



Diritto dell'emergenza Covid-19 e recovery fund

L'organizzazione della Giustizia nell'emergenza pandemica. Fase 2

di [Barbara Fabbrini](#)

12 maggio 2020

Sommario:

L'organizzazione della Giustizia nell'emergenza pandemica. Fase 2

Intervista di Paola Filippi a Barbara Fabbrini

Sommario: 1.Introduzione - 2 Le domande - 3. Le risposte - 4. Conclusioni.

1.Introduzione

“Un nuovo virus che si diffonde in tutto il mondo e contro il quale la maggioranza degli uomini non ha difese immunitarie”, questa è la definizione di pandemia, secondo l’Organizzazione Mondiale della Salute.

L’11 marzo 2020 l’epidemia da coronavirus è stata ufficialmente dichiarata pandemia, il virus si è diffuso in tutto il pianeta, si salva solo l’Antartide.

I decessi accertati come causati dal Covid 19 sono 277.708 nel mondo, di questi 30.739 sono italiani: l'Italia è la nazione con la più alta percentuale di morti dopo la Spagna, mentre la Lombardia è la regione del mondo in assoluto più colpita (dati del bollettino delle 18,00 del 11 maggio 2020).

Il mondo si è dovuto riorganizzare, la *herd immunity* vaticinata da Boris Johnson è un'utopia: il Regno Unito con le sue 31.600 vittime ha registrato più decessi dell'Italia (sebbene su una popolazione più ampia) e potrebbe uscire dalla pandemia con una mortalità più elevata dell'Italia.

In Italia, primo paese in Europa attaccato dal virus, il lockdown è iniziato il 12 marzo. Nonostante ciò, si continua a contare un quotidiano aumento del numero dei decessi, (allo stato, attestato ai livelli di metà marzo) e il numero dei contagi non è ancora sceso a zero. In regioni quali la Lombardia e il Piemonte il numero quotidiano dei contagi fatica a scendere.

Tutti i paesi del mondo hanno riorganizzato la vita nel periodo di *lockdown*, ed hanno selezionato l'essenziale e il voluttuario nel distanziamento sociale e nella relegazione, dando impulso al remoto e al processo di digitalizzazione.

Nel difficile bilanciamento tra il diritto alla salute e il diritto al processo *giusto e di ragionevole durata* sono stati garantiti i servizi essenziali.

Con l'emergenza ci si è resi conto degli effetti dei mancati investimenti in vari settori pubblici, primo fra tutti certamente nel settore sanitario, ma anche nel settore giustizia. Il ritardo nella modernizzazione, il ritardo nella digitalizzazione del servizio, in taluni settori è più elevato che in altri, in quello penale più di quello civile. In taluni uffici più di altri, la Cassazione nel settore penale è rimasta incredibilmente indietro.

In questo contesto il Ministero della Giustizia e, in particolare, il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi, ha affrontato il *lockdown*: la *fase 1* che si è appena conclusa. Fondamentale è stata in questo contesto l'attività svolta dalla magistrata che dirige il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria: Barbara Fabbrini, la quale alla fine di febbraio si è trovata ad affrontare un'emergenza senza precedenti nella gestione organizzativa del settore giustizia e che grazie alla sua esperienza e la sua determinazione è riuscita ad affrontare, con ottimi risultati, quello che lei stessa ha definito "il tornado" che ha travolto il settore giustizia.

2. Le Domande

1. *Quali sono state le questioni organizzative e i problemi che il dipartimento dell'organizzazione giudiziaria si è trovata ad affrontare dal 23 febbraio 2020?*
2. *Quali sono state in grandi linee le direttive impartite?*
3. *Quale era lo stato della digitalizzazione avviata anteriormente all'emergenza COVID-19?*
4. *Quali sono le maggiori criticità connesse allo smart working con riguardo al personale amministrativo?*
5. *Quali sono stati i risultati raggiunti?*
6. *Gli Uffici giudiziari in Italia sono inseriti in realtà geografiche differenti, con diverse modalità di gestione e organizzazione delle risorse modalità che risentono spesso delle diverse capacità organizzative dei dirigenti, a queste si aggiunge una diversa situazione sanitaria in termini di pericolo di contagio, quali sono sotto questo profilo le problematiche che hanno reso più difficile l'organizzazione?*
7. *Il 1 maggio 2020 Tedros Adhanom Ghebreyesus il direttore generale dell'Organizzazione mondiale della sanità (Oms), ha dichiarato che "La pandemia da Covid-19 rimane un'emergenza di sanità pubblica a livello internazionale", il 4 maggio inizia la fase due, il diverso numero dei contagiati nelle diverse regioni d'Italia da l'idea che occorre attuare un'organizzazione diversa sul territorio nazionale per assicurare una cura individuale del distanziamento, quali sono le linee direttive che dal dipartimento avete adottato o adotterete?*
8. *Cosa rimarrà come dote strutturale degli uffici giudiziari dell'organizzazione adottata nella fase 1 e che sarà adottata nella fase 2?*

3. Le risposte

- 1. Quali sono state le questioni organizzative e i problemi che il dipartimento dell'organizzazione giudiziaria si è trovata ad affrontare dal 23 febbraio 2020?**

Barbara Fabbrini: L'emergenza sanitaria ci ha investito con la potenza di un tornado e all'inizio ci ha stordito.

