

Proceedings of the Workshop “Innovation and Digitization of the Justice System”

Evento ancillare del convegno ItAIS 2023
13 Ottobre 2023
Corso Unione Sovietica 220, Torino (TO), Italia



Editor: Ilaria Angela Amantea, Arianna Ciabattoni, Marinella
Quaranta, Francesca Ricciardi

ISBN: 978-88-87173-04-8

Indice

Towards a new “quality” of justice? The experience of the Next Generation UPP project in some Lombard judicial offices..... 3

Edoardo Colzani, Sabrina Mariani, Giacomo Pirotta, Chiara Sala, Luca Verzelli

The quantitative and qualitative detection of “mediability indices” for appropriate referrals to a restorative justice program 21

Francesco Sanvitale

Judicial system under investigation: Determinants and impacts of resistance to change..... 50

Irene Pescatore, Floriana Fusco, Gilda Antonelli

Innovation in Justice between Information Technology and Organization: evidence and proposals 63

Monica Menini and Erika Forlini

Bridging Legal Complexities and Process Modelling: Improving Judicial Proceedings Through BPMN..... 80

Maria Elena Bruni, Francesca Merlo, Guido Perboli, Antonietta Strada, and Chiara Vandoni

Long-term thinking: towards a further revision of the judicial map?..... 98

Valentina Capasso

How do case law and principles of law interact, computationally?..... 111

Marianna Molinari, Marinella Quaranta and Ilaria Angela Amantea

The optimization of Italian Courts through the e-dossier: the Court of Cuneo 122

Ilaria Angela Amantea, Marinella Quaranta, Marianna Molinari, Chiara Negrone, Christine Peduto and Francesca Demarchi

Towards a new “quality” of justice? The experience of the Next Generation UPP project in some Lombard judicial offices

Edoardo Colzani, Sabrina Mariani, Giacomo Pirotta, Chiara Sala¹, Luca Verzelloni²
[0000-0002-1135-4598]

¹ Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Milano-Bicocca, Italia.

² Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale, Università degli Studi di Milano-Bicocca, Italia.

Abstract. Anyone attending the Italian courtrooms can clearly perceive the numerous differences that can be observed in the way "justice is delivered" in different territorial areas, as well as in different historical moments in the life of a judicial office. This paper aims to argue that, if not adequately governed, never ending innovation policies risk widening or otherwise solidifying such differences, which have a direct and significant impact on the lives and well-being of citizens. The article focuses on the Unified Project for the Dissemination of the Office for the Process and the Implementation of Innovative Operational Models in Judicial Offices for the Clearance of Backlog (UPPTF), funded under the PON Governance and Institutional Capacity 2014-2020. The text intends to present and discuss three initiatives conceived and developed by the research team of the University of Milano-Bicocca, in collaboration with the Tribunals of Busto Arsizio and Monza, and with the Court of Appeal of Milan: the drafting of two guidelines on the activities of collection and analysis of statistical data in civil matters; the definition of a "supply chain" analysis on civil procedural flows between the first and second instances; the design of an executive course on the organization and digital transformation of justice. These experiences will provide an opportunity to develop some reflections on the governance of the Italian justice system, understood as a complex organizational system.

Keywords: innovation policies, judicial organization, complex organizational systems, justice system, office for the trial.

1 Introduction

Parafrasando una famosa massima di Shapiro [1]: l'aspirazione di ogni operatore del diritto – e, aggiungiamo noi, di ogni cittadino, che cerca una risposta alla sua domanda di giustizia – è quella di entrare in un tribunale e sapere già cosa aspettarsi. Tutto ciò è molto difficile da realizzarsi in quei sistemi, come quello italiano, dove a un'uguaglianza formale non corrisponde sempre e comunque un'uguaglianza sostanziale di

trattamento. Chiunque frequenti le aule di giustizia del nostro Paese può toccare con mano le molteplici differenze che si possono registrare rispetto al modo con cui viene "resa giustizia" nei diversi ambiti territoriali, ma anche in diversi momenti storici della vita di un ufficio giudiziario [2].

Con questo paper si intende sostenere che, se non adeguatamente governate, le politiche che incentivano l'innovazione continua rischiano di allargare o comunque consolidare tali differenze, che hanno un impatto diretto e significativo sulla vita e sul benessere dei cittadini. A nostro avviso, sarebbe necessario riconsiderare il concetto di qualità del "servizio giustizia", così come concepito nell'ampia letteratura su questi temi [3], favorendo innovazioni che siano realmente sostenibili, durevoli, responsabili e che, al contempo, amplino la prospettiva oltre il singolo ufficio giudiziario.

L'articolo si concentra sul Progetto unitario per la diffusione dell'Ufficio per il Processo e l'implementazione di modelli operativi innovativi negli Uffici giudiziari per lo smaltimento dell'arretrato (UPPTF), finanziato nell'ambito del PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020 – di seguito anche Progetto PON. Nei territori di competenza delle Corti d'appello di Brescia, Genova, Milano e Torino (area 1 nord-ovest), il progetto si è intitolato Next Generation UPP ed è stato coordinato dall'Università di Torino. Nel corso delle prossime pagine verranno presentate e analizzate tre iniziative ideate e sviluppate da uno dei team di ricerca inclusi nel progetto – quello afferente all'Università degli studi di Milano-Bicocca – in collaborazione con i Tribunali di Busto Arsizio e Monza e con la Corte d'Appello di Milano:

- la stesura di due vademecum sulle attività di rilevazione e analisi dei dati statistici in materia civile;
- la realizzazione di un'indagine "di filiera" sui flussi processuali civili tra primo e secondo grado di giudizio;
- la progettazione di un corso executive in materia di organizzazione e trasformazione digitale della giustizia.

Le suddette iniziative intendono abbandonare una visione incentrata esclusivamente sull'efficienza dei singoli uffici giudiziari, favorendo, invece, un approccio di natura sistemica, ossia che non si concentri esclusivamente sull'attività di un singolo ufficio giudiziario.

Queste esperienze saranno l'occasione per avviare una serie di riflessioni sulla governance della giustizia italiana – intesa come un sistema organizzativo complesso [4]. Il contributo che questo articolo intende fornire è duplice: da un lato, presentare tre iniziative di innovazione nate dal dialogo continuativo tra accademia e uffici giudiziari e, dall'altro, delineare i contorni di una nuova possibile agenda di ricerca.

2 La trasformazione del dibattito sulla qualità della giustizia

Da oltre cinquant'anni, studiosi e operatori del diritto discutono di "qualità della giustizia" – d'ora in poi anche QdG – e dei possibili interventi per innalzarne il livello [5]. Tuttavia, il significato di tale concetto è cambiato notevolmente nel corso del tempo.

Nella letteratura sul tema è possibile individuare due momenti distinti. In una prima fase, fino alla fine degli anni '80, il concetto era utilizzato con riferimento al rispetto delle garanzie istituzionali a tutela dello stato di diritto e, in particolare, dell'indipendenza della magistratura – sia nel suo complesso sia dei singoli giudici – e del "giusto processo" [6].

In una seconda fase, a partire dall'inizio degli anni '90, in concomitanza con la completa diffusione, anche al di fuori del contesto anglosassone [7], degli studi sull'amministrazione della giustizia, sono emersi due significati della nozione di QdG: da una parte, qualità del "prodotto" – intesa come attributo delle decisioni giudiziarie – e, dall'altra, qualità del "servizio" – ossia la capacità di fornire una risposta adeguata alle aspettative di ciascuna tipologia di utenti della giustizia (cittadini, professionisti, imprese, ecc.) [8].

Nel corso del tempo si è affermata una concezione di "qualità della giustizia" orientata al risultato, che ha fatto emergere nuovi modi di concepire, progettare e governare i sistemi giudiziari e le loro articolazioni sul territorio. Tale percorso è stato favorito dalla diffusione, anche nell'ambito della giustizia, dei principi e delle metodologie del Total Quality Management (TQM) e, in seguito, del New Public Management (NPM) e dei suoi sviluppi (Post-NPM, DEG, ecc.) [9].

L'evoluzione del dibattito ha portato a concepire la giustizia non solo come uno dei poteri dello stato, ma anche come un "servizio", che riveste un ruolo cruciale per l'effettiva tutela dei diritti delle persone, il mantenimento della pace sociale e la promozione di uno sviluppo sostenibile. Per questa ragione, pur essendo organizzazioni sui generis, non paragonabili alle imprese private, ma neanche ad altre amministrazioni pubbliche [10], i tribunali sono chiamati a rendere conto del loro operato, ossia a spiegare e giustificare socialmente le loro attività, non soltanto in termini di osservanza delle regole processuali e ordinamentali che ne disciplinano, da un punto di vista formale, il funzionamento, ma anche con riferimento ai principi di efficacia ed efficienza [11].

Tutto ciò ha comportato un cambiamento di paradigma nella concezione di QdG: dal paradigma classico della *rule of law*, fondato sull'indipendenza della magistratura e sulle tradizionali garanzie processuali [12], al "paradigma manageriale", centrato sulla performance degli apparati giudiziari e sulla loro capacità di fornire una risposta adeguata, in un tempo ragionevole, alla domanda di giustizia proveniente dai cittadini.

Le ragioni alla base di questo "managerial turn" sono evidenti [13], ma non per questo scontate. Un procedimento giudiziario è giusto non soltanto quando rispetta le tradizionali garanzie processuali e i diritti fondamentali delle parti, ma anche se si

conclude entro un termine ragionevole, come già sancito, in ambito europeo, dall'art. 6(1) della Convenzione europea dei diritti dell'uomo¹. Conseguentemente, le istituzioni giudiziarie devono essere non solo indipendenti, ma anche trasparenti e responsabili, in termini di risorse impiegate e risultati ottenuti. La moderna concezione di "qualità della giustizia" supera, pur incorporandoli all'interno del suo specifico spazio semantico, i principi classici a fondamento della *rule of law* [14].

In questo quadro, l'affermazione, anche nella giustizia, del cosiddetto *innovation imperative* [15] ha portato a concepire l'innovazione come una delle leve fondamentali per innalzare il livello di qualità del "servizio giustizia", ossia per migliorare efficacia ed efficienza degli apparati giudiziari, risolverne i problemi di funzionamento e assicurare ai cittadini uguali opportunità di accesso alla giustizia e, conseguentemente, di applicazione del diritto, contribuendo al raggiungimento di uno sviluppo sostenibile, in linea con gli obiettivi dell'Agenda 2030.

Fino a qualche tempo fa, il concetto di innovazione veniva usato, soprattutto nei sistemi di *common law*, ma anche in quelli di *civil law*, per riferirsi alla creatività giurisprudenziale, ossia alla proattività dei giudici e degli uffici giudiziari nel processo di *judicial law-making*. Diversi autori si sono occupati, da una parte, di individuare le potenzialità della funzione interpretativa dei magistrati – intesi non più come semplici "bocche della legge"² – e, dall'altra, di valutare i molteplici effetti delle loro decisioni, nel quadro dell'evoluzione del "diritto vivente", con particolare riguardo ai diritti riconosciuti alle persone, alla separazione fra i poteri dello stato e allo sviluppo sociale ed economico di un paese.

L'affermazione del filone di studi sull'amministrazione della giustizia ha fatto emergere, progressivamente, un nuovo significato della nozione di innovazione in questo ambito: "l'implementazione di un'idea o l'adozione di un comportamento, percepiti come innovativi da parte degli attori che operano in un determinato contesto organizzativo, a prescindere dal loro grado di diffusione e consolidamento nel sistema" [16].

Le origini di tale dibattito possono essere rintracciate negli Stati Uniti di inizio '900, ma hanno trovato il loro punto di svolta negli anni '70; a partire da questo momento, infatti, nel contesto statunitense, l'innovazione è diventata oggetto di discussione nelle accademie, nel dibattito pubblico, nelle arene politiche e all'interno delle categorie professionali della giustizia. Solo dalla fine degli anni '80, tale dialogo si è esteso anche al di fuori del contesto statunitense, coinvolgendo diversi paesi europei, fra cui Regno Unito, Francia, Olanda, Finlandia e Svezia. In Italia la "questione organizzativa" si è

¹ In tal senso si è, peraltro, espresso il Legislatore costituzionale quando, nel 1999, approvando la L. Cost. 23 novembre 1999, n. 2, ha positivizzato tra i cd. principi del "giusto processo" la garanzia della ragionevole durata dello stesso.

² Richiamando la celebre espressione coniata da Montesquieu. Tale concezione, riferita ai sistemi di tradizione *civil law*, si contrappone all'idea, diffusa nei paesi di *common law*, secondo cui il giudice rappresenti un *interstitial law-maker*. Si veda: Guarnieri, C.: *Judicial independence in Europe: Threat or resource for democracy?* Representation 49(3), 347-59 (2013).

affermata qualche anno più tardi, alla fine degli anni '90, in concomitanza con l'introduzione della c.d. Riforma del Giudice unico (D.lgs. 19 febbraio 1998, n. 51) [17].

3 I percorsi di innovazione della giustizia italiana

A dispetto dell'opinione diffusa, negli ultimi venticinque anni, per effetto di una pluralità di fattori esogeni ed endogeni, diversi uffici giudiziari italiani si sono trasformati in vere e proprie arene di innovazione. Come dimostrano molteplici evidenze empiriche [18], numerose corti giudiziarie italiane hanno intrapreso dei percorsi paralleli di innovazione "dal basso" che, in alcuni casi, hanno raggiunto risultati estremamente significativi, riconosciuti sia a livello nazionale sia internazionale³.

Alcuni dati permettono di chiarire le dimensioni del fenomeno.

Nel 2011 il Consiglio Superiore della Magistratura – d'ora in poi anche CSM – ha istituito una banca dati nazionale delle *best practices* in materia di organizzazione⁴, invitando gli uffici a segnalare soluzioni e prassi innovative sviluppate sul territorio. Soltanto in ambito giudicante, sono state catalogate oltre 130 esperienze virtuose. La banca dati è stata aggiornata nel biennio 2015-16⁵, ricevendo 709 segnalazioni, di cui 445 da uffici giudicanti, suddivise nelle seguenti materie: pianificazione della gestione dei carichi di lavoro, smaltimento dell'arretrato e ragionevole durata del processo (49%); informatica (36%); ufficio per il processo e assistenza al magistrato (15%) [19].

Nell'ambito del programma "Diffusione di best practices", finanziato dal Fondo Sociale Europeo, che ha coinvolto, nel complesso, 191 uffici giudiziari italiani⁶, sono stati promossi oltre 1.600 interventi d'innovazione, la maggior parte dei quali realizzati presso tribunali di primo grado [20]. Al di là degli obiettivi e dell'impatto dei singoli cantieri, il programma ha favorito l'emergere di una pluralità di nuove forme di collaborazione fra uffici giudiziari, enti e istituzioni del territorio, fra cui: ordini degli avvocati, altri ordini professionali, camere di commercio, enti locali, regioni, aziende sanitarie, università, associazioni senza scopo di lucro, ecc. [21].

L'esigenza di istituzionalizzare questi rapporti, giustificare l'impiego di risorse e rendicontare i risultati raggiunti, ha generato un grande numero di convenzioni e protocolli

³ Come dimostrano i casi di Torino (Programma Strasburgo), Milano (Processo Civile Telematico) e Catania (Progetto Migrantes), che hanno ricevuto menzioni speciali nell'ambito del Premio Bilancia di cristallo dalla CEPEJ oppure quello di Monza (Progetto sulla volontaria giurisdizione), che ha ottenuto diversi riconoscimenti, fra cui il premio Constantinus della Federation of European Association of Consultants.

⁴ Delibere del 27 luglio 2010 e del 16 marzo 2011.

⁵ Delibere del 17 giugno 2015 e del 7 luglio 2016. La seconda delibera ha individuato 33 modelli di innovazione, suddivisi in 7 macroaree.

⁶ Il programma, frutto di un protocollo d'intesa siglato fra Ministero della giustizia, Ministero del lavoro, Dipartimento della funzione pubblica, Province autonome e Regioni, si proponeva di diffondere le *best practices* sviluppate dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano.

e, in alcuni casi, ha portato alla nascita di alcuni organismi ad hoc, come tavoli di lavoro o fondazioni. In quest'ottica, diversi tribunali hanno istituito un ufficio innovazione⁷, per coordinare l'implementazione dei progetti, gestire la comunicazione esterna, ricercare risorse e dialogare con gli stakeholders del territorio.

Come rilevato sul "campo", molte di queste innovazioni si sono sviluppate a seguito di riforme adottate a livello nazionale, sia per attuarne il contenuto sia per tradurlo e adeguarne l'impatto sull'organizzazione "reale" dell'ufficio [22].

Nel contesto italiano è possibile individuare almeno dieci macro-tipologie di innovazione [23]:

- della struttura organizzativa, come accorpamento di uffici di cancelleria e segreteria, creazione di sportelli polifunzionali e divisione fra front e back office;
- tecnologiche, informatiche e telematiche, come sperimentazione del PCT e introduzione di altri applicativi;
- nelle tecniche di *case management*, come l'impiego del calendario del processo;
- nel *court management* e nei sistemi di monitoraggio e controllo, come targatura dei fascicoli, cruscotti di gestione e apertura di uffici innovazione;
- nelle forme e modalità di erogazione dei servizi agli utenti, come ridefinizione della modulistica, revisione della segnaletica interna, creazione di uffici relazioni con il pubblico e sportelli di prossimità nel territorio;
- negli strumenti di comunicazione interna, come introduzione di specifiche riunioni periodiche, utilizzo di chat e mailing list;
- negli strumenti di comunicazione esterna e rendicontazione sociale, come progettazione di siti web, pubblicazione di carte dei servizi e bilanci sociali;
- nelle forme di interazione e collaborazione con enti ed istituzioni del territorio, come stipula di protocolli, creazione di tavoli e fondazioni per la giustizia;
- nelle forme di interazione e collaborazione con altri apparati e articolazioni del "sistema giustizia", come cartelle condivise, trasmissione dei fascicoli, politiche a livello distrettuale e criteri condivisi di priorità delle trattazioni;
- nell'ambito della formazione e dello sviluppo professionale, come avvio di collaborazioni con ordini degli avvocati, università e scuole di specializzazione.

Come sostenuto in altra sede [24], paradossalmente, il ricorso sistematico, continuativo e, talvolta, anche distruttivo e poco sostenibile all'innovazione ha finito per allargare o comunque per cristallizzare le differenze tra gli uffici giudiziari, sia in termini di prestazione sia di comportamento. Il fatto che per un cittadino o per un'impresa non sia indifferente promuovere un giudizio oppure difendersi in un ufficio giudiziario piuttosto che in un altro, solleva una serie di implicazioni di natura sociale, economica e politica. Questo scenario a "macchia di leopardo" [25] rimette, infatti, in discussione il principio fondamentale secondo cui "la legge è uguale per tutti", dal momento che

⁷ Fra cui i Tribunali di Milano, Firenze, Bologna, Catania, Napoli e Salerno.

determina, per i cittadini, delle disuguaglianze nella tutela dei diritti e di accesso ai beni e ai servizi pubblici, che incidono sulla capacità dei diversi territori di raggiungere uno sviluppo socio-economico sostenibile [26]. Questo discorso può essere esteso alle innovazioni che si sono susseguite negli ultimi anni in materia di c.d. Ufficio per il processo, sia a livello nazionale sia negli uffici giudiziari sul territorio.

4 Dalle prime sperimentazioni dell'UPP al progetto PON

L'Ufficio per il processo – in una prima fase chiamato anche “Ufficio del giudice” ed “Ufficio del processo” [27] – è stato introdotto nell'ordinamento italiano con il D.L. 18 ottobre 2012, n. 179 (conv. Con mod. L. 17.12.2012, n. 221) e successivamente modificato dall'art. 50 D.L. 24 giugno 2014, n. 90 (conv. con mod. L. 11.8.2014, n. 1141)⁸. L'articolo 16-octies del D.L. 179/2012 definisce l'Ufficio per il processo – d'ora in poi anche UPP – come una struttura organizzativa costituita con l'ambizioso obiettivo di “garantire la ragionevole durata del processo, attraverso l'innovazione dei modelli organizzativi ed assicurando un più efficiente impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione”.

Si noti, anzitutto, che la legge si riferisce all'UPP come una vera e propria struttura organizzativa: la prima innovazione, dunque, è data dal definitivo abbandono della concezione che il magistrato sia solo nel processo decisionale⁹ – concezione, questa, solo in parte superata dall'affiancamento al magistrato del tirocinante ex art. 73. L'istituzione dell'UPP va quindi a incidere anche sulla preesistente disciplina dei tirocini formativi ex art. 73, cambiandone la “prospettiva individualistico-proprietaria”: gli addetti all'UPP, come i tirocinanti, non sono più concepiti come mere propaggini del singolo affidatario, ma come risorse a disposizione anche di sezioni e pool di magistrati. In quest'ottica, l'UPP non è un mero progetto di assistenza al magistrato, ma rappresenta, viceversa, il tentativo di realizzare una complessiva rivisitazione degli assetti strutturali degli uffici giudiziari.

⁸ Per una ricostruzione della “lunga marcia” dell'UPP prima della sua istituzione con il dl n. 90/2014, si rimanda a Fabbrini B.: L'Ufficio per il Processo. In: Sciacca, M., Miccoli, G., Verzelli, L. (eds.) *Giustizia in bilico. I percorsi di innovazione giudiziaria: attori, risorse, governance*, pp. 315-348. Aracne, Roma (2013).

⁹ L'introduzione e la piena attuazione dell'UPP ha comportato per i più il superamento della concezione del giudice come “monade”. Si veda: Caponi, R.: Un orizzonte aperto su una nuova forma di vita giudiziaria: l'ufficio per il processo. *Questione Giustizia* 3, 171-172 (2021); Bocagna, S.: Il nuovo ufficio del processo e l'efficienza della giustizia, tra buone intenzioni e nodi irrisolti. *Il diritto processuale civile italiano e comparato* 3, 261-264 (2021); Civinini, M. G.: Il “nuovo ufficio per il processo” tra riforma della giustizia e PNRR. Che sia la volta buona! *Questione Giustizia*, 3, 173-185 (2021); Dalla Bontà, S.: Fra mediazione e decisione. La riforma apre ad un nuovo paradigma di giudice? *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile* 1, 21-44 (2023).

La norma definisce l'obiettivo alla base della creazione di questa struttura, ossia garantire la ragionevole durata del processo e, al contempo, individua i mezzi attraverso cui perseguirlo: da un lato, innovare i modelli organizzativi e, dall'altro, impiegare in modo efficiente le tecnologie. Già dalla lettura della norma si intravede come l'introduzione dell'UPP non possa essere letta come una semplice immissione di forza lavoro all'interno degli uffici giudiziari, ma come un vero e proprio cambio di paradigma nell'operatività degli organi giudicanti.

La fisionomia dell'UPP, sinteticamente tratteggiata dal Legislatore, è stata poi meglio specificata dal CSM attraverso una serie di risoluzioni – tra cui, in particolare, le linee guida, rispettivamente, del 15 maggio 2019 e del 13 ottobre 2021. Le ultime linee guida ribadiscono, in particolare, che l'UPP costituisce una: “struttura tecnica in grado di affiancare il giudice nei suoi compiti e nelle sue attività, istituendo uno staff al servizio del magistrato e/o dell'ufficio”. L'UPP, che non dovrebbe ricalcare pedissequamente la struttura delle sezioni o dei settori dell'ufficio giudiziario, può supportare, infatti, uno o più magistrati togati, ma anche una o più sezioni o settori, valutando, a tal fine e in via prioritaria, il numero delle sopravvenienze e delle pendenze a carico di ciascuna sezione e/o di ciascun magistrato, tenuti in considerazione gli obiettivi perseguiti con i programmi di gestione e, quanto agli addetti all'UPP, gli obiettivi di cui all'art. 17 del D.L. 9 giugno 2021, n. 80.

Dal punto di vista formale, l'UPP è composto da una pluralità di soggetti, ciascuno con funzioni diverse:

- magistrati onorari, ai sensi dell'art. 4 R.D. n. 12 del 1941;
- tirocinanti di cui all'art. 16-octies del D.L. n. 179/2012, convertito con modifiche dalla legge n. 221/2012 (e così come successivamente modificato dall'art. 50, comma 1, del D.L. n. 90/2014, a sua volta convertito con modifiche dalla Legge n. 114/2014), ossia coloro che svolgono il tirocinio ai sensi dell'art. 37, comma 5 del D.L. 98/2011 (convertito con modifiche dalla legge n. 111/2011) o dell'art. 73 del D.L. n. 69/2013 (convertito con modifiche dalla legge n. 98/2013);
- personale amministrativo di cancelleria, individuato, sentito il dirigente amministrativo, in base a specifici provvedimenti di gestione, adottati in coerenza con le determinazioni del presidente del tribunale, e con la funzione di fornire un supporto accentrato alle cancellerie;
- i soggetti di cui all'art. 50, comma 1-bis del D.L. n. 90/2014 (convertito con modifiche dalla legge n. 114/2014) possono essere assegnati all'UPP, in via prioritaria con funzioni di supporto dei servizi di cancelleria;
- gli addetti all'UPP, di cui agli articoli 11 e ss. del D.L. 9 giugno 2021, n. 80 convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2021, n. 113.

In ragione di tale varietà di figure professionali e competenze, all'UPP sono attribuite tutte le attività di ausilio allo svolgimento del lavoro giudiziario, ivi compresi i compiti di preparazione e ricerca necessari alla soluzione delle liti e alla stesura dei

provvedimenti. A tale struttura possono essere attribuiti anche compiti di supporto all'efficiente utilizzo dei sistemi informatici, quali, a titolo meramente esemplificativo, il coordinamento e il monitoraggio dei depositi telematici, nonché la tempestiva rilevazione delle problematiche derivanti dall'adozione delle nuove tecnologie e di diversi modelli organizzativi. Da ultimo, tale impostazione è stata essenzialmente seguita, nella definitiva consacrazione degli UPP, con il d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 151, in attuazione delle leggi delega del 26 novembre 2021, n. 206 e del 27 settembre 2021, n. 134 (si veda nel dettaglio l'art. 2 del suddetto decreto legislativo).

Chiarito il quadro formale in cui si colloca l'Ufficio per il processo è però necessario mettere in luce tre aspetti, tra loro collegati:

- in primo luogo, il dibattito sull'UPP – in una prima fase, come anticipato in precedenza, Ufficio del giudice – ha origini lontane. Le prime sperimentazioni locali dell'UPP, presso alcuni tribunali sul territorio (Firenze, Bologna, Milano, ecc.) risalgono ormai a dieci anni fa. In alcuni casi, l'ufficio per il processo era già realtà ben prima del suo riconoscimento formale. Gli uffici, pertanto, non partivano alla pari: alcuni avevano già avviato delle sperimentazioni che, in taluni casi, si erano istituzionalizzate;
- in secondo luogo, la normativa ha lasciato un ampio “margine di manovra” ai capi ufficio per ciò che attiene l'organizzazione dell'UPP, come testimonia l'onere di redigere un progetto organizzativo specifico, ai sensi dell'art. 12, comma terzo D.L. n. 80/221, conv. in L. n. 108/2021;
- in terzo luogo, la divisione delle risorse umane non ha tenuto conto di una pluralità di “variabili di contesto” [28] e, ad ogni modo, l'effettiva disponibilità di addetti è stata spesso discontinua e, ancora una volta, a “macchia di leopardo”¹⁰, rendendo, di fatto, impossibile, qualsiasi analisi comparativa sul reale impatto di queste figure, sia in termini di efficienza, sia sulla qualità del lavoro giudiziario e del servizio erogato ai cittadini.

In questo contesto, si inserisce il progetto unitario per la diffusione dell'Ufficio per il Processo e l'implementazione di modelli operativi innovativi negli Uffici giudiziari per lo smaltimento dell'arretrato (UPPTF), finanziato nell'ambito del PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020. Si tratta di uno degli strumenti della politica di coesione in Italia, supportato dai Fondi Strutturali e di Investimento Europei (FSIE), provenienti dall'Unione europea. Più nello specifico, l'Azione 1.4.1. si inserisce all'interno dell'Asse 1 del Programma (“Sviluppo della capacità amministrativa e istituzionale per modernizzare la Pubblica Amministrazione”) e prevede “Azioni di miglioramento dell'efficienza e delle prestazioni degli Uffici Giudiziari attraverso l'innovazione tecnologica, il supporto organizzativo alla informatizzazione e telematizzazione degli Uffici Giudiziari, disseminazione di specifiche innovazioni e supporto

¹⁰ L'implementazione degli UPP, lungi dall'essere stata effettuata uniformemente, è stata attuata in modo disomogeneo sul territorio nazionale. Si veda: Braccialini, R.: Gli uffici per i processi: quattro nodi politici, un'incognita”. *Questione Giustizia* 3, 165-170 (2021).

all’attivazione di interventi di change management”. L’obiettivo del PON è triplice: esso mira, anzitutto, a favorire la diffusione e l’implementazione dell’Ufficio per il processo sul territorio nazionale; inoltre, si pone come scopo quello di creare e sperimentare modelli operativi per ridurre e prevenire la formazione dell’arretrato presso gli uffici giudiziari; aspira, infine, a incentivare la nascita di forme di partenariato pubblico-pubblico tra istituzioni giudiziarie e universitarie al fine di fornire ai futuri operatori del diritto una formazione più completa.

5 Tre esperienze di innovazione sui generis

Alla luce di una pluralità di evidenze empiriche, raccolte in occasione della prima fase del progetto Next Generation UPP¹¹, possiamo affermare che, se non adeguatamente governate, le azioni proposte nell’ambito del PNRR e del progetto PON rischiano, paradossalmente, di aumentare, anziché diminuire le differenze tra gli uffici giudiziari, sia in termini di performance sia di comportamento, ossia di incidere negativamente sulla qualità complessiva del servizio giustizia.

Nonostante la buona volontà delle diverse figure responsabili della governance dei progetti, la ratio dietro a questi interventi non tiene conto delle caratteristiche strutturali del sistema giustizia italiano – da intendersi come sistema organizzativo complesso a legami tendenzialmente deboli (*loosely coupled system*) [29]. Il sistema, per come concepito, incentiva la promozione di innovazioni locali, senza preoccuparsi né della loro sostenibilità nel medio e lungo periodo né della loro trasferibilità in altri contesti territoriali [30].

Questo paper intende presentare tre progetti realizzati in collaborazione con i Tribunali di Busto Arsizio e Monza e con la Corte d’Appello di Milano, che potrebbero essere diffusi sia nell’area Nord Ovest sia a livello nazionale, dal momento che ambiscono a proporre soluzioni sostenibili, durature, consapevoli e che si fondano su un

¹¹ La prima fase del progetto, avviata nel mese di aprile 2022, ha coinvolto assegnisti di ricerca e borsisti in materie giuridiche, sociologiche e informatiche. La ricognizione ha riguardato, in particolare, le caratteristiche degli UPP già istituiti negli uffici giudiziari e, più in generale, la performance della giustizia civile e penale presso i Tribunali di Monza e Busto Arsizio. A seguito dell’analisi di tutte le fonti documentali messe a disposizione dal Ministero della giustizia, sono state realizzate 38 interviste semi-strutturate, che hanno coinvolto: magistrati con funzioni direttive e semi-direttive, MagRif, magistrati ordinari del settore civile e penale, personale di cancelleria, addetti all’UPP e avvocati del foro. Le interviste sono state condotte sulla base di alcune tracce di domande, sviluppate dal team di ricerca nel corso di alcuni *focus group*. L’analisi ha consentito di effettuare una fotografia dettagliata del “sistema concreto d’azione” dei due tribunali, su cui si è sviluppata sia l’attivazione degli UPP sia la diffusione degli strumenti telematici per la gestione del contenzioso. All’esito di tale ricognizione è emerso come le innovazioni nella giustizia danno vita a una serie di prassi locali che, se non adeguatamente governate, rischiano di allargare, invece che diminuire, le differenze sia comportamentali sia in termini di performance.

approccio di natura sistemica, ossia che non si concentrano esclusivamente sull'attività di un singolo ufficio giudiziario.

5.1 Vademecum sulle attività di rilevazione e analisi dei dati statistici in materia civile

Come concordato con i Tribunali di Busto Arsizio e Monza, a partire, rispettivamente, da gennaio e da maggio 2023, è stata condotta una sperimentazione per sviluppare dei vademecum sulla rilevazione e sull'analisi dei dati statistici in materia civile. Questa attività, cruciale per la governance degli uffici giudiziari, sia a livello circondariale sia distrettuale, viene realizzata periodicamente ed è affidata quasi esclusivamente agli addetti all'UPP impiegati presso gli uffici di presidenza e/o di innovazione dei tribunali nonché, in parte, alle singole cancellerie.

Da un punto di vista metodologico, il progetto ha fatto ricorso a diversi metodi di ricerca e intervento:

- osservazione dell'attività di estrazione dei dati dal pacchetto ispettori;
- *thinking aloud*, ossia richiesta rivolta agli addetti di illustrare ad alta voce le attività che stavano svolgendo, spiegando le ragioni poste alla base delle loro azioni, e di fornire altresì i chiarimenti necessari per lo sviluppo del progetto;
- *training-on-job*, ossia la trasmissione agli UPP di indicazioni operative anche difformi o alternative, soprattutto nel caso in cui gli addetti fossero sprovvisti di competenze statistiche, ossia avessero un *background* esclusivamente giuridico;
- presentazione e discussione delle prassi rilevate, stimolando, laddove necessario, il raccordo e il coordinamento tra le cancellerie;
- validazione dei vademecum da parte degli stessi soggetti affiancati, delle cancellerie e della dirigenza degli uffici.

In una prima fase, presso il Tribunale di Busto Arsizio è stata realizzata un'attività di *training-on-job*, volta ad assistere il personale nella fase di rilevazione dei dati statistici ai fini della trasmissione degli stessi sia alla Corte d'Appello sia al Ministero. In seguito, su richiesta degli uffici, è stato predisposto un vademecum relativo alle modalità di estrazione dei dati dal Pacchetto ispettori, volto a cristallizzare le buone prassi sin qui individuate dalle singole cancellerie, anche all'esito di specifiche riunioni collegiali, e garantire, al contempo, continuità nell'attività ordinaria degli uffici.

In una seconda fase, è stato sviluppato un intervento analogo presso il Tribunale di Monza, tenendo conto delle differenze tra i due tribunali per quanto attiene all'estrazione e all'analisi dei dati statistici – decentrata a Busto Arsizio, centralizzata a Monza. A seguito di un affiancamento, in occasione dell'estrazione dei dati, è stato redatto un secondo vademecum operativo che, schematizzando, formalizzando e generalizzando le procedure applicate, consente di addivenire all'estrazione mensile dei dati statistici civili divisi per registri (SICID e SIECIC), sezioni, magistrati e categoria di dati (sovravvenienze, pendenze, definizioni e definizioni con sentenza). Il vademecum è stato

validato dall'addetto all'UPP che cura le indagini statistiche presso il Tribunale di Monza, che ne ha testato l'efficacia e la correttezza nel corso di un'estrazione dati dal Pacchetto ispettori.

Questo progetto, innovativo sia per il metodo utilizzato sia per il risultato raggiunto, si propone di raggiungere tre obiettivi, tra loro collegati:

- istituzionalizzare e uniformare le prassi operative relative sia all'estrazione sia all'analisi delle statistiche sui flussi processuali;
- colmare eventuali lacune formative e sviluppare nuove competenze pratiche;
- favorire il "passaggio di consegne" tra gli addetti all'UPP e tra questi ultimi e le diverse cancellerie, soprattutto nel quadro di incertezza circa la stabilizzazione degli addetti.

5.2 Analisi "di filiera" sui flussi processuali civili tra primo e secondo grado

Come sostenuto in altra sede [31], per poter effettivamente incidere sulla qualità complessiva del "servizio giustizia" è necessario abbandonare una visione incentrata sul singolo ufficio giudiziario, per ragionare, invece, in un'ottica "di filiera". Lungi dall'essere ininfluente, il punto di osservazione fa la differenza: se ci concentriamo sul livello micro, infatti, rischiamo di non cogliere alcune dinamiche di grande rilevanza per la governance complessiva del sistema. Solo per fare degli esempi:

- procure della Repubblica ultra-produttive che – senza volerlo – finiscono per inceppare e rallentare l'attività dei tribunali;
- tribunali che non conoscono gli esiti dei procedimenti che vengono impugnati in appello, né hanno contezza dell'esistenza di filoni di contenzioso con un tasso di conferma molto basso o, viceversa, molto alto;
- fascicoli dimenticati per diverso tempo tra un ufficio e l'altro, in una sorta di limbo, di "terra di nessuno", con conseguenze non solo processuali, ma altresì incidenti sulle prerogative dei singoli cittadini che aspettano una risposta alla loro "domanda di giustizia".

Concentrandoci sui rapporti tra tribunali e corti d'appello, l'ampliamento del focus di osservazione sull'intero iter dei procedimenti civili, dall'iscrizione in primo grado all'esito del giudizio di impugnazione, potrebbe incidere sulle future scelte di accesso alla giustizia degli utenti. Per esempio, conoscendo nel dettaglio, in maniera sempre più accurata, il tasso di impugnazione e di eventuale riforma su singole materie, rispetto al tribunale di provenienza del fascicolo, si potrebbe disincentivare l'avvio di procedimenti che si basano su orientamenti consolidati nel tempo. Allo stesso tempo, l'ampliamento della prospettiva di analisi dei flussi potrebbe supportare valutazioni e scelte sia di *court management* dei capi ufficio e dei semidirettivi sia di *case management* dei singoli giudici. Questi ultimi, per esempio, potrebbero scegliere a quali casi dedicare maggiore tempo ed energie – in quanto basati su questioni controverse, dove non vige

un orientamento consolidato – e per quali, invece, affidare l’analisi preliminare a un addetto UPP o a un tirocinante – qualora presente nell’ufficio¹².

I vantaggi di un governo responsabile delle interdipendenze potrebbero essere molteplici e, soprattutto, non richiederebbero interventi normativi oppure ordinamentali, ma potrebbero essere ottenuti con la creazione di strutture di interconnessione tra uffici giudiziari, per esempio, nell’ambito di un ipotetico staff del presidente, composto anche da addetti all’UPP con competenze statistiche e organizzative.

Sulla base di questa consapevolezza, è stata quindi realizzata un’analisi “di filiera” sui flussi giudiziari in materia civile tra i tribunali del distretto (Busto Arsizio, Monza, Sondrio, Lecco, Como, Milano, Pavia, Varese e Lodi) e la Corte d’appello di Milano, relativi all’arco temporale 2015-2022. Lo studio, tuttora in corso, ha preso in considerazione le seguenti materie e sotto-materie:

- responsabilità extracontrattuale – all’interno di questa materia un’attenzione particolare è stata dedicata alle ipotesi di responsabilità civile derivante da incidente stradale;
- lavoro – in generale e nelle sue specificazioni: previdenza e assistenza obbligatoria; pubblico impiego; rapporto di lavoro privato;
- contratti e obbligazioni varie - lo studio è stato condotto sui dati relativi alla predetta materia in generale e su alcune categorie e figure di contratti tipici: mutuo; appalto; vendita di cose immobili e mobili; locazione e comodato di immobile urbano; affitto di azienda; contratti bancari; contratti spedizione-trasporto.

Per ogni tribunale sono stati elaborati i seguenti indicatori:

- durata dei procedimenti in primo grado;
- percentuale di iscritti in corte d’appello per tribunale di provenienza del fascicolo (tasso di impugnazione);
- durata dei procedimenti in secondo grado per tribunale di provenienza;
- tasso di conferma/riforma delle sentenze di primo grado per tribunale di provenienza (riforma parziale, riforma totale, rinvio al primo grado, altro esito);
- durata combinata tra primo e secondo grado per tribunale di provenienza.

5.3 Corso executive su organizzazione e trasformazione digitale della giustizia

L’iniziativa, promossa dal neocostituito Osservatorio interdipartimentale sull’organizzazione e la trasformazione digitale della giustizia (DIGITO-Justice), si inquadra all’interno, e rappresenta uno dei principali risultati, del progetto PON Next Generation UPP presso l’Università degli studi di Milano-Bicocca.

¹² D’altro canto, i poteri di *court management* – ma soprattutto di *case management* – hanno acquisito una funzione sempre più importante e persino complementare alle riforme intervenute in ambito processuale. Si veda: Pirotta, G.: Un primo sguardo all’appello civile dopo la riforma Cartabia. *Cammino diritto* 3, 10-11(2023).

Il corso si fonda su una consapevolezza: per poter effettivamente migliorare la qualità e l'efficienza degli uffici giudiziari occorre, da un lato, superare la frammentazione che caratterizza i percorsi formativi di magistrati e personale di cancelleria e, dall'altro, diffondere specifiche conoscenze e competenze anche non strettamente giuridiche, che attengono ad altre discipline – come, in particolare, sociologia, psicologia, statistica e informatica¹³. In tal senso, il corso ambisce a fornire ai partecipanti gli strumenti concettuali e metodologici per comprendere e governare le strutture giudiziarie – da intendersi come organizzazioni complesse, non paragonabili alle imprese, ma neanche alle altre articolazioni della pubblica amministrazione – e poter favorire lo sviluppo di percorsi di innovazione e miglioramento del “servizio giustizia”, che siano al contempo responsabili e sostenibili.

L'iniziativa, rigorosamente a numero chiuso, per valorizzare il confronto e lo scambio di esperienze pratiche, si concentra su alcune tematiche di notevole interesse nel panorama attuale della giustizia italiana.

Il corso si articola in quattro aree:

- ordinamento giudiziario: sul piano istituzionale si intendono approfondire le conoscenze relative all'ordinamento della giurisdizione tra CSM, Ministero della Giustizia e dirigenti degli Uffici Giudiziari. Sul piano processuale, si intendono approfondire le metodologie di case management, anche alla luce della riforma del codice di rito, ponendo altresì attenzione agli strumenti a disposizione del magistrato per agevolare la risoluzione stragiudiziale della lite;
- organizzazione, leadership, innovazione responsabile e sostenibile, governo del conflitto e gestione dei gruppi: il modulo intende fornire ai partecipanti conoscenze e competenze in materia di organizzazione e governance degli uffici giudiziari. Nello specifico, si intendono approfondire le seguenti tematiche: organizzazione degli apparati giudiziari, interdipendenze organizzative, innovazione responsabile e sostenibile, governo del conflitto e gestione dei gruppi, leadership, comunicazione pubblica, rapporti con il territorio e con i media;
- informatica giuridica e strumenti trasversali per il governo della complessità degli uffici giudiziari: il modulo intende, da un lato, fare il punto sull'evoluzione dei sistemi informativi della giustizia e, dall'altro, trasmettere una serie di competenze trasversali per il governo della complessità degli uffici giudiziari, come la capacità di leggere le statistiche giudiziarie, gestire un progetto di innovazione e governare efficacemente la comunicazione istituzionale;

¹³ La diffusione in tutto il sistema di nozioni riguardanti l'organizzazione dell'ufficio giudiziario è percepita come una delle principali necessità non solo dai magistrati con incarichi direttivi, ma anche da tutte le altre componenti della giustizia (semi-direttivi, togati, personale amministrativo, ecc). Si veda: Giangiacomo, B.: Il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi alla luce delle circolari del CSM e le conferme quadriennali. *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile* 1, 169-172 (2012).

- gestione delle risorse umane, materiali e strumentali e sicurezza dei luoghi di lavoro: il modulo fornirà ai partecipanti una serie di nozioni, estremamente pratiche, in materia di gestione delle risorse umane e strumentali, anche dal punto di vista giuslavoristico. Particolare attenzione sarà rivolta ai seguenti argomenti: doppia dirigenza, incentivi, sicurezza dei luoghi di lavoro, gestione dei contratti, procedure di affidamento e gestione della conferenza permanente.

6 Riflessioni conclusive

L'articolo si è occupato di ricostruire la trasformazione del dibattito sulla qualità della giustizia a livello internazionale, per poi concentrarsi sui percorsi di innovazione che, negli ultimi venticinque anni, stanno caratterizzando la giustizia italiana – da intendersi come un sistema organizzativo complesso. Il contributo si è poi focalizzato sul dibattito in materia di UPP, ripercorrendone l'evoluzione nel corso del tempo.

Come anticipato fin dalle prime pagine, l'articolo aveva due obiettivi tra loro collegati: da un lato, presentare tre esperienze di innovazione co-progettate tra accademia e uffici giudiziari e, dall'altro, delineare una nuova possibile agenda di ricerca.

Lungi dal concentrarsi sul “merito” dei tre progetti, ossia sui risultati fino a ora raggiunti¹⁴, l'articolo si è focalizzato sul “metodo” con cui questi stessi sono stati progettati e, in seguito, implementati. Le tre esperienze di innovazione hanno, infatti, un comune denominatore: ambiscono a introdurre soluzioni e a diffondere saperi esperti che siano, al contempo, sostenibili, responsabili e durevoli, ossia che non vadano dispersi e dissipati dopo la conclusione del progetto. I due vademecum, nella loro materialità, si propongono proprio di cristallizzare le prassi vigenti, favorendo il passaggio di consegne tra addetti UPP e personale di cancelleria. Lo stesso può dirsi dell'analisi “di filiera”: lo strumento, infatti, propone di allargare la prospettiva oltre il singolo ufficio, allo scopo di mettere in luce dinamiche organizzative altrimenti invisibili, che rischiano di avere un impatto sul modo con cui viene “resa giustizia” nei diversi territori. Il corso executive, infine, nasce proprio dall'idea di diffondere conoscenze e competenze che rimangano nel tempo, contribuendo a migliorare la qualità complessiva della giustizia, nonché la sua capacità di dare risposta, in modo efficace ed efficiente, alla domanda di giustizia proveniente dai cittadini.

