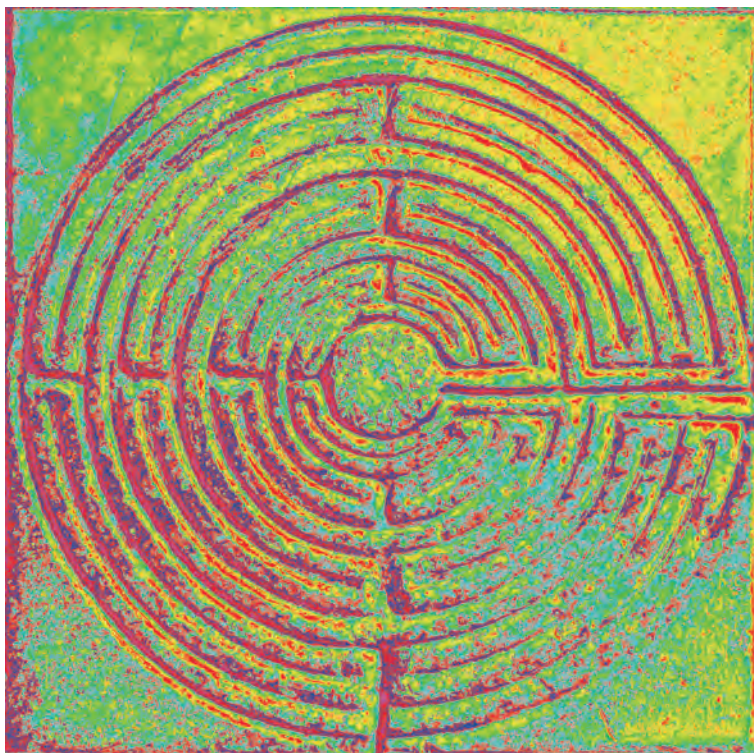


Davide Carnevali
(a cura di)

Soggetti Smarriti

Perché innovazione e giustizia
non si incontrano (quasi) mai



Informatica & Organizzazioni

FrancoAngeli

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

Davide Carnevali
(a cura di)

Soggetti Smarriti

Perché innovazione e giustizia
non si incontrano (quasi) mai

FrancoAngeli

Copyright © 2010 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.
L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it

Indice

Introduzione pag. 9

Parte I – Approcci. Tra passato e presente

1. Innovazione e incompetenza nella giustizia, di <i>Giovan Francesco Lanzara</i>	»	19
1. Introduzione	»	19
2. La sperimentazione e il contesto istituzionale	»	20
3. I risultati della sperimentazione	»	26
4. Alcune lezioni sul processo di adozione di una tecnologia	»	38
5. Osservazioni conclusive: l'innovazione come processo di apprendimento	»	46
Riferimenti bibliografici	»	49
2. ICT e giustizia: successi e fallimenti tra legami deboli e governance duale, di <i>Francesco Contini</i> e <i>Antonio Cordella</i>	»	52
1. Introduzione	»	52
2. Legami rigidi e deboli: dall'analisi organizzativa allo sviluppo dei sistemi informativi	»	55
3. Legami rigidi e deboli: governance e organizzazione degli uffici giudiziari	»	57
4. Incontri e scontri tra tecnologia e organizzazione giudiziaria	»	63
5. Conclusioni	»	68
Riferimenti bibliografici	»	74

3. e-Justice all'italiana: qualche confronto e uno sguardo al futuro , di <i>Marco Fabri</i>	pag. 79
1. Introduzione	» 79
2. Strutture di governance e strategie di e-government	» 80
3. Automazione dei registri, case management system ed e-justice	» 85
4. Uno sguardo al futuro	» 92
Riferimenti bibliografici	» 94

