

**La Volontaria Giurisdizione:
un'occasione di innovazione sistemica
nei servizi di Giustizia per il Cittadino**

Sebastiano Di Guardo e Luca Verzelloni

WP1 / 2012

È consentita la copia e la distribuzione a scopo divulgativo e didattico, citando la fonte.
Sono consentite, inoltre, le citazioni purché accompagnate dall'idoneo riferimento bibliografico.
Per ogni ulteriore uso, se ne vieta l'utilizzo senza il permesso scritto degli Autori.

La Volontaria Giurisdizione: un'occasione di innovazione sistemica nei servizi di Giustizia per il Cittadino¹

di Sebastiano Di Guardo² e Luca Verzelloni³

Sommario

| | |
|--|-----------|
| 1. La natura giuridica della Volontaria Giurisdizione | 2 |
| 2. Istituti, competenze e materie | 3 |
| 3. Forme organizzative e caratteristiche dei processi di lavoro | 6 |
| 4. Volontaria Giurisdizione o Minore Giurisdizione? | 7 |
| 5. La rivoluzione silenziosa: da adempimento a servizio | 10 |
| 6. La collaborazione interistituzionale per la gestione allargata dei bisogni del Cittadino | 13 |
| 7. Il caso del Tribunale di Monza | 16 |
| 7.1 Il metodo di cambiamento | 17 |
| 7.2 Ambito Esterno | 19 |
| Il Tavolo della Giustizia ed il Gruppo operativo per la gestione della Volontaria Giurisdizione | 19 |
| Gli Sportelli territoriali con funzioni istituzionali | 21 |
| I professionisti nella rete: l'accordo con l'Ordine degli Avvocati | 23 |
| Il ruolo dell'Asl di Monza Brianza: l'Ufficio di Protezione Giuridica | 23 |
| 7.3 Ambito Interno | 25 |
| Organizzazione del lavoro e gestione dell'utenza | 26 |
| I canali online | 28 |
| Servizio di tracking | 29 |
| 7.4 I risultati | 31 |
| 8. Considerazioni finali | 32 |
| Bibliografia | 35 |

¹ L'articolo è frutto della condivisione tra gli autori. In ogni caso al dott. Verzelloni devono essere attribuiti i paragrafi 1, 2 e 3, al dott. Di Guardo i rimanenti paragrafi.

² Fondazione Irso e Università di Milano Bicocca. sebastiano.diguardo@irso.it

³ COMIUG e Università di Bologna. luca.verzelloni@unibo.it

1. La natura giuridica della Volontaria Giurisdizione

La ‘Volontaria Giurisdizione’ nel nostro Ordinamento è un concetto ambiguo, sfuggente e di non facile definizione. A differenza di altri sistemi di diritto⁴, il legislatore italiano non ha mai ritenuto opportuno introdurre un’elencazione puntuale delle materie e degli ambiti di applicazione di questi procedimenti. L’espressione ‘Volontaria Giurisdizione’, infatti, è richiamata raramente nel nostro sistema delle fonti⁵ e, se si esclude l’art. 32 disp. att. c.c.⁶, non viene mai utilizzata all’interno dei quattro Codici⁷.

Anche al fine di colmare questo ‘vuoto normativo’, numerosi giuristi hanno cercato di circoscrivere le caratteristiche fondamentali della Volontaria Giurisdizione. Il dibattito su questi temi nel tempo ha elaborato una pluralità di dottrine, nessuna delle quali, tuttavia, prevalente sulle altre⁸.

In generale, la definizione più nota, citata e condivisa di Volontaria Giurisdizione è “*amministrazione pubblica del diritto privato*” o “*amministrazione del diritto privato affidata ad organi giurisdizionali*” (Zanobini 1918; Calamandrei 1941: 41; Fazzalari 1953: 362, 1970: 330; Jannuzzi e Loreface 2002; Mandrioli 2004: 290).

Tale enunciazione mette in luce le peculiarità che contraddistinguono la Volontaria Giurisdizione che, a differenza dei procedimenti civili contenziosi, non persegue la risoluzione di una disputa fra le parti, ma il compimento di tutte quelle attività necessarie alla gestione di un negozio giuridico o di un affare privato di uno o più attori. Il giudice, pertanto, non è chiamato a dirimere un contrasto, bensì a garantire un interesse privato, a volte, solo indirettamente di rilevanza pubblica⁹. La Volontaria Giurisdizione è una forma di *jurisdictio inter volentes*, dove solitamente interviene un unico attore o in cui le parti si rivolgono al giudice per convalidare un accordo già raggiunto e in cui, di conseguenza, non vi è la necessità di assicurare la chiamata in causa dei terzi.

Tutto ciò fa sì che la Volontaria Giurisdizione, ancora una volta, si configuri come una materia di difficile collocazione, a cavallo fra diritto pubblico e privato e fra giurisdizione e amministrazione,

⁴ Nella legislazione spagnola, per esempio, la “*jurisdicción voluntaria*” è disciplinata nella *Ley de Enjuiciamiento Civil, Real Decreto de Promulgación*, 3 de febrero 1881, modificata dalla *Ley 1/2000*; tuttora è in discussione una “*Ley de Jurisdicción Voluntaria*”. Nel sistema francese, invece, la “*jurisdiction gracieuse*” trova il suo fondamento nel *Code de Procédure Civile, Livre Ier, Chapitre II, article 25* e ss.

⁵ L’espressione “*Volontaria Giurisdizione*” è presente solo negli artt. 9, 66 e 67, L. 218/1995, sulla giurisdizione del giudice italiano in materia di Volontaria Giurisdizione; nell’art. 1, L. 89/1913, c.d. “*Legge notarile*”, sulla facoltà dei notai di sottoscrivere e presentare ricorsi di Volontaria Giurisdizione; nell’art. 32, disp. att. c.c., sulla partecipazione dei pubblici ministeri ai procedimenti sui fondi patrimoniali; negli artt. 35 e 36, DPR 200/1967, sulla facoltà del capo dell’ufficio consolare di adottare provvedimenti di Volontaria Giurisdizione; negli artt. 9, 13, 18, 74 e 81, “*Testo unico sulle spese di Giustizia*”, DPR 115/2002.

⁶ Disp. att. c.c., RD 318/1942.

⁷ Prima dell’abrogazione (L. 2178/1975) l’espressione era utilizzata anche nell’art. 801 c.p.c. sul riconoscimento dei provvedimenti di Volontaria Giurisdizione dei giudici stranieri.

⁸ Per una panoramica generale delle dottrine sulla Volontaria Giurisdizione si rimanda a Grignani e Benetti (1999: 4).

⁹ Grignani e Benetti definiscono la Volontaria Giurisdizione come: “*L’attività del giudice non diretta a risolvere controversie, bensì a gestire un negozio o un affare privato per la cui conclusione è necessario l’intervento di un terzo estraneo e imparziale*” (1999: 3). Scopo di questo tipo di procedimenti è, infatti: “*assistere, controllare e integrare l’attività dei privati in materie nelle quali è ravvisabile un interesse generale*” (: 3).

che il legislatore ha ritenuto opportuno affidare in via esclusiva agli organi giurisdizionali – invece che ad altri uffici della pubblica amministrazione o addirittura a professionisti o privati cittadini – in ragione della loro terzietà e imparzialità nei confronti degli interessi riaffermati nei procedimenti.

2. Istituti, competenze e materie

In termini assoluti, anche se non mancano delle eccezioni¹⁰, i procedimenti di Volontaria Giurisdizione trovano disciplina nel c.d. ‘rito camerale’¹¹.

Nella maggioranza dei casi, la domanda di parte viene presentata all’ufficio competente in forma di ricorso o istanza; solo in talune fattispecie isolate, invece, l’iniziativa può essere assunta d’ufficio¹². In tutti i procedimenti di Volontaria Giurisdizione gli attori possono ricorrere da soli, in prima persona, oppure affidarsi all’assistenza specialistica di un notaio o di un avvocato¹³. L’atto introduttivo è quasi sempre scritto e assume forma orale unicamente per i procedimenti urgenti davanti al giudice tutelare. Orientandosi ai principi di economicità e speditezza, la Volontaria Giurisdizione richiede ricorsi e istanze semplici, non articolati, spesso presentabili grazie all’ausilio di opportuni moduli prestampati¹⁴, e normalmente esige di allegare alla domanda documentazioni essenziali.

I procedimenti di Volontaria Giurisdizione hanno, laddove necessaria, un’istruttoria sintetica, svolta di sovente dall’ufficio, senza il coinvolgimento del ricorrente, fondata sulla raccolta di semplici informazioni e non invece di prove testimoniali, che si caratterizza per un ampio potere inquisitorio del giudice¹⁵. L’iter, non essendo previsto intervento di soggetti terzi¹⁶, non è pubblico, ma privato e si svolge in camera di consiglio, senza alcun contraddittorio.

La decisione è di solito espressa con decreto motivato o ordinanza e, solamente in casi limitati, con sentenza¹⁷. In tutti i procedimenti di Volontaria Giurisdizione non si applica il principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato¹⁸. Non essendoci alcun contenzioso fra le parti, il provvedimento non statuisce sulle spese¹⁹. Al termine del procedimento, di sovente, l’ufficio rilascia all’interessato un atto attestante la decisione finale o il completamento dell’iter. Contro i decreti motivati e le ordinanze²⁰ i ricorrenti possono proporre reclamo²¹ o istanza di revoca²². Le decisioni di

¹⁰ Non tutti i casi di Volontaria Giurisdizione sono regolati da questo rito, né viceversa tutti i procedimenti camerale appartengono alla Volontaria Giurisdizione.

¹¹ Libro IV, titolo II, capo VI, “*Disposizioni comuni ai procedimenti in camera di consiglio*”, artt. 737 e ss. c.p.c.

¹² Nomina del curatore dell’eredità beneficiata (art. 508 c.c.) o dell’eredità giacente (528 c.c.); tutela dei minori (art. 336 c.c.).

¹³ Nel caso dell’assistenza di un avvocato, a differenza di quanto avviene per un notaio, è necessaria una procura.

¹⁴ Elaborati nelle cancellerie di alcuni tribunali per agevolare l’utenza, specialmente quella non professionale.

¹⁵ Ai sensi del rito camerale, ex art. 737 e ss. c.p.c.

¹⁶ In quanto forma di *jurisdictio inter volentes*.

¹⁷ Come nel caso di assenza e morte presunta (artt. 724 e 728 c.p.c.) o nel riconoscimento e nella legittimazione di figli naturali (artt. 750 e 288 c.c.).

¹⁸ Art. 112 c.p.c.

¹⁹ Come ricordato da Nigra (2009: 8).

²⁰ Nel caso delle sentenze, invece, è prevista l’impugnazione per via ordinaria.

Volontaria Giurisdizione, salvo talune eccezioni, non sono mai qualificabili come cosa giudicata e quindi sono sempre revocabili²³. In ragione della natura di tali procedimenti, i soggetti terzi non sono legittimati a richiedere la revoca di una decisione, ma possono trovare tutela solamente in sede contenziosa.

La distribuzione delle competenze fra uffici non è regolata da criteri per valore, ma solo per materia e territorio²⁴. Pur mancando, a differenza dell'ambito contenzioso²⁵, una disciplina complessiva della Volontaria Giurisdizione, nel *patchwork* di norme afferenti a questi procedimenti si possono identificare diversi livelli di competenza:

- *Giudice di pace*: ipotesi marginali²⁶, come rifiuto o ritardo nel rilascio di copie o estratti da pubblici registri²⁷ e apposizione in caso d'urgenza di sigilli nei comuni dove non ha sede il Tribunale²⁸;
- *Tribunale in composizione monocratica*: numerosi ambiti, come, per esempio, successioni, tutele, curatele, amministrazioni di sostegno, minori in potestà, interruzione di gravidanza di una minore, ecc.;
- *Tribunale in composizione collegiale*: molteplici materie, come assenza, scomparsa, morte presunta, inabilitazione, interdizione, separazioni, minori, autorizzazioni alla vendita di beni immobili, atti di stato civile, ecc. e reclami avversi ai provvedimenti del giudice tutelare²⁹ e del giudice monocratico in tema di successioni;
- *Presidente del Tribunale*: alcuni procedimenti, come nomina di liquidatori in caso di dissenso tra i soci, nomina di arbitri ed estimatori, separazione consensuale fra i coniugi, ecc.;
- *Tribunale per i minorenni*: reclami avversi ai provvedimenti del giudice tutelare³⁰, che non sono riservati al Tribunale in composizione collegiale;

²¹ Art. 739 c.p.c., che prevede che il reclamo vada proposto nel termine perentorio di dieci giorni dalla comunicazione.

²² Art. 742 c.p.c.

²³ Art. 742 c.p.c., secondo cui i provvedimenti “*possono essere in ogni tempo modificati o revocati, ma restano salvi i diritti acquisiti in buona fede dai terzi*”.

²⁴ La competenza per territorio è disciplinata da una pluralità di ipotesi, che rendono impossibile una classificazione generale. Nigra, tuttavia, sostiene che: “*la varietà di ipotesi può essere ricondotta ad un criterio unitario per il quale il provvedimento di Volontaria Giurisdizione deve essere emanato dal giudice che, in relazione al luogo in cui esercita le sue funzioni, ha migliori possibilità di conoscere fatti e persone coinvolte nel procedimento*” (2009: 11).

²⁵ Disciplinata dagli artt. 7 e ss. c.p.c.

²⁶ Solamente alcuni autori considerano le opposizioni a sanzioni amministrative come procedimenti di Volontaria Giurisdizione. In generale, il giudice di pace è competente a decidere sulle sanzioni per violazione del Codice della strada e di valore inferiore a € 15.493,71; il Tribunale, invece, giudica sugli importi superiori e su quasi tutte le altre sanzioni.

²⁷ Art. 745 c.p.c.

²⁸ Art. 752 c.p.c.

²⁹ Salvo quelli sull'amministrazione di sostegno, reclamabili in corte d'appello.

³⁰ Art. 38 disp. att. c.c.

- *Corte d'appello*: impugnazione dei provvedimenti di Volontaria Giurisdizione del Tribunale in composizione collegiale e del Tribunale per i minorenni, e ricorsi per violazione della ragionevole durata del processo (Legge Pinto)³¹.

Le materie della Volontaria Giurisdizione, come si può vedere, risultano particolarmente eterogenee e spaziano tra ambiti di applicazione anche molto diversi fra loro³². Concentrando l'attenzione solo sulla competenza del Tribunale civile ordinario³³ (composizione monocratica, collegiale e presidente del Tribunale) è possibile definire almeno nove macro categorie di procedimenti³⁴:

- *Arbitrato e conciliazione*: per es. nomina di arbitri da parte dell'autorità giudiziaria, deposito del lodo presso il Tribunale con richiesta di esecutorietà, deposito dei verbali di conciliazione, liquidazione del compenso degli arbitri;
- *Beni ereditati*: per es. autorizzazione all'apposizione di sigilli ai beni ereditati, fissazione di un termine per l'accettazione dell'eredità, redazione dell'inventario dell'eredità, nomina di un curatore per la liquidazione dell'eredità;
- *Esecuzione forzata*: per es. distribuzione delle somme ricavate dalla vendita di beni pignorati, vendita o assegnazione dei beni, cessazione dell'amministrazione giudiziaria;
- *Fallimento e procedure concorsuali*: per es. istanza di fallimento, dichiarazione di insolvenza dell'impresa soggetta a liquidazione coatta amministrativa, approvazione di un accordo di ristrutturazione dei debiti;
- *Famiglia*: per es. autorizzazione alla celebrazione del matrimonio tra affini in linea diretta, nomina di un curatore per il matrimonio di un minore d'età, compimento di atti di straordinaria amministrazione in caso di assenza o impedimento di un coniuge, adozione di maggiorenni, opposizione al provvedimento di diniego del ricongiungimento familiare, separazione consensuale;
- *Libere professioni*: per es. opposizione ai provvedimenti disciplinari assunti dagli ordini professionali, iscrizione all'albo di consulenti e periti del giudice presso il Tribunale, liquidazione degli onorari dovuti dai clienti agli avvocati;
- *Persone scomparse, assenti o che si presumono morte*: per es. nomina di un curatore dello scomparso, formazione dell'inventario dei beni, dichiarazione di assenza o morte presunta;
- *Società*: per es. nomina e revoca dei liquidatori, nomina di un rappresentante comune dei comproprietari di azioni di risparmio, opposizione dei creditori alla revoca dello stato di liquidazione, ammortamento dei titoli;

³¹ L. 89/2011, c.d. "Legge Pinto". I ricorsi per violazione della ragionevole durata dei processi sono tipici procedimenti di Volontaria Giurisdizione.