Alla luce di queste tre esperienze di innovazione sui generis, riteniamo opportuno concludere questo paper formulando alcune domande generali, che ci auspichiamo possano contribuire alla definizione di una nuova agenda di ricerca su questi temi: in che

¹⁴ Al momento, i due vademecum sono stati validati dai due tribunali e inclusi nella banca dati dei risultati del progetto, istituita dal Ministero della giustizia. L'analisi “di filiera” verrà presentata a breve alla dirigenza della Corte d'appello. Si è da poco concluso il corso executive, cui hanno preso parte 58 tra magistrati togati, funzionari amministrativi e addetti all'UPP, che ha ottenuto risultati estremamente positivi, in termini di gradimento dei partecipanti.

misura siamo disposti a tollerare delle differenze, sia in termini di prestazioni sia di comportamento, pur di incoraggiare l'emergere dell'innovazione? Oppure, viceversa, ad ostacolare la nascita di innovazioni "dal basso", potenzialmente virtuose, pur di garantire un servizio uniforme su tutto il territorio?

Questi interrogativi aprono nuovi possibili orizzonti di ricerca, fino ad ora, perlopiù, inesplorati, sia dagli studi sociali sia da tutte le altre discipline che, a partire da diverse prospettive interpretative, analizzano il funzionamento della giustizia, ma non solo. In tal senso, si avverte la necessità di superare il bias positivo, che contraddistingue l'innovazione nelle società contemporanee [32], per esplorarne, invece, il "lato oscuro", fino a ora, salvo alcune rare eccezioni [33], trascurato. A tal proposito, a nostro avviso, andrebbero incentivate ricerche empiriche che si interrogano effettivamente sui possibili effetti perversi e paradossali dell'innovazione, sia in ambito giudiziario sia in tutti gli altri settori della pubblica amministrazione, a livello nazionale e internazionale.

Riferimenti bibliografici

1. Shapiro, D.L.: Federal Rule 16: A Look at the Theory and Practice of Rulemaking. University of Pennsylvania Law Review 137, 1969-1998 (1988).
2. Castelli, C. et al. (eds.): Giustizia, territori e governo dell'innovazione. Carocci, Roma (2014); Piana, D.: Uguale per tutti? Giustizia e cittadini in Italia. Il Mulino, Bologna (2016).
3. Piana, D.: Judicial accountabilities in new Europe: From rule of law to quality of justice. Ashgate, Burlington (2010); Verzelli, L.: Pratiche di sapere. I rituali dell'innovazione nella giustizia italiana. Rubbettino, Soveria Mannelli (2019); Dallara, C., Verzelli, L.: Teoria dell'organizzazione e giustizia. I processi organizzativi nei sistemi Giustizia. Quaderni di Scienza Politica 29(3), 383-408 (2022).
4. Zan, S.: Le organizzazioni complesse. Logiche d'azione dei sistemi a legame debole. Carocci, Roma (2011).
5. Piana, D.: Judicial accountabilities in new Europe: From rule of law to quality of justice. Ashgate, Burlington (2010).
6. Russell, P.H.: Toward a general theory of judicial independence. In: Russell, P.H., O'Brien, D. (eds.) Judicial independence in the age of democracy, pp. 1-25. University Press of Virginia, Charlottesville (2001); Guarnieri, C., Piana, D.: Judicial independence and the rule of law: Exploring the European experience. In: Shetreet, S., Forsyth, C. (eds.) The culture of judicial independence: Conceptual foundations and practical challenges, pp. 111-124. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden (2011).
7. Friesen, E.C. et al.: Managing the Courts. Bobbs-Merrill, Indianapolis (1971).
8. Fabri, M. et al. (eds.): The administration of justice in Europe: Towards the development of quality standards. Lo Scarabeo, Bologna (2003).
9. Langbroek, P., Fabri, M. (eds.): The challenge of change for judicial systems: developing a public administration perspective. IOS Press, Amsterdam (2000); Spigelman, J.: The New Public Management and the Courts. Australian Law Journal 75, 748-760 (2001).

10. Ostrom, B.J. et al.: Trial courts as organizations. Temple University Press, Philadelphia (2007).
11. Piana, D.: Uguale per tutti? Giustizia e cittadini in Italia. Il Mulino, Bologna (2016).
12. Ginsburg, T.: Pitfalls of measuring the rule of law. *Hague Journal on the Rule of Law* 3(2), 269-80 (2011).
13. Verzelli, L.: Paradossi dell'innovazione. I sistemi giustizia del sud Europa. Carocci, Roma (2020).
14. Piana, D.: Judicial accountabilities in new Europe: From rule of law to quality of justice. Ashgate, Burlington (2010).
15. OECD: The innovation imperative in the public sector. Setting an agenda for action. OECD, Paris (2015); OECD: Fostering innovation in the public sector. OECD, Paris (2017).
16. Verzelli, L.: Paradossi dell'innovazione. I sistemi giustizia del sud Europa. Carocci, Roma (2020), pag. 57.
17. Vecchi, G.: La modernizzazione del Sistema Giudiziario Italiano: Dal modello top-down alla governance locale? Il nuovo ruolo dei territori nel sostegno all'innovazione negli Uffici Giudiziari. *Studi Organizzativi* 1, 150-190 (2013).
18. Verzelli, L.: Paradossi dell'innovazione. I sistemi giustizia del sud Europa. Carocci, Roma (2020).
19. CSM: Dalle buone prassi ai "modelli": una prima manualistica ricognitiva delle pratiche di organizzazione più diffuse negli uffici giudiziari italiani. Consiglio Superiore della Magistratura, Roma (2016), pp. 5-6.
20. Piana, D.: Uguale per tutti? Giustizia e cittadini in Italia. Il Mulino, Bologna (2016); Piana, D., Verzelli, L.: Dal centro disperso al centro ritrovato? Riflessioni a partire dalle riforme della giustizia in Italia. *Quaderni di scienza politica*, XXIII(2), 237-263 (2016).
21. Castelli, C. et al. (eds.): Giustizia, territori e governo dell'innovazione. Carocci, Roma (2014).
22. Verzelli, L.: Pratiche di sapere. I rituali dell'innovazione nella giustizia italiana. Rubbettino, Soveria Mannelli (2019).
23. Verzelli, L.: Paradossi dell'innovazione. I sistemi giustizia del sud Europa. Carocci, Roma (2020), pag. 65.
24. Verzelli, L.: Paradossi dell'innovazione. I sistemi giustizia del sud Europa. Carocci, Roma (2020).
25. Zan, S.: Fascicoli e tribunali. Il Mulino, Bologna (2003).
26. Piana, D., Verzelli, L.: Intelligenze e garanzie. Quale governance della conoscenza nella giustizia digitale? *Quaderni di Scienza Politica*, XXVI, 2, 349-382 (2020).
27. Rossi, S., Verzelli, L.: Verso l'Ufficio per il Processo. *Quaderni di Giustizia e Organizzazione* 1(2), 111-152 (2006); Verzelli, L., Viapiana, F.: L'ufficio per il processo. Dall'idea originaria alle prime sperimentazioni: il caso del Tribunale di Firenze e l'impatto sul lavoro del giudice. Working Paper Istituto di Ricerca sui Sistemi Giudiziari, IRSIG-CNR, Bologna (2016).
28. Piana, D., Verzelli, L.: Intelligenze e garanzie. Quale governance della conoscenza nella giustizia digitale? *Quaderni di Scienza Politica*, XXVI, 2, 349-382 (2020).

29. Weick, K.E.: Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. *Administrative Science Quarterly* 21(1), 1-19 (1976); Zan, S.: Il sistema organizzativo della giustizia civile in Italia. Caratteristiche e prospettive. *Quaderni di giustizia e organizzazione*, 1, 17-48 (2006); Zan, S.: Le organizzazioni complesse. Logiche d'azione dei sistemi a legame debole. Carocci, Roma (2011); Dallara, C., Verzelli, L.: Teoria dell'organizzazione e giustizia. I processi organizzativi nei sistemi Giustizia. *Quaderni di Scienza Politica* 29(3), 383-408 (2022).
30. Verzelli, L.: Paradossi dell'innovazione. I sistemi giustizia del sud Europa. Carocci, Roma (2020).
31. Verzelli, L.: Il problema delle risorse umane: opportunità e criticità dell'Ufficio per il Processo. La magistratura, I quaderni, speciale dedicato al XXXV Congresso annuale dell'ANM, Roma, 14-16 ottobre 2022, <https://lamagistratura.it/wp-content/uploads/2023/04/quaderno-1-la-magistratura-2023-1.pdf>
32. Lepore, J.: The disruption machine. *The New Yorker*, 23 giugno (2014); Godin, B.: L'innovation sous tension: Histoire d'un concept. Presses de l'Université Laval, Laval (2017); Verzelli, L.: Paradossi dell'innovazione. I sistemi giustizia del sud Europa. Carocci, Roma (2020).
33. Godin, B.: Innovation contested: The idea of innovation over the centuries. Routledge, London (2015); Godin, B., Vinck, D. (eds.): Critical studies of innovation: Alternative approaches to the pro-innovation bias. Edward Elgar Publishing, Cheltenham (2017).

The quantitative and qualitative detection of “mediability indices” for appropriate referrals to a restorative justice program

Francesco Sanvitale¹[0009-0009-1369-3778]

¹ Università degli Studi della Tuscia, Viterbo, Italia
francesco.sanvitale@unitus.it

Abstract. The Author introduces a model designed to provide tangible support to the criminal judicial authority in determining whether to refer the parties to a restorative justice program. Such a decision is governed by Article 129-*bis* of the Italian Code of Criminal Procedure. After outlining the relevant context and referencing key norms, including those at the supranational level, the concept of “mediability indices” is introduced. These indices represent circumstances indicating the likelihood of a positive restorative outcome resulting from a potential restorative justice program. The model establishes a system for both quantitative and qualitative identification of these circumstances, ultimately yielding a numerical expression in the form of a “Mediability Index”.

Keywords: Restorative justice, Mediability indices, Efficiency, Criminal proceedings.

1 Introduzione: un modello per la raccolta dei dati

La categoria, se così possiamo definirla, degli “indici di mediabilità”, è stata sviluppata nell’ambito di esperienze maturate con riguardo al processo civile. Vi sono, cioè, modelli organizzativi specifici per questo settore che si propongono di effettuare un’analisi di “mediabilità” della lite da fornire al giudice, a supporto della decisione sulla c.d. mediazione demandata¹.

Il progetto “*Per una Giustizia giusta: innovazione ed efficienza negli Uffici giudiziari - Giustizia AGILE*”² ha fornito l’opportunità di una conoscenza approfondita di

¹ Si veda, ad esempio, il “Modello Atena” dell’Università degli Studi di Firenze, depositato a gennaio 2023 (responsabili: Ilaria Pagni, Carlotta Conti, Paola Lucarelli, Emilio Santoro, Andrea Simoncini).

² Il progetto è stato finanziato, per la Macro-Area n. 3, nell’alveo del “Progetto unitario per la diffusione dell’Ufficio per il Processo e l’implementazione di modelli operativi innovativi negli Uffici giudiziari per lo smaltimento dell’arretrato”, adottato in esecuzione dell’ambito dell’Asse I - Obiettivo Specifico 1.4 - Azione 1.4.1 del PON Governance e Capacità Istituzionale (“Azioni di miglioramento dell’efficienza e delle prestazioni degli Uffici Giudiziari attraverso l’innovazione tecnologica, il supporto organizzativo alla informatizzazione e telematizzazione degli Uffici Giudiziari, disseminazione di specifiche innovazioni e supporto

questi modelli da parte di studiosi del processo penale. Così, a fronte della recente introduzione, ad opera del d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150 (c.d. riforma Cartabia)³, di forme di mediazione penale, l'Università degli Studi della Tuscia, ispirandosi a tali esempi, ha sviluppato un modello che individua i criteri per verificare il tasso di "mediabilità" di un fatto oggetto di un procedimento penale. Si tratta del modello operativo per il raccordo tra giustizia riparativa e procedimento penale (di seguito, "il modello"), da consegnare agli uffici giudiziari affinché gli addetti all'Ufficio per il Processo⁴ assistano l'autorità giudiziaria fornendole gli elementi per valutare se inviare gli interessati al Centro per la giustizia riparativa di riferimento per l'eventuale avvio dei programmi di giustizia riparativa⁵. Il modello, pensato primariamente per tali soggetti, potrà così nondimeno essere impiegato anche direttamente dall'autorità giudiziaria, con l'eventuale ausilio di tirocinanti o personale di altro genere. Il suggerimento, ferma restando la discrezionalità degli uffici giudiziari e la disponibilità di una sufficiente dotazione di personale, è quello di creare un "*Team Restorative*", eventualmente composto da soggetti appartenenti a diverse delle qualifiche riportate, che sperimenti il modello.

Va sin d'ora segnalato un ostacolo in cui si è inevitabilmente incorsi. Mentre nel contesto del processo civile sono a disposizione studi empirici e dati statistici sulla mediazione, che è ormai in vigore da anni, lo stesso non può dirsi per il procedimento penale. Anche i (pochi) dati relativi alle esperienze di giustizia riparativa preesistenti⁶ non possono applicarsi ai fini dell'elaborazione degli "indici di mediabilità" così come definiti dal modello. Essi, infatti, sono circostanze che possono suggerire o sconsigliare l'invio ai centri per la giustizia riparativa, ricavate a partire dall'art. 129-bis c.p.p.⁷, di nuovo conio. Inoltre, i dati pregressi si riferiscono per lo più al processo minorile ed ai reati di competenza del giudice di pace: contesti normativi, cioè, troppo distanti dal procedimento ordinario per poterne trarre indicazioni utili. Ancora, non vi sono studi che abbiano messo in correlazione le caratteristiche del procedimento penale e dei soggetti dello stesso con la probabilità di esito positivo del programma di giustizia riparativa.

Da ciò discende una differenza fondamentale rispetto a un modello empirico. Infatti, è stato sviluppato uno schema operativo che, oltre a rappresentare un supporto nel caso

all'attivazione di interventi di change management"). Per un approfondimento sugli scopi di tale progetto di portata nazionale, v. Ghirga (2022).

³ D.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari (c.d. riforma Cartabia). Per uno sguardo d'insieme, v. Gialuz (2 novembre 2022).

⁴ Com'è noto, gli addetti all'Ufficio per il Processo si sono insediati negli uffici giudiziari in forza del d.l. 9 giugno 2021, n. 80, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, e svolgono varie funzioni di assistenza e supporto all'amministrazione della giustizia.

⁵ Il modello è stato presentato per la prima volta nel corso del convegno finale del citato progetto "*Giustizia AGILE*", tenutosi in data 21 settembre 2023 presso l'Università degli Studi della Tuscia, che è stata l'Università capofila del progetto.

⁶ Al riguardo, v. Mastropasqua, Buccellato, Casiello, Cuzzocrea (2022) e Mastropasqua, Burgalassi, Buccellato, Corleto, Mazzuca (2022).

⁷ Una definizione più precisa sarà fornita più avanti, al § 3.

concreto per l'autorità giudiziaria, è un modello per la raccolta dei dati. Non si tratta, cioè, di uno studio che dà conto di dati già acquisiti. L'auspicio è che la griglia di indicatori fornita agli uffici giudiziari, insieme alle modalità per il suo impiego, possa rappresentare una fondamentale base per una collezione razionale dei dati sin dalle prime applicazioni dei nuovi istituti della giustizia riparativa. Una raccolta statistica, insomma, quantitativa e qualitativa, dettagliata e già funzionale a un eventuale miglioramento delle prassi giudiziarie attuali e future.

Farà da apripista il Tribunale di Viterbo, presso cui avrà luogo la prima sperimentazione del modello.

Prima di tornare sul concetto di "indici di mediabilità" e di procedere all'esposizione dettagliata del modello e delle sue finalità, pare opportuno delineare meglio il contesto giuridico di riferimento, attraverso un approfondimento del concetto di giustizia riparativa e del suo rapporto con il procedimento penale.

2 Il contesto di riferimento: l'avvento della giustizia riparativa in Italia

2.1 Che cos'è la giustizia riparativa

Il d.lgs. n. 150/2022 ha introdotto per la prima volta in Italia una «disciplina organica della giustizia riparativa»⁸. L'art. 42 comma 1 d.lgs. n. 150/2022 fa rientrare nella nozione di "giustizia riparativa" «ogni programma che consente alla vittima del reato, alla persona indicata come autore dell'offesa e ad altri soggetti appartenenti alla comunità di partecipare liberamente, in modo consensuale, attivo e volontario, alla risoluzione delle questioni derivanti dal reato, con l'aiuto di un terzo imparziale, adeguatamente formato, denominato mediatore». La definizione richiama quelle fornite, a livello

⁸ Questa la denominazione del Titolo IV del d.l. n. 150/2022. In effetti, proprio nella organicità della disciplina risiede il maggiore elemento di novità. Si può infatti notare come istituti di giustizia riparativa, specialmente in ambito minorile e di fronte al giudice di pace, siano operativi in Italia da molto tempo. Così Orlandi (2023), pp. 87–89. Ferma restando l'indubbia correttezza di tale notazione, resta però che il quadro normativo attuale, che prevede un'applicazione generalizzata degli istituti di giustizia riparativa, è certamente molto innovativo, in un sistema comunque tradizionalmente chiuso rispetto a tale modalità di risoluzione delle questioni derivanti dal reato. Per una ricostruzione delle forme di giustizia riparativa in vigore antecedentemente alla c.d. riforma Cartabia, v. Mastropasqua, Buccellato, Casiello, Cuzocrea (2022) e Mastropasqua, Burgalassi, Buccellato, Corleto, Mazzuca (2022).

sovranaazionale, dal Consiglio d'Europa⁹ e dall'Unione europea¹⁰. Tali nozioni paiono riflettere una concezione ampia dei confini della giustizia riparativa, tale da inglobare anche ipotesi, come la sospensione del procedimento con messa alla prova (articoli 168-*bis* ss. c.p. e 464-*bis* ss. c.p.p.) o l'estinzione del reato per condotte riparatorie (art. 162-*ter* c.p.), in cui un incontro diretto tra presunto autore dell'offesa e presunta vittima può anche mancare.

In realtà, però, la definizione diviene più specifica attraverso l'individuazione dei "programmi di giustizia riparativa" da parte dell'art. 53 d.lgs. n. 150/2022.

Il primo programma indicato dalla norma è la mediazione tra la vittima del reato¹¹ e la persona indicata come autore dell'offesa¹². Si tratta del "classico" *Victim-Offender Mediation* (VOM), che è il modello più diffuso a livello internazionale¹³. È probabilmente il programma di giustizia riparativa più vicino alla mediazione civile, a cui i terzi partecipano solo con il consenso espresso di tutte le parti.

Con riguardo alla mediazione penale, però, l'art. 53 d.lgs. n. 150/2022 specifica che può essere estesa ai gruppi parentali¹⁴. Si entra così nel campo di quello che a livello

⁹ La Raccomandazione Rec(2018)8 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla giustizia riparativa in materia penale, del 3 ottobre 2018 (d'ora in avanti "Raccomandazione Rec(2018)8 del Consiglio d'Europa"), definisce "giustizia riparativa" «ogni processo che consente alle persone che subiscono pregiudizio a seguito di un reato e a quelle responsabili di tale pregiudizio, se vi acconsentono liberamente, di partecipare attivamente alla risoluzione delle questioni derivanti dall'illecito, attraverso l'aiuto di un soggetto terzo formato e imparziale».

¹⁰ La direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI, fornisce, all'art. 2 lett. d), la seguente nozione di "giustizia riparativa": «qualsiasi procedimento che permette alla vittima e all'autore del reato di partecipare attivamente, se vi acconsentono liberamente, alla risoluzione delle questioni risultanti dal reato con l'aiuto di un terzo imparziale».

¹¹ La "vittima del reato" è definita dall'art. 42 comma 1 lett. b) d.lgs. n. 150/2022 come «la persona fisica che ha subito direttamente dal reato qualunque danno patrimoniale o non patrimoniale». Rientra poi nella nozione anche «il familiare della persona fisica la cui morte è stata causata dal reato e che ha subito un danno in conseguenza della morte di tale persona».

¹² La "persona indicata come autore dell'offesa", ex art. 42 comma 1 lett. c) d.lgs. n. 150/2022, è quella indicata come tale dalla vittima, anche prima della proposizione della querela, la persona sottoposta alle indagini o l'imputato, la persona sottoposta a misura di sicurezza personale, quella condannata con pronuncia irrevocabile o nei cui confronti stata emessa una sentenza di non luogo a procedere o di non doversi procedere, per difetto della condizione di procedibilità, anche ai sensi dell'articolo 344-*bis* c.p.p. (improcedibilità per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione), o per intervenuta causa estintiva del reato. Per un approfondimento sulle nozioni di vittima e persona indicata come autore dell'offesa v., per tutti, Maggio (27 febbraio 2023), pp. 9–14.

¹³ United Nations Office on Drugs and Crime (2020), pp. 24–27.

¹⁴ Viene in gioco la definizione di "familiare" fornita dall'art. 42 comma 1 lett. d) d.lgs. n. 150/2022: «il coniuge, la parte di un'unione civile ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 20 maggio 2016, n. 76, il convivente di fatto di cui all'articolo 1, comma 36, della stessa legge, la persona che è legata alla vittima o alla persona indicata come autore dell'offesa da

internazionale è definito *conferencing*¹⁵: la mediazione si allarga, nella convinzione che il coinvolgimento di altri soggetti possa agevolare il raggiungimento di un esito riparativo.

Ancora, la mediazione può avere luogo tra la persona indicata come autore dell'offesa e la vittima di un reato diverso da quello per cui si procede (c.d. vittima "surrogata" o, meglio, "aspecifica")¹⁶.

Infine, si aprono le porte a «ogni altro programma dialogico guidato da mediatori, svolto nell'interesse della vittima del reato e della persona indicata come autore dell'offesa». In questo modo, si lascia ai mediatori la possibilità di individuare le modalità che ritengono più opportune per lo svolgimento del programma. In particolare, poiché si fa riferimento a un programma solamente «guidato» dai mediatori, sembrerebbe trattarsi di un'apertura ai c.d. *circles*. Con tale espressione si indicano programmi aperti alla comunità, in cui i partecipanti, mediatori inclusi, si pongono sullo stesso livello e in cui anche nella definizione dell'accordo riparativo si cerca di valorizzare al massimo la partecipazione di tutti su un livello paritario¹⁷.

Ciò che accomuna i programmi di giustizia riparativa di cui all'art. 53 d.lgs. n. 150/2022 è che sembrerebbero richiedere tutti l'instaurazione di un dialogo tra la persona indicata come autore dell'offesa e la vittima (diretta o surrogata). Il nostro sistema, in questo modo, si avvicina alla nozione fornita dalle Nazioni Unite¹⁸ e dalla dottrina

un vincolo affettivo stabile, nonché i parenti in linea retta, i fratelli, le sorelle e le persone fiscalmente a carico della vittima o della persona indicata come autore dell'offesa».

¹⁵ United Nations Office on Drugs and Crime (2020), pp. 27–30.

¹⁶ Sul punto v., in senso particolarmente critico, v. Bouchard (10 ottobre 2022), pp. 16–18. United Nations Office on Drugs and Crime (2020), pp. 37–38 considera i programmi con vittima "aspecifica" tra i «*quasi-restorative justice processes*». Ha già fatto discutere, anche a livello mediatico, un recente invio degli interessati ai centri per la giustizia riparativa per l'avvio di un programma con vittima "aspecifica", in un caso di omicidio in cui mancava il consenso dei familiari della vittima (Corte d'Assise di Busto Arsizio, ordinanza 19 settembre 2023, in Sistema Penale, 19 ottobre 2023). In sede di commento di tale decisione, si è rilevato come la sede più opportuna per l'attuazione di percorsi di riparazione con vittima "aspecifica" sia quella penitenziaria e come sia possibile quantomeno avanzare qualche dubbio circa un invio di questo genere in fase processuale, rispetto a reati molto gravi e contro la volontà dei familiari della vittima. Così Maggio, Parisi (19 ottobre 2023), p. 7.

¹⁷ United Nations Office on Drugs and Crime (2020), pp. 30–36.

¹⁸ Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC), Risoluzione sui principi base sull'uso dei programmi di giustizia riparativa in materia criminale, n. 2000/14, 27 luglio 2000 (d'ora in avanti "Risoluzione delle Nazioni Unite sui principi base sull'uso dei programmi di giustizia riparativa"), paragrafo 2: «*"Restorative process" means any process in which the victim and the offender, and, where appropriate, any other individuals or community members affected by a crime participate together actively in the resolution of matters arising from the crime, generally with the help of a facilitator. Restorative processes may include mediation, conciliation, conferencing and sentencing circles*». D'altronde, anche l'art. 59 della Raccomandazione Rec(2018)8 del Consiglio d'Europa, distingue tra i programmi "tipici" di giustizia riparativa, caratterizzati da un dialogo tra le parti, e gli interventi che non implicano tale dialogo ma che possono essere costruiti e portati avanti secondo modalità che aderiscono ai principi della giustizia riparativa.

maggioritaria¹⁹, che includono tale requisito nel delimitare il concetto di giustizia riparativa.

Dunque, la c.d. riforma Cartabia ha introdotto delle forme di incontro tra persona indicata come autore dell'offesa e vittima, destinate a svolgersi al di fuori di un'aula giudiziaria, senza avvocati²⁰ e di fronte a un soggetto che non è un giudice, che sono ciò nondimeno idonee a produrre, in caso di esito positivo, ricadute di grande momento sull'eventuale, parallelo, procedimento penale. L'esito riparativo, infatti, può condurre al proscioglimento nel procedimento penale, per effetto della remissione, eventualmente tacita, della querela, nel caso di reati procedibili a querela (art. 152 comma 3 n. 2) c.p.). Nei reati procedibili d'ufficio, poi, esso può determinare l'applicazione di una circostanza attenuante (art. 62 n. 6) c.p.) o comunque un trattamento sanzionatorio più mite (art. 58 comma 1 d.lgs. n. 150/2022). Infine, in sede esecutiva, può comportare l'applicazione di benefici penitenziari (art. 15-bis comma 2 ord. pen.)²¹.

2.2 Un “raccordo” tra giustizia riparativa e procedimento penale

Con il modello ci si propone di assicurare l'efficienza del fondamentale “meccanismo di scambio”²² tra i “binari” del procedimento penale e quelli della giustizia riparativa²³, disciplinato dall'art. 129-bis c.p.p. Questa disposizione, nel definire i presupposti

¹⁹ La definizione a cui si fa più spesso riferimento è quella secondo cui la giustizia riparativa è «*a process whereby all of the parties with a stake in a particular offence come together to resolve collectively how to deal with the aftermath of the offence and its implications for the future*» (Marshall (1996), p. 37). Sulla definizione di giustizia riparativa, v. Kenny, Leonard (2014), pp. 48–51 e Mattevi (24 novembre 2023), pp. 7–10.

²⁰ Per la precisione, gli avvocati sono ammessi solo negli incontri preliminari con i mediatori, volti a decidere se prestare il consenso o meno a prendere parte al programma (art. 48 comma 6 d.lgs. n. 150/2022), e in quelli finalizzati a determinare i termini dell'eventuale accordo alla base di un esito riparativo materiale (art. 56 comma 5 d.lgs. n. 150/2022). L'esito riparativo è «qualunque accordo, risultante dal programma di giustizia riparativa, volto alla riparazione dell'offesa e idoneo a rappresentare l'avvenuto riconoscimento reciproco e la possibilità di ricostruire la relazione tra i partecipanti (art. 42 comma 1 lett. e)). Esso può essere simbolico o materiale. Ex art. 56 comma 2 d.lgs. n. 150/2022 «l'esito simbolico può comprendere dichiarazioni o scuse formali, impegni comportamentali anche pubblici o rivolti alla comunità, accordi relativi alla frequentazione di persone o luoghi». L'esito materiale, invece, ai sensi dell'art. 56 comma 3 d.lgs. n. 150/2022, «può comprendere il risarcimento del danno, le restituzioni, l'adoperarsi per elidere o attenuare le conseguenze dannose o pericolose del reato o evitare che lo stesso sia portato a conseguenze ulteriori».

²¹ Si sono elencati i principali effetti dell'esito riparativo sul procedimento penale, ma la lista non è esaustiva. Per una ricognizione più approfondita, v. Cingari (24 novembre 2023), pp. 19–20 e Galli (2023), pp. 291–305.

²² Propone l'efficace immagine dei “meccanismi di scambio” tra i binari Galli (2023), p. 273.

²³ La metafora dei binari per descrivere il rapporto tra giustizia riparativa e giustizia penale si può ritrovare già nella Relazione illustrativa allo Schema di decreto legislativo recante attuazione della legge 27 settembre 2021 n. 134 recante delega al governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari, in Sistema Penale, 10 agosto 2022, p. 383. V. poi, in

al ricorrere dei quali l'autorità giudiziaria può inviare gli interessati ai centri per la giustizia riparativa, rappresenta il principale momento di raccordo tra i citati binari, che sono sì paralleli, ma anche comunicanti, proprio perché, pur essendo governati da regole diverse e sviluppandosi autonomamente, trovano degli importanti momenti di scambio e, appunto, raccordo²⁴.

Non ci si vuole concentrare, quindi, sull'esame della differenza tra il tracciato processuale e quello riparativo, della distanza tra i due binari e tra le loro destinazioni finali²⁵. Non si intende nemmeno approfondire lo scambio conclusivo, quello cioè che consente, con la relazione del mediatore a fungere da elemento di raccordo, di tornare sul binario del procedimento penale. Tale ultimo scambio rappresenta la mera ricaduta di quanto avvenuto alla fine della corsa sul binario riparativo. Il giudice²⁶, infatti, è chiamato a valutare il programma di giustizia riparativa e l'eventuale esito riparativo ai fini penali, ma non esercita alcun sindacato sull'attività del mediatore, su quanto avvenuto in sede di giustizia riparativa e sugli accordi presi all'esito della mediazione²⁷. La stessa cognizione del giudice è limitata a quanto riportato nella relazione del mediatore, salvo che gli interessati abbiano rinunciato alla riservatezza del programma²⁸.

Si intende invece indagare, in una prospettiva pratica, che mira ad anticipare i problemi che potranno porsi nella sua attivazione, il "deviatoio"²⁹ che consente di passare dal binario del procedimento penale a quello della giustizia riparativa. Tale meccanismo è fondamentale³⁰: basti considerare che, sebbene la giustizia riparativa possa prendere avvio anche dopo la conclusione del procedimento penale con un provvedimento

dottrina, Bartoli (29 novembre 2022), p. 11; Bonini (6 settembre 2022); Bonini (2022), p. 118; Galli (2023).

²⁴ In questo senso, Galli (2023), p. 273, per la quale i binari sono «differenti» ma non anche «indipendenti». V. anche Bartoli (29 novembre 2022), p. 11 e, prima della c.d. riforma Cartabia, Ciavola (2010), p. 55. Bortolato (10 ottobre 2022), pp. 2–3, parla di percorsi paralleli e ne descrive la relazione in termini di complementarietà.

²⁵ È sterminata la letteratura, anche internazionale, sul punto. Tra i tanti, v. Ashworth (1993); Bartoli (29 novembre 2022); Donini (29 ottobre 2020); Lacey, Pickard (2015); Shapland, Atkinson, Atkinson, College, Dignan, Howes, Johnstone, Robinson, Sorsby (2006). V. anche il raffronto tra giustizia riparativa e tradizionale natura - a parere dell'Autore - vendicatoria della giustizia penale, svolto da Bartoli (22 marzo 2023), pp. 17–22.

²⁶ L'attività di valutazione dei risultati del programma di giustizia riparativa dovrebbe ritenersi di competenza esclusiva del giudice (non anche del pubblico ministero), come sostenuto dall'Ufficio del Massimario (2023), p. 335. Così anche Muzzica (2023), p. 49.

²⁷ Così, tra i tanti, Bartoli (28 luglio 2023), p. 17. V. anche Palazzo (24 novembre 2023), p. 12.

²⁸ Sull'importanza dell'impermeabilità del procedimento penale rispetto a quanto accaduto negli incontri effettuati in sede di giustizia riparativa e sui profili problematici concernenti la relazione del mediatore, v. Bouchard (10 ottobre 2022), p. 21; Gialuz (2 novembre 2022), pp. 19–20; Guidi (16 novembre 2022), pp. 9–14; Maggio (27 febbraio 2023), pp. 28–29; Parlato (2023), pp. 282–285; Ruggiero (2023), pp. 265–269. Sul contenuto della relazione, v. anche Muzzica (2023), pp. 50–51.

²⁹ Galli (2023), p. 311.

³⁰ Maggio (27 febbraio 2023), p. 18, lo definisce il «più significativo dei flussi che origina le intersezioni – senza sovrapposizioni o totali coincidenze – fra l'insieme penale e l'insieme riparativo».

passato in giudicato o prima che esso abbia inizio per i reati perseguibili a querela, quando questa non sia stata ancora proposta, se tuttavia il procedimento penale è in corso, non si può prescindere dall'autorizzazione dell'autorità giudiziaria per iniziare un programma di giustizia riparativa³¹, anche d'ufficio. Si badi bene però: l'invio d'ufficio non significa necessariamente avvio del programma di giustizia riparativa, poiché è pur sempre necessario che i mediatori valutino la fattibilità del programma e, soprattutto, raccolgano il consenso degli interessati³².

L'art. 129-*bis* c.p.p., che regola lo scambio, è norma rivolta all'autorità giudiziaria, destinata a operare esclusivamente nell'ambito del procedimento penale. Essa però costringe l'autorità giudiziaria a ragionare anche secondo le regole che governano la giustizia riparativa, poiché i parametri ivi enunciati (l'utilità rispetto alla risoluzione delle questioni derivanti dal fatto per cui si procede e la sussistenza di un pericolo concreto per gli interessati e per l'accertamento dei fatti) impongono una loro valutazione³³.

Emerge quindi la funzione del modello quale strumento di raccordo tra le due diverse realtà, che cerca di specificare il significato dei criteri enunciati nel codice di procedura penale, guardando alla disciplina organica della giustizia riparativa contenuta nel d.lgs. n. 150/2022. Tramite il modello, si mira, insomma, a fornire una guida all'autorità giudiziaria nella valutazione di tali criteri.

Così, il modello si connette anche al principio del *favor* per la giustizia riparativa espresso dall'art. 43 comma 4 d.lgs. n. 150/2022³⁴. La sua osservanza, infatti, dipende dalla concreta capacità dell'autorità giudiziaria di comprendere quando è opportuno inviare gli interessati ai centri per la giustizia riparativa. E sul punto occorre tenere a mente che la richiesta legislativa di favorire l'accesso ai programmi di giustizia riparativa non può e non deve tradursi in invii automatici.

Il buon governo dei parametri di cui all'art. 129-*bis* c.p.p., che tutelano esigenze fondamentali tanto per il procedimento penale quanto per la giustizia riparativa, è cruciale al fine di evitare di appesantire, piuttosto che alleggerire, il sistema. Ciò potrebbe

³¹ Gialuz (2 novembre 2022), p. 15. Nello stesso senso, v. Maggio (27 febbraio 2023), p. 18.

³² Lo sottolinea, tra i tanti, Presutti (27 giugno 2023), p. 9. Ancora prima, l'autorità giudiziaria deve sentire l'imputato e, se lo ritiene necessario, la vittima e qualora non fossero disponibili ad intraprendere il percorso di giustizia riparativa, dovrebbe astenersi dall'emettere il provvedimento. Così Ruggiero (2023), p. 259.

³³ Galli (2023), p. 280, parla di «uno *spazio normativo* nuovo, in cui i principi e le regole della giustizia riparativa entrano in dialogo con quelli del diritto e del processo penale». Nello stesso senso, Maggio (27 febbraio 2023), pp. 7–14, rileva come la medesima «grammatica riparativa» finisca inevitabilmente per incidere su quella del diritto penale.

³⁴ Così Galli (2023), pp. 311–312: «vediamo bene quanto il ruolo di raccordo dell'autorità giudiziaria penale (e in particolare del giudice) sia centrale: senza il suo intervento, il “deviatoio” verso il binario della giustizia riparativa non si apre, né il viaggio riparativo può essere valorizzato ad alcun fine». L'Autrice rimarca altresì l'importanza che, in caso di dubbio, l'autorità giudiziaria decida nel senso dell'invio al Centro di giustizia riparativa di riferimento, stante, appunto, la previsione di cui all'art. 43 comma 4 d.lgs. n. 150/2022, secondo cui l'accesso ai programmi di giustizia riparativa «è sempre favorito». Tale disposizione - richiamata, per la fase esecutiva, dall'art. 13 comma 3-*bis* ord. pen. - è infatti considerata, condivisibilmente, «una norma di principio che aiuta a risolvere i casi dubbi determinati dalla presenza di una lacuna normativa» (*op. cit.*, p. 289).

accadere, infatti, nel caso in cui si mandasse in mediazione una grande quantità di casi destinati a non concludersi con un esito riparativo.

L'esperienza pregressa non è incoraggiante. Il 2° Rapporto nazionale sulla Giustizia riparativa in area penale ha rilevato, tramite l'osservazione delle statistiche inerenti alle (poche) esperienze di mediazione per gli adulti in Italia, che quasi il 40% dei casi inviati ai centri dall'autorità giudiziaria non prendono poi neppure avvio perché non superano il vaglio sulla fattibilità svolto dai mediatori³⁵. Ma la distanza rispetto al passato è notevole: adesso c'è una cornice normativa sia per la giustizia riparativa sia per il raccordo tra giustizia riparativa e penale. Pertanto, l'autorità giudiziaria può muoversi su un terreno che le è più familiare, quello dell'applicazione di disposizioni positive, pure se le impongono di confrontarsi con la nuova realtà normativa della giustizia riparativa. Ci sono, insomma, le condizioni per migliorare la statistica riportata. Il modello si propone di farlo attraverso la creazione di una griglia di indici di mediabilità, ricavati a partire dai presupposti, indicati in termini generali dal nuovo art. 129-*bis* c.p.p., sulla base dei quali l'autorità giudiziaria deve decidere circa l'invio degli interessati ai centri di giustizia riparativa

3 Gli indici di mediabilità: definizione e premessa metodologica

Gli indici di mediabilità sono circostanze di fatto o di diritto indicatrici di una maggiore (indici di mediabilità positivi) o minore (indici di mediabilità negativi) probabilità di esito riparativo quale risultato di un eventuale programma di giustizia riparativa, senza compromettere i diritti degli interessati o l'accertamento dei fatti.

Si è già segnalato come non si sia potuto fare affidamento, nella loro individuazione, su dati empirici pregressi. Gli indici di mediabilità penale sono quindi, necessariamente, presuntivi. Sono delle vere e proprie ipotesi, che potranno e dovranno essere verificate nella prassi. Ed infatti, il modello si pone non solo come un valido supporto per l'autorità giudiziaria nell'applicazione del nuovo art. 129-*bis* c.p.p., bensì anche come base per uno studio empirico, di rilevazione statistica del rapporto tra la sussistenza degli indici stessi e gli esiti riparativi raggiunti. Ciò avrà una valenza ricognitiva, utile al fine di valutare il successo della riforma in generale e del modello in particolare, ma soprattutto potrà farsene tesoro per affinare il modello, che è flessibile e resta aperto a modifiche³⁶.

D'altronde, le fonti internazionali rimarcano l'importanza della raccolta di informazioni sia quantitative sia qualitative con riguardo alla giustizia riparativa³⁷. Non a caso, come si vedrà nella descrizione dei singoli indici di mediabilità, si sono potuti trarre preziosi spunti proprio dalle fonti internazionali.

³⁵ Mastropasqua, Bungalassi, Buccellato, Corleto, Mazzuca (2022), p. 166. Il dato, riportato anche da Bouchard (10 ottobre 2022), p. 2, si riferisce al 2019 e comprende 320 mediazioni penali in totale.

³⁶ Vale la pena di ricordare che è prevista una prima sperimentazione del modello presso il Tribunale di Viterbo.

³⁷ Art. 39 Raccomandazione Rec(2018)8 del Consiglio d'Europa; *considerando* 64 direttiva 2012/29/UE; United Nations Office on Drugs and Crime (2020), pp. 104–105.

Non solo: l'*Handbook on Restorative Justice Programmes* delle Nazioni Unite sottolinea la necessità di individuare criteri adeguati per inviare i soggetti del procedimento penale a un programma di giustizia riparativa («*appropriate referrals to a programme*»)³⁸ e inserisce la mancanza di controlli sui criteri di invio tra i principali elementi da considerare, in negativo, nella valutazione circa la complessiva effettività di un sistema di giustizia riparativa³⁹. Si evidenzia altresì come tali criteri debbano essere comparabili⁴⁰, e quindi uniformi e di agevole rilevazione.

Il cuore delle mansioni dell'addetto al *Team Restorative* attiene all'esame circa la sussistenza o meno degli indici di mediabilità e alla susseguente valutazione qualitativa degli stessi. È questo, infatti, il compito direttamente connesso alle funzioni del modello sinora descritte.

A tal fine, sono però necessarie alcune attività preliminari, utili all'addetto al *Team Restorative* stesso oltre che all'autorità giudiziaria, su cui è opportuno soffermarsi prima di passare alla descrizione dettagliata di ciascun indice di mediabilità ed alla esposizione del sistema pensato per la loro rilevazione quantitativa e qualitativa. Tali attività preliminari costituiscono, per così dire, una riorganizzazione del fascicolo del procedimento e dei fatti da esso emergenti, nell'ottica della giustizia riparativa e del successivo lavoro di rilevazione qualitativa e quantitativa degli indici di mediabilità.

4 4. Le attività preliminari

4.1 La radiografia dei soggetti

La prima attività preliminare alla rilevazione e valutazione degli indici di mediabilità si connette direttamente alle finalità della giustizia riparativa che, ex art. 43 comma 2 d.lgs. n. 150/2022, consistono nel «riconoscimento della vittima del reato», nella «responsabilizzazione della persona indicata come autore dell'offesa» e nella «ricostituzione dei legami con la comunità». Da tali indicazioni si possono trarre i tre fulcri della giustizia riparativa: vittima del reato, persona indicata come autore dell'offesa e comunità. Sono i soggetti, in altri termini, ad essere al centro della scena. Sicché, la prima attività che il modello assegna all'addetto al *Team Restorative* consiste in una ricognizione approfondita di tutti coloro che potrebbero partecipare al programma di giustizia riparativa: una «radiografia dei soggetti».

Con riguardo ai soggetti, si tocca con mano la necessità per gli operatori del processo penale di confrontarsi con logiche nuove e diverse rispetto a quelle tradizionali, espresse da una grammatica nuova⁴¹, che è quella segnata dalle «mutazioni nomenclatorie»⁴², con le relative definizioni, determinate dal d.lgs. n. 150/2022. Proprio da tali mutazioni emerge in maniera nitida l'ampliamento dello spettro di ciò che è rilevante per la giustizia riparativa rispetto a quanto accade nel procedimento penale.

³⁸ United Nations Office on Drugs and Crime (2020), pp. 49–55.

³⁹ United Nations Office on Drugs and Crime (2020), p. 105.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ Maggio (27 febbraio 2023), p. 7.

⁴² Maggio (27 febbraio 2023), p. 9.

Come è stato correttamente osservato, nella giustizia riparativa «dai fatti nei quali si sono concretate le offese l'accento si sposta sulle persone che vivono il conflitto causato da quei fatti»⁴³. Di talché, il modello richiede una radiografia completa dei soggetti in qualche modo legati al fatto di reato, da compiere con le “lenti”⁴⁴ della giustizia riparativa, più che con quelle del processo penale.

L'addetto al *Team Restorative* esegue, dunque, una “mappatura” dei soggetti che possono partecipare ai programmi di giustizia riparativa.

Come noto, ex art. 45 d.lgs. n. 150/2022, partecipano ai programmi di giustizia riparativa la “vittima del reato” e la “persona indicata come autore dell'offesa”⁴⁵. Rispetto a tali soggetti, occorre verificare se essi siano coincidenti con i loro “equivalenti” processuali, ossia, rispettivamente, la persona offesa e la persona sottoposta alle indagini (o l'imputato).

Per quel che riguarda la persona indicata come autore dell'offesa, tale coincidenza è un requisito indispensabile affinché l'art. 129-*bis* c.p.p. possa essere azionato. Il requisito è però sempre sussistente, visto che l'imputato e la persona sottoposta alle indagini rientrano *per tabulas* nella nozione di “persona indicata come autore dell'offesa” (art. 42 comma 1 lett. c) n. 2 e 3 d.lgs. n. 150/2022).

Per quanto la persona offesa possa non essere anche “vittima del reato”⁴⁶, l'art. 42 comma 2 d.lgs. n. 150/2022 espressamente estende le facoltà riconosciute alla vittima del reato al «soggetto giuridico offeso dal reato». Qualche problema potrebbe però sorgere rispetto ai reati in cui manchi o non sia stata individuata una vittima del reato. Infatti, qualora la mediazione penale si svolga tra la persona indicata come autore dell'offesa e la vittima “aspecifica”⁴⁷, l'individuazione della vittima, sempre necessaria perché la giustizia riparativa prenda avvio, potrebbe non essere agevole⁴⁸. L'addetto al *Team Restorative* può vagliare la possibilità di individuare vittime “aspecifiche” che possano fare le veci di una vittima, per così dire, diretta. Benché l'art. 53 comma 1 lett. a) d.lgs. n. 150/2022 sembri aprire alla possibilità di coinvolgere la vittima di

⁴³ Così Orlandi (2023), p. 91. Ancora, efficacemente, l'Autore afferma che «la giustizia penale tradizionale limita lo sguardo al gesto criminoso, tagliando fuori o lasciando cadere (come estraneo all'oggetto da accertare) i mille fili che legano il gesto offensivo alla personalità dell'autore: ed è proprio quel groviglio di fili a porsi come il “fatto” della procedura riparativa» (*ibidem*).

⁴⁴ La metafora, proprio con riguardo al rapporto tra processo penale e giustizia riparativa, è di Zehr (1990).

⁴⁵ Le definizioni di “vittima del reato” e di “persona indicata come autore dell'offesa” sono fornite dall'art. 42 comma 1 lett. b) e c) d.lgs. n. 150/2022, come riportato *retro*, § 2.1, a cui si rinvia.