Il Dipartimento e uffici giudiziari si sono trovati, nella fase iniziale, a dovere superare difficoltà impensabili; mancavano proprio i parametri di riferimento rispetto ad un'emergenza nazionale, anzi mondiale, di tale portata.

Siamo abituati ad affrontare, anche come Ministero, situazioni emergenziali di altro tipo, quali terremoti, alluvioni, tutti eventi però dove la difficoltà è stata pur sempre contingente,

territorialmente e temporalmente, superabili con strumenti rientranti in un quadro normativo e organizzativo noto e già praticato.

Il COVID-19 ha rotto ogni schema di riferimento organizzativo anche nella Giustizia.

Il tema poi del distanziamento sociale, quale misura regina della prevenzione sanitaria, contrasta con molta parte del lavoro nei nostri uffici, che in modo analogo a quello che avviene per tutta la pubblica amministrazione, è impostato invece sul “contatto sociale” tra i vari operatori.

Tutto ciò è stato scardinato dall'irrompere del fenomeno pandemico che è entrato anche nella vita degli uffici.

Non avevamo una cornice quadro di riferimento organizzativo né precedenti che ci potessero orientare nell'azione, ed anche le informazioni iniziali erano all'inizio scarse, come ben ci ricordiamo.

Il 23 febbraio ho provveduto ad emanare la prima circolare informativa, con primissime indicazioni di carattere operativo e sanitario, tenendo contestualmente contatti diretti con gli uffici interessati. Ricordo come fosse ora che dopo le prime telefonate agli uffici lombardi e la prima riunione presso la protezione civile. Ebbi la chiara sensazione che ci trovavamo di fronte a qualcosa di assolutamente inedito e che occorreva rallentare l'attività ordinaria del Dipartimento per dirigerla velocemente sulla gestione dell'emergenza.

All'epoca il Lazio e tutti i territori diversi dalla Lombardia e del Veneto non erano coinvolti nell'epidemia e la percezione che il resto dell'Italia aveva era ben diversa dalla consapevolezza raggiunta oggi.

La prima e più grave difficoltà incontrata è stata proprio quella di offrire un quadro di riferimento di prevenzione sanitaria per l'epidemia, un contesto del tutto nuovo per gli uffici. Non si trattava di fornire direttive in tema di prevenzione della salute dei nostri lavoratori, qui si dovevano dare indicazioni su come prevenire il contagio da una pandemia anche in luoghi di lavoro quali i nostri uffici giudiziari.

Difficile poi è stato comprendere con rapidità il contesto istituzionale di riferimento.

Voglio dire che il Ministero della giustizia, e il Dipartimento dell'organizzazione in particolare, non ha come interlocutori istituzionali abituali il Ministero della salute e la protezione civile.

Non si può prescindere dalle indicazioni sanitarie e dalle competenze del Ministero della Salute e delle Regioni in questa vicenda, le prescrizioni sanitarie hanno conformato le modalità organizzative degli uffici per la fase uno, e questo intreccio di competenze sarà un filo rosso che vedremo percorrerà anche la fase due.

In tale contesto, essere stati immediatamente inseriti, già da fine febbraio, nel tavolo di coordinamento della protezione civile su cui sedeva Salute e il comitato scientifico, è stato fondamentale per presidiare al meglio le criticità territoriali, per avere noi informazioni in tema di protocolli sanitari da tenere, per comprendere come orientarci sugli acquisti, sulle procedure di sanificazioni. Tutte informazioni che riversavamo poi in periferia.

In tale contesto infatti, ad esempio il Commissario straordinario ci ha sin da subito abilitato a procedere con gli acquisti in via prioritaria dopo Sanità e le forze dell'ordine, e pur con molti problemi all'inizio del percorso. Ora gli uffici hanno gli strumenti e i protocolli di acquisto collaudati per la fornitura di materiale igienizzante, dispositivi di protezione personale ed quanto altro necessario per la fase dopo il 12 maggio.

Ben presto si è palesata poi la necessità di creare un quadro di riferimento normativo per la fase di emergenza che ha portato, come noto, al decreto-legge 8 marzo 2020, n. 11 e poi al decreto-legge 17 marzo 2020, n.18. Un quadro normativo che ha individuato due fasi per l'amministrazione della giustizia negli uffici: un primo periodo (dal 9 marzo all'11 maggio) con sospensione di termini e delle attività, mantenendo solo quelle indifferibili ed urgenti; una seconda fase, quella che tra poco si aprirà a partire dal 12 maggio, nella quale i Capi dell'ufficio possono riattivare le attività giudiziarie, tramite linee guida, con l'adozione di un ventaglio di soluzioni processuali e organizzative, delineate da tale articolo e con misure organizzative da altre che abbiamo indicato noi come Dipartimento in questo periodo.

2. Quali sono state in grandi linee le direttive impartite?

Barbara Fabbrini: Tante le indicazioni contenute in circolari che hanno tracciato il ritmo della fase uno per gli uffici dal 23 febbraio sino a pochi gironi fa.

Francamente credo però che prima del contenuto delle direttive e circolari, ancora più si è rivelata fondamentale la modalità trovata per offrire informazioni rapidi ed efficaci agli uffici.

Un contesto, quale quello che ci siamo trovati ad affrontare, nel quale l'emergenza pandemica mutava e si evolveva di giorno in giorno, con grandi diversità territoriali, specie nella fase iniziale, richiedeva qualcosa di ulteriore e di diverso rispetto alle circolari istituzionali, certamente doverose ma che risentono inevitabilmente di lentezza e burocratizzazione.