³² In una recente ricerca del COMIUG (2010) sono state identificate e catalogate oltre 250 schede sui procedimenti di Volontaria Giurisdizione attivabili nei tribunali civili ordinari.

³³ Compresa le eventuali sezioni distaccate.

³⁴ Questo elenco non pretende in alcun modo di essere esaustivo, ma ha unicamente una finalità descrittiva. Per una panoramica dettagliata dei procedimenti si rimanda a COMIUG (2010).

- *Tutela e protezione di persone, minori e incapaci*: per es. interruzione di gravidanza di una minore, esercizio di un'impresa di un minore emancipato, nomina di un curatore dell'inabilitato, nomina di un tutore dell'interdetto, nomina di un amministratore di sostegno, autorizzazione al trapianto di organi fra viventi, convalida, proroga o revoca del trattamento sanitario obbligatorio, riabilitazione del debitore protestato, violazione delle norme di *privacy*.

Questa lista di procedimenti mette immediatamente in luce la rilevanza sociale della Volontaria Giurisdizione, che impatta in maniera diretta su una moltitudine di cittadini³⁵, che si rivolgono tutti i giorni agli uffici giudiziari, anche senza l'assistenza di un legale o di un notaio, per risolvere problemi e soddisfare esigenze, anche gravi, che attengono alle questioni più disparate: dalla richiesta di una semplice documentazione, a ricorsi complessi, per esempio in tema di famiglia, tutela del minore o trattamento sanitario obbligatorio.

3. Forme organizzative e caratteristiche dei processi di lavoro

Nonostante la rilevanza della Volontaria Giurisdizione sulla vita dei 'comuni' cittadini, di fatto, questi procedimenti sono da sempre scarsamente considerati all'interno degli uffici giudiziari e dai professionisti che vi operano³⁶. La Volontaria Giurisdizione è spesso concepita come una sorta di Giustizia 'minore', che attiene a questioni 'bagatellari'³⁷, ovvero un contenitore di riserva nel quale riversare, in tutto o in parte, le attività che esulano dal contendere o dal sanzionare (COMIUG 2010).

L'evidenza empirica dimostra che la scarsa considerazione che accompagna la Volontaria Giurisdizione, in molte realtà si è tradotta in uno svilimento di tali procedimenti, che non di rado vengono considerati come meri adempimenti, tanto da essere penalizzati, in favore di altri ambiti o materie, in termini di impiego di risorse umane, materiali, logistiche, informative e tecnologiche³⁸. Il risul-

³⁵ Mancano tuttavia rilevazioni statistiche attendibili sui flussi, anche perché non in tutti gli uffici questi procedimenti vengono annotati nel "*Registro del ruolo generale degli affari civili non contenziosi da trattarsi in camera di consiglio*". Secondo una stima del COMIUG (2010: 17), costruita su dati parziali, nel 2007 in Italia sono stati attivati 1.086.713 procedimenti di Volontaria Giurisdizione; una cifra particolarmente ingente, specie considerando che nello stesso anno sono state iscritte 1.473.171 cause di contenzioso civile.

³⁶ Che preferiscono invece dedicarsi a procedimenti che richiedono maggiore impegno in termini di studio, difesa processuale e ragionamento giuridico.

³⁷ Come vengono a volte definiti i procedimenti di Volontaria Giurisdizione per sottolineare la loro scarsa rilevanza economica e sociale.

³⁸ Tutto questo nonostante gli ingenti introiti per le casse dello Stato derivanti dai procedimenti di Volontaria Giurisdizione. Una ricerca del COMIUG (2005) ha messo in luce che il Tribunale di Bologna nel 2005 ha incassato quasi 4 milioni di € per attività promosse o attivabili direttamente dai cittadini (marche, versamenti a mezzo modello F23, contributo unificato, diritti di copie e certificazioni, imposte di registro e bollo, tasse di concessione governativa, ecc.), a fronte di un incasso totale (sede di Bologna, sezioni distaccate, UNEP e Procura della Repubblica) di circa 11 milioni di €, ovvero il 36,4%.

tato è quello di sguarnire proprio il settore che si rapporta maggiormente ai cittadini³⁹, ovviamente meno preparati e più bisognosi di informazioni e assistenza rispetto all'utenza professionale.

In generale, quasi tutti i tribunali civili ordinari, anche di piccole dimensioni, hanno una cancelleria dedicata alla Volontaria Giurisdizione, che nella maggior parte dei casi non afferisce ad alcuna sezione giudicante (laddove presenti), ma direttamente al Presidente del Tribunale. Al di là della denominazione degli uffici, tuttavia, spesso alcuni procedimenti vengono gestiti anche da altre cancellerie. Anche nei tribunali di medie o grandi dimensioni, raramente i fascicoli di Volontaria Giurisdizione sono assegnati esclusivamente ai giudici di un'unica sezione, ma viceversa ripartiti minuziosamente in diverse articolazioni. Mancando una disciplina complessiva della materia, le modalità di suddivisione degli affari differiscono anche notevolmente fra i tribunali⁴⁰.

Da un punto di vista organizzativo, in alcuni uffici giudiziari, questa frammentazione genera spesso una scarsa integrazione dei processi lavorativi. A fronte di molteplici e stratificati criteri di differenziazione, infatti, di sovente non vi sono meccanismi sistemici a governo del flusso di attività connesse alla gestione dei procedimenti di Volontaria Giurisdizione. L'assenza di una coerente integrazione fa sì che i processi di lavoro rimangano parcellizzati nelle diverse unità organizzative. Tutto ciò produce di frequente diseconomie, perdita di informazioni, assenza di chiare responsabilità, sovrapposizioni e duplicazioni di competenze.

Queste dinamiche si riverberano in primo luogo sui cittadini⁴¹, che frequentano gli uffici giudiziari per richiedere un provvedimento di Volontaria Giurisdizione, che non sanno a chi rivolgersi per ottenere informazioni, assistenza o per conoscere lo stato di avanzamento di una pratica e spesso, di conseguenza, sono 'costretti' ad affidarsi a un notaio o a un avvocato e a corrispondergli una parcella per compiere attività che avrebbero potuto svolgere autonomamente.

4. Volontaria Giurisdizione o Minore Giurisdizione?

Il concetto di '*Servizi di Giustizia*' è difficile da qualificare in termini univoci e, nel caso della Volontaria Giurisdizione, tale difficoltà diventa centrale nel contestualizzare questa particolare tipologia di procedimenti.

Un ottimo punto di partenza è l'idea di '*Volontaria Giurisdizione come 'Giustizia minore'*⁴²: si può partire da qui poiché l'idea che le attività della Giustizia siano 'perlopiù' legate al contendere ed al sanzionare è idea diffusa e condivisa.

³⁹ I procedimenti contenziosi dove il cittadino può comparire personalmente, senza l'assistenza obbligatoria di un legale, sono limitati. In tema di lavoro, per esempio, si ricorda il caso della costituzione e difesa personale delle parti per cause di valore inferiore a € 129,11 (art. 417 c.p.c.).

⁴⁰ Queste modalità vengono definite nelle tabelle di organizzazione degli uffici giudiziari, a norma della legge 111/2007 e sulla base delle indicazioni contenute nelle numerose circolari emanate dal Consiglio Superiore della Magistratura.

⁴¹ Queste problematiche incidono anche, inevitabilmente, sull'attività dei professionisti.

⁴² Correttamente rilevata dal COMIUG (cit.) e riportata nel precedente paragrafo.

La questione è tentare di quantificare il ‘perlopiù’ ovvero comprendere quanto sia davvero materia residuale rispetto agli altri istituti del diritto civile.

Per sciogliere questo dubbio è necessario guardare alle statistiche riguardanti i procedimenti civili. In particolare dagli unici dati disponibili, ovvero quelli pubblicati dal Dipartimento Organizzazione Giudiziaria, Personale e Servizi del Ministero della Giustizia, emerge come nel 2009 i provvedimenti di Volontaria Giurisdizione abbiano rappresentato circa il 14% del totale dei procedimenti civili sopravvenuti nei tribunali ordinari. Si tratta di una stima per difetto: nel conto non sono infatti compresi i procedimenti di pertinenza inerenti il Diritto Societario e probabilmente molti altri⁴³.

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Totale Procedimenti Civili Sopravvenuti | 2.578.688 | 2.674.929 | 2.793.756 | 2.835.340 |
| <i>di cui</i> | | | | |
| Revisioni condizioni separazione divorzio | 11.368 | 12.280 | 12.484 | 12.345 |
| Altri procedimenti non contenziosi | 303.233 | 314.338 | 340.813 | 329.340 |
| Reclami collegio | 10.391 | 11.815 | 11.792 | 12.730 |
| Tutele | 15.308 | 16.959 | 17.177 | 16.884 |
| Curatele | 590 | 704 | 412 | 520 |
| Eredità giacenti | 1.269 | 1.372 | 1.306 | 1.356 |
| Amministrazioni di sostegno | 14.406 | 18.613 | 20.752 | 24.822 |
| Totale | 356.565 | 376.081 | 404.736 | 397.997 |
| % | 13,83% | 14,06% | 14,49% | 14,04% |

Tabella 1: Procedimenti civili sopravvenuti per ufficio giudiziario, grado ed anno Tribunale Ordinario Anni 2006 – 2009. Dati aggiornati al 2 febbraio 2011

Inoltre questi dati dicono molto di più: è possibile infatti trovare altri indizi per comprendere l'effettiva dimensione del fenomeno.

Innanzitutto la voce maggiormente numerosa. Nel 2009 poco più di 329.000 procedimenti su 398.000 sono stati generalmente classificati sotto la dicitura ‘Altri procedimenti non contenziosi’. È questa una delle caratteristiche peculiari della Volontaria Giurisdizione: essa è composta da più di 70 tipologie di procedimenti - come spiegato in precedenza profondamente eterogenei tra loro per natura ed ambito - che separatamente, in ogni Ufficio Giudiziario, spesso fanno registrare pochissimi fascicoli l'anno. Si tratta quindi un *tutto* dalle dimensioni considerevoli, formato però da moltissime *parti* che possono anche essere notevolmente residuali.

⁴³ Nei dati presentati, oltre al diritto societario, non paiono essere considerati i procedimenti di separazione e divorzio (alcuni considerati Volontaria Giurisdizione), affidamenti familiari di minori su proposta dei servizi sociali, interruzioni volontarie di gravidanza per minori d'età, opposizioni ai provvedimenti emessi dal giudice tutelare, trattamenti sanitari obbligatori, procedimenti in materia di stato civile, procedure concorsuali (alcune considerate volontaria), esecuzioni forzate (alcune considerate volontaria), procedure notarili, istanze sulle libere professioni, ecc. Sul tema si rinvia a COMIUG, 2010: 16-17 e alla nota 35 di quest'articolo.

Altra cosa interessante da notare riguarda il complemento rispetto gli 'Altri procedimenti non contenziosi'. Sul totale, infatti, ciò che resta è perlopiù costituito da Tutele, Curatele ed Amministrazioni di Sostegno ovvero provvedimenti del Giudice Tutelare.

Questi fascicoli, poco meno di 43.000, in un certo senso falsano la statistica: sono infatti caratterizzati da un iter che non si esaurisce con il provvedimento del Giudice ma che 'dura nel tempo' seguendo le esigenze della persona protetta per tutta la durata della propria vita. Per dare l'idea del reale lavoro gestito dai tribunali, è quindi necessario comprendere che molte di queste istanze sopravvenute vanno a generare – oltre ad un primo provvedimento di apertura – un fascicolo che rimane aperto spesso per tutta la vita del beneficiario per il quale vengono continuamente gestite la sostituzione/revoca degli Amministratori e/o dei Tutori, la modifica/acquisizione di nuovi poteri, la gestione delle rendicontazioni annuali, richieste speciali, ecc.

Mentre quindi per fascicoli inerenti, ad esempio, 'Opposizioni a liquidazione di compensi', 'Riduzione dei termini per le pubblicazioni di matrimonio' o 'Ammortamento di Titolo' che si aprono e si chiudono con un provvedimento del Giudice, l'Ufficio Giudiziario ha la certezza della fine-lavorazione, per ogni fascicolo di Amministrazione di Sostegno che si apre non è certo quando esso si chiuderà o la mole di lavoro che richiederà in futuro.

L'ultima cosa che è possibile osservare riguarda sempre il gruppo dei provvedimenti del Giudice Tutelare ed, in particolare, l'incremento delle Amministrazioni di Sostegno. Dal 2006 al 2009 esse sono infatti quasi raddoppiate (da 14.406 a 24.822) a dimostrazione del fatto che dal 2004⁴⁴ la natura della Volontaria Giurisdizione si è indissolubilmente legata alle esigenze che – in particolare – l'introduzione del nuovo istituto giuridico dell'Amministrazione di Sostegno sta generando sul territorio.

Rispetto alle tradizionali misure di protezione degli incapaci (tutela degli interdetti e curatela degli inabilitati) l'Amministrazione di Sostegno ha infatti assunto un notevole rilievo 'sociale' configurandosi come istituto a garanzia non solo delle 'incapacità totali' ma anche delle cosiddette 'incapacità parziali', sia psichiche che fisiche, stante il presupposto della presenza di esigenze strettamente protettive date dall'impossibilità, anche parziale e temporanea, del beneficiario di provvedere ai propri interessi personali o patrimoniali.

Caso per caso il Giudice Tutelare stabilisce quali atti possono essere compiuti dall'amministratore di sostegno in nome e per conto del beneficiario, quali atti possono essere compiuti congiuntamente da amministratore e beneficiario e quali atti necessitano di una ulteriore autorizzazione proveniente sempre dal Giudice, su puntuale richiesta del beneficiario o dell'amministratore. È importante sottolineare che tutti gli atti o le categorie di atti non indicate dal Giudice rimangono nella piena disponibilità del beneficiario. Si tratta, quindi, di un Istituto particolarmente flessibile dovendo il Giudice, in funzione delle specifiche necessità, modulare l'intervento dell'amministratore nel rispetto delle esigenze e della persona del beneficiario.

⁴⁴ L'istituto è stato introdotto con la legge n. 6 del 9 Gennaio 2004

Dovrebbe essere a questo punto chiaro che mentre per beni ereditati, libere professioni, società, ecc quella della Volontaria Giurisdizione può essere definita come una sorta di amministrazione pubblica del diritto privato esercitata da organi giudiziari (Jannuzzi, L'Orefice, 2002), ovvero che riguarda funzioni giurisdizionali che il legislatore rimette al giudice ma che potrebbe nella sua discrezionalità attribuire ad altri (ad esempio autorità amministrativa o privati), per quanto riguarda la protezione di persone, minori e incapaci l'attività giurisdizionale si inserisce come vero e proprio servizio di tutela giuridica nel quale il Tribunale assume su di sé una parte del percorso di presa in carico del disagio e della difficoltà sociale, sanitaria, familiare, economica che la Cittadinanza può dimostrare.

Ci si trova, quindi, di fronte ad una situazione duale:

- Provvedimento e supporto alla presa in carico: come spiegato, alcune tipologie di procedimenti di Volontaria Giurisdizione si configurano come supporto a persone che necessitano a vario titolo di forme diverse di tutela giuridica e che, di conseguenza, richiedono (ed in alcuni casi reclamano) una cura ed un 'trattamento' consono al momento di difficoltà che stanno vivendo e che, nella maggior parte delle situazioni, è oramai chiaro che contraddistinguerà parecchi anni della loro vita futura
- Provvedimento e fine lavorazione: tutte le altre tipologie di procedimenti si concludono con il provvedimento del Giudice che ne sancisce l'effettiva archiviazione; per queste tipologie gli oramai annosi problemi di risorse che minano l'operatività degli Uffici Giudiziari suggeriscono una razionalizzazione delle attività erogate al fine di raggiungere obiettivi di efficienza e risparmio di risorse.

La situazione assomiglia ad un nodo gordiano, uno di quei rompicapi apparentemente senza soluzione. La coperta è infatti oramai troppo corta e le esigenze appaiono perlopiù inconciliabili.

