

CERIDAP

RIVISTA INTERDISCIPLINARE SUL
DIRITTO DELLE
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

FASCICOLO

4 / 2022

OTTOBRE - DICEMBRE

DIRETTORE RESPONSABILE: Prof.ssa Diana-Urania Galetta

Iscritta con delibera 16.06.2020 nell'Elenco Speciale dei direttori responsabili di periodici o riviste a carattere scientifico annesso all'Albo dei Giornalisti della Lombardia

Inserita nell'elenco delle Riviste scientifiche ANVUR con Delibera del Consiglio Direttivo n. 117 del 26.05.2022

RESPONSABILE DEL COMITATO EDITORIALE: Prof. Gabriele Bottino

COMITATO EDITORIALE: Prof.ssa Barbara Boschetti, Prof.ssa Elena D'Orlando, Prof.ssa Cristina Fraenkel-Haeberle, Prof.ssa Roberta Lombardi, Prof. Renato Ruffini, Prof.ssa Fiammetta Salmoni, Prof.ssa Elisa Arcioni, Prof.ssa Monica Bonini, Prof.ssa Elena Buoso, Prof.ssa Micaela Lottini, Prof.ssa Renata Spagnuolo Vigorita

RESPONSABILE DEL COMITATO DI REDAZIONE: Prof. Gherardo Carullo

COMITATO DI REDAZIONE: Stefano D'Ancona, Emanuela Furiosi, Alessia Monica, Clara Napolitano, Giulia Pinotti, Giacomo Pisani, Paolo Provenzano, Pier Marco Rosa Salva, Stefano Rossa, Massimo Strato Perrino, Federico Votta

COMITATO SCIENTIFICO:

- Prof. Margaret Allars (University of Sydney, Australia)
- Prof. Ricardo Alonso (Universidad Complutense de Madrid, España)
- Prof. Jean-Bernard Auby (Sciences-Po, Paris, France)
- Prof. Patrick Birkinshaw (University of Hull, UK)
- Prof. David Capitant (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, France)
- Prof. Mario Pilade Chiti (Università degli Studi Firenze, Italia)
- Prof. Stefano Cognetti (Università degli Studi di Macerata, Italia)
- Prof. Lorenzo Cotino Hueso (Universidad de Valencia, España)
- Prof. Guido Corso (Università degli Studi di Roma III, Italia)
- Prof. Paul Craig (University of Oxford, UK)
- Prof. Mary Crock (University of Sydney, Australia)
- Prof. José Luís da Cruz Vilaça (Universidade de Lisboa, Portugal e Corte di Giustizia dell'EU, Lussemburgo)
- Prof. Pedro Cruz Villalón (Universidad Autónoma de Madrid, España)

- Prof.ssa Daria de Pretis (Università degli Studi di Trento e Corte costituzionale, Italia)
- Prof. Rosario Ferrara (Università degli Studi di Torino, Italia)
- Prof. Guido Greco (Università degli Studi di Milano, Italia)
- Prof. Constance Grewe (Université de Strasbourg, France)
- Prof. Ian Harden (University of Sheffield, UK)
- Prof. Carol Harlow (London School of Economics)
- Prof. Herwig Hofmann (Université du Luxembourg)
- Prof. Martin Ibler (Universität Konstanz)
- Prof.ssa Julia Iliopoulos-Strangas (Università Nazionale e Kapodistrian di Atene, Grecia)
- Prof.ssa Maria Immordino (Università degli Studi di Palermo, Italia)
- Prof. Vittorio Italia (Università degli Studi di Milano, Italia)
- Prof. Jean-Paul Jacqué (Université de Strasbourg, France et Service juridique du Conseil de l'UE, Bruxelles)
- Prof. Irena Lipowicz (Università Cardinale Stefan Wyszyński di Varsavia, Polonia)
- Prof. Mario G. Losano (Università degli Studi di Milano e del Piemonte orientale, Italia)
- Prof. Roberto Mastroianni (Università degli Studi di Napoli, Italia e Tribunale dell'UE, Lussemburgo)
- Prof. Jacqueline Morand-Deville (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, France)
- Prof. Bruno Nascimbene (Università degli Studi di Milano, Italia)
- Prof. Luke Nottage (University of Sydney, Australia)
- Prof. Angelika Nussberger (Universität Köln, Deutschland e Corte Europea dei diritti dell'uomo, Strasbourg, France)
- Prof. Giorgio Orsoni (Università Ca' Foscari Venezia, Italia)
- Pres. Alessandro Pajno (Presidente emerito del Consiglio di Stato)
- Prof. Vasco Pereira da Silva (Universidade de Lisboa, Portugal)
- Prof. Ricardo Perlingeiro Mendez da Silva (Universidade Federal Fluminense e Tribunal Regional Federal de Rio de Janeiro, Brasil)
- Prof. Gloria Regonini (Università degli Studi di Milano, Italia)
- Prof. Wojciech Sadurski (University of Sydney, Australia)

- Prof. Daniel Sarmiento (Universidad Complutense de Madrid, España)
- Prof. Jens-Peter Schneider (Universität Freiburg, Deutschland)
- Prof.ssa Maria Alessandra Sandulli (Università degli Studi di Roma III, Italia)
- Prof. Eberhard Schmitt-Aßmann (Universität Heidelberg, Deutschland)
- Prof. Jürgen Schwarze (Universität Freiburg, Deutschland)
- Prof. Karl-Peter Sommermann (Universität Speyer, Deutschland)
- Prof. Klaus Stern (Universität Köln, Deutschland)
- Prof. Albrecht Weber (Universität Osnabrück, Deutschland)
- Prof. Jacques Ziller (Università degli Studi di Pavia, Italia; Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, France; Istituto Universitario Europeo di Fiesole-IUE)

CERIDAP è una rivista ad accesso libero sul sito ceridap.eu, aggiornata on-line quotidianamente e fascicolata trimestralmente. Alla fine di ogni trimestre gli articoli riprodotti nel sito sono tutti pubblicati nel fascicolo del trimestre di riferimento.