Il Dipartimento ha pensato quindi, sin dalla prima settimana di emergenza, di creare due canali informativi, con modalità magari meno “ortodosse”, ma indubbiamente più efficaci delle circolari:

- una *chat* di colloquio con i vertici dei vari distretti;
- una serie di *call conference* settimanali, a tema, partecipate dai Capi degli uffici di vertice distrettuale, dai dirigenti amministrativi e dai Presidenti COA ove ritenuto opportuno.

Sono questi gli strumenti che ci hanno permesso di informare con velocità dirigenza e vertici degli uffici. Le circolari, le direttive sono arrivate sempre all'esito della *call*, si sono nutriti insomma del confronto con le reali esigenze dei territori.

La nostra preoccupazione è stata poi anche quella di mettere in contatto gli uffici più in difficoltà per il contesto pandemico con gli altri che invece ancora tale emergenza non vivevano, perché i protocolli sanitari, le misure organizzative, la politica degli acquisti della fase emergenziale, oggi potessero essere uniformi e scattare al momento del bisogno.

Ed il metodo ha funzionato al centro e al sud, nel momento in cui sono emersi casi di positività o altra necessità.

L'istituzione poi di una *unità di crisi* al Dipartimento con *help desk* dedicato, è stata utile per gli uffici per segnalazioni varie, e a noi per monitorare ed intervenire dove davvero serviva.

Le direttive impartite nelle circolari, sono andate principalmente nelle seguenti direzioni:

- a) La creazione di cabina di regia, o di protocolli di interlocuzioni in sede territoriale con l'Autorità sanitaria locale, competente sul tema ed in grado di aiutare gli uffici in sede locale.
- b) Indicazioni sulle misure sanitarie da seguire.
- c) Indicazioni in tema di acquisti di dispositivi di protezione personale (mascherine e guanti), di fornitura del materiale igienizzante, di procedure per le pulizie e sanificazioni.
- d) Indicazioni su misure inerenti all'organizzazione dei servizi degli uffici giudiziari.
- e) Indicazione in tema di ampliamento all'uso di strumenti informatici da remoto:
- f) Indicazioni in tema di organizzazione del lavoro del personale, sullo *smart working* e altri strumenti di flessibilità.

Il tutto è riassunto di recente nell'ultima circolare emessa il 2 maggio scorso che contiene informazioni riepilogative del lavoro effettuato con gli uffici, e prime direttive per avvio fase

due.

3. Quale era lo stato della digitalizzazione avviata anteriormente all'emergenza COVID-19?

Barbara Fabbrini: In questi giorni vedo che si afferma spesso che il Ministero della giustizia è indietro nella digitalizzazione. In realtà è uno dei settori della pubblica amministrazione tra i più digitalizzati; fatto questo da anni riconosciuto anche in sede internazionale.

Forse di dimentica che primi in Italia abbiamo investito in strumenti di digitalizzazione per i concorsi: ricordo che il concorso di assunzione di assistenti giudiziari con 300 mila domande e 76.000 partecipanti si è concluso in soli 11 mesi dal bando anche grazie all'informatizzazione dei nostri sistemi.

E così una procedura di una riqualificazione, 3 procedure di progressione economica, alcune procedure di mobilità territoriali in tre anni a fronte di un vuoto di oltre 20 anni, non si sarebbero potute svolgere senza l'infrastruttura e gli applicativi informatici dedicati.

Abbiamo digitalizzato la gran parte dei processi lavorativi a carattere amministrativo, al pari e a volte al meglio di altre amministrazioni: Sicoge, Siam il protocollo amministrativo, sono da tempo digitalizzati ed in uso presso gli uffici. Siamo l'unica amministrazione pubblica ad avere una piattaforma *e-learning* dedicata a tutto il proprio personale, parliamo di 34.000 persone.

Negli uffici da anni si fanno le comunicazioni telematiche in ambito civile e anche penale, e da settembre anche presso gli uffici giudiziari.

Giustizia gode di infrastrutture di sicurezza dei sistemi che nulla hanno da invidiare ad altre amministrazioni, perché si è investito fortemente in tale direzione con capacità di visione da parte di tutti coloro che hanno ricoperto ruoli chiave al Ministero della giustizia: la tenuta dei sistemi dopo 6 anni che il processo civile telematico, che ricordo è una realtà in primo e secondo grado, indicano anche che i nostri sistemi sono correttamente impostati.

Il Ministero della giustizia però ed indubbiamente, a differenza di altre amministrazioni, non gestisce solo pratiche amministrative, ma anche processi e procedimenti giudiziari. Non vi è dubbio che questo è un elemento di complessità che la rende del tutto differente dal resto della pubblica amministrazione, per utenti coinvolti, per delicatezza dei dati trattati e per processi da presidiare.

Quindi se vogliamo affermare che il Ministero della giustizia, per non avere ancora attivato il processo penale telematico sia in ritardo nella digitalizzazione della giustizia italiana, per carità

allora vi è del vero, ma tale affermazione tradisce una visuale ristretta e limitata di cosa sia e implichi l'informatizzazione dell'Amministrazione giudiziaria, semplicemente non considera l'intero panorama.

La verità, o meglio il punto di riflessione che dobbiamo tenere presente oggi, in questa contingenza, credo però risieda altrove. La pandemia ci ha posto di fronte a logiche di processi organizzativi e lavorativi legati alla digitalizzazione del tutto innovativi e necessariamente diversi rispetto a quelli impostati in precedenza in Giustizia e nelle amministrazioni centrali.