5. La rivoluzione silenziosa: da adempimento a servizio

Come fare ad andare incontro alle esigenze dei Cittadini che richiedono un impegno maggiore, di maggiore qualità che apparentemente stride con obiettivi puri di efficienza operativa? Come coniugare piani di razionalizzazione delle attività di Giustizia con il caso di un istituto nuovo (quello dell'Amministrazione di Sostegno) che introduce sul territorio un bisogno di informazione e prima consulenza che non è stato previsto dal legislatore? Come conciliare efficacia ed efficienza quando si parla di protezione giuridica? In poche parole: come fare di più e meglio con meno risorse?

La soluzione alessandrina che si prefigura, dal punto di vista del problema posto, è più vicina ad un taglio netto del nodo che ad un tentativo di districarlo. L'unica possibilità, è quella di 'alzare ancora di più il livello'.

È come se, utilizzando una metafora, per risolvere il problema di un giovane saltatore che non riesce a raggiungere una data altezza, si alzi ancora di più l'asticella per porre più in alto l'obiettivo e, quindi, l'impegno.

Si tratta sì di una scommessa, ma di una scommessa razionale.

Il focus del nuovo *concept* parte da un modo nuovo ed innovativo di caratterizzare quell'espressione vaga e confusa che è '*Servizi di Giustizia*', chiarendone il significato proponendo una translitterazione di senso che trasforma l'espressione in '*Giustizia come Servizio*'.

Cosa vuol dire? Innanzitutto partire dalle differenze organizzative e tra le tipologie di istanze chiarite nei paragrafi precedenti ed accettare come condivisibili e fondate le richieste dei Cittadini in termini di aumento della qualità della prestazione giudiziaria. In secondo luogo aumentare il livello qualitativo dei servizi e migliorare il sistema di erogazione basandosi sulle reali esigenze degli utenti.

L'evoluzione sostanziale che ne consegue, muove dall'assunto secondo il quale quelle che riguardano la Volontaria Giurisdizione sono esigenze che si manifestano in momenti delicati della vita dei Cittadini e che, di conseguenza, necessitano di una gestione attenta e rispettosa che, oltre a guardare all'efficienza dei processi di lavoro, punti anche all'efficacia e alla qualità della relazione e del servizio.

È come approdare ad una sorta di idea comune di '*valore condiviso*'⁴⁵ che riconosce il Cittadino come centro di un articolato processo di ripensamento delle strutture, dei meccanismi operativi e dei sistemi di supporto ai processi di lavoro che vengono a caratterizzarsi più come processi di erogazione di un servizio che come semplici adempimenti di un apparato burocratico.

Tutto questo vuol dire approdare ad una rivoluzione tanto silenziosa quanto epocale capace di progettare congiuntamente:

- Funzioni di servizio (cosa il Tribunale vuole erogare)
- Sistema di erogazione (come il Tribunale vuole fare per andare incontro al Cittadino, cosa vuole mettere a disposizione)
- Relazione (come il Tribunale vuole relazionarsi al Cittadino).

Quello che si prefigura è dunque un servizio innovato a 360°, che viene ripensato e si riprogetta interamente sulle seguenti determinanti:

1. *Accesso* (accessibilità e facilità di contatto)
2. *Comunicazione* (fornire indicazioni chiare non in linguaggio tecnico, usare linguaggi adatti per ogni tipo di utente)
3. *Competenza* (possesso delle competenze necessarie a prestare il servizio)
4. *Cortesia* (gentilezza e cordialità del personale)
5. *Credibilità* (chiarezza e trasparenza nel rapporto)

⁴⁵ Su questo si veda il contributo di Michael Porter e Mark Kramer in Harvard Business Review, 01-2011.

6. *Affidabilità* (capacità di prestare il servizio promesso, in modo affidabile e preciso, rispetto ai tempi previsti e alla chiarezza/rigore delle informazioni)
7. *Capacità di risposta* (volontà e prontezza degli addetti di aiutare l'utente e di fornire prontamente il servizio attraverso: capacità di ascolto, conoscenza delle informazioni essenziali per la risposta, disponibilità a ricercare le informazioni necessarie).

Fin qui nulla forse l'impostazione enunciata può sembrare condivisibile.

Tuttavia possono nascere legittime domande: (i) un servizio così strutturato riesce a risolvere i problemi di efficienza oltre che quelli di efficacia? (ii) in che modo è possibile attuare un *concept* così votato alla qualità a fronte della penuria di risorse che caratterizzano gli Uffici Giudiziari?

Sono le esperienze in corso in vari Tribunali d'Italia⁴⁶ a fornire risposta ad entrambe le domande indicando anche alcune strade pratiche che è possibile percorrere.

Sul piano teorico, inoltre, è possibile rispondere ad entrambe le questioni:

(i) innovare i servizi nella logica di rispondere in maniera qualitativamente più elevata alle esigenze espresse dai Cittadini, migliora conseguentemente i risultati operativi. Questo effetto si genera ad opera di un 'circolo virtuoso' con il quale si crea un reciproco rafforzarsi tra azioni di ottimizzazione (efficienza) e finalità d'incremento qualitativo (efficacia): le une diventano funzionali alle altre rafforzandosi reciprocamente

⁴⁶ Oltre al caso del Territorio di Monza, che si presenterà ampiamente nel seguito, si devono necessariamente ricordare altre importanti esperienze di innovazione in tema di Volontaria Giurisdizione, che si sono diffuse nel Paese.

Il Tribunale di Pordenone, a seguito dell'emanazione del Regolamento di attuazione della legge regionale FVG del 16 novembre 2010, n. 19, "Intervento per la promozione e la diffusione dell'amministratore di sostegno a tutela dei soggetti deboli", ha avviato una collaborazione con alcune associazioni di volontariato e comuni del territorio, che ha portato alla creazione di specifici sportelli di promozione e supporto in materia di amministrazione di sostegno.

Anche il Tribunale di Brescia, nell'ambito del progetto Innovagiustizia, ha attivato delle partnerships virtuose sull'amministrazione di sostegno, che di recente si sono tradotte in un Protocollo operativo, che coinvolge l'ASL di Brescia, l'ASL della Valle Camonica Sebino, il Comune di Brescia, l'Associazione Comuni Bresciani, la rete del progetto AdS Brescia, la rete AdS Valle Camonica e l'Ordine degli Avvocati di Brescia e che porterà alla costituzione di un "gruppo di coordinamento per la protezione giuridica".

Sempre all'interno del programma Innovagiustizia, in accordo con il Piano Operativo 2010, il Tribunale e la Corte d'Appello di Milano stanno elaborando una carta dei servizi, da comunicare agli utenti a mezzo stampa e web, che si occuperà prevalentemente di Volontaria Giurisdizione. Tribunale e Corte d'Appello si stanno altresì sottoponendo a un'analisi di autovalutazione C.A.F. (Common Assessment Framework), che si concentra su tre ambiti: settore penale, Processo Civile Telematico e, appunto, Volontaria Giurisdizione.

La cancelleria della Volontaria Giurisdizione del Tribunale di Bari e la Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Bari, invece, hanno dato vita a un progetto per la gestione digitale delle procedure relative alla cancellazione d'ufficio delle imprese e società non più operative ai sensi del D.P.R. 23 luglio 2004, n. 247.

Numerosi uffici giudiziari italiani, inoltre, hanno istituito una o più pagine web dedicate ai procedimenti di Volontaria Giurisdizione e, accanto alle informazioni di base, pubblicano moduli e documenti sul tema: fra gli altri, ad esempio, il Tribunale di Cagliari, all'indirizzo www.tribunaledicagliari.it/modulisticacivile.aspx, ha raccolto quasi cinquanta modelli e schede illustrative sulla Volontaria Giurisdizione. (Nota a cura di Luca Verzelloni)



Figura 1: Il circolo virtuoso di ottimizzazione e innovazione dei servizi

(ii) se guardiamo all'esigenza di migliorare il servizio erogato al Cittadino esclusivamente per quanto concerne le questioni giuridiche, la penuria di risorse a disposizione degli Uffici Giudiziari di fatto annulla qualunque possibilità di miglioramento. Il problema degli organici e delle risorse a disposizione degli Uffici Giudiziari è infatti un limite che non è possibile aggirare e con il quale bisogna fare i conti. Tuttavia il Cittadino, come già detto, non esprime esigenze esclusivamente giudiziarie bensì di natura anche sociale, socio-assistenziale, sanitaria, ecc. Accettare di aumentare il perimetro dell'ascolto e quindi il dominio delle istanze prese in carico (non dal Tribunale ma da un sistema allargato, sia chiaro), vuol dire aumentare il perimetro delle forze in campo e quindi delle risorse a disposizione.

6. La collaborazione interistituzionale per la gestione allargata dei bisogni del Cittadino

Quella che emerge è quindi una partita che risolve il problema solo se giocata in partnership con altri. Una partita nella quale si scopre che il 'valore' dei servizi cresce solo se supera una concezione dominata dall'offerta del procedimento: *'sono titolare di un procedimento quindi ergo un dato servizio; per altri 'pezzi' dello stesso servizio ci saranno altri procedimenti e quindi altri titolari'*.

Normalmente si guarda infatti ai servizi dal punto di vista del singolo attore che compone il 'Sistema Volontaria Giurisdizione': il Tribunale (per le questioni che riguardano l'ambito giuridico), i Servizi Sociali dei Comuni (per le questioni che riguardano l'ambito socio-assistenziale), il Terzo Settore (per le questioni che riguardano l'ambito del volontariato), l'Asl (per le questioni che riguardano l'ambito sanitario), ecc.

Vuol dire porsi singolarmente la domanda *'Cosa vuol dire Volontaria Giurisdizione per il Tribunale?'* Una domanda legittima che ogni attore potrebbe porsi... *'Cosa vuol dire Volontaria Giurisdizione per i Comuni? Per le Asl? Per gli Avvocati? Per le Associazioni di Volontariato? ecc'*

In questo modo si resta all'interno dell'attuale logica. È necessario invece porsi una nuova domanda: *'Cosa vuol dire Volontaria Giurisdizione per il Cittadino?'*

Si tratta di fare un cambio forte del punto di vista in modo da ribaltare il problema ed ingaggiare enti, strutture e persone in un ripensamento totale del proprio ruolo come nodi all'interno di una rete che è capace di pensare un servizio unitario che si avvicina ai bisogni degli utenti riuscendo a:

- ✓ creare unicità dei punti d'accesso
- ✓ accompagnare l'utente nella gestione dell'intero ciclo di servizio
- ✓ personalizzare la relazione sul piano dei canali d'accesso e della gestione del singolo problema
- ✓ valorizzare la relazione con l'utenza come momento d'ascolto
- ✓ garantire pari condizioni di accesso a tutti i Cittadini (anche se non rappresentati da professionisti).

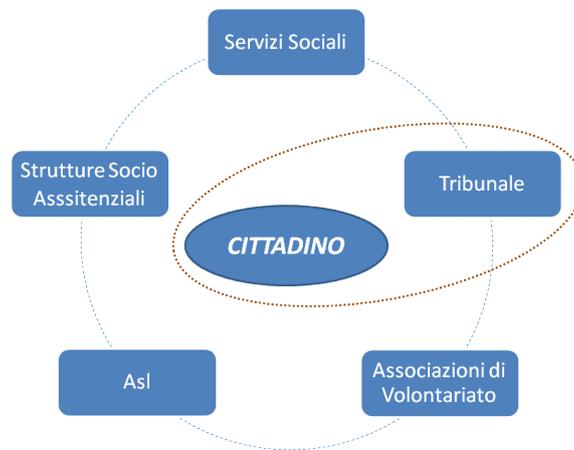


Figura 2: Gli attori del 'Sistema Volontaria Giurisdizione'

Si tratta di un cambiamento tanto forte quanto faticoso che, osservando quanto sta avvenendo in varie parti d'Italia, riesce a partire solo se sussiste almeno uno dei seguenti requisiti:

- I. *Un accordo istituzionale e politico di alto livello sulla necessità di 'fare rete' per la Giustizia.* Deve esistere, ed essere formalizzata, la volontà di enti trasversali a discutere insieme sul sistema dei servizi di Giustizia del territorio locale in modo da creare un interlocutore istituzionale di sistema che offra il giusto supporto decisionale e deliberativo per le azioni che si rendono necessarie. È quanto sta avvenendo in varie parti d'Italia con la creazione di Tavoli della Giustizia (ad esempio nel territorio di Milano e nel territorio di Monza, di cui ampiamente si parlerà nel seguito) ai quali siedono tutti i rappresentanti istituzionali della zona e che possono individuare quello della Volontaria Giurisdizione come uno degli ambiti prioritari sul quale concentrare gli sforzi
- II. *La presenza nella rete di un soggetto innovatore, attivatore del cambiamento.* Costruire una rete, censire i bisogni, progettare una soluzione e soprattutto attuarla riuscendo a portarla in operatività, è un percorso lungo e travagliato che incontra tutta una serie di impedimenti burocratico-amministrativi-organizzativi difficili da anticipare oltre che una possibile opposizione al cambiamento. È per questo motivo che all'interno della rete

deve emergere almeno un soggetto innovatore che attivi e segua il cambiamento in tutte le sue fasi promuovendo la cultura della ricerca di una nuova soluzione, partendo dalle risorse disponibili.

Quanto più quest'ultimo ruolo di soggetto innovatore è ricoperto dall'Ufficio Giudiziario, tanto maggiori saranno i benefici per il processo di integrazione con il resto della rete. Tuttavia, per un Ufficio Giudiziario, proporsi come agente del cambiamento deve essere una scelta ponderata che parte dalla consapevolezza di ciò che il Tribunale può 'offrire' alla rete, sicuramente non in termini di risorse (la cui scarsità è al contrario, in sostanza, uno dei fattori della creazione della rete stessa), ma in termini di approccio ed impulso all'innovazione dei servizi. Costruire una rete ed avere un Tribunale che ne stimola il funzionamento vuol dire costruire un'immagine forte di credibilità del Sistema Giustizia in termini di possibilità del cambiamento stesso, innovazione dei servizi, apertura al Territorio.

La rete per la Giustizia deve quindi necessariamente partire da una Giustizia che cambia, che si innova, che si riorganizza – nello specifico caso della Volontaria Giurisdizione – intorno al Cittadino. In caso contrario, se un Tribunale attiva una rete di sostegno per chiedere senza nulla offrire (nei termini di cui sopra), probabilmente nel medio termine la rete metterà in crisi la sostenibilità del modello stesso.

Per questo motivo è convinzione di chi scrive che un tale processo di integrazione non può che passare da una fase intermedia di accreditamento dell'Ufficio Giudiziario come soggetto innovatore, credibile per gli altri nodi della rete: in poche parole prima il Tribunale si muove, cambia e si innova e prima può andare a chiedere un impegno agli altri componenti del sistema allargato.

Si delinea un processo di integrazione che porta a migliorare le prestazioni generali, in tre fasi:

- la prima fase, ovvero lo stato di partenza, è caratterizzata da relazioni non strutturate tra i vari Enti presenti sul territorio. In questa fase il Tribunale - che semplificando è possibile identificare come sistema tra Giudici e Cancellieri – ha relazioni deboli con gli altri nodi così come il Cittadino non è centrale rispetto al sistema stesso
- la seconda, che si può definire la fase di accreditamento dell'Ufficio Giudiziario come soggetto innovatore, vede una riorganizzazione interna dei processi operativi del Tribunale intorno al Cittadino; in questa fase cominciano ad emergere i primi risultati, chiaramente legati ai soli processi giudiziari, che fanno aumentare le prestazioni del sistema e la qualità del servizio erogato
- la terza fase è invece caratterizzata da un Tribunale che attiva e consolida le relazioni tra tutti gli Enti del sistema allargato nel quale il Cittadino ed i suoi bisogni diventano centrali e nel quale l'Ufficio Giudiziario è uno dei nodi del Sistema senza particolari caratteristiche di differenziazione rispetto agli altri; in questa fase il processo migliora notevolmente le proprie prestazioni toccando, oltre agli aspetti giudiziari, anche quelli sociali, assistenziali, ecc

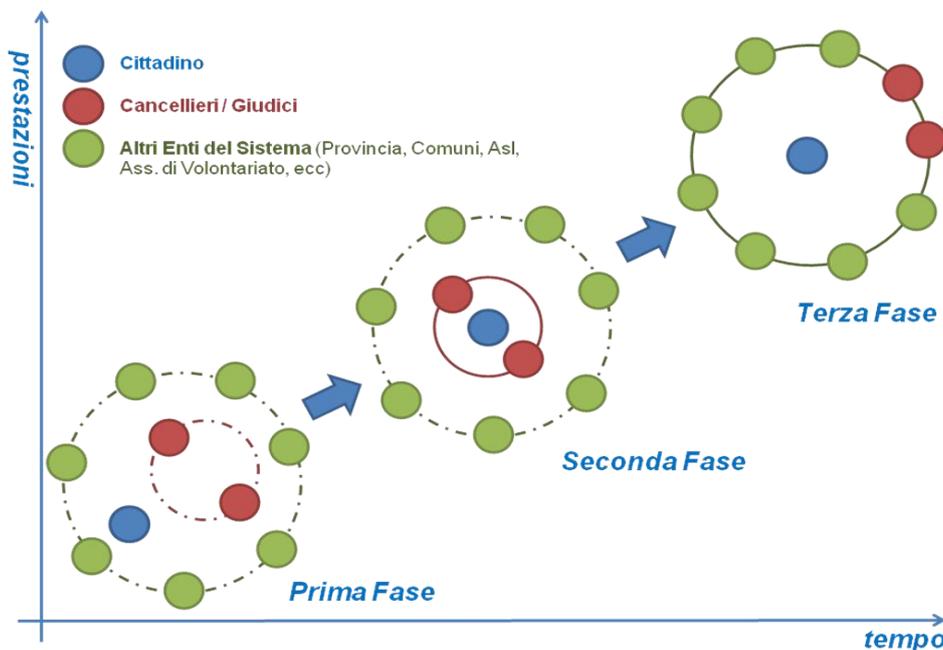


Figura 3 L'evoluzione di una rete per la Volontaria Giurisdizione

7. Il caso del Tribunale di Monza⁴⁷

Il cantiere sulla Volontaria Giurisdizione del Tribunale di Monza può essere considerato un grande tentativo di cooperazione tra tutte le risorse - persone, uffici ed enti esterni al sistema Giustizia - che intervengono sui bisogni che la Cittadinanza esprime sulle materie interenti la Volontaria Giurisdizione ed, in particolare, la protezione giuridica.

