

CONVEGNO - INNOVAZIONE PER LA GIUSTIZIA

Sorrento 20-22 maggio 2011

Gestione del cambiamento e iniziative di digitalizzazione.

Emilio Bartezzaghi – Politecnico di Milano

Obiettivo del mio intervento è proporre alcune riflessioni e indicazioni, necessariamente schematiche, sul tema della gestione dell'innovazione basata sulle tecnologie informatiche e della comunicazione (ICT) nel settore della Giustizia. Il mio punto di osservazione è costituito dall'attività di coordinamento di uno dei progetti Best Practice (il progetto Innovagiustizia, che riguarda dodici Uffici Giudiziari lombardi). Tali considerazioni si basano anche sul confronto con le esperienze di altri settori, in particolare della pubblica amministrazione, pur nella consapevolezza della forte specificità della Giustizia.

Quando si parla di innovazione ICT è comunemente accettata l'idea che la tecnologia da sola non possa portare al cambiamento effettivo. In linea di principio, vi è un accordo generale con l'affermazione che la tecnologia rappresenti un fattore abilitante, ma non esclusivo e che, per garantire il successo del cambiamento, sia necessario un approccio congiunto alla progettazione della tecnologia e dell'organizzazione. Tuttavia, non sempre i comportamenti reali sono coerenti con tali assunti e si assiste a una sottovalutazione delle problematiche del cambiamento organizzativo, gestionale e culturale. In altri termini, non si affronta in modo adeguato la gestione del cambiamento connesso all'innovazione ICT. Esso richiede, infatti, di tenere in considerazione una pluralità di aspetti e dimensioni, che compongono quello che possiamo definire *sistema innovativo*, e che richiedono in particolare di individuare gli attori (stakeholder) del cambiamento, di definire i loro ruoli, di identificare l'articolazione e le fasi del processo innovativo e di individuare le metodologie e gli strumenti di supporto.

Il sistema innovativo: attori e processo di innovazione

Il sistema innovativo del settore Giustizia è notevolmente complesso, non tanto a causa di specifiche difficoltà nella realizzazione delle soluzioni tecnologiche e/o nel far fronte a particolari esigenze in termini di livelli di prestazione richiesti (da questo punto di vista il settore Sanità è probabilmente più sfidante), ma soprattutto in termini di numerosità e varietà degli *stakeholder*, di diversità dei ruoli istituzionali e di articolazione del sistema decisionale, a partire dalla diarchia rappresentata dal Ministero della Giustizia e dal CSM. Anche solo un sommario elenco degli attori del cambiamento dà un'idea di tale complessità:

- il Ministero della Giustizia (con il Dipartimento DOG, la Direzione DGSIA e le sue articolazioni territoriali - CISIA); sui temi dell'innovazione ICT va considerato anche l'intervento del Ministero della Funzione Pubblica (con il Dipartimento per l'innovazione Tecnologica) e della DigitPA;
- il CSM, nelle sue strutture centrali, ma anche con le articolazioni sul territorio rappresentate dai Magistrati Referenti Distrettuali per l'Informatica;
- gli Uffici Giudiziari, con il magistrato dirigente e, se presente, il dirigente amministrativo;
- il sistema dell'utenza e in particolare l'avvocatura;
- enti e istituzioni sul territorio (Comuni, Province, Regioni, Camere di Commercio, ecc.), che in misura crescente si pongono come attori attivi nel sostenere le iniziative innovative;

- soggetti della pubblica amministrazione che interagiscono strettamente con la giurisdizione, quali le Forze di Polizia, l'Agenda delle Entrate, gli Enti previdenziali, ecc;
- i fornitori di soluzioni e sistemi e i consulenti.

In tale quadro, sono evidenti le difficoltà di ricercare il giusto bilanciamento tra approcci basati sulla standardizzazione (di tipo *top down*) e approcci basati sulla sperimentazione e condivisione di soluzioni (di tipo *bottom up*). Analogamente, è elevato il rischio di non realizzare quello che è il prerequisito necessario per il successo dell'innovazione e cioè il giusto grado di coinvolgimento e di partecipazione ai vari livelli nella definizione delle soluzioni. Ne consegue la necessità di una riflessione su come i diversi ruoli istituzionali vadano concretamente declinati nell'ambito della gestione dell'innovazione, nel quadro di un'auspicabile collaborazione tra i diversi attori e di un corretto rapporto tra centro e periferia.