Premesso che per il lavoro giudiziario di magistrati ed avvocati la scelta di remotizzazione è da tempo operata, il lavoro del personale da remoto passa nell'amministrazione giudiziaria, al pari di altre amministrazioni, da una struttura organizzativa che, se anche fortemente digitalizzata, ha il suo perno nella “presenza” in sede del dipendente. La sede di lavoro è ancora presidio nei contratti collettivi e nella normativa del pubblico impiego. Il telelavoro e lo *smart working* del personale sono ancora confinate nella sperimentazione o in rigide regole di applicazione che non le rendono estensibili a tutta la popolazione del pubblico impiego e, non dobbiamo dimenticare, persino avversate al loro avvio da alcune parti sociali.

Oltre a ciò Giustizia, come altre amministrazioni ha da tempo impostato, condividendole con gli interlocutori nazionali competenti, logiche di sicurezza dei propri sistemi incentrate nella fisicità della propria rete (cd. R.U.G.)

La pandemia ha certamente rovesciato questi schemi.

Nel momento in cui si parla di contingentamento e di distanziamento sociale, anche la remotizzazione del lavoro del personale amministrativo può certamente rientrare tra i presidi di prevenzione dell'epidemia, prima ancora che essere una virtuoso misura organizzativa del lavoro dei nostri dipendenti.

E' ovvio che una remotizzazione integrale di una popolazione di 34.000 dipendenti amministrativi, che interagisce con circa 10.000 magistrati, oltre 200 mila avvocati e circa un milioni di professionisti, comporta quella che non stento a definire, con un paragone preso dal mondo aziendale, una vera e propria riconversione industriale dell'organizzazione del lavoro giudiziario.

In questa cornice, quindi prima ancora che le politiche di sicurezza e le questioni di carattere tecnico, molto potranno le scelte che si andranno a delineare in tema di flessibilità del lavoro dipendente per la cd. “fase tre” in tutta la pubblica amministrazione, un contesto dal quale il Ministero non può prescindere.

Nel frattempo comunque 7.600 abilitazioni sugli applicativi di gestione amministrativa, 30.000 utenti delle piattaforme di *call conference* di (teams e skype), 26.000 utenti sulla piattaforma *e-learning*, in una con la possibilità di altri strumenti di flessibilità organizzativa possono certamente assicurare, per la fase emergenziale, ampio ricorso allo *smart working* nei termini indicati dall'articolo 87, letto alla luce dell'articolo 83 del decreto legge 18/2020.

Inoltre i nostri 34.000 dipendenti non sono tutti costantemente ed esclusivamente dedicati al solo scarico dei registri, la realtà è molto più complessa e sfaccettata.

In ogni caso, sono fermamente convinta che occorra progredire nel percorso di maggiore remotizzazione del lavoro dei nostri dipendenti, certamente per garantire soluzioni di maggiore flessibilità in futuro ma anche per futuri scenari emergenziali.

Metteremo a disposizione a giorni una più ampia scelta di applicativi informatici da remoto: SNT per il settore penale e *console assistente* per il settore civile, stiamo acquistando PC portatili anche per il personale ed infine stiamo interloquendo con le altre istituzioni nazionali coinvolte per le dovute verifiche per evoluzioni delle logiche dei nostri sistemi nazionali.

Insomma guardiamo avanti.

Un dato comunque è certo. La pandemia ha portato ad accelerare scelte tecnologiche, già operate, finanziate e programmate dall'Amministrazione in tema di processo telematico, ma che stentavano a vedere il varo, per varie resistenze o timori.

Mi riferisco al deposito telematico degli atti introduttivi in PCT, al pagamento obbligatorio dei diritti di cancelleria, alle notifiche penali in SNT anche agli avvocati di fiducia di parti diverse dalle parti offese, all'avvio del PCT in Cassazione per gli avvocati. Infine, confesso buttando il cuore oltre all'ostacolo, con il decreto-legge 30 aprile 2020, 26,abbiamo introdotto il deposito di telematico di istanze, memorie, indicate dall'articolo 415 bis c.p.p., insomma il tanto agognato avvio processo penale telematico. Per noi il suo avvio doveva logicamente conseguire al varo della nuova disciplina delle intercettazioni, ma la pandemia ci ha costretto a rovesciare gli schemi e chissà che questo avvio, per ora in forma di valore legale del deposito telematico - come è stato l'avvio del PCT -, non ci aiuti ad evolvere velocemente; in questo caso non mancano le risorse, è già tutto finanziato da le ultime leggi di stabilità.

Al netto di sterili polemiche, osservo infine come il tema della remotizzazione dell'udienza invece non era nell'agenda del Ministero, anche perché la remotizzazione dell'udienza non è certo il processo telematico. Il processo telematico è realtà infrastrutturale molto più complessa, basata su flussi e conservazione di documenti nativi digitali, atti digitalizzati e multimediali, non

certo su conversazioni *on line*.

Tuttavia in un momento in cui debbono evitarsi affollamenti, anche negli uffici giudiziari, ci è parso doveroso prevedere la remotizzazione dell'udienza basata su strumenti già in possesso dell'Amministrazione.

Si tratta in altre parole di applicativi di mere *call conference*, offerti esclusivamente per la fase emergenziale.

Sono convinta che nell'ambito del loro potere organizzativo, e con la giusta interlocuzione con l'avvocatura, gli uffici sapranno modulare al meglio tale opportunità.