Attualmente internamente al Tribunale di Monza, i servizi di Volontaria Giurisdizione sono garantiti da 7 Magistrati della Sezione Famiglia (equivalenti a circa 2,5 magistrati full time) che si occupano della maggior parte delle materie di pertinenza della Volontaria Giurisdizione e 7 Risorse di Cancelleria (in particolare 2 Cancellieri C1, 2 Operatori B1 e 3 risorse operative provenienti da progetti territoriali sui lavori socialmente utili⁴⁸). A questi si aggiungono i magistrati della sezione societaria per le materie di loro competenza. Per quanto riguarda il carico di lavoro sono pressoché confer-

⁴⁷ Questo contributo nasce da una serie di esperienze di consulenza che l'autore di questo paragrafo ha condotto negli ultimi anni in seno al progetto InnoVaGiustizia (<http://www.tribunali-lombardia.it/>), articolazione lombarda del progetto nazionale "Diffusione di buone pratiche negli uffici giudiziari", finanziato dal Fondo Sociale Europeo. Il progetto in Lombardia è stato finanziato dalla Regione Lombardia, Ministero del Lavoro e Commissione Europea. L'autore ha svolto la sua attività professionale nell'ambito della Fondazione IRSO, che fa parte del RTI che si è aggiudicato la gara indetta dalla Regione Lombardia. In particolare ha seguito il cantiere nell'ambito della Volontaria Giurisdizione presso Il Tribunale di Monza. Si ringraziano, per la preziosa possibilità di discutere a fondo tutte le idee qui presentate, i colleghi Federico Butera, Maurizio Carbognin, Corrado Squarzon, Alessia Costa, Laura Lucia Parolin, Matteo Turri, Maria La Placa, Federica Persico ed Elisa Barbagiovanni. Si ringraziano inoltre tutti coloro che hanno fornito commenti alla versione preliminare del testo ed, in particolare, i Giudici Giuseppe Airò e Claudio Miele.

⁴⁸ Si tratta di un progetto territoriale per il quale sono stati stilati alcuni contratti per lavoratori socialmente utili in cassintegrazione o in mobilità che, sulla base del protocollo di intesa stilato con la Provincia di Monza e Brianza, stanno prestando servizio come commessi, archivisti o operatori informatici.

mate le proporzioni nazionali presentate in precedenza in termini di volumi generali e trend particolari (soprattutto per quanto riguarda l'Amministrazione di Sostegno).

| | | <i>Sopravvenuti 2009</i> | <i>Sopravvenuti 2010</i> | <i>Sopravvenuti 2011 (primo trimestre)</i> |
|---|-----------------------------|------------------------------|------------------------------|--|
| Giudice Tutelare | Amministrazioni di sostegno | 466 | 664 | 205 |
| | Tutele e curatele | 678 | 168 | 41 |
| | Eredità giacenti | 12 | 10 | 155 |
| | Altri provvedimenti | 1086 | 3409 | 965 |
| Altri procedimenti di Volontaria Giurisdizione | | 1711 | 1000 | 189 |
| Totale | | 3953 | 5251 | 1555 |

Tabella 2 Tribunale di Monza: Fascicoli sopravvenuti per la Volontaria Giurisdizione
Fonte: Tribunale di Milano, Ufficio Innovazione

| | <i>Pendenti Inizio</i> | | | <i>Sopravvenuti</i> | | |
|-----------------------------|------------------------|-------------|---------------------|----------------------|-------------|---------------------|
| | <i>2009</i> | <i>2010</i> | <i>1/4 2011</i> | <i>2009</i> | <i>2010</i> | <i>1/4 2011</i> |
| Tutele | | 1.782 | 1.870 | 678 | 168 | 41 |
| Curatele | | 124 | 122 | | 0 | 0 |
| Amministrazioni di sostegno | | 1.662 | 2.094 | 466 | 664 | 205 |
| | <i>Chiusi</i> | | | <i>Pendenti Fine</i> | | |
| | <i>2009</i> | <i>2010</i> | <i>1/4 2011</i> | <i>2009</i> | <i>2010</i> | <i>1/4 2011</i> |
| Tutele | | 80 | 20 | 1.906 | 1.870 | 1.891 |
| Curatele | | 2 | 0 | | 122 | 122 |
| Amministrazioni di sostegno | | 232 | 1 | 1.662 | 2.094 | 2.298 |

Tabella 3 Tribunale di Monza: movimento dei procedimenti inerenti la Protezione Giuridica
Fonte: Tribunale di Milano, Ufficio Innovazione

Coerentemente a quanto sostenuto in precedenza, per comprendere realmente la mole di lavoro gestita dal Tribunale di Monza per quanto riguarda la Volontaria Giurisdizione, è necessario aggiungere ai provvedimenti censiti nella statistica di cui alle precedenti tabelle, i circa 4500 fascicoli aperti per i quali vengono continuamente gestite la sostituzione/revoca degli Amministratori e/o dei Tutori, la modifica/acquisizione di nuovi poteri, la gestione delle rendicontazioni annuali, richieste speciali, ecc.

7.1 Il metodo di cambiamento

Il Tribunale di Monza ha entrambi i prerequisiti per il cambiamento e la creazione di una rete allargata di supporto al Cittadino di cui si è detto in precedenza: (i) ha un accordo istituzionale e politico di alto livello sulla necessità di 'fare rete' per la Giustizia che si è concretizzato nel Tavolo della

Giustizia della Provincia di Monza e Brianza e (ii) si è dotato di un gruppo di innovazione trasversale attivato dallo stesso Tribunale che, su questo, ha utilizzato, tra le altre, alcune delle risorse del Progetto InnovaGiustizia⁴⁹.

Per l'innovazione dei processi di Volontaria Giurisdizione, è stata utilizzata la metodologia Gestione dell'Innovazione e del Cambiamento Strutturale (GICS, Butera in Butera e Dente, 2010) che si basa su tre criteri di base:

- A. Costituire un'organizzazione temporanea per il cambiamento con il Gruppo Guida, gruppi di progetto, attività di coinvolgimento e partecipazione.

Su questo, per quanto riguarda l'ambito specifico della Volontaria Giurisdizione, sono stati creati due gruppi di innovazione: il primo composto da Consulenti, Giudici e Cancellieri per tutto quanto concerne le innovazioni interne all'Ufficio Giudiziario, ed un secondo - esterno - al quale partecipano i rappresentati operativi che animano i processi degli Enti della rete allargata che intende ricostruire intorno al Cittadino i processi di servizio. In particolare, pur riconoscendo come imprescindibile l'azione congiunta su questi due fronti, si è scelto di agire preliminarmente sul fronte interno del Tribunale per approdare al fronte esterno dopo circa 12 mesi di innovazioni strutturali.

In una sfida di queste dimensioni deve necessariamente cambiare 'lo stare' nella rete degli enti, delle strutture, delle varie professionalità, delle persone. È un cambio di aspettative, di ruolo, di motivazione che si può sintetizzare nel seguente cambio di paradigma:

| | |
|---|---|
| DA: <i>ma io ho sempre fatto così...</i> | A: <i>io potrei far così...</i> |
| DA: <i>ma questa cosa non tocca a me...</i> | A: <i>capiamo a chi tocca...</i> |
| DA: <i>ma non funziona...</i> | A: <i>facciamola funzionare...</i> |
| DA: <i>non serve...</i> | A: <i>a cosa /chi potrebbe servire...</i> |

- B. Una sequenza 'clinica e progettuale'

- partire dalla definizione di problema e dalla committenza
- definire obiettivi misurabili
- condurre l'analisi

⁴⁹ InnovaGiustizia fa parte del piano nazionale "Piano di diffusione delle Best Practices negli Uffici Giudiziari italiani". Il piano nazionale è frutto di un accordo tra il Ministero della Giustizia, il Dipartimento per la Funzione Pubblica, il Ministero del Lavoro e le Regioni italiane che hanno sottoscritto un protocollo d'intesa per favorire la diffusione sul territorio nazionale della positiva esperienza di innovazione organizzativa e di miglioramento della qualità dei servizi realizzata dalla Procura di Bolzano con la precedente programmazione del Fondo Sociale Europeo 2000-2006. Il piano è finanziato dal Fondo Sociale Europeo attraverso le risorse disponibili in base agli obiettivi di riferimento delle regioni italiane. Il progetto, che si pone come obiettivi la riorganizzazione dei processi lavorativi e l'ottimizzazione degli Uffici Giudiziari, nasce dal patrocinio della Regione Lombardia con l'utilizzo del Fondo Sociale Europeo 2007-2013, allo scopo di realizzare un processo di change management all'interno di 7 sedi giudiziarie della Regione Lombardia, tra cui Monza.

- definire una visione, principi, concept condivisi dal Gruppo Guida sui cambiamenti che si intendono realizzare
- valutazione delle alternative
- (solo dopo) iniziare l'analisi, la diagnosi e la progettazione dettagliata
- sperimentazione e progetti pilota
- (attività continua e parallela a tutte le fasi di) miglioramento continuo.

C. Attivare in parallelo un presidio di (i) processi di partecipazione e coinvolgimento (ii) apprendimento e formazione (iii) monitoraggio dei processi sociali
 presidio che, per quanto riguarda il Tribunale di Monza, è stato declinato nella sfida di raggiungere i seguenti tre stadi di obiettivi

| | | | | |
|--|---|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Lavorare, • fare, • cominciare | → | <ul style="list-style-type: none"> • Lavorare tutti, • fare bene, • cominciare per primi | → | <ul style="list-style-type: none"> • Lavorare tutti insieme, • fare bene per il Cittadino, • cominciare per primi comunicandolo |
|--|---|---|---|--|

Al Tribunale di Monza, per rispettare questa metodologia, si è proposto un approccio che quindi integrasse ambito interno ed ambito esterno e che legasse questi due ambiti attraverso un project management soprattutto volto a presidiare la comunicazione ed il coordinamento.

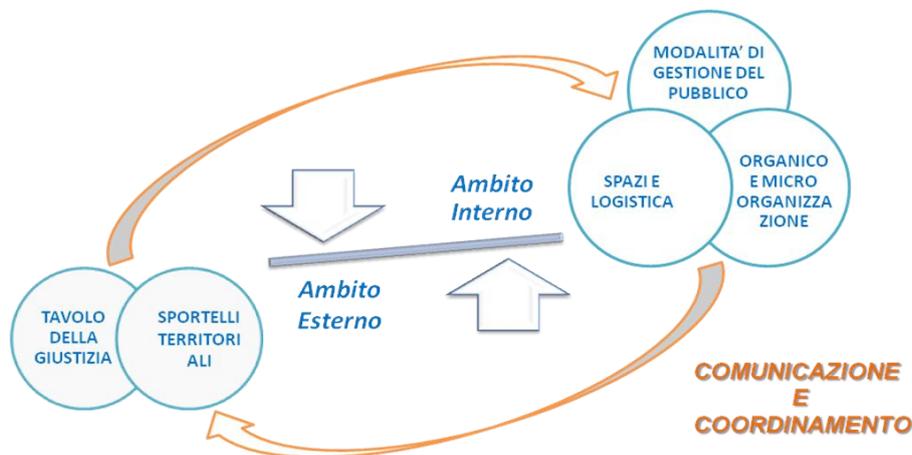


Figura 4 Il modello di intervento per la Volontaria Giurisdizione nel Tribunale di Monza

7.2 Ambito Esterno

Il Tavolo della Giustizia ed il Gruppo operativo per la gestione della Volontaria Giurisdizione

Il 19 novembre 2010 è stato formalizzato il «Tavolo della Giustizia della Provincia di Monza e Brianza». Il Tavolo, frutto di un accordo al quale hanno partecipato 17 enti⁵⁰, prevede la predisposizione di un piano strategico per individuare gli obiettivi specifici e predisporre la costituzione di gruppi di lavoro tecnico in grado di elaborare e sperimentare soluzioni ai problemi considerati come prioritari.

Il tavolo costituisce un'innovazione di portata strategica, poiché consente di agevolare il rapporto tra il territorio ed il Palazzo di Giustizia, soprattutto con riferimento ai Cittadini, e quindi di rendere un servizio di Giustizia più efficace e vicino alle esigenze di chi si trova a dover interagire con gli Uffici Giudiziari. Con la partecipazione al tavolo e la sottoscrizione del Protocollo d'intesa i firmatari si sono impegnati a:

- collaborare ad elaborare strategie di cooperazione interistituzionali, semplificare le procedure interorganizzative, di informazione, di accesso e qualificazione dei servizi e delle attività proprie della Giustizia civile e penale nella Provincia di Monza e Brianza e nel Territorio di competenza (ciò porterà alla elaborazione di un Piano Strategico)
- individuare e realizzare, ciascuno in base alle proprie competenze, risorse e titolarità, progetti ed azioni volti ad aumentare l'efficacia e l'efficienza dei servizi della Giustizia
- monitorare e valutare la qualità e l'efficienza dei servizi della Giustizia per promuovere ed individuare iniziative di miglioramento continuo.

Nello specifico⁵¹, per i primi anni di attività, sono stati individuati tre ambiti d'azione prioritari:

1. gestione della Volontaria Giurisdizione con un miglioramento delle relazioni interistituzionali
2. interventi sugli incidenti sul lavoro
3. stipula di convenzioni con Enti Locali e Associazioni di Volontariato per l'utilizzo di lavori di pubblica utilità quale misura alternativa alla pena detentiva.

Per rispondere alle esigenze del primo ambito d'azione è stato istituito il Gruppo operativo per la gestione della Volontaria Giurisdizione. Hanno partecipato agli incontri Dirigenti e Tecnici di tutti gli Enti che siedono al Tavolo della Giustizia con l'aggiunta dell'Ordine degli Avvocati, dell'Asl di Mon-

⁵⁰ Al Tavolo siedono la Provincia, il Tribunale di Monza, la Procura della Repubblica di Monza, il Consiglio dell'ordine avvocati di Monza, la Asl, i Comuni di Monza e Desio, il Consiglio di rappresentanza dei Sindaci di Monza e Brianza, la Camera di Commercio di Monza e Brianza, l'Università degli Studi di Milano Bicocca ed i Comuni di Sesto San Giovanni, Cinisello Balsamo, Cologno Monzese, Carugate, Paderno Dugnano, Solaro, Vimodrone.

⁵¹ Per i dettagli sulle finalità e gli obiettivi si rimanda ai documenti sulla fondazione del Tavolo presenti sul sito del Tribunale di Monza, <http://www.tribunale.monza.giustizia.it/>

za e Brianza e di alcuni rappresentanti di Associazioni di Volontariato⁵² che lavorano a stretto contatto con l'Utenza interessata dai vari istituti giuridici della Volontaria Giurisdizione.