CERIDAP è la Rivista nata nel 2020 dall'iniziativa del Direttore dell'omonimo Centro di Ricerca Interdisciplinare sul Diritto delle Amministrazioni Pubbliche dell'Università degli Studi di Milano per un'azione amministrativa più efficiente e più imparziale, anche in attuazione del principio digital first. La Rivista CERIDAP, pur indipendente dall'omonimo Centro, è la sede principale in cui vengono pubblicate le ricerche svolte in seno al Centro stesso e si è avvalsa sin da principio della collaborazione, all'interno del suo Comitato Editoriale, di un gruppo di studiosi dell'area giuspubblicistica provenienti da vari Atenei, sia italiani che stranieri, che ne condividono l'impostazione di fondo e la filosofia ispiratrice.

Obiettivo della Rivista CERIDAP è di fornire un contributo di analisi, approfondimento e proposta avente come focus principale le Pubbliche Amministrazioni: intese sia nella loro dimensione istituzionale, organizzativa e di attività, che nella loro dimensione procedurale. E con una naturale apertura prospettica anche al diritto comparato, europeo ed internazionale nonché alla discussione interdisciplinare che è favorita dalla presenza, nel suo Comitato scientifico, di autorevoli studiosi provenienti da prestigiosi Atenei di tutto il Mondo.

Tutte le collaborazioni organizzative ed editoriali sono a titolo gratuito, e agli autori non sono imposti costi di elaborazione e pubblicazione. La Rivista si uniforma agli standard internazionali definiti dal Committee on Publication Ethics (COPE), e fa proprie le relative

linee guida.

CERIDAP è interessata a pubblicare contributi relativi a tutti gli ambiti scientifico-disciplinari che sono riferibili al c.d. Diritto Pubblico, inteso nella sua accezione più ampia e che ricomprende anche aree di analisi al confine fra la scienza giuridica e le scienze c.d. politologiche. CERIDAP è inoltre aperta all'approccio tipico dell'analisi economica del diritto. Per questa ragione si è dotata di un "Comitato dei Revisori" che include anche esperti provenienti da aree di expertise diverse da quella del Diritto Pubblico tradizionale (costituzionale ed amministrativo).

I materiali pubblicati su CERIDAP sono oggetto di licenza CC BY-NC-ND 4.00 International. Il lettore può riprodurli e condividerli, in tutto o in parte, con ogni mezzo di comunicazione e segnalazione anche tramite collegamento ipertestuale, con qualsiasi mezzo, supporto e formato, per qualsiasi scopo lecito e non commerciale, conservando l'indicazione del nome dell'autore, del titolo del contributo, della fonte, del logo e del formato grafico originale (salve le modifiche tecnicamente indispensabili). Il testo completo della licenza è consultabile su <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

Per la citazione dei contributi presenti in questo fascicolo di CERIDAP, si consiglia di utilizzare la forma di seguito esemplificata: N. Cognome, *Titolo del contributo*, in *CERIDAP*, 2022, 4, p. 35 ss.

Per l'invio di contributi destinati alla pubblicazione: ceridap.eu/rivista/invio-contributi

INDICE SOMMARIO

ARTICOLI

PATRICK BIRKINSHAW, <i>'Them's the breaks' - Boris Johnson's fall and exit as Prime Minister of the United Kingdom</i>	1
EMILY HAMMOND, <i>"Constitutionalisation" of judicial review of administrative action in Australia</i>	21
PAOLA LOMBARDI, <i>La qualificazione delle stazioni appaltanti: spunti di riflessione sul ruolo di ANAC in materia di contratti pubblici</i>	40
STEFANO ROSSA, <i>Sviluppo sostenibile e appalti pubblici. Sul ruolo degli appalti innovativi come strumento di sostenibilità</i>	61

RASSEGNE E COMMENTI

RENATO CIVITILLO, FLORIANA FUSCO E PAOLO RICCI, <i>Accountability e rendicontazione sociale nel sistema giudiziario italiano</i>	98
GIANCARLO VILELLA, <i>Challenges and opportunities for the European Union: a step forward</i>	115

RELAZIONI, RASSEGNE E SEGNALAZIONI

JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA, <i>Safeguarding the European Sport Model in Professional Football: The EU Court of Justice's Delicate Task in Case European Super League Company (C-333/21)</i>	143
PIETRO LOSCIALE, <i>Esclusione da gara per grave illecito professionale: il Tar Sardegna fissa i paletti alla discrezionalità della stazione appaltante</i>	150
PAOLO PROVENZANO, <i>Note critiche sulla disciplina in materia di sanzioni amministrative intese a contrastare la diffusione della pandemia da</i>	

CERIDAP

Covid-19 156

HANNO COLLABORATO A QUESTO NUMERO:

PATRICK BIRKINSHAW, Professore emerito di Diritto Pubblico nell'Università di Hull

RENATO CIVITILLO, Ricercatore senior (Rtd-B) di Economia Aziendale, Università degli Studi di Napoli Federico II, Dipartimento di Scienze Politiche

JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA, Professore di diritto europeo; Managing Partner di CVA; già avvocato generale e giudice della CGUE; già presidente del Tribunale di primo grado delle Comunità europee (ora Tribunale dell'Unione europea)

FLORIANA FUSCO, Assegnista di Ricerca, Università degli Studi del Sannio, Dipartimento di Diritto, Economia, Management e Metodi Quantitativi.

EMILY HAMMOND, Professore Associato, Law School dell'Università di Sydney (Australia).

PAOLA LOMBARDI, Professore Ordinario di Diritto Amministrativo nell'Università degli Studi di Brescia.