Parte II – Esperienze. La giustizia e gli altri

4. Vent'anni di informatica negli uffici giudiziari: un percorso in (chiaro)scuro , di <i>Davide Carnevali</i>	» 101
1. Introduzione	» 101
2. La prima fase: “il periodo dell’esplorazione”	» 103
3. La seconda fase: “l’età dell’oro”	» 108
4. La terza fase: “tempi duri”	» 127
5. Il processo di cambiamento nell’iterazione tra tecnologia e organizzazione	» 149
6. Considerazioni conclusive	» 159
Riferimenti bibliografici	» 163
5. Gli sviluppi dell’e-justice in Europa. Qualcosa da imparare? , di <i>Marco Velicogna</i>	» 168
1. Introduzione	» 168
2. La governance dell’informatizzazione	» 169
3. Lo stato dell’infrastruttura tecnologica	» 172
4. ICT negli uffici giudiziari	» 173
5. ICT tra uffici giudiziari e soggetti esterni	» 183
6. Conclusioni	» 194
Riferimenti bibliografici	» 197
6. Mondi paralleli: lo sviluppo di e-services in tre organizzazioni pubbliche , di <i>Andrea Resca</i>	» 201
1. Introduzione	» 201
2. Accesso agli e-services: internet e identificazione dell’utente	» 203
3. Governance dei sistemi tecnologici: come la si intende	» 207
4. I casi di studio: Agenzia delle Entrate, INPS e Camere di Commercio	» 211
5. Considerazioni conclusive	» 240
Riferimenti bibliografici	» 241

**Parte III – Stimoli.
Esperimenti, nuove interpretazioni
e traiettorie future**

7. Un “lab” per la giustizia tra esperimento e provocatione , di <i>Davide Carnevali e Domenico Piscitelli</i>	pag. 247
1. Introduzione	» 247
2. Le esperienze di riferimento	» 248
3. La sfida del “nostro” laboratorio	» 251
4. Caratteristiche e potenzialità	» 254
5. Le aspettative e i primi esperimenti	» 257
6. I significati di oggi e i rischi di domani	» 259
7. Conclusione: coltivare tecnologie e persone	» 261
Riferimenti bibliografici	» 263
8. I sistemi informativi come assemblaggi. Dalla giustizia un nuovo schema interpretativo , di <i>Davide Carnevali e Marco Velicogna</i>	» 265
1. Introduzione	» 265
2. Le componenti del progetto	» 267
3. Dal progetto all’assemblaggio	» 273
4. Considerazioni conclusive	» 282
Riferimenti bibliografici	» 287
9. e-Government e valori pubblici: un campo d’indagine , di <i>Carla Marisa Bonina e Antonio Cordella</i>	» 289
1. Introduzione	» 289
2. I principi del New Public Management	» 292
3. Il framework di studio	» 295
4. Discussione: e-government e valori pubblici	» 300
5. Osservazioni conclusive	» 304
Riferimenti bibliografici	» 305

Introduzione

In Italia, da più di vent'anni, sono stati fatti massici investimenti in innovazione tecnologica con la promessa di trasformare la giustizia in un servizio di qualità, incrementandone la capacità di agire in modo efficace, efficiente, trasparente e in linea con le concrete aspettative dei cittadini. Che i risultati non siano stati quelli attesi e che i processi di innovazione siano stati più tortuosi e costosi del previsto è un dato di fatto ormai evidente. “Innovazione” e “giustizia” non si sono (quasi) mai incontrate. Sono state e restano “soggetti smarriti”. Perché?

“Soggetti smarriti” perché il processo di innovazione tecnologica nella giustizia si è perso in meandri imperscrutabili. Molte applicazioni informatiche hanno fallito, sono scomparse, sono rinate con un nome diverso, magari hanno anche avuto successo per poi fallire nuovamente, sono state rigenerate e fuse, sublimite o rifinanziate. Alla fine, però, il risultato è stato comunque molto deludente.

“Soggetti smarriti” perché *innovazione* e *giustizia* hanno vagato da sempre senza sapere come integrarsi. La concezione strumentale e gli interessi che hanno guidato l'introduzione delle innovazioni tecnologiche ha prodotto “artefatti” incompatibili con un contesto che è rimasto quello antico, progettato per la carta. Oltre agli strumenti, dovevano cambiare anche strutture, modalità operative e persone, ma ciò non è accaduto. Le applicazioni informatiche sono state sovrapposte a ciò che c'era prima: regole su regole, strumenti su strumenti, persone su persone. In altre parole è stato posato sul vecchio un nuovo strato di elementi: una massiccia regolamentazione per l'informatica, nuove strutture per gestirla, nuovi attori o vecchi attori con compiti nuovi. Più complessità, più costi e i risultati?

Il presente volume racconta questa vicenda da tre diverse angolazioni.

La prima (Parte I) guarda ai diversi approcci adottati nell'introduzione delle nuove tecnologie nel settore giustizia, che in Italia sono stati caratte-

rizzati da una generale incompetenza nella lettura del contesto istituzionale ed organizzativo. Un approccio che ha generato fantasmi (mancanza di risultati, costi elevati, straniamento del personale, ecc.) che tuttora incombono sulle nuove prospettive di sviluppo. Ma come ci dice Oscar Wilde ne *Il fantasma di Canterville*: «Se a voi non disturba un fantasma dentro casa, va bene così. Ricordate però che vi avevo avvertito!».