⁴⁶ La “vittima del reato” viene individuata attraverso un richiamo al danno patrimoniale o non patrimoniale subito, avvicinandosi perciò al c.d. danneggiato dal reato (così anche Parlato (2023), p. 276); mentre la persona offesa, com'è noto, è il soggetto titolare del bene giuridico protetto dalla norma incriminatrice.

⁴⁷ Art. 53 comma 1 lett. a) d.lgs. n. 150/2022. V. *retro*, § 2.1.

⁴⁸ Per un ulteriore approfondimento dei problemi posti dalla mediazione con vittima “aspecifica”, v. Ruggiero (2023), p. 255, che rileva come in questi casi, chiaramente, anche qualora si dovesse addivenire a un esito riparativo con riguardo a un reato procedibile a querela, non potrebbe prodursi l'effetto della remissione della querela.

qualsivoglia reato, si dovrà verosimilmente guardare, almeno in prima battuta, a vittime di reati della stessa specie di quello per cui si procede. Ancora, si potrebbe concentrare l'attenzione su chi sia stato vittima di un reato commesso da ignoti o da persone che si siano rifiutate di accedere ai programmi di giustizia riparativa.

Si possono, poi, evidenziare ulteriori discrasie tra le qualifiche rilevanti per la giustizia riparativa e quelle del procedimento penale. Ai fini della prima, ad esempio, è persona indicata come autore dell'offesa l'imputato proscioltto con sentenza di non luogo a procedere o non doversi procedere per difetto di una condizione di procedibilità o per intervenuta causa estintiva del reato, ed è vittima del reato anche il familiare della persona fisica la cui morte è stata causata dal reato e che ha subito un danno in conseguenza della morte di tale persona. Ancora, come già rilevato in giurisprudenza nel differenziare tra la parte civile e la persona offesa, il danneggiato portatore di interessi connessi alle conseguenze privatistiche dell'illecito penale - qualificabile come vittima del reato -, potrebbe non coincidere con la persona offesa⁴⁹. Anche l'esistenza di tali soggetti, solo eventuali nel procedimento penale, deve essere segnalata nella radiografia dei soggetti.

È importante verificare la presenza di simili differenze tra binario riparativo e penale non solo per valutare al meglio la possibilità di inviare gli interessati al Centro per la giustizia riparativa di riferimento (è evidente l'utilità di un quadro completo dei soggetti che parteciperanno, ad esempio, alla mediazione penale, tanto più se qualificati in quella sede come vittime o autori del reato), ma anche ai fini dell'individuazione dei destinatari dei numerosi avvisi circa la possibilità di accedere alla giustizia riparativa disseminati nel corso del procedimento penale⁵⁰. Infatti, il codice di procedura penale espressamente prevede che gli avvisi dovuti alla persona offesa vengano notificati altresì alla vittima del reato (art. 90-*bis*.1 c.p.p.).

Manca una norma del genere per tutti gli avvisi riferiti all'imputato o alla persona sottoposta alle indagini, ma si può ritenere che questi vadano notificati in ogni caso alla persona indicata come autore dell'offesa, alla luce del disposto dell'art. 47 comma 1 d.lgs. n. 150/2022, che, nel sancire il diritto all'informazione in ogni stato e grado del procedimento circa la facoltà di accedere ai programmi di giustizia riparativa, fa riferimento alla persona indicata come autore dell'offesa. Non solo: il comma 4 del medesimo art. 47 d.lgs. n. 150/2022 prevede di fornire l'informazione altresì ai difensori della vittima e della persona indicata come autore dell'offesa. Non avrebbe senso prevedere la notifica per il suo difensore e non per la persona indicata come autore dell'offesa. Nella sua ricognizione sui soggetti, l'addetto al *Team Restorative*, dovrà poi prendere in considerazione anche l'esistenza degli altri destinatari eventuali degli avvisi,

⁴⁹ V., a titolo esemplificativo, Cass., sez. III, 12 settembre 2019, n. 43131, in *Diritto e Giustizia* (22 ottobre 2019), che ha statuito che il soggetto privato che assume di avere subito un pregiudizio dalla edificazione abusiva non è persona offesa dal reato, ma solo danneggiata, in quanto in tal caso persona offesa è esclusivamente la pubblica amministrazione che sia titolare degli interessi attinenti alla tutela del territorio protetti dalla norma incriminatrice.

⁵⁰ Il modello contiene una puntuale ricognizione di tutti gli avvisi circa la facoltà di accedere alla giustizia riparativa ora contenuti nel codice di procedura penale. Sul punto, comunque, oltre a Ufficio del Massimario (2023), pp. 315–318, v. Gialuz (2 novembre 2022), pp. 14–15, Parlato (2023), pp. 286–288 e Ruggiero (2023), pp. 257–258.

ossia l'esercente la responsabilità genitoriale, il tutore, l'amministratore di sostegno e il curatore speciale nei casi di cui all'art. 121 c.p.

Il terzo fulcro della giustizia riparativa - lo si è anticipato - è la comunità. L'apertura alla comunità trova senz'altro la sua collocazione più propria nel corso dello svolgimento dei programmi di giustizia riparativa, la cui flessibilità consente libere interloquazioni con soggetti del tutto estranei al procedimento penale. Tuttavia, anche l'autorità giudiziaria, con l'ausilio dell'addetto al *Team Restorative*, può prendere in considerazione - se vi siano indicatori in questo senso nel fascicolo - quantomeno l'esistenza di soggetti che potrebbero facilitare lo svolgimento dei programmi, pur senza verificarne la disponibilità in concreto. Peraltro in questo modo si potrebbe valorizzare in una sede adeguata (quella della giustizia riparativa), per esempio la presenza di quegli enti e quelle associazioni senza scopo di lucro, che abbiano finalità di tutela degli interessi lesi dal reato⁵¹ (e che per questo possono esercitare, ex art. 91 c.p.p. i diritti e le facoltà attribuiti alla persona offesa dal reato), che non di rado sono ammessi alla costituzione di parte civile pur in difetto di una legittimazione all'azione o di un danno.

L'elenco dei soggetti che fanno parte della comunità e che possono partecipare ai programmi di giustizia riparativa contenuto nell'art. 45 comma 1 lett. c) d.lgs. n. 150/2022 («familiari della vittima del reato e della persona indicata come autore dell'offesa, persone di supporto segnalate dalla vittima del reato e dalla persona indicata come autore dell'offesa, enti ed associazioni rappresentativi di interessi lesi dal reato, rappresentanti o delegati di Stato, Regioni, enti locali o di altri enti pubblici, autorità di pubblica sicurezza, servizi sociali») non è esaustivo⁵². L'art. 45 comma 1 lett. d) d.lgs. n. 150/2022 lascia infatti la porta aperta ad una pluralità di soggetti, estendendo la facoltà di partecipare ai programmi a «chiunque vi abbia interesse».

Sicché, lo sguardo dell'addetto al *Team Restorative*, oltre che concentrarsi, ad esempio, sugli enti che possano essere coinvolti, può allargarsi altresì a tutti coloro che risultino a vario titolo implicati nel fatto di reato, come eventuali danneggiati, persone legate da rapporti contrattuali o societari con la vittima o la persona indicata come autore dell'offesa.

In conclusione, il risultato della mappatura è una scheda di tutti i soggetti menzionati nel fascicolo e di tutti gli altri che potrebbero risultare interessati a partecipare a un programma di giustizia riparativa.

Soprattutto, però, alla mappatura schematica dei soggetti, segue un esame “qualitativo”. In particolare, occorre procedere a una verifica in ordine agli eventuali precedenti penali dell'autore e della vittima; alla loro capacità processuale e al loro comportamento nel corso del procedimento; all'esistenza di altri procedimenti, anche civili, tra i soggetti coinvolti nella vicenda oggetto di accertamento, in corso o già definiti; a eventuali contatti pregressi o in corso con associazioni, enti o servizi sociali; ai rapporti personali o professionali tra i soggetti.

Ove possibile, si dovrebbe inoltre tentare di ricostruire, seppure sommariamente, il contesto familiare della persona indicata come autore dell'offesa e della vittima. Come visto, i familiari della vittima e della persona indicata come autore dell'offesa sono

⁵¹ Così anche Parlato (2023), p. 279.

⁵² Orlandi (2023), p. 89.

menzionati tra i soggetti appartenenti alla comunità che possono prendere parte ai programmi di giustizia riparativa. L'art. 42 comma 1 lett. d) d.lgs. n. 150/2022 include tra i familiari «la persona legata al soggetto da un vincolo affettivo stabile»⁵³. Pertanto, anche in questo caso, come visto per i partecipanti alla giustizia riparativa in generale, il raggio dell'indagine è molto ampio.

Ancora, ove emerga che il fatto è stato commesso in un contesto criminale che coinvolge più persone, il modello prevede che si cerchi di ricostruire tale ambiente, sempre con un'attenzione particolare ai soggetti che, in ipotesi, ne facciano parte.

4.2 La radiografia del procedimento

La seconda attività preliminare risulta fondamentale nell'ottica del procedimento penale in corso. Ciò è coerente con la funzione di raccordo del modello tra i binari riparativo e penale, tale per cui è importante inquadrare le caratteristiche del procedimento penale rilevanti in rapporto alla giustizia riparativa, per avere ben presente l'atteggiarsi delle possibili interazioni tra i due percorsi. L'attività consiste quindi in una “radiografia del procedimento”.

L'accesso alla giustizia riparativa è possibile, nel corso del procedimento, in ogni stato e grado del medesimo. L'addetto al *Team Restorative* stende, là dove sia presentata una richiesta di accedere ai programmi di giustizia riparativa o l'autorità giudiziaria intenda vagliare tale possibilità, una scheda sintetica circa lo stato di avanzamento del procedimento e la raggiunta ricostruzione del fatto.

Soprattutto, l'addetto al *Team Restorative* deve rilevare se il procedimento abbia ad oggetto un reato procedibile a querela ovvero d'ufficio. In questo secondo caso, attraverso un'approfondita analisi delle risultanze processuali e investigative, l'addetto potrebbe altresì verificare l'eventuale sussistenza di elementi indicativi di una possibile riqualificazione giuridica del fatto. In particolare, potrebbe essere importante valutare se non vi siano margini per far rientrare il fatto in una fattispecie criminosa per cui è prevista la procedibilità a querela.

Nel caso di reato procedibile a querela, o anche nell'ipotesi appena menzionata in cui si dovesse ritenere possibile la riqualificazione giuridica del fatto, l'attività dell'addetto al *Team Restorative* può proseguire in un'indagine utile al giudice per decidere in ordine all'opportunità di sospendere il procedimento penale per un tempo massimo di 180 giorni, espressamente riconosciuta dall'art. 129-bis comma 4 c.p.p. per i soli reati procedibili a querela. Di talché, occorre verificare la sussistenza degli altri presupposti per la citata sospensione rappresentati dall'emissione dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari, dalla presenza di una richiesta della persona sottoposta alle indagini o dell'imputato in tal senso e di un programma di giustizia riparativo già avviato⁵⁴. In quest'ultimo caso, si devono allegare alla scheda le eventuali comunicazioni del

⁵³ La definizione di “familiare” è fornita dall'art. 42 comma 1 lett. d) d.lgs. n. 150/2022, riportato *retro*, § 2.1, a cui si rinvia.

⁵⁴ Si aderisce all'interpretazione fornita dall'Ufficio del Massimario (2023), p. 323, secondo cui la sospensione del procedimento penale è possibile solo là dove i soggetti abbiano già un programma di giustizia riparativa da svolgere.

mediatore sullo stato di avanzamento del programma.

Qualora il procedimento riguardi un reato procedibile d'ufficio, l'attività dell'addetto al *Team Restorative* si dovrà concentrare, oltre che sulla citata possibilità di una riqualificazione giuridica, sulla verifica dei presupposti per l'applicazione della causa di non punibilità della particolare tenuità del fatto e per la sospensione del procedimento con messa alla prova, che chiaramente potrà essere autorizzata a richiesta dell'imputato. Come si vedrà nell'ultimo paragrafo, si tratta delle uniche possibilità di recupero di un effetto deflativo della giustizia riparativa rispetto ai reati procedibili d'ufficio.

5 La rilevazione quantitativa e qualitativa degli indici di mediabilità

5.1 L'individuazione degli indici di mediabilità

L'attività di rilevazione e valutazione qualitativa degli indici di mediabilità è finalizzata a fornire all'autorità giudiziaria un conclusivo "Indice di Mediabilità", espresso in forma numerica, di cui può tenere conto quale elemento per valutare l'opportunità di inviare gli interessati al Centro per la giustizia riparativa di riferimento *ex art. 129-bis c.p.p.* Chiaramente, oltre a tale indice numerico finale, l'autorità giudiziaria avrà a disposizione un'approfondita scheda esplicativa di ogni passaggio seguito per la sua formulazione, corredata anche da sezioni descrittive di carattere discorsivo.

Gli indici di mediabilità (*melius*, le ipotesi di indici di mediabilità) si sono formulati a partire dai presupposti di cui all'*art. 129-bis c.p.p.*

Tale norma, come già accennato, prevede che l'autorità giudiziaria possa inviare gli interessati al Centro per la giustizia riparativa di riferimento qualora reputi che lo svolgimento di un programma di giustizia riparativa possa essere «utile alla risoluzione delle questioni derivanti dal fatto per cui si procede e non comporti un pericolo concreto per gli interessati e per l'accertamento dei fatti».

Dal presupposto della utilità rispetto alla risoluzione delle questioni derivanti dal fatto per cui si procede, si sono tratti nove indici di mediabilità positivi direttamente collegati a una prognosi sul possibile esito riparativo di un programma di giustizia riparativa⁵⁵.

⁵⁵ In questo senso, Cass., sez. VI, 9 maggio 2023, n. 25367, in Cassazione penale (2023 10), p. 3291. In dottrina, v. Bouchard (10 ottobre 2022), p. 8; Costantini (24 novembre 2023), p. 6; Galli (2023), p. 287. *Contra*: Passione (24 novembre 2023), p. 5, secondo il quale la prognosi circa l'idoneità del percorso riparativo a concludersi positivamente sarebbe di esclusiva competenza dei mediatori. Ancora, Muzzica (2023), p. 47, ritiene che tale presupposto difficilmente possa produrre ricadute concrete, a differenza di quelli negativi. Secondo Guidi (16 novembre 2022), p. 8, poi, tutti i presupposti enunciati nell'*art. 129-bis c.p.p.* sono «assai vaghi e di notevole genericità». Come detto, con il presente contributo si intende cercare di riempire di contenuti concreti tali presupposti. È stato sottolineato come il parametro della utilità implichi che l'autorità giudiziaria non debba disporre l'invio ai centri per la giustizia riparativa nel caso in cui la persona sottoposta alle indagini debba essere prosciolta *ex art. 129 c.p.p.* Così Galli (2023), p. 287; Ruggiero (2023), pp. 259–260. Si è espressa nello stesso

(i) Il primo indice non poteva che essere individuato nella perseguibilità a querela del reato oggetto del procedimento penale, che sicuramente è circostanza significativamente idonea ad invogliare la persona indicata come autore dell'offesa a perseguire la strada della giustizia riparativa, stante l'esito proscioglitorio che consegue all'eventuale esito riparativo.

Si sono poi ricavati i seguenti ulteriori otto indici di mediabilità positivi:

(ii) la sussistenza di circostanze attenuanti. In molti casi, la presenza di circostanze attenuanti può indicare una maggiore propensione dell'imputato ad aprirsi al dialogo e al confronto, così come della vittima a comprendere le ragioni del fatto di reato. Si pensi solo, a titolo esemplificativo, all'azione determinata da motivi di particolare valore morale o sociale (art. 62 n. 1 c.p.). L'addetto al *Team Restorative* deve, pertanto, guardare al fatto in concreto e verificare se potranno essere riconosciute delle circostanze attenuanti;

(iii) la presenza di un quadro investigativo o probatorio chiaro⁵⁶. Essa potrebbe agevolare un reciproco riconoscimento dell'accaduto⁵⁷, nonché l'accesso al programma già

senso Ciavola, A.: Estinzione per condotte riparatorie, nel convegno "Accertamento penale e giustizia riparativa", organizzato dall'Associazione tra gli Studiosi del Processo Penale "G.D. Pisapia", presso l'Università degli Studi di Napoli Parthenope (30 giugno 2023). *Contra*: Bonini (24 novembre 2023), pp. 28–29.

⁵⁶ Quello della «*sufficient evidence*» è uno dei principali criteri da considerare per l'avvio della giustizia riparativa anche per la Risoluzione delle Nazioni Unite sui principi base sull'uso dei programmi di giustizia riparativa (paragrafo 7). Così anche, con riguardo all'accesso ai programmi di giustizia riparativa nella fase delle indagini preliminari, Muzzica (2023), p. 49.

⁵⁷ Si tratta di un tema particolarmente sensibile. Secondo alcuni, infatti, il riconoscimento dell'addebito confliggerebbe con il principio della presunzione d'innocenza di cui all'art. 27 comma 2 cost. (v., per tutti, Mazza (2022), p. 504). Per questa ragione il legislatore italiano ha scelto di non replicare, nel nuovo articolato normativo, quanto previsto dall'art. 12 comma 1 lett. c) direttiva 2012/29/UE, che pone quale condizione per l'avvio che «l'autore del reato abbia riconosciuto i fatti essenziali del caso». Tale scelta è stata commentata positivamente in dottrina. In questo senso, per esempio, v. Cingari (24 novembre 2023), p. 13. Peraltro, anche l'art. 30 Raccomandazione Rec(2018)8 del Consiglio d'Europa afferma che «punto di partenza per un percorso di giustizia riparativa dovrebbe essere generalmente il riconoscimento a opera delle parti dei fatti principali della vicenda». Ancora, la Risoluzione delle Nazioni Unite sui principi base sull'uso dei programmi di giustizia riparativa, al paragrafo 8, prevede che «*the victim and the offender should normally agree on the basic facts of a case as the basis for their participation in a restorative process*» (per un approfondimento delle disposizioni sovranazionali, v. Mattevi (24 novembre 2023), pp. 13–14). In effetti, sul versante della giustizia riparativa, è quantomeno probabile che la vittima non sia disposta a confrontarsi con una persona che indica come autore dell'offesa, la quale neghi di esserlo. Ciò nondimeno, per quanto si possa assicurare l'impermeabilità tra giustizia riparativa e processo penale (soprattutto, l'art. 58 comma 2 d.lgs. n. 150/2022 prevede che «la mancata effettuazione del programma, l'interruzione dello stesso o il mancato raggiungimento di un esito riparativo non producono effetti sfavorevoli nei confronti della persona indicata come autore dell'offesa»), le preoccupazioni espresse dalla dottrina processualpenalistica rispetto alle frizioni della giustizia riparativa con la presunzione di innocenza paiono condivisibili.

nelle prime fasi del procedimento penale⁵⁸;

(iv) la presenza di una persona indicata come autore dell'offesa e di una vittima ben individuate e coincidenti con le posizioni processuali. Tale circostanza determina la piena operatività di tutti i benefici che il procedimento connette allo svolgimento di un programma riparativo;

(v) il numero di persone indicate come autrici dell'offesa e di vittime: un basso numero dovrebbe rendere più agevole il lavoro dei mediatori;

(vi) il comportamento positivo della persona indicata come autore dell'offesa in seguito al fatto, ora valutabile anche ai fini del proscioglimento per particolare tenuità del fatto *ex art. 131-bis c.p.* e senz'altro indicativo di una possibile apertura al dialogo e al confronto;

(vii) la possibilità di risoluzione della questione in sede civile, di certo sussistente, ad esempio, qualora vi sia un'offerta di risarcimento del danno o qualora questo sia già intervenuto, ma da considerare anche nel senso di concreta possibilità di riparazione materiale, valutabile tenendo conto della situazione patrimoniale dei soggetti coinvolti e del tipo di reato oggetto del procedimento penale. È evidente che è possibile la coincidenza tra tali circostanze e l'esito riparativo materiale⁵⁹;

(viii) la possibilità, tramite verifica della loro esistenza, di coinvolgere servizi sociali del territorio, servizi di assistenza alle vittime o altri enti in contatto con la persona indicata come autore dell'offesa o la vittima. La loro eventuale partecipazione ai programmi di giustizia riparativa potrebbe agevolare la mediazione e il dialogo;

(ix) la possibilità di coinvolgere familiari che potrebbero agevolare la mediazione e il dialogo⁶⁰.

Si sono poi ricavati nove indici negativi di mediabilità, di cui sei discendenti dal presupposto della sussistenza di un pericolo concreto per gli interessati e tre da quello della sussistenza di un pericolo concreto per l'accertamento dei fatti.

I primi sei sono i seguenti:

(i) la presenza di circostanze aggravanti, da rilevare senza arrestarsi alla considerazione di quelle formalmente contestate ma anche guardando al fatto in concreto. In questo caso, anche in ossequio al citato *favor* per l'accesso ai programmi di giustizia riparativa che permea la normativa, la mera presenza di circostanze aggravanti non è rilevante di per sé. Occorre verificare, infatti, se le circostanze aggravanti contestate o ipotizzabili siano indice di una scarsa propensione dell'autore del reato al riconoscimento della posizione della vittima, con il rischio che quest'ultima sia esposta a ulteriori tentativi di aggressione fisica o verbale;

(ii) il coinvolgimento di soggetti a cui sono state applicate misure di sicurezza, che potrebbe suggerire una scarsa capacità di aprirsi al dialogo e al confronto;

⁵⁸ Segnala la volontà legislativa di favorire la messa in moto dei percorsi riparativi sin dalle prime battute del procedimento penale Turco (2022), p. 1050.

⁵⁹ La definizione di esito riparativo materiale è fornita dall'art. 56 comma 2 d.lgs. n. 150/2022, già riportato *retro*, § 2.1, a cui si rinvia.

⁶⁰ A livello internazionale, si rimarca come i familiari, o anche altri soggetti, possano agevolare il rispetto degli eventuali accordi presi da parte della persona indicata come autore dell'offesa (United Nations Office on Drugs and Crime (2020), p. 28).

(iii) il rischio di vittimizzazione secondaria⁶¹, tenendo conto del tipo di offesa⁶², del tempo trascorso e del pericolo che la vittima si trovi a rivivere un evento traumatico sia in sede penale sia in sede di programma di giustizia riparativa⁶³;

(iv) la presunta commissione di un reato associativo o, comunque, di un reato collocabile in un contesto criminale radicato⁶⁴, tenendo conto della qualificazione giuridica data al fatto ma anche di eventuali precedenti per reati associativi dei soggetti coinvolti. Tali circostanze potrebbero esporre chi partecipi ai programmi di giustizia riparativa a ritorsioni o rischi di vario genere nel contesto criminale di appartenenza;

(v) la particolare vulnerabilità della vittima, qualora essa sia determinata dal rapporto tra la stessa e la persona indicata come autore dell'offesa⁶⁵. Evidentemente, in questo caso, è alto il pericolo che la partecipazione al programma si risolva in un'ulteriore occasione di vessazione per la vittima;

(vi) la presenza di precedenti penali specifici in relazione al fatto. Essi potrebbero essere indicativi di una indisponibilità del soggetto rispetto a forme di recupero e riconsiderazione delle proprie azioni.

Gli altri tre sono:

(vii) la sussistenza di indagini collegate, previa verifica in ordine al fatto che le stesse potrebbero essere compromesse dal contatto tra le persone che possono partecipare al programma di giustizia riparativa;

⁶¹ In questo senso anche Muzzica (2023), p. 47. Soprattutto, poi, secondo Bouchard (10 ottobre 2022), p. 9, sarebbe stato opportuno addirittura un richiamo espresso al rischio di vittimizzazione secondaria nel testo dell'art. 129-bis c.p.p.

⁶² A livello internazionale, è sottolineata l'importanza di raccogliere dati concernenti la natura dell'offesa (United Nations Office on Drugs and Crime (2020), p. 104). Anche la Cassazione ha inserito un esame sulla tipologia del reato tra le valutazioni rilevanti ai fini della scelta dell'autorità giudiziaria circa la sollecitazione del procedimento riparativo. Così Cass., sez. VI, 9 maggio 2023, n. 25367, in Cassazione penale (2023 10), p. 3291.

⁶³ La giustizia riparativa può aiutare a mitigare «*the emotional impact of victimization*» e ridurre il «*post-traumatic stress disorder*» tra le vittime (United Nations Office on Drugs and Crime (2020), p. 9). Al tempo stesso, però, può rappresentare un rischio per gli stessi interessi. Lo stesso United Nations Office on Drugs and Crime (2020), p. 52, infatti, richiede che tale rischio venga valutato nella decisione circa l'invio degli interessati a un programma di giustizia riparativa. In un recente caso di invio ai centri per l'avvio di un programma di giustizia riparativa (Corte d'Assise di Busto Arsizio, ordinanza 19 settembre 2023, su cui v. Maggio, Parisi (19 ottobre 2023) e *retro*, § 2.1), la decisione è stata criticata dal Presidente onorario della Rete Dafne (Rete Nazionale dei servizi per l'Assistenza alle Vittime di reato) proprio per la mancata considerazione del rischio di vittimizzazione secondaria connesso allo svolgimento del programma: Bouchard (25 settembre 2023).

⁶⁴ Tale circostanza è considerata anche da United Nations Office on Drugs and Crime (2020), p. 51.

⁶⁵ Anche il paragrafo 9 della Risoluzione delle Nazioni Unite sui principi base sull'uso dei programmi di giustizia riparativa richiede di verificare se sussistano «*power imbalances*» tra i soggetti, al fine di valutare l'opportunità di avviare un programma di giustizia riparativa. Cass., sez. VI, 9 maggio 2023, n. 25367, in Cassazione penale (2023 10), p. 3291, ha inserito un esame sul rapporto tra l'autore e la persona offesa fra le valutazioni che l'autorità giudiziaria deve svolgere ai fini della scelta circa la sollecitazione del procedimento riparativo.

(viii) un fascicolo di indagine corposo, che coinvolge più soggetti, le cui posizioni sono ancora da chiarire, con il rischio quindi che alcuni soggetti vengano a conoscenza di circostanze che non devono essere loro note;

(ix) il rischio di compromissione di una prova dichiarativa per effetto dei contatti tra i partecipanti al programma di giustizia riparativa, in coerenza con l'esempio portato dalla Relazione illustrativa allo Schema di decreto legislativo in attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, relativo al caso in cui la testimonianza della vittima rappresenti una prova decisiva, che rischia di essere alterata dal confronto con la persona indicata come autore dell'offesa⁶⁶.

Il modello assume che nessuno di questi indici di mediabilità (ricavabili in buona parte grazie alle descritte attività preliminari consistenti nella radiografia dei soggetti e del procedimento), preso singolarmente, risulti di per sé idoneo a prevalere su tutti gli altri e a determinare autonomamente l'invio o meno al Centro per la giustizia riparativa. È necessaria, cioè, per il modello, una loro valutazione aggregata e complessiva, che includa altresì una loro "pesatura", di carattere qualitativo.

5.2 Rilevazione, valutazione e descrizione degli indici di mediabilità

Il modello prevede che l'addetto al *Team Restorative* impieghi la griglia di indici di mediabilità appena descritta, assegnando a ciascun indice un valore numerico. In particolare, qualora sussista un indice di mediabilità positivo, l'addetto al *Team Restorative* inserirà nell'apposito *file Excel* (il "foglio per la rilevazione qualitativa e quantitativa degli indici di mediabilità" - Figura n. 1), al fianco dell'indice di mediabilità positivo sussistente, di *default*, un valore pari a +1. Specularmente, il medesimo compito si esplica con riguardo agli indici di mediabilità negativi, a cui occorre assegnare, di regola, ove sussistenti, un valore pari a -1.

Tuttavia, come anticipato, l'attività descritta dal modello non si arresta a una rilevazione, per così dire, quantitativa, degli indici di mediabilità, richiedendo, viceversa, anche una loro valutazione qualitativa. L'addetto al *Team Restorative* deve cioè esaminare il "peso" che il singolo indice di mediabilità assume ai fini della mediabilità dell'offesa. In particolare, egli potrà attribuire un valore pari a +2 o a +3 qualora un indice di mediabilità positivo incida in modo significativo sulla probabilità di esito riparativo e un valore pari a -2 o -3 là dove un indice di mediabilità negativo incida in modo particolarmente negativo sull'opportunità di inviare gli interessati al Centro per la giustizia riparativa.

A titolo esemplificativo, in relazione all'indice di mediabilità del comportamento positivo dell'autore in seguito al fatto, un immediato soccorso dopo un incidente stradale potrebbe determinare l'assegnazione di un valore pari a +2, e se il soccorso è altresì accompagnato da ulteriori manifestazioni di interesse verso la vittima, è possibile attribuire un valore pari a +3; con riguardo alla possibilità della risoluzione della questione in sede civile, un'offerta di risarcimento del danno potrebbe determinare l'assegnazione

⁶⁶ Relazione illustrativa allo Schema di decreto legislativo recante attuazione della legge 27 settembre 2021 n. 134 (10 agosto 2022), p. 411. Riportano tale esempio anche Bouchard (10 ottobre 2022), p. 9 e Guidi (16 novembre 2022), p. 8.

di un valore pari a +2 e un intervenuto risarcimento del danno un valore pari a +3; ancora, per l'indice di mediabilità relativo alla possibilità di coinvolgere servizi sociali del territorio, servizi di assistenza alle vittime o altri enti in contatto con i soggetti, se questi ultimi sono già in contatto con associazioni, con cui hanno esperienze positive, è possibile assegnare un valore pari a +3.

Passando agli indici di mediabilità negativi concernenti il pericolo per gli interessati, prendendo ad esempio il rischio di vittimizzazione secondaria, se il reato è inerente alla sfera sessuale della vittima, è trascorso molto tempo e la vittima ha già reso dichiarazioni nel processo penale o è già stato disposto un incidente probatorio c.d. protetto (art. 392 comma 1-*bis* c.p.p.), si potrebbe assegnare un valore pari a -3; per quanto attiene alla particolare vulnerabilità della vittima, se determinata da uno stato di sudditanza nei confronti dell'autore del reato, è possibile, ancora, assegnare un valore pari a -3; con riguardo all'analisi sui precedenti della persona indicata come autore dell'offesa, se l'imputazione riguarda il delitto di maltrattamenti in famiglia e il soggetto è già stato condannato per lesioni nei confronti della stessa persona, è possibile, di nuovo, attribuire un valore pari a -3.

Relativamente agli indici di mediabilità negativi afferenti al rischio per l'accertamento dei fatti, un fascicolo contenente intercettazioni dai contenuti ancora da chiarire, anche rispetto a soggetti terzi su cui occorre svolgere ulteriori indagini, imporrebbe di valutare l'assegnazione di un valore pari a -3; circa poi, ad esempio, il rischio di compromissione di una prova dichiarativa, oltre al già citato caso in cui il contatto tra persona indicata come autore dell'offesa e vittima possa influire negativamente sulla testimonianza (in ipotesi, decisiva) di quest'ultima, potrebbe costituire un'ipotesi a cui assegnare un valore pari a -3 il rischio di subornazione, che si potrebbe trarre dall'esistenza di prove o indizi in relazione a precedenti offerte di denaro per deporre il falso a uno dei soggetti che possono partecipare al programma di giustizia riparativa.

Inoltre, se di regola si deve assegnare un valore pari a zero agli indici di mediabilità non sussistenti o rispetto ai quali non sussistono elementi sufficienti per affermarne la sussistenza o meno, l'addetto al *Team Restorative* può attribuire, in casi eccezionali, un valore pari a -1 agli indici di mediabilità positivi non sussistenti o pari a +1 agli indici di mediabilità negativi parimenti non sussistenti, qualora, rispettivamente, la loro carenza infici o favorisca in modo particolare la possibilità di addivenire a un esito riparativo.

A titolo esemplificativo, quanto all'indice di mediabilità positivo relativo alla presenza di una o più persone indicate come autrici dell'offesa e vittime chiaramente individuate e coincidenti con le "equivalenti" posizioni processuali, se l'autore afferma di essere del tutto estraneo ai fatti, è possibile l'attribuzione di un valore pari a -1. O ancora, quanto alla possibilità di coinvolgere servizi sociali del territorio, servizi di assistenza alle vittime o altri enti in contatto con i soggetti, specularmente a quanto riportato in precedenza per il caso di esperienze positive (che possono giustificare l'assegnazione di un valore pari a +3), eventuali esperienze negative dei soggetti, ad esempio, con centri sociali del territorio possono fondare la scelta di attribuire un -1. Infine, considerando l'indice di mediabilità negativo concernente la sussistenza di indagini collegate, se il fatto appare come assolutamente isolato, è possibile attribuire un valore pari a +1.

Dalla sommatoria automatica di tutti questi valori numerici emerge il conclusivo e

riassuntivo Indice di Mediabilità finale dell'offesa, da cui l'autorità giudiziaria può avviare i propri ragionamenti sull'opportunità di inviare gli interessati al Centro per la giustizia riparativa di riferimento. Chiaramente, non si tratta di un valore vincolante e in molti casi l'autorità giudiziaria (e solo essa) potrebbe scegliere di attribuire un peso determinante a uno degli indici di mediabilità sopra tutti gli altri, per quanto il modello in generale non contempli tale possibilità.

Ecco perché è importante che tutti i valori numerici attribuiti diversi da zero, ad ogni modo, siano giustificati attraverso una sintetica descrizione da parte degli addetti al *Team Restorative*. Il modello, infatti, prevede che, in seguito allo schema riassuntivo che riporta i valori numerici affianco ai singoli indici di mediabilità e l'Indice di Mediabilità finale, vi sia una parte discorsiva in cui vengano spiegate le ragioni che hanno indotto a ritenere sussistenti gli indici di mediabilità, ad attribuire un valore diverso da +1 o -1 rispetto a quelli sussistenti o ad attribuire un valore diverso da zero a quelli insussistenti.

Soprattutto, è importante, a fronte dell'assegnazione di un valore pari a -3 a un indice di mediabilità negativo, segnalare se questo potrebbe essere ritenuto, da solo, ostativo all'invio ai centri per la giustizia riparativa, nonostante un eventuale Indice di Mediabilità finale che potrebbe persino essere di segno positivo. Il modello non contempla la possibilità che un singolo indice di mediabilità prevalga sugli altri ai fini del calcolo che conduce all'Indice di Mediabilità finale perché tale valutazione spetta all'autorità giudiziaria. Tuttavia, come detto, è evidente che in alcuni casi (si pensi ad un rischio di vittimizzazione secondaria giudicato particolarmente elevato e relativo a un evento molto doloroso per la vittima), un indice di mediabilità negativo potrebbe essere posto, da solo, alla base della decisione di non inviare gli interessati ai centri per la giustizia riparativa. L'addetto al *Team Restorative* può rilevare tale possibilità in sede di descrizione sintetica del singolo indice di mediabilità negativo a cui abbia - com'è ovvio avrà fatto - assegnato un valore pari a -3.

In sostanza, per concludere con riguardo alla esposizione della parte discorsiva del modello, solo con riguardo agli indici di mediabilità insussistenti a cui è stato attribuito un valore pari a zero, l'addetto al *Team Restorative* potrà astenersi dal fornire una breve descrizione in ordine alla sussistenza dell'indice o una breve spiegazione relativa alla sua valutazione qualitativa.

IdM	Sussistenza	Valutazione
IdM+		
Delitto perseguibile a querela	SI	1
Circostanze attenuanti	NO	0
Quadro investigativo/probatorio chiaro	SI	1
Autore e vittima chiaramente individuati e coincidenti con posizioni processuali	SI	2
Basso numero di autori e vittime	SI	2
Comportamento positivo dell'autore in seguito al fatto	SI	2
Possibilità della risoluzione della questione in sede civile	SI	1
Possibilità di coinvolgere servizi sociali del territorio, servizi di assistenza alle vittime o altri enti in contatto con gli interessati	NO	-1
Possibilità di coinvolgere familiari	NO	-1
IdM-		
Circostanze aggravanti	SI	-1
Coinvolgimento di soggetti a cui sono state applicate misure di sicurezza	NO	0
Rischio di vittimizzazione secondaria	SI	-2
Reati associativi o in contesti criminali radicati	NO	0
Vittima particolarmente vulnerabile nel rapporto con l'autore dell'offesa	SI	-3
Precedenti penali specifici in relazione al fatto	NO	0
Sussistenza di indagini collegate	NO	1
Fascicolo di indagine corposo, che coinvolge più soggetti le cui posizioni sono ancora da chiarire	NO	1
Rischio di compromissione di una prova dichiarativa	NO	0
IDM		3

Fig. 1. “Foglio per la rilevazione qualitativa e quantitativa degli indici di mediabilità” (IdM = indici di mediabilità; IdM+ = IdM positivi; IdM- = IdM negativi; IDM = Indice di Mediabilità finale). I valori assegnati sono meramente esemplificativi.

6 Riflessioni conclusive: un modello al servizio dell’“efficienza” del sistema

Il modello illustrato rileva, evidentemente, in un’ottica di funzionalità ed efficienza del sistema. Questa, però non va intesa come mera efficacia deflativa della giustizia riparativa rispetto al procedimento penale, bensì come qualcosa di più ampio, connesso alle finalità della giustizia penale in generale.

La c.d. riforma Cartabia, tramite l’introduzione di una disciplina organica della giustizia riparativa, intendeva perseguire anche una finalità deflativa. Lo si può forse trarre sin dal titolo della legge n. 134/2021, che ha delegato il governo a riformare il processo penale ponendo l’uno accanto all’altro i termini «efficienza», «giustizia riparativa» e

«celere definizione dei procedimenti»⁶⁷.

Tuttavia, la giustizia riparativa può produrre un effetto deflativo solo in via indiretta⁶⁸. Essa persegue, infatti, ben più ambiziose finalità di riconciliazione sociale e rieducazione dell'autore dell'offesa⁶⁹. D'altro canto, la giustizia riparativa stessa può richiedere tempi lunghi e non sono stati posti limiti temporali stretti al suo svolgimento. Ciò si porrebbe in contraddizione con la sua ispirazione personalista, che suggerisce di lasciare scegliere alle persone quanto tempo sia loro necessario per elaborare, anche emotivamente, le conseguenze di un fatto penalmente rilevante⁷⁰. Ed infatti si può accedere ai programmi di giustizia riparativa in ogni stato e grado del procedimento e anche in fase esecutiva o in seguito a una sentenza di non luogo a procedere o non doversi procedere per difetto di una condizione di procedibilità o per intervenuta causa estintiva del reato.

Una finalità deflativa in senso stretto si può individuare solo con riguardo ai reati procedibili a querela⁷¹. Rispetto ad essi, infatti, è possibile, come anticipato, accedere ai programmi di giustizia riparativa anche prima dell'avvio del procedimento penale⁷²

⁶⁷ Questo il titolo della legge n. 134/2021, poi attuata, come già segnalato, tramite il d.lgs. n. 150/2022: «Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari». Altri, in realtà, ritengono che, al contrario, il titolo sia sintomo di una volontà del legislatore di distinguere la giustizia riparativa dagli altri due termini. Così Galli (2023), p. 308, in nota. Ciò non toglie, però, che la disciplina sia inserita in un testo globalmente e dichiaratamente ispirato ad accrescere l'efficienza del processo penale. Uno spunto, poi, nel senso della volontà legislativa di collegare i tre termini lo si può ricavare dalla Relazione illustrativa allo Schema di decreto legislativo recante attuazione della legge 27 settembre 2021 n. 134, (10 agosto 2022), p. 9, secondo cui «la giustizia riparativa concorre all'efficienza della giustizia penale in vario modo: agevola la riparazione dell'offesa e la tutela dei beni offesi dal reato; incentiva la remissione della querela; facilita il percorso di reinserimento sociale del condannato; riduce i tassi di recidiva e il rischio di reiterazione del reato nei rapporti interpersonali, rappresentando un utile e innovativo strumento per le politiche di prevenzione della criminalità». Valorizza tale passaggio anche Parisi (27 febbraio 2023), p. 3.

⁶⁸ Grandi (3 febbraio 2020), p. 25 lo definisce un «effetto collaterale»; Palazzo (8 settembre 2021), p. 10, un «risultato meramente accessorio». Sul rapporto tra deflazione e giustizia riparativa, si rinvia a Ciavola (2010); Mannozi (2003); Mattevi (2017), pp. 75–82.

⁶⁹ Così, tra i tanti, Bonini (2022), p. 111; Galli (2023), p. 307; Grandi (3 febbraio 2020); Palazzo (8 settembre 2021), p. 10.

⁷⁰ L'art. 43 comma 1 lett. h) d.lgs. n. 150/2022 espressamente enuncia quale principio della disciplina «la garanzia del tempo necessario allo svolgimento di ciascun programma». Sui tempi della giustizia riparativa e sul loro rapporto con quelli del procedimento penale, v., tra i tanti, Di Chiara (2015) e Parisi (27 febbraio 2023), p. 3. A livello internazionale, v. Kenny, Leonard (2014), p. 63 e la letteratura lì richiamata. Sulla natura al tempo stesso personalista e relazionale degli strumenti di giustizia riparativa, v. Bartoli (29 novembre 2022), pp. 5–7.

⁷¹ V., per tutti, Ruggiero (2023), p. 250, che, dopo aver rimarcato come la giustizia riparativa non sembri preordinata al contenimento dei tempi processuali, rileva come però ci siano dei casi, come quelli in cui il procedimento abbia ad oggetto un reato procedibile a querela, in cui essa può contribuire a una «maggiore efficienza della macchina processuale».

⁷² La massima efficienza al sistema sarebbe apportata da un alto numero di esiti riparativi prima ancora della presentazione della querela. Nella Relazione illustrativa allo Schema di decreto

e, in ogni caso, l'esito riparativo determina la remissione della querela, e per l'effetto l'estinzione del reato.

Quanto ai reati procedibili d'ufficio, l'esito riparativo influenza in modo diretto esclusivamente il trattamento sanzionatorio e la sospensione dell'esecuzione della pena, senza condurre a una chiusura anticipata del procedimento. Margini per un'efficacia deflattiva del programma di giustizia riparativa possono recuperarsi principalmente nella possibilità di valutare lo stesso esito riparativo per l'applicazione della causa di non punibilità di cui all'art. 131-*bis* c.p.⁷³. Com'è noto, infatti, tale disposizione prevede ora che si possa prendere in considerazione, ai fini del giudizio circa la particolare tenuità del fatto, la condotta susseguente al reato: nulla vieta che l'autorità giudiziaria valuti lo svolgimento di un programma di giustizia riparativa⁷⁴. Poi, l'altra ipotesi in cui, nonostante il procedimento abbia ad oggetto un reato procedibile d'ufficio, la giustizia riparativa può produrre un contenimento dei tempi processuali, è costituita dalla eventualità che l'imputato opti per la sospensione del procedimento con messa alla prova, nel cui programma di trattamento sono ora inclusi i programmi di

legislativo recante attuazione della legge 27 settembre 2021 n. 134, (10 agosto 2022), p. 372 si parla di un «reale effetto deflattivo sulla stessa instaurazione dei procedimenti». Sul punto, v. Galli (2023), pp. 308–309, cui si rinvia altresì per un'approfondita ed acuta analisi circa le ragioni per cui questo scenario è in realtà improbabile. Si vedano anche le interessanti riflessioni, dal taglio pratico, di Bouchard (10 ottobre 2022), pp. 7–8.

⁷³ Non è mancato chi abbia ipotizzato, in chiave critica, persino la creazione giurisprudenziale di «una sorta di causa sopravvenuta di improcedibilità atipica o di tenuità del fatto ovvero di esclusione della ragionevole previsione di condanna, in conseguenza della pacificazione con il testimone chiave dell'accusa» (Mazza (2022), p. 505). L'argomento, pure non da escludere del tutto, pare, allo stato, provare troppo, se non altro perché si pone in contraddizione con la scelta legislativa di distinguere nettamente l'impatto della giustizia riparativa sul procedimento penale a seconda che quest'ultimo abbia ad oggetto reati procedibili a querela ovvero d'ufficio.

⁷⁴ Maggio (27 febbraio 2023), p. 32; Parisi (27 febbraio 2023), pp. 9–10; Parlato (2023), p. 295; Presutti (14 novembre 2022), § 4; Ruggiero (2023), p. 262; Turco (2022), pp. 1051–1052. Si presti però attenzione al fatto che, come rimarcato dall'Ufficio del Massimario (2023), p. 253, la condotta susseguente al reato è stata configurata come un criterio aggiuntivo per l'applicazione della causa di non punibilità della particolare tenuità del fatto, da considerare insieme agli altri di cui all'art. 131-*bis* c.p. Ciò significa, come chiarito già nella Relazione illustrativa allo Schema di decreto legislativo recante attuazione della legge 27 settembre 2021 n. 134, (10 agosto 2022), p. 346, che le condotte susseguenti al reato «non potranno di per sé sole rendere l'offesa di particolare tenuità – dando luogo a una esiguità sopravvenuta di un'offesa in precedenza non tenue – ma potranno essere valorizzate nel complessivo giudizio di tenuità dell'offesa, che, dovendo tener conto delle modalità della condotta (contemporanea al reato), ha come *necessario e fondamentale termine di relazione il momento della commissione del fatto*». Ovviamente, ad esempio, si deve pur sempre trattare di reato procedibile d'ufficio per il quale sia prevista una pena detentiva non superiore nel minimo a due anni. Si condivide poi anche quanto osservato da Galli (2023), pp. 299–300, che rileva come sarebbe sempre opportuno «verificare che quanto compiuto in sede riparativa contribuisca alla compensazione dell'offesa realizzata».

giustizia riparativa⁷⁵.

In sostanza, l'efficacia deflativa è un risultato solo eventuale.

Esiste però un rapporto tra «giustizia riparativa» ed «efficienza» che può anche prescindere dal terzo obiettivo indicato nel titolo della legge n. 134/2021 (la «celere definizione dei procedimenti»).