PIETRO LOSCIALE, Istruttore Amministrativo presso la Direzione Gare, Appalti e Partecipate del Comune di Firenze

PAOLO PROVENZANO, Ricercatore (RTDB) in Diritto amministrativo nell'Università degli Studi di Milano e Avvocato nel Foro di Milano (abilitato alle funzioni di Professore di seconda fascia)

PAOLO RICCI, Professore Ordinario di Accountability Pubblica, Università degli Studi di Napoli Federico II, Dipartimento di Scienze Politiche

STEFANO ROSSA, Ricercatore (RTDA) di Diritto Amministrativo

nell'Università del Piemonte Orientale

GIANCARLO VILELLA, Professore a contratto nell'Università degli Studi di Milano e nell'Università Politecnica delle Marche, già Direttore Generale del Directorate-General for Innovation and Technological Support del Parlamento europeo

Accountability e rendicontazione sociale nel sistema giudiziario italiano

Renato Civitillo, Floriana Fusco e Paolo Ricci

DOI: 10.13130/2723-9195/2022-4-25

I sistemi giudiziari stanno vivendo una stagione di forte pressione istituzionale e sociale per migliorare, da un lato, la propria efficacia ed efficienza; dall'altro, il livello di trasparenza e accountability. Ciò è ancor più evidente con riferimento al contesto italiano, in cui il dibattito sul sistema giudiziario è sempre stato molto acceso e i tentativi di riforma numerosi. Tra l'altro, una nuova riforma del sistema giudiziario è considerata la conditio sine qua non per il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Il presente articolo si propone di esplorare la diffusione della rendicontazione socio-ambientale e di sostenibilità tra gli uffici giudiziari italiani, con particolare riguardo ai fattori facilitanti ed ostacolanti tali pratiche. A tal fine, è stata condotta, nell'ambito di una ricerca internazionale, una survey che ha coinvolto 430 Uffici appartenenti al sistema giudiziario ordinario italiano. L'indagine, basata su 57 risposte valide, evidenzia una diffusione ancora molto limitata della rendicontazione di sostenibilità, nonostante vi sia una buona conoscenza della sua funzione e quindi una certa consapevolezza della sua potenziale utilità. Risultati interessanti sono stati evidenziati anche in riferimento ai fattori ostacolanti o facilitanti. Da ultimo, l'articolo fornisce alcune implicazioni per i responsabili politici e per gli Uffici intenzionati a intraprendere questo percorso.

Accountability and social reporting in the Italian judicial system

Judicial systems are experiencing a period of strong institutional and social pressure to improve, on the one hand, their effectiveness and efficiency and on the other, to increase their level of transparency and accountability. This is particularly evident in the Italian context, in which the debate regarding the judicial system has always been very heated and where numerous attempts at reform have taken place. Among other things, a new reform of the judicial system is considered the sine qua non for the National Recovery and Resilience Plan (PNRR). This article aims to explore the dissemination of socio-environmental and sustainability reporting among Italian

judicial offices, with particular regard to the factors that facilitate and hinder such practices. To this end, a survey involving 430 offices belonging to the Italian ordinary justice system was conducted. The survey, based on 57 valid responses, highlights a very limited dissemination of sustainability reporting, despite the fact that there is a good knowledge of its function and therefore an awareness of its potential usefulness. Interesting results are highlighted in reference to the factors hindering or facilitating the related processes. Last but not least, the paper suggests some implications for policy makers and public administration that are willing to take this path.

1. Introduzione

Il settore pubblico si trova nuovamente in un'era di importanti cambiamenti, fortemente spinti dall'Agenda 2030 dell'ONU e più recentemente dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (2021-2026). Lo sforzo istituzionale appare costantemente indirizzato a migliorare i livelli di efficacia ed efficienza, anche nel tentativo di ridurre l'elevato livello di delegittimazione cui è giunta la Pubblica Amministrazione italiana. Tale stagione di profondi cambiamenti non può che interessare anche il sistema giudiziario, la cui effettiva amministrazione è una condizione fondamentale sia per il progresso sociale sia per lo sviluppo economico. Non a caso, la Banca Mondiale^[1] considera le istituzioni giudiziarie vitali per il raggiungimento della sua missione, vale a dire ridurre la povertà e promuovere la prosperità su ampia scala; in questa direzione, ha promosso negli ultimi 25 anni più di 800 progetti focalizzati in questo ambito.

Similmente, l'UE annovera tra le sue priorità il miglioramento dell'efficacia delle istituzioni giudiziarie e a tal fine fornisce agli Stati membri un supporto tecnico, accessibile attraverso la Direzione generale per il Sostegno alle riforme strutturali (DG REFORM), avente un budget totale di 222,8 milioni di euro per il triennio 2017-2020^[2]. L'Agenda ONU 2030 include la parità di accesso alla giustizia nei target dell'Obiettivo n. 16 “*Promuovere società pacifiche e inclusive per uno sviluppo sostenibile, garantire a tutti l'accesso alla giustizia, e creare istituzioni efficaci, responsabili ed inclusive a tutti i livelli*”^[3].

Nonostante l'Italia sia uno dei Paesi più popolosi e ricchi (in termini di PIL) d'Europa^[4], è ancora tristemente nota anche per le scarse prestazioni del suo

sistema giudiziario, al punto che nel 2018 (dati 2016) la Commissione Europea per l'Efficienza e la Giustizia (CEPEJ) ha inserito l'Italia nel gruppo dei Paesi con una "situazione grave", insieme a Bosnia Erzegovina, Georgia, Grecia, Malta e Turchia^[5]. Nel 2018, il *disposition time* delle cause civili e commerciali di primo grado è stato pari a 527 giorni, a fronte di una media dei Paesi considerati di 201 giorni^[6]. Il tempo di risoluzione delle cause penali in appello è stato, nel 2019, di 860 giorni^[7]. Sebbene si riconoscano gli sforzi profusi in questa direzione (si ricordano tra i più recenti dei numerosi tentativi di riforma, senza pretendere di essere esaustivi, il d.lgs. 114/2014, che ha introdotto l'Ufficio del Processo, e le leggi di delega n. 134/2021 e 206/2021) e alcuni conseguenti miglioramenti avuti negli ultimi anni, le istituzioni europee individuano nella scarsa efficienza del sistema giudiziario italiano una grande sfida irrisolta^[8], soprattutto in termini di *reasonable time* che dovrebbe essere il risultato del bilanciamento tra produttività e qualità. L'importanza per il futuro del Paese di porre sostanziale rimedio a tale situazione si evince anche nella scelta, tutt'altro che irrilevante, di inserire una (ennesima) riforma, avente quale obiettivo principale la riduzione dell'arretrato giudiziario e della tempistica delle sentenze, tra le riforme "orizzontali" e "di contesto" del PNRR.