Ed è quello che ci ricorda Lanzara nel primo capitolo. Partendo dall'analisi di un vecchio caso di studio sull'introduzione delle videoverbalizzazione nel processo penale, si domanda che cosa accade quando si introducono nelle aule e negli uffici giudiziari nuovi strumenti tecnologici e gestionali per tentare di migliorare la qualità del "servizio giustizia". Quali problemi e difficoltà di adozione si incontrano e fino a che punto l'amministrazione giudiziaria sia capace di promuovere attività di sperimentazione e di governare i processi d'innovazione. Infine, in che misura l'amministrazione giudiziaria è capace di apprendere da tali attività di sperimentazione e di tradurre in nuovi programmi d'azione le indicazioni conoscitive da esse fornite. Le risposte che emergono dall'analisi delle difficoltà e per certi versi dal fallimento di quell'esperienza concorrono ad attribuire le cause ad una generale "incompetenza" dell'amministrazione della giustizia. Lanzara conclude indicando una possibile via d'uscita nel considerare le innovazioni in termini di processo di apprendimento di nuove competenze nell'ambito di un sistema di attività pratiche per cercare di liberarsi dalle ombre del passato ed affrontare in modo diverso il cambiamento.

Nel secondo capitolo Contini e Cordella, confermano queste difficoltà imputandole alle peculiarità del sistema di governo della giustizia fatto di un mix di attori e istituzioni con logiche d'azione, obiettivi e dinamiche talmente divergenti da ostacolare i processi d'innovazione talvolta in modo irreparabile. Questo diventa particolarmente critico per lo sviluppo di quegli applicativi più complessi che vorrebbero informatizzare attività organizzative condivise tra giudici, pubblici ministeri, staff amministrativo e avvocati, come ad esempio il "processo telematico". Per analizzare queste dinamiche organizzative e i loro effetti sui processi d'innovazione, vengono utilizzati i concetti elaborati da Weick di *organizzazione a legame rigido e a legame debole*, che aiutano a capire meglio lo sviluppo dell'*information technology* negli uffici giudiziari e più in generale nelle "burocrazie professionali".

Il terzo capitolo, analizza in modo puntuale i vari elementi che caratterizzano l'approccio italiano all'e-justice. Fabri, adottando una prospettiva comparata, confronta le strategie di e-government adottate dal sistema giudiziario italiano e da alcuni Stati europei. Descrive brevemente alcuni applicativi sviluppati nei diversi Paesi, che permettono di illustrare i risultati già raggiunti e le tendenze in atto. In Italia, gli ingenti investimenti

non hanno dato finora i frutti sperati: molti progetti ambiziosi, pochi risultati concreti, poca attenzione agli errori e sostanziale autoreferenzialità, che significa anche ignorare le esperienze degli altri Paesi. Tuttavia, di recente sembra emergere una certa consapevolezza che apre a nuovi scenari futuri.

La seconda angolazione della vicenda (Parte II) guarda al rapporto innovazione e giustizia proprio attraverso la puntuale rappresentazione di esperienze concrete in Italia, in Europa ed in altre organizzazioni pubbliche italiane: una pratica poco diffusa nel nostro Paese. Sarebbe invece quanto mai saggio affidarsi a quanto ci esorta a fare Eleanor Roosevelt: «Impara dagli errori degli altri, perché non puoi vivere abbastanza a lungo per farli tutti da solo!»