La riduzione dei tempi processuali, a ben vedere, rappresenta solamente una componente del più ampio obiettivo di efficienza del sistema. Là dove si parli di efficienza processuale si fa riferimento per lo più a un'efficienza di carattere produttivo⁷⁶, tale per cui «una norma potrà dirsi efficiente *se non c'è modo di realizzare lo stesso scopo con mezzi meno dispendiosi, o se non c'è modo di realizzare lo scopo a un grado superiore utilizzando gli stessi mezzi*»⁷⁷. Ora, tra gli scopi del diritto penale c'è sicuramente quello di assicurare la pace sociale, attraverso una composizione, appunto, pacifica, delle conseguenze che derivano dal reato⁷⁸. Conseguenze che riguardano quasi sempre, in modo drammatico, una pluralità di soggetti, vittima e reo, Stato e comunità. La giustizia riparativa può realizzare, in parallelo o in alternativa al procedimento penale (a seconda dei casi) tale fondamentale obiettivo in un grado superiore o migliore ovvero con mezzi meno dispendiosi, in termini soprattutto di mitigazione degli «effetti collaterali» che inevitabilmente il processo e la pena producono per gli interessati e per il sistema⁷⁹.

Ma anche la giustizia riparativa comporta dei costi: pone dei rischi per la tutela della posizione processuale dell'imputato (in particolare con riguardo alla presunzione d'innocenza⁸⁰), rischia di acuire i conflitti ove non riesca ad appianarli e può risultare dolorosa per chi vi partecipi, specialmente per la vittima⁸¹, richiede un significativo

⁷⁵ Ruggiero (2023), p. 262. Sul punto, v. anche Parlato (2023), p. 295 e, per un approfondimento sul rapporto tra giustizia riparativa e sospensione del procedimento con messa alla prova, v. Galli (2023), pp. 297–299.

⁷⁶ Tuzet (2016), p. 218.

⁷⁷ Tuzet (2016), p. 219.

⁷⁸ Hassemer (2012), p. 235: «lo stato (...) deve promettere in modo credibile una risposta adeguata al reato, una soluzione giusta del conflitto, e deve occuparsi degli interessi della vittima come pure di quelli del reo». Curiosamente, l'Autore, con tale passaggio, intende dimostrare come la neutralizzazione della vittima, che deve essere «disarmata», sia una componente necessaria del diritto penale moderno. Tale affermazione, però, non è in contraddizione con una differente formalizzazione del ruolo della vittima quale quella proposta nella giustizia riparativa, che può consentire comunque una composizione pacifica delle conseguenze del reato. D'altronde, lo stesso Autore apre alla possibilità che vengano riconosciuti e/o ampliati gli spazi concessi alla vittima nella risoluzione delle conseguenze derivanti dal reato, anche attraverso il suo coinvolgimento in programmi a carattere conciliativo (*op. cit.*, pp. 228–232).

⁷⁹ Molto note le riflessioni sul punto contenute in Paliero (1990). Sul diritto penale come «offerta di male» e, soprattutto, sulla nozione di «effetti collaterali», v. anche Galli (2022).

⁸⁰ Mazza (2022), p. 504. V. anche Mazza (2023), p. 1970. Nello stesso senso, si è espressa anche Carnevale, S.: Potenzialità in fase cognitiva, nel convegno «Accertamento penale e giustizia riparativa» (30 giugno 2023), che ha parlato di «accerchiamento della libertà morale dell'imputato». In senso contrario, v. Alberta (24 novembre 2023), p. 2; Bonini (24 novembre 2023), p. 30. A livello internazionale, sulle possibili tensioni tra diritti processuali e giustizia riparativa, v. Kenny, Leonard (2014), p. 59 e la letteratura lì richiamata.

⁸¹ In questo senso v. Bouchard (10 ottobre 2022), p. 9 e Muzzica (2023), p. 47.

dispendio di risorse per lo Stato⁸². È pertanto importante, fermo restando il criterio del *favor* per l'accesso ai programmi di giustizia riparativa⁸³, saper individuare quando davvero la giustizia riparativa sia *efficiente* nel senso che si è detto. A ciò è deputato, a ben vedere, l'art. 129-bis c.p.p. A ciò mira, in ultima istanza, il modello illustrato.

Bibliografia

1. Alberti, V.: L'innesto della giustizia riparativa nel processo: l'avvio e la chiusura dalla prospettiva dell'avvocato. *Sistema Penale* (24 novembre 2023), <https://www.sistemapenale.it/it/articolo/alberta-linnesto-della-justizia-riparativa-nel-processo-lavvio-e-la-chiusura-dalla-prospettiva-dellavvocato>, ultimo accesso 28/11/2023.
2. Ashworth, A.: Some Doubts about Restorative Justice. *Criminal Law Forum* 2(4), 277–299 (1993).
3. Bartoli, R.: Una breve introduzione alla giustizia riparativa nell'ambito della giustizia punitiva. *Sistema Penale* (29 novembre 2022), <https://www.sistemapenale.it/it/articolo/bartoli-introduzione-justizia-riparativa-justizia-punitiva>, ultimo accesso 28/11/2023.
4. Bartoli, R.: Giustizia vendicatoria, giustizia riparativa, costituzionalismo. *Sistema Penale* (22 marzo 2023), <https://www.sistemapenale.it/it/articolo/bartoli-justizia-vendicatoria-justizia-riparativa-costituzionalismo>, ultimo accesso 28/11/2023.
5. Bartoli, R.: Una giustizia senza violenza, né Stato, né diritto. *Sistema penale* (28 luglio 2023), <https://www.sistemapenale.it/it/articolo/bartoli-una-justizia-senza-violenza-ne-stato-ne-diritto>, ultimo accesso 28/11/2023.
6. Bonini, V.: Evoluzioni della giustizia riparativa nel sistema penale. *Processo Penale e Giustizia* 1, 111–123 (2022).
7. Bonini, V.: Giustizia riparativa, un binario parallelo che non contamina il processo penale. *Il Dubbio* (6 settembre 2022).
8. Bonini, V.: Giustizia riparativa e garanzie nelle architetture del d.lgs. 150/2022. *Sistema Penale* (24 novembre 2023), <https://www.sistemapenale.it/it/articolo/bonini-justizia-riparativa-e-garanzie-nelle-architetture-del-dlgs-150-2022>, ultimo accesso 28/11/2023.
9. Bortolato, M.: La riforma Cartabia: la disciplina organica della giustizia riparativa. Un primo sguardo al nuovo decreto legislativo. *Questione Giustizia* (10 ottobre 2022), <https://www.questionegiustizia.it/articolo/justizia-riparativa-cartabia>, ultimo accesso 28/11/2023.
10. Bouchard, M.: Commento al Titolo IV del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 sulla disciplina organica della giustizia riparativa. *Questione Giustizia* (10 ottobre 2022), <https://www.questionegiustizia.it/articolo/commento-riforma-justizia-riparativa>, ultimo accesso 28/11/2023.
11. Bouchard, M.: Carol Maltesi, questa non è giustizia riparativa. *Lavialibera.it* (25 settembre 2023), <https://lavialibera.it/it-schede-1523-carol-maltesi-justizia-riparativa-rete-dafne>, ultimo accesso 28/11/2023.
12. Ciavola, A., *Il contributo della giustizia consensuale e riparativa all'efficienza dei modelli di giurisdizione*. Giappichelli, Torino (2010).

⁸² Rilevano l'insufficienza dell'attuale dotazione finanziaria di poco più di quattro milioni di euro Padovani (2022), p. 14 e Ruggiero (2023), p. 247.

⁸³ Criterio in forza del quale, come già detto, in caso di dubbio, l'autorità giudiziaria dovrebbe decidere nel senso dell'invio al Centro di giustizia riparativa di riferimento (Galli (2023), p. 289).

13. Cingari, F.: La giustizia riparativa nella riforma Cartabia. *Sistema Penale* (24 novembre 2023), <https://www.sistemapenale.it/it/articolo/cingari-la-justizia-riparativa-nella-riforma-cartabia>, ultimo accesso 28/11/2023.
14. Costantini, L.: La disciplina giuridica della giustizia riparativa nel d.lgs. n. 150/2022. I soggetti del processo penale. *Sistema Penale* (24 novembre 2023), <https://www.sistemapenale.it/it/articolo/costantini-la-disciplina-giuridica-della-justizia-riparativa-nel-dlgs-n-150-2022-i-soggetti-del-processo-penale>, ultimo accesso 28/11/2023.
15. Di Chiara, G.: La premura e la clessidra: i tempi della mediazione penale. *Diritto Penale e Processo* 4, 377–384 (2015).
16. Donini, M.: Pena agita e pena subita. Il modello del delitto riparato. *Questione Giustizia* (29 ottobre 2020), <https://www.questionegiustizia.it/articolo/pena-agita-e-pena-subita-il-modello-del-delitto-riparato>, ultimo accesso 28/11/2023.
17. Galli, M.: Tra binario riparativo e binario punitivo: i nuovi tracciati della giustizia penale dopo la riforma “Cartabia”. In Catalano, E.M., Kostoris, R.E., Orlandi, R. (a cura di), *Riassetti della penalità, razionalizzazione del procedimento di primo grado, giustizia riparativa*, pp. 271–317. Giappichelli, Torino (2023).
18. Galli, M.: Effetti collaterali. In Piergallini, C., Mannozi, G., Sotis C., Perini, C., Scoletta, M., Consulich, F. (a cura di), *Studi in onore di Carlo Enrico Paliero*, Tomo III, *Parole dal lessico di uno studioso*, pp. 1423–1435. Giuffrè, Milano (2022).
19. Ghirga, M.F.: L’ufficio del processo: una sfida. *Rivista di Diritto Processuale* 1, 177–196 (2022).
20. Gialuz, M.: Per un processo penale più efficiente e giusto. Guida alla lettura della riforma Cartabia (profili processuali). *Sistema Penale* (2 novembre 2022), <https://www.sistemapenale.it/it/scheda/gialuz-per-un-processo-piu-efficiente-e-justo-guida-alla-lettura-della-riforma-cartabia>, ultimo accesso 28/11/2023.
21. Grandi, C.: Mediazione e deflazione penale: spunti per l’inquadramento di una relazione problematica. *Archivio Penale* 1 (3 febbraio 2020), <https://archiviopenale.it/mediazione-e-deflazione-penale-spunti-per-linquadramento-di-una-relazione-problematica/articoli/21794>, ultimo accesso 28/11/2023.
22. Guidi, D.: Profili processuali della giustizia riparativa. *Discrimen* (16 novembre 2022), <https://discrimen.it/profili-processuali-della-justizia-riparativa/>, ultimo accesso 28/11/2023.
23. Hassemer, W., *Perché punire è necessario*, il Mulino, Bologna (2012).
24. Kenny, P., Leonard, L., *The Sustainability of Restorative Justice*, Emerald, Bingley (2014).
25. Lacey, N., Pickard, H.: To Blame or to Forgive? Reconciling Punishment and Forgiveness in Criminal Justice. *Oxford Journal of Legal Studies* 4(35), 665–696 (2015).
26. Maggio, P.: Giustizia riparativa e sistema penale nel decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150. Parte II. «Disciplina organica» e aspetti di diritto processuale. *Sistema Penale* (27 febbraio 2023), <https://www.sistemapenale.it/it/articolo/maggio-justizia-riparativa-e-sistema-penale-nel-decreto-legislativo-10-ottobre-2022-n-150-parte-ii-disciplina-organica-e-aspetti-di-diritto-processuale>, ultimo accesso 28/11/2023.
27. Maggio, P., Parisi, F.: Giustizia riparativa con vittima “surrogata” o “aspecifica”: il caso Maltesi-Fontana continua a far discutere. *Sistema Penale* (19 ottobre 2023), <https://www.sistemapenale.it/it/scheda/maggio-parisi-justizia-riparativa-con-vittima-surrogata-o-aspecifica-il-caso-maltesi-fontana-continua-a-far-discutere>, ultimo accesso 28/11/2023.
28. Mannozi, G.: Collocazione sistematica e potenzialità deflative della mediazione penale. In De Francesco, G., Venafrò, E., (a cura di), *Meritevolezza di pena e logiche deflative*, pp. 117–140. Giappichelli, Torino (2003).

29. Marshall, T.F.: The evolution of restorative justice in Britain. *European Journal on Criminal Policy and Research* 4(4), 21–43, (1996).
30. Mastropasqua I., Buccellato, N., Casiello, M., Cuzzocrea, D.: Viaggio nelle pratiche di giustizia riparativa nei servizi del dipartimento: una ricognizione delle azioni progettuali. In *Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità, Centro Europeo di Studi di Nisida* (a cura di), pp. 209–242. Gangemi Editore, Roma (2022).
31. Mastropasqua, I., Burgalassi, M., Buccellato, N., Corleto, C., Mazzuca, L.: Le attività di giustizia riparativa realizzate in Italia. In *Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità, Centro Europeo di Studi di Nisida* (a cura di), pp. 161–174. Gangemi Editore, Roma (2022).
32. Mattevi, E., Una giustizia più riparativa. *Mediazione e riparazione in materia penale*, Editore Scientifico, Napoli (2017).
33. Mattevi, E.: La giustizia riparativa nelle fonti sovranazionali: uno sguardo d'insieme. *Sistema Penale* (24 novembre 2023), <https://www.sistemapenale.it/it/articolo/mattevi-la-justizia-riparativa-nelle-fonti-sovrnazionali-uno-sguardo-dinsieme>, ultimo accesso 28/11/2023.
34. Mazza, O.: L'efficientismo del processo post-accusatorio. *Archivio della Nuova Procedura Penale* 6, 498–507 (2022).
35. Mazza, O.: *sub art. 129-bis*. In Giarda, A., Spangher, G. (a cura di), *Codice di procedura penale commentato*, vol. I, pp. 1968–1978. Ipsoa, Milano (2023).
36. Muzzica, R.: Il ruolo dell'autorità giudiziaria nei programmi di giustizia riparativa. *Sistema Penale* 2, 35–53 (2023).
37. Orlandi, R.: Giustizia penale riparativa. Il punto di vista processuale. *Diritto Penale e Processo*, 87–96 (2023).
38. Padovani, T.: Riforma Cartabia, intervento sulle pene destinato a ottenere risultati modesti. *Guida al Diritto* 0-1, 14–18 (2022).
39. Palazzo, F.: I profili di diritto sostanziale della riforma penale. *Sistema Penale* (8 settembre 2021), <https://www.sistemapenale.it/it/opinioni/palazzo-profili-diritto-sostanziale-riforma-penale>, ultimo accesso 28/11/2023.
40. Palazzo, F.: Plaidoyer per la giustizia riparativa. *Sistema Penale* (24 novembre 2023), <https://www.sistemapenale.it/it/articolo/palazzo-plaidoyer-per-la-justizia-riparativa>, ultimo accesso 28/11/2023.
41. Paliero, C.E.: Il principio di effettività del diritto penale. *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale* 2, 430–544 (1990).
42. Parisi, F.: Giustizia riparativa e sistema penale nel decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150. Parte I «disciplina organica» e aspetti di diritto sostanziale. *Sistema Penale* (27 febbraio 2023), <https://www.sistemapenale.it/it/articolo/parisi-justizia-riparativa-e-sistema-penale-nel-decreto-legislativo-10-ottobre-2022-n-150-parte-i-disciplina-organica-e-aspetti-di-diritto-sostanziale>, ultimo accesso 28/11/2023.
43. Parlato, L.: La giustizia riparativa: i nuovi e molteplici incroci con il rito penale. In *Castro-nuovo, D., Donini, M., Mancuso, E.M., Varraso, G.* (a cura di), *Riforma Cartabia. La nuova giustizia penale*, 267–302. Wolters Kluwer - Cedam (2023).
44. Passione, M.: Programmi ed esiti di giustizia riparativa: disciplina giuridica. *Sistema Penale* (24 novembre 2023), <https://www.sistemapenale.it/it/articolo/passione-programmi-ed-esiti-di-justizia-riparativa-disciplina-giuridica>, ultimo accesso 28/11/2023.
45. Presutti, A.: La giustizia riparativa alla prova del giusto processo penale. *Sistema Penale* (27 giugno 2023), <https://www.sistemapenale.it/it/articolo/presutti-la-justizia-riparativa-alla-prova-del-justo-processo-penale>, ultimo accesso 28/11/2023.

46. Presutti, A.: Aspettative e ambizioni del paradigma riparativo codificato. *Sistema Penale* (14 novembre 2022), <https://www.sistemapenale.it/it/opinioni/presutti-aspettative-e-ambizioni-del-paradigma-riparativo-codificato>, ultimo accesso 28/11/2023.
47. Ruggiero, R.A.: La giustizia riparativa nel procedimento penale: un modello in costruzione. Catalano, E.M., Kistoris, R.E., Orlandi, R. (a cura di), *Efficienza e razionalizzazione delle risorse nel procedimento di primo grado*, pp. 241–269. Giappichelli, Torino (2023).
48. Shapland, J., Atkinson, A., Atkinson, H., College, E., Dignan, J., Howes, M., Johnstone, J., Robinson, G., Sorsby, A.: Situating restorative justice within criminal justice. *Theoretical Criminology* 4(10), 505–532 (2006).
49. Turco, E.: Mediazione penale e indagini preliminari: scenari applicativi. *Processo Penale e Giustizia* 5, 1045–1052 (2022).
50. Tuzet, G.: Effettività, efficacia, efficienza. *Materiali per una storia della cultura giuridica* 1, 207–223 (2016).
51. Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione, Servizio penale: Relazione n. 2/2023. Relazione su novità normativa: La “riforma Cartabia” (2023).
52. United nations office on drugs and crime (UNODC): Handbook on restorative justice programmes, 2a ed. (2020), https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/20-01146_Handbook_on_Restorative_Justice_Programmes.pdf, ultimo accesso 28/11/2023.
53. Zehr, H., *Changing Lenses. A New Focus for Crime and Justice*, Herald Press, Scottsdale, 1990.

Judicial system under investigation: Determinants and impacts of resistance to change

Irene Pescatore¹ [0009-0003-8802-6167], Floriana Fusco¹ [0000-0002-3488-4970], Gilda Antonelli¹⁻² [0000-0002-2050-9336]

¹University of Sannio, Benevento, Italy

²Wyższa Szkoła Bankowa w Gdańsku, Gdansk, Poland

Abstract.

Judicial systems, especially in Italy, are undergoing a period of profound transformations to become more effective and fast in overcoming to the challenges that our society is experiencing. Organizational change represents a planned and organized process through which the structures, processes, cultures, and technologies used within organizations are significantly altered. A negative attitude towards change is known as resistance to change [1]. The objective of this study is thus to contribute to exploring the resistances showed both at an individual and organizational level in facing judicial change and how such resistance influences the implementation and outcomes of these transformations. The most significant aspect of this research lies in being one of the initial attempts to analyze the forms of resistance exhibited both individually and organizationally following a process of change within the framework of the Italian Public Administration, with a specific focus on the Justice sector. From the results of the analysis, it emerges that the changes introduced by the organization through the implementation of AUPP (Office of the Judicial Process Officers) have led to an enhancement in the efficiency of the Courts, resulting in a reduction in both the number and time required to carry out judicial procedures.

Keywords: resistance to change, public administration, justice system, organizational change.

1 Introduction

Judicial systems are experiencing a season of thoughtful changes to better respond to the challenges that our society has to face (e.g. institutional and digital transition). Stimuli and reflections developed in international institutional contexts [2, 3, 4], are pushing toward efficiency and quality improvement of the judicial services to remove or limit the “braking agents” of the economic development and to promote more inclusive, equal and cohesive societies. The effectiveness of the judicial system, variously graded in terms of efficiency, quality, independence, and accessibility, is crucial for social progress and economic development [5]. This explains the attention and

continuous monitoring of international institutions, first of all the European Union and the World Bank, as well as individual sovereign states, on these issues.

The keywords that summarize the strategic directions undertaken to achieve these objectives are reorganization and innovation. The changes, generally introduced through a top-down approach and for this reason “intentional and designed” [6], have been more or less radical or incremental and can be traced back to different types of innovations, such as institutional, organizational and managerial, technological [7, 8].

In Italy, there have been numerous reform attempts in recent years¹. However, although leading to slow and fluctuating improvements, these were not pivotal. The 2022 EU Justice Scoreboard (data referred to 2020) placed Italy in last place for the resolution time of civil and commercial cases at all court instances (1526 days) and in third last place, before Cyprus and Malta, for the resolution of civil and commercial cases in the first instance (674 days). Some weaknesses were also highlighted in terms of accessibility, perceived independence, but also the number of judges. With regard to this last point, Italy is in 21st place for the number of judges per 100,000 inhabitants, although it should be noted that a median position or one towards the final queue is also held for the number of registered procedures [9]. The situation remains almost unchanged even considering the WJP Rule of Law Index 2022: having regard to factors 7 and 8, i.e. those relating to civil and criminal justice, Italy is almost always below the average regional and, even, below the global average when the timing of civil justice (sub-factor 7.5) and its degree of effectiveness (sub-factor 7.6) are taken into consideration [10]. Although the most recent data of the EU Scoreboard 2023 (data 2021) show a general improvement (first instance around 550 days and just over 1000 for the three degree of judgement), the country's condition remains that of a special supervised [11].

Given these circumstances, it cannot be surprising if a comprehensive civil and criminal justice reform has been adopted as part of the commitments of the Italian Recovery and Resilience Plan (PNRR). It is considered one of the two “horizontal” reforms, i.e. reforms that are “transversal” to all the six missions of the Plan, as basic conditions to improve the fairness, efficiency, competitiveness and the economic environment of the country. The measures, including the full implementation of the Trial Office and the digital transformation, will mainly be aimed at resolving the two major critical issues, i.e. the timing of the proceedings (for both civil and criminal matters) and the judicial backlog (for civil and administrative justice). Specifically, the goals, to be achieved by June 2026, are: a 40% reduction of the disposition time of civil and commercial proceedings, a 25% reduction of the disposition time of criminal proceedings; a 90% reduction in civil case backlogs in first and second instance. In order to support the implementation of the aforementioned innovations an important array of financial and human resources has been put in place, including the “*Progetto unitario sulla diffusione dell'Ufficio Processi e per l'implementazione dei modelli di sistemi*

¹ Without claiming to be exhaustive, here it may be pointed out Legislative Decree 155/2012, aimed at reorganizing the judicial geography; the Legislative Decree no. 179/2012, which introduced the Trial Office, subsequently amended by Legislative Decree 114/2014; Law Decree no. 90/2014, which introduced the Electronic Civil Trial; Law Decree no. 132/2014, aimed at raising the option of dejurisdiction for some proceedings, the decree of the President of the Council of Ministers (DPCM) no. 84/2015, which started a general reorganization of the Ministry of Justice.

operativi in uffici giudiziari per lo smaltimento dell'arretrato [Unitary project on the dissemination of the Trial Office and for the implementation of operating models systems in judicial offices for the disposal of the backlog]².

Whether and how the introduced reforms will succeed in pursuing the objectives, or, in other words, if the innovations will be successfully implemented, depends on the ability to manage this change [12]. Although there are differences highlighted in the literature between planned (as in our research) and emergent change [13, 14, 15, 16], it can generally be stated that an effective change management entails a systematic approach, that takes into account the resources and people involved and is based on a continuous coordination and monitoring process [17]. While acknowledging that “*there is no better way to manage change*” [18, p. 899], since it is a context-specific process, several studies have highlighted the importance of properly managing organizational and individual resistance to change [19]. “*Intended as the result of an organization’s internal forces acting against innovation in order to maintain the status quo*” [20, p. 900]. If this is true for the private sector, it is even more so in the public sector, where there is often a high bureaucratization (and therefore rigidity) of processes and roles; lack of appropriate skills and expertise; lack of available resources (e.g. money, time and IT infrastructure) [21].

Even if the public sector has been subject to continuous and even significant changes for decades, many of which are admittedly considered to be of partial success, few studies have investigated the change management, innovation process, and resistance to change in the public sector [20, 22], and very few have focused on the judicial sector [23, 7]. Therefore, this study aims to contribute to this debate by exploring individual and organizational resistance to change and their impact on the implementation and outcomes of change. The study may provide relevant insights into formalizing managerial practices that can enhance the implementation of organizational change. Specifically, it focuses on two Italian judicial offices in which there was the effective implementation of the Trial Office. The changes considered consisted, then, in a top-down measure deliberated directly by the Ministry of Justice that the judicial offices had to implement at national level, despite themselves, without having particularly participated in the designing of the intervention carried out.

The remainder of this paper is as follows. The next section defines the theoretical background of the study; the methodology section first includes some brief outlines of the change that occurred (implementation of the Trial Office), then explains how data collection and analysis were carried on, and provides the sample characteristics; the fourth section presents and discusses the findings; finally, some conclusion and future research directions are pointed out.

² With a budget of €51,724,010.66 divided into the six macro-areas identified, this project sets itself the objective of involving the public university system in change management and digitalization of the judicial system.

2 Theoretical Framework

Change represents a strategic and structured process through which organizations seek to implement significant alterations to their structures, processes, cultures, or utilized technologies. These changes can stem from a variety of both internal and external needs of the organization, such as adapting to new market opportunities, enhancing operational efficiency, addressing competitive challenges, or responding to ongoing regulatory changes. However, even though change is a critical element for the progress and survival of an organization, it often comes with resistance, both at the organizational and individual levels. Not all employees react positively to change; indeed, some react negatively. The adoption of a negative attitude toward change is referred to as resistance to change [1]. In the 1940s, the concept of resistance to change was first introduced, thanks to Lewin's (1945) [24] contributions. The researcher employed a metaphorical image to elucidate the notion of resistance, asserting that within organizations, a kind of stable balance operated, akin to a "*state of equilibrium*." Envisioning the organization as a system, a sort of field of forces, he likened resistance to a counteracting force, acting in opposition to the catalyzing forces of change. Consequently, resistance to change could manifest at any point in the system, originating from both the individual or the organization to which the individual belongs [25]. In the literature, various perspectives exist, encompassing both a positivist and a postmodern approach to understanding resistance [26]. In some studies, resistance is construed as the result of redefining mental models and cognitive and cultural attitudes [27]. This perspective highlights how the processes of restructuring existing beliefs and cultural dynamics can influence the acceptance or rejection of change within organizations. Similarly, other researchers focus on the cognitive and behavioral dimensions of resistance [28]. Piderit (2000) [1] has played a significant role in delineating a comprehensive understanding of resistance to change, presenting a multidimensional perspective. He developed a detailed model of resistance that encompasses three fundamental dimensions, thereby contributing to a more comprehensive framework for this intricate phenomenon. In his tripartite model, he identifies three distinct dimensions through which resistance to change manifests. The first dimension is affective, where emotions such as frustration and aggressiveness can deeply impact attitudes towards change. Emotions play a pivotal role in shaping how individuals perceive and react to change proposals. The second dimension is cognitive, involving the realm of thought. Within this dimension, the researcher acknowledges the possibility that individuals may harbor reluctance and negative thoughts toward change. These thoughts can be influenced by doubts about the feasibility of the change itself or the potential negative consequences it might entail. The third dimension, the intentional or behavioral dimension, pertains to the concrete actions that individuals undertake in response to change. A concrete example could be illustrated by a situation in which an individual rationally recognizes the advantages stemming from the change, but at the same time is plagued by feelings of anxiety and uncertainty about the implications it might have on their work sphere. This combination of reactions is what Piderit (2000) [1] terms "*ambivalence*." Canning et al. [29], have identified various forms through which resistance can emerge in organizational contexts: the distinction between active resistance and passive resistance. Active resistance

entails active involvement from individuals in expressing their dissent towards the change. This could translate into adopting critical behaviors, seeking and exposing flaws in the proposed change, invoking fear to emphasize potential negative consequences, and selectively using facts to bolster one's standpoint. Essentially, active resistance manifests through direct and tangible actions aimed at opposing the change. On the other hand, passive resistance represents a subtler yet equally significant approach. In this case, individuals might seemingly accept the change but do not truly follow through. They may exhibit surface-level compliance attitudes, but then delay or avoid taking the necessary actions to implement the change. Procrastination and withholding relevant information can serve as indicators of this form of resistance. Essentially, passive resistance manifests as an apparent inertia that actually slows down or hinders the change process. Singh et al. (2012) [30] identified a third mode of resistance to change, which is termed "aggressive resistance." In addition to this new typology, Singh et al. (2012) [30] also provided a categorization into three distinct "levels" through which resistance manifests: a) organizational level: this level of resistance emerges from power dynamics and conflicts within the organization. It's influenced by the functional orientation of the organization and its corporate culture. Hierarchical structures, power distributions, and conflicts between different organizational units can contribute to this form of resistance. b) Group level: Resistance at this level is influenced by group norms and collective thinking. Groups within the organization can develop shared resistance as a reaction to the dynamics of change. Shared beliefs can lead to resistance to change. c) Individual level: at this level, resistance arises from the individual characteristics of the involved actors. This form of resistance can stem from factors such as uncertainty about the implications of the change, insecurity about new introduced dynamics, selective perception of information that supports resistance, and adherence to established habits. The negative impacts stemming from resistance to change within an organization are manifold and include reduced job satisfaction [31], diminished perception of organizational effectiveness [32], decreased creative performance [33], and a notable decline in motivation [34]. Particularly, the analysis of literature concerning resistance to change in the context of the public sector highlights a range of distinct challenges and considerations compared to the private sector. Within public sector organizations, where changes are often introduced from the top-down, and where organizations are highly hierarchical, bureaucratized, and adhere to very strict and formal norms and procedures, and where different managerial cultures frequently clash [35], it is more likely that significant resistance to change will arise at various levels, both individual and organizational [36, 37]. Reginato (2016) [20] contributes to enriching the theoretical debate regarding the disparities between formal and actual changes, by focusing on analyzing the influence of "resistance to change" on the realization of reforms in public management. Specifically, the study posits that elevated levels of individual and organizational resistance to change could be linked to the "formal" implementation of control functions. In this context, resistance to change, precisely due to the intrinsic dynamics and complexities of public organizations, can play a crucial role in shaping the implementation of reforms. However, it's important to note that not all consequences of resistance to change are inherently negative; there are also positive effects associated with this dynamic. As suggested by Piderit (2000) [1],

resistance to change can be a valuable resource in various respects. It can provide an opportunity to gather valuable insights that, when carefully considered, can contribute to refining and perfecting change processes, facilitating the attainment of more positive outcomes. In other words, resistance can serve as a source of critical feedback, enabling the organization to learn from various perspectives and concerns of the involved individuals, thus enhancing the effectiveness of future change strategies.

3 Methodology

3.1 Brief overview on the implementation of the Trial Office

Introduced by Law Decree no. 179/2012, subsequently amended by Legislative Decree no. 90/2014, the Trial Office is defined by the Italian legislator as an organizational structure whose purpose is to guarantee the reasonable duration of the trial, through the innovation of organizational models and ensuring more efficient use of information and communication technologies.

For about 10 years this innovation has remained poorly implemented by the judicial offices [38, 39, 40]. The turning point is constituted by the aforementioned reform falling within the PNRR, which provides for *i*) the hiring, in two tranches, of 16,500 units (later increased to over 20,000) of fixed-term personnel to favor the full functionality of the structure, *ii*) the requirement to draw up an implementation plan by 31/12/2021 (see, for instance, Law Decree n. 80/2021 and Legislative Decree no. 151/2022). Again according to the law, the employees called “office workers for the trial” are intended to support the judge in specific tasks (e.g. study of the dossier, preparation of the drafts), but also to support to the digitization processes and organizational innovation of the office, monitoring of performance, and coordination with the personnel assigned to the registry offices.

Between February and March 2022, the Italian Judicial Offices (Courts, Court of Appeal and Supreme Court) were assigned a staff generally equal to or greater than the number of judges, with the aim of support the implementation of the latter organizational innovation. In the present paper we are examining this specific organizational change.

3.2 Data collection and analysis

The study was carried out in two small-sized Ordinary Courts in Southern Italy. In August 2022, the first court comprised 49 judges, including both professional and honorary, 119 administrative staff, and 39 officers from the Office of Judicial Process, while the second court had 47 judges, both professional and honorary, 107 administrative staff, and 49 officers from the Office of Judicial Process. The choice fell on these judicial offices due to the possibility of easier access to information and to interview key people within the offices since the author were directly involved in the implementation of the analysis of the organizational change required by the law as University’s researchers. However, it should be emphasized that this constitutes an exploratory and

pilot phase, which is part of a broader research project that will investigate the resistance to change in all the Italian judicial offices involved.

To answer the research questions, following an extensive academic literature review and 19 individual or group interviews with key people within the two offices, a questionnaire was designed with the aim of understand if resistances to change at the individual or organizational level occurred, as well as to detect their determinants, the level of implementation of the change and the outcomes obtained. The questionnaire, proposed in Italian, consists of 50 questions, and it was structured into several sections, including general questions (e.g. age, tenure, belonging area of affairs), individual resistance factors, organizational resistance factors, management support and quality of information, level of implementation and outcomes. All response options, excluded those of general questions, were rated on a Likert scale ranging from 1 (strongly disagree) to 7 (strongly agree). In addition, a final section was included to catch some related aspects, such as the critical issues eventually faced, the positive aspects most appreciated in Trial Office staff (multiple choice question) and a general opinion on how to improve the change process (open-question).

The questionnaire was administered via an online platform, i.e. Survey Monkey, to the judges (n. 94) and administrative managers (n. 17) of the two Courts, for voluntary completion. Before starting to respond, each participant read a brief introduction informing them about the purpose of the study, the required commitment, and providing a guarantee of complete anonymity. The questionnaire remained open for three weeks in July 2023, with a reminder sent halfway through the period.

Fifty-five responses were received, of which seven were totally empty and therefore excluded from the sample. Of the remaining, 11 were partially filled in but over two-thirds, so they were included in the sample. Thus, the final sample is made up of 48 complete questionnaires.

The responses were analyzed using descriptive statistics. The open question, which received 21 responses, was thematically analyzed [41].

3.3 The sample

The statistically representative sample is made of 2% of individuals under the age of 30, 15% in the age range of 30-40, 37% between the ages of 41-50, 29% in the age range of 51-60, and the remaining 17% of individuals over the age of 60. 83% of the population is above the age of 41. This data suggests that the population has a demographic structure with a significant proportion of older workers.

In terms of gender, the participant sample consists of 35% male individuals and 65% female individuals. 83% of the interviewed employees hold a university degree, with 13% having obtained a doctoral degree, while the remaining 2% possess a high school diploma.

Regarding the respondents' field of affiliation, 85% operate within the judicial field, while only 15% work in administrative areas. Furthermore, 73% are involved in civil justice, and 27% in criminal justice.

Concerning the duration of their tenure within the Judicial Office, 48% of the participants have worked there for over ten years, while only 4% have less than a year of

experience. These data highlight the presence of a rather low staff turnover rate within the organization, a common characteristic in the context of Public Administration (PA). This condition can significantly impact the established habits and procedures in the investigated courts, influencing their organizational dynamics. This information lends greater significance to the analyzed sample, as it is usually the employees with greater seniority who exhibit higher resistance to change.

Of particular relevance are the responses of the interviewees regarding their current job position. 17% state to have less than a year of experience, 35% have worked in this position for 1 to 5 years, while 17% have a work experience of 6 to 10 years; finally, the remaining 31% have spent over 10 years in the same position. This distribution highlights a group of professionals who, despite their accumulated experience, continue to play an active role in the management of judicial and/or administrative activities. However, there is still a noticeable stability in job positions, which on one hand ensures a deep understanding of specific skills, indicating a horizontal specialization of tasks. On the other hand, however, this static nature could result in limited flexibility in changing roles and potentially foster a narrow view of the entire work process.

4 Findings and Discussion

The findings yielded insightful considerations regarding the perceptions held by judges and administrative managers in response to the ongoing transformation. The analysis demonstrates that, on average, about 17% of respondents (approximately 8 out of 48) had some resistances to the implemented change, primarily rooted in emotional factors such as anxiety and stress. However, indications of behavioral factors (like rejecting AUPP assignments or expressing complaints to colleagues) and cognitive factors (for instance, the belief that the change wouldn't benefit the Court or might lead to increased workload) are absent.

Significant data have emerged concerning apprehension and unease toward change. Specifically, 44% of the sample reported feeling worried, and 27% experienced negative sentiments regarding the implemented change. This outcome aligns with typical observations in organizational change situations, as individuals tend to approach new situations and procedures cautiously. While this percentage might seem relatively small, its significance should not be underestimated.

Regarding cognitive resistance, a variable percentage ranging from 17% to 19% expressed skepticism about the positive impact of the change on their work or the organization as a whole. Conversely, the majority firmly believed that the implemented change would have at least a minimal positive impact on the existing work situation. Notably, 19% were convinced that they would not benefit professionally from the introduction of AUPPs, while 69% expressed a positive perspective. A small portion of the sample expressed concerns about potential disruptions caused by the change to operational methods and organizational routines. In this regard, resistance to change can serve as a productive tool for challenging and refining strategic and action plans [42], as well as enhancing the quality of decision-making [43]. Authors such as Giangreco and Peccei (2005) [44] and Oreg (2006) [28] demonstrated that individuals' concerns

and perceptions bear strong personal and organizational implications, influencing their reactions to change outcomes. Oreg (2003) [45] explored personality traits that induce individuals to resist change. Traits that influenced a disposition toward resistance encompassed a preference for routines, negative reactions to change announcements, short-term focus, and a rigid or dogmatic viewpoint.

The analysis also suggests that most of the staff viewed the introduction of AUPPs as an opportunity to expedite and enhance organizational and personal activities, rather than as a threat. This perspective could result from a combination of perceived stability in their positions or roles, viewed as resilient to external influences, along with confidence in their ability to adapt to new situations and embrace change, deemed necessary or useful. Indeed, the enthusiasm for embracing change is also evident through the robust and positive collaboration with new employees. A significant majority of participants (84%) extended their collaboration to the new AUPPs, while only a minor number (10%, - 5 respondents) declined to assign employees.

Transitioning to organizational aspects, the analysis reveals that 94% of the sample believes their organization strongly prioritizes compliance with rules and procedures. This finding aligns with the hierarchical and rule-based structure characteristic of public administrations like Courts, essential for the effective functioning of the judicial system. However, an interesting observation is the highly favorable feedback regarding the organization's capacity to appreciate and foster new ideas and work methodologies, thereby encouraging active participation in innovation processes. Recent studies underscore how the context of a decision and an individual's resistance to change impact the assessment of risk and innovation associated with a project [46]. While this dominant trend is evident, pockets of greater resistance warrant attention, which slightly contradict the data. For instance, just under a third of the sample (29%) perceives their organization's response to change as slow, whereas 54% consider it relatively dynamic. Moreover, it's worth noting that despite being relatively minor, the survey unveils the presence of organizational resistance stemming not only from general rigidity but also from a contrast between the proposed change and the organization's core values (15%). However, 70% of respondents believe that the reform involving the introduction of AUPPs and related changes are fairly or completely aligned with the organization's values. These findings underscore that despite a strong inclination toward rule compliance, there exists a discernible innovation-oriented organizational culture. Moreover, a solid integration between the introduced change and pre-existing values is evident. According to authors such as Kirkman, Jones and Shapiro (2000) [47], the emergence of resistance during transformative processes is intrinsically linked to the lack of alignment between the culture embraced by individuals and the values encapsulated in managerial initiatives advanced through the change.

5 Conclusion

The results obtained from the judicial offices under analysis revealed a limited presence of both individual and organizational resistance. As such, the majority of participants embraced the change positively, exhibiting openness and cooperation, and considering

it in line with the existing culture and values. This outcome is particularly noteworthy given the traditional hesitancy, widely emphasized in literature, of the judicial system in adopting reforms, especially of a managerial nature.

Regarding judges and administrative managers, the analysis indicates that a small fraction displayed some degree of individual resistance, primarily rooted in emotional factors. Concern and negative sentiments towards the change were prevalent perceptions among respondents, although they generally did not lead to widespread disorientation or stress. Cognitive resistances were less evident (such as skepticism about the Court benefiting from the change or anticipating increased workload), and behavioral resistances were even more sporadic (like rejecting AUPP assignments or expressing grievances to colleagues). Furthermore, albeit to a limited extent, the survey brought to light organizational resistance. These forms of resistance stem not only from the inherent rigidity often found in structured and bureaucratic organizations but also arise from the residual perception of a misalignment between the proposed change and the fundamental values that underpin the organization's identity. The analysis highlights that the organizational change introduced through the implementation of AUPP has significantly improved the efficiency of the Court both in terms of perception regarding the implemented change, and the effective reduction of the number of proceedings and the disposition time. As for the tangible aspects, the values as of June 30, 2023, compared to those of 2019 (the reference year in the PNRR), show a notable acceleration in the reduction of process duration, calculated through disposition times [48]. Specifically, in the civil sector, there has been a decrease of 19.2%, while in the criminal sector, the reduction has been of 29.0%. Focusing on the Courts under consideration, in 2022, the duration of civil proceedings in the Tribunal decreased of 21 and 7 days, respectively, calculated through disposition times compared to 2019 [49] (ntplusdiritto.it-sole24ore.com). Regarding the civil backlog, the latest data indicate a significant acceleration in the Tribunals, which had shown the greatest difficulties up to that point: the variations compared to 2019 are as follows: there is a decrease of 19.7%, in the Tribunal and, the reduction is 33.7%. in the Court of Appeal.

The primary achievement of this study is its pioneering examination of individual and organizational resistances following a change process within the Italian Public Administration, with a specific focus on the Justice sector. However, a key limitation of this research arises from the fact that the analysis was carried out on a small sample size, as the studied organizations are inherently compact. The sample size could affect its representativeness. In the future, researchers could expand this analysis to encompass larger samples from diverse Italian courts and further delve into the study by investigating correlations that might highlight links between resistance to change and certain demographic variables (such as age and gender) using inferential statistical techniques. In conclusion, this research provides valuable starting points for addressing these challenges, casting a spotlight on the nature and catalysts of individual and organizational resistance. It emphasizes that the ongoing change process, while unquestionably necessary, must be well-guided and thoroughly shared. Many of the identified resistances could potentially be alleviated, if not completely resolved, through enhanced communication among stakeholders and a higher quality of information. Moreover, the study can provide intriguing managerial implications for reflection. Targeted training to

develop managerial competences such as team-building, project management, and change management could prove effective in mitigating these challenges.

References

1. Piderit, S. K.: Rethinking resistance and recognizing ambivalence: A multi-dimensional view of attitudes toward an organizational change. *The Academy of Management Review* 25(4), 783–794 (2000).
2. UN, *Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. New York, <https://sdgs.un.org> (2015) last accessed 2023/07/20
3. World Bank, *World Development Report 2017: Governance and the Law*, <http://www.worldbank.org>, 2017 last accessed 2023/07/20
4. CIPE (2017). Approvazione della strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile, Delibera n. 108/2017 del 22.12.2017 (18A03332). *Gazzetta Ufficiale*, S. G. n. 111 del 15.05.2018.
5. Fusco, F.: *La rendicontazione socio-ambientale e di sostenibilità nel sistema giudiziario Italiano*. 1st edn. Franco Angeli (2022).
6. Kuipers, B. S., Higgs, M., Kickert, W., Tummers, L., Grandia, J., Van der Voet, J.: The management of change in public organizations: A literature review. *Public administration* 92(1), 1-20 (2014).
7. Castro, M. P., Guimaraes, T. A: Dimensions that influence the innovation process in justice organizations. *Innovation & Management Review* 17(2), 215-231 (2020).
8. Martinez, M., Pezzillo, M.: *Disruption, Engagement e Change Management per la digitalizzazione della Suprema Corte di Cassazione*. Prospettive in Organizzazione 14 (2021).
9. EU Justice Scoreboard (2022), <https://commission.europa.eu/>, last accessed 2023/07/20
10. World Justice Project (2022), <https://worldjusticeproject.org>, last accessed 2023/07/20
11. European Commission (2023), <https://commission.europa.eu/>, last accessed 2023/07/20
12. Hayes, J.: *The theory and practice of change management*. Basingstoke: Palgrave (2022).
13. Lewin, K.: Frontiers in group dynamics: II. Channels of group life; social planning and action research. *Human relations* 1(2), 143-153 (1947).
14. Bamford, D. R., Forrester, P. L.: Managing planned and emergent change within an operations management environment. *International journal of operations & production management* 23(5), 546-564 (2003).
15. Burnes, B.: *Managing Change: A Strategic Approach to Organisational Dynamics*, 4th edn, Harlow: Prentice Hall (2004).
16. By, R. T.: Organisational change management: A critical review. *Journal of change management* 5(4), 369-380 (2005).
17. Al-Ali, A. A., Singh, S. K., Al-Nahyan, M., Sohal, A. S.: Change management through leadership: the mediating role of organizational culture. *International Journal of Organizational Analysis* 25(4), 723-739 (2017).
18. Burnes B.: Emergent change and planned change – competitors or allies? The case of XYZ construction. *International Journal of Operations & Production Management* 24(9), 886-902 (2004).
19. Pardo del Val, M., Martinez Fuentes, C.: Resistance to change: a literature review and empirical study. *Management decision* 41(2), 148-155 (2003).
20. Reginato, E., Fadda, I., Paglietti, P.: The Influence of Resistance to Change on Public-Sector Reform Implementation: The Case of Italian Municipalities' Internal Control System. *International Journal of Public Administration* 1–11 (2016).
21. Cinar, E., Trott, P., Simms, C.: A systematic review of barriers to public sector innovation process. *Public Management Review* 21(2), 264-290 (2019).

