

Alma Mater Studiorum Università di Bologna
Archivio istituzionale della ricerca

L'organizzazione della giustizia alla prova dell'emergenza COVID-19. Il ruolo dei presidenti di tribunale nella definizione delle strategie organizzative

This is the final peer-reviewed author's accepted manuscript (postprint) of the following publication:

Published Version:

Cristina Dallara, Giulio Michetti, Mario Di Sivo (2022). L'organizzazione della giustizia alla prova dell'emergenza COVID-19. Il ruolo dei presidenti di tribunale nella definizione delle strategie organizzative. RIVISTA ITALIANA DI POLITICHE PUBBLICHE, XVII(1), 93-127 [10.1483/103478].

Availability:

This version is available at: <https://hdl.handle.net/11585/881796> since: 2022-04-11

Published:

DOI: <http://doi.org/10.1483/103478>

Terms of use:

Some rights reserved. The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. For all terms of use and more information see the publisher's website.

This item was downloaded from IRIS Università di Bologna (<https://cris.unibo.it/>).
When citing, please refer to the published version.

(Article begins on next page)

This is the final peer-reviewed accepted manuscript of:

Cristina Dallara, Giulio Michetti, Mario Di Sivo (2022): L'organizzazione della giustizia alla prova dell'emergenza COVID-19. Il ruolo dei presidenti di tribunale nella definizione delle strategie organizzative, Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, 1: 93-128

The final published version is available online at:

<https://dx.doi.org/10.1483/103478>

Terms of use:

Some rights reserved. The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. For all terms of use and more information see the publisher's website.

This item was downloaded from IRIS Università di Bologna (<https://cris.unibo.it>)

When citing, please refer to the publisher version.

L'organizzazione della giustizia alla prova dell'emergenza COVID-19.

Il ruolo dei presidenti di tribunale nella definizione delle strategie organizzative

1. Introduzione

All'inizio del 2020 anche il sistema giudiziario, come ogni altro ambito della PA, viene investito dall'emergenza sanitaria causata da SARS-COVID2. L'effetto immediato della situazione pandemica ha comportato la sospensione generalizzata dell'attività giudiziaria. Gli uffici hanno visto proseguire solamente le attività legate a procedimenti urgenti ed indifferibili ed hanno sperimentato, spesso per la prima volta, modalità di lavoro telematiche ed erogazione dei servizi da remoto. Inoltre, i capi degli uffici si sono trovati a dover far fronte ad una grande complessità amministrativa, manageriale e logistica, con la quale molto probabilmente nessuno avrebbe potuto supporre di dover fare i conti in tempi così ridotti. Anche durante il 2021 i servizi nel settore giustizia e la maggior parte delle udienze civili e penali si sono svolte da remoto o, quando possibile, in forma scritta (la c.d. "udienza cartolare"). Sebbene gli stakeholder del settore abbiano più volte evidenziato il rischio in termini di garanzie processuali di queste misure emergenziali (Altieri e Blasi 2020), è innegabile che, sebbene con forti divergenze tra le sedi locali, tali misure hanno permesso di evitare un lockdown totale dell'amministrazione della giustizia.

La letteratura politologica, in particolare nell'ambito delle politiche pubbliche, si è rapidamente focalizzata sul significato e sugli effetti dell'emergenza sanitaria per il funzionamento delle pubbliche amministrazioni (PPAA) e dei servizi pubblici.

Le interpretazioni che sembrano prevalere tra gli studi attualmente disponibili sono principalmente due: una prima interpretazione che enfatizza il ruolo dell'emergenza COVID come finestra di opportunità (Kingdon 1984) che permetterebbe l'introduzione di cambiamenti radicali; l'altra, non da intendersi strettamente come alternativa, che interpreta l'emergenza sanitaria come una cartina di tornasole o una lente di ingrandimento che avrebbe portato in superficie gli assetti organizzativi esistenti o una serie di cambiamenti già in essere nei vari settori delle PPAA e nelle sue articolazioni locali (Baldi e Profeti 2020; Casula, Terlizzi e Toth 2020; Maor e Howlett 2020). Tali cambiamenti se già presenti sottotraccia sarebbero stati, in alcuni casi, accelerati, enfatizzati o solamente resi più visibili dalla situazione di crisi sistemica derivante dall'emergenza sanitaria (Capano et al 2020; Natalini et al 2020). La maggior parte dei contributi disponibili enfatizza la varianza e l'eterogeneità delle misure adottate nei vari contesti organizzativi o territoriali indipendentemente dai vincoli eterogenei delle misure nazionali (Baldi e Profeti 2020; Casula, Terlizzi e Toth 2020). Altri contributi si sono focalizzati su come gli attori operanti all'interno di organizzazioni pubbliche *street level* (Brodkin 2021) hanno messo in pratica la moltitudine di decisioni di policy derivante dai vertici nazionali, riadattandole e interpretandole mediante le specifiche competenze e capacità preesistenti e i rispettivi margini discrezionalità (Malandrino e Demichelis 2020; Brodkin 2021; Gofen e Lotta 2021).

L'articolo contribuisce a tale dibattito, confermando quanto emerso in altri ambiti delle PPAA e offrendo una panoramica su un settore, quello della giustizia, che non è stato considerato dagli studi di cui sopra e aggiunge informazioni su come le organizzazioni del settore pubblico hanno gestito l'erogazione dei servizi pubblici nella fase pandemica. Il saggio riflette, infatti, sulle soluzioni organizzative che gli uffici giudiziari hanno messo in atto per garantire la prosecuzione del servizio durante i mesi della prima ondata pandemica. Nello specifico, l'articolo si propone di indagare se le risposte organizzative dei tribunali all'emergenza Covid19 mettono in luce, rendendole più visibili, caratteristiche e dinamiche già in essere negli uffici giudiziari italiani.

A tal fine, si utilizzano alcuni dei risultati di una ricerca empirica realizzata dall'Osservatorio sulla Digital Transformation e i Nuovi Modelli Organizzativi della Giustizia¹ dal febbraio 2020 a maggio 2020. La ricerca è consistita in un'analisi documentale dei 373 misure organizzative adottate in 29 tribunali d'Italia durante parte dell'emergenza sanitaria e un questionario semi-strutturato di approfondimento a cui hanno risposto i presidenti di 71 tribunali su un totale di 145 tribunali sul territorio italiano.

La tesi proposta in questo lavoro conferma quanto emerso negli studi esplorativi condotti su altri ambiti delle PPAA e già menzionati (Baldi e Profeti 2020; Casula, Terlizzi e Toth 2020; Maor e Howlett 2020), ed evidenzia come le scelte adottate dai presidenti di tribunale in risposta alla situazione di emergenza trovano significato in una serie di trasformazioni e tendenze che, sia a livello sistemico, sia a livello di unità organizzative (gli uffici), erano già emerse nella fase pre-pandemica. A tal fine, attraverso una rassegna della principale letteratura sull'amministrazione della giustizia, l'articolo evidenzia quali trasformazioni e tendenze hanno interessato il sistema e gli uffici giudiziari negli ultimi venti anni.

Analizzando il timing e il contenuto delle misure organizzative adottate a livello locale, l'articolo ambisce a verificare se tali scelte presentano elementi di prevalente omogeneità o se invece si caratterizzano per un'impronta localistica, che sempre di più caratterizza gli uffici giudiziari italiani. Invece, attraverso la selezione di alcune risposte del questionario inviato ai presidenti di tribunale, si propone l'analisi di alcuni aspetti più specifici che riguardano: se e come la situazione emergenziale ha avuto un impatto sulla diffusione e sull'utilizzo degli strumenti informatici e su come i presidenti hanno gestito il rapporto con l'ambiente esterno. Approfondendo questi temi, l'articolo offre ulteriori spunti di riflessione sulla questione del dualismo tra spinte verso la standardizzazione e localismo, come attributo organizzativo, già affrontato da una parte della letteratura di settore. L'articolo offre un'ulteriore base empirica per raffinare le ipotesi sulla complessa relazione tra le due direzioni del cambiamento e soprattutto sugli effetti reali di tali spinte sulle prassi organizzative.

L'articolo procederà nel seguente ordine: dopo aver presentato le trasformazioni più significative che hanno interessato il sistema giudiziario italiano negli ultimi venti anni e alcune dimensioni cardine per l'analisi politologica degli uffici giudiziari (2); si presenteranno poi il disegno e la metodologia della ricerca (3); i risultati dell'analisi documentale e una selezione di temi indagati dal questionario (4); e infine, a partire dai risultati, verranno proposte alcune ipotesi interpretative e piste di ricerca future (6).

2. Il contesto pre-pandemia: il sistema giudiziario contemporaneo.

Negli ultimi venti anni, il sistema giudiziario italiano, seppur caratterizzato da perduranti criticità in termini di qualità e tempi del servizio reso, è profondamente cambiato. Questo "terzo" e peculiare ambito del sistema politico italiano, già prima dell'emergenza sanitaria da Covid-19, presentava infatti elementi di grande novità rispetto al passato.

In questo paragrafo si presenta una panoramica delle principali trasformazioni, individuate dall'analisi politologica e organizzativa, che hanno interessato il sistema giudiziario e le sue articolazioni territoriali.

A livello sistemico, la letteratura politologica internazionale è ormai concorde nell'evidenziare una continua e crescente giudiziizzazione della società (Hirschl 2013). Ciò ha comportato un massiccio spostamento delle competenze decisionali dal legislativo, dall'esecutivo o dall'amministrazione verso i tribunali. Si acuisce inoltre la relazione sussidiaria delle corti rispetto

¹L'Osservatorio è stato istituito 2020 su iniziativa di C.O. Gruppo S.r.l. in collaborazione con l'Università di Bologna e si propone come uno spazio di incontro tra ricerca accademica, addetti ai lavori e attori del sistema giudiziario. Si veda <https://www.osservatorigiustizia.net/>

al sistema politico e tale relazione produce anche trasformazioni a livello meso-organizzativo (Tate e Vallinder 1995; Guarnieri e Pederzoli 2017).

Il sistema giudiziario, che agisce come attore de facto del sistema politico, non si caratterizza più come un sistema omeostatico chiuso o una torre di avorio del diritto, ma sempre di più un ambito di servizio pubblico in relazione e inserito in un ambiente sociale e istituzionale a livello locale (Guarnieri e Pederzoli 2017). Protocolli congiunti di azione, tavoli di lavoro e progetti di collaborazione tra tribunali, procure e il contesto politico sociale sono ormai una realtà molto diffusa (Verzelloni 2020).

Queste trasformazioni, infatti, vanno di pari passo al netto cambio di paradigma culturale che si diffonde negli uffici giudiziari a partire dalla metà degli anni Duemila, anche per effetto delle riforme di ispirazione New Public Management (NPM). Cambio di paradigma che fa perno sulla concezione di giustizia come servizio pubblico e come insieme di servizi che devono produrre valore per la collettività (Vecchi 2018).² All'interno di questo nuovo paradigma un ruolo centrale è ricoperto dalle tecnologie informatiche che dopo un lungo processo di incerta introduzione diventano una realtà in quasi tutti gli uffici del territorio. L'introduzione e l'implementazione, sebbene dopo molti anni di gestazione, del Processo Civile Telematico è un esempio di tutto ciò³. Sul tema della diffusione delle tecnologie permane tuttavia un notevole divario tra adozione formale e impatto in termini di ristrutturazione dei processi organizzativi all'interno degli uffici (Lanzara e Contini 2009).