Il Gruppo si è posto sin da subito come l'organo di monitoraggio e promozione del lavoro di rete fra soggetti pubblici e privati coinvolti nella attivazione e sostegno dei servizi di Volontaria Giurisdizione che generano le maggiori esigenze nel Territorio con particolare riguardo al raccordo con gli uffici dei Giudici Tutelari, del Servizio Sociale e Sanitario territoriale e le risorse formali e informali presenti sul Territorio.

Gli Sportelli territoriali con funzioni istituzionali

Su impulso del Tribunale di Monza, il Gruppo Operativo ha promosso, sostenuto e gestito l'apertura di 7 Sportelli denominati 'Sportello territoriale di prossimità per la Volontaria Giurisdizione' (d'ora in poi Sportelli), cinque dei quali nei comuni Capo Area del territorio della Provincia di Monza-Brianza (Desio, Carate Brianza, Seregno, Vimercate e Monza) e due nelle aree dalla Provincia di Milano ma sempre di competenza del Tribunale di Monza (Sesto San Giovanni e Cinisello Balsamo).

Nella logica di fornire al Territorio un servizio quanto più completo, il Gruppo Operativo ha ritenuto che l'oggetto del lavoro degli Sportelli si possa focalizzare intorno ad Amministrazioni di Sostegno, Tutele e Curatele e Autorizzazioni riguardanti i minori.

Su queste materie ogni Sportello ha i seguenti compiti:

- gestire azioni di informazione, diffusione e promozione di materiale informativo, su alcune delle fattispecie di Volontaria Giurisdizione rivolte ai cittadini dell'area/comprendorio di appartenenza
- supporto alle attività di predisposizione dell'istanza, raccolta e verifica degli allegati e compilazione della corretta modulistica
- raccolta delle istanze compilate e deposito nella Cancelleria del Tribunale
- supporto alle attività di predisposizione dei rendiconti periodici di Amministrazione di Sostegno e Tutele
- raccolta dei rendiconti periodici compilati e deposito nella Cancelleria del Tribunale

A questi compiti si affianca il supporto ad azioni di consulenza esperta rivolte alle casistiche più complesse e strutturate garantito da avvocati volontari e gestito dall'Ordine degli Avvocati (punto seguente).

Nel caso si presentassero esigenze che né la gestione ordinaria, né il supporto di consulenza esperta tramite legale riescano a supportare, l'Utenza è invitata a recarsi direttamente presso gli

⁵² In particolare hanno partecipato i rappresentanti della rete di Associazioni di Volontariato che sul territorio di Monza e Brianza hanno dato vita al Progetto "Fianco a Fianco - AdS" e che sul territorio di Milano hanno dato vita al Progetto "Insieme a Sostegno" con l'obiettivo di sostenere e consolidare l'istituto dell'Amministrazione di Sostegno.

Uffici Giudiziari. Stesso invito è rivolto ad Utenti che manifestano esigenze particolarmente urgenti. A questi compiti, possono aggiungersi – per integrarsi - le attività di servizio già oggi erogate dai Servizi Sociali dei Comuni come, ad esempio il supporto tecnico diretto o indiretto agli amministratori di sostegno, anche mediante l'attivazione di collaborazioni con professionisti esperti in materia giuridica, economica, patrimoniale e medica, ecc.

Le forze che si sono raccolte intorno al Gruppo Operativo e che si sono dette disponibili ad animare gli Sportelli sono riconducibili:

- agli uffici comunali afferenti i Servizi Sociali (per quanto riguarda il trovare dei referenti istituzionali per ogni Sportello)
- al cosiddetto Terzo Settore ed in particolare a vari progetti di volontariato nati in risposta alle esigenze emerse con l'istituzione dell'Amministrazione di Sostegno (per quanto riguarda il vero e proprio processo di erogazione del servizio)

Il rapporto tra gli Sportelli ed il Tribunale è di vitale importanza per l'ottenimento degli obiettivi che l'istituzione degli Sportelli si è prefissata. Per questo motivo il Tribunale provvede a:

- gestire l'attività di deposito in Cancelleria delle istanze e dei rendiconti raccolti nello Sportello con cadenza settimanale e attraverso una programmazione di aperture dedicate della Cancelleria del Tribunale
- gestire attraverso una modalità di 'deposito semplificato' che evita di dover depositare ogni singolo fascicolo e permette invece la consegna ed il deposito dell'intero quantitativo di pratiche
- identifica per ogni Sportello un Referente di Cancelleria per ottimizzare rapporti e comunicazione tra il Territorio e l'Ufficio Giudiziario
- garantisce la dovuta formazione a tutti gli operatori
- fornisce schede con informazioni chiare ed esaustive su normativa, descrizione, iter standard, effetti, informazioni ulteriori, rapporti con Istituti affini, costi, tempi, ecc e la modulistica specifica per ogni fattispecie

Oltre a questo, attraverso il sistema di tracking on line che si presenterà più avanti (*cfr.* Ambito Interno) lo Sportello è collegato al sistema informativo di gestione dei fascicoli della Cancelleria e può monitorare direttamente lo stato dei provvedimenti di propria pertinenza. È questo un dato molto qualificante poiché permette di diminuire ulteriormente l'asimmetria informativa tra Territorio-Sportelli e Tribunale-Cancelleria in modo automatico ed autonomo.

È chiaro che la strutturazione degli Sportelli funge da vero e proprio osservatorio sui bisogni di informazione, formazione e aggiornamento, sulle esigenze espresse dalle famiglie, dalle persone fragili, dagli amministratori di sostegno e dalle organizzazioni coinvolte. Si tratta di un vero e proprio centro di ascolto territoriale decentralizzato che tramite incontri bimestrali del Gruppo Operati-

vo riesce a perfezionare le modalità di relazione tra il Territorio e l'Ufficio Giudiziario, recepire esigenze formative e di specificazione procedurale che possano emergere negli operatori degli Sportelli e confrontarsi sugli istituti oggetto del lavoro congiunto.

I professionisti nella rete: l'accordo con l'Ordine degli Avvocati

Mentre la gestione ordinaria degli sportelli è garantita dalle risorse afferenti i Comuni e le Associazioni di Volontariato, l'Ordine degli Avvocati di Monza garantisce la gestione delle attività di consulenza esperta avendo istituito un elenco di professionisti selezionati sotto il profilo tecnico e deontologico nell'ambito delle materie attinenti la Volontaria Giurisdizione.

In particolare l'iscrizione all'elenco è subordinata all'accertamento di comprovata esperienza professionale specifica nel settore di riferimento desumibile dal numero di processi trattati annualmente in materia e dal numero dei relativi crediti maturati nell'ambito della formazione permanente, ovvero dalla partecipazione a masters o seminari universitari; ed è altresì subordinata all'assenza di precedenti disciplinari.

Detto elenco è aggiornato con cadenza semestrale e fornisce le risorse professionali per il servizio di consulenza esperta gratuita per gli sportelli territoriali, nonché, a titolo preferenziale, per l'assegnazione di incarichi giudiziari, anche a titolo oneroso, nelle materie di riferimento.

Grazie a questo accordo ed all'istituzione dell'elenco per i professionisti accreditati il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati è in condizione di effettuare ogni più opportuna verifica per garantire il rispetto del Codice Deontologico e degli impegni assunti dai professionisti preposti ai servizi, anche prevedendo eventuali sanzioni disciplinari

Il ruolo dell'Asl di Monza Brianza: l'Ufficio di Protezione Giuridica

La legge regionale n. 3/2008 ha implementato gli strumenti a tutela dei diritti dei cittadini prevedendo l'istituzione all'interno delle Asl Lombarde dell'Ufficio di Protezione Giuridica (U.P.G.), quale snodo organizzativo per promuovere sul proprio territorio il riconoscimento degli strumenti di tutela delle persone incapaci. Il compito prevalente dell'ASL sarà quello di promuovere un corretto utilizzo dell'istituto dell'amministrazione di sostegno, introdotto con legge n. 6/2004.

L'Asl di Monza ha provveduto all'istituzione dell'Ufficio con proprio atto di deliberazione nel luglio del 2008. Da allora diverse sono state le attività assicurate dall'Ufficio in attuazione della Legge e delle successive circolari attuative, ovvero:

- ricognizione della situazione degli assistiti
- informazione consulenza e sostegno alla persona e alla famiglia nella fase di presentazione del ricorso
- assistenza ai servizi sanitari e sociali competenti nella fase di presentazione del ricorso
- gestione dei rapporti in questa materia con i difensori civici, gli uffici di pubblica tutela e gli uffici relazioni con il pubblico

- gestione dei rapporti con le Associazioni di volontariato e con gli altri soggetti del terzo settore, prevedendo l'instaurazione con questi anche di forme di collaborazione, al fine di sviluppare conoscenze, competenze, azioni di supporto, che consentano di coinvolgere i volontari adeguatamente preparati e gli enti operanti in questo settore nella gestione delle amministrazioni di sostegno, delle tutele e delle curatele.

L'attivazione degli Sportelli Territoriali consente all'ASL di ridefinire il proprio ruolo quale interfaccia istituzionale tra i Tribunale e i servizi socio sanitari. Nello specifico la ASL si è infatti impegnata a prestare una consulenza di secondo livello e garantire soprattutto il rapporto diretto con i servizi socio sanitari in relazione alle richieste riferite all'attivazioni di AdS per casi di particolare complessità. L'Ufficio di Protezione Giuridica (U.P.G.) garantisce inoltre la continuità della rete avviata fra Associazioni e Istituzioni anche dopo la eventuale conclusione di progetti specifici.

Oltre a questo ha istituito, in via sperimentale, un Elenco di persone in possesso delle necessarie competenze tecniche che sono state nominate Amministratori di Sostegno e che siano disponibili a svolgere la funzione di Amministratore di Sostegno ai sensi della legge n. 6 del 9 gennaio 2004⁵³ allo scopo di:

- favorire il lavoro dei Giudici Tutelari nella scelta degli Amministratori di Sostegno
- garantire un migliore servizio alle persone prive in tutto o in parte di autonomia
- abbreviare i tempi di individuazione e nomina degli Amministratori di Sostegno.

L'Elenco è suddiviso in due sezioni:

- Prima sezione: Persone fisiche già nominate Amministratori di Sostegno e persone fisiche, volontarie e preparate, non ancora nominate, disponibili a ricoprire l'incarico di Amministratore di Sostegno. La domanda di iscrizione a tale sezione viene proposta in Tribunale all'atto del provvedimento di nomina attraverso la consegna di un modulo specifico. Il Tribunale provvede periodicamente ad inoltrare i moduli compilati all'Ufficio di Protezione Giuridica dell'Asl. La domanda di iscrizione a tale sezione viene proposta anche - ma non solo - alla conclusione di corsi di formazione da parte delle Associazioni di Volontariato, CSV M&B, Asl, Provincia, ecc.
- Seconda Sezione: Enti, fondazioni e associazioni, regolarmente costituiti, disponibili a svolgere il ruolo di Amministratori di Sostegno (si può nominare il suo Legale Rappresentante od anche direttamente l'Ente).

⁵³ La Legge n° 6/2004 prevede infatti che il Giudice Tutelare possa chiamare all'incarico "anche altra persona idonea" ove non sia possibile individuare un amministratore di sostegno tra i familiari (art. 408 c.c.). Il terzo comma dell'art. 408 afferma che "non possono ricoprire le funzioni di Amministratore di Sostegno gli operatori dei servizi pubblici o privati che hanno in cura o in carico il beneficiario". Il quarto comma dell'art. 408 dà facoltà al giudice tutelare di "nominare uno dei soggetti di cui al titolo II° del codice civile al cui legale rappresentante, ovvero alla persona che questi ha facoltà di delegare con atto depositato presso l'ufficio del giudice tutelare, competono tutti i diritti e i doveri previsti" per l'amministratore di sostegno.

7.3 Ambito Interno

L'approccio per la riprogettazione del lavoro interno segue l'approccio di servizio che caratterizza l'ambito esterno e sta, infatti, seguendo il seguente principio: costruire un team coeso e coordinato che supporti il Cittadino nella sua interazione con l'Ufficio Giudiziario.

C'è in questo un importante punto di novità: Giudici e Cancellieri insieme stanno riprogettando le rispettive attività non con l'idea che ogni cittadino venga preso in carico ora da un cancelliere ora da un giudice che fa pezzi separati di avanzamento, ma con l'idea di costruire una squadra che lo accompagni nella soluzione dei suoi problemi attuali e che si potranno presentare in futuro.

Gli interventi e l'approccio progettuale sono sostanzialmente andati nella direzione di⁵⁴:

- Comprendere le vere necessità dei Cittadini
 - segmentando i bisogni e le funzioni d'uso per fasce di utenti, comprendendo il 'valore' che gli utenti uniscono alla soddisfazione del loro bisogno
 - uscendo dalla logica dell'adempimento ed andando verso l'orientamento della Giustizia come Servizio
- Sviluppare soluzioni tecnologiche ergonomiche e centrate sugli utilizzatori del servizio
 - prefigurando scenari e situazioni d'uso e di fruizione del servizio tali da soddisfare pienamente i bisogni dell'utente (envisioning)
 - ottimizzando i fattori che intervengono nella fruizione del servizio tramite la tecnologia: logiche di ricerca, architettura delle informazioni, criteri di navigazione, interfacce (usability)
 - coinvolgendo l'utente nella progettazione del servizio (co-design)
- Ridefinire il processo organizzativo di erogazione del servizio
 - razionalizzando le attività connesse alla gestione del ciclo di servizio, integrando i diversi canali di accesso
 - ricomponendo l'intero ciclo di servizio: supporto per l'accesso, presa in carico, gestione del procedimento, erogazione del servizio, soddisfazione del bisogno, e riallineandole con le connesse attività di back office
 - ridefinendo le competenze tra front office e back office ed i connessi flussi procedurali
- Porre le basi per una gestione evoluta della relazione con l'utenza

⁵⁴ Nell'orientamento di questo intervento non si è partiti dal nulla. È stato possibile attingere al patrimonio di metodologie e risultati empirici della Fondazione Irso, elaborati da Federico Butera ed il suo gruppo professionale, e anche ad alcune esperienze personali di intervento dell'autore di questo paragrafo su gruppi di lavoro simili. In particolare, parte del processo di progettazione di questo concept è stato svolto - oltre che con i professionisti del Tribunale stesso - con Maurizio Carbognin, Corrado Squarzon, Laura Lucia Parolin ed Elisa Barbagiovanni.

- superando la scarsa integrazione tra i diversi punti di contatto con il cittadino anche fuori il perimetro del Tribunale
- costruendo o, in alcuni casi, rafforzando un'immagine di Ufficio Giudiziario per il Territorio e non esclusivamente nel territorio
- valorizzando la relazione con l'utenza come momento d'ascolto sulle necessità generali
- monitorando la valutazione sui servizi
- costruendo l'autonomia dell'Ufficio sul miglioramento e la riprogettazione del servizio.

Progettare un servizio *citizen centered* secondo questi principi implica (ri)disegnare e (ri)organizzare strutture e processi secondo una logica per la quale il cittadino riveste una duplice funzione: va ascoltato per soddisfare il bisogno contingente ma anche per raccogliere informazioni per personalizzare i servizi e renderli sempre più aderenti alle esigenze espresse o implicite, aumentando di conseguenza il valore della relazione.

In questo modo il contatto assume un valore attuale e contemporaneamente potenziale che si regge sull'ascolto, la centralità e l'orientamento che diventa sia punto di partenza sia punto di arrivo della progettazione e della gestione del servizio. Seguendo l'approccio del workflow, approfondito nelle parti precedenti, che considera i processi di servizio come cicli di interazione tra cliente e fornitore, è possibile scomporre e rappresentare il ciclo del servizio tipico nelle seguenti fasi:

1. il Cittadino, per mezzo del canale prescelto, entra in contatto per soddisfare un bisogno
2. il personale di front line analizza e comprende il problema
3. il servizio è predisposto ed erogato
4. la persona che ha preso in carico il caso ne verifica la chiusura e rileva la soddisfazione del cittadino.