22. McNulty, T., Ferlie E.: Process Transformation: Limitations to Radical Organizational Change within Public Service Organizations, *Organization Studies* 25(8), 1389–412 (2004).
23. Brudlak, J., Banasik, P.: Organisational culture and change management in courts, based on the examples of the Gdańsk area courts. *International Journal of Contemporary Management* 14(2), 33–50 (2015).
24. Lewin, K.: The research center for group dynamics at Massachusetts Institute of Technology. *Sociometry* 8, 126–136 (1945).
25. Dent, E. B., Goldberg, S. G.: Challenging "resistance to change. *Journal of Applied Behavioral Science* 35(1), 25–41 (1999). <https://doi.org/10.1177/0021886399351003>
26. Ford, J. D., Ford, L. W., McNamara, R. T. (2002). Resistance and the background conversations of change. *Journal of Organizational Change Management* 15(2), 105–121 (2022). doi:10.1108/09534810210422991
27. Bouwen, R., Fry R.: Organizational innovation and learning. Four patterns of dialogue between the dominant logic and the new logic. *International Studies of Management and Organization* 21(4): 37–51 (1991).
28. Oreg, S.: Personality, context, and resistance to organizational change. *European Journal of Work and Organizational Psychology* 15(1), 73–101 (2006). <https://doi.org/10.1080/13594320500451247>
29. Canning J., Found P. A.: The effect of resistance in organizational change programmes, *International Journal of Quality and Service Sciences* 7 (2/3), 274 – 295 (2015).
30. Singh, K., Saeed, M., Bertsch, A.: Key factors influencing employee responses towards change: a test in the telecom industry in India. *Journal of Management Policy and Practice* 13(3), 66–81 (2012).
31. Burke, W. W., Lake, D. G., Paine, J. W.: *Organization change: A comprehensive reader*, San Francisco: Jossey-Bass (2009).
32. Jones, S. L., Ven, d. V. A. H.: The changing nature of change resistance. *The Journal of Applied Behavioral Science* 52(4), 482–506 (2016). DOI:10.1177/0021886316671409
33. Hon, A. H. Y., Bloom, M., Crant, J. M.: Overcoming resistance to change and enhancing creative performance. *Journal of Management* 40(3), 919–941 (2011). DOI:10.1177/0149206311415418
34. Ude, S., Diala, I.: Support for creativity and innovation, resistance to change, organizational commitment and motivation. *International Journal of Computer & organization Trends* 5(4), 1–8 (2015).
35. Panozzo, F.: Management by Decree. Paradoxes In the Reform of The Italian Public Sector. *Scandinavian Journal of Management* 16(4), 357–373 (2000).
36. Burns, J., Scapens, R. W.: Conceptualizing management accounting change: an institutional framework. *Management Accounting Research* 11(1), 3–25 (2000). DOI:10.1006/mare.1999.0119
37. Caccia, L., Steccolini, I.: Accounting change in Italian local governments: What's beyond managerial fashion?. *Critical Perspectives on Accounting* 17, 0–174 (2006).
38. Braccialini, R.: Per un modello leggero (ma non un "guscio vuoto"!) di ufficio per il processo. *Questione Giustizia*, <https://www.questionegiustizia.it/>, (2017) last accessed 2023/07/20.
39. Braccialini, R.: L'Ufficio per il processo tra storia, illusioni, delusioni e prospettive. *Questione Giustizia*, <https://www.questionegiustizia.it/>, (2020) last accessed 2023/07/20.
40. Civinini, M. G. (2021). Il "nuovo ufficio per il processo" tra riforma della giustizia e PNRR. Che sia la volta buona!. *Questione Giustizia*, <https://www.questionegiustizia.it>, (2021) last accessed 2023/07/20.

41. Braun, V., Clarke, V.: Using thematic analysis in psychology. *Qualitative research in psychology* 3(2), 77-101 (2006).
42. Mabin, V. J., Forgeson, S., Green, L.: Harnessing resistance: using the theory of constraints to assist change management. *Journal of European Industrial Training* 25(2/3/4), 168–191 (2001).
43. Lines, R.: Influence of Participation in Strategic Change: Resistance, Organizational Commitment and Change Goal Achievement. *Journal of Change Management* 4, 193-215 (2004).
44. Giangreco, A., Peccei, R.: The nature and antecedents of middle manager resistance to change: evidence from an Italian context. *The International Journal of Human Resource Management* 16(10), 1812–1829 (2005).
45. Oreg, S.: Resistance to change: Developing an individual differences measure. *Journal of Applied Psychology* 88,680–693 (2003).
46. Röth, T., Spieth, P.: The influence of resistance to change on evaluating an innovation project's innovativeness and risk: A sensemaking perspective. *Journal of Business Research* 101, 83–92 (2019).
47. Kirkman, B. L., Jones, R. G., Shapiro, D. L.: Why do employees resist teams? Examining the "resistance barrier" to work team effectiveness. *International Journal of Conflict Management*, 11(1), 74–92 (2000).
48. Relazione Sul Monitoraggio Statistico Degli Indicatori Pnrr – I Semestre 2023, www.giustizia.it, (2023) last accessed 2023/11/27.
49. Maglione V., Mazzei B. L.: Cause civili più rapide ma un tribunale su cinque allunga i tempi medi, <https://ntplusdiritto.ilsole24ore.com> (2023), last accessed 2023/11/27.

Innovation in Justice between Information Technology and Organization: evidence and proposals

Monica Menini¹ and Erika Forlini²

¹ University of Turin, Turin, Italy

² University of Turin, Turin, Italy

Abstract. The study, initiating from the analysis conducted in the judicial offices of North-West Italy as part of the Next Generation UPP project, aims to examine the governance of innovation in the judicial context, exploring the critical issues that have emerged and proposing solutions. Although the roles of innovation referents, such as Magistrates of Reference for Innovation (MAGRIF) and District Innovation Referents (RID), have great potential, and the guidelines of the High Council of the Judiciary (CSM) have endeavored to delineate the evolution of the magistrate's referent role, challenges in technological and organizational innovation persist. The analysis delves into the complexities associated with change in the judicial sphere, proposing improvements in training, communication, and collaboration. The goal is to develop a more effective and future-oriented governance of innovation within the judicial system.

Keywords: judicial innovation, governance in judiciary, technological change in legal sector, eJustice, organizational challenges in Justice.

1 Introduzione

Il presente elaborato, originato dall'analisi condotta nelle sedi giudiziarie dell'Italia Nord-Ovest nell'ambito del progetto Next Generation UPP, mira a esaminare la governance dell'innovazione nel contesto giudiziario italiano. In particolare, si focalizza sulle sfide incontrate nell'integrazione di sistemi informativi e pratiche organizzative innovative negli Uffici Giudiziari (UU.GG.). Attraverso l'analisi delle difficoltà riscontrate e l'elaborazione di soluzioni, si intende esplorare strategie per una *governance* dell'innovazione più efficace e orientata al futuro nel sistema giudiziario.

Il contributo mostra le intersezioni tra informatica giudiziaria e gestione del cambiamento, analizza la struttura e le funzioni del sistema giudiziario, incluso il ruolo del Ministero della Giustizia e del Consiglio Superiore della Magistratura, e discute le dinamiche interne di governo dell'innovazione. Inoltre, si indaga il rapporto tra teoria e pratica nell'innovazione giudiziaria, con un *focus* particolare sulle evidenze emerse e sulle strategie per affrontare le sfide attuali e future.

La struttura dell'articolo riflette questa indagine: dopo l'introduzione, che delinea il contesto, la metodologia e gli obiettivi della ricerca, il secondo capitolo esplora le

connessioni tra informatica giudiziaria e gestione del cambiamento. Il terzo capitolo analizza la struttura del sistema giudiziario e la sua *governance* dell'innovazione. Il quarto capitolo si dedica alle evidenze raccolte e alle loro implicazioni, mentre il quinto capitolo offre conclusioni e proposte basate sull'analisi condotta.

Il progetto Next Generation UPP per l'area Nord-Ovest si è proposto di migliorare le prestazioni della giustizia negli uffici di tale area geografica, di sperimentare nuovi schemi collaborativi tra le università e gli Uffici Giudiziari (di seguito UU.GG.), anche in modo da offrire agli addetti all'Ufficio del processo *skill* trasversali per garantire l'efficace funzionamento di un moderno sistema giurisdizionale e di fornire supporto al processo di digitalizzazione e innovazione tecnologica. Durante la fase di implementazione, sono state individuate le attività da compiere per potenziare gli uffici per il processo (a seguire UPP) e, più in generale, la capacità degli UU.GG. e sono stati sperimentati modelli per la gestione dei flussi in ingresso e l'aggressione dell'arretrato civile.

Con specifico riguardo ai profili organizzativi nell'ambito dei lavori del *team di management* dell'Università degli Studi di Torino, l'analisi e la ricerca si è avvalsa di specifiche metodologie. Più precisamente, per quanto qui di nostro specifico interesse, la raccolta di dati si è concentrata su due principali direzioni. Da un lato mediante la raccolta ed esame delle fonti normative includendo, tra le fonti dell'organizzazione all'interno degli uffici, non soltanto quelle relative al quadro dell'ordinamento giudiziario e ministeriale, ma altresì quelle legate alle prassi più o meno virtuose sviluppatesi nel territorio nazionale. A tale scopo è stata disegnata una struttura di *repository* per raccogliere, catalogare ed elaborare il materiale sugli aspetti organizzativi del sistema giustizia, finalizzata alla mappatura e alla catalogazione delle fonti, comprensiva anche delle fonti meno formalizzate. Dall'altro servendosi di differenti approcci, anche alla luce dell'esteso campo di indagine.

Tra i principali metodi si richiamano la conduzione di interviste, espletata seguendo una traccia differenziata a seconda dei diversi ruoli esercitati dagli attori (magistrati con funzioni direttive, magistrati con funzioni semidirettive, magistrati referenti per l'innovazione, magistrati ordinari del settore civile, magistrati ordinari del settore penale, personale di cancelleria, addetti all'Ufficio per il processo, avvocati difensori) e l'attività di *Shadowing*, consistente nel seguire “come un'ombra” [1] il soggetto nelle sue attività quotidiane attraverso un'osservazione non partecipata del ricercatore volta a documentare e ad annotare elementi, situazioni, interazioni e processi che emergono o si svolgono nel corso dell'intera giornata lavorativa, nonché il funzionamento dei sistemi informativi ed automatizzati in uso. Gli *input* provenienti dalle varie fonti interpellate sono stati raccolti nel *software* “Memento database”, uno strumento di archiviazione grazie al quale le emergenze organizzative e le relative soluzioni sperimentate, emerse nel corso delle interviste a ciascuna figura professionale, sono state raccolte ed organizzate. Tale metodologia è stata necessaria per estrapolare dalle trascrizioni delle interviste, dai verbali e dagli appunti tutto ciò di rilevante ai fini della ricerca e per un'agevole consultazione in una banca-dati sistematizzata. L'attività ha incluso, inoltre, l'analisi svolta con adozione della metodologia BPMN dei processi (flussi) di gestione e governo dell'innovazione e dei sistemi informativi a livello del sistema giudiziario, includendo sia i processi ascendenti (richieste, segnalazioni di problemi, proposte di

best practice, etc.) sia i processi discendenti (decisioni, direttive, assegnazione di risorse e *software*), con approfondimento partecipato su ragioni storiche, pro e contro di questi processi (flussi).

2 Commistioni e connessioni dall'informatica giudiziaria alla gestione del cambiamento

La rilevanza del governo dell'innovazione nella giustizia [2] è resa sempre più evidente dalla progressiva pervasività dell'utilizzo tecnologico nel processo e a supporto delle attività giudiziarie in senso più ampio. L'introduzione dell'informatica quale strumento chiave per un efficientamento del processo ha portato con sé una più profonda innovazione organizzativa accompagnando una visione nuova dell'informatica giudiziaria. Più precisamente, si è pervenuti ad un accostamento di due concetti in realtà distanti quali "informatica" - la scienza che si occupa del trattamento e della trasmissione delle informazioni per mezzo della loro elaborazione elettronica - e "innovazione" - l'introduzione di nuovi cambiamenti - in forza principalmente e con più chiarezza del progressivo avvento del processo telematico. Questa fusione è diventata particolarmente evidente con l'avvento del processo telematico, che rappresenta una delle più significative innovazioni organizzative nel settore giudiziario degli ultimi decenni. Si tratta del progetto di *e-government* che ha segnato un punto di svolta importante in questo contesto [3].

L'introduzione di nuove tecnologie nel settore giudiziario non ha solo inciso sull'attività degli operatori del diritto, ma ha anche portato alla reingegnerizzazione dei processi lavorativi. Questo cambiamento richiede una gestione attenta del cambiamento organizzativo. Di conseguenza, è diventato fondamentale identificare specifici soggetti responsabili per la *governance* di queste innovazioni, al fine di assicurare un'integrazione efficace e sostenibile di queste nuove tecnologie nel sistema giudiziario. Tale mutamento trova perfetto riflesso nei ruoli che si vedranno, più approfonditamente, nel prosieguo: dapprima referenti per l'informatica e poi, a partire dal 2011, referenti per l'innovazione. Questa evoluzione del ruolo dimostra chiaramente il passaggio da una focalizzazione sulla sola tecnologia informatica a una visione più ampia che abbraccia l'innovazione in tutte le sue forme all'interno del settore giudiziario. Evoluzione che è, peraltro, rafforzata nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) [4] nel quale viene evidenziato che il sistema giudiziario italiano, pur caratterizzato da autonomia, indipendenza e professionalità dei magistrati, affronta il problema critico dei lunghi tempi processuali. Questi ritardi, che impattano negativamente sulla percezione della qualità della giustizia, sono centrali nel dibattito nazionale ed europeo, riflettendo la massima 'giustizia ritardata è giustizia denegata'.

L'emergenza epidemiologica da Covid-19 e l'introduzione, prima temporanea e oggi definitiva in forza dell'entrata in vigore del d. lgs. 10 ottobre 2022, n. 150 (cd. "riforma Cartabia") di strumenti più flessibili per le attività processuali da un lato, e per le attività amministrative dall'altro, non hanno fatto altro che evidenziare la centralità dell'utilizzo delle tecnologie nel contesto giudiziario. Questa enfasi sull'informatica giudiziaria si accompagna all'evoluzione del concetto di qualità della giustizia, prima

come “sola” espressione delle garanzie costituzionali incentrate sull’esercizio della giurisdizione, poi anche come *performance* degli UU.GG., così includendo anche la valutazione e il miglioramento delle loro prestazioni. In questo contesto, il recente progetto di riforma dell’ordinamento giudiziario, illustrato nella Legge delega n. 71 del 2022 art. 3 lett. h punto 1, introduce una revisione delle procedure per valutare la professionalità dei magistrati [5]. La riforma prevede anche la creazione di un fascicolo per ogni magistrato, contenente dati statistici e documentazione per valutare in modo completo e accurato la loro attività, includendo aspetti quantitativi e qualitativi, la tempestività nelle decisioni, e altri elementi rilevanti. Non va poi dimenticata la cultura del dato che è fortemente connessa all’informatica giudiziaria, all’attenzione ai registri e all’utilizzo degli applicativi, la statistica giudiziaria che elabora i dati informatici, i dati e le informazioni di cui sono portatori sono sempre più centrali quali fonti di conoscenza sulle base delle quali effettuare valutazioni dell’attività e adottare scelte organizzative.

3 Sistema giudiziario e governo dell’innovazione

3.1 Struttura e funzioni del Ministero della Giustizia

Premessa necessaria all’analisi delle evidenze emerse non può che essere un breve inquadramento dell’attuale stato della *governance* dell’innovazione. Sia il Consiglio Superiore della Magistratura (a seguire anche CSM) che il Ministero della giustizia dispongono, infatti, di organi e ruoli che si occupano di organizzazione e informatica. In entrambe le sfere del nostro bicefalo sistema giudiziario si sono, infatti, avvicendati dei mutamenti organizzativi volti a rispondere alla sempre crescente attenzione all’utilizzo dell’informatica nell’esercizio della funzione e amministrativa e giurisdizionale. L’apparato facente capo al Ministero della giustizia si ramifica in settori più o meno specializzati, tra i quali si annovera, altresì, quello espressamente dedicato alla digitalizzazione ed innovazione delle prassi organizzative. Le unità organizzative di storico riferimento sono la Direzione generale per i sistemi informativi automatizzati (DGSIA) e i Coordinamenti Interdistrettuale per i Sistemi Informativi Automatizzati (CISIA). La DGSIA si occupa in particolare di programmazione, progettazione, sviluppo e gestione dei sistemi informativi automatizzati, dell’approvvigionamento di servizi e forniture concernenti soluzioni e sistemi informatici, nonché di promozione delle risorse umane in relazione all’evoluzione dei sistemi informatici e telematici [6]. Essa, inoltre, garantisce la compatibilità con gli obiettivi di attuazione dell’agenda digitale e in particolare con quelli stabiliti nel piano triennale per l’informatica, occupandosi della gestione del servizio di assistenza informatica per gli UU.GG. I CISIA - che coordinano il personale tecnico informatico di riferimento e sono attualmente presenti presso Bologna, Palermo, Milano, Napoli e Roma - invece, sono articolazioni territoriali della DGSIA con il compito di individuare le esigenze informatiche e assicurare la diffusione presso gli UU.GG. delle soluzioni e dei sistemi informatici.

3.2 Riorganizzazione e nuovi Dipartimenti del Ministero

A seguito dell'emanazione dei regolamenti di riorganizzazione di cui ai D.P.C.M. n. 84 del 15.6.2015 (come modificato dal D.P.C.M. 22 aprile 2022), n. 99 del 19.6.2019 e 100 del 19.6.2019, la struttura ministeriale si articola in diversi dipartimenti.

La DGSIA si inseriva, non a caso, all'interno del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi (DOG), con funzioni e compiti quali: la gestione del personale amministrativo, dei mezzi e degli strumenti anche informativi necessari all'esercizio della funzione giudiziaria; le attività attribuite dalla legge alle competenze del Ministro in ordine alla carriera dei magistrati; lo studio e la proposta di interventi normativi nel settore di competenza. È evidente la centralità del ruolo del DOG nella definizione del modello organizzativo degli UU.GG., tanto sul versante amministrativo quanto in ordine al personale di magistratura. Infatti, il DOG si occupa, anzitutto, della direzione generale del personale e della relativa formazione attraverso un apposito ufficio, curando il reclutamento (anche per mobilità), la nomina, la prima assegnazione, la gestione, i trasferimenti, i comandi del personale dirigenziale e non dirigenziale dell'amministrazione centrale, degli UU.GG. nazionali e dell'amministrazione periferica provvedendo, altresì, al piano delle assunzioni obbligatorie. Anche la formazione professionale dei dirigenti, nonché la formazione e riqualificazione professionale del personale dell'amministrazione centrale e degli UU.GG. nazionali costituiscono competenza dell'ufficio, insieme alla cura delle relazioni sindacali ed i provvedimenti in materia pensionistica.

La materia attinente alle circoscrizioni giudiziarie e alle piante organiche, la rilevazione dei fabbisogni e la programmazione degli interventi sulle circoscrizioni giudiziarie, nonché le dotazioni e piante organiche del personale delle strutture e articolazioni dell'amministrazione giudiziaria ed agli UU.GG. sono invece attribuite all'Ufficio II del Capo Dipartimento.

Con l'avvento del Dipartimento per la transizione digitale della giustizia, l'analisi statistica e le politiche di coesione [7] la DGSIA e la Direzione statistica ed analisi organizzativa (DGSTAT) - a cui è affidata l'attività di rilevazione, controllo, elaborazione e diffusione dei dati sull'attività giurisdizionale civile e penale degli UU.GG., nonché attività di monitoraggio dell'andamento del servizio giustizia e di studio dei fattori che ne influenzano il funzionamento, di analisi dell'organizzazione e delle norme processuali - sono confluite all'interno di quest'ultimo unitamente alla Direzione generale per il coordinamento delle politiche di coesione. Al nuovo dipartimento è affidata la gestione dei processi e delle risorse connessi alle tecnologie dell'informazione, della comunicazione e dell'innovazione; la gestione della raccolta, organizzazione e analisi dei dati relativi a tutti i servizi connessi all'amministrazione della giustizia; attuazione delle procedure di raccolta dei dati e della relativa elaborazione statistica secondo criteri di completezza, affidabilità, trasparenza e pubblicità; il monitoraggio dell'efficienza del servizio giustizia con particolare riferimento alle nuove iscrizioni, alle pendenze e ai tempi di definizione dei procedimenti negli UU.GG.; il coordinamento della programmazione delle attività della politica regionale, nazionale e comunitaria e di coesione [8]. Da un lato tale riconduzione agevola i compiti già assegnati alla DGSTAT che - oltre alla cura del sistema statistico del Ministero, collabora con la

DGSIA alla definizione delle modalità di raccolta ed estrazione dei dati, allo sviluppo e alla gestione delle infrastrutture informatiche di raccolta, archiviazione e gestione dei dati, allo sviluppo a fini statistici dei sistemi informativi del Ministero che gestiscono le attività giurisdizionali e amministrative - fornisce supporto conoscitivo e di analisi per le decisioni in materia di politiche normative e amministrative, ivi comprese quelle relative all'organizzazione e al funzionamento dei servizi della giustizia, e per l'attuazione del PNRR. D'altra parte, però, questa integrazione potrebbe causare una certa distanza tra la direzione focalizzata sull'organizzazione e le attività legate all'innovazione, creando una separazione tra le funzioni operative e quelle incentrate sul rinnovamento e sul miglioramento tecnologico.

3.3 Consiglio Superiore della Magistratura e ruoli per l'innovazione

Con riguardo alla sfera giurisdizionale, la disciplina dettata dal CSM offre un quadro ampiamente dettagliato sul ruolo e sulle caratteristiche di organi, strumenti e figure di cui l'organo di autogoverno della magistratura si è progressivamente dotato in materia di organizzazione e informatizzazione. Accanto alla Settima Commissione per l'organizzazione degli UU.GG. [9], che si occupa anche di problemi relativi allo sviluppo dell'informatica giudiziaria e alla Struttura tecnica per l'organizzazione (STO) [10] del CSM diretta dalla stessa Settima commissione e alle Commissioni flussi (o meglio, le Commissioni per l'analisi dei flussi e delle pendenze) [11], RID (Referenti Distrettuali per l'Innovazione) e MAGRIF (magistrati di riferimento per l'innovazione) assumono un ruolo nevralgico in materia, agendo nell'ottica di una implementazione del livello di informatizzazione ed innovazione i primi a livello distrettuale e i secondi circondariale, assicurandone la diffusione omogenea in tutti gli UU.GG. presso i quali è istituita la figura incaricata di rilevare le richieste e le necessità di ciascuno di essi, adoperandosi per la rapida individuazione di soluzioni idonee.

Secondo quanto dettagliatamente illustrato dal CSM [12], per RID si intendono i magistrati selezionati quali esperti in materia di innovazione, operanti nei distretti e costituenti gli organi di prossimità del CSM sul territorio per l'innovazione tecnologica: cooperano con i Presidenti di Corte di Appello, con i Procuratori Generali e con i dirigenti degli UU.GG. del distretto. Quanto alle competenze, il RID cura la predisposizione di progetti, elabora innovazioni finalizzate a garantire un miglioramento delle condizioni organizzative riservate al singolo magistrato ed all'ufficio, anche nella prospettiva di innalzamento delle qualità del lavoro giudiziario e promuove, nelle materie di competenza, la raccolta, il monitoraggio e la diffusione delle buone prassi di organizzazione. Inoltre, partecipano alla Commissione flussi, fornendo il loro parere sulla congruità dei dati e su ogni altro profilo di interesse. Il tenore del quadro delineato e la delicata, ma al contempo essenziale, funzione dei RID porta a comprendere il motivo per cui nella valutazione dei titoli di ciascun aspirante RID vengano valorizzate la concreta e positiva esperienza in tema di informatica giudiziaria ed innovazione (anche con riferimento alla promozione delle best practice) e le positive esperienze di coordinamento ed organizzazione. In via sussidiaria, assumono rilievo anche la partecipazione a corsi di studio e le pubblicazioni in materia di informatica giudiziaria, innovazione ed organizzazione. In ciascun distretto vengono nominati un referente distrettuale per

il settore civile, uno per il settore penale giudicante e uno per il settore penale referente: insieme, essi costituiscono l'Ufficio Distrettuale per l'Innovazione (U.D.I.). A livello di ciascun singolo ufficio giudicante devono essere, salvo eccezioni, nominati dal capo dell'ufficio due magistrati di riferimento (uno per il settore penale e uno per il settore civile), mentre in ciascun ufficio referente deve essere nominato un magistrato di riferimento da parte del Procuratore della Repubblica.

I magistrati di riferimento per l'innovazione (MAGRIF), come anticipato, collaborano con i RID e con i dirigenti degli UU.GG. per segnalare le necessità e criticità riscontrate in ciascuna sede e suggerire soluzioni idonee. Da un lato, infatti, il dirigente dell'ufficio giudiziario deve acquisire il parere del MAGRIF su tutte le questioni inerenti la materia dell'informatica giudiziaria; dall'altro, di norma il RID indice con i MAGRIF del distretto apposite riunioni periodiche con cadenza almeno semestrale ed anche in via telematica, durante le quali i MAGRIF rendono edotti i RID della specifica situazione dei singoli UU.GG. Peraltro, per una più approfondita trattazione del tema, a tali riunioni possono essere invitate a partecipare le unità del personale amministrativo individuate come responsabili della innovazione negli uffici. L'attività espletata dal MAGRIF presso l'ufficio viene espressamente descritta nel documento redatto annualmente, nell'ambito del quale viene dato conto delle iniziative assunte per assicurare la qualità e l'aggiornamento dell'inserimento dei dati; dell'attuazione dei progetti informatici ministeriali e dei relativi programmi; dell'eventuale utilizzazione di programmi informatici non ministeriali; dell'analisi delle ricadute che l'automazione ha avuto ed avrà sui modelli organizzativi dell'ufficio e sui rapporti con gli altri UU.GG. collegati e con il foro; dei progetti di diffusione di buone prassi fra quelle censite dal Consiglio e quelle di nuova realizzazione; di qualsiasi altro dato ritenuto utile. Gli interventi espletati in materia di informatizzazione vengono trasmessi, a titolo informativo, anche ai magistrati dell'ufficio e al personale amministrativo mediante predisposizione di documenti sullo stato della innovazione tecnologica.

Secondo il CSM, l'ampio spettro di attività ora delineato giustifica l'obbligatorietà della concessione di un esonero dalla funzione giurisdizionale, ideato per consentire ai RID e ai MAGRIF di espletare con la dovuta precisione le attribuzioni richieste da ciascun ruolo [13]. Viene espressamente previsto che il RID usufruisca di un esonero parziale dall'attività giurisdizionale ordinaria, consistente in una percentuale non inferiore al 20% e non superiore al 50% del carico di lavoro in relazione al numero dei magistrati professionali in pianta organica del distretto. Quanto ai MAGRIF, l'esonero parziale dall'attività giurisdizionale ordinaria deve essere proporzionato alle dimensioni dell'ufficio, ai settori e ai progetti assegnati, e può consistere in una percentuale variabile fra il 10 ed il 30% del carico di lavoro.

L'attuale normativa rappresenta, secondo il CSM, l'esito del percorso evolutivo già ipotizzato nella vigenza della precedente disciplina che, pur mantenendo invariato l'acronimo assegnato alle due figure, ne prevedeva il progressivo mutamento sostanziale, anticipando l'evoluzione del RID da referente per l'informatica a referente per l'innovazione e del MAGRIF da magistrato di riferimento per l'informatica a magistrato di riferimento per l'innovazione [14].

3.4 Interazione tra Consiglio Superiore della Magistratura e Ministero della Giustizia:

Le competenze in materia di organizzazione degli UU.GG. e dei connessi servizi sono ripartite, per espressa disposizione costituzionale (art. 110 Cost.), tra CSM e Ministero della Giustizia. Pertanto, con l'obiettivo di istituire una sede stabile di confronto fra i due organi, con delibera del 18 maggio 2011, su iniziativa congiunta del CSM e del Capo del Dipartimento per l'Organizzazione giudiziaria del Ministero della giustizia, venne istituito il "Comitato paritetico per l'individuazione di soluzioni condivise in ordine alle questioni in materia di organizzazione giudiziaria" che, ad oggi, coerentemente con la sua natura di sede destinata al confronto tecnico e politico sui temi dell'organizzazione, si è occupato tanto di tematiche di natura organizzativa/gestionale, quanto di informatizzazione degli UU.GG. Si richiamano, a titolo esemplificativo: attività in materia di organizzazione delle risorse degli UU.GG.; definizione delle piante organiche; *datawarehouse*; predisposizione dei sistemi di *disaster recovery* relativamente al progetto di reingegnerizzazione del Consiglio; processo civile telematico e informatizzazione del processo penale; ufficio del processo; organizzazione dei tirocini formativi; soluzioni organizzative in materia di intercettazioni telefoniche delle iniziative legate al progetto Strasburgo 2 relativo alla riduzione dell'arretrato in materia civile.

4 Le evidenze emerse circa il governo dell'innovazione

4.1 Una vista delle evidenze per categorie

La breve ricostruzione svolta consente di comprendere in modo più compiuto le possibilità offerte dai ruoli di RID e di MAGRIF, che si prestano ad essere interlocutori chiave di raccordo non solo tra territori e centro, tra la sfera amministrativa e quella giurisdizionale, ma altresì tra i detentori di diverse competenze verticali: informatici, statistici, esperti di organizzazione e giuristi. Prima di affrontare le specifiche risultanze emerse con riguardo al governo dell'innovazione e ai suoi principali attori, è possibile offrire una prima ricostruzione più generale delle tipologie di evidenze esaminate.

Dall'attività di ricerca e dal successivo esame è stato, infatti, possibile ricondurre tutte le evidenze a quattro ordini di tipologie: A. sull'organizzazione in senso stretto, B. relative alla formazione e alle competenze, C. circa la comunicazione, D. afferenti alla cultura organizzativa. È interessante osservare che tutte queste macro categorie contengono al loro interno almeno una ricorrenza avente ad oggetto la rete di referenti per l'innovazione.

A. All'interno della prima categoria, circa l'organizzazione, ritroviamo diversi temi.

A.1 *Deficit* di autorità e limitazioni nelle facoltà decisionali del RID. Un presidente di sezione che in passato ha rivestito il ruolo di Referente distrettuale chiarisce come questi si trovino in una posizione priva di autonomia decisionale, di capacità di iniziativa autonoma e senza alcun fondo, in particolare è richiesto loro di coordinarsi

strettamente con il CSM e il Ministero ma senza ma senza disporre di strumenti specifici. Il problema della mancanza di distribuzione del potere esiste in molte realtà private e pubbliche, questo comporta il mancato sfruttamento delle competenze delle persone di più basso livello gerarchico che conoscono effettivamente i problemi concreti del loro lavoro. Per promuovere l'*empowerment* dei dipendenti e sviluppare il loro potenziale, è fondamentale modificare la cultura organizzativa e fornire formazione specifica sui processi decisionali. Inoltre, è necessario preparare adeguatamente i dipendenti che riceveranno deleghe decisionali dai livelli superiori. Tuttavia, l'iniziativa per cambiare la cultura organizzativa e distribuire l'autorità decisionale ai livelli gerarchici inferiori deve originare dai livelli più alti dell'organizzazione.

A.2 Problema di *Knowledge Management*. I MAGRIF si trovano di frequente ad individuare soluzioni “fai da te”, non diffondono le buone prassi in altri UU.GG. e collaborano con altri MAGRIF in maniera volontaria e non formalizzata. L'assenza di un supporto/piano formativo unitario (almeno a livello distrettuale, atteso che gli incontri con RID attengono di norma alla definizione degli obiettivi), di una banca dati con le soluzioni e di una prassi di raccolta e condivisione, unitamente alle carenze riscontrate sul fronte della comunicazione con le articolazioni ministeriali, inducono le singole figure (ed in particolare i MAGRIF) ad attivarsi autonomamente per la risoluzione delle problematiche riscontrate nell'uso degli applicativi presso i singoli UU.GG. In particolare, i MAGRIF sono normalmente portati ad attingere esclusivamente alle proprie esperienze personali e a fornire supporto reciproco ad altri MAGRIF soltanto su base volontaria (una volta individuata e sperimentata la soluzione elaborata in autonomia da ciascuno di essi, questa non viene quasi mai destinata alla diffusione in altri UU.GG.). Alla base della mancata condivisione esterna all'ufficio delle conoscenze informatiche pare esserci una valutazione in termini di opportunità, adeguatezza e proporzionalità: in primo luogo, non vi è una conoscenza capillare circa quali Tribunali abbiano o meno adottato quello specifico applicativo o quella specifica soluzione tecnologica, con il rischio di inondare gli altri Tribunali di comunicazioni non utili e superflue. In via ulteriore, non è detto che le soluzioni immaginate ed applicate da un Tribunale possano essere estese ad un altro ufficio, caratterizzato dalle proprie esigenze non necessariamente coincidenti con quelle di altre sedi.

A.3 Mancanza di procedure standardizzate, di una struttura e di canali di comunicazione agevoli. In particolare, l'interazione MAGRIF-RID-STO è causa di disaffezione per l'incarico o scarsa collaborazione. Viene asserito che, una volta assunto il ruolo e rilevata l'assenza di uno spazio dedicato, di un percorso, di una prassi consolidata, apprendendo che vi è principalmente rimando all'iniziativa personale, il neo MAGRIF tende infatti a rinunciare all'incarico. Si rileva, inoltre, una generale insoddisfazione riguardo all'efficacia della rete per l'innovazione, con risultati conseguiti che si dimostrano limitati rispetto agli obiettivi prefissati.

B. Con riguardo alla seconda tipologia, circa la formazione e le competenze, le casistiche raccolte sono maggiori: a causa di segnalato fenomeno di *mismatch* di

competenze, magistrati senza competenze informatiche non di rado occupano posizioni di MAGRIF, RID e sono membri della STO.

C. Altrettanto significative sono le segnalazioni afferenti alla terza categoria circa la comunicazione. Viene riscontrata la carenza di efficaci canali di comunicazione strutturati tra le figure competenti in materia di innovazione presso gli uffici quali MAGRIF, RID, per il CSM e STO, e Ministero della Giustizia e sue articolazioni. In particolare, viene sottolineato che gli incontri periodici di confronto si rivelano, di fatto, sporadici e non efficaci, lasciando nella quotidianità ampio spazio alle iniziative personali. L'assenza di un flusso di comunicazione standardizzato tra queste figure è stato segnalato da una vasta platea di attori i quali, peraltro, hanno messo in luce come la carenza di dialogo rischia di determinare, oltre a un enorme dispendio di energie, il diffondersi di duplicazioni di iniziative. Si tratta, invero, di un problema attinente anche ai rapporti esterni rispetto ai singoli uffici: non vi è, allo stato, un canale di comunicazione diretto tra territori e centro, venendo meno, dunque, qualunque forma di coordinamento tanto tra UU.GG. quanto tra questi ultimi e il Ministero della Giustizia.

D. All'interno dell'ultima categoria, circa la cultura organizzativa, vi è un tema rilevante, ovverosia il riscontro di una resistenza al cambiamento basata, in primo luogo, sulla convinzione più o meno diffusa secondo cui la digitalizzazione delle pratiche richiederebbe un maggior dispendio di energie lavorative. Il processo di digitalizzazione degli uffici ha suscitato considerazioni di segno opposto tra chi auspica la definitiva digitalizzazione delle pratiche e chi, invece, attribuisce all'informatizzazione la causa di alcune lungaggini prima inesistenti. Alla base di una siffatta convinzione pare giocare un ruolo cardine l'inesperienza del personale di cancelleria nell'utilizzo di sistemi informatici e, dunque, l'assenza di una rete di competenze informatiche più o meno uniformi negli uffici. L'ampia casistica emersa consente di mettere in luce il profondo impatto delle resistenze all'uso dei canali informatici sulle prassi, sulla gestione dell'attività ordinaria e sull'incremento di arretrato.

4.2 Le evidenze sui ruoli di MAGRIF e RID

La metodologia di raccolta e catalogazione di tutti i materiali oggetto di esame ha consentito poi di estrarre ulteriori evidenze emerse con specifico riguardo ai ruoli di MAGRIF e di RID. Tali evidenze vengono qui di seguito sintetizzate.

a) *Assenza di assistenza tecnica in loco e ricadute sull'attività dei MAGRIF.* Tra i fattori idonei ad incidere sull'attività del MAGRIF vi è la riscontrata difficoltà di ottenere, nell'immediatezza, un supporto tecnico per una celere risoluzione delle problematiche attinenti agli applicativi in uso. Infatti, pur se ai MAGRIF è concessa la possibilità di rivolgersi ai fornitori tramite il servizio di *help desk*, non di rado le risposte tardano ad arrivare. Tale situazione rischia di determinare una stasi nell'espletamento delle mansioni, attribuendo in seno al MAGRIF l'onere di dedicarsi alla sperimentazione, di soluzioni e/o *workaround*, nell'obiettivo di garantire la rapida ripresa delle attività. Peraltro, nella maggior parte dei casi la diagnosi dei problemi relativi agli

applicativi richiede un intervento in presenza: non di rado i MAGRIF interrompono l'ordinaria attività per dedicarsi alla ricerca di soluzioni. Si comprende il motivo per cui significativa rilevanza viene attribuita da un lato alla competenza informatica del MAGRIF e dall'altro al tecnico operativo in loco, la stabile presenza del quale si considera, sotto questo profilo, assolutamente proficua.

b) *Insufficienti disponibilità di magazzino per guasti e sostituzione di componenti.* Per le medesime ragioni, è facile comprendere le ragioni sottese alle richieste di incremento delle risorse di magazzino, presupposto necessario ai fini di una pronta sostituzione di componenti del PC guaste o danneggiate. Si tratta, anche in questo caso, di carenze idonee a determinare significativi rallentamenti. La presenza di guasti e l'esigenza di sostituzione delle componenti, infatti, rispettivamente richiedono la segnalazione e l'attesa dell'intervento in loco nel primo caso e, in assenza di una pronta disponibilità presso il magazzino della parte di cui si richiede la sostituzione, talvolta addirittura la sostituzione dell'intero apparecchio informatico nel secondo.

c) *Insufficiente formazione di MAGRIF e RID.* Punto delicato e nodale è quello costituito dalle criticità attinenti al percorso formativo dedicato alle figure preposte al governo dell'informatizzazione degli uffici: tra le più significative evidenze devono ritenersi comprese anche le problematiche afferenti alla proposta formativa dedicata agli attori operativi sul piano dell'innovazione tecnologica. Si tratta, non di rado, di carenze impattanti sull'effettivo bagaglio conoscitivo del magistrato che, come in questi casi, pur essendo chiamato ad intervenire in materie che esulano dalla funzione giurisdizionale, non è sottoposto ad alcuna previa verifica sul possesso di competenze specifiche, né gli viene offerto un percorso formativo successivo all'assegnazione dell'incarico.

L'offerta erogata dalla Scuola Superiore di Magistratura pare orientata a fornire a tutti i magistrati una selezione di corsi incentrati, prevalentemente, sulla formazione giuridica e solo marginalmente su quella informatico giudiziaria, in considerazione della vasta platea a cui si rivolgono rispetto alla cerchia ristretta di coloro che, come i MAGRIF, avrebbero necessità di approfondire le proprie conoscenze non quali utenti medi, bensì ad un livello avanzato. Ne deriva che, da un lato, viene erogata un'offerta formativa meno specializzante e, dall'altro, non viene comunque assicurata al MAGRIF che ne faccia richiesta la partecipazione ad un simile corso o ad un percorso di *"training on the job"*.

Il problema della carenza di formazione ai MAGRIF e ai RID non appare secondario, considerata la sua capacità impattante anche sul piano delle sorti organizzative dell'intero ufficio giudiziario. L'assenza di una proposta formativa specifica rischia di intaccare anche l'omogeneità delle funzioni attribuite a ciascuna figura e il buon esito dell'introduzione di innovazioni e tecnologiche e organizzative.

d) *Insufficiente supporto formativo al MAGRIF da parte di RID e articolazioni ministeriali.* Con particolare riferimento alla figura di MAGRIF, anche il supporto "esterno" si è rivelato talvolta incompleto. Da un lato, gli incontri con i RID sembrano essere prevalentemente orientati alla fissazione di obiettivi ed al relativo confronto e, sebbene in tali occasioni i MAGRIF abbiano la possibilità di riferire sulla situazione

complessiva dell'ufficio, di norma non vi è alcun riscontro in ordine alle problematiche segnalate, atteso che il RID, non disponendo di alcun potere di iniziativa individuale, dovrebbe a sua volta riportare le problematiche segnalate in apposite relazioni. Sotto altro profilo, generalmente, gli incontri dimostrativi organizzati da DGSIA, CISIA e RID hanno ad oggetto il funzionamento dell'applicativo, offrendo un iniziale supporto tecnico agli operatori nell'ambito di una formazione non didattica. Si tratta di un passaggio essenziale ma che, alle volte, non può tradursi in un ausilio efficace: la dimostrazione sulla funzionalità dell'applicativo viene condotta da tecnici (generalmente ingegneri informatici) attraverso esempi pratici, condizione che se da un lato consente di comprendere meglio la struttura e le funzionalità dell'applicativo, dall'altro non permette di gestire, attraverso lo strumento informatico, eventuali problemi giuridici devoluti alla competenza tecnica del MAGRIF.

e) *Imprescindibilità di una competenza multidisciplinare.* La condivisione di esperienze tra MAGRIF appare allo stato la soluzione più efficace. Tra le ragioni alla base del riconoscimento di un ruolo prevalente all'esperienza individuale del singolo MAGRIF nella risoluzione delle problematiche, a discapito della richiesta di supporto a figure istituzionali interne ed esterne al Tribunale (personale di cancelleria, amministrativo, RID, personale tecnico CISIA), vi sono almeno due fattori. Da un lato, si è osservato che ogni applicativo dev'essere modellato e reso conforme all'organizzazione e alle esigenze dell'ufficio giudiziario; dall'altro, poi, occorre evidenziare che il problema tecnico, per essere utilmente risolto, richiede ancor prima la comprensione di un tema giuridico. Tanto la gestione dell'applicativo, quanto la capacità di comprendere le ragioni alla base di un disfunzionamento per un'agevole risoluzione della problematica, richiede, prodromicamente la comprensione di un problema giuridico e/o la comprensione di un tema organizzativo dello specifico ufficio. Muovendo da tale premessa si comprende, altresì, il motivo per cui i MAGRIF considerino la soluzione più efficiente la condivisione di esperienze con altri MAGRIF in un clima di collaborazione e supporto reciproco.

f) *Casi di mancato riconoscimento dell'esonero dalle funzioni giurisdizionali.* L'assunzione della funzione di MAGRIF o RID in aggiunta all'ordinaria funzione, diviene una commistione di ruoli la cui gestione non sempre si rivela agevole al punto da portare alla rinuncia dell'incarico. Del resto, non è scontato, soprattutto negli UU.GG. di piccole dimensioni, che il singolo magistrato a cui non venga riconosciuto l'esonero insista per il riconoscimento, anche in considerazione delle ricadute che una tale impostazione potrebbe avere sul ruolo dei colleghi in forza della redistribuzione del ruolo che ricade sui restanti magistrati.

5 Considerazioni conclusive e proposte evolutive

5.1 Una lettura critica della *governance* dell'innovazione

Prendendo atto delle evidenze che l'analisi ha portato alla luce, è possibile leggere il quadro della *governance* dell'innovazione con un approccio più critico interrogandosi

sulla necessità di introdurre correttivi. Se, infatti, sotto un profilo di disegno astratto i MAGRIF, prima, e i RID poi, sono un centrale vettore di buone prassi e di innovazione, in concreto incontrano numerose difficoltà sino ad arrivare, in alcuni casi, all'abbandono dell'incarico.

Con la circolare del CSM dell'11 novembre 2011 viene ben lumeggiato il percorso evolutivo che dovrebbe seguire la *governance* dell'innovazione in generale e la figura dei magistrati referenti in particolare. La figura del magistrato referente per l'informatica ha seguito sin dalle prime nomine (risalenti al 1995) un processo di sviluppo in linea con i principali mutamenti normativi che hanno contrassegnato l'evoluzione della cultura informatica del Ministero della giustizia e degli uffici giudiziari. Dopo l'istituzione dei CISIA, ad esempio, sono stati nuovamente definiti i compiti dei referenti enfatizzando quello di "collettore tra la funzione giurisdizionale e quella di amministrazione". Già nel 2003, il Consiglio avvertì l'esigenza di una tappa evolutiva della figura affermando in una delibera consiliare che: "L'innovazione tecnologica deve costituire un momento di ripensamento complessivo dell'organizzazione del lavoro, delle relazioni tra uffici e avvocatura". Nel 2011, poi, viene cambiata anche l'etichetta da "informatica" a "innovazione": "[...] la tecnologia e l'informatica non riescono di per sé ad innescare un esito virtuoso presso gli uffici. L'informatica che non si associa ad un progetto di riorganizzazione delle competenze dell'ufficio è destinata al fallimento [15].

La *ratio* sottesa all'istituzione di tali figure sembra, dunque, essere tradita nel concreto. Inoltre, sfide sempre più elevate si affacciano nel panorama dell'innovazione tecnologica e organizzativa. Basterà qui richiamare sotto il profilo tecnologico i sempre maggiori studi in tema di intelligenza artificiale applicata alla giustizia [16] e la recente mappatura della Commissione europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ) che ha raccolto le sperimentazioni/adozioni già in essere [17]. Con riguardo all'organizzazione, occorre guardare alla riforma dell'ordinamento giudiziario che, con Legge delega n. 71 del 2022, interviene in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura [18] introducendo anche visioni nuove. Come, ad esempio, la nuova attenzione volta agli incarichi direttivi e semidirettivi e alle competenze organizzative.

5.2 Proposte per il futuro: formazione, comunicazione e collaborazione

Al fine di proporre alcune possibili evoluzioni, è opportuno concentrarci sui profili centrali, che possiamo riassumere in: formazione, comunicazione e collaborazione.

Un primo tema attiene alle esigenze formative e alle competenze necessarie per poter ricoprire ruoli attivi nella *governance* dell'innovazione. In particolare, durante l'indagine presso gli uffici, diversi MAGRIF hanno segnalato una carenza formativa sotto il profilo informatico che incide negativamente sulla capacità di svolgere con efficacia il proprio ruolo di referente. È opportuno osservare che tale carenza non viene, invece, rilevata in relazione alle competenze manageriali che potrebbero però, se sviluppate, agevolare notevolmente l'attività del MAGRIF e del RID, ad esempio in punto di progettazione dell'intervento innovativo e di gestione del cambiamento, spesso connessa all'attività di diffusione sul territorio delle tecnologie adottate. Sotto questo profilo,

potrebbe essere progettato un percorso formativo dedicato al ruolo che combini da un lato lo sviluppo di competenze informatiche e dell'informatico-giudiziarie in particolare, e dall'altro quelle organizzative e di gestione del cambiamento.