Le analisi disponibili sul funzionamento operativo dei vari uffici (Fabri 2006; Vigour 2018; Vecchi 2018; Verzelloni 2020), dimostrano che a fronte di stimoli esogeni comuni a livello nazionale, l'amministrazione della giustizia, si caratterizza per un evidente gap tra organizzazione formale - quanto previsto dall'impianto legislativo, dai regolamenti e dalle procedure - e organizzazione reale, vale a dire il *sistema concreto di azione* (Crozier e Friedberg 1977) degli uffici e i comportamenti degli attori (Catino e Dallara 2021); inoltre, l'effettiva implementazione e traduzione delle idee in strumenti di policy e pratiche di azione presenta elementi di estrema eterogeneità fortemente legati alle caratteristiche organizzative delle sedi locali.

Per comprendere le ragioni del gap enunciato sopra e per analizzare il funzionamento operativo degli uffici è necessario focalizzarsi dunque non tanto sulle dimensioni formali dell'azione organizzativa, derivante dai regolamenti e dai testi normativi, ma piuttosto sulle pratiche di lavoro quotidiane, sulle *routines* d'azione e sui comportamenti organizzativi situati (Lanzara 1993). Questo focus caratterizza l'approccio della scienza dell'organizzazione e lo differenzia dall'approccio giuridico-formale che tendenzialmente non contempla l'esistenza di un gap tra gli elementi formali dell'amministrazione della giustizia e quelli reali e sostanziali.

2.1. Gli uffici giudiziari come organizzazioni complesse

Nell'ottica politologica gli uffici giudiziari sono analizzati prima di tutto come "organizzazioni complesse" (Zan 2011) al cui interno operano funzionari amministrativi al fianco di professionisti (i magistrati) con competenze specifiche, un alto livello di istruzione, ampi margini di autonomia e di discrezionalità nella definizione delle proprie prassi lavorative (Guarnieri e Pederzoli 2002; Fabri 2006; Garapon et al 2014; Vigour 2018; Di Federico 2019). Quando si parla di organizzazioni complesse, sicuramente uno dei riferimenti più significativi è quello che interpreta l'amministrazione della giustizia attraverso la teoria del *loosely coupled system* (Weick 1976; Zan

² Vecchi (2018) descrive questo momento come il passaggio da un paradigma prevalente incentrato sui valori di autonomia e indipendenza della magistratura (giustizia come funzione) a quello della giustizia come organizzazione complessa che rende un servizio pubblico (giustizia come servizio).

³ Il Processo Civile Telematico (PCT) può essere considerata una delle più grandi riforme di digitalizzazione in ambito giudiziario e nella pubblica amministrazione in genere. Da diversi anni, alcuni depositi introduttivi e tutti i depositi endo-processuali dei procedimenti civili sono obbligatoriamente telematici.

2011). Secondo questo approccio, il sistema giudiziario è un'organizzazione caratterizzata in prevalenza da legami deboli, dove l'attività delle unità organizzative è tendenzialmente autonoma e scarsamente dipendente da condizionamenti - le cosiddette interdipendenze - di tipo gerarchico e di tipo tecnologico. Ciò detto, la presenza di legami deboli non sostituisce la necessaria presenza di legami rigidi su numerose dimensioni strutturali⁴.

Dal punto di vista strutturale, si parla di pluralità di unità organizzative, tendenziale autonomia, bassa interdipendenza gerarchica e bassa interdipendenza tecnologica. Si è soliti parlare di "pluralità di unità organizzative" perché a fianco all'amministrazione centrale - Ministero della Giustizia e Consiglio Superiore della Magistratura - esiste una moltitudine di amministrazioni periferiche - gli uffici giudiziari appunto - dislocate sull'intero territorio. In più, anche nei singoli uffici giudiziari prestano servizio numerose unità, tra giudici, personale amministrativo e personale di cancelleria, con enormi differenze da sede a sede in termini di numero di personale e un livello di professionalità.

A questa caratteristica di tipo strutturale si lega un'implicazione di tipo comportamentale tipica dei sistemi a legame debole: il localismo. L'attributo del localismo indica che le articolazioni del sistema non sono mai uguali tra di loro, anche "a parità di etichettatura, denominazione e funzione" (Weick 1976; Zan 2011). Ogni ufficio rappresenta quindi una realtà organizzativa a sé stante, il cui funzionamento potrebbe rispondere a logiche differenti da quelle di un altro ufficio formalmente identico. Ogni ufficio del tribunale appare come una realtà organizzativa "differenziata ma debolmente integrata" dove hanno luogo dei "giochi separati", esattamente come avviene in una struttura abitativa di tipo condominiale (Verzelli 2019). L'autonomia è un'altra caratteristica centrale nei *loosely coupled system*. Nel caso della Giustizia, essa è in primo luogo una conseguenza diretta del dettato normativo (Art. 104 Cost.). Inoltre, è anche interpretabile come la condizione necessaria allo svolgimento di un'attività complessa come quella dei magistrati, che richiede un significativo apporto professionale.

Sul piano comportamentale, la conseguenza più rilevante di questa caratteristica è la cosiddetta "autodeterminazione", ossia la facoltà dei magistrati di disporre di ampia autonomia nell'organizzazione del proprio lavoro, seppur in presenza di una tendenza che vede imporsi negli uffici sempre più strumenti e meccanismi di controllo, di verifica sulle prestazioni e coordinamento e l'avvio di una parziale digitalizzazione di processi lavorativi. L'impatto di tali riforme, volte alla *managerializzazione* degli uffici, ha sicuramente modificato in parte il comportamento organizzativo degli uffici, ma non sembra aver snaturato le caratteristiche strutturali tipiche dei legami deboli. Questo perché, come confermato da numerose ricerche empiriche ormai disponibili sul caso italiano e su altri paesi europei, l'impatto e la reale implementazione, sia degli strumenti manageriali, sia delle tecnologie informatiche è stato fortemente eterogeneo e a macchia di leopardo (Contini e Lanzara 2009; Piana 2017; Vigour 2018; Verzelli 2020). La presenza di pluralità delle unità organizzative, gli attributi del localismo, dell'autonomia funzionale hanno fatto sì che a fronte di stimoli esogeni più o meno vincolanti l'effettiva implementazione di nuove idee e strumenti nei contesti organizzativi locali dipendesse molto dalla qualità della leadership, dalla predisposizione degli attori organizzativi e da particolari situazioni di contesto locale. Inoltre, la struttura duale - componente professionale (i magistrati) e componente amministrativa - che caratterizza i sistemi giudiziari ha reso più difficile, in assenza di una leadership unitaria per tutto l'ufficio, la penetrazione e l'implementazione reale delle idee e degli strumenti manageriali.

Complessivamente, uno degli effetti più significativi della *managerializzazione* della giustizia riguarda invece i vertici degli uffici (i presidenti di tribunale e ancora di più i vertici delle procure) che gradualmente si trovano a svolgere un ruolo totalmente diverso rispetto al passato. Queste nuove figure dirigenziali oltre a dover gestire e guidare i processi di introduzione degli strumenti

⁴ Nel caso dell'amministrazione della giustizia, le componenti che spingono verso una certa unità nel sistema sono gli apparati amministrativi, i vincoli normativi e le procedure che attengono al funzionamento delle attività squisitamente burocratiche e non di natura professionale (Zan 2011).

tecnologici negli uffici, devono inserire nelle prassi operative nuovi contenuti che incidono molto sul lavoro quotidiano e che devono essere messi adattati al contesto e messi in pratica. Tra questi la definizione di progetti organizzativi, dei criteri di priorità nella trattazione dei casi, strumenti di dialogo e rendicontazione verso l'esterno⁵. Il vertice dell'ufficio "smette di fare il magistrato"⁶ e diventa un attore istituzionale a tutti gli effetti, con competenze organizzative e gestionali e che, oltre a gestire l'organizzazione interna degli uffici, dialoga e interagisce con il territorio e gli stakeholder tramite la definizione di protocolli di azione, tavoli di lavoro e progetti specifici (Verzelloni 2020).

Un aspetto molto interessante, legato a quanto esposto sopra, riguarda l'elemento della discrezionalità che i capi degli uffici possono e devono esercitare per tradurre, inserire e mettere in pratica gli input provenienti dai decision-maker nazionali. Ciò emerge anche da studi empirici sul comportamento dei dirigenti – middle management- nell'ambito della sanità o negli ispettorati del lavoro (Paraciani e Rizza 2021, Perna 2021), è che i manager in organizzazioni che offrono servizi diretti all'utenza hanno infatti un ruolo cruciale nel tradurre la legislazione nazionale in priorità organizzative, definendo così le meso-procedure di azione, la distribuzione e la gestione dei carichi di lavoro sulla base di tali priorità (Evans 2011). Anche nel settore giustizia sono stati osservati comportamenti simili alle altre organizzazioni street level (Lipsky 1980, Brodtkin 2012, Evans 2010, Biland e Steimez 2017)⁷. Nello specifico, la diffusione delle idee di ispirazione NPM ha comportato per i vertici degli uffici una sempre maggiore richiesta di attenzione ai tempi, alla quantità di casi trattati e agli indicatori di performance con l'intento di uniformare e livellare la qualità dei servizi. Il risultato però, in linea con gli esiti complessivi delle riforme di ispirazione NPM (Capano e Gualmini 2011) è stato anche in questo caso paradossale. La spinta verso una maggiore responsabilizzazione al risultato per i manager degli uffici ha comportato nella pratica ancora più autonomia nell'interpretazione della normativa nazionale e nella scelta degli strumenti operativi. Una ricerca empirica recente si è focalizzata sul ruolo dei presidenti delle sezioni specializzate su protezione internazionale ed asilo evidenziando come, indipendentemente dal dettato normativo nazionale, tali figure professionali definiscono strategie, procedure e prassi organizzative molto specifiche per il funzionamento dell'ufficio ed estremamente eterogenee da una sede all'altra. Il risultato in termini di procedura utilizzata per l'audizione dei richiedenti asilo e di tasso di accoglimento delle domande risente notevolmente di questa eterogeneità (Dallara e Lacchei 2021).

Anche nel caso della definizione dei provvedimenti organizzativi qui analizzati, i magistrati dirigenti sembrano aver esercitato una discrezionalità interpretativa e a volte proattiva che merita di essere ulteriormente approfondita.

3. Disegno e metodologia della ricerca.

A partire dalle tendenze e dai cambiamenti già ravvisabili in fase pre-pandemica e presentati nelle pagine precedenti e adottando un disegno di ricerca di tipo esplorativo e induttivo, l'articolo si propone di elaborare alcune ipotesi guida su alcuni temi che sembrano di particolare rilevanza per comprendere il funzionamento degli uffici giudiziari durante la fase di emergenza sanitaria. Come evidenziato da Punziano e Caputo (2017), in una interessante riflessione sui metodi della ricerca

⁵ Non è un caso che a partire dal 2014, anche in virtù delle previsioni normative del 2006-2007, sia il CSM sia la Scuola Superiore della Magistratura hanno iniziato ad organizzare in modo sistematico corsi di formazione obbligatori focalizzati sulle competenze organizzative e manageriali per accedere al ruolo di dirigenza giudiziaria.

⁶ Questa affermazione è la più ricorrente nelle numerose interviste effettuate ai magistrati che hanno esercitato le funzioni di presidente e hanno preso parte, in qualità di testimoni privilegiati, alle 23 giornate di formazione per gli aspiranti dirigenti, organizzate dal 2014 al 2019 presso la Scuola Superiore della Magistratura di Scandicci (FI).

