia come potere e come servizio*, in *Rivista dell'Associazione Incontri*, vol. 1, n. 9, pp. 39-43.
- Pocar V. (a cura di) (1983). *Il praticante procuratore: una ricerca sociologica sull'accesso alla professione di avvocato*, Milano, Unicopli.
- Prandstraller G. P. (1967). *Gli avvocati italiani. Inchiesta sociologica*, Milano, Edizioni di Comunità.
- Proietti M. (2020). *Covid-19: gli interventi di Cassa Forense*, Riviste web Cassa Nazionale Forense (<https://www.cassaforense.it>)
- Rosanvallon, Pierre (2003). *Pour une histoire conceptuelle du politique*, Paris,

Seuil.

- Rogers E. (1983). *Diffusion of innovations*, New York, The Free Press.
- Sahlin K., Wedlin L. (2008). *Circulating ideas: Imitation, translation and editing*, in R. Greenwood et al., *The Sage handbook of organizational institutionalism*, vol. 218, Sage, Los Angeles, pp. 218-42.
- Sapignoli M. (2009). *Qualità della giustizia e indipendenza della magistratura nell'opinione dei magistrati italiani*, Padova, Cedam.
- Strati A. (2004). *L'analisi organizzativa. Paradigmi e metodi*, Roma, Carocci.
- Van de Ven a. h. (1986). *Central problems in the management of innovation*, in *Management science*, vol. 32, n. 5, pp. 590-607.
- Vecchi G. (2018), *La valutazione della performance negli uffici giudiziari come strumento di politica pubblica*, Milano, Franco Angeli.
- Verzelloni L., (2015). *Gli avvocati nella giustizia civile. Utenti e protagonisti*, Roma, Carocci editore.
- ID. (2019). *Pratiche di sapere. I rituali dell'innovazione nella giustizia italiana*, Soveria Manelli, Rubbettino editore.
- ID. (2020). *Paradossi dell'innovazione. I sistemi giustizia del Sud Europa*, Roma, Carrocci editore.
- Weick K. E. (1974). *Middle range theories of social system*, in *Behavioral Science*, vol. 19, n.16, pp. 357-367.
- ID. (1976). *Educational Organizations as Loosely Coupled Systems*, in *Administrative Science Quarterly*, vol.21, n.1, pp. 1-19.
- ID. (1988). *Enacted Sensemaking in Crisis Situations*, in «*Journal of Management Studies*», vol. 25, n. 4, pp. 305-317.
- Zan S. (2003). *Fascicoli e Tribunali. Il processo civile in una prospettiva organizzativa*, Bologna, Il Mulino.
- ID. (2006). Il sistema organizzativo della giustizia civile in Italia: caratteristiche e prospettive, in “*Quaderni di Giustizia e Organizzazione*”, vol. 1, pp. 17-48.
- ID. (2011). *Le organizzazioni complesse. Logiche d'azione dei sistemi a legame debole*, Roma, Carocci.