Anche in materia di cultura organizzativa e, in particolare, in riferimento all'evidenziato fenomeno della resistenza al cambiamento tecnologico, è possibile fornire alcune soluzioni che consentano di stimolare l'adozione di prassi innovative ed uniformi sul territorio. La cultura organizzativa è, infatti, un motore causale importante del sistema giustizia, e potrebbe essere quel punto leva capace di ottimizzare la variabile chiave dell'efficienza giudiziaria muovendo dal ruolo del *leader*. La figura del *leader* emerge intorno a determinati obiettivi, si assume responsabilità, guida, incoraggia e influenza le persone attraverso meccanismi sociali, non gerarchici. Più precisamente, la *leadership* [19] è un concetto intrinsecamente legato alla capacità di ispirare e guidare gli altri verso il successo. Non si tratta solo di ricoprire una posizione di autorità, ma di possedere un'insieme di qualità necessarie a condurre i propri collaboratori verso rendimenti conformi alle loro mansioni, ma anche verso performance che li aiutino a raggiungere i loro obiettivi personali. Un elemento cruciale della *leadership* è la comunicazione: un leader efficace non solo trasmette informazioni in modo chiaro, ma è anche un ascoltatore attento, capace di comprendere le persone con cui dialoga e di adattare il registro ai loro modelli mentali. La *leadership* è un processo collaborativo, non un atto individuale: un buon *leader* valorizza le potenzialità dei suoi collaboratori e li incoraggia a crescere professionalmente. Se pensiamo poi alle caratteristiche chiave di un buon *leader* - come, ad esempio, la capacità di delegare, la costruzione di fiducia, comunicare efficacemente e ascoltare attivamente, l'empatia, la capacità di far emergere altri *leader*, l'ottimismo e l'automotivazione, la gestione equa e giusta dei collaboratori, una visione chiara degli obiettivi, l'assunzione di responsabilità, una decisione ponderata e tempestiva, e l'abilità di ispirare e motivare - appare chiaro quanto potrebbero essere rilevanti. Lo sviluppo di competenze di *leadership* potrebbe, dunque, supportare efficacemente il ruolo di referente per l'innovazione.

Secondo tema critico attiene alla lamentata carenza di canali di comunicazione strutturati tra MAGRIF, RID, CSM (STO) e Ministero della Giustizia e all'efficacia della collaborazione, in quanto gli incontri periodici risultano insoddisfacenti. Il ruolo di referente risulta efficace solo laddove venga instaurato un dialogo collaborativo con tutti gli interlocutori nell'organizzazione complessa dell'ufficio giudiziario. Si tratta invece di una difficoltà endemica al nostro ordinamento giudiziario e molte delle evidenze - non solo in tema di innovazione - conducono a promuovere l'istituzione di una struttura permanente di collaborazione tra università e sistema giustizia che possa fungere da punto di raccordo più neutro a supporto della comunicazione, della promozione di sperimentazioni locali, della condivisione delle buone pratiche e della progettazione di percorsi di formazione universitari.

La struttura permanente potrebbe essere composta, per l'università, da un *team* di specialisti che supporti Ministero e CSM su temi chiave quali:

- Definizione di *Key Performance Indicator* (KPI) organizzativi, da abbinare a quelli attuali sui procedimenti (*disposition time*, *clearance rate*, etc.), loro implementazione e monitoraggio attraverso gli strumenti di analisi del Ministero e del CSM, per le rispettive competenze. I KPI organizzativi potrebbero essere

trasfusi nelle procedure di valutazione del personale amministrativo e di magistratura nonché in meccanismi premiali o sanzionatori.

- Individuazione di criticità organizzative (es. scoperture di organico, mancanza di figure specifiche, ecc.) sulla base dell'analisi e dell'elaborazione dei dati contenuti nel Data Lake del Ministero e nel DWH del CSM, con simulazione di interventi mirati e scenari ipotetici. Questo supporto potrebbe estendersi alla revisione dei criteri per le piante organiche, sulla base dei tali analisi ed elaborazioni.
- Creazione e cura di una *knowledge* base che raccolga in maniera sistematica, strutturata e catalogata, materiale di interesse, es.: *best practice*, progetti organizzativi, etc.
- Comunicazione e informazione tra centro e territorio, stimolando anche un continuo fare rete tra gruppi sociali specifici allo scopo di consentire efficaci flussi comunicativi tra tutte le componenti istituzionali interessate (es. MAGRIF > RID > STO > Settima Commissione del CSM > Comitato Paritetico).
- Formazione continua per lo sviluppo delle competenze manageriali nella specificità del mondo giudiziario.
- Implementare il *software* per la gestione organizzativa e delle risorse umane, e offrire servizi di mappatura e gestione organizzativa a tutte le strutture giudiziarie che scelgono di aderire volontariamente all'iniziativa.
- Redazione e aggiornamento di *report* sulla struttura organizzativa degli UU.GG. inglobante i temi sopra elencati, accompagnato da proposte di modalità di raccolta e aggiornamento continuo di dati su aspetti organizzativi.

Le Università potrebbero anche mettere a disposizione i propri specialisti in IT per proporre e sperimentare nuove soluzioni informatiche in cambio di dati per la ricerca scientifica, sempre in un'ottica *win-win* di collaborazione reciproca tra università e sistema giustizia.

5.3 Chi sarà il gestore dell'innovazione del futuro?

Forse è opportuno iniziare ad immaginare sin da oggi una nuova generazione di giuristi e di corsi universitari multidisciplinari anche per i gestori dell'innovazione in giustizia. Peraltro, se diamo uno sguardo alle realtà private e alle amministrazioni pubbliche, troviamo la figura dell'*innovation manager*. Nei grandi studi legali, come nelle amministrazioni: con il PNRR, infatti, il Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del consiglio dei ministri ha lavorato per creare un nuovo meccanismo di attuazione del cambiamento che passa attraverso il coinvolgimento dei soggetti attuatori, l'innovazione degli strumenti tecnico-amministrativi ed il supporto agli Enti in tutte le fasi del processo. Elementi chiave ed innovativi dell'esperienza, per condividere un modello potenzialmente replicabile.

In generale possiamo osservare che il raggiungimento degli obiettivi di transizione digitale viene sempre più di frequente affidato ad esperti con competenze multidisciplinari che supportano il *transformation office*.

Si potrebbe, dunque, estendere tale modello anche agli UU.GG., mediante l'istituzione di una figura con competenze trasversali e appositamente formata per

l'assunzione degli incarichi attinenti alla gestione dell'innovazione in giustizia. La cultura organizzativa del futuro dovrà passare ad un approccio realmente sistemico, che guarda all'organizzazione complessa nel suo insieme - dando rilevanza e alla componente giurisdizionale e alla componente amministrativa - abbracciando due principi: il primo è che l'innovazione richiede investimenti non solo sugli strumenti, ma anche e soprattutto sulle risorse umane, sulle persone; il secondo è che nella progettazione dell'intervento innovativo l'attenzione va rivolta anche all'impatto sull'utenza, professionale e non, quest'ultima spesso dimenticata.

References

1. Verzelli L.: Seguendo come un'ombra il diritto. Riflessioni sull'impiego dello shadowing nella sociologia del diritto. In: Sociologia del diritto, 1, 23-51 (2019).
2. Verzelli L.: Paradossi dell'innovazione, I sistemi giustizia del Sud Europa. Carrocci editore, pp. 62-72 (2020).
3. Zan S.: Fascicoli e Tribunali. In: Il Mulino, Studi e ricerche (2003).
4. Fabri M.: La giustizia civile nell'ambito del piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) . In: Rivista trimestrale di diritto e procedura civile, 3/2022, pp. 927-953.
5. Scarselli G.: Mala tempora currunt, scritti sull'ultima riforma del processo civile. Pacini giuridica, pp. 277-294 (2023).
6. https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/ddsc_direzione_sistemi_informativi_automatizzati.
7. DPCM 22 aprile 2022, n. 54. Modifiche al regolamento di riorganizzazione del Ministero della giustizia di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 giugno 2015, n. 84 e al regolamento concernente l'organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministero della giustizia, nonché dell'Organismo indipendente di valutazione di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 19 giugno 2019, n. 100.
8. https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/dipartimento_transizione_digitale_analisi_statistica_politiche_di_coesione.
9. <https://www.csm.it/web/csm-internet/csm/commissioni/vii-commissione>.
10. <https://www.csm.it/web/csm-internet/csm/sto>.
11. <https://www.csm.it/web/csm-internet/csm/sistema-del-governo-autonomo/commissioni-flussi>.
12. Delibera 6 novembre 2019 [2019](https://www.csm.it/documents/21768/87316/circolare+RID+e+MAGRIF+6+novembre+2019/5d4f7e36-dfa8-c699-ce90-d760da2c96c8)<https://www.csm.it/documents/21768/87316/circolare+RID+e+MAGRIF+6+novembre+2019/5d4f7e36-dfa8-c699-ce90-d760da2c96c8>.
13. Delibera 26 ottobre 2016 e succ. mod. al 22 marzo 2017 - Relazione introduttiva: <https://www.csm.it/documents/21768/1925146/circolare+RID+e+MAGRIF+%28delibera+26+ottobre+2016+e+succ+mod+al+22+marzo+2017%29+%28testo+storico%29/b7aec305-7c46-4480-9206-76ae9b7fc038>.
14. Delibera del 26 ottobre 2016 e succ. mod. al 22 marzo 2017: <https://www.csm.it/documents/21768/1925146/circolare+RID+e+MAGRIF+%28delibera+26+ottobre+2016+e+succ+mod+al+22+marzo+2017%29+%28testo+storico%29/b7aec305-7c46-4480-9206-76ae9b7fc038>.

15. <https://www.consiglionazionaleforense.it/documents/20182/42852/11+Novembre+2011+-++Circolare+in+materia+di+magistrati/9ec13a6b-39ed-4da4-8b6d-da385985d31b>
16. Del Noce A.: Intelligenza artificiale e giustizia predittiva: un cambiamento d'epoca. In: *Nt+ Diritto, Il Sole 24 ore* (2023), <https://ntplusdiritto.ilsole24ore.com/art/intelligenza-artificiale-e-giustizia-predittiva-cambiamento-d-epoca-AES8ECnC>. Palmirani M., Sapienza S., Bomprezzi C.: *La Trasformazione Digitale Della Giustizia Nel Dialogo Tra Discipline*, pp. 1-36 (2022). Pasceri G., Ziccardi G., Perri P.: *La predittività delle decisioni*, Giuffrè (2022). Pajno A., Bassini M., De Gregorio G. et al.: *AI: profili giuridici Intelligenza artificiale: criticità emergenti e sfide per il giurista*. In: *Intelligenza artificiale e processo*, Biodiritto Online First (2019), <https://teseo.unitn.it/biolaw/article/view/1390/1394>. Portinale L.: *Intelligenza Artificiale: storia, progressi e sviluppi tra speranze e timori*. In: *MediaLaws Rivista di Diritto dei Media*, 3/2021, <https://www.medialaws.eu/wp-content/uploads/2022/01/3-21-Portinale.pdf>.
17. <https://www.coe.int/en/web/cepej/resource-centre-on-cyberjustice-and-ai>.
18. Ferri G.: *La riforma dell'ordinamento giudiziario*. Giappichelli (2023); Campanelli G., e Panizza S.: *Alcune osservazioni a prima lettura sulla riforma dell'ordinamento giudiziario del 2022, tra novità e questioni ancora aperte*. In: *Associazione Italiana dei Costituzionalisti osservatorio costituzionale*, Fasc. 1/2023, https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/2023_1_11_CampanelliPanizza.pdf. Baldi F.: *La riforma dell'ordinamento giudiziario – A) La delega al Governo*. In: *Processo Penale e Giustizia*, Giappichelli, Fasc. 1/2023, https://www.processopenaleegiustizia.it/Article/Archive/index_html?ida=1180&idn=75&idi=-1&idu=-1. Caggiano E.: *La riforma dell'ordinamento giudiziario - C) I Capi II e III della riforma*. In: *Processo Penale e Giustizia*, Giappichelli, Fasc. 1/2023, https://www.processopenaleegiustizia.it/Article/Archive/index_html?ida=1182&idn=75&idi=-1&idu=-1. Bichi R.: *Istituzioni di ordinamento giudiziario*. Pacini editore (2023).
19. Selznick, P.: *Leadership in Administration: a sociological interpretation*. First Edition. University of California Press, Berkeley (1984).

Bridging Legal Complexities and Process Modelling: Improving Judicial Proceedings Through BPMN

Maria Elena Bruni², Francesca Merlo¹, Guido Perboli¹, Antonietta Strada¹, and Chiara Vandoni¹

¹ Politecnico di Torino, Corso Duca degli Abruzzi, 24, Torino, Italy

² Università della Calabria, Via Pietro Bucci, Rende CS, Italy

Abstract. Our aim is to establish a methodology for formally abstracting judicial proceedings, which can be applied on a broader scale. This standard will serve to encourage feedback from both domain experts and non-experts, fostering understanding of the process among all stakeholders and enabling potential managerial insights and improvements. Additionally, it will facilitate generating a formally rigorous output suitable for integration into automated artificial intelligence systems and process mining tools, enabling comprehensive analysis. With a focus on Italy's legal framework, which frequently faces challenges related to slow civil proceedings, we will introduce a case study by constructing a model of an employment proceeding. A thorough validation process by experts ensures the model's faithfulness to real-world operations. Amid the unique difficulties of representing judicial pathways, managing varying timelines, and accommodating legal evolution, the paper highlights the complexities of employing the Business Process Model and Notation (BPMN) in the judicial context. The proposed guidelines, meticulously crafted to fit Italy's legal landscape, encompass elements such as numeric identifiers, visually representing time limits, and incorporating essential yet unarticulated activities. In conclusion, this paper not only recognizes the challenges and intricacies of applying BPMN within the judicial system but also introduces innovative solutions to surmount them. By strategically adapting BPMN to the legal context, we provide a roadmap for transforming the Italian judicial system into a more efficient and agile framework. As the legal landscape continues to evolve, merging advanced modelling techniques with judicial proceedings becomes a promising path toward progress and transformation.

Keywords. BPMN, Judicial Proceedings, Guidelines, Process modeling

1 Introduction

Within the landscape of the judicial system, this paper seeks to address prevailing challenges and offer innovative solutions by harnessing the power of Business Process Model and Notation (BPMN). We want to create a new standard to portray the judicial proceedings in all their complexity, which will be useful as a tool to enhance the

efficiency and effectiveness of judicial proceedings. We will illustrate this standard using a case study centred around employment proceedings.

1.1 Importance of the Judicial System

Numerous studies have underscored the significance of a robust judicial system, particularly within civil matters, in fostering economic development. Yet, the often-observed sluggishness poses a critical issue in Italy's legal framework. This inefficiency discourages investment, inflates credit costs, and hampers employment rates and labour market participation [4]. This paper aims to introduce techniques that help evaluate possible improvements in the justice system, fostering a reduction in backlogs and an augmentation in case handling efficiency. The main attribute of an effective judicial system lies in its ability to dispense timely, accurate, and impartial judgements. However, the multifaceted nature of this attribute, coupled with the evolving legal landscape, poses a challenge in quantifying and assessing its quality. While the duration of trials is often employed as a metric, it does not encompass the comprehensive evaluation of a judicial system's efficiency. The European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) has noted Italy's civil justice as among the slowest in Europe [5].

1.2 Transforming Judicial Processes in the Era of Industry 5.0

Research within the 4.0 paradigms and digital transformation has focused on industrial processes, neglecting processes related to activities not attributable to industry, particularly those related to public and judicial life. With the advent of Industry 5.0, a profound transformational shift has emerged, marked by a distinct pivot towards a human-centric approach across various sectors, such as judicial ones.

The lack of literature in this field has given rise to solutions that are overly specialized and vertically oriented within the sphere of justice. These solutions tend to overlook the broader perspective of activities as interconnected processes with dynamic interactions among individuals. The consequence of this oversight is that when attempting to optimize and streamline these processes, it becomes notably challenging to draw meaningful comparisons between various stages or components of the justice system. The absence of a comprehensive understanding of the intricate interplay between different elements results in difficulties in identifying bottlenecks, redundancies, and areas of improvement. This, in turn, prevents the effective reduction of inefficiencies that might exist within these processes.

The absence of a literature foundation that accounts for the interconnected nature of judicial activities as well as their flow and interdependencies creates a scenario where the potential for systemic enhancements and efficiencies remains

untapped. A more comprehensive and integrated approach is needed to discern the intricate web of interactions within the justice system, enabling the identification of areas where improvements can be implemented to achieve a smoother, more effective, and consequentially more just, judicial process. In recent times, there have been numerous endeavours aimed at enhancing the functioning of the Italian justice system. These initiatives encompass the ongoing digitization drive, the establishment of the new "ufficio

per il processo UPP“ (Office for Judge Support During the Trial), and the justice reform process.

1.3 Objectives

Amidst the ever-evolving landscape of this judicial framework, there has been a noticeable surge in the utilization of information systems to capture and document events occurring throughout various stages of judicial procedures. This technological progression has notably eased the process of data analysis, subsequently enabling the identification of bottlenecks and inefficiencies that can be inherent within the judicial system [9]. Drawing inspiration from these advancements, our objective is to lead the way and introduce an innovative approach to formalizing the judicial proceedings in an abstract manner. The goal is twofold: to enable those working on it to provide their feedback because it's an approach understandable even to non-experts, while at the same time providing an output formal enough to be subsequently translated into automated artificial intelligence systems and process mining for further analysis.

This paper advocates viewing judicial procedures through the lens of business processes. By employing tools for process modelling and simulation processes can be optimized with modern Business Process Management (BPM) approaches.

1.4 BPMN: A Universal Language for Efficiency

A business process, as defined, encompasses a series of collaborative activities, events, individuals, software, hardware, and decision points, all aimed at delivering value to an organization's customers through services or products. The business process modelling task is the process of drawing business processes in a graphical workflow view, aiming at representing the current organization's processes (also known as "As-is" processes) to further analyse and improve, achieving new versions of the processes (also known as "To be" processes), which thereafter may be implemented and monitored [3]. Despite the existence of several modelling languages, Business Process Model and Notation (BPMN) has become the de facto standard for BP modelling [1]. In fact, BPMN is defined by the Object Management Group (OMG) and specified as ISO standard (ISO/IEC 19510:2013). The BPMN language is widely used for its expressiveness, simplicity and semantic richness. It is intended to be used directly by the stakeholders who design, manage and realize business processes, but at the same time be precise enough to allow BPMN diagrams to be translated into software process components. BPMN has an easy-to-use flowchart-like notation that is independent of any particular implementation environment [8].

1.5 Tailoring BPMN for Modeling Judicial Proceedings

BPMN offers businesses the capacity to comprehend their internal business processes using a visual representation. It also empowers organizations to convey these

processes in a universally recognized format. This significance becomes particularly pronounced within a judicial setting, where many employees and stakeholders possess legal backgrounds, resulting in a cultural gap regarding managerial and operational training. However, modelling judicial procedures using BPMN introduces unique complexities. The time limits, the dynamic nature of law, and the involvement of diverse stakeholders within and outside the court-room pose distinctive challenges. Furthermore, the intricacies of judicial pathways and varying timelines necessitate a careful balance in process modelling. When it comes to modelling judicial procedures, there are certain distinctive features that present particular challenges. These include, but are not limited to, the following:

- Ensuring timely resolution of legal disputes is critical, and the law imposes various time limits on different activities. These constraints can vary greatly in duration and may be mandatory or non-mandatory.
- As the law is constantly evolving, judicial proceedings must also adapt accordingly. Therefore, the tools used to model these proceedings must be flexible enough to accommodate changes.
- Numerous stakeholders play a role in the judicial proceeding, including those within the court (such as judges and clerks) and those outside of it (such as lawyers, citizens, experts, and firms).
- The judicial proceedings can involve numerous alternative paths, and certain activities may be completed at different times and may not have a specific timeline.

To truly capture the nuances of judicial proceedings, the characteristics mentioned above must be intricately woven into the Business Process Model and Notation (BPMN) framework. This paper undertakes the task of delving into the difficulties of creating BPMN models tailored to the Italian judicial context and provides recommendations to navigate these intricacies.

1.6 Process Clarity and Transformation in Public Administration with BPMN

One of the key benefits of the use of BPMN in public administration is improved process clarity. BPMN provides a clear and concise visualization of processes, making it easier to identify areas of inefficiency and bottlenecks. This can help organizations to identify areas for improvement and develop solutions to increase efficiency [3].

Public administrations are increasingly resorting to business process management (BPM) initiatives to systematically analyse and re-design their processes. In particular, process modelling is more and more integrated into healthcare management routines thanks to its potential to enable common understanding among different stakeholders, foster digital transformation, and enhance care delivery [10].

The use of process models in healthcare brings manifold benefits. First of all, graphical representations of processes serve as an intuitive and more immediate reference for training and communicating with health professionals as they are easier to grasp and less ambiguous than textual documents. Secondly, they support the standardization of clinical procedures and decision-making, thus fostering compliance with shared protocols and minimizing variability. Finally, process models allow different kinds of process

analyses, and serve as a blueprint for the automation of clinical and organizational activities and information flows [10].

Overall, BPMN can be a valuable tool for public administration organizations looking to improve the efficiency and effectiveness of their processes. domain-specific guidelines have been proposed for BPMN modelling in other contexts, but no one has addressed the needs of the requirements of this sector. Our long-term goal is to help spread the use of BPMN techniques to improve the judicial system and hasten its digital transformation. To summarize the aim of our work, it is to:

- Establish a methodology for the abstract formalization of judicial proceedings that can subsequently be applied on a broader scale.
- Introduce an initial BPMN mapping on a case study, verified by experts.
- Contemplating the intricacies of mapping such a specific sector and formulating guidelines to navigate these challenges.
- Conduct a survey to validate our proposed guidelines.

The remainder of the paper is organized as follows: Section 2 describes our methodology and the formation of an interdisciplinary team with expertise in law, management, and modelling techniques to construct and verify the model and guidelines. In Section 3, we provide a detailed account of our findings and their validation.

2 Methodology

One of the aims of this paper is to represent a case study of a judicial proceeding using BPMN (Business Process Model and Notation) language. We opted to depict the existing condition of the Italian Employment Proceeding, selecting this specific proceeding due to its notable efficiency, especially within the Turin Court. Furthermore, it has experienced comparatively minor disruptions from recent legislative reforms.

While the BPMN has been effectively employed in various business sectors and public administration, its application within the judicial context lacks guidance and specificity. The quality of the models emerging from the modelling phase is critical for the success of an organization. In particular, the designed models must fit with reality, and they must be considered understandable by all the stakeholders interested in the information they convey [2].

2.1 Process Modelling

In this section of the article, we outline the research model and detail the methodologies employed. We commence with a discussion on process modelling, progressing to strategies devised to tackle encountered challenges, and culminating with the validation of both the model and the suggested guidelines.

We initially developed an As-Is model of the Employment Proceeding, which serves as a reference point for subsequent analysis and enhancements. This model facilitates comparisons with real-world practices and enables future simulations, as well as the identification of bottlenecks and critical activities.

At present, the BPMN standard lacks tailored specifications for the judicial domain. Therefore, our endeavour involves proposing guidelines expected to be valuable for forthcoming research involving other types of judicial proceedings. These guidelines address the intricate nature of the judicial system and are intended to minimize errors during the model refinement process, as well as potential issues during enactment. Additionally, the As-Is model offers a foundation for constructing To-Be models aimed at enhancing and potentially redesigning the process in focus. This facilitates the identification of bottlenecks and crucial activities requiring attention.

Research Approach The undertaking involved forming a multidisciplinary team comprising engineers and legal experts. The project spanned several phases, including informational meetings, method definition, model development, guide-line formulation, model validation, and guideline validation.

2.2 Development of the Model

To undertake this project, a multidisciplinary team was formed consisting of both engineers and legal experts. The project was conducted in several phases, which included informative meetings, defining methods, developing the model, outlining guidelines, validating the model, and validating the guidelines.

The development of the Employment Proceeding model began with the legal expert creating a conceptual draft of the proceeding to guide model experts. This draft encompassed activity details, active subjects, participants' duties, a glossary, time limits, and activity descriptions.

For our project, we employed Microsoft Visio as the BPMN modelling tool. The model was collaboratively developed by model and legal experts, with continuous feedback shaping the proceeding. An incremental approach was taken for model development, following the logical sequence of the Employment Proceeding. We added BPMN subprocesses gradually, maintaining alignment with the desired level of detail (in this article, by the term subprocess, we are not referring to the judicial subprocess but to the BPMN one). The model underwent iterative refinement, given the context's uniqueness. Issues were identified and addressed either through literature-based solutions or new problem-specific solutions, which were aggregated into guidelines tailored to the judicial context.

2.3 Model and Guideline Validation

To validate the BPMN model and guidelines, external experts in law and process modelling were consulted. Informal brainstorming sessions were conducted, dissecting the model and its legal and modelling aspects. The model was further validated with the involvement of court employees dedicated to employment proceedings, assessing comprehensibility and accuracy.

2.4 Experiment and Hypotheses

Our experiment aimed at evaluating the advantages of utilizing our guidelines to model judicial procedures will be presented in this section. The findings of this study will be elaborated on in the results section of this paper.

2.5 Experiment set-up

A researcher developed a set of questions and corresponding answers to test our guidelines. The work team reviewed and discussed the question sets until a consensus was reached. The LimeSurvey online tool was utilized to electronically distribute the questionnaire to participants. A list of engineering and law students received the link to the survey, which included information that it would take around 10 minutes to complete and that responses would remain anonymous.

2.6 Description of the survey

Initially, the survey comprised demographic questions regarding age, type of studies, experience with BPMN models, and experience in law. Subsequently, a set of questions on numbering activities was presented, with a legend featuring the basic BPMN elements to ensure clarity.

Following the numbering activities questions, the survey included a set of questions concerning time limits, accompanied by a legend that explains our guidelines for reducing the time limits. The final questions focused on activities that were not explicitly outlined in the code “Codice di Procedura Civile”(Civil procedure code, from now on simply named as “code”) but were deemed necessary for the flow. The questions were multiple-choice closed questions, with only one possible answer or Likert scale. Likert scales serve as a prevalent rating method in surveys, where participants assess the level of a certain attribute by utilizing a range of five or seven levels. We opted for a 5-point bipolar Likert scale to offer a two-sided perspective. [6]

At the end of the survey, participants were provided with the opportunity to leave feedback or comments.

2.7 Goal of the survey

We formulated a set of hypotheses related to our proposed guidelines:

- H1 – numbering the activities as described in guideline G1 is understandable and useful.
- H2 – guideline G2. The time limits encountered within the judicial context can indeed be elucidated with clarity, as outlined.
- H3 – Activities required by guideline G3 (not specifically detailed by the section of the code we are modelling) are added for the clarity of the flow.

3 Results

3.1 Case study: BPMN Model for Employment Proceedings

Determining the appropriate level of detail in our BPMN (Business Process Model and Notation) model was a pivotal consideration to ensure the model's comprehensibility, accuracy, and relevance to the judicial proceeding. We adopted a careful approach to strike a balance between capturing the essential intricacies of the proceeding and avoiding unnecessary complexity. We aimed to create a model that would be informative and insightful for both those well-acquainted with the process and those who were less familiar. The main function of the current proceeding model (As Is) is to facilitate the highlighting of bottlenecks and critical activities. To this end, the proceeding is as detailed as deemed necessary and does not include details about the software involved.

Recognizing that judicial proceedings can evolve, we designed the model to be adaptable. By highlighting essential decision points and BPMN subprocesses, we allowed for future modifications to incorporate changes in procedural laws, or practices without necessitating a complete overhaul of the model. Since the judicial system involves numerous steps, stakeholders, and decision points, we needed to ensure that the model did not overwhelm its users.

The intricacies and length of the employment proceedings necessitated a division into distinct parts, visualized as separate sheets within Microsoft Visio. The initial phase comprises the introductory phase, followed by the hearing phase. The third sheet encapsulates various BPMN subprocesses that may occur at different junctures, not always tied to the same process point, we named them "Flexible and Recallable Bpmn subprocessess". Our model employs BPMN subprocesses to streamline and enhance the comprehensibility of the flow. Furthermore, BPMN subprocesses are employed to isolate reusable fragments for other contexts, thereby maintaining detailed clarity without sacrificing comprehension.

By segmenting our model into discrete introductory and hearing phases, we found it judicious to delineate separate pools and lanes for these two phases, even when involving the same subjects. The rationale is the distinct roles these subjects assume during these phases. In the plaintiff and defendant introductory phase, all the parties function at disparate locations and moments, distinct from the court's involvement. In the hearing phase, these subjects are absent since they no longer influence the activity of the flow in our model.

Introductory Phase The process commences with the plaintiff filing the writ of summons, accompanied by certain essential stages: court's file creation, judge appointment, hearing date setting, and serving of the order and writ of summons to the defendant. The defendant may file a statement of defence, to which the plaintiff may respond with a defence brief (if the statement of defence includes a counterclaim). The process is partitioned into three pools: plaintiff, defendant, and court. The court is subsequently subdivided into three lanes: clerk's office, judge, and president. In larger courts, the section president is involved; in smaller ones, the court president assumes this role.

Hearing Phase The hearing begins on the pre-determined date established during the introductory phase. It commences with a series of parallel regularity checks, mapped separately as BPMN subprocesses. A non-exclusive gateway branches: if there is a third-party summons, a sequence of related activities (bpmn subprocess) starts, and eventually reconnects with the main process flow. Another branch pertains to the compulsory joinder of parties and can lead to proceedings' termination or reintegration into the main process flow. Then, in the principal flow, the judge "interrogates freely" the parties and he attempts a settlements of the dispute before the court (that could conclude the proceeding). The flow proceeds with potential taking of evidence and/or defensive briefs (Bpmn subprocess) and discussion of the case, followed by the pronouncement and filing of the judgement.

In the hearing phase, the judge assumes a pivotal role, with limited actions available to other participants. The process is partitioned into two pools: court and third party. The court is subsequently subdivided into two lanes: clerk's office and judge. To enhance the clarity of the main flow, four distinct BPMN subprocesses are isolated:

- Appropriateness assessment of the judicial procedure and the presence of preliminary issues
- Regularity assessment of party/necessary party appearance and services.
- Evaluation of third-party regular appearance
- Assessment of necessity of new evidence and defence briefs

Flexible and Recallable Bpmn subprocesses Four separate processes, possibly triggered at multiple junctures within the flow, are detailed in a separate sheet. These activities may occur at different stages of the flow, potentially repeating themselves. In the future, we intend to align these actions with established practices to identify the flow point where they most frequently recur and adjust the model accordingly.

The first one is workplace access (which includes witness hearings and workplace evaluation). Following an application, the judge assesses the necessity of workplace access, and if necessary he sets a date, which is then communicated to the parties by the clerk's office. After the access, the BPMN subprocess reintegrates into the main flow. The following BPMN subprocess involves the appointment of an impartial technical expert by the court. The judge appoints the expert and schedules a new hearing. The expert receives the appointment from the clerk's office. The oath can be administered either during a physical or symbolic hearing. If a partisan expert (CTP) is also present, they receive the draft report from the court-appointed expert (CTU) and can provide observations. Ultimately, the CTU files the final report, and the judge examines it during the hearing. The BPMN subprocess then returns to the main flow. The third BPMN subprocess involves seeking information and/or legal arguments from a trade union. The judge assesses whether a request for information is necessary (either "ex officio" or upon a party's request) and schedules a hearing if required. The trade union receives an invitation to respond and present their input (either in written or oral form). The judge may grant a deadline for the opposing party's response if requested and schedule a new hearing if necessary. The BPMN subprocess then returns to the main flow. The final BPMN subprocess involves the "ex officio" taking of evidence. The judge determines if it is necessary, allows evidence sources "ex officio", concludes the hearing,

and schedules a new one. After taking the evidence, the BPMN subprocess continues back into the main flow.

3.2 BPMN Model validation

The validation of a Business Process Model and Notation (BPMN) process model is a collaborative endeavour that entails engaging in dialogue with individuals well-versed in the specific process under consideration. This approach is indispensable in ensuring the accuracy, comprehensibility, and faithful representation of activities and rules within the real process, as well as its capacity to drive improvements within the operational context.

Our initial step involved identifying individuals actively engaged in the various phases of the employment proceedings, capable of sharing their experiential insights. Subsequently, we individually reached out to each expert, elucidating the fundamental principles of BPMN and elucidating the purpose of our process model. The engaged experts encompassed judges, court clerks, and “addetti per l’ufficio per il processo UPP” (employees of the Office for Judge Support During the Trial) personnel from the Courts of Torino and Cuneo.

During the presentation, the experts were briefed on the process model’s purpose and the potential advantages, such as the ability to uncover inefficiencies and bottlenecks, as well as to enhance communication among the distinct sectors of the court. These experts actively participated in a dynamic question-and-answer session. The primary aim was to gain deeper insights into the actual process and ensure that the proceeding model faithfully mirrored activities, decision flows, inputs, and outputs.

Throughout these interactions, any disparities between the proposed proceeding model and the operational reality surfaced and scrutinized. These divergences were analyzed with the intention of devising solutions that enhanced the model’s precision. Drawing from the feedback received from the experts, our multidisciplinary team evaluated proposed modifications both from a legal and a modelling perspective. Subsequently, the model was updated with the approved alterations to accurately reflect the genuine operational activities and procedural logic.

In summary, the validation process of the BPMN process model in the judicial context is a collaborative venture involving engagement with experienced practitioners. This cooperative dialogue ensures the model’s fidelity to real-world operations, facilitates the identification of possible improvements, and elevates the comprehensibility and accuracy of the final process representation.

3.3 Proposed modelling Guidelines

Modelling judicial proceedings in Business Process Model and Notation (BPMN) is a complex endeavour that involves capturing intricate judicial procedures, decision flows, and interactions among various stakeholders. Developing and adhering to guidelines for this modelling process is crucial to help navigate its inherent complexity while aligning with the framework of procedural laws and enhancing clarity. Domain-specific modelling patterns have already been proposed in the BPM field in different studies, either in

business-related contexts or in public administration (e.g. BPMN in healthcare: Challenges and best practices). However, to the best of our knowledge, no such proposal has focused on the judicial proceedings. We believe these guidelines will contribute to the creation of effective, transparent, and adaptable BPMN models that serve the needs of the judicial system and its stakeholders.

GUIDELINE 1 (G1) - Numeric identifier To manage the potential complexity arising from a significant number of activities and branching points within the model, a streamlined flow can be achieved by assigning a numeric identifier to each activity. This numeric identifier serves as a reference for tracking the progression of the flow and simplifies navigation, making it particularly useful when locating specific activities or associating notes or comments. Our recommended approach involves assigning a distinct and meaningful code to each activity, comprising a series of numbers separated by periods. The positioning of each number corresponds to its significance within the context of the process. The numbering convention (e.g., 3.1.2.1) is structured as follows. The first position (I) signifies the activity number, derived from the preceding activity's number within the sequence, incremented by one. The second position (II) corresponds to the branch number of the first decision node (a node created exclusively when an "if" condition is present). Exclusive gateways create branches in the process flow, and their presence triggers the assignment of branch numbers to subsequent activities. The third position (III) identifies the branch number of the second decision node. The Nth position represents the branch number of the N-1 decision node, where applicable.

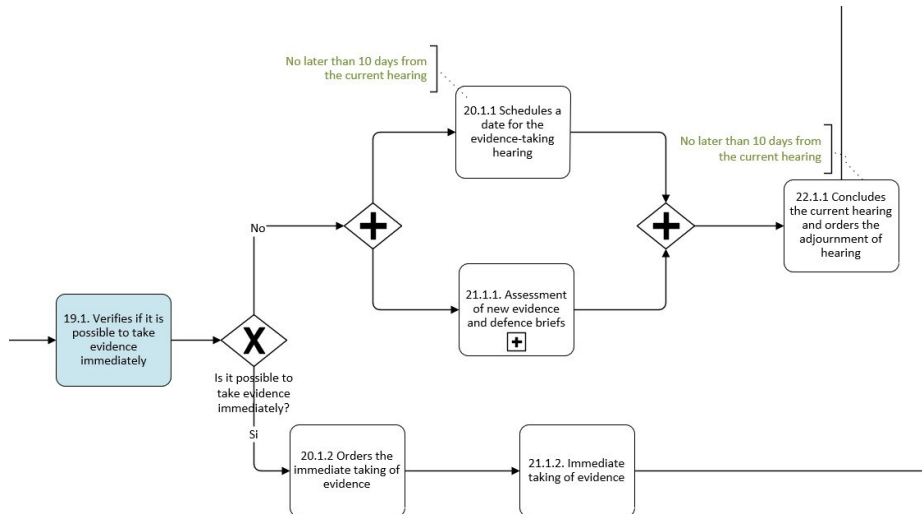


Fig. 1. A diagram and a portion of the BPMN model to illustrate how to employ numerical identifiers.

By implementing this systematic numbering system, the model's flow becomes more intuitive to follow, aiding in understanding, documentation, and organization. It offers an effective method for referencing specific activities and their corresponding

paths within the BPMN process model. It also promotes version control, helps identify errors or gaps in the process, and enhances communication among team members by providing a standardized reference point. Figure 1 illustrates an explanatory diagram and then a real example of this identification method.

GUIDELINE 2 (G2) – Visual identification of time limits The accurate representation of time limits within Business Process Model and Notation (BPMN) diagrams proves challenging, particularly within the intricate landscape of judicial proceedings. This complexity is attributed to the distinct nature and intricate characteristics of judicial proceedings. A major contributing factor to the difficulty in effectively depicting time limits lies in the elaborate array of legal rules and requisites. To tackle these challenges, BPMN modellers engaged in judicial proceedings must meticulously strike a balance between detail and clarity. Employing strategies like annotating time limits, employing colour-coded distinctions, or employing separate diagrams for intricate temporal aspects can significantly enhance the overall comprehensibility of the model. The judicial context is marked by an array of complex time-related constraints that prove intricate to illustrate using the tools provided by BPMN 2.0. A unique facet of this context is the division, in the code, of time limits, into "termini ordinatori" (non-mandatory time limits) and "termini perentori" (mandatory time limits). Mandatory time limits are deadlines that must be adhered to without exception, holding legal consequences (judicial forfeiture) if violated. Non-mandatory time limits, on the other hand, represent deadlines that are part of procedural guidelines, maintaining the orderly progression of a process. These non-mandatory time limits might offer some flexibility, allowing extensions under certain circumstances. Our approach involves modelling time limits as annotations, incorporating a colour code to differentiate mandatory deadlines (represented in red) from non-mandatory deadlines (represented in green). This methodology empowers us to tackle even the most complex scenarios where both mandatory and non-mandatory time limits coexist.

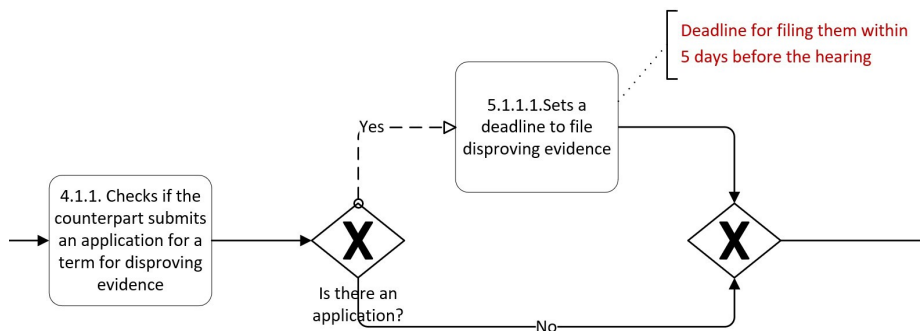


Fig. 2. An example of a mandatory time limit.

Example 1: In the phase depicted in Figure 2, the judge, upon application of a party, sets a deadline for the submission of disproving pieces of evidence. The party can file evidence within 5 days before the hearing date. This deadline has no impact on the flow

and is categorized as a mandatory time limit since its expiration leads to the forfeiture of the party's possibility to present evidence.

Example 2: In Figure 3, during the introductory phase, the judge is tasked with scheduling the hearing date. The law stipulates that the order must be issued within 5 days from filing, and the hearing date must be set within 60 days from filing. This deadline is classified as a non-mandatory time limit; if the judge needs additional time, he can disregard the deadline.

Example 3: In Figure 4, during the introductory phase, the plaintiff has received the order of the judge from the clerk's office and is required to serve the defendant. Here, we encounter a coexistence of mandatory and non-mandatory time limits. The plaintiff is required to serve to the defendant the order and the writ of summons within 10 days from the issuance of the order. If the 10 days (non-mandatory time limit) are not respected, there are no consequences. The timeframe between the service and the hearing date must be respected: 30 days (mandatory time limits), otherwise there will be a forfeiture.

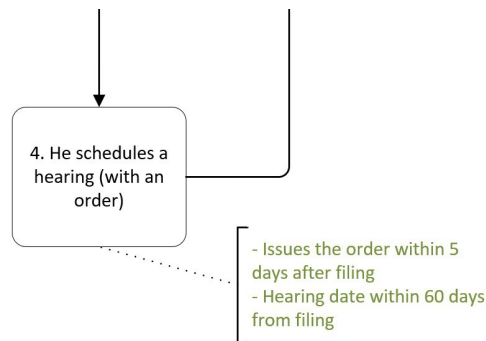


Fig. 3. An example of non-mandatory time limit.

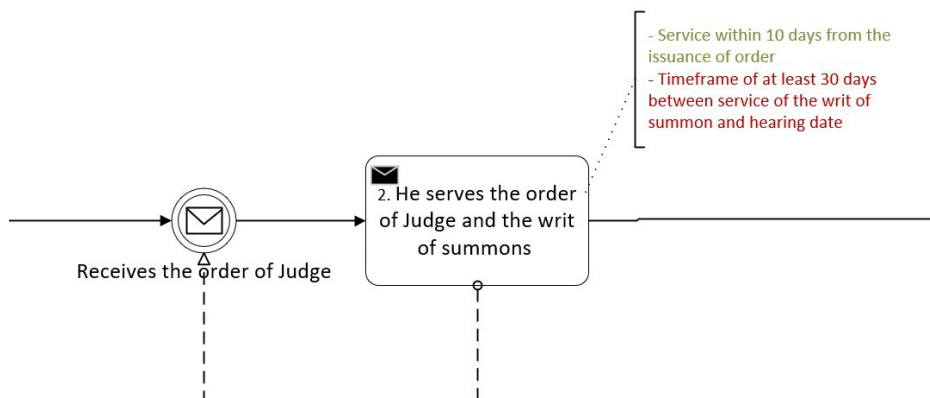


Fig. 4. An annotation that contains both mandatory (in red) and non-mandatory (in green) time limits.

GUIDELINE 3 (G3) – Addition of necessary activities The cornerstone of every civil judicial proceeding resides in the code, serving as the fundamental bedrock for all

civil proceedings. There are instances in which specific activities remain implied yet indispensable due to their origin from general norms regarding the judicial proceedings. Some of these activities demand the allocation of valuable resources, both in terms of time and personnel. On other occasions, these activities are essential for elucidating the ramifications of a decision gateway. In previous studies, the effectiveness of incorporating visual elements into models has been demonstrated. For instance, the utilization of colour-coded graphical highlights has been found to enhance usability in Business process di-agrams [7]. In order to clearly distinguish the targeted activities for integration into our model, we will assign them a subtle light blue background. For instance, consider a scenario, shown in Figure 5, where a third party is summoned. After this third party generates and files its statement of defence, it becomes necessary for the clerk’s office to update the court’s file and communicate this update to the involved parties.

We deem it crucial to integrate this specific activity, not explicitly outlined in the code, into the process flow. Not only does it contribute to a clearer understanding of the unfolding events, but it also entails a consumption of time and human resources. Through this approach, we navigate the intricate balance between legal guidelines and pragmatic necessities, amplifying the clarity and efficiency of judicial proceedings modelling.

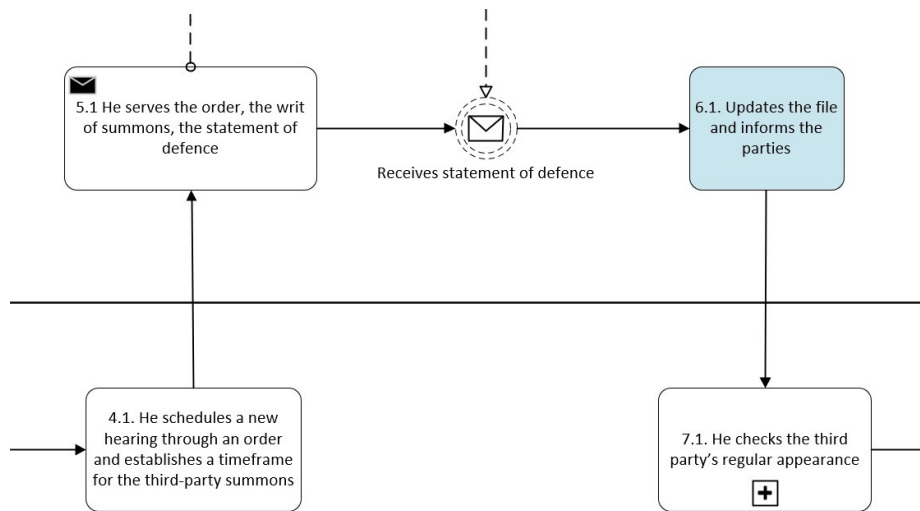


Figure 5. A portion of the BPMN model where an activity is differentiated by a light blue background

3.4 Validation of Proposed Guidelines

In this paragraph, we will summarize the results obtained from the questionnaire. We received a total of 179 responses. In order to mitigate potential linguistic issues within the technical legal context of the questionnaire’s language, we excluded incomplete surveys and those from participants who declared non- Italian nationality. The average age of respondents is 24 years old, with a significant majority being graduate students. Only

25% of the sample has never used or encountered BPMN models before, while 45% lack experience in judicial proceedings. The initial two questions pertain to Guideline G1. Alongside the questions, we provided a legend with the basic elements of BPMN. The first multiple-choice question presents specific activities from our model. To respond accurately, referring to the activity numbering as a guide proves beneficial. We observed an 84% correct response rate. Subsequently, respondents were asked to evaluate the usefulness of this numbering on a 5-level Likert scale, resulting in an average score of 4.0, indicating a positive outlook towards our guideline, as shown in Figure 6. The subsequent three questions concern Guideline G2. The first two multiple-choice questions present activities from our model, incorporating time limits. Correctly comprehending the legend (provided alongside the questions) explaining mandatory and procedural deadlines is necessary to respond accurately

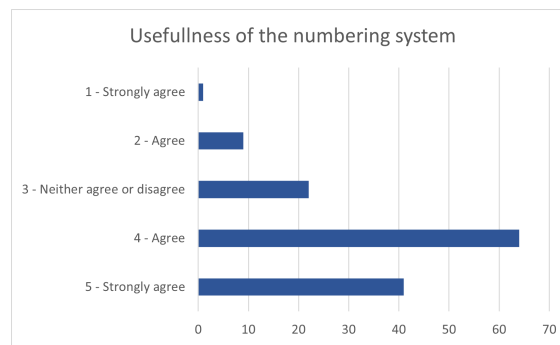


Fig. 6. Distribution of responses regarding the utility of the numbering system.