⁷ Sebbene lo stesso Lipsky (1980) abbia inserito i magistrati nella lista originaria degli attori pubblici che egli definiva come SLB, i contributi accademici che adottano questa prospettiva sono ancora veramente esigui.

sociale, il disegno di ricerca esplorativo mira ad acquisire una descrizione più analitica di ciò che si intuisce dal dialogo tra la letteratura e una prima lettura dei dati, con l'obiettivo di adattare un sistema di ipotesi formulate a priori e non ancora definitive e fornire stimoli e indicazioni per future ricerche. Presentando i dati si cercheranno di individuare quali elementi e quali riferimenti empirici inducono a supportare le interpretazioni di seguito elencate.

- *Margine di manovra dei dirigenti e localismo*: L'analisi documentale sui timing e sui contenuti delle misure organizzative ambisce a far emergere gli elementi di prevalente omogeneità o eterogeneità delle misure adottate. L'ipotesi guida si collega dunque sia al tema del localismo come caratteristica distintiva degli uffici, sia a quanto descritto in merito all'ampio margine di manovra che caratterizzava il ruolo dei Presidenti di Tribunale già prima dell'emergenza. In quest'ottica, la diversa volontà e capacità di utilizzare l'ampio margine di azione di cui i dirigenti magistrato sono dotati può spiegare le variazioni riscontrabili nel tradurre in misure organizzative il dettato dei provvedimenti legislativi nazionali. Se infatti le finalità delle misure organizzative adottate sono ovviamente simili - regolamentare i vari aspetti attinenti all'erogazione del servizio tenendo presente i vincoli ambientali e organizzativi - dai dati emerge una certa variabilità nei tempi di adozione e nei mezzi, che restituisce, la varietà degli aspetti e le priorità che i Presidenti hanno sentito il bisogno di regolamentare attraverso questi strumenti.

- *Tecnologie informatiche*: una parte del questionario si propone di analizzare l'effetto dell'emergenza sanitaria come spinta per un maggiore utilizzo delle tecnologie informatiche. L'intento è di verificare se la situazione pandemica ha indotto gli uffici giudiziari a un maggior utilizzo degli strumenti informatici a disposizione. L'ipotesi guida è tratta dall'ampia letteratura citata sull'adozione delle tecnologie informatiche nel settore giudiziario e si collega in parte all'interpretazione già presentata sopra. Se da un lato l'effetto dirimpente dell'emergenza ha prodotto una generale diffusione degli strumenti informatici, poiché necessari per espletare l'attività lavorativa quotidiana, dall'altro emergono differenze su quali strumenti sono stati realmente utilizzati e con quali modalità, soprattutto tra uffici piccoli e grandi. Alcune delle misure adottate, sembrano riflettere le peculiarità del contesto organizzativo di partenza. La diversa capacità e dotazione tecnologica dell'ufficio, la presenza di strumenti già realmente implementati nell'ufficio le competenze e la visione del management locale, possono spiegare perché dai dati emerge che la diffusione delle tecnologie durante la fase pandemica è maggiore negli uffici piccoli rispetto a quelli grandi.

- *Il network inter-organizzativo dei tribunali*: In relazione a questo aspetto una parte del questionario è stata dedicata all'individuazione degli attori, esterni al perimetro degli uffici giudiziari, con cui i presidenti hanno interagito nella definizione dei provvedimenti analizzati. L'ipotesi guida muove nuovamente da quanto individuato nella letteratura di settore. Gli uffici giudiziari sono sempre più aperti verso il territorio locale e operano attraverso strumenti - protocolli, tavoli di lavoro, task-force- inesistenti nel settore giustizia fino a vent'anni fa.

Inoltre, una parte della letteratura organizzativa (Weick 1988; Catino 2020) ha evidenziato come spesso in situazioni di crisi sistemica aumentano le necessità di capitale sociale esterno all'organizzazione e si accentua dunque la dipendenza da risorse o attori esterni all'organizzazione. L'organizzazione accentua quindi le proprie caratteristiche di sistema aperto. Questo stato viene confermato dai dati raccolti e dall'ampio ricorso alla collaborazione con i soggetti esterni al perimetro del tribunale durante la fase di emergenza. Emerge inoltre un'interpretazione coerente con quelle sopra-esposte. La pre-esistente capacità relazionale degli uffici e dei rispettivi presidenti, generalmente più sviluppata nei contesti medio-grandi, può spiegare perché è in questi contesti che i presidenti dichiarano di aver interagito con più soggetti esterni e rapidamente.

3.1 La metodologia di ricerca

La ricerca svolta dall'Osservatorio ha inizio proprio nei primi giorni di marzo, in parallelo al concretizzarsi dell'emergenza sanitaria.

La ricerca empirica ha potuto offrire dati a largo spettro per descrivere un fenomeno e un momento storico che possiamo definire eccezionale. Infatti, la contemporanea e repentina mobilitazione di tutti gli Uffici giudiziari costituisce una prospettiva di osservazione privilegiata, della quale difficilmente si potrebbe godere in una situazione di "ordinaria amministrazione". Soprattutto nei primi mesi della pandemia, è stato possibile osservare il complesso degli uffici rispondere – ciascuno a suo modo – allo stesso tipo di input derivante dai cambiamenti sopraggiunti nell'ambiente esterno. A tal fine, si è fatto ricorso a due strumenti complementari: un'analisi documentale delle misure organizzative dei tribunali e un questionario.

L'analisi documentale è consistita nell'esame dei contenuti dei provvedimenti adottati in 29 tribunali d'Italia durante parte dell'emergenza sanitaria (24/02/2020 - 31/05/2020). Per assicurare la copertura del territorio nazionale si è utilizzato un criterio ampiamente validato negli studi sul sistema giudiziario: sono stati analizzati i documenti dei 26 tribunali con sede nelle città in cui sono situate le Corti d'Appello ed i 3 tribunali delle città in cui hanno sede le sezioni distaccate di Corte d'Appello.

I documenti sono stati progressivamente acquisiti sui siti web istituzionali dei tribunali e analizzati nei giorni immediatamente successivi alla loro pubblicazione.

I provvedimenti presi in esame sono quelli di carattere organizzativo le cui disposizioni sono relative alla totalità dell'Ufficio giudiziario (tribunale o ufficio del Giudice di pace), a firma dei dirigenti dell'ufficio, ossia principalmente del presidente di tribunale e, quando presente, del dirigente amministrativo⁸.

In termini numerici, sono stati raccolti e analizzati ben 373 provvedimenti di carattere organizzativo, per una media di 13 provvedimenti per ciascun tribunale oggetto di rilevazione.

L'analisi dei provvedimenti a disposizione è stata indirizzata ad individuare gli specifici ambiti in cui la dirigenza (presidente di tribunale e/o dirigente amministrativo) si è mossa per adottare delle decisioni, ossia quegli aspetti organizzativi e gestionali nei quali, siano sopraggiunte novità e riorganizzazioni.

In concomitanza con la fase finale della raccolta dati dell'analisi documentale, sulla base degli elementi più rilevanti emersi, è stato progettato un questionario dal titolo "I presidenti di tribunale nell'emergenza sanitaria", somministrato telematicamente all'intera popolazione dei vertici dei tribunali ordinari italiani.

Il questionario si compone di 31 domande. In particolare: 14 domande chiuse a risposta singola; 4 domande chiuse a risposta multipla; 5 domande aperte; 4 batterie di domande; 4 domande con scala numerica di valutazione dotata di ancoraggio semantico. Le domande sono state articolate in 4 sezioni, ciascuna riferita ad una tematica differente relativa all'emergenza sanitaria; nel dettaglio: 1. le conseguenze sulle attività; 2. l'Ufficio giudiziario prima dell'emergenza (assetto organizzativo pre-esistente); 3. il ruolo di presidente nella gestione dell'emergenza; 4. le prospettive future. Le risposte al questionario sono state ben 71 su 145 tribunali ordinari⁹, una cifra che equivale al 52% del totale della popolazione dei presidenti sul territorio nazionale (Tabella 1). Il tasso di risposta è risultato quindi particolarmente elevato, tenendo conto anche dei limiti di una rilevazione di questo tipo¹⁰.

TAB. 1. Distribuzione geografica dei rispondenti al questionario per dimensione dei tribunali (valori assoluti).

⁸ Infatti, si è osservato che nella quasi totalità dei casi gli altri provvedimenti relativi ad alcune articolazioni dell'ufficio, quali ad esempio le singole sezioni, o le cancellerie, si limitano a fornire conferma delle disposizioni del provvedimento generale o a dare informazioni di carattere operativo.

⁹ Dato acquisito in data 18 novembre 2021 su https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_form_submit.page

¹⁰ Il questionario è stato inviato ai Presidenti tramite e-mail.

	Piccoli (meno di 20 magistrati)	Medi (tra 20 e 40 magistrati)	Grandi (più di 40 magistrati)	Totale
<i>Nord</i>	10	13	11	34
<i>Centro</i>	7	7	1	15
<i>Sud</i>	10	6	6	22
<i>Totale</i>	27	26	18	71

I dati ricevuti sono stati successivamente raccolti in una matrice, a partire dalla quale è stato possibile effettuare l'analisi statistica dei dati ottenuti, mantenendo fermo un approccio esplorativo e di progressivo approfondimento degli elementi rilevanti.

3.2 Fasi e misure normative dell'emergenza sanitaria nel settore giustizia

La regolamentazione dell'attività degli Uffici giudiziari durante l'emergenza sanitaria ha seguito due differenti ratio: nel periodo di maggiore allerta, tra marzo e maggio 2020, le disposizioni sono state volte ad una limitazione delle attività allo stretto necessario, ad esclusione di quelle necessarie e urgenti; successivamente, dall'inizio di giugno 2020, allo stabilizzarsi della curva epidemiologica, l'attenzione è stata orientata verso una ripresa graduale che tuttora sta continuando a privilegiare forme e modalità di svolgimento che minimizzino la presenza fisica negli uffici, ove possibile.

La tabella 2 richiama le disposizioni che hanno generato i maggiori impatti sull'attività giudiziaria dei tribunali ordinari a livello nazionale nel periodo compreso tra marzo e maggio 2020, periodo durante il quale è stata svolta la ricerca.

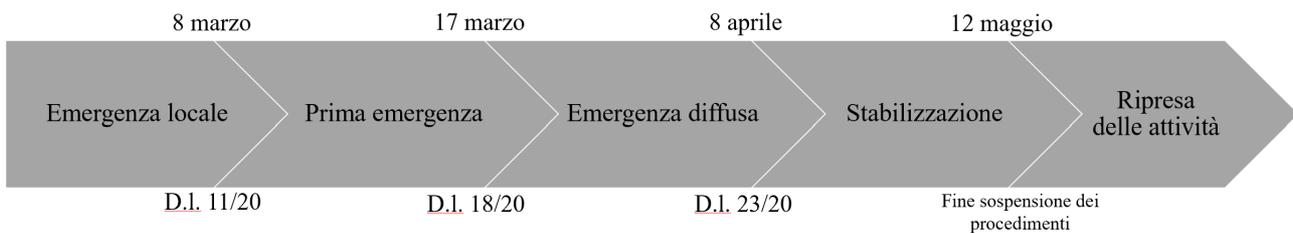
TAB. 2. Riepilogo dell'evoluzione del contesto normativo legato agli Uffici giudiziari durante la "prima ondata" dell'emergenza sanitaria da Covid-19

Riferimento normativo	Disposizioni principali
<i>Decreto-legge 8 Marzo 2020, n. 11</i>	Sospensione dei procedimenti fino al 22 marzo, ad eccezione di quelli connotati da necessità e urgenza. Sospensione dei termini e delle scadenze legati ai procedimenti rinviati. Svolgimento delle udienze riguardanti misure cautelari o detentive tramite videoconferenza o applicativi per il collegamento da remoto (Microsoft Teams o Skype for business) Estensione dell'obbligo di deposito e pagamento telematico a tutti gli atti del processo per cui vi sia la disponibilità del PCT. Possibilità per i capi degli uffici giudiziari di adottare una serie di misure organizzative nel periodo compreso tra il 23 marzo ed il 31 maggio, in vista della ripresa delle attività.
<i>Decreto-legge 17 Marzo 2020, n. 18</i>	Proroga della sospensione dei procedimenti fino al 15 aprile. Possibilità per i capi degli uffici giudiziari di adottare alcune misure organizzative anche nel periodo di sospensione dei procedimenti. Introduzione del lavoro agile come modalità ordinaria di lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni.
<i>Delibera plenaria del CSM del 26 Marzo 2020 (integrativa e sostitutiva delle precedenti)</i>	Raccomandazione alla stipula di protocolli con l'Ordine degli Avvocati. Invito allo svolgimento da remoto delle camere di consiglio. Invito all'elaborazione di turni per personale amministrativo e magistrati. Ipotesi di assegnazione di un magistrato distrettuale per gli uffici in difficoltà.