Richieste simili sono evidenti anche nella direzione opposta, dal basso verso l'alto. I cittadini chiedono sempre più un sistema giustizia che sia non solo efficiente, efficace ed equo, ma anche trasparente e aperto all'esterno, capace cioè di instaurare un dialogo con un'ampia gamma di soggetti e con la collettività nel suo insieme^[9]. In altri termini, appare evidente l'esigenza che gli Uffici giudiziari siano "*accountable*" rispetto alle attività svolte e ai relativi impatti. In effetti, va sottolineato che il miglioramento dell'efficienza e della qualità della giustizia non può che passare anche dalla messa a punto di meccanismi di valutazione e rendicontazione. Meccanismi che dovrebbero aiutare a migliorare i risultati.

Nel tentativo di interpretare il sentimento attuale, politico-istituzionale e sociale, quando non anche legislativo, gli uffici giudiziari sembrano essere alla costante ricerca di un nuovo equilibrio, tra l'approccio giuridico tradizionale e i nuovi orientamenti^[10]. In verità, le nuove pratiche manageriali (es. "*case management*", "*caseload management*" e "*court management*") e i relativi meccanismi di accountability^[11] sono ancora visti con perplessità da pezzi della magistratura e da alcuni studiosi^[12] a causa del potenziale compromesso tra indipendenza e

accountability, tra autonomia e controllo. In questa direzione, i meccanismi di “soft accountability”, come quelli della “social e public accountability”^[13], sono considerati una soluzione efficace per soddisfare la crescente domanda di una giustizia *accountable*, poiché in grado di superare il potenziale *trade-off* tra indipendenza e accountability e bilanciare i valori legali e giudiziari con i principi gestionali e una maggiore attenzione ai bisogni della comunità^[14]. Anche il *trade-off* tra efficienza e qualità costituisce un aspetto bisognoso di essere approfondito per evitare giudizi e conclusioni sommarie. Il delicato rapporto tra tempi della giustizia e tasso di riforma delle sentenze rimane un tema di grandissimo interesse per gli studiosi.

Nonostante l'importanza di tali questioni, la letteratura manageriale in questo campo è ancora limitata^[15]. I pochi studi pubblicati sull'argomento hanno evidenziato diverse criticità nell'adozione dei report di sostenibilità^[16]. Le evidenze restano ancora scarse. Questo articolo intende fornire il suo contributo nel colmare questo gap, esplorando la rendicontazione sociale, ambientale e di sostenibilità nei sistemi giudiziari, ponendosi le seguenti domande di ricerca:

RQ1: Qual è lo stato dell'arte delle pratiche di rendicontazione sociale, ambientale e di sostenibilità negli Uffici Giudiziari?

RQ2: Quali sono i principali fattori ostacolanti e facilitanti?

2. La rendicontazione socio-ambientale e di sostenibilità nel sistema giudiziario

Quello sull'accountability nelle organizzazioni pubbliche è un dibattito accademico antico quanto multiforme. Da un lato, le organizzazioni pubbliche sono tenute a diventare sempre più trasparenti e *accountable* in relazione a un numero crescente di aspetti; dall'altro, la tradizionale rendicontazione finanziaria si è rivelata inadeguata a soddisfare tale esigenza informativa^[17], soprattutto quando proveniente da cittadini non esperti^[18]. Pratiche di rendicontazione non tradizionali e di tipo non-finanziario – tra cui la rendicontazione sociale, ambientale e di sostenibilità – sono diventate sempre più diffuse, alimentando l'attenzione della comunità accademica. Nonostante il notevole aumento delle pubblicazioni e delle ricerche, soprattutto negli ultimi cinque anni^[19], numerosi sembrano essere ancora i gap da colmare. Tra questi, si segnala la presenza di

amministrazioni pubbliche ancora poco indagate, tra cui proprio il sistema giudiziario. In effetti, sebbene l'introduzione (e ancora parziale accettazione) di meccanismi di accountability e di rendicontazione socio-ambientale sia più recente rispetto ad altri comparti, alcuni Autori hanno evidenziato già qualche tempo fa il cambio di paradigma nella legittimazione degli uffici giudiziari e il conseguente crescente attivismo dei medesimi nell'adottare strategie di condivisione delle informazioni che andassero oltre la semplice conformità legale^[20]. Alcuni studi sono stati recentemente condotti in Italia, anche a seguito di una prima divulgazione di tali pratiche spinta dal Progetto “*Diffusione di buone pratiche negli uffici giudiziari*”^[21]. Le risultanze mostrano che le esperienze sono in una perpetua fase di prova, principalmente a causa della cultura interna e delle peculiarità di queste organizzazioni, che rendono difficile la rendicontazione^[22]. Il sistema giudiziario si basa su una elevatissima professionalizzazione dei ruoli e sulla necessità di mantenere integra l'autonomia degli stessi. Analizzando un singolo caso studio, Ricci e Fusco^[23] hanno riscontrato una mancanza di rigore metodologico e una prevalente attenzione alle dimensioni economiche e istituzionali, piuttosto che a quelle sociali e ambientali. Nel discutere tali risultati, gli Autori hanno messo in risalto come ciò possa derivare da una carenza di linee guida o standard *ad hoc*. Tuttavia, un'ulteriore spiegazione è stata fornita in un successivo articolo, nel quale sono stati analizzate altre esperienze e tre bilanci sociali. Tale studio ha portato alla conclusione che la forte esigenza di legittimazione, accountability e istituzionalizzazione spinge le organizzazioni giudiziarie ad intraprendere questo percorso di rendicontazione, focalizzandosi solo o prevalentemente sui temi più di tendenza nel dibattito pubblico (quali la riduzione dei tempi e dei costi dei procedimenti)^[24]. A risultati coerenti sono giunti Ricci e Pavone^[25], che hanno condotto un caso studio, adottando un approccio basato sull'esperienza sul campo. In esso si conferma una generale debolezza e immaturità dell'attività di rendicontazione, legata principalmente alla limitata visione strategica nella condivisione delle informazioni, ad una bassa integrazione all'interno dei sistemi gestionali e contabili e ad un modesto coinvolgimento degli stakeholder. Tuttavia, gli Autori hanno altresì riscontrato un aumento complessivo del livello di accountability interna ed esterna e alcuni elementi innovativi che suggeriscono l'avvio di «*a new season for reporting in the judicial sector*»^[26].