La seconda dimensione del sistema innovativo su cui è opportuno soffermarsi riguarda la natura e le caratteristiche del *processo di innovazione*. A tal fine, faccio riferimento a uno schema semplificato in termini di fasi di uno specifico intervento:

- Analisi dei bisogni, che include l'analisi di fattibilità
- Individuazione della soluzione, con la definizione dei requisiti
- Progettazione e sviluppo della soluzione
- Realizzazione, che include gli approvvigionamenti, il collaudo e lo start up
- Gestione a regime, compresa la manutenzione correttiva ed evolutiva

In una realtà articolata in come quella della Giustizia, la messa a punto di un'applicazione può opportunamente basarsi sullo sviluppo di un progetto pilota, con riferimento a uno o più Uffici, la successiva sperimentazione in un numero limitato di realtà locali e il successivo dispiegamento nella generalità degli Uffici. È necessario a tal fine un disegno generale e coordinato che definisca come attuare il progetto pilota, la sperimentazione e il successivo dispiegamento.

Facendo riferimento anche all'esperienza di altre amministrazioni (un esempio interessante è quello dei progetti multi-ente nella Pubblica Amministrazione Locale, che nascono come risposta alla scarsità di risorse e all'alta complessità dei progetti di innovazione tecnologica e organizzativa), possiamo identificare i seguenti ruoli:

- Ente *Capofila*: gestisce le risorse economiche, nonché i tempi e gli output di progetto; nel caso dei progetti di valenza nazionale nella Giustizia si tratta del Ministero, di concerto con il CSM.
- Enti/Uffici *Pilota*: coinvolti nell'analisi, progettazione e sviluppo di una determinata soluzione (definiscono le tempistiche, si interfacciano con i fornitori, coordinano i tavoli di lavoro per la definizione delle specifiche, ecc.). Nel settore della Giustizia, in alcuni casi sono gli Uffici stessi, sulla base della spinta di singoli magistrati e grazie a risorse acquisite localmente, a promuovere l'iniziativa, che poi viene ripresa a livello nazionale è proposta come soluzione per gli altri uffici.
- Enti/Uffici *Sperimentatori*: partecipano alla definizione delle specifiche progettuali.
- Enti/Uffici *Dispiegatori*: ricevono la soluzione e la implementano al loro interno.

È molto importante definire chiaramente questi ruoli: all'interno di un processo di innovazione, la loro mancata identificazione e il mancato riconoscimento di chi li dovrebbe assumere portano a un utilizzo sub-ottimale delle risorse e alla potenziale insorgenza di conflittualità. In altri termini, il riuscire ad assegnare le giuste funzioni e responsabilità agli

attori che possono influire sui risultati è prerequisito per il successo di qualsiasi iniziativa di innovazione.

Il ruolo degli Uffici Giudiziari

In questo quadro complesso del sistema innovativo, il ruolo degli Uffici Giudiziari è particolarmente importante. Essi rappresentano l'unità organizzativa dove concretamente l'innovazione produce i suoi effetti. Sono destinatari di iniziative, linee guida, regole tecniche, soluzioni definite centralmente, ma sono anche i principali attori del cambiamento. Le iniziative del centro si affiancano e si devono integrare in molti casi con le iniziative di innovazione in corso presso gli Uffici, con progetti realizzati e con collaborazioni istituzionali esistenti in tema di innovazione.

In passato il protagonismo dei singoli Uffici, di singoli magistrati e cancellieri, ha fatto sì che l'introduzione di innovazione all'interno delle organizzazioni giudiziarie sia stata molto parcellizzata. Il panorama italiano è costellato di soluzioni più o meno efficienti ed efficaci che hanno supportato e in molti casi stanno ancora supportando l'attività operativa di magistrati e cancellieri nelle diverse sedi. Con l'importante eccezione del PCT, ciò ha portato alla nascita di strumenti informatici molto spesso difficilmente interoperabili tra di loro, perché non inquadrati all'interno di un piano strategico sistemico.

D'altra parte, un approccio fortemente centralistico, basato sull'ipotesi di definire soluzioni e modelli organizzativi e comportamentali senza un idoneo coinvolgimento dei diretti interessati, non rappresenta una risposta adeguata, anche perché è difficile controllare l'effettiva applicazione e il reale utilizzo.