<i>Decreto-legge 8 Aprile 2020, n. 23</i>	Proroga della sospensione dei procedimenti fino all'11 maggio.
<i>Legge 24 Aprile 2020, n. 27 (conversione del Decreto-legge n.18/2020)</i>	Possibilità di svolgimento delle udienze penali tramite collegamento da remoto, su richiesta delle parti e purché siano presenti soltanto determinati soggetti. Svolgimento da remoto delle camere di consiglio ove possibile.
<i>Decreto-legge 30 Aprile 2020, n. 28</i>	Individuazione definitiva del periodo di ripresa dell'attività giudiziaria tra il 12 maggio ed il 31 luglio 2020. Introduzione dell'obbligo per il giudice di presiedere l'udienza da remoto rimanendo all'interno dell'ufficio giudiziario, salvo casistiche particolari. Estensione della possibilità di svolgimento da remoto dell'udienza penale ad altre fattispecie.

A partire dall'evoluzione del contesto normativo, la cui continua mutazione ha tentato di far fronte agli incalzanti sviluppi della pandemia, al momento della contestualizzazione della ricerca, quella che oggi viene definita "prima ondata" è stata suddivisa in 5 fasi, le cui caratteristiche sono riepilogate nella Figura 1.

FIG. 1. Fasi dell'emergenza sanitaria (prima ondata, anno 2020) rispetto all'evoluzione del contesto normativo



Come si avrà modo di osservare in seguito quando verranno presentati i risultati dell'analisi documentale, attraverso questa suddivisione diviene possibile comparare le misure organizzative adottate dai tribunali non solo in termini di "quanto" e "come", ma anche in termini di "quando".

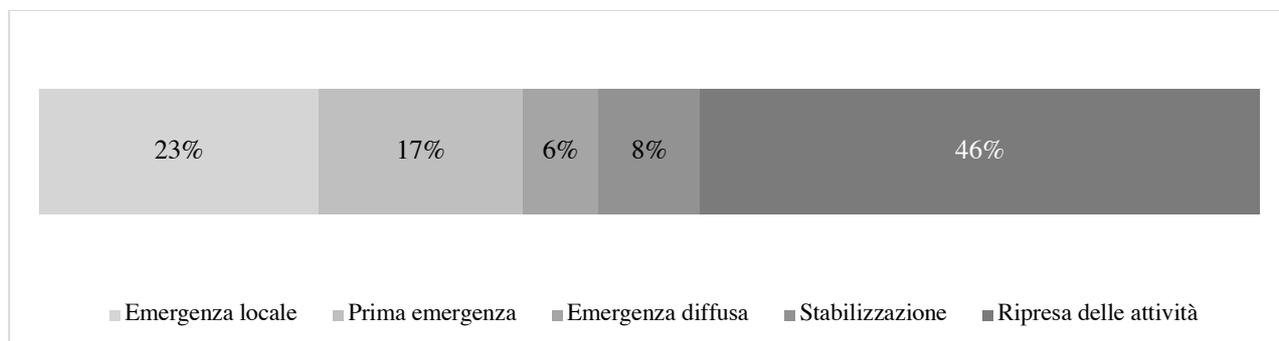
4. Risultati dell'Analisi documentale

L'analisi documentale è consistita nell'esame di 373 singoli provvedimenti emanati dai presidenti di 29 tribunali. Le misure organizzative considerate sono provvedimenti che introducono misure organizzative, che non sono applicate direttamente *ex lege*, ma derivano dalle scelte esercitate dai capi degli uffici (sia in termini di quelle possibilità espressamente concesse dai decreti, sia in termini di interpretazioni maggiormente "estensive" di questi ultimi).

Il timing delle misure organizzative adottate

Un primo elemento di interesse che emerge dall'analisi documentale riguarda il dato cronologico dell'intervento dei presidenti di tribunale o, in altre parole, in quale momento vengono emessi i primi provvedimenti di natura organizzativa contenente le misure organizzative di cui si è fatto cenno pocanzi. Infatti, a partire da una divisione del periodo pandemico (o meglio, di quel periodo che oggi chiamiamo "prima ondata") basata sui cambiamenti intervenuti nel quadro normativo (cfr. Figura 1), è possibile osservare in quale momento dell'emergenza sanitaria i presidenti hanno deciso di assumere le soluzioni organizzative (Figura 2).

FIG. 2. Comparsa delle soluzioni organizzative rispetto alle fasi dell'emergenza sanitaria.



Rispetto a questo approfondimento, emergono due temi di grande interesse: 1. il 40% delle misure organizzative è stato individuato nei primissimi giorni dell'emergenza (fase di Emergenza Locale e fase di Prima emergenza), in mancanza di specifiche norme di riferimento valide per il territorio nazionale e quindi, in un momento in cui il margine di azione dei presidenti era sostanzialmente "ordinario"; 2. il 46% delle misure organizzative fa la sua comparsa dopo il 12 maggio, nella fase di ripresa delle attività, quando le norme nazionali hanno esplicitamente previsto un margine di azione maggiore per i presidenti.

Contenuto delle misure organizzative

All'interno di ciascun ambito di applicazione, attraverso un processo analitico di coding, le misure, ricondotte a tre ambiti di applicazione (udienze, servizi e organizzazione interna degli uffici) sono state aggregate in categorie di riferimento. L'attività di coding ha permesso individuare ben 48 specifici tipi di misure organizzative adottate nei tribunali analizzati (Tabella 3, Tabella 4 e Tabella 5).

TAB. 1. Misure organizzative individuate in ambito udienze e frequenza di adozione nei 29 tribunali analizzati.

Categorie	Misure organizzative	Frequenza di adozione
<i>Modalità di svolgimento delle udienze</i>	Collegamento da remoto per eseguire l'audizione a distanza dei testimoni, ove possibile ed ove vi sia accordo tra le parti (penale)	1
	Collegamento da remoto per eseguire l'audizione a distanza dei testimoni, ove possibile ed ove vi sia accordo tra le parti (civile)	1
	Celebrazione a porte chiuse	29
	Celebrazione udienze che richiedono la sola presenza dei difensori e delle parti, utilizzando Microsoft Teams e/o Skype professional	28
	Svolgimento da remoto delle camere di consiglio	12
	Udienze tramite trattazione scritta	27
<i>Limitazioni all'attività</i>	Udienze da remoto (Skype o Teams) per altre fattispecie di udienza, su consenso delle parti	16
	Divieto di trattazione da remoto nei processi collegiali (penale)	1
	Possibilità di riassegnazione dell'udienza al giudice onorario	1

<i>giurisdizionale</i>	Imposizione di un limite massimo di processi da trattare per ciascuna udienza celebrata a porte chiuse (penale)	5	
	Imposizione di un limite massimo di processi da trattare per ciascuna udienza celebrata a porte chiuse (civile)	4	
	Imposizione di un limite massimo di udienze da trattare per ogni sezione, ogni giorno (penale)	1	
	Imposizione di un limite massimo di processi da trattare tramite trattazione scritta per ciascuna udienza	2	
	Imposizione di un limite massimo di processi da trattare tramite svolgimento da remoto per ciascuna udienza	1	
	Imposizione di un limite massimo di udienze da trattare ciascuna settimana in riferimento ad una o più sezioni (penale)	2	
	Imposizione di un limite di imputati per le udienze penali (ad eccezione dei provvedimenti con imputati sottoposti a misura cautelare, custodiale e non)	1	
	Possibilità per i presidenti di sezione di stabilire il limite massimo di procedimenti che ogni giudice può trattare	2	
	<hr/>		
	<i>Modalità di selezione delle udienze da trattare</i>	Estensione della non sospensione alle udienze suscettibili di trattazione scritta o svolgimento da remoto	7
Aumento dei procedimenti da trattare, in aggiunta a quelli previsti dai decreti per la fase 1 (civile)		12	
Aumento dei procedimenti da trattare, in aggiunta a quelli previsti dai decreti per la fase 1 (penale)		16	
Elaborazione di criteri sulla base dei quali sarà il giudice ad individuare ulteriori cause a cui dare priorità di trattazione, ferme restando le fattispecie individuate dai decreti (penale).		2	
Elaborazione di criteri sulla base dei quali sarà il giudice ad individuare ulteriori cause a cui dare priorità di trattazione, ferme restando le fattispecie individuate dai decreti (civile).		5	
Estensione generalizzata della non sospensione a tutte le udienze compatibili con la trattazione in presenza, qualora il carico di lavoro lo permetta e non siano possibili soluzioni da remoto/cartolari (civile)		3	
Estensione generalizzata della non sospensione a tutte le udienze compatibili con la trattazione in presenza, qualora il carico di lavoro lo permetta e non siano possibili soluzioni da remoto/cartolari (penali)		1	
Divisione della fase di ripresa delle attività in due sub-periodi, in previsione di un'estensione delle fattispecie di provvedimenti da trattare		5	
Possibilità rimessa al giudice di trattare altri procedimenti al di fuori di quelli esentati dalla sospensione, ove sia ritenuto compatibile con il carico di lavoro (civile)		3	
<hr/>			
<i>Rinvio udienze (oltre ai rinvii d'ufficio stabiliti dai decreti)</i>	Possibilità di rinvio rimessa al giudice in caso di impossibilità di adempimento delle misure volte ad evitare gli assembramenti	9	
	Rinvio disposto d'ufficio delle cause civili e penali, ferme restando le deroghe previste (in base a disposizione autonoma del presidente del tribunale)	5	
	Rinvio di tutte le udienze non compatibili con svolgimento da remoto o trattazione scritta	24	

TAB. 2. Misure organizzative individuate in ambito servizi e frequenza di adozione nei 29 tribunali

Categorie	Misure organizzative	Frequenza di adozione
<i>Accesso agli uffici da parte dell'utenza</i>	Riduzione orario di apertura al pubblico	15
	Utilizzo di un sistema di prenotazione per l'accesso alle cancellerie civili tramite sito internet del tribunale	3
	Prenotazione dell'accesso alle cancellerie via mail o telefonicamente	18
	Ampliamento/ripristino dell'orario di servizio (pur mantenendo i presidi)	3