Organizzazione del lavoro e gestione dell'utenza

L'analisi delle attività svolta durante la ricostruzione del flusso di processo ha permesso di verificare come non esista una piena equivalenza, in termini di attività da svolgere e carico di lavoro, tra le diverse fattispecie della Volontaria Giurisdizione. Molti procedimenti, ad esempio, non si concludono con il provvedimento del Giudice ma rimangono 'in vita' richiedendo una gestione periodica degli adempimenti nel tempo. Questa caratteristica, peculiare dei procedimenti non contenziosi, rende critica la fase di dimensionamento degli uffici e divisione dei carichi di lavoro tra risorse che non può quindi basarsi sull'analisi dei flussi classici (sopravvenuti e pendenti) ma deve invece basarsi su l'impiego di tempo che ogni macro tipologia ha richiesto nell'ultimo anno.

È stata quindi introdotta una verifica sui carichi di lavoro che proviene direttamente dall'analisi dei microprocessi di lavoro allo scopo di comprendere quanto effettivamente ogni tipologia di materie e

- in maniera ancora più approfondita – quanto ogni tipologia di procedimenti andasse a pesare in termini di impiego delle risorse umane presenti in Cancelleria⁵⁵. Su questi valori di Impiego equivalente sono poi state svolte le attività di allocazione di cui alle seguenti scelte operative.

Per quanto riguarda invece la gestione dell'utenza in ingresso l'accesso del pubblico era tradizionalmente gestito prioritariamente da 2/3 risorse dedicate esclusivamente al front-office. In genere il primo contatto con il pubblico non è gestito dal personale maggiormente professionalizzato (Cancellieri C1) tuttavia visti i volumi di accesso è frequente che anche questo tipo di risorse risponda in prima battuta al Cittadino.

La nuova organizzazione prevede di gestire il flusso in ingresso su tre livelli di filtro successivi:

1. Il primo a cura di una nuova figura - il consulente di orientamento - che il Cittadino si troverà come prima interfaccia al suo arrivo in Tribunale e che sarà in grado di governare l'ansia che caratterizza le richieste che arrivano negli uffici. La similitudine è con l'operatore di triage che nel Pronto Soccorso analizza tutti i casi in ingresso con grande professionalità ma velocità per indirizzare e gestire al meglio le esigenze più disparate. Il Consulente di orientamento della Cancelleria svolge una mini analisi dei bisogni dell'utente, gli consegna la modulistica necessaria e lo instrada verso la postazione di front-office adatta alla lavorazione della sua richiesta.
2. Il secondo a cura del frontoffice di ogni ufficio
3. Il terzo, per i casi altamente complessi, a cura del personale maggiormente professionalizzato (Cancellieri C1)

Un'organizzazione interna così costituita permette di:

- rigettare – prima ancora del deposito – le istanze palesemente incomplete e/o inadatte
- dividere ordinatamente il flusso e conseguentemente la specializzazione degli operatori di front-office
- far arrivare al front-office l'utente con già la corretta modulistica consegnata (e magari compilata)
- alleggerire il carico del personale maggiormente professionalizzato dalla gestione del pubblico e spostarlo verso la gestione dei casi complessi e ingestibili dai precedenti due livelli
- dare all'utente la percezione di essere preso 'in carico' dall'ufficio il prima possibile e di riempire la sua attesa con attività a valore aggiunto (compilazione della modulistica).

Oltre a questo è oramai entrato a regime un applicativo interamente sviluppato dal Presidente di Sezione che permette di gestire centralmente le disponibilità dei vari Giudici e, quindi, di generare il Decreto di fissazione udienza al momento stesso del deposito dell'istanza riducendo così note-

⁵⁵ È importante inoltre rilevare come questo tipo di analisi sia stata svolta interamente dai soggetti interni al Tribunale a conferma della convergenza di tutti i membri dell'ufficio sulla necessità di dotarsi di un sistema più accurato di analisi dei carichi di lavoro.

volmente i tempi di almeno 30 giorni (il tempo che appunto intercorreva in media tra la prima istanza e la fissazione dell'udienza). Inoltre sono state modificate le regole per la consegna della documentazione che non viene allegata all'istanza ma viene presentata all'udienza unitamente ad una scheda riassuntiva con tutte le informazioni utili per l'udienza.

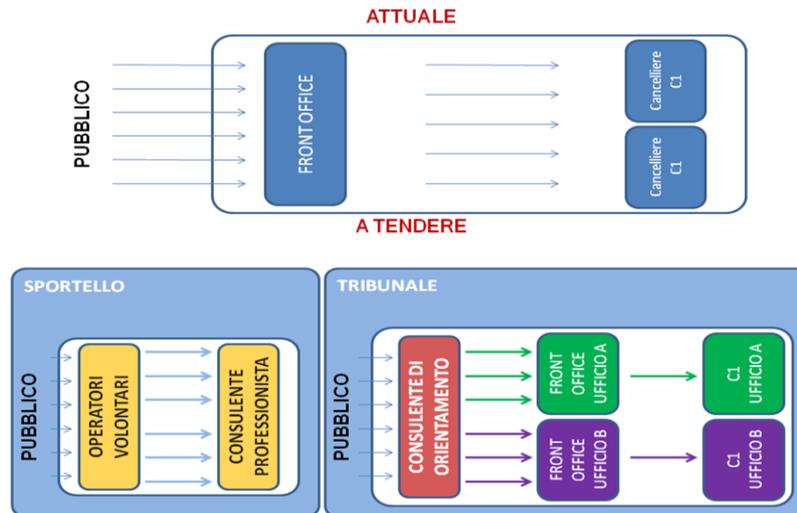


Figura 5 Asls e ToBe nella gestione dell'utenza in ingresso

Nella Cancelleria di Volontaria Giurisdizione di Monza si sta cercando quindi di andare nella direzione per la quale la predisposizione del servizio può essere effettuata direttamente da chi ha preso in carico il caso (per procedure non complesse) oppure avviata in escalation interna e in back office per i casi più complessi.

Si è inoltre deciso di istituire un Servizio Copie che serva l'intero ufficio e che accentri le attività comuni sui fascicoli di aggiornamento e scarico sui sistemi diversamente da come accade oggi (la gestione delle copie è diluita e frammentata su tutto il processo e su tutti gli operatori).

Inoltre questo disegno di organizzazione interna è supportato da una nuova progettazione del layout degli uffici che sono stati trasferiti al piano terra dell'ufficio giudiziario per venire incontro alle esigenze particolari dell'Utenza. Su questo si è proposto un nuovo assetto fisico degli spazi basato sul principio di supporto alle attività operative: sono le attività svolte che guidano la scelta degli spazi e non il contrario. Ad esempio, è in corso di istituzione una sala d'attesa con una postazione per la compilazione della modulistica consegnata dal consulente di orientamento ed un sistema di EliminaCode elettronico per la gestione ottimizzata delle file.

I canali online

Nuove tipologie di canali, supportate dagli sviluppi tecnologici, stanno affiancando il tradizionale canale fisico: sempre più si afferma il concetto di 'sportello virtuale'. I canali non si escludono: il Cittadino è invitato a chiedere allo sportello fisico dopo essersi informato on line. Per la Volontaria Giurisdizione lo sviluppo di servizi on line ha degli elementi distintivi molto precisi, può infatti:

- accogliere un bacino di utenza maggiore rispetto ad uno sportello fisico
- permettere una gestione anticipata dei fascicoli in logica di priorità, urgenza ed importanza
- ridurre i vincoli spaziali e temporali oltre che i tempi per la consulenza e l'erogazione di informazioni
- razionalizzare l'ascolto riducendo i 'rischi emotivi' dell'interazione *face to face*
- razionalizzare l'organizzazione di back-office per la gestione delle pratiche alleggerendone e in prospettiva il lavoro.

Per far questo il gruppo interno di innovazione composto da Cancellieri, Giudici e Consulenti ha progettato il nuovo sito web del Tribunale (realizzato poi da Asteimmobili.it)

- creando una sezione 'Servizi al cittadino' che utilizza un linguaggio semplice e immediato vicino alle esigenze degli Utenti più che alla citazione della normativa di riferimento. In questa sezione è possibile trovare, per ogni servizio, una scheda che contiene informazioni chiare ed esaustive su normativa, descrizione, iter standard, effetti, informazioni ulteriori, rapporti con Istituti affini, costi, tempi
- inserendo, a valle di ogni scheda, un *form* con il quale l'utente può esprimere la propria soddisfazione nei confronti della Scheda ed è anche libero di inviare un commento discorsivo con il quale proporre una miglioria o una modifica
- elaborando, per ogni servizio, modulistica ad hoc e check list per il Cittadino
- progettando una sezione 'Ho bisogno di' nella quale il Cittadino trova un'alberatura di domande 'a cascata' che lo aiutano, in linguaggio semplice ed immediato, a tradurre il proprio bisogno in un servizio specifico e, quindi, in un'istanza
- progettando un sistema di FAQ - *Frequently Asked Questions* che riunisce tutte le richieste ed i dubbi avanzati dai Cittadini e che non hanno trovato dimora nelle schede e nella modulistica
- lanciando un progetto di incident reporting interno, che consiste nella segnalazione, attraverso un'apposita scheda, di criticità e problemi relativi all'introduzione della nuova modulistica e delle relative schede informative con l'obiettivo di raccogliere suggerimenti e feedback per perfezionarne ulteriormente la funzionalità e la chiarezza.

Servizio di tracking

Dalle osservazioni in Cancelleria è emerso che i motivi più ricorrenti di accesso in Cancelleria sono:

- Richiesta di informazioni/consulenze
- Deposito delle istanze di Ricorso
- Ritiro del decreto fissazione udienza
- Udienze

- Ritiro del verbale di Giuramento
- Ritiro provvedimento
- Pagamento oneri del provvedimento
- Consegna adempimenti periodici.

Tra questi, quello particolarmente oneroso per la Cancelleria (poiché non direttamente riconducibile ad un adempimento procedurale) è certamente quello inerente la richiesta di Informazioni e Consulenze. Su questo, inoltre, è emerso che i Cittadini non hanno alcun modo di conoscere lo stato del proprio fascicolo se non quello di recarsi fisicamente negli uffici. Per risolvere questa criticità è stato sviluppato un applicativo web⁵⁶ (che non ha quindi richiesto l'installazione di applicativi sui computer locali) attraverso il quale il Tribunale eroga una sorta di 'servizio tracking' che permette al Cittadino di conoscere via web ed email, in tempo reale, se il proprio fascicolo è nello stato:

- i.* In lavorazione, il Cittadino deve aspettare
- ii.* Sospeso, il Cittadino deve recarsi al più presto in Cancelleria per adempiere a ciò che il Giudice ha richiesto (il sistema restituisce una breve descrizione della motivazione di sospensione)
- iii.* Udienda, il Cittadino deve recarsi in Cancelleria per ritirare il Decreto di fissazione udienza (il sistema restituisce data ed ora dell'udienza fissata)
- iv.* Provvedimento, il Cittadino deve recarsi in Cancelleria per ritirare una copia del provvedimento.

Inoltre il Cittadino può inserire nel sistema un proprio indirizzo e-mail attraverso il quale verrà avviato dal sistema che genererà un messaggio automatico non appena il proprio fascicolo passerà da uno stato ad un altro dei precedenti.

È questa un'innovazione importante anche per l'ambito interno per vari motivi.

Innanzitutto la gestione dei fascicoli nel sistema avviene attraverso un codice a barre che ha, di conseguenza, minimizzato al massimo l'onere aggiuntivo in termini di tempo richiesto al personale di cancelleria. Il sistema funge anche da tracking interno poiché permette di sapere, in qualsiasi momento, in quale ufficio è fisicamente il fascicolo riducendo i casi di perdita e simili. È stata inoltre implementata una funzionalità di *alert* per i fascicoli dormienti che invia una mail di allarme al cancelliere ed al giudice non appena il fascicolo rimane fermo per più di un certo tempo in uno stato intermedio di lavorazione.

⁵⁶ Lo sviluppo del sistema è frutto di un lavoro congiunto tra i Consulenti che hanno scritto le specifiche funzionali dell'applicativo, i Giudici e Cancellieri che hanno definito le funzionalità operative e gli Sviluppatori che ne hanno curato la realizzazione informatica. In particolare la scelta di utilizzare i codici a barre come strumento per la tracciatura dei fascicoli si deve alla progettazione del Dott. Claudio Miele, Presidente della IV Sezione Civile. Lo sviluppo informatico del sistema è stato assicurato - gratuitamente e senza alcun onere richiesto - da Asteimmobili.it, già partner informatico del Tribunale di Monza per la pubblicità relativa alle procedure concorsuali.

Oltre a questo l'applicativo del tracking permette anche di raccogliere dati di rilievo sulla gestione operativa del lavoro, ad esempio consentendo di monitorare quali siano i casi più frequenti per cui un fascicolo è sospeso ed utilizzare queste informazioni per migliorare ancora di più il servizio ed i processi di lavoro.

7.4 I risultati

I principali risultati raggiunti ad oggi⁵⁷ dal Cantiere della Volontaria Giurisdizione di Monza sono:

- Riduzione del 30% negli accessi di Cittadini alla Cancelleria
- Riduzione del 20% nella durata media del tempo per un primo deposito di istanza
- 100% di modulistica riprogettata con criteri di user-centered design (realizzate 15 schede procedimento e 69 moduli specifici a cura di un team misto consulenti-giudici-cancellieri)
- 70% delle istanze depositate utilizzano la nuova modulistica (ultima versione dotata di codice a barre)
- Il 50% dei Cittadini arriva in Cancelleria con la modulistica corretta (ultima versione dotata di codice a barre)
- Messa on line della parte 'Servizi al cittadino' del nuovo sito del Tribunale (230.000 visitatori totali)
- 90% dei fascicoli ricevuti da luglio 2011 gestiti tramite sistema di Tracking on line (1854 fascicoli)⁵⁸
- Implementato servizio per invio automatico di e-mail al Cittadino (in caso di fascicolo sospeso e provvedimento depositato) Il 23% dei Cittadini che hanno depositato un'istanza ha inserito il proprio indirizzo mail per ricevere avvisi sullo stato del provvedimento.
- Implementato servizio di invio tramite posta ordinaria del provvedimento (tramite busta preaffrancata ed indirizzata dal Cittadino)
- Firmati 7 protocolli tra Tribunale e Comuni capo ambito per l'istituzione di 7 'Sportelli Territoriali territoriali per la Volontaria Giurisdizione'
- Formatì 45 futuri operatori di sportello (erogate 6 ore di formazione specifica a cura di un team misto consulenti-giudici-cancellieri)
- Realizzate 15 giornate di affiancamento (i futuri operatori di sportello hanno passato ciascuno in media 1 giornata presso la Cancelleria del Tribunale)
- Definito protocollo con l'Ordine degli Avvocati (istituzione di un elenco di professionisti accreditati sulle materie di Volontaria Giurisdizione e fornitura gratuita del servizio di consulenza esperta da erogare presso gli Sportelli Territoriali)

⁵⁷ Dati aggiornati a Dicembre 2011

⁵⁸ Non vengono gestiti tramite il sistema i fascicoli che non necessitano di una comunicazione successiva alle parti come, ad esempio, i Trattamenti Sanitari Obbligatorì (TSO)

- Supportata la formazione presso il corso Ads della Provincia di Monza e Brianza (garantiti tre incontri di formazione specifica nei percorsi di formazione sull'AdS indetti dalla Provincia)
- 146 suggerimenti inviati per dei miglioramenti alle 'Schede procedimento'.

8. Considerazioni finali

Gli Uffici Giudiziari versano in una situazione strutturale che, nella maggior parte dei casi, rende difficoltose anche le semplici attività di routine operativa legata all'avanzamento dei procedimenti. È questa una valutazione oggettiva che trova nelle cronache quotidiane continue conferme, forse più di quelle che sarebbero necessarie.

Questo tuttavia non può e non deve essere un alibi rispetto alla possibilità di adottare pratiche innovative.

È stata infatti delineata una strada - quella della gestione tramite una rete allargata di enti e strutture - che permette ai Tribunali non solo di ottimizzare le *operations* ma anche di aumentare considerevolmente la qualità fornita ai Cittadini. Il problema è come gestire questo cambiamento. Come progettarlo e come realizzarlo?

In conclusione, diventa quindi importante collegare tutto quanto si è detto nella prospettiva di chi intende intraprendere un percorso di cambiamento su questo versante. È necessario rimarcare tre concetti.

Il primo.

Il caso del Tribunale di Monza rappresenta un'esperienza molto significativa, ricca di esempi e pratiche esportabili (si pensi all'applicativo di tracking on line sullo stato del fascicolo, alle formule di partenariato territoriale per gli sportelli di prossimità, al tecnicismo legato alla gestione delle agende condivise, alla struttura della nuova modulistica, all'architettura del nuovo sito, ecc).