La strada da intraprendere è quindi la ricerca della collaborazione e del coinvolgimento degli Uffici, in un quadro di chiara definizione dei diversi ruoli nel sistema innovativo.

Pur nella consapevolezza delle differenze esistenti tra gli Uffici, in termini funzionali, dimensionali, organizzativi, di maggiore e minore avanzamento delle esperienze di innovazione, è possibile identificare alcune linee guida generali per la gestione dell'innovazione. In questa sede, mi soffermo su tre temi che riguardano:

- a) la definizione del tipo di partecipazione e di coinvolgimento degli Uffici nei progetti promossi, gestiti e coordinati centralmente; specularmente, la definizione delle modalità di validazione, supporto ed eventuale diffusione da parte del centro di progetti sviluppati localmente;
- b) la necessità di porre l'adeguata attenzione agli impatti organizzativi, anche nel caso di dispiegamento di soluzioni già sperimentate;
- c) le modalità di gestione dell'innovazione a livello locale, sia nel caso di introduzione/dispiegamento di progetti gestiti centralmente, sia di innovazioni promosse e gestite localmente, in coordinamento con il centro.

Per quanto riguarda il primo punto, è evidente che a seconda dei diversi ruoli giocati nei processi di innovazione, si ha un diverso impatto in termini di coinvolgimento, impegno di risorse, modalità di gestione dell'innovazione. Si pensi alle differenze tra il caso dell'utilizzo delle notifiche telematiche nel ruolo di Ufficio dispiegatore, quello dell'introduzione di un sistema per la digitalizzazione del processo penale nella veste di Ufficio sperimentatore e quello della partecipazione a un nuovo progetto come Ufficio pilota.

Un corretta definizione di tali ruoli consente in particolare di identificare le conoscenze e competenze da mettere in campo, al fine di realizzare il livello di coinvolgimento e di

partecipazione che è necessario per la corretta definizione dei requisiti dell'innovazione e che è il presupposto dell'accettabilità e del successo dell'innovazione stessa.

Parallelamente alla realizzazione di progetti innovativi coordinati centralmente, è inevitabile che si sviluppino progetti di interesse locale, che peraltro possono avere anche una valenza più generale. Infatti, la varietà degli Uffici Giudiziari e l'inevitabile presenza di processi di lavoro con caratteristiche che rispondono a esigenze ed esperienze locali (non si parla ovviamente dei registri e dei procedimenti giudiziari, ma di processi di lavoro di supporto, come quelli amministrativi) portano alla messa a punto di innovazioni organizzative progettate e implementate localmente, che non sempre trovano coerente supporto nei sistemi informativi pianificati a livello ministeriale. A titolo di esempio, nello svolgimento del progetto Innovagiustizia in Lombardia sono stati messi a punto interventi che richiedono opportune soluzioni informatiche, tra i quali l'assegnazione dei procedimenti penali alle sezioni dibattimentali (Giada), il sistema di monitoraggio della dotazione informatica e di ticketing per la manutenzione, il formulario per i decreti penali di condanna, la predisposizione dei certificati sui carichi pendenti, la gestione degli acquisti in economato. A tal fine, sarebbe necessario trovare una modalità di sperimentazione concordata di eventuali soluzioni informatiche che non collidano con i sistemi in essere o pianificati dal Ministero.

Per quanto riguarda il punto *b*), relativo agli impatti organizzativi, è evidente che nel caso di progetti pilota e di sperimentazione, le soluzioni tecnologiche possono essere definite solo congiuntamente a cambiamenti fattibili e condivisi dei processi di lavoro, dell'organizzazione e dei comportamenti e a tal fine, l'adeguato coinvolgimento di magistrati, cancellieri e utenti è fondamentale. Tuttavia, anche nel caso di dispiegamento di soluzioni standard sperimentate in altri Uffici, c'è comunque una forte esigenza di analisi dell'impatto organizzativo. Il tutto non si può ridurre unicamente a interventi limitati di formazione e supporto tecnico allo start up. Va affrontato il cambiamento dei modi di operare, esaminate le problematiche in termini di competenze, definite le modalità di gestione a regime, ecc.