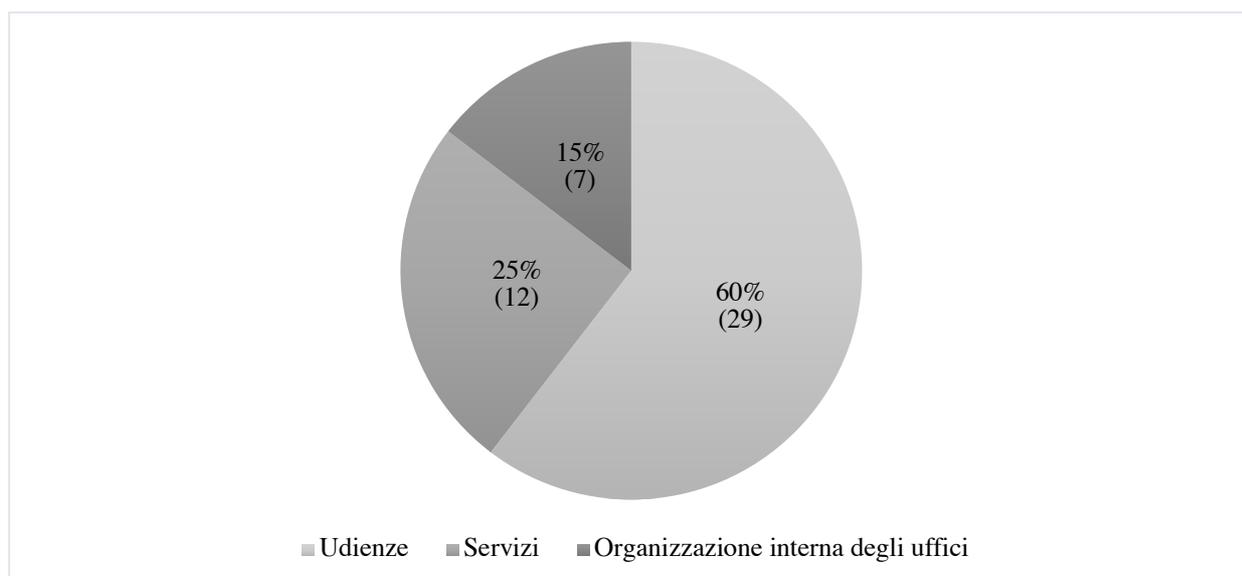
<i>Deposito da parte dell'utenza</i>	Telematico di atti ed istanze tramite Posta Elettronica (penale e GIP/GUP)	14
<i>Modalità di pagamento dei diritti di cancelleria</i>	Telematica per l'estinzione dei diritti di cancelleria (penale e GIP/GUP)	13
	Possibilità di sospensione dell'esibizione dell'attestazione di pagamento	5
	Anticipazione digitale dell'avvenuto pagamento cartaceo	5
<i>Rilascio di atti e documenti da parte della cancelleria</i>	Atti/copie richiesti da parte della cancelleria tramite posta elettronica, ove possibile (penale e GIP/GUP)	12
	Copie (sentenza e altri provvedimenti) da parte della cancelleria fornite tramite posta elettronica (civile)	6
<i>Altro</i>	Limitazione dell'attività telematica (in entrata ed in uscita) dagli uffici tassativamente ad atti relativi a procedimenti non sospesi	3
	Scansione e digitalizzazione di atti non ancora digitali su richiesta dell'utente	1
	Graduale ripresa delle attività di deposito	1

TAB. 3. Misure organizzative individuate in ambito organizzazione interna degli Uffici e frequenza di adozione nei 29 tribunali

Categorie	Misure organizzative	Frequenza di adozione
<i>Gestione delle attività di deposito da parte di giudici e personale</i>	Deposito telematico obbligatorio esteso a tutti gli atti per i magistrati (civile)	3
	Limitazione del deposito di atti di magistrati per procedimenti non sospesi, ferme restando le eccezioni indicate	3
	Possibilità di deposito telematico tramite posta elettronica ordinaria dei provvedimenti penali per i magistrati, con il successivo obbligo di regolarizzazione del deposito dell'originale.	1
<i>Gestione risorse umane</i>	Elaborazione di turni di reperibilità (anche da remoto) per i magistrati per lo svolgimento delle attività non sospese	5
	Rimodulazione dei progetti di lavoro agile in funzione del lavoro da svolgersi in cancelleria	6
	Aumento dei giorni di rientro in ufficio del personale in smart working	3
	Graduale incremento del personale in presenza	6
	Introduzione della possibilità di formazione in e-learning, equiparata allo smart-working	2

Come si evince dalle Tabelle 3, 4 e 5 le misure sono piuttosto eterogenee nel loro contenuto. Inoltre, dal punto di vista quantitativo, la maggior parte delle misure è stata individuata in ambito udienze, seguito da quello dei servizi e quello dell'organizzazione interna degli uffici (Figura 3).

FIG. 3. Ambito di applicazione delle misure organizzative individuate con l'analisi documentale



La maggior parte delle misure (60%) hanno avuto a che vedere con le udienze (Figura 3) in ragione dell'impellente necessità di evitare assembramenti nelle aule e negli spazi antistanti, il che ha imposto di disciplinare sia le modalità con cui vengono svolte, sia i criteri con cui determinare quali procedimenti trattare.

Per le medesime ragioni, anche l'erogazione dei servizi ha subito numerosi cambiamenti. Gli Uffici giudiziari si sono trovati a dover massimizzare il ricorso a strumenti telematici e a limitare gli accessi alle cancellerie, soprattutto da parte dell'utenza professionale. Il fatto che la maggior parte delle misure riguardi le modalità di svolgimento delle udienze permette di avanzare alcune prime riflessioni sulla compresenza all'interno degli Uffici giudiziari della componente professionale (magistrati) e di quella burocratica (amministrativi). Infatti, la prevalenza delle misure rientranti nell'ambito udienze è interpretabile come una conseguenza della maggiore complessità dell'attività professionale dei magistrati, per la cui organizzazione è necessario prevedere un maggior numero di soluzioni. D'altra parte, la disciplina dei servizi ed in generale delle attività amministrative e di cancelleria è legata maggiormente agli aspetti più burocratici dell'attività giudiziaria, caratterizzati da una maggiore standardizzazione che limita la possibilità di intervento del dirigente (dirigente amministrativo o, in sua assenza, presidente di tribunale).

Un dato interessante emerge da quelle che possono essere definite come misure "anticipatorie" (Tabella 6), ossia misure introdotte prima di un intervento legislativo volto a regolare la materia. L'adozione di questo tipo di misure coinvolge 11 uffici su 29. Nella fase di emergenza locale sono emerse come misure anticipatorie il rinvio delle udienze (4 uffici del Nord), la videoconferenza per l'audizione dei testimoni (1 ufficio), la videoconferenza nel settore civile (1 ufficio). Nella fase di prima emergenza sono emerse come misure anticipatorie la trattazione scritta delle udienze (4 uffici del Sud), lo svolgimento da remoto delle udienze civili (1 ufficio).

TAB. 4. Riepilogo delle "misure anticipatorie"

Misura organizzativa	Tribunale	Fase	Descrizione della misura
<i>Rinvio delle udienze</i>	Bologna, Genova, Milano, Torino	Emergenza locale	Rinvio delle udienze calendarizzate su disposizione del presidente di tribunale, prima del rinvio generalizzato disposto dai decreti nazionali.

<i>Trattazione scritta</i>	Trento, Palermo, Campobasso, Salerno	Prima emergenza	Possibilità di ricorrere alla “modalità cartolare” per lo svolgimento delle udienze, durante la fase antecedente al D.l.18/20.
<i>Svolgimento da remoto delle udienze civili</i>	Firenze	Prima emergenza	Possibilità di svolgere le udienze civili da remoto, durante la fase antecedente al D.l. 18/20)
<i>Videoconferenza per audizione a distanza dei testimoni</i>	Perugia	Emergenza locale	Possibilità di audizione a distanza dei testimoni tramite collegamento audiovideo (Skype o altro) su accordo delle parti e del PM, se si tratta di un’udienza penale.
<i>Videoconferenza nel settore civile</i>	Brescia	Emergenza locale	Possibilità di ricorrere alla videoconferenza nel settore civile utilizzando come riferimento un protocollo del settembre 2019 relativo al supporto dei magistrati con figli in tenera età.

Un ulteriore esito dell’analisi documentale è l’individuazione delle misure organizzative “particolari”, ossia quelle misure non rilevate in maniera diffusa all’interno della popolazione analizzata che hanno implicato per i capi degli uffici un significativo esercizio della discrezionalità connessa al loro ruolo. La caratteristica comune di queste misure (o gruppo di misure) è che esse non rappresentano l’applicazione diretta di specifiche indicazioni o possibilità fornite dal nuovo quadro normativo (nonostante, chiaramente, ne siano una conseguenza e ne condividano la ratio), ma si qualificano come soluzioni “creative” che esulano dal tipico tracciato dell’azione burocratico-amministrativa

Gli esempi più interessanti di soluzioni creative sono stati individuati nei Tribunali di Perugia e di Brescia. Il primo, già nella fase di emergenza locale (quando il contagio era diffuso prevalentemente nel Nord Italia) si è attivato per garantire l’audizione dei testimoni a distanza tramite collegamento audiovideo (*Skype* o altro), sia nel settore civile che in quello penale (dove, oltre all’accordo delle parti, è necessario anche l’assenso del Pubblico Ministero).

Il secondo, applicando estensivamente un protocollo risalente al settembre 2019 relativo ad alcune misure adottate per assistere i magistrati con figli in tenera età, ha introdotto la possibilità di tenere le udienze civili da remoto già nella fase di emergenza locale.

Si noti come entrambe le soluzioni, oltre a qualificarsi certamente come particolari e creative, siano anche anticipatorie rispetto al contesto normativo: è infatti solo con il d.l. 17 marzo 2020, n.18 che il legislatore ha concesso ai capi degli uffici la piena possibilità di ricorrere alla trattazione delle udienze da remoto, con *Skype* o *Microsoft Teams*, nel settore civile già nel periodo di sospensione dei procedimenti, mentre nel penale, dove era necessario appoggiarsi ai sistemi di videoconferenza, questa possibilità arriva solo il 24 aprile, con la legge di conversione del suddetto decreto (Legge 24 aprile, n. 27).

L’adozione di queste misure dice molto sulla connotazione manageriale del ruolo di vertice professionale dell’ufficio giudiziario. Infatti, il minimo comune denominatore di queste misure,

qualitativamente molto diverse tra loro, è che esse non si pongono come recepimento e applicazione di un input normativo, ma rappresentano il risultato di un'azione di bricolage (Lanzara 1993) e di utilizzo di strumenti già esistenti, volta a mettere in campo soluzioni concrete per far fronte alle contingenze locali derivanti dalla pandemia.