Nel quarto capitolo sono io stesso che descrivo più in dettaglio il processo di informatizzazione nel settore giustizia avvenuto in Italia a partire dagli anni '80 e '90, muovendo da un precedente lavoro svolto con i miei colleghi dell'IRSIG-CNR. C'è stato un periodo iniziale che abbiamo definito *l'età dell'esplorazione*, in cui si è assistito ad una libera sperimentazione delle nuove possibilità offerte dalle tecnologie. Questo periodo è stato poi seguito da una lunga *età dell'oro*, in cui l'amministrazione giudiziaria ha speso tanto per dotare gli uffici giudiziari delle infrastrutture di base e nello sviluppo di tanti applicativi che solo raramente sono stati adottati dagli uffici. Infine è iniziato un periodo di difficoltà, *tempi duri* dovuti soprattutto alla crisi economica e ai vincoli di bilancio, che tuttavia hanno costretto a rivedere l'approccio "sprecone" del periodo precedente spingendo ad una razionalizzazione dell'investimento. Analizzando l'intera esperienza italiana, a fronte di qualche indubbio risultato sulla diffusione delle infrastrutture tecnologiche di base, non vi sono elementi che permettono di individuare relazioni positive tra gli investimenti in informatica da un lato e la quantità e qualità del servizio erogato dall'altro. Ancora una volta le ragioni stanno soprattutto nell'idea di uno sviluppo tecnologico condotto senza considerare le caratteristiche del contesto ricevente e in assenza di un efficace sistema di governo della giustizia.

Che cosa potevamo e cosa possiamo ancora imparare dalle esperienze europee, ce lo spiega Velicogna nel quinto capitolo del volume. Miglioramento della qualità della giustizia, dell'efficienza, certezza del diritto, riduzione dei costi e dei tempi dei procedimenti, sono alcuni degli importanti obiettivi ai quali la tecnologia può fornire un contributo. Tuttavia, le difficoltà spesso incontrate nel tentativo di sfruttare il suo potenziale e la conoscenza frammentaria delle varie esperienze europee richiedono forse una maggiore attenzione a questo fenomeno rispetto a quella sinora prestata. Un particolare sforzo è stato fatto nel tentativo di individuare alcuni "ingredienti" che più di altri

hanno contribuito al maggiore successo di tali iniziative: progetti gestibili, approccio incrementale, norme utili al caso concreto, coinvolgimento degli attori organizzativi rilevanti.

Nel sesto capitolo Resca analizza quello che è stato fatto in tre organizzazioni pubbliche italiane. Un confronto interessante per il settore giustizia. Agenzia delle Entrate, INPS e Camere di Commercio sono istituzioni che hanno a che fare con milioni di utenti. Dalla seconda metà degli anni '90 sono stati oggetto di interventi consistenti sia sul fronte delle tecnologie dell'informazione e sia su quello organizzativo e normativo. A tutt'oggi, si può dire che i documenti alla base del rapporto fra l'utenza e questi enti sono scambiati elettronicamente, con un aumento registrato di efficienza nella gestione di questo rapporto e della quantità e qualità dei servizi offerti. Ci racconta quali sono state le condizioni che hanno contribuito a determinare questo stato di cose, registrando che una particolare importanza l'ha avuta il coinvolgimento dei cosiddetti *intermediari* (commercialisti, centri di assistenza fiscale, avvocati, ecc.): una tendenza al coinvolgimento che si comincia ad intravedere anche nel *design* degli e-services del settore giustizia. Si tratta comunque di una scelta che anche qui rischia di non essere priva di costi rilevanti per l'utenza.

La terza angolazione della vicenda, infine, (Parte III) guarda a come ripensare il rapporto innovazione e giustizia, presentando alcuni stimoli metodologici e teorici: esperimenti di "laboratorio", per coltivare insieme tecnologie e persone, nuovi schemi interpretativi per comprendere l'evoluzione dei sistemi informativi, possibili traiettorie future nelle ricerche sull'e-Government. Per promuovere il cambiamento occorre guardare avanti, essere aperti al nuovo e creativi, come ci suggerisce questo antico principio yoga: «Bisogna essere preparati a lasciare per strada non solo il male che condanniamo ma anche ciò che ci sembra bene e che non è più solo bene. Ci sono cose, infatti, che furono un tempo utili e benefiche, che sembravano l'unica cosa desiderabile, ma che poi, svolto il loro compito, divengono ostacoli, forze ostili che sbarrano la strada al cambiamento».

Seguendo questo stimolo, nel settimo capitolo Piscitelli ed io presentiamo quello che per noi è stata una scommessa, una provocazione diventata poi un esperimento, una piattaforma utilizzata per studiare, discutere e promuovere l'innovazione nelle amministrazioni giudiziarie: la costruzione di un "laboratorio per la giustizia". Il *Court Technology Laboratory* (CTLab), concentrando e integrando tecnologie informatiche e multimediali, rappresenta uno spazio originale ed innovativo per sperimentare e valutare applicativi, per formare le professioni legali e il personale amministrativo sul loro utilizzo e più in generale per la condivisione di esperienze e progetti a livello nazionale ed internazionale. Per sviluppare e diffondere

le tecnologie informatiche, facilitare il dialogo tra informatici, amministrativi, magistrati ed avvocati da cui dipende l'individuazione e la messa a punto delle funzionalità dei sistemi servono luoghi adatti alla sperimentazione e allo scambio di conoscenze. Il messaggio che l'esperienza del CTLab vuole dare al mondo della giustizia è questa: il cambiamento si afferma non tanto con le riforme epocali e i grandi investimenti ma soprattutto con la coltivazione quotidiana di tecnologie e persone nelle "comunità di pratica".