The correct response rates were 62% for the first question and 60% for the second. Subsequently, respondents were asked to rate the clarity of these time limits on a 5-level Likert scale, resulting in an average score of 3.6, signifying a favourable reception of our guideline. The answers are shown in Figure 7. The following two questions relate to Guideline G3. Both present two highly similar models, with one containing activities that are naturally necessary to the flow, but not explicitly mentioned in the code.

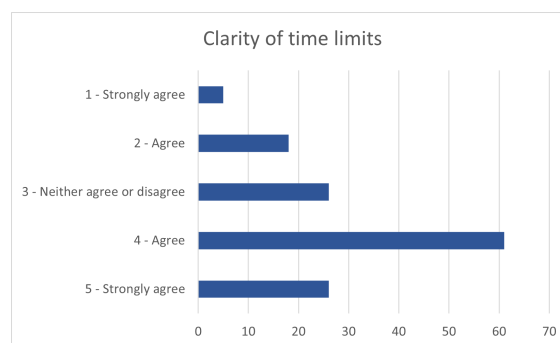


Fig. 7. Distribution of responses regarding the clarity of time limits.

Respondents were asked to determine which model was more comprehensible. For the first question, 77% of participants favoured the model with the phases added according to our Guide- line G3. For the second question, 74% indicated a preference for the model with the additional phases. As final feedback, a substantial number of participants expressed interest in this model and its clarity, particularly in contexts outside the expertise of the general public.

4 Conclusions

In conclusion, this paper has embarked on a journey through the intricate landscape of employing BPMN within the judicial system. Our exploration has illuminated both the challenges and innovative strategies that emerge when navigating the fusion of legal intricacies and technical modelling.

Inspired by strides in process formalization, our goal has been to pioneer an inventive method for abstractly formalizing the judicial proceeding. Our objective encompasses two dimensions: to encourage input from stakeholders within the domain, encompassing both experts and non-experts who can grasp the approach, and to generate an output characterized by the requisite formal precision for effortless integration into automated artificial intelligence systems and process mining tools, enabling extended analysis.

The utilization of BPMN to represent judicial proceedings brings to the forefront the formidable task of depicting time limits accurately. The dynamic and multifaceted nature of judicial proceedings, characterized by mandatory and non-mandatory deadlines, poses a significant challenge in mapping these temporal intricacies. Our proposed solution advocates for a systematic numbering approach, categorizing mandatory and non-mandatory deadlines distinctively with colour-coded notes. This approach not only enhances clarity but also empowers modellers to convey complex temporal relationships with precision.

Incorporating naturally necessary activities that may not be explicitly outlined in the currently mapped section of the code adds another layer of depth to the BPMN model. Our methodology, marked by subtle yet distinguishable light blue backgrounds, effectively integrates these activities. This contributes to a comprehensive representation of the judicial proceeding.

The insights gleaned from the questionnaire underscore the efficacy of our approach. Participants' responses affirm the positive impact of our guidelines, especially in enhancing the comprehensibility of complex time limits and process representations. Furthermore, the interest expressed by respondents in our models' clarity highlights the potential for our approach to transcend beyond technical experts and cater to a broader audience.

In the pursuit of an adept BPMN representation for judicial proceedings, we acknowledge the convergence of legal complexities and modelling intricacies. By addressing challenges through innovative techniques, such as systematic numbering and the

incorporation of naturally necessary activities, we offer a roadmap for effective BPMN-based process visualization within the intricate domain of the judicial system.

Given the increasing dependence on information systems within the Italian judicial system, the potential for data analysis is established. Within this context, the integration of Business Process Model and Notation (BPMN) into the realm of process mining opens exciting possibilities for implementing current process mining methods. Models that have been created manually can be effortlessly imported into process mining tools, subjected to validation using event logs, and enhanced with additional data [8]. In forthcoming research, our model holds the potential for utilization in the process mining domain.

In conclusion, this paper addresses the challenges inherent in enhancing the judicial system using BPMN. The Italian legal landscape, marked by inefficiency and timeliness concerns, is ripe for optimization. By employing BPMN and adapting it to the judicial context, we bridge the gap between legal intricacies and pragmatic process flow. The insights and guidelines offered in this paper lay the foundation for an efficient and agile judicial system. Through careful modelling and strategic adaptations, the potential for progress and transformation in the judicial sphere becomes attainable.

5 Acknowledgements

This work has been supported by the Italian Ministry of Justice, PON project “Next Generation UPP: nuovi schemi collaborative tra Università e uffici giudiziari. Per il miglioramento dell’efficienza e delle Prestazioni della giustizia nell’Italia del nord-ovest”. English translations of Italian legal terms could be imprecise due to the distinction between common law and civil law.

References

50. Arévalo, C., Escalona, M.J., Ramos, I., Domínguez-Muñoz, M.: A metamodel to integrate business processes time perspective in bpmn 2.0. *Information and Software Technology* **77**, 17–33 (2016)
51. Corradini, F., Ferrari, A., Fornari, F., Gnesi, S., Polini, A., Re, B., Spagnolo, G.O.: A guidelines framework for understandable bpmn models. *Data & Knowledge Engineering* **113**, 129–154 (2018)
52. Dumas, M., La Rosa, M., Mendling, J., Reijers, H.A., et al.: *Fundamentals of business process management*, vol. 2. Springer (2018)
53. Esposito, G., Lanau, M.S., Pompe, S.: *Judicial system reform in Italy-A key to growth*. International Monetary Fund (2014)
54. European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ): Report “european judicial systems - cepej evaluation report - 2022 evaluation cycle (2020 data)” (2022), <https://www.coe.int/en/web/cepej/evaluations>
55. Jebb, A.T., Ng, V., Tay, L.: A review of key likert scale development advances: 1995–2019. *Frontiers in psychology* **12**, 637547 (2021)
56. Jošt, G., Huber, J., Heričko, M., Polančiv, G.: Improving cognitive effectiveness of business process diagrams with opacity-driven graphical highlights. *Decision Support Systems* **103**, 58–69 (2017)

57. Object Management Group (OMG): Business process model and notation (bpmn) version 2.0.2 (2013), <http://www.omg.org/spec/BPMN/2.0.2/>
58. Pernici, B.: Why are italian trials taking so long? a process mining approach. In: Proceedings of the Workshop AI for the Italian Public Administration. pp. 123–123 (2023)
59. Pufahl, L., Zerbato, F., Weber, B., Weber, I.: Bpmn in healthcare: Challenges and best practices. *Information Systems* **107**, 102013 (2022)

Long-term thinking: towards a further revision of the judicial map?

Valentina Capasso¹

¹ Università degli Studi di Napoli Federico II, Napoli 80138, Italy

Abstract. Moving from the observation of the growing awareness of the need to increase the efficiency of the justice system by acting on the supply side of justice, the paper proposes to use the same data which have already been identified as useful for the management of judge caseload as an information base for a new revision of the judicial map, even without the need for structural interventions. Based on the suggestions of some scholars, in fact, the author affirms the possibility of a relocation of specialized courts, increasingly untethered from physical seats.

Keywords. Weighted case management systems, Judicial map, Remote hearings

1 Introduction: the growing attention for Court management

The first impact of the recent Covid-19 crisis on justice administration systems throughout the World was, as known, the substantial interruption of proceedings, except for some categories of urgent disputes¹⁰⁰. But further side effects are expected: the delay which accumulated in the most acute phases of the pandemic is likely to produce negative impact on justice systems in the years to come, especially in those Countries – such as Italy – with a huge stock of pending pre-Covid cases, since economic analysis of judicial process studies has already outlined how stock affects even new cases' disposition time [1].

However, every cloud has a silver lining: in exacerbating existing problems and urging Governments to deal with them quickly, including through innovative techniques (beginning with those that make use of ICT technology), the Covid-19 outbreak also provided «a unique opportunity to finally revise and change [working rules and practices] that are obsolete and dysfunctional» [2]. This was the aim of the Italian Government, which, in preparing a series of reforms concerning both the Code of civil procedure and the organization of justice, on the one hand implemented some of the solutions already tested during the pandemic (like remote hearings) and, on the other hand, attempted to increase the system's responsiveness by recruiting a large number of Court assistants, thus giving new vigor to the so-called *Ufficio del processo*. It is true that

¹⁰⁰ For a short, comparative overview of the consequences of the pandemic in civil cases, see Krans and Nylund [3].

both series of measures have been questioned since their announcements, because they not only require a long time both to be implemented and to show practical effects, but do not even seem capable to ensure truly efficient management of existing resources. However, regardless of the merits of the criticism in detail, it must be admitted that the implementation of the *Ufficio del processo* testifies to the legislature's finally gained awareness of the need to mainly act on the supply side of the justice system, and constitutes a first step from which to build not only on the development of more efficient working models, but also to lay the groundwork for broader measures.

Indeed, in recent decades the idea has spread that the only way to effectively deal with the increase in caseload is through the best management of already available resources. This is easy to understand: like any public service, justice can be seen as a market in which demand (claims) and supply (Courts capacity to respond to them) meet, but the power of Governments to correct distortions encounters both economic and legal obstacles. More precisely, in order to face the problem of Court backlogs, procedural reforms can only partially affect the caseload (given the overriding need to guarantee access to justice), while, on the supply side, the apparently more immediate solution (that is, the recruitment of new judges) collides with budget constraints and with the awareness that the increase in the number of judges would likely produce inconsistent jurisprudence, which is in turn a source of new litigation.

This explains the increasing attention that has been paid in recent years to Court management and, more generally, to the so-called managerial justice, which incorporates the teachings of New Public Management (NPM)¹⁰¹ and promises to increase judicial productivity without additional burdens on the State. And, despite the cultural

¹⁰¹ Roughly speaking, NPM doctrines claim for the application of private sector business logic to the Public Administration, both at the organizational level (through the adoption of internal competition mechanisms) and the evaluation level (by parameterizing performance evaluation and accountability to the results achieved).

They have begun to spread and have been most successful in the U.S.: indeed, the very expression New Public Management is commonly linked to the theories of public governance presented by Osborne and Gaebler [4].

As to European Countries, the adoption of business management techniques of the Public Administration has had different rate and speed, and such heterogeneity was also reflected in the field of the administration of justice. Indeed, despite the interest shown by the OECD – which, in the four-year period 1994-1997 published 5 reports on the subject –, at the beginning of 2000s significant differences in the degree and methods of implementation of the reforms were still reported [5].

Nor does uniformity appear to be achieved 10 years later; which is well explained, if we consider that the very concept of NPM appears heterogeneous (if not intrinsically contradictory) and that, in any case, its elaboration and concrete implementation in a given legal system remains closely linked to the historical, cultural and institutional background of the latter [6]. A progressive managerial turnaround, especially in the justice sector, however, has over time also been prompted by exogenous factors: more recently, indeed, the adoption of NPM in the field of justice administration «in order to increase the quality and efficiency of civil justice in all Council of Europe States» has also been urged by Cepej, which suggests organizing the Courts «according to business models aimed at reducing trial times through better management of available resources» [7].

resistance often encountered by the idea of corporatist management of justice and the difficulties faced when trying to adapt this logics to the peculiarities of the justice system¹⁰², Italian scholars have recently started to claim for the application of some managerial justice tools, like weighted caseload management systems, also in order to fully exploit the potentialities of the *Ufficio per il processo* [8, 9, 10].

1.1 Weighted case management systems: a brief overview

Weighted case management is a full-fledged NPM tool, based on the idea that not all cases are equal and therefore equally time-consuming, and that this should be considered both in the allocation of cases among judges affected to the same Court, and, at a higher level, in estimating the human capital need in each Court¹⁰³. Regardless of their intended use, those systems ultimately consist of a rather simple calculation: once case types set and raw data on case count (that is, the number of cases of each types filed or resolved by the Court), case weight (that is, the average time needed to deal with cases of each type) and year-value (that is, available time per judge) collected, «the total annual judicial workload is calculated by multiplying the annual case count for each case type by the corresponding case weight, then summing the workload across all case types. The workload is then divided by the year value to determine the total number of full-time equivalent judges needed to handle the workload» [11, 12].

Whether the mathematical model is user-friendly, the real problem is how to get the information about each factor: in particular, methodological issues concern the collection of data on case types and on the estimated time to perform the judicial functions depending on the nature of the case.

In this regard, it is reported that two kinds of techniques are mainly used [11, 13]:

¹⁰² Indeed, it has already been noted that there have always been, «and there is still, an underlying difficulty in applying innovative managerial and budgeting techniques to the judiciary, which is also due to a rooted concern about judicial independence and, generally speaking, a non-managerial attitude of the legal profession» [14]. Actually, it is generally understood that managerial organization requires a setting of objectives and a division of the workload according to logics which tend to be extraneous to both the structure of the judicial organization and to the heads of the Courts. On the one hand, judicial system is characterized by «a plurality of organizational units, basically autonomous, with low technological and/or hierarchical interdependence» [15]; and this makes it unfit to be regulated according to corporate rules. On the other hand, the typical training of the average judge makes him/her little accustomed to share all the typical values of (only) efficient administration. Suffice here to mention a recent Swiss research which has shown that, while a cultural hybridization is in progress, only 12 objectives out of 27 proved to be common to the judicial and managerial culture [16].

¹⁰³ Such systems are well established in the U.S. since 1970s [17, 18, 19, 20, 21], while in European Countries case allocation – with a few exceptions, like Norway [22] – has long been based on raw case counts. It is only since the second half of 2000s that scholars have intensified their studies in the field, and this reflects (and has been reflected in) the growing adoption of weighted caseload systems, depending on the case, to estimate the workload (and, then, assess the productivity) of a single judge, or to make rational case assignments among Court divisions, Courts and/or jurisdictions [13, 23, 24, 25, 26].

- those based on experts' opinion, called upon to estimate the average time required for each case-related-event¹⁰⁴ and/or for the conduct of the entire proceedings to the end (of these, the most famous is the so-called Delphi method) [21];

- those based on time study, i.e. on the empirical assessment of the time required, by means of the collection of data provided by the judges and judicial officers themselves, who are called upon to record for a certain period the time they spend for each case-related activity.

Both methods show strengths and weaknesses: expert-evaluation methods, indeed, are faster and cheaper than quantitative methods, but suffer from the fact that they are based on (albeit reliable) opinions, thus possibly inaccurate and subject to human error [11]¹⁰⁵; time study method, by contrast, «considered the gold standard for case-weighting studies» because of its accuracy [11]¹⁰⁶, but it «has been criticized as expensive, time-consuming, and unduly burdensome to judges tasked with tracking time data» [11, 27].

1.2 Some proposals for Italian Courts

This explains why, with reference to the Italian situation, it has already been suggested that law clerks – instead of judges – be employed for the recording and collection of data; more precisely, it has been stressed that a preliminary evaluation of case complexity may be useful «in two different respects: a) as an aid to the judge to rationally plan his overall workload and b) to enable him to better exercise his powers of direction in the context of individual litigation». Regarding the first profile, it was pointed out that «the adoption of a smart agenda would enable magistrates to organize their activities more efficiently. In fact, in order for the judge to properly plan his work, it seems necessary, on the one hand, for him to know the degree of complexity and status of the

¹⁰⁴ The expression refers to any activity which occur during proceedings, like studying the case, preparing and conducting Court hearings, drafting orders and judgments and so on [23].

¹⁰⁵ In addition, it should be noted that «the process of data collection demands decision-making on a long list of methodological issues. For example, the questions presented to the participants in the Delphi method (or a variation of that method) can be open-ended, allowing the respondents to reply in their own words, or closed-ended with fixed alternative answers to choose from. Additional decisions are required on the manner in which the questions will be phrased; as well as on the number of respondents (the entire population or a sample of the population, a representative sample or a sample of experts alone etc.); and on the manner in which the questions will be presented to the participants. For example, questions can be presented via a survey or a questionnaire (in paper form or on-line), a face-to-face individual interview or a group interview followed by a group discussion etc. Additionally, the questions can be preceded by a presentation of relevant statistical data, case-studies or a review of the findings acquired through other research tools, as a frame of reference. Understandably, all these methodological issues have an influence on the validity and reliability of the data collected and therefore require careful, informed, and well-founded decision-making. Such decision-making is also required when adopting additional or alternatives methods of data-collection that raise similar and other methodological issues» [23].

¹⁰⁶ Indeed, the Delphi method has been progressively replaced by time-study method in the US [23].

various disputes and, on the other hand, for him to have a general overview of the cases pending on his role». As for the second profile, case-weighting has been seen as a tool that «could constitute, at the various stages of the proceedings, a support for the judge's case management, i.e., the use of his powers of direction» [28].

Elsewhere, I have made a similar proposal, but suggesting that weighting be done even before the assignment of the case, in order to ensure a fair distribution among judges of the overall workload, to be evaluated on the basis of predefined parameters (directly extracted from the introductory and preliminary acts), thus also ensuring compliance with the principle of the natural judge pre-established by law. In this view, I claimed for an AI-oriented designing of the court claim models that the Ministry has been delegated to adopt, so that weak AI tools could perform this function instead of the law clerks [29]. In fact, although there are prospects for stabilization, the recruitment of judicial assistants has been thought of as only temporary, so it seems appropriate, from a long-term perspective, to prepare strategies relying more on AI potential than on human resources.

In the same long-term perspective, I would like to go even further here, thus focusing on the management of the Courts as a whole, instead of the individual Court.

2 Revision of the judicial maps, Courts specialization and economies of scale

While the organization of work within each Court is certainly vital and is the first front on which to act in an effort to improve performance in the short term, it seems equally undeniable that the territorial distribution of the Courts is a critical factor both with respect to this issue (because its revision is likely to result in a change, up or down, in caseload affecting each Court, and thus in individual workloads), and in the broader perspective of justice service delivery. It is therefore not surprising that, in recent years, many European Governments – including Italy [30] – undertook a revision of judicial districts, which led, in most cases, to the merger of smaller Courts. In fact, the original distribution of the Courts was often a result of historical and political, rather than rational, reasons¹⁰⁷; and the widespread phenomenon of the ageing of the Courts geographical distribution, which ended up to be no longer adapted to that of the population, resulted almost everywhere in a highly unbalanced situation, which saw – on the one hand – an increase of overcrowded Courts backlog, and – on the other hand – the underutilization of other Courts which, often due to their small size, had difficulties in filling temporary vacancies in (judicial and administrative) staff and in coping with specialized litigation [31].

¹⁰⁷ This was the case, for instance, for France and Belgium, where judicial geography had «hardly known upheavals since the 19th century. Successive attempts to reform [...], with the notable exception of the Debré reform of 1958 in France, [were] systematically broken on the reefs of local resistance and parliamentary clientelism» [32].

2.1 Similar reforms, different objectives: cost savings...

Nevertheless, it should be stressed that the reforms, although chronologically parallel, show extremely varied implementation methods and results, clearly influenced by local particularities, starting conditions and by the degree of adherence to NPM policies. Pursued objectives appear to be different too: according to ENCJ, some Countries, like Denmark, Norway and the Netherlands, undertook a judicial map revision «to enhance the quality of justice. [...] These countries have not reached net savings or do not expect to achieve net savings by reducing the number of courts. [...] In other countries it is expected that, besides higher quality, cost reductions can be reached by closing underused and sometimes even run-down courts and shifting the cases to nearby courts. This is the case in Portugal and Greece, but also in countries as diverse as Austria, Ireland, UK, Poland, Romania and Turkey» [33, 34].

Actually, savings do not (or, at least, should not) translate so much into the reduction of fixed costs resulting from the abolition of physical seats, but into the optimal use of each structure. However, this does not appear to have been the perspective adopted in France: here, in fact, the French *Cour des comptes* positive assessment on the effects of the reform was mainly due to cost savings resulting from the redeployment of physical structures [35]; by contrast, scholars stressed negative effects of such concentration, which led to the appearance of the so-called *déserts judiciaires* [36] and, occasionally, to a clearance rate drop in some Courts: just think to the *Tribunal d'instance* of Bordeaux, which was already characterized by the highest rate of activity before the reform, and, following the merge, saw its coverage rate drop by 7 percentage points in the three-year period 2009-2011 [31].

2.2 ... Court specialization and economies of scale

Vice versa, empirical analysis carried out with reference to the Italian situation immediately estimated that the revision of the judicial map could draw a global increase in Courts performance [37, 38]; suffice it to think of the Court of Naples, where, following the reform and the consequent «reorganization of the sections *ratione materiae* [...] the percentage of cases settled with respect to the cases received by the eight sections dealing with civil cases increased by 11%» [39].

Predictions have been confirmed by empirical data, and such a result can be easily explained by considering the criticism that had long been levelled at the Italian judicial system, whose main element of inefficiency had been identified in the existence of unexploited economies of scale, due to the small size of the Courts, which prevented an allocation of cases based on specialization criteria. Indeed, «specialization and concentration seem to go hand in hand [...]. In fact, in small jurisdictions, judges would be on their own to face a variety of cases. They cannot handle these cases optimally» [31]; and comparative experience seems to suggest that the territorial reorganization of judicial seats is the most effective measure to ensure judge specialization¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Suffice it to think of the case of Denmark and of the Netherlands: both Countries first tried to ensure greater specialization through Court cooperation, instead of their merge; but the failure of such maneuvers led, in the end, to the extreme ratio of the revision of the judicial map [31].

Specialization is actually a point on which the managerial approach and the average jurist's point of view diverge: while the idea that specialization of work is the most efficient method of organization in any business is long-standing and accepted [40], it is common opinion that – if it is true that «[t]he fox knows many things, but the hedgehog knows one great thing» [41] – the judge must be a fox [42]. However, not only are theoretical assertions disproven by practice (think of case-assignment in the Supreme Courts, where the judge in charge of drafting the opinion of the Court is often chosen, more or less openly, on the basis of his or her expertise in the subject matter under dispute), but they are often founded on preconceptions lacking any real substantiation. For instance, one of the main arguments in favor of the generalist judge is that, in contrast, the special judge would be more prone to biases; but empirical evidence refutes this assumption [43]. And, while the disadvantages are still unproven, there is evidence – on the other hand – of the increase in efficiency due to judge specialization [44].

3 Changing perspective: delocalizing the natural judge

If benefits of Courts merging have proven to be crystal clear, no one has ever doubted that this operation also encounters limits, both of an economic and legal nature: on the one hand, it is apparent that the optimum size of Courts may not be determined *in abstracto* once for all, on the sole basis of the law of diminishing returns, given that the data to take into account (population density, performance indicators, level of business and so on) may vary in space and time and may reflect on expected caseload. On the other hand, a certain proximity of Court facilities to the user has always been deemed necessary for the sake of access to justice; this remark perhaps explains why, for example, the law providing for the revision of the Italian judicial map was characterized by some stringent limitations, namely the directive to only limit revision to first instance courts and that of retaining of some Courts regardless of their workload and, therefore, the actual need to leave them standing¹⁰⁹.

However, both problems seem closely related to the traditional view of access to justice, understood as the ability to *physically access judicial seats*; they, therefore, appear to be possibly dealt with by virtue of ICT developments.

¹⁰⁹ It is worth noting that both limitations have been criticized by the new ministerial commission charged, among other things, with examining the possibility of a further revision of judicial districts [45]. The commission on the one hand stressed that «[t]he presence of dozens of courts that were “intangible” because they were “provincial”, regardless of their “size” and workloads, nipped in the bud any ambitions to rationalize such offices». On the other hand, while noting the efficiency gains due to the previous reform, the same commission pointed out that «the territorial redistribution of judicial offices would remain ineluctably incomplete without action regarding second-level offices, where moreover there are numerous examples of operational inefficiency and intolerable delays in service delivery».

More recently, however, voices are being raised on the political front in the opposite direction: while the commission established in 2016 and the Scutellà bill, presented in 2020, claimed for the merge of appellate seats as well, the current Minister of Justice seems open to the possibility of reopening even some suppressed first instance Court seats.

3.1 Economic-organizational issues

Starting with the issues of economic-organizational nature, it should preliminary be recalled that the best results of previous judicial map revisions were recorded in those States where impact studies had been conducted prior to the implementation of the reform; and it is clear that such studies could not be exhaustive without affordable data on Courts workload. Now, the already suggested implementation of weighted caseload management systems ends up fulfilling this purpose as well. As noted above, in fact, such systems allow for analysis on several levels, but the method remains the same: simply, when the chosen level is the one related to the system as a whole, the overall calculation is given by the sum of the values for each Court. Consequently, data extrapolated to individual Courts for case management purposes may easily be aggregated, for instance in order to assess demand downturns and/or identify new lines of litigation, and results may be the starting point for a rethinking of the territorial distribution of courts and for creating specialized sections or Courts.

That said in general, with regard to the latter profile (i.e., the one of specialization), one possible objection is that the mere availability of up-to-date data may be not sufficient when it comes to structural interventions such as the creation of new Courts or Chambers, since factors influencing the demand for justice (e.g.: population density and composition, litigation rate, and so on) are likely to change over time faster than venues are likely to be implemented or dismissed. At a closer look, however, it turns out that a truly, “physical”, territorial reorganization may not even be necessary: as it has recently been suggested, at least in some fields, it would seem possible to ideally impute to territorially articulated Tribunals (thus, also to existing ones) an adjudication activity conducted by the same magistrates, avoiding that their geographic assignment reduces their productive potential and ensuring in any case the referability of the decision to the same and only Authority [46]. In other words, the physical assignment of a judge to a certain territorial Court does not mean that the same judge cannot be assigned specific cases relevant of the jurisdiction of a different, dematerialized Court, which would therefore not be linked to a specific seat.

If this idea seems acceptable, the problem of rapid adjustment of the judiciary to changing social needs is greatly diluted, since adjustments may be done by simply modifying judges caseload, without the need to make structural changes: and this can be done far more quickly and with lower transitional costs (e.g., in terms of prolonging the seat until pending litigation is exhausted) than building or dismissing of judicial seats.

3.2 Legal issues

Then all that remains is to confront the legal limitations referred to earlier: but even from the legal point of view the feasibility of the just advanced idea seems confirmed by recent developments. Indeed, the latest reform of the Code of civil procedure (c.p.c.) has moved a further step in the direction, already underway for years now, toward the obsolescence of the physical hearing, which can nowadays be replaced in most cases

by written documents¹¹⁰, or otherwise be held remotely¹¹¹. And, as already stressed by Brazilian scholars, «[i]f the entire process is carried out digitally, [it] does not necessarily have to be linked to a specific court. This will make it possible to review the rules on territorial jurisdiction, looking for criteria that can justify the use of a fully digital court». Indeed, «[e]xcept in situations of absolute jurisdiction required by law, or in cases that require local evidence, the processing of lawsuits in digital courts would not require the claim to be filed in a specific district» [47].

In referring to evidentiary intake, the author seems to refer exclusively to expert evidence or the need to conduct judicial inspections; in Italy, on the other hand, as is well known, reform prevents the physical hearing from being disregarded when it is necessary to examine witnesses. Such a limit is understood in the view of ensuring orality; and its opportunity seems to be confirmed by psychological studies suggesting that digital orality is inferior to the in-person experience, due to the decreased immediacy imposed by the screen and to the fact that e-hearing would prevent the judge from being aware of the nonverbal language of the person being heard [48]. Although these remarks seem reasonable in themselves, the benefits that remote hearing would bring, given the concrete situation civil proceedings, cannot be neglected.

First of all, the potential lower quality of orality at first instance is compensated for by its surely increased “quantity”. Just think to appeal proceedings: in Italy, the guarantee of a renewal of oral evidence is only given in criminal trials, and only when the court is inclined to reform first instance judgement, whereas normally civil appellate courts review the case on paper. It is therefore possible that a totally opposite assessment of the same oral evidence is made after years, simply based on what is recorded in the minutes. Now, remote hearings are easy to record, using the same ICT tools allowing for the connection (and thus at no additional cost). In this way, the witnesses’ statements, together with the attitude they took when speaking, can be preserved: it is clear that the availability of such recordings allows the appellate court to really revise the same material that had been available to the court of first instance.

It should be noted, however, that benefits do not only concern the appeal instance. As known, the triad of orality, immediacy and concentration of Chiovendian memory was understood by its author as inseparable, and pour cause, since the one without the other is meaningless. So, when there is a lack of concentration because the hearings are spaced out in time, as, again, in Italy, even the judge who took the evidence may find it more useful to review the video than to rely on memory to supplement the record in which witnesses’ behavior can at most be described, at any rate in a summary manner [49]. In addition, the length of trials makes it not uncommon for a judge to be transferred during the trial, so that the deciding judge is not the same one who heard the witness: and this makes the usefulness of video recording even more obvious. Lastly, the same also applies to the defense of the parties, which, in addition to being able to better challenge contrary statements, will also be able to draw the judge’s attention to any non-linguistic signs that demonstrate the witness’s reliability or unreliability.

¹¹⁰ See art. 127-ter c.p.c.

¹¹¹ See art. 127-bis c.p.c.

In the light of these remarks, it does not seem possible to say that the shift from physical to remote hearings in itself entails a qualitative degradation of the process as a whole, such as to impair the parties' rights of action and/or defense; this is, moreover, both confirmed in the jurisprudence of the European Court of Human Rights – which already stated that «the defendant's participation in the proceedings by videoconference is not as such contrary to the Convention»¹¹² – and impliedly recognized by Italian legislator: indeed, at least in some areas, is it already admitted by legislature that videorecording may be an acceptable substitute for direct examination by the judge [50]; consequently, it does not seem at all implausible to envisage a complete dematerialization of proceedings, regardless of the tasks to be carried out in each hearing.

There remains only one, possible constitutional limitation, constituted by art. 25 Const.: not with reference to the need to guarantee the pre-establishment of the judge – which remains respected, as long as it is the law that establishes the assignment of magistrates, even possibly to a virtual seat – but with that of guaranteeing the natural territorial fragmentation of Courts. According to some authors, in fact, one of the meanings to be attributed to art. 25, insofar as it presupposes the existence of more than one Court with territorial jurisdiction, is to prevent the establishment of a single national judge. But, even if one were to admit such a reading, it should not be forgotten that art. 25, unlike art. 24 Const., does not require that the guarantee be extended to every state and degree of proceedings. This makes it possible to envisage several different solutions: for example, that of dematerializing the proceedings at first instance, allowing instead an appeal to the nearest territorial Court; or, and even more so, providing for the single national court to have jurisdiction only in the first phase of oppositional proceedings (e.g., the *ex parte* one which leads to the issuance of an injunction), while reserving the guarantee of fragmentation for the eventual opposition..

4 Concluding remarks

As I have tried to show, at least one of the techniques already suggested for the efficient use of trial clerks in the short term perspective – namely, the idea that they be entrusted with the analysis of cases in order to determine their weight – appears amenable to further uses in the long term perspective. Indeed, the fact that the availability and exploitation of judicial data is essential for the purpose of a rational Court management policy is now generally acknowledged [51]; just as acquired is the awareness of the need to adapt the justice system to the changing needs of the population. It is then only a matter of taking a step further, and realizing that technological innovation can also bring about a rethinking of the traditional ways in which justice is delivered, without necessarily implying a lowering of its quality. And that, if «[t]echnology is here to stay, [...] the best potential must be extracted from it in order to expand access to justice» [47].

¹¹² *Marcello Viola v. Italy* (ECtHR 13 June 2019).

References

1. Finocchiaro Castro, M., Guccio, C.: Bottlenecks or Inefficiency? An Assessment of First Instance Italian Courts' Performance. *Review of Law & Economics* 11(2), 317–354 (2015).
2. Fabri, M.: Will COVID-19 Accelerate Implementation of ICT in Courts?. *International Journal for Court Administration* 12(2), 1-13 (2021).
3. Krans, B., Nylund, A. (eds.): Civil Justice and Covid-19, <https://septentrio.uit.no/index.php/SapReps/issue/view/465>, last accessed 2023/11/23.
4. Osborne, D., Gaebler, T.: *Reinventing government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Plume, New York (1992)
5. Guthrie, J., Olson, O., Humphrey, C.: Debating Developments in New Public Financial Management: The Limits of Global Theorising and Some New Ways Forward. *Financial Accountability & Management* 15(3-4), 209-228 (1999).
6. Pollitt C.: Convergence or Divergence: What has been Happening in Europe?. In: Homburg, V., Pollitt, C., Van Thiel, S. (eds.), *New Public Management in Europe. Adaptation and Alternatives*, pp. 10-25, Springer, New York (2007).
7. Potenzano, R.: *La ragionevole durata del processo civile. Uno studio di diritto comparato*, Giappichelli, Torino (2021).
8. Auletta F.: L'Ufficio del processo. *Il Diritto processuale civile italiano e comparato* 2(3), 241-244 (2021).
9. Boccagna, S.: Il nuovo ufficio del processo e l'efficienza della giustizia, tra buone intenzioni e nodi irrisolti. *Il Diritto processuale civile italiano e comparato* 2(3), 261-264 (2021).
10. De Santis Di Nicola, F.: Addetti al nuovo "ufficio del processo" (artt. 11 ss. D.L. n. 80 del 2021) vs. assistenti legali presso la Cancelleria della Corte europea dei diritti dell'uomo: due modelli a confronto. *Il Diritto processuale civile italiano e comparato* 2(3), 265-272 (2021).
11. Kleiman, M., Schauffler, R.Y., Ostrom, B.J., Lee, C.G.: Weighted caseload: a critical element of modern court administration. *International Journal of the Legal Profession* 26(1), 21-32 (2019).
12. Langbroek, P., Kleiman, M.: *Backlog Reduction Programmes and Weighted Caseload Methods for South East Europe, Two Comparative Inquiries. FINAL REPORT Lot 3: Analysis of Backlog Reduction Programmes and Case Weighting Systems*. Regional Cooperation Council, Sarajevo (2016).
13. Lienhard, A., Kettiger, D.: Research on caseload management of courts: methodological questions. *Utrecht Law Review* 7(1), 66-73 (2011).
14. Viapiana F.: Pressure on Judges: How the Budgeting System Can Impact on Judge's Autonomy. *Laws* 7(4), 1-17 (2018).
15. Zan S.: *Organizzazioni complesse*. Carocci, Roma (2011).
16. Emery, Y., De Santis, L.G.: What Kind Of Justice Today? Expectations Of 'Good Justice', Convergences and Divergences Between Managerial And Judicial Actors And How They Fit Within Management-Oriented Values. *International Journal For Court Administration* 6(1), 1-13 (2014)
17. Aikman, A.B., Pedersen, D.K., Roper, R.T.: *Designing a Judgeship Needs Process for Florida*. Gryphon Consulting Services, Eureka, CA (1998).
18. Bickel, A.M.: *Caseload of the Supreme Court and what, if Anything, to do About It*. American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington (1973)
19. Flango, V.E., Ostrom, B.J., Flango, C.R.: How do States Determine the Need for Judges. *State Court Journal* 17(3), 3- 11 (1993).
20. Jacoby, J.: *Caseweighting Systems for Prosecutors: Guidelines and Procedures*. University of Michigan Library, Washington, DC (1987).

21. McDonald, H., Kirsch, C.: Use of the Delphi method as a means of assessing judicial manpower needs. *The Justice System Journal* 3(3), 314-321 (1978).
22. CEPEJ: Time management of justice systems: a Northern Europe study, <https://rm.coe.int/1680747c0d>, last accessed 2023/11/23.
23. CEPEJ: Case weighting in judicial systems, CEPEJ Studies No. 28, <https://rm.coe.int/cepej-case-weighting-eng>, last accessed 2023/11/23
24. Lienhard, A., Kettiger, D.: Caseload Management in the Law Courts: Methodology, Experiences and Results of the first Swiss Study of Administrative and Social Insurance Courts. *International Journal For Court Administration* 3(1), 30-49 (2010).
25. Lienhard A., Kettiger D., Winkler D.: Status of Court Management in Switzerland. *International Journal for Court Administration* 4(3), 41-67 (2012)
26. Lienhard A., Kettiger D., Winkler D., Uster, H.: Combining A Weighted Caseload Study With An Organizational Analysis In Courts: First Experiences With A New Methodological Approach In Switzerland. *International Journal for Court Administration* 7(1), 27-36 (2015).
27. Flango, V.E., Ostrom, B.J.: Assessing the need for judges and court support staff. Report presented at the State Justice Institute. National Center for State Courts, Williamsburg, VA (1996).
28. Borselli, E., Dani, L.: L'organizzazione del lavoro del giudice alla luce della riforma del processo civile. *Pesatura dei fascicoli e gestione della complessità delle controversie*, <https://www.judicium.it/lorganizzazione-del-lavoro-del-giudice-alla-luce-della-riforma-del-processo-civile-pesatura-dei-fascicoli-e-gestione-della-complessita-delle-controversie/>, last accessed 2023/11/23.
29. Capasso V.: For an... «artificially intelligent» process: when access to justice and efficient Court management go hand in hand. Presentation made during the 4th IAPL Summer School, Madrid, June 21st, 2023.
30. Auletta, F.: La lezione francese sulla revisione della geografia giudiziaria. *Rivista di diritto processuale* 68(1), 165-170 (2013).
31. Sciences Po Strasbourg Consulting - Institute of Political Studies: Comparative study of the reforms of the judicial maps in Europe, <https://rm.coe.int/comparative-study-of-the-reforms-of-the-judicial-maps-in-europe/168078c53a>, last accessed 2023/11/23.
32. Ficet, J. : Trajectoires de réforme de la carte judiciaire et managérialisation de l'État. *Analyse comparée des politiques de territorialisation de la Justice en France et en Belgique. Revue internationale de politique comparée* 18(4), 91-118 (2011).
33. ENCJ: Judicial Reform in Europe. Report 2011-2012. ENCJ, Dublin (2012).
34. Van Dijk, F., Dumbrava, H.: Judiciary In Times Of Scarcity: Retrenchment And Reform. *International Journal For Court Administration* 5(1), 15-24 (2013).
35. Cour des Comptes: Rapport public annuel 2015, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-rapport-public-annuel-2015>, last accessed 2023/11/23.
36. Chappe, N., Obidzinski, M. : Demande en justice et nombre de tribunaux. *Revue d'économie politique* 123(6), 2013, p. 851-860 (2013).
37. Finocchiaro Castro, M., Guccio, C.: Measuring Potential Efficiency Gains from Mergers of Italian First Instance Courts through Nonparametric Model. *Public Finance Review* 46(1), 83-116 (2016).
38. Ippoliti, R.: Efficienza tecnica e geografia giudiziaria. *POLIS Working Papers* 217, 1-31 (2014).
39. World Bank: Doing Business in Italia 2013. World Bank, Washington, DC (2013).
40. Smith, A.: An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations. Adam and Charles Black, Edinburgh (1839).
41. Dworkin, R.: Justice for Hedgehogs, Harvard University Press, Cambridge, MA (2011).

42. Keyes, E.: Hedgehogs and Foxes: The Case for the Common Law Judge. *Hastings Law Journal* 67(3), 749-806 (2016).
43. Tversky, A., Kahneman, D.: Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases. *Science* 185(4157), 1124-1131 (1974)
44. Coviello, D., Ichino, A., Persico, N.: Measuring the gains from labor specialization. *The Journal of Law and Economics* 62(3), 403-426 (2019).
45. Commissione di studio incaricata di predisporre uno schema di progetto di riforma dell'ordinamento giudiziario, nella prospettiva dell'aggiornamento e della razionalizzazione dei profili di disciplina riferiti, in particolare: a) allo sviluppo del processo di revisione della geografia giudiziaria, attraverso una riorganizzazione della distribuzione sul territorio delle corti di appello e delle procure generali presso le corti di appello, dei tribunali ordinari e delle procure della repubblica ed una collegata promozione del valore della specializzazione nella ripartizione delle competenze; b) all'accesso alla magistratura; c) al sistema degli illeciti disciplinari e delle incompatibilità dei magistrati; d) al sistema delle valutazioni di professionalità e di conferimento degli incarichi; e) alla mobilità e ai trasferimenti di sede e di funzione dei magistrati; f) all'organizzazione degli uffici del pubblico ministero: Relazione illustrativa. Ministero della Giustizia, Roma (2016).
46. Auletta, F.: Riforma della giustizia «nel» Sud o «per» il Sud: come evitare che la marea montante del PNRR faccia galleggiare, con le barche, relitti. In: Bianchi, L., Caravita, B. (eds.), *Il PNRR alla prova del sud*, pp. 51-62, Editoriale Scientifica, Napoli (2021).
47. Rodrigues M.A.: Tecnologia, resolução de conflitos e o futuro da competência territorial, https://www.bocater.com.br/en_us/noticias/tecnologia-resolucao-de-conflitos-e-o-futuro-da-competencia-territorial-2/, last accessed 2023/11/23.
48. Astrup Hjort, M.: Orality and digital hearings. *International Journal of Procedural Law* 12(1), (29-39) 2022.
49. Cerri, D.: Emergenza e provvedimenti dei capi degli uffici: il caso pisano, <https://www.judicium.it/emergenza-provvedimenti-dei-capi-degli-uffici-caso-pisano/>, last accessed 2023/11/23.
50. Valerini, F.: In difesa dell'udienza da remoto, <https://www.judicium.it/difesa-delludienza-remoto/>, last accessed 2023/11/23.
51. Contini F.: Una base dati condivisa per un dibattito informato sulla giustizia, <https://www.questionegiustizia.it/articolo/una-base-dati-condivisa-per-un-dibattito-informato-sulla-giustizia>, last accessed 2023/11/23.

How do case law and principles of law interact, computationally?

Marianna Molinari^{1, 2} [0009-0003-1832-8135], Marinella Quaranta^{1, 2} [0000-0003-2691-0611] and
Ilaria Angela Amantea² [0000-0003-1329-1858]

¹ Department of Legal Studies, University of Bologna, Italy

² Department of Computer Science, University of Turin, Italy

marianna.molinari2@unibo.it
marinella.quaranta2@unibo.it
ilariaangela.amantea@unito.it

Abstract. Precedents are increasingly viewed as binding in common law systems as well as in civil law systems. As case law tends to establish itself as a source of law by directly applying general principles of law (POL) to specific circumstances, formal legality and respect for the actual language of the regulations have taken a backseat. POLs are the generalization of precedent-based rule interpretation and application to a specific situation. They affect the reasoning behind decisions and, consequently, the schedule of the trial's decision-making phase. For this reason, POLs must be identified as soon as feasible. It makes sense that artificial intelligence (AI) may support initiatives to lower the backlog of court cases. From this angle, our attempt to address some initial experiments aimed at approaching a basic methodology for a functional text identification of POLs and acquiring a computer based automatic extraction.

Keywords: AI, Legal Informatics, Text Identification, Natural Language Processing, Regular Expressions, Case Law, Principles of Law.

1 Introduction

The goal of this research is to offer a potential workable method for automatically identifying and extracting principles of law (POL) in a useful manner.

This article presents the experimental intermediate results within the framework of the NEXT GENERATION UPP research project (NGUPP)¹¹³. It established new cooperative programs between academic institutions and judicial offices to increase the effectiveness of the legal system in northwest Italy, by equipping office for trial employees with cross-functional skills, necessary to clear the backlog.

¹¹³ NGUPP is a research project promoted by the Italian Ministry of Justice as a part of the PON Governance and Institutional Capacity 2014-2020 - Axis I – Action 1.4.1. www.nextgenerationupp.unito.it

Office for trial employees work at the judicial offices as part of an organizational framework called precisely the “Office for Trial”, which is responsible to assure that the procedures last a fair amount of time. Article 16-*octies* of Decree- Law No. 179/2012, which first emphasized the connection between technology innovation, organization, and justice quality, makes provisions for it. After the most recent justice reform in Italy, it has been revalued as a stable organizational structure, primarily to support judges in the formulation of judicial measures, as a way to reduce the backlog of cases and make the duration of the trials more reasonable.

In fact, our legal systems faces two major challenges: the length of trials and the clearing of the backlog. The primary cause of these challenges is the imbalance in the number of cases compared to the number of judges and resources allocated to the judicial offices [1].

In order to achieve these objectives, our study led us to test a program that automatically extracts legal concepts from the Italian Supreme Court of Cassation rulings, that are reported in first or second-instance decisions [2]. To face the difficulties of the work, we started with the annotation of domain experts and extracted, using a naive technique, some of the patterns that distinguish the syntax of a POL, giving it a semantic connotation and a measure of comparison to the *corpus*. *Ad hoc* Regular Expressions [3] were utilized in the development of the pattern extraction process, which was subsequently verified by comparison using similarity and performance-based metrics.

The project involved a multidisciplinary team of experts from various fields, including computer scientists and lawyers, who collaborated closely throughout.

As a result of this experience, a set of legal guidelines on the subject of POLs was established to facilitate communication and cooperation amongst the various expert types. Consequently, a methodology for the identification of POLs has been written down in the form of bullet points, outlining all the procedures that a jurist typically follows in order to find POLs. The automatic extraction experimented on Italian judgments was then based on this methodology, which was shared and discussed amongst the various types of domain experts.