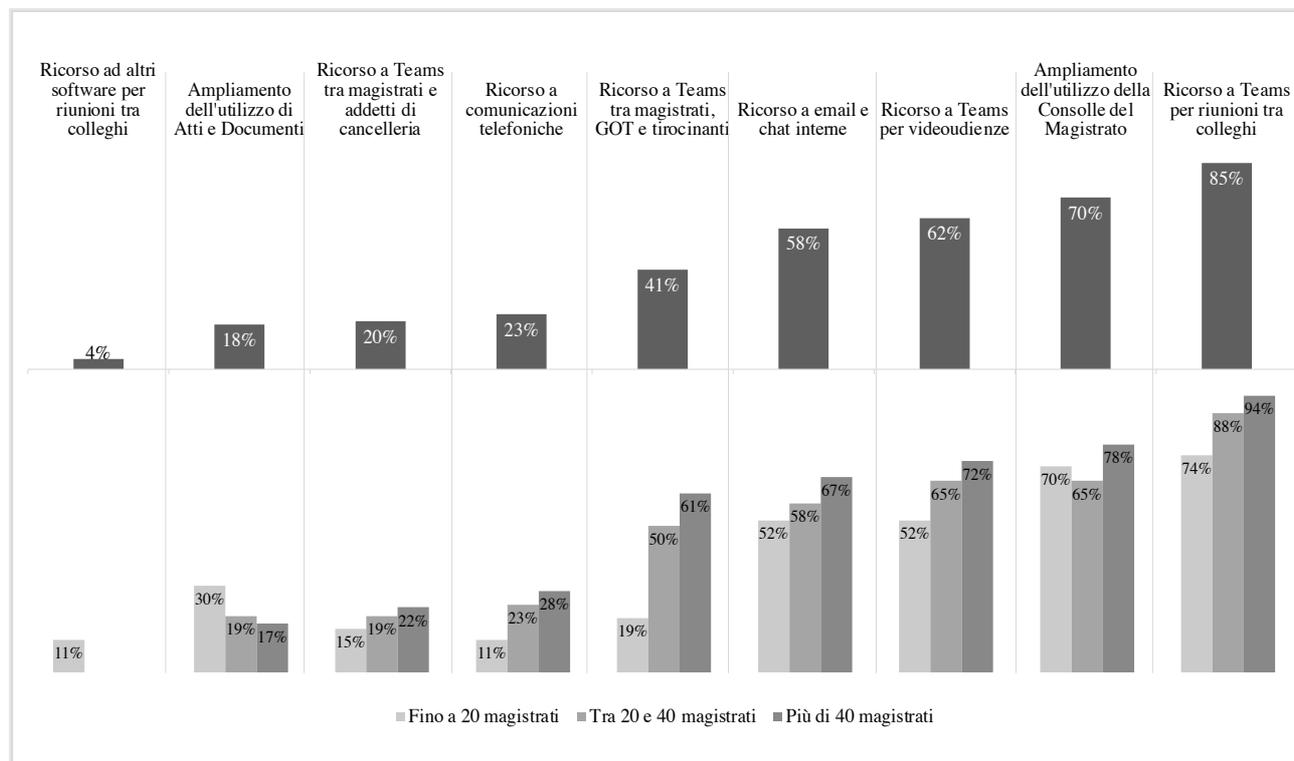
5. Selezione dei risultati del questionario

Emergenza e gap tecnologico

A fronte di una situazione di partenza sensibilmente eterogenea, l'impatto dell'emergenza sanitaria sembrerebbe aver spinto la totalità degli Uffici giudiziari a intraprendere un obbligato e accelerato percorso di reale utilizzo delle tecnologie informatiche per poter far fronte alle nuove necessità dettate dalla pandemia. Ciò risulta molto chiaro se si guardano i dati sul ricorso agli strumenti informatici (Figura 4): in moltissimi uffici (85%) si è fatto ricorso a Microsoft Teams per svolgere le riunioni tra colleghi e nel 62% dei casi per svolgere le udienze da remoto.

Una tendenza piuttosto netta emerge filtrando questi dati rispetto alla dimensione dei tribunali: all'aumentare del numero di magistrati in servizio, aumenta anche l'impiego di quegli strumenti che garantiscono un maggiore coordinamento (primo su tutti, *Microsoft Teams*); invece, solo nei tribunali più piccoli emergono prassi locali come quelle legate all'utilizzo di altri software per le riunioni tra colleghi (11%).

FIG. 4. Risposta alla domanda "In questo periodo come si stanno utilizzando gli strumenti informatici?". Dato generale (in alto) e dato filtrato per dimensione dei tribunali (in basso).



Il dato dell'impiego degli strumenti tecnologici rispetto alle dimensioni del tribunale in termini di magistrati ci restituisce informazioni interessanti anche rispetto agli strumenti già in uso come lala

*Consolle del magistrato*¹¹ e *Atti e Documenti*¹²: nel primo caso si nota un sensibile ampliamento del suo utilizzo in tutti gli uffici indipendentemente dalle dimensioni, mentre nel secondo si delinea una tendenza piuttosto netta che vede gli uffici di piccole dimensioni ampliarne l'uso maggiormente rispetto a quelli di dimensioni maggiori (fino a 13 punti percentuali in più). Quest'ultimo dato potrebbe essere indicativo del maggiore utilizzo di questo strumento negli uffici più grandi nel periodo antecedente all'emergenza sanitaria, e di un utilizzo molto meno diffuso negli uffici di dimensioni minori. Tutto ciò potrebbe suggerire ulteriori spunti di analisi e ricerca che saranno ripresi in conclusione del paper.

Il network interorganizzativo

Un elemento di grande interesse riguarda le modalità di confronto e coordinamento con gli stakeholder adottate dai presidenti, ovvero quali attori istituzionali dell'ambiente locale sono stati assunti come punti di riferimento e come lo stesso ambiente è stato attivato strategicamente (Weick 1988). La principale attività di coordinamento portata avanti dai presidenti ad inizio e durante l'emergenza è stata di natura "orizzontale" e localistica (Figura 5).

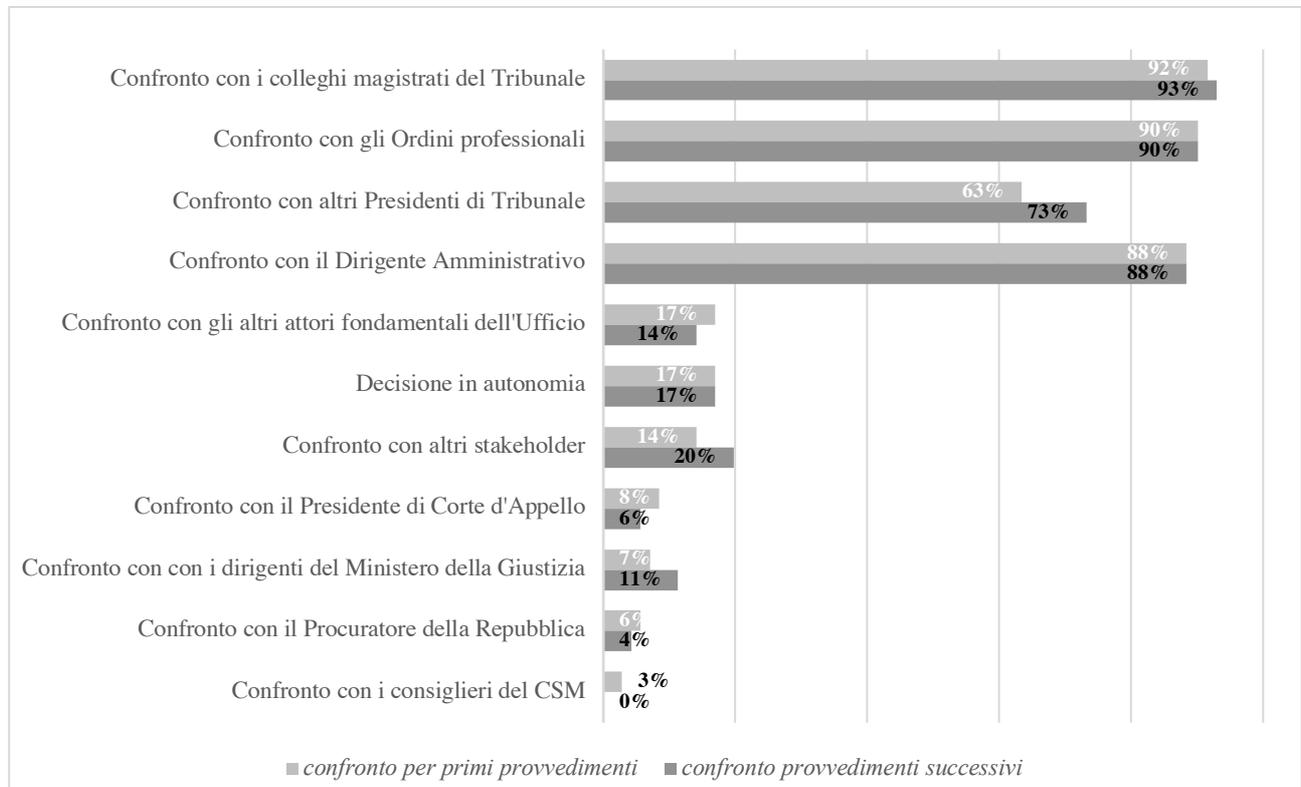
I principali referenti sono stati i colleghi più prossimi ovvero i magistrati del proprio ufficio, chiamati in causa in oltre il 90% dei casi. I colleghi con la stessa funzione, ovvero gli altri presidenti di tribunale, sono stati coinvolti nel 73% dei casi: una percentuale alta, ma che indica come ci sia una fetta di presidenti che ha adottato provvedimenti senza il confronto con altri direttivi, privilegiando il contatto con la realtà territoriale.

È sicuramente da sottolineare in questo quadro il ruolo svolto dagli ordini professionali del circondario, che sono stati un riferimento per il 90% dei presidenti, secondi solo ai colleghi magistrati del proprio tribunale.

¹¹ Applicativo utilizzato dai magistrati per la gestione delle cause loro assegnate. Permette di visionare il ruolo e le informazioni sulle procedure presenti nei registri di cancelleria; inoltre, interagendo con Microsoft Word, permette di redigere e firmare digitalmente i procedimenti, per poi trasmetterli alla cancelleria.

¹² Applicativo ministeriale in uso presso le cancellerie. Viene utilizzato principalmente per la gestione e l'archiviazione degli atti processuali.

FIG. 5. Risposta alle domande “Come è giunto a definire i primi provvedimenti adottati nel periodo di emergenza? Con chi si è confrontato effettivamente? (barre in alto)” e “Come è giunto a definire i provvedimenti successivi, adottati nelle settimane seguenti? Con chi si è confrontato effettivamente, oltre agli aspetti formali?” (barre in basso).