Nell'ottavo capitolo Velicogna ed io presentiamo un nuovo schema interpretativo per capire il rapporto tra innovazione e giustizia. Si tratta dell'utilizzo della teoria elaborata da Lanzara che va sotto il nome di *assemblaggio*. Si tratta del processo ed al contempo del risultato dell'interazione tra componenti eterogenee (organizzative, normative, tecnologiche ed istituzionali), che si concretizzano al momento dell'introduzione di una tecnologia in un contesto organizzativo. Un'aggregazione di componenti che si definisce attraverso un "ordine negoziato" e consentono ad un sistema di funzionare almeno temporaneamente. Un sistema costituito da componenti solo debolmente collegate tra loro e che tendono a mantenere le loro specificità. L'occasione ci è stata data dalla partecipazione ad un progetto di valutazione dell'introduzione di un sistema per lo scambio elettronico di dati (e-filing) tra forze di polizia e uffici giudiziari. Ciò che abbiamo rilevato è che il processo di innovazione derivante dalla realizzazione del progetto avviene in un territorio mutevole e solo parzialmente esplorato. In questa prospettiva, la base installata non è qualcosa che può essere esplorata, mappata in modo esaustivo e data per scontata. Normativa, opzioni tecnologiche ed assetti organizzativi sono risorse solo temporaneamente stabili in una realtà in cui il tentativo dei vari attori di assemblare il sistema è caratterizzato da azioni contingenti per far fronte ad eventi improvvisi, crisi imminenti e frequenti discontinuità.

Bonina e Cordella, nel nono ed ultimo capitolo, ci presentano le traiettorie future degli studi sull'e-Government attraverso un nuovo campo di indagine del rapporto innovazione e istituzione. Non si parla direttamente del mondo della giustizia ma non è difficile trovare le sfide che anche il settore giustizia dovrà presto affrontare dal momento che ha deciso di investire fortemente sugli e-services, come del resto tutta la pubblica amministrazione. Sempre più spesso i governi investono in tecnologie dell'informazione e della comunicazione come strumento per promuovere la razionalizzazione della pubblica amministrazione attraverso l'approccio del New Public Management. Adottando questo metodo si ipotizza che l'uso dell'ICT all'interno del settore pubblico incrementerà l'efficienza, l'efficacia e la responsabilità. Sulla base del concetto di "valore pubblico", propongono di mettere in discussione questo postulato e quindi l'impatto glo-

bale che le iniziative di e-Government possono avere sulla capacità della pubblica amministrazione di fornire risultati che corrispondano alle aspettative dei cittadini. Mentre la tecnologia può contribuire a perseguire i principali valori gestionali (efficienza, efficacia, economicità, responsabilità, ecc.), le iniziative di e-Government appaiono scollegate da rispetto ad altri valori pubblici quali equità, correttezza ed onestà nell'azione della pubblica amministrazione. Sebbene questa argomentazione non sia nuova, in questo lavoro si sottolinea la necessità di una discussione più profonda in merito alle implicazioni dei programmi di e-Government nel contesto dei valori pubblici. Per farlo, gli autori propongono un framework che distingua tra i valori pubblici quelli che possono essere ricondotti a pratiche manageriali (valori gestionali) e quelli invece relativi alle aspettative sociali dei cittadini (valori democratici).

Per finire voglio ricordare che il volume presenta casi di studio e contributi teorici frutto di oltre vent'anni di lavoro sui processi di innovazione nel settore giustizia rilevati ed elaborati nell'ambito dell'attività internazionale dell'Istituto di Ricerca sui Sistemi Giudiziari del CNR¹. Un'attività di ricerca che ha prodotto in prevalenza contributi in inglese. Pertanto, questo libro può offrire un'occasione di riflessione e approfondimento su queste tematiche per operatori del settore, studenti e *policy maker*².