The principles of law are introduced in Chapter 2 as an essential component of case law. In Chapter 3, the principles of law identification is outlined in detail, focusing on the distinction between the explicit and implicit ones, along with examples of how they can be formulated in various rulings. Instead, in Chapter 4 a few early trials and findings regarding the automated extraction are discussed before concluding with remarks and upcoming projects.

2 Principles of Law inside Case Law

Case law can even play an objectification role, even though it is not always regarded as a source of law [4]. Owing to the tendency towards the consolidation of orientations, rulings can acquire a general character in relation to similar cases, in addition to constitutions, ordinary rules, regulations and uses.

This is the so-called “living law,” which is the body of law that is actually applied through the institutionalized process of resolving legal disputes through the application of jurisprudence [5].

Legal principles play a crucial part in this dynamic. They originate from legal interpretation, which can come from a single rule, a relatively large body of rules, or the legal system as a whole [6]. Because of this, the principles of civil law can express various levels of abstraction, ranging from broad principles that can be applied to any area of the law (such as *bona fide*) to more focused principles whose specific application resolves a legal dispute [7–10].

Therefore, in the Italian legal system, a principle of law is the generalization of the interpretation and application of a rule to a particular case, rather than a source of law or the codification of a specific rule that goes along with an interpreted one [11]. By virtue of its drafting, the particular ruling is subsumed under an overarching principle meant to be applicable to both the same and similar cases [12, 13].

The purpose of the POLs is to make individual decisions universal. This is the core of the Italian Supreme Court of Cassation’s uniformity function. In light of the fact that the Court of Legitimacy’s primary responsibility is to determine how the rules should be applied generally, the indications that stem from its rulings essentially constitute principles of law. In actuality, the Court begins with the particular hypothesis of the case at hand and works its way up to a more general assertion [14]. The POL is formulated and then translated into a hermeneutic directive for interpreters, ensuring the system’s coherence, the predictability of decisions, and the intended deflationary effect. It will function in an infinite number of trials, and possibly even sooner in the extra-trial realm [15].

In fact, a ruling has weight and significance so that the next judge cannot ignore it, even though it is not binding on the judges who will hear the same or cases that are similar to it.

Not by chance, in the decisions motivation the recall of the compliant precedents is requested.

For example, in the Italian Code of Civil Procedure (C.p.c.), this is an element to which the Legislator refers several times:

- Article 118 of the implementing provisions of the C.p.c. In establishing the rules for the motivation of the judgments, it requires the exposition of “the relevant facts of the case and the reasons for the decision, also with reference to the compliant precedents”, as well as the indication of the “rules of law and principles of law applied”.
- Article 350-*bis* C.p.c. Talking about the oral discussion before the Court of Appeal, it states that “the sentence is motivated in summary form, also through exclusive reference to the point of fact or the question of law considered conclusive or by reference to compliant precedents”.
- Article 374, co. 3, C.p.c. According to which the simple sections of the Court of Cassation can no longer decide in a way that differs from the positions of the United Sections, given that “if the simple sections believe not to share the principle of law enunciated by the joint sections, they have to remit to the latter, with a reasoned order, the decision of the appeal”.

Therefore, the Legislator's choice aims at achieving both increased conciseness in the reasoning behind the judgments and pressure on the judge to explain the new decision's position in relation to the earlier ones.

Consequently, the court system's logical response in instances that are the same or comparable [16].

Legal certainty, which is the foundation upon which all individuals must be able to assess and anticipate the legal ramifications of their actions, is the main reason for these requirements. Second, the requirement for equal treatment in equal legal circumstances pertains to the substantial equality of citizens before the law, which entails providing the same treatment for similar cases. Both aspects are made worse, particularly in lawless cases, those for which the application of legal principles and jurisprudence are required to compensate even in the absence of legislative action.

3 Text Identification of Principles of Law

A court decision's text can be a valuable source of information in general and principles of law in particular, but without an analysis methodology, the data will not be useful to a later legal operator. In addition to enabling time and money savings, it would also enable maximizing the advantages of insights and decisions already made in earlier legal applications [17–19].

Thus, given the indisputable value of POLs, it seems necessary to follow a methodology for text identification and extraction.

To begin with, a ruling is typically made up of several components that can change depending on the topic.

A civil ruling, for example, needs to have the following informations: (i) the name of the judge who made the decision; (ii) the names of the parties and their attorneys; (iii) the public prosecutor's and the parties' conclusions; (iv) a succinct explanation of the motivation behind the decision based on the facts and the law; (v) the disposal; and (vi) the date of the resolution and the judge's signature.

The section of the ruling where the judges provide an explanation of their reasoning and the legal and logical steps they took to arrive at the resolution of the dispute is what drives the ruling. Therefore, one can look for the POLs in the motivation section, wherein the decision's factual and legal justifications are succinctly explained.

Law is composed of two primary categories of principles of law: explicit and implicit ones, which are distinct from one another.

– Implicit principles of law are so well-stated in the jurisprudential panorama that they are typically only briefly mentioned in the text's body and not in greater detail.

– Instead, depending on the judge's writing style, the explicit principles of law are typically linked to citations of the Italian Supreme Court of Cassation rulings. They can use bold or italics, high single or English quotation marks (' ... '), high double or Italian quotation marks ("..."), low double or French marks («...»), or both. Whatever the case, they are typically preceded or followed by a judgment identifier (Code and

Year), occasionally placed in brackets in accordance with a standard procedure, and finally detailed with the date and judicial office of issuance.

The experiment has only focused on the explicit principles of law, because they were found to be easier to detect and even more meaningful in semantics due to their easier representation and less ambiguity than the other principles.

The over-viewed rulings - coming from Turin Court, Labour Section - demonstrate the application of a consistent method in quoting an explicit POL, despite differences in granularity (legitimacy - merits), instance (Cassation - First or Second Instance Court), judge, timing of issuing, and writing style. No matter if quotation marks, italics, or other formatting is used, one can always find and identify a clear POL by looking up the so-called "judgment identifier," which is composed of the code and year. This ID can be placed in brackets in accordance with standard practice; alternatively, it can simply be mentioned in the motivational part.

It can also be more detailed. For example:

- Cass. S.U. n. 26972/2008;
- Cass. Civ., SS.UU., n. 26972/2008;
- Court of Cassation, United Sections, n. 26972 of November 11th, 2008;
- Cass., n. 26972/2008.

Furthermore, principles of law can either come before or after factual considerations, depending on the motivation section. This is because they are used to support the legal conclusions that the judge makes based on the legal narration of the events.

In conclusion, it is possible to summarize the best practices as follows:

1. It has to be put beforehand that when searching for explicit principles of law it doesn't matter if one is dealing with rulings coming from different backgrounds. Since this methodology can be applied to judgments of every:

- Granularity (Legitimacy - Merits);
- Instance (First - Second - Third);
- Role and Related Section (Civil Litigation - Labour - Family - etc);
- Judge (Monocratic - Board);
- Time (Contemporary - Past).

2. A sentence is usually composed by different sections. The one that is usually affected by principles of law is the motivation part, in which the concise exposition of the factual and legal reasons for the decision is described. It is a portion usually preceded by the word *reasons* and ended by the acronym *P.Q.M.* (namely *for these reasons*), that starts the section of the disposal.

3. Once focusing on the motivation section, principles of law can both precede or succeed factual considerations, as they are used in supporting the legal considerations that the judge draws from the legal narration of the events.

4. The explicit principles of law can be easily identified just looking for the judgement identifier made of code and year (e.g.: Cass. S.U. n. 26972/2008).

5. It can also be more detailed. For example:

- Cass. S.U. n. 26972/2008;
- Cass. Civ., SS.UU., n. 26972/2008;
- Court of Cassation, United Sections, n. 26972 of November 11th, 2008;
- Cass., n. 26972/2008.

6. The citation of the judgment identifier may vary according to the judge's writing style. The experiments conducted demonstrated that it can be written at the end of the description of the principles of law, that can be typed using indifferently:

- The italics or the bold;
- The English quotation marks or high single marks (' . . ');
- The Italian quotation marks or high double marks (" . . ");
- The French marks or low double marks (« . . »).

7. In any case, the judgment identifier, ever made of code and year, is always cited in one of the following ways:

- In brackets as per shared practice;
- Just mentioned in the narrative of the motivation.

4 Automatic Extraction of Principles of Law

The task of information extraction typically presents itself as the automatic extraction of structured information from unstructured or semi-structured data sources [20]. Regex extraction is a technique for extracting specific patterns or sequences of characters from unstructured text data and it can be considered a technique apt to perform information extraction [21].

In literature, regarding legal *corpora* analysis, it has a prominent contribution the ontology based approach [22], or the broad usage of argumentation [23].

On the specific task of information extraction from legal *corpora*, there have been different approaches: it can be used pre-trained language models for legal information extraction [24] or named entity recognition [25] and linking techniques in legal domains [26]. Although there are, as well, some experiments and precedents on the usage of regular expressions to extract entities from judgments [27].

With consideration of all the above, it was decided to begin with the most basic tool available for pattern matching, which are Regular Expressions, in order to address the intricacies of this task.

The scikit-learn free software machine learning library was extensively utilized in our code [28]. Regarding the preprocessing step that was used in the experiments, it started with removing stopwords¹¹⁴, mostly found in Italian, from the *corpus*. After that, it was decided to move forward with tokenization and remove any special characters that weren't part of our regular expressions.

Five regexes were used in total, some of which (like *JPtype2* and *JPtype3*) were more suited to single-case scenarios. The third set, on which the experiments were conducted, is the outcome of a noise reduction strategy because the results obtained with the regex *JPtype1* were more precisely determined.

An illustration of the code in use can be found in the box below.

¹¹⁴ Stopwords library - <https://github.com/stopwords-iso/stopwords-it>

```
#The most poignant of the five regex used in our experiments.

JPtype1= "[Cc]?(?:ass\\.|assazione|orte[Cc]ost|Sez|Suprema)\\.
{0,20}\\n?.{1,20}\\d+(?:[\\/.n,:e\\s\\w\\-;°]+\\d+)+"
JPtype2= "Corte.*sentenza n\\. (\\d{4}\\/.\\d{2})"
JPtype3= "[\\"]{1}[ a-zA-Z0-9?><;,\\.{}[\\]\\_+#!@#%$%^&*|'ÀÈÌÒÙ
àèìòù]+[\\"]{1} * [\\(]{1}[ a-zA-Z0-9?><;,\\.{}[\\]\\_+#!@#%$%^&*|'ÀÈÌÒÙ
àèìòù ]*[Cass\\.]{4}
[a-zA-Z0-9?><;,\\.{}[\\]\\_+#!@#% $%^&*|'ÀÈÌÒÙàèìòù]+
[\\)]{1}"
```

In Table 1 the results of the experiments are illustrated.

Table 1. Regex extractions and intersection based similarity results of Principles of Law (respectively “retrieved” and “intersection”) and evaluation on the performances based on precision, recall, f1-score. The first and second sets in this table refer to the corresponding annotation made by domain experts.

Dataset	Retrieved Relevant		Intersection Threshold		Precision	Recall	F1score
first set	7	22	6	10%	0.857	0.272	0.413
second set	7	14	5	10%	0.714	0.357	0.476
citations set	7	10	6	50%	0.857	0.6	0.705

As said, the results improve with each additional annotation, reaching their zenith when the decision was made to concentrate solely on Italian Supreme Court citations. The following values are shown in the table:

– **Dataset:** contains the annotation sets from our domain experts, coming from the Court of Turin - Labour Section, and the one to which we applied noise reduction. In particular, the row “*First Set*” matches the data resulting from a “*first annotation*”: namely the stage during which the jurists have been asked to generally detect and highlight what they identify as principles of law. At this stage has been verified that there are two main types of principles, as above mentioned: the implicit and the explicit ones. The row “*Second Set*” is derived from the data of a “*second annotation*”: namely the stage during which the experiment has been focused only on the explicit principles, since they resulted easier to detect and even more meaningful in semantics. Whereas the row “*Citation set*” is defined by the data resulting from “*Second Annotation*” after a step of noise reduction: this latter set of data has been created *ad hoc* based on the simple pattern expressed in the previous annotation. Actually, it has been left in the annotation merely the identification numbers of the citations to the Italian Supreme Court rulings.

– **Retrieved and Relevant set:** the regex pattern matching result has been stored in a list named *Retrieved*, representing a retrieved set of principles of law, whose

cardinality is taken into consideration in our calculation. Meanwhile, the results of the annotations have been extracted from the .docx documents that the domain experts annotated. Subsequently, the results were stored in the *Relevant* list, whose cardinality similarly, as the aforementioned, was used into calculations of results and metrics.

– **Intersection and Threshold:** three approaches have been used to validate the presence of the *Retrieved* elements into the *Relevant* ones. Firstly, an as-is comparison method has been used to find perfect matches between the two lists. It didn't have relevant success in the first two annotations whereas the noise component in the *corpus* affected the comparison. Edit Distance¹¹⁵ has been used to furthermore maximize the cardinality of this *Intersection* set. Lastly, we generated vector embeddings through the libraries Torch¹¹⁶ and Transformers¹¹⁷. We processed them through Italian legal BERT¹¹⁸, and used them to calculate cosine similarity [29] to furthermore try to avoid the discrepancies between the *Retrieved* and *Intersection* set. It was decided to proceed to maximize the results whichever of the three similarities approaches had a better coverage of the intersection, regardless of the threshold onto which they were calculated.

– **Precision, Recall, F1-score:** of all the notations and sets that have been used in our experiments, *precision*, *recall* [30], and *f1-score* [31] have been calculated to further compare our findings. All of them, correlated to the threshold value, show that in the ideal dataset citation set there has been an improvement.

It can be observed that Supreme Court related explicit citations (in *Second set* and *Citation set*) can be captured by regex pattern matching with better results than the implicit ones. It is possible to validate more of the retrieved principles through a broader similarity coverage of the intersection between retrieved principles of law, and relevant ones, with a better threshold (50% compared to 10% of the *first set*). The recall and f1-score as well have better values in the *citations set* than the other sets.

5 Conclusions and Future Works

This essay explains the meaning of principles of law, their significance in the field of case law, their weight in terms of substantive equality and legal certainty, and their influence on the motivation behind the drafting of judgments, the clearing of the backlog, and the optimization of bottlenecks.

In this regard, preliminary research was done to develop a functional text identification and an automatic extraction system based on AI.

In the future, the goal is to try to identify and extract implicit principles of law as well, even though they are harder to be detected because they lack a standard drafting format.

¹¹⁵ Edit Distance - <https://www.nltk.org/api/nltk.metrics.distance.html>

¹¹⁶ Pytorch - <https://pytorch.org/>

¹¹⁷ Transformers- <https://huggingface.co/docs/transformers/index>

¹¹⁸ Italian legal BERT- <https://huggingface.co/dlicari/Italian-Legal-BERT>

Additionally, it would be good to see if there are any more effective tools available for detection besides regex. To support the motivation draft and contribute to the jurisprudential prediction, it will be necessary to ascertain whether more sophisticated tools can be compatible, and if so, to what extent, with regard to the provisions of the AI Act [32].

Furthermore, a principle of law is established through experimentation in which a judgment served as the basis for a network of precedents that reinforced the principle itself. Subsequent rulings then recalled the original ruling. As a result, it could be worthwhile to draw attention to these connected rulings because the sum of the individual motivations may serve as a tool for observing how certain societal rights and aspects have changed over time [33–35].

References

1. Rachele Mignone, Ivan Spada, Chiara Bonfanti, Michele Colombino, Giorgia Iacobellis, L. M. Jr Zaharia, Marianna Molinari, Susanna Marta, Amantea Ilaria Angela, Emilio Sulis, Luigi Di Caro, and Guido Boella. Augmented reading and similar case matching: from legal domain experts' modus operandi to a computational pipeline. In *Proceedings in Formal Ontology in Information Systems Conference - FOIS 2023 (In Press)*, 2023.
2. Marianna Molinari, Chiara Bonfanti, and Amantea Ilaria Angela. Principles of law: approaching a functional extraction. In *Proceedings in AI4Legs2023 @ ICAIL (In Press)*, 2023.
3. Alfred V Aho. Algorithms for finding patterns in strings, handbook of theoretical computer science (vol. a): algorithms and complexity, 1991.
4. Giuliano Scarselli. La nostra giustizia, in marcia verso la common law. 2022.
5. Caringella Francesco and Buffoni Luca. Manuale di diritto civile [manual de derecho civil]. Roma, DIKE Giuridica Editrice, 2018.
6. Riccardo Guastini. Principi di diritto e discrezionalità giudiziale. *Diritto pubblico*, 3:641–660, 1998.
7. Scoditti Enrico. Giurisdizione per principi e certezza del diritto. *Una giustizia (im)prevedibile? Il dovere della comunicazione*, 4, 2018.
8. Ilaria Angela Amantea. *Methods and tools for analysis and management of risks and regulatory compliance in the healthcare sector: the Hospital at Home-HaH*. PhD thesis, University of Luxembourg, Luxembourg, 2022.
9. Ilaria Angela Amantea, Livio Robaldo, Emilio Sulis, Guido Boella, and Guido Governatori. Semi-automated checking for regulatory compliance in e-health. In *2021 IEEE 25th International Enterprise Distributed Object Computing Workshop (EDOCW)*, pages 318–325. IEEE, 2021.
10. Ilaria Angela Amantea, Livio Robaldo, Emilio Sulis, Guido Governatori, and Guido Boella. Business process modelling in healthcare and compliance management: a logical framework. *Journal of Applied Logics—IfCoLog Journal of Logics and their Applications*, 9(4), 2022.
11. Giorgio Fidelbo. Verso il sistema del precedente? sezioni unite e principio di diritto. 2018.
12. Gaetano De Amicis. La formulazione del principio di diritto e i rapporti tra sezioni semplici e sezioni unite penali della corte di cassazione. *Dir. pen. cont.*, 4, 2019.

13. Curzio Pietro. Il giudice ed il precedente. *Una giustizia (im)prevedibile? Il dovere della comunicazione*, 4, 2018.
14. Riccardo Guastini. L'interpretazione dei documenti normativi. *Giuffrè*, page 131 ss., 2004.
15. Andrea di Porto. *Tecniche di massimazione delle sentenze: con Prefazione di Andrea Di Porto*, volume 16. Sapienza Università Editrice, 2017.
16. Paolo Biavati et al. Recensione a" la cassazione civile. lezioni dei magistrati della corte suprema italiana", a cura di maria acierno, pietro curzio e alberto giusti. *QUESTIONE GIUSTIZIA*, 27:1–3, 2020.
17. Ivan Spada, Chiara Bonfanti, Emilio Sulis, Luigi Di Caro, and Guido Boella. Organizing the unorganized: A novel approach for transferring a taxonomy of labels into flat-labeled document collections. 2023.
18. Chiara Bonfanti, Michele Colombino, Giorgia Iacobellis, Rachele Mignone, Ivan Spada, L. M. Jr Zaharia, Susanna Marta, Marianna Molinari, Amantea Ilaria Angela, Emilio Sulis, Luigi Di Caro, and Guido Boella. A practical application of artificial intelligence techniques for legal context analysis. In *Proceedings in European Conference on Machine Learning and Principles and Practice of Knowledge Discovery in Databases - ECML PKDD 2023 (In Press)*, 2023.
19. C. Bonfanti, M. Colombino, G. Iacobellis, R. Mignone, I. Spada, L. M. Jr Zaharia, M. Quaranta, M. Molinari, S. Marta, I.A. Amantea, D. Audrito, E. Sulis, L. Di Caro, and Boella G. A pipeline for data management, knowledge extraction and semantic analysis of unstructured legal judgments. In *(In press) Proceedings of Conference Ital-IA 2023*, 2023.
20. Ralph Grishman. Information extraction. *Communications of the ACM*, 40(8):80–91, 1997.
21. Jingjing Wang, Xiaohui Liu, and Yuzhong Guo. A regex-based approach for entity extraction from scientific articles. In *Proceedings of the 2019 Conference on Empirical Methods in Natural Language Processing and the 9th International Joint Conference on Natural Language Processing (EMNLP-IJCNLP)*, pages 2277–2286, 2019.
22. Anu Thomas and Sivanesan Sangeetha. Semi-supervised, knowledge-integrated pattern learning approach for fact extraction from judicial text. *Expert Systems*, 38(3):e12656, 2021.
23. Giulia Grundler, Piera Santin, Andrea Galassi, Federico Galli, Francesco Godano, Francesca Lagioia, Elena Palmieri, Federico Ruggeri, Giovanni Sartor, and Paolo Torrioni. Detecting arguments in CJEU decisions on fiscal state aid. In *Proceedings of the 9th Workshop on Argument Mining*, pages 143–157, Online and in Gyeongju, Republic of Korea, oct 2022. International Conference on Computational Linguistics.
24. Xiao Wang, Xiangdong Lu, Chunxiao Zhang, and Mengxiao Zhang. Exploring pre-trained language models for legal information extraction. *Journal of Information Science*, 45(6):817–836, 2019.
25. Bing Liu and Ian Zhang. A survey of named entity recognition and classification. *Journal of Zhejiang University-Science C (Computers & Electronics)*, 20(1):1–23, 2019.
26. Bilge Yavuz, Oana Inel, and Martin Riedl. Named entity recognition and linking in legal domains. In *Proceedings of the 12th Language Resources and Evaluation Conference*, pages 5869–5877, 2020.
27. Mariano Rico, Pablo Calleja, Patricia Martín, and Elena Montiel. Extracting terminologies in the legal domain: a syntactic pattern-based approach for spanish. In *Iberlegal workshop at JURIX conference*, 2019.
28. F. Pedregosa, G. Varoquaux, A. Gramfort, V. Michel, B. Thirion, O. Grisel, M. Blondel, P. Prettenhofer, R. Weiss, V. Dubourg, J. Vanderplas, A. Passos, D. Cournapeau, M. Brucher, M. Perrot, and E. Duchesnay. Scikit-learn: Machine learning in Python. *Journal of Machine Learning Research*, 12:2825–2830, 2011.
29. Gerard Salton and Michael J McGill. Introduction to modern information retrieval. 1986.

30. Kai Ming Ting. *Precision and Recall*, pages 781–781. Springer US, Boston, MA, 2010.
31. CV Rijsbergen. Information retrieval 2nd ed buttersworth. *London [Google Scholar]*, page 115, 1979.
32. Marinella Quaranta, Ilaria Angela Amantea, and Marco Grosso. Obligation for ai systems in healthcare: Prepare for trouble and make it double? *The Review of Socionetwork Strategies*, pages 1–21, 2023.
33. Emilio Sulis, Llio Humphreys, Fabiana Vernerio, Ilaria Angela Amantea, Luigi Di Caro, Davide Audrito, Stefano Montaldo, et al. Exploring network analysis in a corpus-based approach to legal texts: A case study. In *COURT@ CAiSE*, pages 27–38, 2020.
34. Emilio Sulis, Llio Humphreys, Fabiana Vernerio, Ilaria Angela Amantea, Davide Audrito, and Luigi Di Caro. Exploiting co-occurrence networks for classification of implicit inter-relationships in legal texts. *Information Systems*, 106:101821, 2022.
35. Ilaria Angela Amantea, Luigi Di Caro, Llio Humphreys, Rohan Nanda, Emilio Sulis, et al. Modelling norm types and their inter-relationships in eu directives. In *CEUR WORKSHOP PROCEEDINGS*, volume 2385, pages 1–10. CEUR-WS, 2019.

The optimization of Italian Courts through the e-dossier: the Court of Cuneo

Ilaria Angela Amantea^{1*}, Marinella Quaranta², Marianna Molinari¹, Chiara Negrone,
Christine Peduto³ and Francesca Demarchi³

¹ University of Turin, Computer Science Department, Corso Svizzera, 185, Torino, Italy

² University of Bologna, Via Zamboni, 33, Bologna

³ Tribunal of Cuneo, Piazza Tancredi Galimberti, 7, Cuneo, Italy

*Corresponding author

{ilariaangela.amantea, marinella.quaranta,
marianna.molinari}@unito.it, chiaranegrone@gmail.com,
{christine.peduto, francesca.demarchi}@giustizia.it

Abstract. This paper offers a framework for telematizing the dossier by integrating Business Process Management and Simulation into Civil court proceedings. As delays and backlogs have long been an issue in Italian courts, the electronic dossier is one possible solution to speed up court proceedings. The paper dossier is the starting point while the goal is to have a fully functional implemented e-dossier. It is also fundamental to maintaining a high level of court efficiency while introducing the e-dossier into the Civil court proceedings. The paper centers on the court of Cuneo's exemplary case to determine what advancements and modifications have been introduced by the telematization of dossiers from the Labour and Litigation section. The analysis is conducted through Process Analysis and Process Reorganization Models.

Keywords: Business Process Management, E-Justice, Modelling and Simulation, E-dossier.

1 Introduction

According to the EU Justice Scoreboard, Italy has among the longest civil and commercial cases in the EU and a large backlog of pending cases. Several reforms and projects have been proposed to support judicial offices, reduce legal proceeding duration, and to better manage telematic tools provided by the Italian Ministry of Justice .

To this end, the "Next Generation UPP" project¹¹⁹ is one of the most recent and most relevant projects in Italy aimed at strengthening the process of digitalization of judicial

¹¹⁹ The Project is called "New Collaborative Schemes between Universities and Judicial Offices for Improving the Efficiency and Performance of Justice in Northwestern Italy" - «NEXT

activities. NGUPP is a national interdisciplinary project created consistently with what was highlighted by the European Commission for the Efficiency of Justice of the Council of Europe (CEPEJ) in the document “European Ethical Charter on the Use of Artificial Intelligence in Judicial Systems and their Environment”. The NGUPP project provides for new collaborative schemes between universities and judicial offices in order to offer a multidisciplinary set of skills to judicial office employees. Also, the project aims to offer support in the digitization and innovation transition while maintaining a high level of efficiency in court operations.

On February 2023, a Legislative Decree (149/2022) implementing the agreements with the European Union on Justice was published in Italy. It followed Law 206/2021, the “Cartabia reform”, for the modernization of the Italian justice system, it involved the entire Italian justice system and significant changes occurred in the Civil Procedure Code, Civil Code, Criminal Code, and Criminal Procedure Code. The legislator’s goal was to make the Italian justice system faster and more efficient, with a more conscious use of new technologies. Also, the “Cartabia reform” establishes a number of obligations related to the use of the telematic process in Civil proceedings and has intensified the use of already existing telematic tools, such as software provided by the Italian Ministry of Justice. The reforms also prescribe the elimination of the clerk’s figure inside Italian courts.

Despite all these efforts, the electronic dossier (“e-dossier”) is still a work in progress. The majority of Italian courts have not implemented the e-dossier and are currently handling civil proceedings only on paper files. In some cases, the proceedings are carried out partially on paper and partially through telematic tools. To support this major reform in judicial management, this article will present a model of optimized processes as carried out by legal officers inside the court of Cuneo. This case study was chosen due to its ability to completely telematize, and sometimes dematerialize, dossiers of Civil Litigation and Labour sections. The purpose of this paper is to present two processes: the beforehand process and the current process, highlighting the activities that allowed the telematization and the results in the means of time-savings, cost efficiency, and resource management. Finally, we want to provide an exportable model to help other Italian tribunals in making the necessary changes.

The methodology employed to examine the processes of the Cuneo court is Business Process Management (BPM) . Change management is an important feature of BPM . To define the process diagram using a process-centric approach, we will use the Business Process Model and Notations (BPMN) standard language . Adopting a process-centric strategy that relies on a process-aware information system, in conjunction with a simulation tool , enables business processes to be redesigned. This combination of methodologies allows the analysis of activities and related resources, time, and cost, as well as the evaluation of delays and bottlenecks . This analysis will be based on real data recorded in the Information System (IS) .

The next paragraph outlines our methodology. In Chapter 3, the court of Cuneo processes will be described, both in the previous version of paper-based business

GENERATION UPP» and has involved 35 judicial offices from most courts from the north-west of Italy.

procedures and in the new digitalized activities that have led to savings. Both processes are simulated processes based on analysis results of real data. In the conclusion Chapter, final observations will be provided as well as some thoughts on future works.

2 Methodology

The methodology is made of three different phases:

- **Context and Data Analysis:** the analysis of the context aims to examine the contemporary scenario. Thus, the research must be conducted through lenses of which improvements are needed at different levels: organizational, technological, and legal. This early stage of analysis is conducted to outline a comprehensive scenario relevant to the company thus determining the process functional. To define and measure process performance Key Performance Indicators (KPI) are set. Those are usually costs, resource allocation, cycle times, etc. depending on goals established .
- **Process Analysis and As-Is model and simulation:** the process analysis is conducted with the goal of creating a visual model of the examined process. It is carried out by establishing the sequence of activities and their intersections, called “gateways”, which lead to different routes depending on choices made. The process is built in the BPMN language reflecting the contemporary context, and is further validated by court staff. Other features are further added to the process diagram, those are related to resources, their capabilities, execution time of activities, costs, queue policy management, etc. These details are essential to building the most realistic virtual representation of reality. The model built on the basis of this information must be tested with the real process workload acquired through the IS. In such a manner, we can carry out an evaluation of the KPI and compare them with the current values of these indicators, allowing the model validation. This method of simulation-building is known as the “As-is model”.
- **Process Reorganization and To-Be model:** the project reorganization objective is to apply one or more corrective actions to the As-Is model, including solutions for the process reorganization, for the detection and the understanding of inefficiencies, bottlenecks, constraints and risks . The purpose of this stage is to depict different evolutionary scenarios, build respective models, and make simulations on the changed process with the same workload recorded for the As-Is model.

This kind of analysis is called “What-if analysis” and facilitates the comparison of multiple scenarios. The comparison is carried out through KPIs until the best possible solution between models is found. The best possible solution is a new improved model of the “To Be-model”.

Also, our goal is to monitor business performances in means of time and costs of activities performed in the chancellor’s office. To draw the difference between the paper process (As-Is) and the telematic model (To-Be) it is

fundamental to monitor certain specific activities. A monitor is an element that can be connected to a specific activity, allowing time measurement from one activity to the next, till the second monitor. During the simulation, when a token passes through the first monitor's activity, the monitor is activated and detects the time that the token needs to travel from the start monitor to the arrival monitor, including time spent waiting for resources, bottlenecks, and other activities. The use of monitors is possible thanks to the iGrafx simulator. The insertion of various monitors during the process makes it possible to measure just sections of the process that involve all the administrative activities, excluding the non-optimizable times. The latter are related to those activities that are regulated by law timewise.

3 The Case Study: Court of Cuneo

At the European and at Italian levels there have been many norms in order to improve the efficiency and productivity of judicial offices and courts. At a more practical level, some rules have imposed the telematization of files of Civil Litigation and of Labour sections. Despite this, the e-dossier is still not implemented in the majority of the tribunals. A virtuous example of a court that was able to telematize, and sometimes dematerialize all of these files is the court of Cuneo. The process of telematization-dematerialization started in 2010/2012 and developed slowly until recent years (2021/2022).

In order to support these changes we will show the paper process used till 2010-2012 (in Figure 5) and the telematic process later developed, from 2012 to 2019 (in Figure 6).

As above mentioned, some reforms have already reduced the court staff and, by the end of 2023, the Cartabia reform will also erase the clerk's figure.

In the Italian justice system, the clerks have the role of supporting the journey of paper dossiers from the Civil or the Criminal section. This means that every physical shift of the paper dossier is carried out by clerks. In a few steps, the dossier displacement is also assisted by another professional figure, the driver, as depicted in Figure 5 (lanes "clerks" and "driver").

Figure 1 shows three screenshots of the video¹²⁰ represented the daily tasks and movements of the clerks. The clerk had two fixed rounds (morning and afternoon) passing through all judges' offices, chancellors' offices, and officer office of the Civil Court building (Figure 1, a)), passing through the prosecutor's offices and often to the archive in the Criminal Court building (Figure 1, b)), passing through a pat in the city center shown in Figure 1, c).

¹²⁰ See the video at <https://github.com/NGUPPCuneo/Project-Cuneo.git>



Fig. 1 . Figure of 3D reconstructions of a) the Civil section building of the court of Cuneo, b) the Criminal section building of the Court of Cuneo, and c) the distance covered by clerks when traveling between the two buildings, more than one time during the day. Video available at <https://github.com/NGUPPCuneo/Project-Cuneo.git>.

In the video is possible to have an idea of a normal working day with all the physical steps made by a clerk of the tribunal of Cuneo. It highlights the quantity of movements needed to carry paper files around the Civil and Criminal section of the court of Cuneo and the archive. Furthermore, is possible to imagine the necessity of finding another way to make all these movements possible once, in January 2024, this figure of clerks will disappear.

However, in the Italian legal system, there are some terms set by law, such as the terms within which the Judge has to deliver the judgement or the terms to be awaited until the effective date. Furthermore, some waiting times are due to the interval needed for the release of documents or stamps (like the ones by Lawyers or Public Prosecutor (PP)).

For this reason, we are focusing on the activities from the perspective of the chancellor's office, and in particular, we are focusing on proceeding about separation and divorce by mutual consent, since they are less subject to the whims of external parties.

Judgements related to these kinds of proceedings, hanging between 2010 and 2012 and between 2021 and 2022, have been estimated on an average 800 per year: so this is our generator for both As-Is and To-Be processes.

Initially, the chancellor's office had at its disposal: 1 Officer, 10 chancellors, and 2 clerks. Currently, there are 1 Officer, 5 chancellors and 1 clerks (figure which is going to disappear).

Comparing the two processes of Figure 5 and Figure 6, it is visible that the workflow of the Information System (IS) implemented in the telematic process allows to make all

the communications at its inside. Therefore, all the dossier delivery activities to the different authorities are deleted, thus, the clerk's, the driver's, and the UNEP's activities are expired (and the lanes related to these functions are deleted too in Figure 6). Also the PP stamps are done by the IS and not anymore by the clerks.

In this way, the activities of the To-Be process are significantly reduced compared to the As-Is model, and the cycle times are generally reduced as shown in Table 1.

Table 1. Comparison of the input transactions and the average cycle time measured in weeks of the whole process by As-Is on paper and To-Be telematic.

	Number of Transactions	Average Cycle Time (Week)
On Paper	800	67.98
E-Dossier	800	22.12

This has occurred due to the possibility through IS to have the archive of documents always available and has facilitated the cancellation of the waiting times between the already occurred communication and the reception of the related notification. Moreover, by eliminating the presence of lawyers for the delivery/withdrawal of the documents, the job of operators can be better organized, and without continuous interruption. Furthermore, these structural changes promote smart working for operators.

As the number of the activities is reduced, the monitors of the two processes show a relevant difference in the average throughput time of the chancellor's activities. In detail, we put the simulation monitors in order to exclude the time that is not directly related to the chancellor's activities (such as the waiting for the PP stamps or the communication from the lawyers or from the municipalities).

In order to better allow the time comparison, we have split the processes into three parts related to the three main parts of the process: Investigation stage, Introductory stage, and Decision-making stage. Watching Figures 5 and 6 there are two colored activities. The investigation stage starts from the beginning of the process and ends at the activity "*First hearing + Minutes*", the Introductory stage starts from the activity "*First hearing + Minutes*" and ends to the activity "*Publication*", finally, the Decision-making stage starts from the activity "*Publication*" and ends at the end of the process.

In particular, in the Investigation stage, Figure 2 shows the average working time expressed in hours of the Paper dossier a) (Figure 5) and of the e-dossier b) (Figure 6). In particular, Monitor 2 measures the first part of the inscription of the dossier from the beginning of the process until before the communication with the judge, while Monitor 4 measures from the dossier returning in charge of the chancellor until the end of the chancellor's activities before the dossier arrives again to the judge.

Statistiche del monitor (Ore)		Statistiche del monitor (Ore)	
	Media Ciclo		Media Ciclo
Monitor2	133,47	Monitor2	76,67
Monitor4	197,58	Monitor4	107,03

Fig. 2. Comparison monitor average cycle time measured in hours of the Investigation stage between the As-Is on paper process a) and the To-Be E-Dossier process b). Image reported from the paper [17].

Respectively, Figure 3 shows the average working time expressed in hours related to the Investigation stage of the Paper dossier process a) and of the e- dossier process b). In particular, Monitor 6, 8, and 10 are related to the activities before the judge’s decision, excluding the steps related to entities outside of the administrative staff. Monitor 12 measured the activities from the judge’s decision to the publication.

Finally, Figure 4 shows the average working time expressed in hours related to the Decision-Making stage of the paper dossier process a) and of the e-dossier process b). In particular, Monitor 13 starts from the reception of the judge’s decision and represents both the time of the publication and the starting point of the notification to every interested party. But while with the IS is possible to send all the communication together and it is not necessary to note the notification of reception, in the paper process there are a lot of steps for different communications in sending and receiving.

Statistiche del monitor (Ore)		Statistiche del monitor (Ore)	
	Media Ciclo		Media Ciclo
Monitor6	42,99	Monitor6	13,69
Monitor8	0,95	Monitor8	0,03
Monitor10	949,47	Monitor10	15,79
Monitor12	5,92	Monitor12	0,02

Fig. 3. Comparison monitor average cycle time measured in hours of the Introductory stage between the As-Is on paper process a) and the To-Be E-Dossier process b). Image reported from the paper [17].

Thus, while for the e-dossier the instant communication is included in Monitor 13, the different communications activities in the paper model are indicated in Monitor 15, 17, and 19. At the end of the legal waiting time for the prescription, Monitor 21 a) and Monitor 15 b) show the average time necessary for archiving files.

Statistiche del monitor (Ore)		Statistiche del monitor (Ore)	
	Media Ciclo		Media Ciclo
Monitor13	0,41	Monitor13	0,01
Monitor15	1352,68	Monitor15	3142,77
Monitor17	1277,85		
Monitor19	1400,17		
Monitor21	3434,78		

a) b)

Fig. 4. Comparison monitor average cycle time measured in hours of the Decision- Making stage between As-Is on paper process a) and To-Be E-Dossier process b). Image reported from the paper [17].

It is important to underline that the drastic reduction of communication activities (inside and outside the tribunal), besides saving time, has carried a considerable cost reduction. Although it has not yet been possible to estimate the reduction in the number of printed copies of each official document and accompanying documents, it has been possible to verify a constant reduction in spending. In particular, it was possible to examine a part of the communication's external costs: the postal costs. These are not the only external costs existing,

Table 2. Postal costs of the Tribunal of Cuneo compared year by year from 2018 to 2022.

Year	Av Postal Cost (€)	Av Diff with previous year (€)	Av Diff with 2018 (€)
2018	18,000	-	-
2019	17,000	1,000	1,000
2020	14,500	2,500	3,500
2021	11,500	3,000	6,500
2022	9,000	2,500	9,000

For this reason, in Table 2 postal costs are shown per year, from 2018 to 2022, from the first improvement applications actions of telematization in the tribunal of Cuneo, until today. The column "*Av Postal Cost*" indicates the average amount of spending for each related year. The column "*Av Diff with previous year*" indicates the difference of amount for each year in relation to the previous year. It is possible to see that every year a saving of money of on average 2,500€ per year is recorded with respect to the precedent year. The last column "*Av. Diff with 2018*" shows the saving costs with respect to the starting year (2018). It is possible to see that in just 4 years of improving through telematization, the tribunal reduced the spending cost for postal communications by half (in 2018 18,000€ and in 2022 9,000€).

We can conclude that in four years the tribunal had saved 20,000€ of just postal communications thanks to the improvement of the telematization of the e-dossiers.

The Postal costs reported are the real postal costs from the Criminal and Civil sections of the tribunal of Cuneo. Postal costs are not divided in voices of costs,

nevertheless, it is visible that there is a constant decrease in spending from 2018 to 2022, which tends to rise per year. In 2018, the Litigation and Labour section of the court of Cuneo started to work on actions for the dematerialization of communications, starting to use telematic tools at their best and starting to deal with a large amount of backlogs. No other big reforms in activities have been applied to the Civil and Criminal sections in the same timeframe. This means that, from the beginning of the dematerialization in 2018, the spending has constantly diminished year after year thanks to changes applied in the Civil section.

4 Conclusions and Future Works

In this article, we trace the flow of the process carried out at the Cuneo court in order to understand the current practices that have made it possible to completely telematize or even dematerialize files of the Civil Litigation sector.

The purpose of the work is to illustrate the past sequences of actions inside the court and present sequences of activities, to emphasize the actions that enabled telematization and the time, money, and resource savings that followed.

In the past, the court relied heavily on manual processes that involved handling physical documents, such as case files and court records. These processes were time-consuming, prone to errors, and often resulted in delays in proceedings. Recognizing the need for a more efficient and effective system, the court of Cuneo undertook a comprehensive transformation of its operations.

Today, the court has embraced the needed changes in technology, facilitating the complete telematization and, in some cases, even dematerialization of the Civil Litigation dossier. Thanks to these advancements, the court of Cuneo has seen numerous benefits. First and foremost, the telematization of the dossier has accelerated the processing of cases, and reduced the backlogs and overall duration of litigation. Lawyers, legal officers, and other stakeholders can now submit documents electronically, eliminating the need for physical visits to the court and significantly reducing paperwork.

It is important to remark that, as part of the telematization process, some obligations already exist in the Italian justice system and can be enforced. For example, the telematic filing is already mandatory as well as the use of PCT for judges and prosecutors. For this reason, the need for all Italian courts and tribunals to switch from paper proceedings to telematic proceedings is urgent and the methods through which the court of Cuneo has been able to digitalize and dematerialize files could become a guideline for institutions all over Italy. The aim of this paper is to present a model of a telematized Italian Civil section and by detailing the past and present operations, the goal is to share a replicable model that can drive the adoption of telematization in other courts of Italy, ultimately improving the efficiency and effectiveness of the justice system on a national scale. As a future work, these current optimizations will be applied, firstly, to various other departments of the Civil and Criminal courts of Cuneo, and secondly, as required by the Ministry, we hope to apply them to other Italian courts as well. Finally, our ultimate goal is to extend the scale of experiments by using not only techniques of BPM but also applying Process Mining to the available court data.

5 Acknowledgements

This research was conducted in the field of the Italian Ministry project “NGUPP - NEXT GENERATION UPP. New Collaborative Schemes between Universities and Judicial Offices for Improving the Efficiency and Performance of Justice in Northwestern Italy” and thanks to the collaboration of the court of Cuneo (Italy), of the President of the court Paolo Giovanni Demarchi Albengo, and all the court’s staff

References

1. Ina GROPE. Council recommendation on the 2022 national reform programme of hungary and delivering a council opinion. 2022.
2. M. Dumas, M. La Rosa, J. Mendling, and H. Reijers. Fundamentals of business process management, volume 1. Springer, 2nd edition, 2018.
3. Wil MP Van der Aalst, Joyce Nakatumba, Anne Rozinat, and Nick Russell. Busi- ness process simulation. In Handbook on Business Process Management 1, pages 313–338. Springer, 2010.
4. Waleed Abo-Hamad and Amr Arisha. Simulation-based framework to improve patient ex- perience in an emergency department. European Journal of Operational Research, 224(1):154–166, 2013.
5. Ilaria Angela Amantea, Emilio Sulis, Guido Boella, Andrea Crespo, Dario Bianca, Enrico Brunetti, Renata Marinello, Marco Grosso, Jan-Christoph Zoels, Michele Visciola, et al. Adopting technological devices in hospital at home: A modelling and simulation perspec- tive. In SIMULTECH, pages 110–119, 2020.
6. Antonio Di Leva, Emilio Sulis, Angela De Lellis, and Ilaria Angela Amantea. Busi- ness process analysis and change management: the role of material resource plan- ning and discrete-event simulation. In Exploring Digital Ecosystems: Organiza- tional and Human Chal- lenges, pages 211–221. Springer, 2020.
7. Ilaria Angela Amantea, Emilio Sulis, Antonio Di Leva, Mattia Majolo, L Patti, A Prinzi, P Rege, et al. Business process analysis and simulation: An industrial application. Computing and Informatics, 41(2):443–462, 2022.
8. Ilaria Angela Amantea, Antonio Di Leva, and Emilio Sulis. A simulation-driven ap- proach in risk-aware business process management: A case study in healthcare. In Proceedings of 8th International Conference on Simulation and Modeling Method- ologies, Technologies and Applications, volume 1, pages 98–105. SciTePress, 2018.
9. Antonio Di Leva, Emilio Sulis, Angela De Lellis, and Ilaria Angela Amantea. Busi- ness process analysis and change management: The role of material resource plan- ning and discrete-event simulation. In Exploring Digital Ecosystems, pages 211–221. Springer, 2020.
10. Thomas Allweyer. BPMN 2.0: introduction to the standard for business process modeling. Books on Demand, 2016
11. iGrafx LCC. iGrafx Process 2015 for Six Sigma.
12. Ricardo Martinho, Dulce Domingos, and Ana Respício. Evaluating the reliability of ambi- ent-assisted living business processes. In ICEIS (2), pages 528–536, 2016.
13. Ronny S Mans, Wil MP Van der Aalst, and Rob JB Vanwersch. Process mining in healthcare: evaluating and exploiting operational healthcare processes. Springer, 2015.
14. Carlos Fernández-Llatas, Juan Miguel García-Gomez, Javier Vicente, Juan Carlos Naranjo, Monserrat Robles, Jose Miguel Benedi, and Vicente Traver. Behaviour patterns detection for persuasive design in nursing homes to help dementia patients. In 2011 Annual Interna- tional Conference of the IEEE Engineering in Medicine and Biology Society, pages 6413–6417. IEEE, 2011.
15. Ilaria Angela Amantea. Methods and tools for analysis and management of risks and regu- latory compliance in the healthcare sector: the Hospital at Home–HaH. PhD thesis, Univer- sity of Luxembourg, Luxembourg, 2022.

16. Amy Van Looy and Aygun Shafagatova. Business process performance measurement: a structured literature review of indicators, measures and metrics. *Springer-Plus*, 5(1):1797, 2016.
17. Ilaria Angela Amantea, Marinella Quaranta, Marianna Molinari, Christine Peduto, and Francesca Demarchi. The e-dossier as a tool to optimize civil courts: The cuneo case. pages 425–431, 2023.