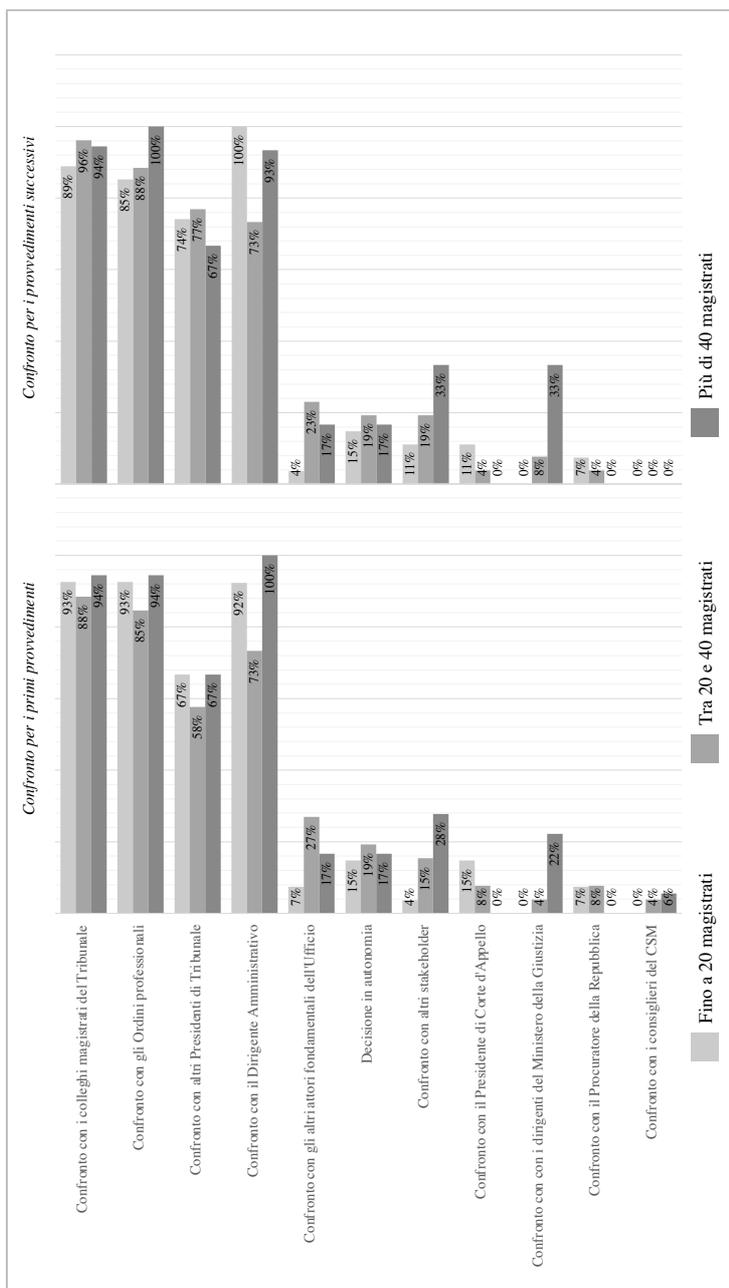


Anche gli stakeholder del territorio, ovvero gli altri Enti che possono essere presi in considerazione nel network territoriale del tribunale, hanno avuto un ruolo significativo soprattutto per gli uffici di maggiori dimensioni (Figura 6) che, ad emergenza in corso, li hanno coinvolti nell’adozione dei provvedimenti di risposta all’emergenza nel 33% dei casi. Dopo i riferimenti principali, gli stakeholder del territorio sono stati gli attori maggiormente considerati dai presidenti.

Viceversa, la strada del confronto di tipo “verticale” non è stata molto battuta: infatti, soltanto l’11% (Figura 5) dei presidenti sostiene di essersi interfacciato con i dirigenti del Ministero nella giustizia, dato che aumenta nei grandi tribunali (33%, Figura 6), ma crolla vertiginosamente nei piccoli (0%, Figura 6). Similmente, in pochissimi dichiarano di essersi confrontati con i consiglieri del CSM – solo il 3% ad inizio emergenza e addirittura lo 0% ad emergenza in corso (Figura 5).

FIG. 6. Risposta alle domande "Come è giunto a definire i primi provvedimenti adottati nel periodo di emergenza? Con chi si è confrontato effettivamente?" (in alto) e "Come è giunto a definire i

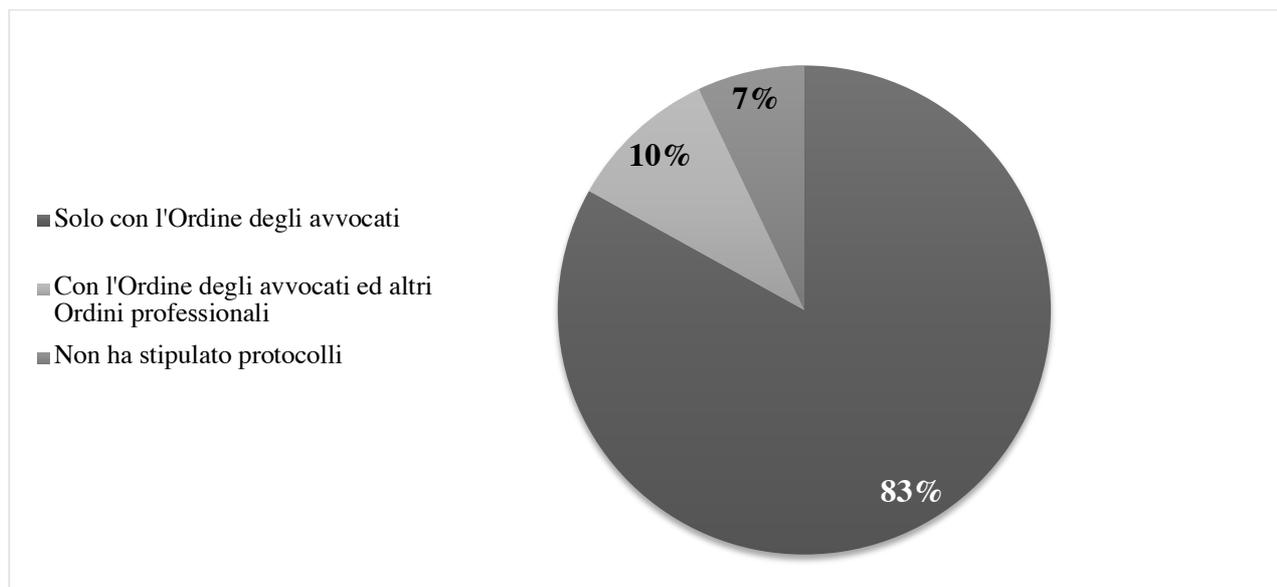
provvedimenti successivi, adottati nelle settimane seguenti? Con chi si è confrontato effettivamente, oltre agli aspetti formali?“(in basso). Dato filtrato rispetto alle dimensioni degli uffici.



Anche il numero di Tribunali che hanno stipulato protocolli d'intesa con gli ordini professionali costituisce un indicatore del rapporto estremamente consolidato e consapevole con l'ambiente di riferimento. (Figura 7). Infatti, complessivamente l'83% dei presidenti ha stipulato protocolli con l'Ordine degli Avvocati e il 10% dei presidenti ha stipulato accordi con più Ordini professionali. Approfondendo il dato nell'area penale, emerge nettamente il fatto che l'Ordine degli Avvocati è il riferimento nettamente primario per un presidente di tribunale¹³.

¹³ Nel penale il 77% dei presidenti ha stipulato un protocollo sia con la Procura sia con l'Ordine degli Avvocati, il 10% solo con l'Ordine degli Avvocati, nessuno ha stipulato un protocollo solo con la Procura della Repubblica.

FIG. 7. Risposta alla domanda “Nel corso dell'emergenza sono stati stipulati protocolli con l'Ordine degli Avvocati e/o altri ordini professionali?”



6. Discussione e osservazioni conclusive

Lo studio alla base del presente articolo conferma che, così come accaduto in altri settori delle PA (Capano et al 2020; Baldi e Profeti 2020; Casula, Terlizzi e Toth 2020; Maor e Howlett 2020), l'emergenza sanitaria abbia rappresentato una sorta di stress-test che ha messo in evidenza caratteristiche del sistema già sotto-traccia nella fase pre-pandemica. Il macro-dato che emerge dai dati raccolti nella rilevazione sulle scelte dei tribunali, e che conferma ulteriormente la realtà di un sistema giudiziario a macchia di leopardo (Verzelloni 2020), è quello di un sistema organizzativo diversificato in virtù delle specificità locali e delle scelte dei vertici degli uffici.

L'approfondimento di alcune tematiche specifiche permette di raffinare alcune ipotesi interpretative, presentate nel Paragrafo 3, e di suggerire future linee di ricerca per la conferma di tali ipotesi.

Per quanto riguarda il *timing delle misure adottate* si evidenzia come il 40% delle misure organizzative è stato individuato nei primissimi giorni dell'emergenza in mancanza di qualsiasi norma specifica di riferimento e quindi, in un momento in cui il margine di azione dei presidenti era pienamente "ordinario". Un dato simile (il 46%) caratterizza le misure organizzative adottate dopo il 12 maggio, nella fase di ripresa delle attività, quando le norme nazionali hanno esplicitamente previsto un margine di azione maggiore per i presidenti. I presidenti si sono quindi attivati in modo autonomo e anche sulla base di disposizioni locali pre-vigenti per rispondere in modo rapido e colmare un vuoto regolativo che permettesse agli uffici di proseguire nelle proprie attività.

In relazione al *contenuto delle misure organizzative*, emerge un quadro variegato di contenuti e scelte operative. Complessivamente sono state codificati 48 tipi di scelte diverse che avevano a che fare con le udienze, i servizi e l'organizzazione interna degli uffici.

La frequenza con cui ricorrono differenti tipi di misure relative alle modalità di selezione, trattazione e rinvio delle udienze (cfr. Tabella 3) suggerisce che ogni presidente ha definito le priorità sulla base della situazione contingente del proprio ufficio, anche in relazione alle urgenze presenti in loco e all'effettiva capacità di smaltimento del proprio ufficio. Per questo motivo casi e materie che in una sede venivano classificati come prioritari, non lo erano per un'altra.

Questa è un'interpretazione che conferma le dichiarazioni rilasciate soprattutto dagli avvocati sulle incomprensibili difformità tra le scelte in vigore nei vari uffici (Altieri e Blasi 2020, De Gioia e Papiri 2020) e che meriterebbe di essere indagata ulteriormente con interviste in profondità. Inoltre, la

presentazione di quelle misure che abbiamo definito come anticipatorie o peculiari dimostrano come alcuni presidenti si siano attivati proponendo soluzioni organizzative specifiche, per mettere in sicurezza persone e funzioni “forzando” probabilmente il quadro normativo esistente, anche prima dell’emanazione dei decreti governativi che le suggerivano o le rendevano possibili. Rilevante è il caso descritto di Brescia in cui il presidente, utilizzando una disposizione già in vigore per i magistrati con figli piccoli, ha immediatamente attivato la possibilità di svolgere alcune udienze online. Utilizzare questo tipo di margini di discrezionalità non significa agire *contra-legem* o non tenere conto delle disposizioni nazionali, significa invece trovare degli spazi e delle modalità per far funzionare l’unità organizzativa traducendo obiettivi di policy generici e validi erga-omnes e adattandoli alla situazione e alla necessità reali della propria struttura. La crescente responsabilizzazione dei vertici degli uffici sulle scelte organizzative ha ampliato il margine di discrezionalità e di azione esattamente su questo specifico processo. Alcune delle misure adottate, sembrano riflettere le peculiarità del contesto organizzativo di partenza. Ad esempio, le prenotazioni per l’accesso agli uffici basato su telefono, e-mail, sito internet dipende probabilmente dagli strumenti a disposizione nei diversi casi.

Questo ultimo aspetto merita senza dubbio di essere approfondito con ulteriori ricerche e con strumenti diversi da quelli adottati in questo studio, ad esempio interviste strutturate, anche per indagare in profondità in che modo le misure prese sono state influenzate dai vincoli e risorse locali e quanto riflettano le capacità manageriali degli uffici. Quindi, quali competenze professionali e attitudini personali possono incidere nella diversa gestione di questi margini di azione.

In relazione all’utilizzo più estensivo delle tecnologie i dati presentati nella Figura 4 confermano come in molti uffici si è fatto ricorso agli strumenti suggeriti dalle disposizioni nazionali, in particolare Microsoft Teams. Emerge inoltre come di fronte di una situazione di partenza sensibilmente eterogenea (Verzelloni 2020; Fabri 2021), l’impatto dell’emergenza sanitaria ha spinto la totalità degli uffici giudiziari a intraprendere un obbligato e accelerato percorso di utilizzo delle tecnologie per poter far fronte alle nuove necessità dettate dalla pandemia.