3. Metodologia della ricerca

Il presente lavoro fa riferimento e in parte ridiscute alcune evidenze di un più ampio studio, condotto in Europa^[27]. La raccolta dei dati è avvenuta tra il 27 febbraio e il 27 marzo 2020, tramite la somministrazione di un questionario online, attraverso la piattaforma Qualtrics®. Il questionario, composto da 25 domande a risposta chiusa e 1 domanda a risposta aperta, è stato suddiviso in 5 sezioni:

1. informazioni generali (dimensioni, tipologia di ufficio, ubicazione geografica);
2. rappresentazione mentale;
3. pratiche attuali;
4. motivazioni e necessità;
5. opinione personale.

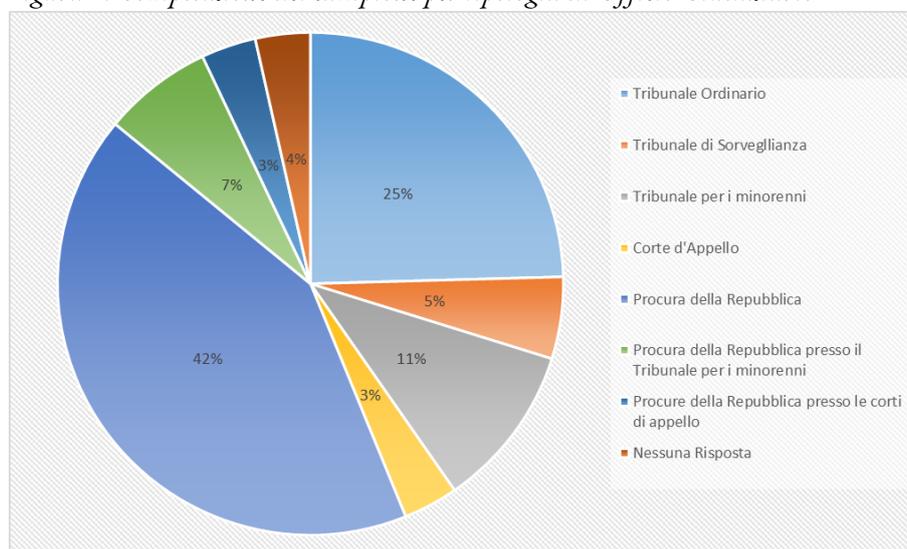
Per quanto concerne il contesto italiano, oggetto di indagine del presente articolo, la rilevazione è stata condotta nell'ambito della giustizia ordinaria; pertanto, non sono stati inclusi gli Uffici appartenenti alla giustizia militare, amministrativa e costituzionale. Nello specifico, sono stati coinvolti 430 uffici del territorio nazionale:

- Tribunali ordinari;
- Tribunali di sorveglianza;
- Tribunali per i minorenni;
- Corti di appello;
- Procure della Repubblica;
- Procure della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni;
- Procure della Repubblica presso le Corti di Appello.

L'e-mail d'indagine, contenente un'introduzione al progetto di ricerca e il link al questionario anonimo, è stata inviata ai Presidenti dei Tribunali e ai Procuratori Capo, fissando la scadenza per la compilazione a 30 giorni. Dopo circa due settimane, è stato inviato un sollecito per incrementare le probabilità di risposta. Delle 138 risposte ricevute, 81 sono risultate vuote o con dati prevalentemente

mancanti e 57 sono state ritenute valide; il tasso di risposta effettivo, dunque, è stato del 13,3%. Sebbene tale percentuale si sia rivelata più bassa di quella attesa (circa il 20-22%), occorre sottolineare che il timing della somministrazione è coinciso con l'avvento, in Italia, della prima ondata della pandemia Covid-19. Questa circostanza ha probabilmente inciso sulla disponibilità di risposta dei Presidenti dei Tribunali e dei Procuratori Capo. La composizione del campione così ottenuto è sintetizzata nella Figura 1; si precisa inoltre che la percentuale di risposta è stata pressoché simile per il Nord (14,97%) e il Centro (16%) Italia, mentre risulta essere sensibilmente più bassa al Sud e nelle Isole (9,62%).

Figura 1. Composizione del campione per tipologia di Ufficio Giudiziario



4. Discussione dei risultati

Lo studio ha evidenziato che, sebbene esista una discreta conoscenza dello strumento “bilancio di sostenibilità” e una positiva percezione della sua utilità, non vi è una concreta ed ampia diffusione di questa tipologia di rendiconto. Alla domanda “L’Ufficio giudiziario ha mai redatto un bilancio delle sue attività sociali, ambientali e di sostenibilità?” soltanto 16 Uffici hanno fornito risposta affermativa (Figura 2). Il dato suscita, ovviamente, un certo stupore se comparato con quello estrapolato sul sito del Ministero della Giustizia a maggio 2014, da cui risultavano finanziati 128 progetti comprendenti la redazione del bilancio sociale^[28]. Un recente studio^[29] ha sviluppato una ricognizione della diffusione dei

bilanci sociali, ambientali e di sostenibilità nel sistema giudiziario italiano, tramite l'analisi dei siti web degli Uffici giudicanti ed inquirenti della giurisdizione ordinaria, nonché del sito del Ministero della Giustizia dedicato al Progetto Diffusione di Best Practices per gli Uffici Giudiziari e dei principali motori di ricerca. Ciò ha permesso di individuare 146 bilanci sociali a partire dal 2005, con uno scarsissimo grado di continuità. Una possibile spiegazione di questo scostamento può derivare dal numero esiguo di risposte ricevute, ovvero una parte, o la maggior parte, degli Uffici che hanno redatto il bilancio sociale, non ha compilato il questionario. Tale ipotesi parrebbe trovare una conferma nel fatto che il 69% di coloro che hanno redatto il bilancio sociale e di sostenibilità ha successivamente dichiarato di aver provveduto con proprie risorse e non tramite forme di incentivazione economica di provenienza pubblica. Al riguardo occorre altresì sottolineare che la scarsità di risorse economiche è stata, tuttavia, indicata quale motivazione prevalente per la mancata redazione del bilancio di sostenibilità (Figura 3) e che, di conseguenza, la presenza di finanziamenti pubblici è stata considerata dalla maggior parte dei rispondenti come un forte incentivo all'adozione di questa tipologia di strumento, insieme alla possibilità di poter utilizzare delle linee guide specifiche per questa tipologia di Ufficio (Figura 4).