4. Quali sono le maggiori criticità connesse allo smart working con riguardo al personale amministrativo?

Barbara Fabbrini: Come dicevo, lo *smart working* di questa fase emergenziale è un'assoluta novità, non tanto per lo strumento in quanto tale, ma per la quantità e le modalità del suo utilizzo.

Lo *smart working* immaginato sino al 31 luglio dall'articolo 87 del decreto-legge 18/2020, è in realtà in prevalenza un istituto di programmazione del lavoro che consente di evitare l'accesso all'ufficio; visto sotto altro profilo potremmo affermare che si tratta più di una misura di prevenzione dell'epidemia, che di una virtuosa modulazione del rapporto di lavoro.

Si è necessariamente perso il riferimento agli obiettivi da raggiungere, alla programmazione, ai criteri e di priorità nella, alla qualità dei progetti assegnati, che erano contenuti nella previsione originale della disciplina.

La maggiore criticità per i nostri uffici è stata quindi certamente quella di dovere calare velocemente, massicciamente progetti di lavoro agile.

Lo *smart working*, nella sua originaria configurazione, è poi strumento che si attaglia bene al personale di terza area, funzionari e direttori amministrativi.

L'amministrazione giudiziaria, invece, caso quasi unico nel panorama delle amministrazioni centrali, ha un personale per la maggior parte composto di qualifiche di prima e seconda area, con mansioni di tipo operativo e anche molto settoriali: tenuta dei registri, assistenza all'udienza, per non parlare delle mansioni dei commessi e degli autisti. Come adattare questa popolazione, che annovera circa 20.000 delle 34.000 unità allo *smart working* ?.

E' indubbiamente un altro elemento di seria complessità, di fronte al quale si sono trovati gli uffici in questo periodo.

Ciò premesso, il fatto di avere "liberato" il lavoro agile da alcune condizioni vincolati della disciplina normativa originale (la legge 124/2015 e la legge 81/2017), unitamente alla circostanza che per la prima volta, anche se per necessità, ne facciamo un uso massivo è per noi un'occasione unica che non va persa.

Ho considerato da sempre lo *smart working*, istituto mutuato dalla disciplina del lavoro aziendale, una seria opportunità anche per il lavoro nell'amministrazione giudiziaria e sono convinta che nella cd. "fase due", il monitoraggio, la riflessione con la dirigenza amministrativa e i sindacati, ci porteranno ad un percorso assolutamente interessante nella direzione di una maggiore applicazione anche per il lavoro giudiziario del nostro personale amministrativo.

Il Ministero però si sta muovendo in modo anche diverso rispetto ad altre amministrazioni in questo momento, non segue solo il modello della categorica divisione tra lavoro agile e lavoro in presenza che sembra proporre l'articolo 87 del decreto-legge 18/2020.

L'articolo 83 del medesimo detta come sappiamo una cornice del tutto peculiare per l'attività degli uffici giudiziari, prevedendo peraltro indubbiamente una ripartenza dell'amministrazione giudiziaria più sostenuta rispetto alle altre amministrazioni.

Che fare allora?

Anche qui, stiamo cercando di trarre dall'emergenza un'opportunità per avviare modelli organizzativi poco praticati in passato, per tanti motivi che sarebbe lungo illustrare.

Sono anni che nella pubblica amministrazione tutta non si fa uso di alcuni strumenti contrattuali previsti nei CCNL, che consentono di offrire complessiva flessibilità al lavoro, e possono essere utili per assicurare una continuità di orario dei servizi di segreteria e cancelleria, deflazionando l'afflusso di utenza e presenza in ufficio.

Rotazione nei servizi di cancelleria, orario multip periodale, turnazione, possibilità di dividere l'orario di giornata in mattina e pomeriggio, remotizzazione del lavoro in sede differente da quella di servizio ma più vicina alla residenza del dipendente, sono tutti istituti poco applicati che ora stanno tornato utili in una logica di flessibilità complessiva dell'organizzazione del lavoro.

I nostri uffici li stanno finalmente sperimentando, accanto al lavoro agile, con difficilissimi ma quantomai interessanti, ordini di servizio che sono convinta possano costituire un valido

scenario anche per il futuro.

E' stato come riprogrammare un'azienda in pochi giorni senza avere potuto neanche approntare il piano di riconversione industriale.

La strada è faticosa, siamo partiti con tante incertezze, in un contesto difficile quale quello della pandemia, ma confidiamo nel fatto che si siano aperte nuove prospettive anche per la maggiore flessibilità del lavoro nell'Amministrazione giudiziaria.

5. Quali sono stati i risultati raggiunti?

Barbara Fabbrini: All'inizio nelle prime riunioni in *call conference* leggevamo incertezza, tensione, fatica nei colleghi e nella dirigenza amministrativa. Inevitabile a situazione data.

L'altro giorno in alcune ultime call alcuni colleghi Capi di ufficio hanno affermato: “*Ci hai fatto fare una grande fatica ma abbiamo fatto un buon lavoro e ci sentiamo pronti*”.