Concludo veramente ringraziando i miei amici e colleghi Francesco Contini e Marco Fabri per il loro incessante e fondamentale contributo nello studio delle tecnologie per la giustizia che abbiamo condiviso per oltre vent'anni e nel lavoro quotidiano, ai quali si è aggiunto più di recente Marco Velicogna che ringrazio allo stesso modo. La loro è una presenza molto

¹ In particolare, a partire dal 1999, l'Istituto ha promosso e coordinato progetti di ricerca finanziati dal Ministero dell'Università e Ricerca (MiUR), dalla Commissione Europea e da altri organismi internazionali sul rapporto innovazione, tecnologia e giustizia, tra i quali ricordiamo: *Building Interoperability for European Civil Proceedings Online*, 2010-2012, co-finanziato dalla Commissione Europea nell'ambito del programma Civil Justice; *ICT for public prosecutors' offices*, 2006-2007, co-finanziato dalla Commissione Europea nell'ambito del programma AGIS Criminal; *Tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la giustizia*, 2002-2006, *Electronic filing e interscambio elettronico di documenti giudiziari in Europa: applicazioni, politiche, tendenze*, 2003-2005, due progetti co-finanziati dal MiUR nell'ambito del Fondo per gli Investimenti nella Ricerca di Base (FIRB); *Judicial Electronic Data Interchange in civil proceedings and criminal matters* 2001-2002 ed *European Seminar on Court Technology*, 1999-2000, co-finanziati dalla Commissione Europea nell'ambito del programma Grotius Civil e Criminal. I dettagli sui risultati di questi progetti e le relative pubblicazioni sono disponibili nelle pagine del sito IRSIG-CNR www.irsig.cnr.it.

² Il presente libro è stato realizzato nell'ambito del Progetto FIRB (MiUR) *Tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la giustizia*, 2002-2006.

forte e viva, anche nel libro. Un ringraziamento particolare a Giuseppe Di Federico che, come precursore nello studio di questi temi in Italia, ne ha sempre sostenuto la crescita e promosso lo sviluppo scientifico.

Grazie ai miei genitori (loro sanno il perché) e soprattutto a mia moglie Claudia per la sua discreta ma necessaria presenza. Un pensiero ai miei figli Dario e Livia, senza i quali per me non esisterebbe il futuro.

Parte I – Approcci

Tra passato e presente

«E se a voi non disturba un fantasma dentro casa, va bene così. Ricordate però che vi avevo avvertito!»
(*Oscar Wilde, Il fantasma di Canterville*)

1. Innovazione e incompetenza nella giustizia

di *Giovan Francesco Lanzara*¹

1. Introduzione

Che cosa accade quando si introducono nelle aule e negli uffici giudiziari nuovi strumenti tecnologici e gestionali per tentare di migliorare la qualità del “servizio giustizia”? Quali problemi e difficoltà di adozione si incontrano? Fino a che punto l’amministrazione giudiziaria è capace di promuovere attività di sperimentazione e di governare i processi d’innovazione? Infine, in che misura l’amministrazione giudiziaria è capace di apprendere da tali attività di sperimentazione e di tradurre in nuovi programmi d’azione le indicazioni conoscitive da esse fornite?

In questo lavoro, partendo dai risultati di un vecchio caso di studio sulla sperimentazione della videoregistrazione nei procedimenti penali, cercheremo di dare una risposta a queste domande, analizzando le prestazioni dell’amministrazione giudiziaria e i comportamenti dei suoi principali attori nel corso della sperimentazione. Svilupperemo alcune riflessioni sui motivi che hanno reso particolarmente difficile e per certi versi fallimentare l’introduzione della videoregistrazione negli uffici giudiziari. Mostriamo che le cause sono da ascrivere ad una più generale “incompetenza” dell’amministrazione della giustizia nell’approccio alle innovazioni, anche quando si tratta di adottare tecnologie relativamente semplici e circoscritte. Un’incompetenza che abbiamo più volte ritrovato in seguito nei progetti sviluppati dal Ministero della Giustizia. Elaboreremo infine, contestualmente, un’idea di innovazione come processo di apprendimento di nuove competenze nell’ambito di un sistema di attività pratiche. Una sorta di suggerimento e stimolo per cercare di liberarsi dalle ombre del passato ed affrontare in modo diverso i processi di cambiamento.

¹ **Giovan Francesco Lanzara** è professore di Teoria dell’Organizzazione e Scienza Politica presso l’Università degli Studi di Bologna.