Figura 2. Diffusione delle pratiche di rendicontazione sociale tra gli Uffici Giudiziari



Figura 3. Motivazioni per la non adozione del bilancio sociale

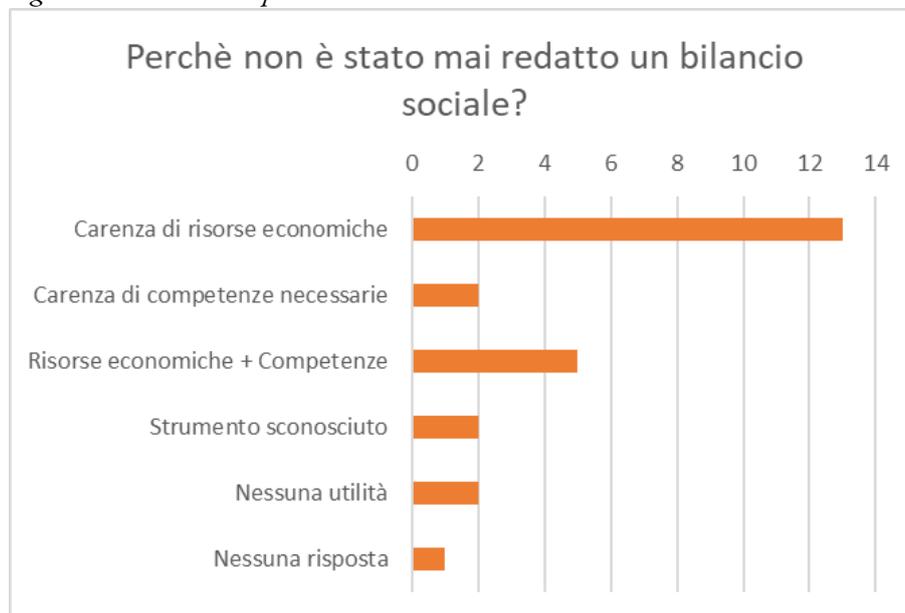
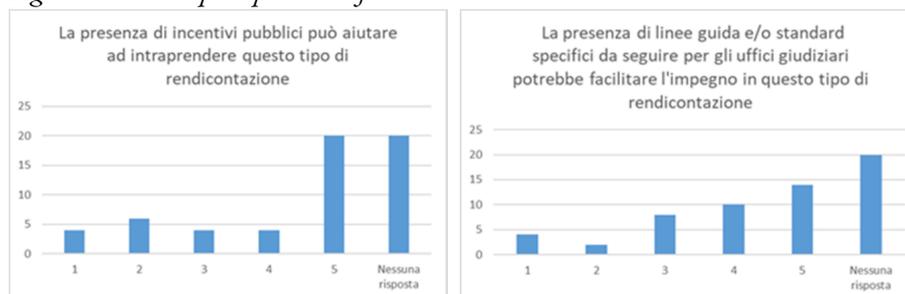


Figura 4. Fattori percepiti come facilitanti l'adozione di bilanci sociali



In effetti, in riferimento alla metodologia, la maggior parte di coloro che hanno già redatto un bilancio sociale, ha dichiarato di non aver seguito alcuna linea guida o standard internazionale o nazionale, a causa di una difficoltà nel loro utilizzo, per le eccessive informazioni richieste ovvero per la scarsa rispondenza alle peculiarità dell'organizzazione giudiziaria (Figura 5).

Per quanto concerne il contenuto dei report, il focus prevalente è risultato essere la rendicontazione dell'attività istituzionale-giudiziaria svolta (Figura 6), con una limitata attenzione alla dimensione più prettamente sociale, identificata per lo più con le attività di cooperazione esterna con università ed enti locali (Figura 7). Minore o nessun rilievo è stato dato all'identificazione degli stakeholder e alle dimensioni ambientale (poco rilevanti data la tipologia di Ufficio) ed economica.

Figura 5. Aderenza a linee guida o standard

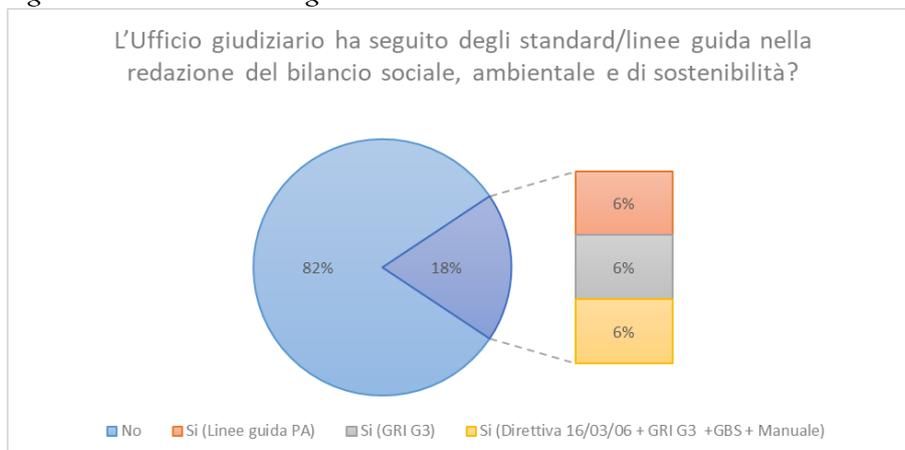


Figura 6 – Contenuto dei bilanci sociali



Figura 7 - Composizione delle attività sociali svolte



Purtroppo, pochissime sono state le risposte ricevute alla domanda aperta: “Cosa pensa sarebbe utile rendicontare agli stakeholder dell’ufficio giudiziario? Quali ostacoli ha incontrato nella preparazione del bilancio sociale?”. Nonostante l’esiguità del dato, diversi sono gli spunti di riflessione emersi (Tabella 1):

Tabella 1 – Opinioni degli Uffici Giudiziari sul bilancio di sostenibilità

Tematiche	Osservazioni	Esempi
Utilità dello strumento	Percezione del bilancio sociale, ambientale e di sostenibilità come uno strumento tipico di un’impresa (inutile per un Ufficio Giudiziario)	“Gli uffici giudiziari non sono una azienda. Occorre smetterla di gestire (male) la giustizia come se fosse un’azienda.”