I dati raccolti nel rapporto sulla fase uno, che abbiamo ieri pubblicato sul sito del Ministero testimoniano di questo grande lavoro:

- a) Le richieste pervenute all'unità di crisi mostrano che orami non da circa 20 gg non riceviamo più richieste di aiuto per spiegazioni sulle modalità organizzative e sui protocolli di prevenzione sanitaria da adottare; insomma il lavoro svolto durante la fase uno ci ha permesso di essere un pò più preparati per la fase due.
- b) Come già detto finalmente si parla di flessibilità del lavoro, si sperimenta il lavoro agile e non solo. 77 % è la media nazionale dei dipendenti in *smart working* negli uffici giudiziari italiani, perfettamente in linea con la media nazionale pubblicata dalla Ministra Dadone qualche giorno fa che ammonta a 73,8%.
- c) Le abilitazioni da remoto sugli applicativi informatici stanno crescendo e larghissimo è l'uso della piattaforma e-learning per la formazione a distanza;
- d) Tante sono le linee guida già emesse dagli uffici in vista della fase due.
- e) Gli acquisti per il materiale sanitario ci risultato fatti e sono conosciute orami le procedure di acquisto.

Direi però che anche altri sono i risultati a cui dobbiamo guardare.

Si sta riaprendo un dibattito in tema di organizzazione giudiziaria e digitalizzazione che francamente era anni che non vedeva così animato. Dopo l'entrata in vigore del processo civile telematico, nel luglio 2014, è come se il mondo della giustizia fosse soddisfatto, si usa lo strumento ma non si riflette sulla sua potenzialità di evoluzione.

Ora invece il dibattito è ripartito.

E dall'organizzazione del lavoro si sposterà presto anche sull'architettura del processo civile e penale, ne sono convinta.

Infine ma non in ultimo, seppure tragicamente costretti, si ragiona anche di sicurezza della salute dei lavoratori e ambientale.

Credo che tale processo e tali risultati vada poi accompagnati ad altri atti di "coraggio" che competeranno al Ministero e alle altre istituzioni centrali.

Mi riferisco alla necessità di riprendere velocemente le politiche di reclutamento assunzionale. Per la prima volta avevamo un programma assunzionale finanziato per più di 10.000 risorse. Stiamo immaginando e occorrono procedure concorsuali semplificate adattate ai tempi del COVID-19.

Dobbiamo concludere con il Consiglio superiore della magistratura il lavoro sulle piante organiche ordinarie e su quelle flessibili. Pensiamo quanto sarebbero stati utili risorse di magistratura che rispondono a logiche di flessibilità distrettuale in un momento come questo.

Infine, ma non in ultimo dobbiamo portare a termine il processo di revisione del decentramento amministrativo con la costituzione di direzioni territoriali dedicate all'edilizia e agli acquisti. Pensiamo a quanto sarebbero servite ora. I pochi tecnici (ingegneri e architetti) che siamo miracolosamente riusciti ad assumere a giugno sono stati davvero fondamentali in questa delicata fase in cui la sicurezza dei locali e la logistica degli spazi di lavoro assume un nuovo ruolo.

6. Gli Uffici giudiziari in Italia sono inseriti in realtà geografiche differenti, con diverse modalità di gestione e organizzazione delle risorse modalità che risentono spesso delle diverse capacità organizzative dei dirigenti, a queste si aggiunge una diversa situazione sanitaria in termini di pericolo di contagio, quali sono sotto questo profilo le problematiche che hanno reso più difficile l'organizzazione?

Barbara Fabbrini: Questo è verissimo.

Il COVID- 19 purtroppo è come se avesse funzionato anche da lente di ingrandimento dei vari contesti territoriali, facendo risaltare differenze culturali, istituzionali e sociali nazionali, prima ancora che dei nostri uffici.

Sono dati di cronaca le differenti misure per la prevenzione dell'epidemia prese dalle Regioni, che ricordo sono le autorità sanitarie competenti sul territorio, legittimamente ma spesso distoniche anche dal quadro nazionale.

A prescindere da ogni valutazione sul punto, tale situazione si è indubbiamente riflessa anche sull'organizzazione degli uffici giudiziari, e crea ancora un certo disorientamento. Alcune regioni richiedono la misurazione della temperatura all'ingresso degli uffici pubblici, altre no, alcune fanno i *test* sierologici anche al personale dell'amministrazione giudiziaria, alcune richiedono misure di distanziamento sociale più rigorose del metro previsto dalle norme nazionali, solo per fare qualche esempio.

Ovvio che tutto ciò, spesso disorienta ed ha costituito una delle maggiori difficoltà anche per il Ministero che dal centro cerca di supportare i territori in modo uniforme.

Ecco perché la prima indicazione e prescrizione che abbiamo dato agli uffici, specie a quelli di vertice distrettuale, è quella di operare in stretto contatto con l'ATS locale, creando ove possibile una vera e propria “cabina di regia”.

Una considerazione ne discende anche per una chiave di lettura della fase che si sta aprendo.

In genere il contesto organizzativo è del tutto servente rispetto all'attività giudiziaria da svolgere. Purtroppo credo che nella fase due, invece l'agenda delle attività giudiziarie contenuta nelle linee giuda di cui all'articolo 83 del decreto-legge 18/2020 risentirà molto dell'emergenza sanitaria e del contesto territoriale.

L'uso di mascherine, il necessario distanziamento sociale, le sanificazioni periodiche dei locali, le logistiche delle aule rivisitate, finiranno indubbiamente per influire sull'articolazione e svolgimento delle udienze, dei processi e delle altre attività giurisdizionali.

Insomma ad una certa differenza tra misure territoriali dovremmo necessariamente abituarci, è inevitabile in questa fase.

Ciò che è importante però è che il paradigma sia uniforme, che i protocolli siano omogenei quanto a tipologia di misure adottate.