I dati confermano anche un utilizzo diffuso degli strumenti per gestire da remoti determinati tipi di udienze o parti di esse. Questo dato è in accordo con i risultati di alcuni primi monitoraggi internazionali sulla diffusione delle udienze telematiche in Italia a seguito dell’emergenza Covid19. Sanders (2021) e Fabri (2021) evidenziano come in Italia esistessero già dei precedenti, dal punto di vista della legislazione esistente, per quanto riguarda i processi per reati mafiosi. Quindi le norme emanate per far fronte all’emergenza hanno modificato e parzialmente riadattato, ampliandone l’utilizzo, le disposizioni esistenti. Secondo gli autori citati, questa *legacy* sembra aver favorito una predisposizione più rapida che in altri paesi (Sanders 2021) quantomeno dei decreti e delle disposizioni atte a regolare le udienze da remoto.

Emerge anche una tendenza ad un maggiore utilizzo di strumenti specifici già a disposizione degli uffici e poco utilizzati soprattutto nei tribunali piccoli. Ad esempio, il dato sul netto aumento dell’utilizzo del software *Atti e documenti* soprattutto negli uffici di piccole dimensioni. (Figura 4). Tutto ciò suggerisce un ulteriore spunto di analisi che vedrebbe l’emergenza sanitaria, in accordo con il framework della finestra di opportunità (Kingdon 1984), come un momento in cui eventuali gap di implementazione tecnologica preesistenti, soprattutto tra uffici piccoli e grandi, iniziano ad essere colmati.

Per quanto riguarda il dato sulle pratiche di networking con attori esterni al perimetro dell’ufficio (Figura 5 e Figura 6), la rilevazione conferma l’utilizzo massiccio degli strumenti di collaborazione con l’esterno, descritti in apertura del paper, anche per definire le modalità di svolgimento delle udienze o di altre fasi del procedimento.

I dati che emergono dalla ricerca (Figura 6) confermano come l’83% dei presidenti ha fatto ricorso a protocolli, accordi, tavoli di lavoro e progetti con attori esterni al tribunale (avvocati, mediatori,

periti). Questo dato riguarda però principalmente i tribunali medio-grandi dove generalmente questi strumenti sono maggiormente utilizzati e dove quindi si può presumere che l'ambiente esterno fosse già stato "attivato" attraverso la costruzione di network collaborativi precedentemente alla pandemia. Quindi anche in questo caso si conferma la rilevanza della situazione pre-pandemia dei singoli uffici. La pregressa capacità e pratica di collaborazione con l'esterno ha avuto impatto nel determinare l'attivazione dell'ambiente durante la fase emergenziale.

I vertici delle organizzazioni, nel riorganizzare lo svolgimento delle attività, si sono mobilitati per ricercare soluzioni condivise nel proprio ambiente di riferimento, fatto dei propri collaboratori, dei propri omologhi e degli attori del territorio che a vario titolo prendono parte all'erogazione del servizio giustizia. Il campo strategico di azione¹⁴ (Thompson 1967) attivato dai presidenti è fortemente decentrato e rivolto a dinamiche locali che possono essere gestite e, in qualche modo, dirette. Su questo aspetto i risultati della rilevazione sembrano confermare sia la teoria di Weick (1988) dell'*enactment* dell'ambiente come risorsa da attivare nelle situazioni di crisi organizzativa, sia la riflessione proposta da Van der Val (2020) sul ruolo positivo delle capacità relazionali pre-esistenti dei manager pubblici durante l'emergenza sanitaria del 2020-2021. Ulteriori ricerche e dati di confronto tra tribunali piccoli e medio-grandi sarebbero necessari per comprendere se la dimensione ha avuto rilevanza nel determinare lo stock di capacità relazionali già esistenti e nel determinare il maggior ricorso agli strumenti collaborativi.

Complessivamente, la riflessione emersa dai dati presentati evidenzia un sostanziale allineamento tra la reazione organizzativa all'emergenza che ha caratterizzato il settore giustizia con la reazione di altri settori delle PPAA. Uno studio comparato infra-settoriale approfondito potrebbe far emergere una serie di pattern di comportamento tipici delle PPAA contemporanee in reazione alle crisi sistemiche. Il presente studio conferma inoltre il persistente gap che caratterizza il sistema amministrativo italiano tra le pesanti strutture di regole formali e i comportamenti reali degli attori e delle organizzazioni nelle prassi d'azione.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Altieri G. e Blasi I. (2020), Emergenza COVID-19 - Procedimenti da remoto: Il processo penale non può rinunciare al dibattimento in aula, in «*Diritto 24 - Il Sole 24 Ore*», del 24/04/2020. Disponibile online su: <https://tonucci.com/wp-content/uploads/2020/09/RASSEGNA-STAMPA-Procedimenti-da-remoto.pdf>

Baldi B. e Profeti S. (2020), Le fatiche della collaborazione. Il rapporto stato-regioni in Italia ai tempi del COVID-19, in «*Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*», Vol 3, pp. 277-306.

Biland E. e Steinmetz H. (2017), Are Judges Street-Level Bureaucrats? Evidence from French and Canadian Family Courts, in «*Law and Social Inquiry*», vol. 42, n. 2, pp. 298–324.

Brodkin E.Z. (2012), Reflections on Street-Level Bureaucracy: Past, Present, and Future, in «*Public Administration Review*», vol. 72, n. 6, pp. 940–949.

Brodkin E. Z. (2021), Street-Level Organizations at the Front Lines of Crises, in «*Comparative Policy Analysis: Research and Practice*», Vol. 13, n.1, pp- 16-29.

¹⁴ Il campo strategico d'azione identifica gli elementi dell'ambiente dai quali l'organizzazione dipende. Il concetto è stato reso celebre nel 1967 da J.D. Thompson.

Capano G, Howlett M., Jarvis D., Ramesh M. e Goyal N. (2020), Mobilizing Policy (In)Capacity to Fight COVID-19: Understanding Variations in State Responses, in «*Policy and Society*», Vol. 39, n.3, p. 285-308.

Capano G. e Gualmini E. (a cura di), *La pubblica amministrazione in Italia.*, Il Mulino, Bologna.

Casula M., Terlizzi A. e Toth F. (2020), I servizi sanitari regionali alla prova del COVID-19 in «*Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*» Vol. 3, pp. 307-336.

Catino M. (2020), *Le organizzazioni mafiose. La mano visibile dell'impresa criminale.* Il Mulino, Bologna.

Catino M. e Dallara C. (2021), Le regole dell'apprendimento imperfetto. Norme e prassi nel Consiglio superiore della magistratura, in «*Stato e mercato*», vol. 2, pp. 235 – 270.

Contini F e Lanzara G.F. (2009), *ICT and Innovation in the Public Sector. European Studies in the Making of E-Government*, Palgrave Macmillan, London.

Crozier M. e Friedberg E. (1977), *L'acteur et le système*, Editions du Seuil, Paris.

Dallara C. e Lacchei A. (2021) Street-level bureaucrats and coping mechanisms. The unexpected role of Italian judges in Asylum policy implementation, in «*South European society & politics*» Vol. 26, n.1, pp. 83-108

De Gioia V. e Papiri G. (2020), *Reati (reali) e processi (virtuali) da Covid-19*, Casa Editrice La Tribuna, Piacenza.

Evans, T. (2011), Professionals, managers and discretion: Critiquing street-level bureaucracy, in «*The British Journal of Social Work*», vol. 41 n. 2, pp. 368–386.

Fabri M. (2006), *Amministrare la giustizia*, Clueb, Bologna.

Fabri M. (2021), Will COVID-19 Accelerate Implementation of ICT in Courts? In «*International Journal for Court Administration*», Vol.12, n.2, DOI: <https://doi.org/10.36745/ijca.384>

Garapon A., Perdriolle S., Bernarbé B. (2014), *La prudence et l'autorité; L'office du juge au XXI^e siècle.* Odile Jacob Droit, Paris.

Gofen A. e Lotta G. (2021), Street-Level Bureaucrats at the Forefront of Pandemic Response: A Comparative Perspective, in «*Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*», Vol.23, n.1, pp 3-15.

Guarnieri C. e Pederzoli P. (2002), *La magistratura nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma.

Guarnieri, C. e Pederzoli, P. (2017), *Il sistema giudiziario*, Il Mulino, Bologna.

- Hirschl, R. (2014), The judicialization of politics, Goodin R. (a cura di) in *The Oxford Handbook of Political Science*, Oxford University Press, Oxford., pp.119-141.
- Kingdon, J. W., (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Little Brown and Company. Boston.
- Lanzara G.F. (1993), *Capacità negativa. Competenza progettuale e modelli di intervento nelle organizzazioni*. Il Mulino. Bologna
- Lipsky, M. (1980) *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*, Russell Sage Foundation, New York.
- Malandrino A. e Demichelis E. (2020), Conflict in decision making and variation in public administration outcomes in Italy during the COVID-19 crisis, in «*European Policy Analysis*», Vol. 6, n.2, pp.138–146.
- Maor M. e Howlett M. (2020), Explaining variations in state COVID-19 responses: psychological, institutional and strategic factors in governance and public policy-making in «*Policy Design and Practice* », Vol. 3, n.3, p. 228-241
- Natalini A., Di Mascio F. e Cacciatore F. (2020), Public Administration and Creeping Crises: Insights From COVID-19 Pandemic in Italy, in «*American Review of Public Administration*», Vol. 50, n.6-7, p. 621–627
- Paraciani, R. e Rizza, R. (2020), Ispettori del lavoro e street-level bureaucracy. Gestire le irregolarità lavorative tra spinte isomorfe e spazi discrezionali in «*Polis*», Vol. 35, n.2, pp. 597-619.
- Perna R. (2021), Street-level workers, managers and institutional tensions: a comparative ethnography of healthcare practices of in/exclusion in three Italian public organisations, in *Comparative Migration Studies*, vol. 9, n.16, DOI: 10.1186/s40878-021-00224-6
- Piana D. (2017), Reforming the judiciary through standards: agency empowerment and centre (re)building in Italy, 2001–2015. In «*International Review of Administrative Sciences*». Vol.83, n.4, pp.757-772.
- Punziano G. e Caputo (2017), I disegni di ricerca in Punziano G., Felaco C. e Caputo A. (a cura di), *La ricerca trasversale e longitudinale nelle scienze sociali*, Franco Angeli, Roma, pp. 13-24.
- Sanders A. (2020), Video-Hearings in Europe Before, During and After the COVID-19 Pandemic in «*International Journal for Court Administration*» Vol.12, n.2, DOI: <https://doi.org/10.36745/ijca.379>
- Thompson J.D. (1967), *Organizations in action. Social science bases of administrative theory*, McGraw-Hill Education, New York.
- Tate C. N. and Vallinder T. (1995), *The Global Expansion of Judicial Power*, New York University Press, New York and London.

Van der Wal Z. (2020), Being a Public Manager in Times of Crisis: The Art of Managing Stakeholders, Political Masters, and Collaborative Networks in «*Public Administration Review*», Vol. 80, n. 5, pp. 759–764.

Vecchi G. (2018), *La valutazione della performance negli uffici giudiziari come strumento di politica pubblica*, Franco Angeli, Milano.

Verzelloni, L. (2020), *Paradossi dell'innovazione: i sistemi giustizia del Sud Europa*, Carrocci Editore, Roma

Weick K. E. (1977) Educational Organizations as Loosely Coupled Systems, in «*Administrative Science Quarterly*», Vol. 21, n. 1, pp. 1-19.

Weick K.E. (1988). Enacted sensemaking in crisis situations, in «*Journal of Management Studies*», Vol. 25, n.4, p. 305-317.

Vigour, C. (2018) *Réformes de la justice en Europe. Entre politique et gestion*, Louvain-la-Neuve, De Boeck.

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