	<p><i>“Non ho preparato il bilancio sociale perché ho una carenza di organico amministrativo del 30%”</i></p> <p><i>“Ostacoli: mancanza di competenze specifiche nel personale interno e carenza di tempo da dedicare...”</i></p> <p><i>“Le difficoltà principali consistono nel fatto che gli uffici giudiziari non hanno fondi dedicati o sovvenzioni specifiche, per cui devono rivolgersi a istituzioni esterne. Idem per quanto riguarda la possibilità di avvalersi di persone specializzate...”</i></p> <p><i>“L’ostacolo maggiore è stato quando si è predisposto il bilancio senza l’ausilio di esperti, a seguito della fine del finanziamento”</i></p>
Carenza di risorse economiche, umane e disponibilità di tempo.	
Ostacoli	
Mancanza di linee guida e/o standard specifici	<p><i>“È stata complicata la prima edizione proprio perché le linee guide, non essendo specifiche per gli uffici giudiziari, sono risultate piuttosto complicate, gli aggiornamenti ovviamente procedono con maggiore speditezza”</i></p>
Difficoltà reperimento dati	<p><i>“Acquisizione dati per la redazione del bilancio”</i></p>

CERIDAP

	<i>“Rapporto spese/risultati/servizio reso”</i>
Attività istituzionale/giudiziaria e dimensione economica	<i>“Attività economica ed istituzionale dell’Ufficio giudiziario”</i>
Contenuto	<i>“Rapporto tra carico di lavoro, risorse disponibili e domanda di giustizia del territorio; esito processi”</i>
Impatti sociali	<i>“Gli effetti possibili della giurisdizione nella vita dei cittadini”</i>

Fonte: Fusco, 2022

Altre risposte hanno evidenziato che l'*accountability* dovrebbe essere totale, eccezion fatta per il segreto investigativo, o, ancora, che pratiche di rendicontazione sociale o di sostenibilità possono (e dovrebbero) essere portate avanti, pur in mancanza di risorse, tramite forme di collaborazione con Università, enti locali, imprese o organizzazioni non profit. In tal senso, di seguito una risposta rilevata dalla survey: *«quest’ultimo problema è stato superato avvalendosi gratuitamente dei servizi dell’Università locale, che ha messo a disposizione un professore-tutor e un gruppo di studenti. Il libretto è stato stampato grazie al contributo di una fondazione bancaria, mentre il Comune ha messo a disposizione gratuitamente i locali (teatro cittadino) per la presentazione al pubblico».*

In conclusione, la ricerca, inoltre, ha evidenziato che pur considerandolo, in prevalenza, uno strumento utile, gli uffici giudiziari italiani tendono a non implementare processi di redazione di un bilancio di sostenibilità a causa della carenza di risorse e della difficoltà di predisposizione, dovute anche all’assenza di linee guida che indirizzino queste organizzazioni nella raccolta e nella selezione delle informazioni da fornire nel documento. Dallo studio emergono anche implicazioni utili per responsabili politici ed uffici giudiziari. Infatti, i risultati mostrano che è possibile individuare tre *drivers* fondamentali per incentivare e/o sostenere la diffusione del bilancio di sostenibilità presso queste tipologie di organizzazioni pubbliche:

CERIDAP

- Predisposizione di linee guida specifiche (*driver esterno*);
- Rafforzamento del network territoriale (*driver interno*);
- Sensibilizzazione degli Uffici, circa la funzione e l'utilità (*driver esterno-interno*), seppur infatti vi è una discreta conoscenza dello strumento, ancora si assiste ad una diffusione limitata e discontinua.

Non si ritiene utile, invece, inserire nel suddetto elenco la possibile incentivazione di tali pratiche mediante forme di finanziamento pubbliche, poiché esse sembrano risultare efficaci prevalentemente nel breve termine, ma con scarsi effetti nel medio e lungo periodo, come già verificatosi a seguito del progetto “*Diffusione di Best Practices*”.

In conclusione, è possibile affermare che la tendenza in atto è nel complesso sicuramente incoraggiante e tale da lasciar prevedere una crescita dell'accountability pubblica nel sistema giudiziario italiano. Sarà significativo, in ogni caso, il contributo che il legislatore potrà dare per incentivare le esperienze in atto e quelle future, valutando l'opportunità di definire e introdurre obblighi normativi e standard di rendicontazione.

1. Banca Mondiale, *Doing Business 2020: Comparing Business Regulation in 190 Economies*, Washington, DC: World Bank, 2020 [consultato da <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32436/9781464814402.pdf>, il 24 ottobre 2020].
2. Commissione Europea, *The 2020 EU justice scoreboard*, 2020a [consultato da https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2020_en.pdf, il 25 ottobre 2020].
3. Organizzazione delle Nazioni Unite (UN), *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, Division for Sustainable Development Goals, New York, NY, USA, 2015; Organisation For Economic Co-Operation, & Development (OECD), *Leveraging the SDG's for Inclusive Growth: Delivering Access to Justice for All*, 2016 [consultato da <http://www.oecd.org/gov/delivering-access-to-justice-for-all.pdf>, il 24 ottobre 2020].
4. Eurostat, (2019), *Database*, [consultato da <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database> il 4 settembre 2020]
5. Consiglio d'Europa, Council of Europe European Commission for the efficiency of justice (CEPEJ), *European judicial systems. Efficiency and quality of justice*, CEPEJ STUDIES No. 26, 2018 [consultato da <https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c>, il 30 agosto 2022].