Altri sono gli aspetti a cui dovremmo guardare in vista del superamento della fase due e del superamento di particolarismi territoriali.

Il COVID-19 è stato, e lo sarà ancora di più nella seconda fase, un duro banco di prova dei rapporti con l'Avvocatura locale, determinerà una ripresa delle istanze sindacali per i nostri dipendenti nel legittimo tentativo di contrattare crescenti misure di flessibilità.

La nostra dirigenza, complessivamente intesa, è chiamata ad un grande sforzo di sintesi tra tali momenti.

Mai come ora la doppia dirigenza è chiamata ad una gestione fortemente innovativa e complessa, ad un confronto con le varie istituzioni e parti sociali, ad una capacità di prendere decisioni rapide ed efficaci per il contesto e il momento di riferimento.

Non è un quadro però negativo quello che ho potuto osservare in questi giorni, i timori sono tanti, la situazione è eccezionale, ma gli uffici e i loro vertici stanno rispondendo in modo assolutamente efficace.

Il Ministero segue tale evoluzione anche per cercare di uniformare eccessive differenze organizzative e soprattutto per supportare gli uffici giudiziari in questo momento.

Semmai scontiamo una sicura inadeguatezza dell'architettura della nostra dirigenza amministrativa, del tutto insufficiente numericamente rispetto agli uffici da gestire.

Abbiamo avviato anche un ciclo di incontri dedicati alla dirigenza amministrativa.

7. Il 1 maggio 2020 Tedros Adhanom Ghebreyesus il direttore generale dell'Organizzazione mondiale della sanità (Oms), ha dichiarato che "La pandemia da Covid-19 rimane un'emergenza di sanità pubblica a livello internazionale", il 4 maggio inizia la fase due, il diverso numero dei contagiati nelle diverse regioni d'Italia da l'idea che occorre attuare un'organizzazione diversa sul territorio nazionale per assicurare una cura individuale del distanziamento, quali sono le linee direttive che dal dipartimento avete adottato o adotterete?

Barbara Fabbrini: Si, con la "fase due" entriamo in un periodo che credo sia, se possibile, forse ancor più delicato per gli uffici giudiziari. Si rientra negli uffici riprendendo gradualmente l'attività ma doverosamente mantenendo tutte quelle prescrizioni di carattere sanitario che

sappiamo essere il cuore della prevenzione del COVID-19.

Come detto all'inizio, sono state molte le circoli e direttive emesse dal Dipartimento a seguito dell'inizio dell'epidemia, materiale tutto che può trovarsi sul sito del Ministero.

Con la circolare emessa il 2 maggio scorso, in particolare si detta una cornice quadro di orientamento degli uffici.

Abbiamo prescritto misure logistiche e operative, al fine di assicurare una migliore gestione degli spazi lavorativi, che vanno dal censimento degli spazi i, all'acquisto di paratie in plexiglass per gli sportelli aperti al pubblico, all'adozione di percorsi obbligati per l'utenza esterna.

Si sono invitati gli uffici ad adottare le soluzioni organizzative per contenere l'afflusso di utenza esterna: orari rivisti degli sportelli aperti al pubblico, prenotazione e appuntamento per l'utenza e così via.

Il rispetto delle prescrizioni igienico-sanitarie sono poi il nucleo centrale delle indicazioni offerte agli uffici: si ricorda di mantenere tutte le prescrizioni contenute nella circolare del ministro della Salute del 22 febbraio e dal d.P.C.M. del 26 aprile scorso e sui allegati[\[1\]](#).

Si è ricordato di procedere al Documento di Valutazione dei Rischi.

Si sono offerte indicazioni sugli acquisti per materiale sanitario e sulle modalità di igienizzazione locali. Si sono date raccomandazioni di procedere al mantenimento dell'utilizzo del lavoro agile, anche se in quantità e modalità differenti rispetto alla fase uno, e di accompagnare ad esso l'utilizzo degli altri istituti contrattuali di flessibilità lavorative a cui facevo riferimento prima.

Ovviamente il Ministero, con le sue direzioni generali offre supposto concreto agli uffici in tale quadro prescrittivo, appronta i servizi (specie per gli acquisiti e per le abilitazioni informatiche), interloquisce con le dirigenze per declinare in modo corretto gli ordini di servizio per il personale.

In tale contesto ricordo che la spesa sino ad oggi effettuata supera i 5 milioni di euro per le procedure di sanificazione e di acquisto di materiale sanitario per gli uffici.

La seppur ridotta attività degli uffici giudiziari ha quindi permesso, in un certo senso, di approntare quanto necessario per l'avvio della fase due.

8. Cosa rimarrà come dote strutturale degli uffici giudiziari dell'organizzazione adottata nella fase 1 e che sarà adottata nella fase 2?

Barbara Fabbrini:Quanto ho illustrato sopra già dice molto sul punto.

Non dobbiamo illuderci di essere usciti dal contesto epidemiologico; gli scienziati, l'istituto superiore della sanità e il Governo su questo sono stati assolutamente chiari.

Non dobbiamo quindi neanche illuderci che il 12 maggio sia una data a cui corrisponda una completa ripresa dell'attività giudiziaria, e penso che cautela e progressività debbano essere le parole d'ordine della ripresa del lavoro nei nostri uffici in questa seconda fase.

Temo che sarà poi inevitabile che il rallentamento a cui sono stati costretti gli uffici, porterà a momenti di conflitto e imporrà di trovare soluzioni non solo organizzative, ma di revisione processuale e di scelte prioritarie che richiederanno una forte capacità di dialogo tra i vari attori del mondo della giustizia.