Il giusto interesse per i *tools* e le soluzioni di natura operativa non deve però scalfire la vera innovazione che Monza testimonia: riuscire a portare avanti un processo di *change management strutturale* profondo: gli obiettivi e le prestazioni attuali e desiderate⁵⁹ vengono analizzate in confronto alle risorse disponibili⁶⁰ per progettare la nuova configurazione organizzativa.

Vuol dire cogliere la sfida di portare avanti una progettazione integrata delle dimensioni di accesso al servizio, dell'uso delle tecnologie, dell'organizzazione interna. In particolare i processi di lavoro (di servizio, di supporto, di coordinamento), i sistemi di coordinamento e controllo (programmazione, controllo gerarchico, leadership ecc), le microstrutture (eventuali gruppi di lavoro tra sostituti,

⁵⁹ Vuol dire identificare congiuntamente la visione, gli obiettivi strategici, le priorità dell'intervento e gli indicatori per definire gli obiettivi e misurare il miglioramento (Key performance indicator di servizio, di efficienza, di costo, di correttezza istituzionale, di qualità della vita di lavoro, di trasparenza ecc.).

⁶⁰ Vuol dire identificare le principali dimensioni relative alla dotazione di persone, spazi, tecnologie, identificando le principali carenze e opportunità.

uffici, cancellerie ecc), i ruoli (magistrati, cancellieri ecc.), i sistemi di gestione delle persone (retribuzione, avanzamenti, ecc.), i sistemi di regolazione (leadership, comunità professionali, culture ecc.).

È quindi necessario governare *intenzionalmente* il processo di cambiamento avendo ben chiaro, sin dalle prime battute, che ciascuno di questi aspetti da solo non basta e che investire su una sola delle leve vorrebbe dire mortificare nettamente il risultato finale.

Il secondo.

In questo contesto il cambiamento organizzativo riesce ad essere pervasivo e strutturale e quindi sostenibile - ovvero riferirsi ad un orizzonte temporale di lungo periodo - solo se riesce a combinare il *change management* con un approccio *policy oriented*.

Si tratta di trovare una risposta che è *politica* ed insieme *procedurale*, che riesce cioè a gestire i mutamenti e le esigenze attraverso percorsi di mediazione tra interessi che, nei fatti, creano azioni di *policy condivisa* articolate prevalentemente come un processo di negoziazione, *problem-solving*, ri-organizzazione, regolazione.

Una delle novità del caso monzese è di aver sperimentato un Tavolo della Giustizia capace di essere non solo uno strumento di pianificazione e progettazione della rete, ma soprattutto uno strumento di *governance dell'innovazione* che parte dalla consapevolezza di come il *cambiamento* è possibile se cambiano le *policy*, e viceversa.

Che caratteristiche ha questo strumento (Dente, 2005)?

La prima riguarda la verticalizzazione della rete. Lo si è detto: l'autosufficienza di cui potevano godere l'Ufficio Giudiziario o gli Enti territoriali è definitivamente tramontata. Quello della gestione della Volontaria Giurisdizione è un esempio di *multilevel governance*, nel quale si integrano (verticalmente e non solo orizzontalmente) attori che si trovano su diverse scale territoriali e che rinunciano ad una qualche forma di autorità gerarchica sovraordinata.

La seconda, di indubbia importanza, riguarda la pluralizzazione della rete: la rappresentazione della società e la restituzione alla rete delle esigenze dei Cittadini passa attraverso soggetti nuovi ed il coinvolgimento del terzo settore. È un'evoluzione del classico modello di concertazione che apre la rete - oltre ai tradizionali portatori di interesse (le associazioni imprenditoriali, i sindacati, gli ordini professionali, ecc.) - ad entità caratterizzate dalla presenza, nello stesso momento, di professionalità alte ed attenzione ai bisogni dei Cittadini.

In definitiva si tratta di una rete che diventa vero e proprio sistema di *governance* che, partendo dalla necessità di risolvere problemi stringenti, riconosce alcuni standard di buona pratica legittimati dall'efficacia dell'operato e si rende promotrice di una regolazione ammi-

nistrativa anche nella prospettiva di affermare un quadro normativo minimo entro il quale trovare poi procedure autoregolative e di libera negoziazione tra le varie necessità⁶¹.

Il terzo.

Il disegno della rete allargata è stato delineato con anche le specifiche istituzionali utili a gestire il sistema. Le buone pratiche e gli esempi operativi esistono, sono raccolti e formalizzati e l'emulazione è libera – oltre che auspicata.

Tuttavia basandosi solo su queste procedure ripetibili che nel tempo si sono dimostrate migliori sia per la loro efficienza (meno sforzo) sia per la loro efficacia (risultati migliori), si rischia di non garantire il raggiungimento degli obiettivi nel massimo della qualità. Sembra un paradosso, ma paradosso non è.

La differenza sta nell'apprendimento e nella crescita che - durante il percorso di progettazione e gestione del change management - si stratificano nelle persone e nei gruppi di lavoro.

La consulenza esterna, in questo, è un supporto abilitante che presidia il raggiungimento del risultato ma che, nello stesso momento, esplicita le utilità e formalizza gli apprendimenti organizzativi generali. In poche parole oltre al 'cosa facciamo' è importante comprendere il 'come lo facciamo', il 'perché lo facciamo', ed infine il 'come ci sarà utile per altro'.

Qualche mese fa c'è stato un piccolo dibattito a distanza sul libro 'Regole' di Roger Abravanel e Luca D'Agnesse (2010) nel quale Federico Butera, in un commento al libro apparso su Harvard Business Review Italia, partendo dal metodo proposto dai due autori che consisteva in una sorta di "guerra lampo"⁶², proponeva l'idea, per innovare i Tribunali, di una "guerra di popolo" che produce soluzioni, migliorando le persone.

È, in qualche modo, ciò che in questo articolo si è evocato: le soluzioni, le nuove performances, i nuovi modelli di organizzazione e di comportamento, in una parola i nuovi sistemi di 'regolazione formale e agita' sono ottenuti in tempi brevi (una serie ravvicinata di *quick win*) e sviluppati da un processo di analisi, progettazione, miglioramento continuo e partecipazione delle persone (magistrati, cancellieri, personale amministrativo), guidate da leader e aiutate da consulenti.

Le soluzioni esistono e spesso sono state già sperimentate da altri. Ma da sole non bastano. Cambiare l'organizzazione vuol dire mettersi in gioco per crescere, consolidando giorno dopo giorno i risultati ottenuti.

È più difficile e può far paura. In alcuni momenti può sembrare anche più noioso.

Come quando si legge Anna Karenina e si incontrano le pagine sulla riforma agraria. Finché all'improvviso inizia un brano avvincente e il libro diventa sempre più bello.

Per molti, forse, uno dei più belli che si è letti nella vita.

⁶¹ È, ad esempio, avvenuto in Friuli Venezia Giulia dove la legge regionale del 16 novembre 2010, n. 19 "Interventi per la promozione e la diffusione dell'amministratore di sostegno a tutela dei soggetti deboli" detta le norme per la promozione, la valorizzazione e l'organizzazione dell'amministratore di sostegno. Con D.P.Reg. n.190 del 2 agosto 2011 è stato approvato il Regolamento di attuazione.

⁶² Ossia un caso che in breve tempo riesce ad attivare un *tipping point*, un punto di svolta capace di innescare il "circolo virtuoso delle regole".

Bibliografia

- Abravanel R., D'Agnese L. (2010) *Regole. Perché tutti gli Italiani devono sviluppare quelle giuste e rispettarle per rilanciare il paese*, Garzanti
- Airò G. (2010) *L'innovazione può cambiare il volto della giustizia italiana*, «Europa Lavoro Economia. Supplemento mensile di AREL Attività Parlamentare e Legislativa», no. 2. Febbraio
- Barbuto, M. (2011) *Legge & management. L'organizzazione della Giustizia in Italia In una nuova prospettiva*, Relazione al Convegno 'L'organizzazione della Giustizia in Italia', Università di Bologna, Sede di Forlì (reperibile all'indirizzo web www.ecofo.unibo.it)
- Bartezzaghi E. (2011), *Aspetti organizzativi e di gestione del cambiamento connessi alle iniziative di digitalizzazione*, Innovazione per la Giustizia: Stati generali dei protagonisti per progettare nuovi uffici giudiziari, Sorrento, 21 Maggio
- Bernardi N. (1999) *Volontaria giurisdizione: profili processuali*, Torino, Utet.
- Brama R. (2000) *Dizionario della Volontaria Giurisdizione*, Milano, Giuffrè.
- Butera, F. (2009) *Il cambiamento organizzativo. Analisi e progettazione*, Bari, Laterza
- Butera, F., Dente, B. (2010) *Change management nelle Pubbliche amministrazioni: una proposta*, Milano, Franco Angeli
- Calamandrei P. (1941) *Istituzioni di diritto processuale civile*, Padova, Cedam.
- Caluori C. (1966) *La giurisdizione volontaria: manuale teorico-pratico con formulario*, Campobasso, Casa molisana del libro.
- Cinti P. (a cura di), (2011) *Prendersi cura, indagine sulle professioni sociali*, Milano, Franco Angeli
- COMIUG (2007) *Il sistema Tribunale nella sua dimensione economica. Il caso di Bologna: il Tribunale e le sedi distaccate, la procura e l'UNEP*, rapporto di ricerca a cura di Iacobelli P. e Lombardo L., ottobre 2007, Bologna.
- COMIUG (2010) *Giustizia amica. La Volontaria Giurisdizione*, rapporto di ricerca a cura di Lombardo L. e Verzelloni L., aprile 2010, Bologna.
- Dente B. (2005), *Governare l'innovazione*, in AA.VV., Milano, nodo della rete globale. Un itinerario di analisi e proposte, Bruno Mondadori editore, pp. 313-335.
- Dente B., Bobbio L., Spada A. (2005). 'Government or Governance of Urban Innovation?: A Tale of Two Cities.' *disP* 162 N.3, p41-52.
- Fazzalari E. (1953) *La giurisdizione volontaria*, Padova, Cedam.
- Fazzalari E. (1970) *Voce «Giurisdizione volontaria (diritto processuale civile)»*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, Giuffrè.
- Genghini L. (2006) *La Volontaria Giurisdizione*, Padova, Cedam.
- Grignani G., Benetti G. (1999) *Volontaria giurisdizione. Schemi di diritto processuale civile*, Padova, Cedam.

- Jannuzzi A., Lorefice P. (2002) *Manuale della Volontaria Giurisdizione*, Milano, Giuffrè.
- Mandrioli C. (2004) *Diritto processuale civile*, Torino, Giappichelli.
- Masiello A., Brama R. (1992) *La Volontaria Giurisdizione presso la Pretura: manuale, testi legislativi e repertorio di giurisprudenza*, Milano, Giuffrè.
- Melloni E. (2007), Le condizioni della governance. Quando il policy making plurale può favorire le politiche di sviluppo, in *Territorio*, n. 43
- Montesano L. (1994) *La tutela giurisdizionale dei diritti*, Torino, Utet.
- Nigra M. (2009) *La Volontaria Giurisdizione. Le competenze delle sezioni del Tribunale di Torino*, relazione al convegno 'La Volontaria Giurisdizione. Le competenze in materia successoria', Torino, 7 ottobre 2009. Testo reperibile all'indirizzo web: www.ordineavvocatorino.it.
- *Ponsonby-McCabe, S., Boyle, E. (2006) Understanding brands as experiential spaces: axiological implications for marketing strategists*, *Journal of Strategic Marketing*, Volume 14, Issue 2
- Porter M, Kramer M. (2011) *Creating Shared Value*, *Harvard Business Review* January–February 2011
- Prahalad, C. K. e Ramaswamy, V. (2004) *Co-Creation Experiences: The Next Practice in Value Creation*. *Journal of Interactive Marketing*, 18, 3, 5-14.
- Scalese V. (2005) *Codice della Volontaria Giurisdizione e dei procedimenti camerati*, Milano, Giuffrè.
- Winograd T., Flores F. (1987) *Calcolatori e conoscenza*, Milano, Mondadori
- Zan S. (2003) *Fascicoli e tribunali. Il processo civile in una prospettiva organizzativa*, Bologna, Il Mulino
- Zan S. (2011) *Le organizzazioni complesse. Logiche d'azione dei sistemi a legame debole*, Roma, Carocci
- Zanobini G. (1918) *Sull'amministrazione pubblica del diritto privato*, «Rivista di diritto pubblico», no. 3.

Appendice

Una *overview* sulle metodologie di analisi per la riprogettazione dei processi di lavoro della Volontaria Giurisdizione

di Sebastiano Di Guardo⁶³

Riuscire a riprogettare i processi di lavoro della Volontaria Giurisdizione nei termini presentati nel contributo “La Volontaria Giurisdizione: un’occasione di innovazione sistemica nei servizi di Giustizia per il Cittadino” è una sfida che - anche dal punto di vista organizzativo - può non essere banale.

In particolare, la fase di studio ed analisi della situazione iniziale (*As/Is*), come anche la fase di definizione e progettazione della situazione a tendere (*ToBe*), possono essere supportate da metodologie di analisi e rappresentazione dei processi in linea con le caratteristiche peculiari dell’ambito di cui si sta parlando.

A. Mappare il lavoro di relazione e non solo il processo di lavoro: *l’Action Workflow Analysis*

Le attività di lavoro e le azioni organizzative poste in essere per raggiungere un risultato possono essere rappresentate in tanti modi. Uno dei più conosciuti ed utilizzati è certamente quello che fa riferimento al diagramma di flusso, rappresentazione principe dell’approccio per processi, che ha raggiunto oramai un forte grado di definizione scientifica nelle scienze organizzative.

Anche per la Volontaria Giurisdizione è possibile, ad esempio, mappare il processo di lavoro costruendo un *Flowchart* su *swimlane* rispetto alle seguenti fasi:

- Vg.1 informazioni
- Vg.2 incardinamento
- Vg.3 trasmissione al pm o al giudice
- Vg.4 udienza e valutazione
- Vg.5 provvedimento o visto
- Vg.6 scarico e consegna provvedimento
- Vg.7 visto procuratore
- Vg.8 adempimenti di cancelleria e archiviazione
- Vg.9 gestione adempimenti periodici del provvedimento.