Le esperienze di gestione del cambiamento mostrano che è forte il rischio che proprio nel momento della diffusione di una soluzione (dopo pilota e sperimentazione), da una parte si riduca il commitment di chi ha sostenuto e gestito il progetto (perché comunque esso ha dimostrato di poter funzionare e rispondere alle esigenze), ma dall'altra emergano le resistenze maggiori al cambiamento, portando all'insuccesso dell'innovazione, cioè il ritorno ai sistemi tradizionali (ad esempio, con la persistenza del metodo cartaceo).

In altri casi, la mancanza di un'adeguata attenzione agli aspetti organizzativi in fase di dispiegamento di una soluzione tecnologica porta a un forte sottoutilizzo degli applicativi stessi. Una carente analisi delle esigenze e delle possibili soluzioni in termini di processo di lavoro, la scarsa conoscenza degli applicativi a disposizione, la mancanza di adeguate competenze informatiche da parte del personale portano sovente anche alla richiesta e allo sviluppo in sede locale di strumenti ad hoc, il cui utilizzo rappresenta di fatto una duplicazione o una complicazione aggiuntiva nel flusso di lavoro.

Abbiamo incontrato molti casi in cui si manifestano tali problematiche. Un esempio per tutti è quello relativo alla sotto-utilizzazione del software di protocollazione PROTEUS, come dimostrano i seguenti fatti: la PEC in uscita, sebbene abilitata, non viene impiegata; la PEC che arriva al Protocollo viene scaricata in locale e inoltrata internamente con mail ordinaria, anziché tramite le apposite funzioni del sistema; la PEC e altri documenti digitali non vengono archiviati con le apposite funzioni ma scaricati e conservati sui singoli PC; non si è mai pensato di utilizzare le potenzialità dello strumento per lo scambio di documentazione amministrativa

in formato digitale non solo con altri Enti esterni, ma anche tra gli uffici amministrativi e le cancellerie.

Quello del dispiegamento è uno dei momenti critici dell'innovazione, nel quale è centrale il ruolo dell'Ufficio. Vi è quindi la necessità di sviluppare capacità locali di presa in carico dell'innovazione e di gestione del cambiamento.

I punti precedenti rimandano al tema indicato nel punto c), relativo alle modalità di gestione dell'innovazione a livello dell'Ufficio Giudiziario. Un'analisi approfondita richiederebbe di distinguere la trattazione di tale questione in relazione alle tipologie di Uffici, in particolare alla loro dimensione. Per brevità, sviluppo alcuni considerazioni con riferimento al caso di Uffici di medie e di grandi dimensioni, nell'ipotesi che comunque alcune indicazioni di base, valgano *mutatis mutandis* per la generalità degli Uffici.

Un primo aspetto riguarda la necessità di realizzare il *governo strategico dell'innovazione*, e questo chiama in causa innanzitutto il ruolo della dirigenza degli Uffici. Su questo punto si pone il problema dell'articolazione del sistema decisionale tipico degli Uffici Giudiziari. Infatti, in termini generali, si ha che a fianco della diarchia che richiede il coordinamento dei compiti affidati ai magistrati capi degli Uffici (in funzione dell'organizzazione dell'attività giurisdizionale) e ai dirigenti amministrativi (per l'organizzazione dei servizi amministrativi), per quanto riguarda il settore dell'informatica, vi è un ulteriore soggetto che interviene nelle decisioni, in quanto la distribuzione delle risorse informatiche la valutazione delle esigenze degli uffici avviene su base distrettuale attraverso il CISIA. Tuttavia, questa situazione, che può rendere difficile il coordinamento e la messa a punto di piani strategici condivisi, riguarda una parte degli Uffici, cioè quella degli Uffici giudicanti e tra questi, gli Uffici dove è presente la figura del dirigente amministrativo (nel caso delle Procure, i poteri attribuiti al Procuratore Capo in tema di organizzazione e di gestione delle risorse finanziarie e tecnologiche risultano più ampi).

Inoltre, si ha un'evoluzione della normativa (art. 3 ter L. 22 febbraio 2010, n. 24) che tende a definire un ruolo centrale del magistrato capo dell'ufficio in tema di innovazione ICT. In particolare, la norma prevede che *"il magistrato capo dell'ufficio giudiziario deve assicurare la tempestiva adozione dei programmi per l'informatizzazione predisposti dal Ministero della giustizia per l'organizzazione, in modo da garantire l'uniformità delle procedure di gestione nonché le attività di monitoraggio e di verifica della qualità e dell'efficienza del servizio"*.