Ci portiamo come insegnamento dalla prima fase per la fase due, e anche per il futuro, innanzi tutto qualcosa di non scontato nell'organizzazione giudiziaria: la consapevolezza della necessità di una legislazione e organizzazione dell'emergenza, in grado di scattare e operare in varie circostanze, tale da assicurare continuità nell'esercizio della giurisdizione. Immagino un ventaglio di soluzioni di carattere tecnologico, organizzativo e normativo, in parte simili a quelle che stiamo sperimentando, da utilizzare in caso di terremoti e altre calamità e altri momenti critici.

Una riflessione questa che vale in realtà non solo per il lavoro giudiziario ma anche per altri contesti sociali e lavorativi: si pensi alle misure economiche, a quelle del lavoro nelle imprese, alla mobilità pubblica ecc.

La nuova spinta verso una digitalizzazione del processo, che ci conduce finalmente al completamento del processo civile telematico e all'avvio del processo penale telematico, la nuova visione di flessibilità lavorativa del personale tutto, costituiscono invece lo stimolo e la frontiera per le scelte del futuro. Un futuro in cui il contesto pandemico sarà terminato ma in cui credo che il "mondo" dell'amministrazione giudiziaria e degli uffici non sarà più lo stesso che abbiamo lasciato fermo alla data del 23 febbraio.

Questo va colto come un'opportunità.

Una fase quindi in cui ridisegnare diverse politiche del personale, dell'infrastruttura informatica e dell'organizzazione giudiziaria significa anche aprire ad una riflessione su una diversa architettura del processo, dotato di adeguata effettività per rispondere alle esigenze economiche e sociali che certamente emergeranno a fase emergenziale terminata.

Un percorso che è già iniziato, direi che basta solo percorrerlo.

4. Conclusioni

La pandemia da Covid 19 è stata paragonata all'influenza spagnola con nome che le deriva dalla prima nazione che, senza censura, denunciò l'arrivo del flagello.

La grande influenza del secolo scorso, tra la sua apparizione, nel 1918, e il termine, nel 1920, provocò la morte di 50 milioni di persone su una popolazione mondiale di circa 2 miliardi.

Come la spagnola, anche la pandemia Covid 19, ed e questa è la buona notizia, finirà.

Finirà per l'immunità di gregge o per la scoperta delle cura o per la scoperta del vaccino o, come insegnava la storia delle influenze, improvvisamente così come finì la spagnola dopo tre ondate (si dice che il virus abbia subito una mutazione verso una forma meno letale, perché gli ospiti dei ceppi più letali tendono a estinguersi).

Ora siamo sospesi nella parentesi del distanziamento sociale.

Barbara Fabbrini ci ha chiarito i termini della *"riconversione industriale dell'organizzazione del lavoro giudiziario"* come attuata in vista della fase due. Ci ha fornito i numeri della remotizzazione della popolazione giudiziaria: 10.000 magistrati, oltre 200 mila avvocati e circa un milione di professionisti. Ci ha illustrato gli strumenti a disposizione affinchè l'attività giurisdizionale riprenda.

Occorre bilanciare gli interessi coinvolti: il diritto alla salute – antecedente logico del diritto alla vita <https://www.giustiziainsieme.it/it/diritto-dell-emergenza-covid-19/1055-epidemia-salute-carcere> - e il diritto al giusto processo declinato in termini di ragionevole durata.

Nella parentesi del distanziamento sociale la remotizzazione, nel rispetto dei diritti di difesa, è l'unica via perché la giustizia non si fermi, con la promessa certo che tutto tornerà come prima a garanzia dei diritti di difesa e del giusto processo.

Il superamento della crisi economica che seguirà alla pandemia, come già ci avverte Barbara Fabbrini, passa d'altro canto anche attraverso una risposta di giustizia ragionevolmente breve.

Quando tutto questo sarà finito avremo un livello di digitalizzazione che mai ci saremmo aspettati e questo è l'effetto collaterale positivo del Covid 19.

[1]

- a.Obblighi informativi per l'utenza e dipendenti sul decalogo del ministro della salute allegato alla circolare 22 febbraio 2020;
- b.Obbligo del dipendente di non recarsi in ufficio ove vi sia alterazione di temperatura corporea superiore a 37,5 gradi (ribadito anche nel d.p.c.m. del 26 aprile 2020);
- c.Necessità di assicurare il distanziamento sociale anche in ambito lavorativo;
- d.Acquisto di materiale igienizzante e di materiale di pulizia, e di dispositivi di protezione secondo le prescrizioni di settore (riportate nella circolare apposita emessa in data odierna);
- e.Obbligo di portare i dispositivi di protezione personale (mascherine) e precauzionalmente uso di guanti nei luoghi confinati pubblici ove non possibile mantenere il distanziamento (prescritto nel d.p.c.m. del 26 aprile 2020);
- f.Obbligo di pulizia/igienizzazione profonda con i prodotti specifici e di sanificazione dei locali con il sorgere di positività di dipendenti, con le modalità indicate nella circolare del 22 febbraio del Ministro della salute.

**ALLEGHIAMO IL RAPPORTO DEL DIPARTIMENTO DELL'ORGANIZZAZIONE GIUDIZIARIA
SUI NUMERI DELLA GIUSTIZIA NELL'EMERGENZA COVID**