⁶³ Fondazione Irso e Università di Milano Bicocca. sebastiano.diguardo@irso.it

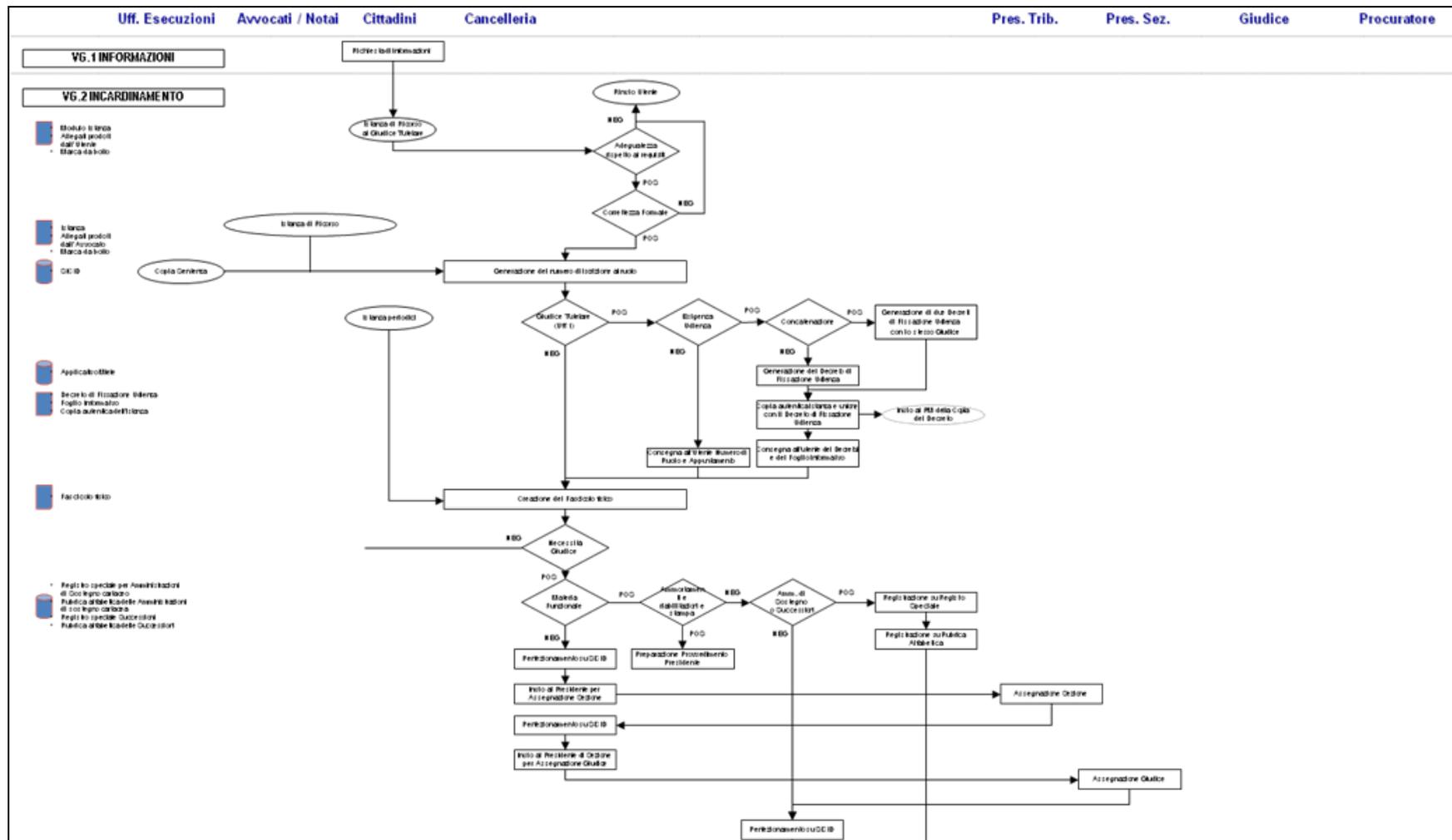


Figura A1 Flowchart su swimlane delle fasi Vg. 1 e Vg2 presso il Tribunale di Monza
Fonte: Progetto InnoVaGiustizia

È questa una rappresentazione utilissima del processo di lavoro che permette di mettere in luce tutti gli attori che intervengono nel processo, le singole operazioni, gli snodi decisionali, gli applicativi utilizzati ed i documenti generati ed eventualmente identificare ricicli di processo, sovrapposizioni, attività duplicate, ecc.

Se tuttavia si guarda alla peculiarità del processo di Volontaria Giurisdizione nei termini di cui si è detto, tale rappresentazione diventa considerevolmente limitata nella sua possibilità di dare merito del lato 'relazionale' che caratterizza l'interazione tra l'Ufficio Giudiziario ed il Cittadino. È necessario, quindi, spostarsi ad una considerazione (teorica e metodologica) del *processo come attività di comunicazione, di intesa, di impegno reciproco, di negoziazione, di costruzione di significati e di fiducia che coinvolge allo stesso tempo l'utente del servizio e l'erogatore*. Questa è l'interpretazione del processo come *Action Workflow Analysis (AWA)*, proposta da Winograd e Flores (1987).

Attraverso l'adozione di questa metodologia di analisi è possibile rappresentare i processi di lavoro che caratterizzano la Volontaria Giurisdizione come (tra gli altri, Cinti, 2011):

- un flusso circolare e ricorsivo di comunicazioni, informazioni e decisioni
- un sistema di assunzione di impegni reciproci, che presuppongono una attività tra soggetti utenti ed erogatori per il raggiungimento di un risultato atteso
- un percorso realizzato attraverso attività caratterizzate da un elevato grado di incertezza e indeterminatezza legato alla peculiarità delle esigenze espresse dai Cittadini
- un sistema di attività differenziate che, per essere efficaci, richiedono la progettazione di meccanismi di integrazione flessibili, non esclusivamente riconducibili ad una procedura
- una fitta rete di relazioni con un sistema allargato che coinvolge in modo formale o informale soggetti individuali e collettivi differenti.

Diventa chiaro come in questa logica il processo di interazione tra Cittadino ed Ufficio Giudiziario supera la visione linear-burocratica dell'adempimento per diventare un modello dinamico composto dalle seguenti fasi⁶⁴:

- la *richiesta*, nella quale il Cittadino chiede la realizzazione di un'attività che gli permetta di raggiungere la soddisfazione di un bisogno
- l'*orientamento*, nella quale vengono chiariti obiettivi, tempi e modalità di erogazione
- la *prestazione*, quindi l'erogazione del servizio ad opera del fornitore
- la *valutazione*, nella quale il Cittadino, ricevuto il servizio, riscontra un effetto positivo, o al contrario esplicita la sua insoddisfazione.

⁶⁴ Il *naming* delle fasi non rispecchia quello originale dell'Action Workflow Analysis (AWA) proposta da Winograd e Flores poiché si è ritenuto utile modificarle per renderle maggiormente aderenti alla realtà di un Ufficio Giudiziario ed, in particolare, dei processi di Volontaria Giurisdizione.



Figura A2 L'Action Workflow Analysis

Rispetto a queste quattro fasi, per quanto riguarda la Volontaria Giurisdizione, si nota che:

- nella fase di *richiesta*
 - in alcuni casi il Cittadino esprime il proprio bisogno all'Ufficio Giudiziario senza il supporto di un professionista e quindi spesso non ha ben chiaro quale procedimento specifico lo interessa
 - nei casi in cui il Cittadino si avvale della consulenza di un professionista spesso non è a conoscenza che alcune procedure di Volontaria Giurisdizione potrebbero essere svolte autonomamente
 - si registra un numero di accessi in cancelleria che riguardano perlopiù una necessità di consulenza e non un vero e proprio deposito di un atto di istanza
 - il Cittadino si esprime con termini lontani dal lessico amministrativo e/o giudiziario spesso ripetendo ciò che a sua volta si è sentito dire o chiedere da altri⁶⁵
 - per casi di 'supporto alle fragilità' può accadere che non ci sia nell'istante una reale volontà di intraprendere un percorso di protezione giuridica ma se ne sia presentata la necessità per motivi medico-assistenziali
- la fase di *orientamento* praticamente non avviene, è molto raro infatti che si definiscano tempi e prestazioni del processo anche perché l'accesso e la prima richiesta avvengono in cancelleria mentre poi la parte di erogazione stringente (ovvero la decisione alla quale si lega poi il provvedimento) avviene nell'interazione con il Giudice.

⁶⁵ Per quanto riguarda la prima istanza inerente un'amministrazione di sostegno, ad esempio, spesso in Cancelleria ci si sente chiedere "mi hanno detto che c'è la necessità di avere l'autorizzazione del giudice per..." o "voglio chiedere di poter utilizzare dei fondi e degli averi di mio padre, anziano e malato, per provvedere al suo sostentamento" oppure per quanto riguarda un'eredità "ho intenzione di accettarla solo se non rischio di dover intaccare il mio patrimonio", ecc

Inoltre alla Cancelleria è strutturalmente difficile trovare tempo e possibilità di svolgere azioni di orientamento

- la fase di *prestazione*
 - nella sua accezione normale coincide con la scelta del Giudice mentre il Cittadino percepisce come prestazione non solo l'atto deliberativo ma anche tutte le condizioni al contorno che hanno portato a quell'atto (ad esempio la possibilità di esprimere la propria richiesta in termini più strutturati rispetto a quanto si può fare nella sola modulistica, di fugare dubbi o perplessità, discutere con il Giudice scenari futuri, ecc)
 - spesso è difficilmente controllabile in termini di tempo e durata
 - riguarda direttamente la decisione su un provvedimento e non risolve l'esigenza del Cittadino nella sua interezza
- non volendo chiaramente riferirsi alla possibilità di valutare la decisione di un Giudice, la fase di *valutazione* si riferisce alla possibilità di un Cittadino di esprimere la propria personale soddisfazione o insoddisfazione sul processo di erogazione del servizio stesso (chiaramente a prescindere dal contenuto del provvedimento). In questi termini la fase di *valutazione* è pressoché sconosciuta nelle interazioni Cittadini-Tribunale.

B. Mappare il percorso del Cittadino dentro e fuori il Tribunale: la *Journey Map*

Per rispondere all'obiettivo di comprendere cosa voglia dire Volontaria Giurisdizione per il Cittadino è necessario dotarsi di uno strumento operativo per mappare tutte le interazioni strutturate che il Cittadino ha con i vari enti, strutture, uffici, ecc. È necessario, in poche parole, disegnare una sorta di mappa delle varie interazioni al fine di ri-costruire il *viaggio* che un Cittadino compie all'emergere di un dato bisogno.

Uno strumento di mappatura utile a questo proposito è la *Journey Map*, una rappresentazione che permette di semplificare l'intero processo di erogazione del servizio guardando ai propri processi di lavoro pensando al *cliente* dei processi stessi riuscendo a mappare il processo, la soddisfazione del Cittadino, i touchpoint coinvolti e gli eventuali miglioramenti implementabili. Un valore aggiunto notevole di questa vista sinottica è il fatto di poter monitorare i cambi di esigenze che possono intervenire nell'utente nelle varie fasi del ciclo di vita della relazione.

I benefici della *Journey Map* sono (Ponsonby-McCabee Boyle, 2006, Prahalad e Ramaswamy, 2004):

- vedere ed approcciare le cose dal punto di vista del Cittadino riconoscendone e incontrandone le aspettative

- identificare i momenti di maggiore difficoltà dell'utente nel compiere le sue scelte (momenti della verità)
- capire quanto ci si può aspettare dall'utente e riconoscere dove è possibile imporre delle scelte
- ridurre duplicazioni e lunghezza dei processi in modo che il Cittadino possa fare la miglior esperienza possibile
- anticipare le richieste e realizzare una pianificazione che permetta di soddisfarle
- identificare le aree in cui è possibile ridurre i costi e/o quelle in cui è necessario investire in termini di risorse e tempi
- identificare i momenti problematici di interazione con il Cittadino, quelli cioè in cui si crea o si distrugge la soddisfazione dell'utente
- individuare indicatori e standard che permettano di misurare i progressi raggiunti
- osservare la situazione reale e quella ideale ipotizzata dall'utente per migliorare i propri processi operativi.

Il primo passo per la realizzazione della *Journey Map* è rappresentato dalla costruzione dell'*Experience Cycle*, uno strumento che permette di rappresentare tutti i momenti di interazione tra *touchpoint* e utenti ovvero tutte le fasi del servizio. Nella figura seguente è presentato l'*Experience Cycle* della Volontaria Giurisdizione che può essere diviso nelle seguenti fasi: il Cittadino si informa, si orienta, interagisce, viene preso in carico, ne parla con altri.

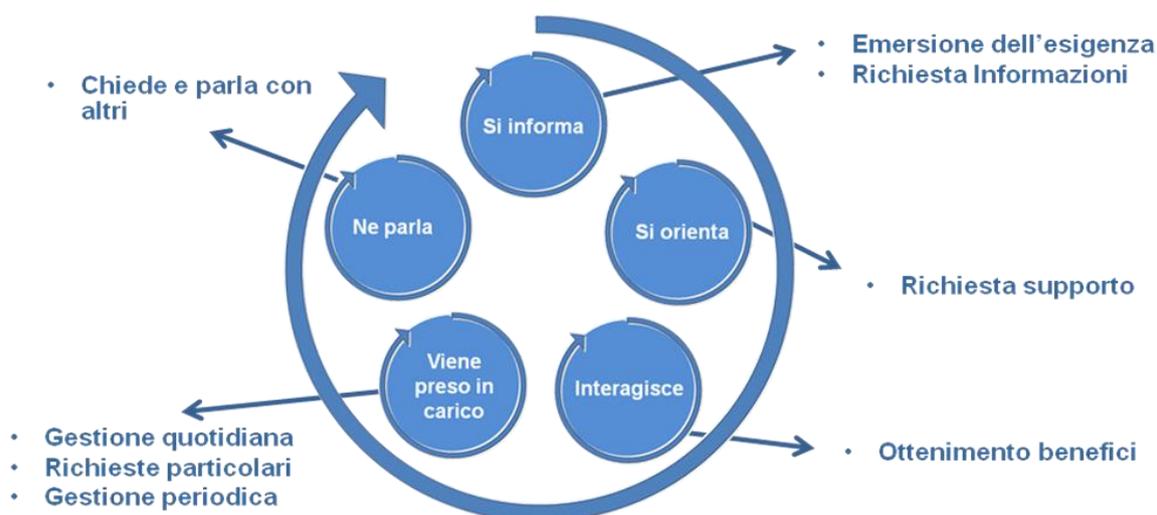


Figura A3 L'Experience Cycle della Volontaria Giurisdizione: le fasi del servizio

Il secondo passo per la realizzazione della *Journey Map* prevede l'incrocio delle fasi del servizio (così come si sono analizzate in precedenza) con i punti di contatto della rete allargata

in modo che ogni incrocio (valutabile in termini di punti di forza e di debolezza) rappresenti 'chi fa che cosa' o meglio 'con chi il Cittadino fa cosa'.

La figura seguente mostra la *Journey Map* generalmente valida per i bisogni legati alle istanze di Volontaria Giurisdizione⁶⁶.



Figura A4 Un esempio di *Journey Map* per la Volontaria Giurisdizione

Rispetto al percorso che il Cittadino svolge tra i vari Enti per risolvere il proprio bisogno, si nota che (soprattutto per quanto riguarda il tema della protezione giuridica, ma non solo):

- è difficile cogliere economie di scopo e di esperienza tra i vari enti⁶⁷ quindi, stante così le cose, oggi è il Cittadino che gestisce le sovrapposizioni e le ridondanze burocratiche trovando la strada per risolvere al meglio le sue esigenze: in poche parole è solo di fronte alla sfida di superare una necessità che percepisce come unica ma che deve risolvere in una pluralità di rapporti scoordinati con diversi enti
- esiste un problema di emersione dell'esigenza che non si riesce ad anticipare: le strutture socio-assistenziali ed i servizi sociali degli enti locali sono infatti spesso il fulcro recettore delle esigenze, dei bisogni e delle necessità espresse dal Cittadino che arriva in Tribunale quando è stato indirizzato e soprattutto dopo che le esigenze sono state, in qualche modo, abbozzate rispetto ad una particolare procedura

⁶⁶ È importante chiarire che il risultato di un'analisi svolta tramite lo strumento della Journey Map può mutare considerevolmente al cambiare del contesto di riferimento: essendo infatti una mappa, essa muterà al mutare della situazione specifica che è chiamata a rappresentare. Quella che si presenta è quindi una generalizzazione che presenta tutte le limitazioni del caso utile a comprendere il funzionamento ed i principi dell'analisi.

⁶⁷ Che di solito si palesano tramite una lettura per righe e per colonne della mappa.

- per quanto riguarda la ricerca di informazioni il canale web è sempre più utilizzato e fioriscono numerosi siti specifici e forum su internet⁶⁸. Inoltre, oltre a questo, moltissimi Uffici Giudiziari hanno rivisto o stanno rivedendo la loro presenza sul web. Grazie a questo, se da una parte stanno aumentando le informazioni a disposizione del Cittadino, dall'altra sta emergendo il problema di chiarire con precisione l'organizzazione *site specific* rispetto al singolo Tribunale⁶⁹
- sempre nel rispetto della natura giudiziaria dell'Istituto, il Tribunale è poco integrato nella gestione quotidiana dei bisogni
- la gestione periodica (per quanto riguarda la protezione giuridica ci si riferisce alla tematica della predisposizione e consegna dei rendiconti) è pressoché di esclusiva competenza del Tribunale
- l'Ufficio Giudiziario ha pochissimo controllo sulla soddisfazione ed insoddisfazione dell'utenza.

Bibliografia

- Cinti P. (a cura di), (2011) *Prendersi cura, indagine sulle professioni sociali*, Milano, Franco Angeli
- Ponsonby-McCabe, S., Boyle, E. (2006) *Understanding brands as experiential spaces: axiological implications for marketing strategists*, Journal of Strategic Marketing, Volume 14, Issue 2
- Prahalad, C. K. e Ramaswamy, V. (2004) *Co-Creation Experiences: The Next Practice in Value Creation*. Journal of Interactive Marketing, 18, 3, 5-14.
- Winograd T., Flores F. (1987), *Calcolatori e conoscenza*, Milano, Mondadori

⁶⁸ Tra i tanti è possibile citare www.amministratoredisostegno.com.

⁶⁹ Un cittadino, ad esempio, può erroneamente essere convinto che le pratiche e le prassi lavorative tra Tribunali siano uguali e non presentino differenze