In effetti, senza nulla togliere ai compiti del dirigente amministrativo e del CISIA, il magistrato capo dell'Ufficio deve svolgere un ruolo di riferimento, raccordo e guida dell'innovazione. Si tratta di un ruolo centrale nella comprensione dei bisogni del proprio Ufficio, nella definizione delle priorità e delle sequenze degli interventi, nelle scelte organizzative idonee a sfruttare al meglio il potenziale delle tecnologie informatiche e anche nella ricerca di risorse complementari necessarie per la realizzazione degli interventi, nella creazione di un contesto organizzativo e culturale favorevole all'innovazione, anche con un adeguato utilizzo della leva formativa.

Il ruolo di guida del capo dell'Ufficio deve poter contare su un supporto adeguato in termini di lavoro, organizzazione delle attività innovative, metodi e strumenti. In primo luogo è necessario il coinvolgimento di magistrati e cancellieri nei *gruppi di progetto* e l'identificazione di figure di capo progetto. Lo svolgimento di tali attività richiede conoscenze e competenze nuove che riguardano la gestione dei progetti e il lavoro in team, per le quali è necessario pensare a specifici interventi formativi. Inoltre, vi è una pluralità di attività che

riguardano sia il supporto ai progetti di innovazione tecnologica e organizzativa, sia la gestione delle applicazioni e delle soluzioni a regime. A tal fine, già in alcune sedi (ad esempio, la Procura della Repubblica di Torino e il Tribunale di Milano) sono stati istituite opportune *unità organizzative di supporto all'innovazione*. Sono uffici che si occupano della gestione amministrativa del patrimonio informatico, dell'analisi e del monitoraggio dei sistemi informativi, della gestione delle utenze di accesso, della sicurezza informatica, del sito web, ma anche del coordinamento e della gestione delle iniziative di innovazione attive all'interno dell'Ufficio, del rapporto con la DGSIA, il CISIA e con gli altri Uffici Giudiziari, della corretta gestione delle richieste di intervento e innovazione da parte dell'utenza interna ed esterna.

In questo quadro, un ruolo importante, soprattutto nel caso dei piccoli Uffici, può essere svolto dai Magistrati Referenti per l'Informatica, in termini di coordinamento e di supporto ai capi degli Uffici e di raccordo con il CSM.

Le considerazioni precedenti rimandano inevitabilmente alla questione delle risorse e all'obiezione di fondo che la mancanza di risorse in termini sia economici, sia di persone e competenze, rappresenti un ostacolo insormontabile per ogni progetto innovativo.

Tuttavia, come dimostrano anche le esperienze accumulate in altri settori, il tema delle risorse non è la principale e unica barriera all'innovazione. Il primo ostacolo è rappresentato dalla mancanza della percezione della sua necessità soprattutto da parte di chi è responsabile dell'organizzazione e parallelamente dalla mancata consapevolezza che la gestione dell'innovazione è uno dei suoi compiti primari. Il secondo ostacolo deriva dalla mancanza di metodo nell'affrontare i problemi del cambiamento. Questo è il filo conduttore del mio intervento: data la complessità del sistema innovativo della Giustizia, è necessario un approccio sistematico, sia in termini di identificazione dei ruoli dei diversi attori e delle modalità di coordinamento e interazione tra di loro, sia in termini di definizione delle fasi, dei metodi e degli strumenti del processo innovativo.

Sul tema delle risorse, il dibattito ha evidenziato come sempre più i finanziamenti possono arrivare da altre istituzioni ed enti, in relazione all'importanza che il funzionamento della Giustizia ha per l'economia reale e per i cittadini di un determinato territorio. Anche la ricerca da parte dei singoli Uffici della sinergia con le altre amministrazioni ed enti richiede di definire un approccio e una metodo condiviso all'interno del sistema innovativo della Giustizia.

Un'ultima considerazione, relativamente alle risorse, riguarda la possibilità e opportunità di fare leva sui progetti Best Practice, che sono in corso in quasi tutte le regioni italiane e che coinvolgono un grande numero di Uffici Giudiziari. Tali interventi possono supportare il dispiegamento dei progetti di innovazione e contribuire a realizzare nei singoli Uffici le precondizioni organizzative per un approccio sistematico alla gestione dell'innovazione.