6. Consiglio d'Europa, Council of Europe European Commission for the efficiency of justice (CEPEJ), *European judicial systems. Efficiency and quality of justice*, CEPEJ STUDIES No. 26, 2018 [consultato da <https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c>, il 30 agosto 2022].
7. Commissione Europea, *The 2020 EU justice scoreboard*, 2020a [consultato da https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2020_en.pdf, il 25 ottobre 2020].
8. Commissione Europea, *Commission staff working document. Country Report Italy*, 2020b [consultato da https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european_semester_country-report-italy_en.pdf, il 4 Settembre 2020; Consiglio d'Europa, Council of Europe European Commission for the efficiency of justice (CEPEJ), *European judicial systems CEPEJ Evaluation Report*, 2020, [consultato da <https://rm.coe.int/rapport-evaluation-partie-1-francais/16809fc058>, il 30 agosto 2022].
9. F. Fusco, R. Civitillo, P. Ricci, S. Morawska, K. Pustulka, P. Banasik, *Sustainability reporting in justice systems: a comparative research in two European countries*. Meditari Accountancy Research, 2021, ahead-of-print doi.org/10.1108/MEDAR-11-2020-1091.
10. M. Fabri, M., P. M. Langbroek (Eds.), *The challenge of change for judicial systems: developing a public administration perspective*, Amsterdam: IOS Press, Ohmsha, 2000; C.B. Graham, S.W. Hays (Eds.), *Handbook of court administration and management*, 2017, Routledge, London.
11. E. Mak, *The European judicial organisation in a new paradigm: the influence of principles of 'new public management' on the organisation of the European courts*, European Law Journal, 2008, 14(6), pp. 718-734; C.B. Graham, S.W. Hays (Eds.), *Handbook of court administration and management*, 2017, Routledge, London.
12. S.P. Newbold, *Jeopardizing the Rule of Law: The Impact of Sequestration on the Administration of Justice*, 2017, *The American Review of Public Administration* 47(3), pp. 279-299; A. Volacu, *Justice, efficiency, and the new public management*, *Australian Journal of Public Administration*, 2018, 77(3), pp. 404-414.
13. W. Voermans, *Judicial transparency furthering public accountability for new judiciaries*, *Utrecht Law Review*, 2007, 3(1), pp. 148-159.
14. F. Contini, R. Mohr, *Reconciling independence and accountability in judicial systems*, *Utrecht Law Review*, 2007, 3(26).
15. T.A. Guimarães, A.O. Gomes, E.R. Guarido Filho, *Administration of justice: an emerging research field*, *RAUSP Management Journal*, 2018, 53, pp. 476-482.
16. F. Fusco, *La rendicontazione socio-ambientale e di sostenibilità nel sistema giudiziario italiano: presupposti scientifici ed evidenze empiriche. Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche*, FrancoAngeli, Milano, 2022; P. Ricci, F. Fusco, *Sustainability Reporting in Public Sector: a comparative study in the Italian Justice System*, *Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale*, 2020, 2, pp. 200-215, P. Ricci P., F. Fusco, *Social Reporting in the Italian Justice System: Milan's Court experience*, *Public Integrity*, 2016,

- 18(3), pp. 254-268; P. Ricci, P., P. Pavone, P., *The experience of social reporting in Italian judicial offices. The laboratory of the public prosecutor's office in Naples*, International Journal of Public Sector Management, 2020, 33(6/7), pp. 713-729. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-04-2020-0102>.
17. P. Ricci, R. Civitillo, *Italian Public Administration Reform: What are the Limits of Financial Performance Measures?*, in C. Bianchi, E. Borgonovi, E. Anessi Pessina (a cura di), *Outcome-Based Performance Management in the Public Sector*, Springer Series on "System Dynamics for Performance Management", Volume 2, Springer International Publishing AG, Switzerland, 2018, pp. 121-140.
 18. L. Biondi, E. Bracci, E., *Sustainability, Popular and Integrated Reporting in the Public Sector: A Fad and Fashion Perspective*, *Sustainability*, 2018, 10(9), p. 3112; P. Ricci, "Accountability" (voce), in *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy and Governance*, Editor: Ali Farazmand, Springer International Publishing, 2016, Springer International Publishing Switzerland; A. Ball, S. Grubnic, J. Birchall, *Sustainability accounting and accountability in the public sector*, in *Sustainability accounting and accountability*, Routledge, London, 2014.
 19. F. Manes-Rossi, G. Nicolò, D. Argento, *Non-financial reporting formats in public sector organizations: a structured literature review*, *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management* 2020, 32(4), pp. 639-669 <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-03-2020-0037>; A. Kaur, S. K. Lodhia, *Sustainability accounting, accountability and reporting in the public sector*, *Meditari Accountancy Research*, 2019, 27(4), pp. 498-504.; F. Fusco, P. Ricci, *What is the stock of the situation? A bibliometric analysis on social and environmental accounting research in public sector*, *International Journal of Public Sector Management*, 2019, 32(1), pp. 21-41.
 20. K. Malleon, *The new judiciary: The effects of expansion and activism*, Routledge, London, 1999; W. Voermans, *Judicial transparency furthering public accountability for new judiciaries*, *Utrecht Law Review*, 2007, 3(1), pp. 148-159.
 21. Si rinvia al sito istituzionale del Ministero della Giustizia per informazioni sul Progetto https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_9_4.wp.
 22. P. Ricci, P., P. Pavone, P., *The experience of social reporting in Italian judicial offices. The laboratory of the public prosecutor's office in Naples*, International Journal of Public Sector Management, 2020, 33(6/7), pp. 713-729. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-04-2020-0102>.
 23. P. Ricci P., F. Fusco, *Social Reporting in the Italian Justice System: Milan's Court experience*, *Public Integrity*, 2016, 18(3), pp. 254-268.
 24. P. Ricci P., F. Fusco, *Sustainability Reporting in Public Sector: a comparative study in the Italian Justice System*, *Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale*, 2020, 2, pp. 200-215.
 25. P. Ricci, P., P. Pavone, P., *The experience of social reporting in Italian judicial offices. The laboratory of the public prosecutor's office in Naples*, International Journal of Public Sector Management, 2020, 33(6/7), pp. 713-729. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-04-2020-0102>.
 26. P. Ricci, P. Pavone, *The accountability in the justice system: have times really changed?*

- Reflections from an Italian social reporting experience*, Public Integrity, 2022, 24(2), p. 111.
27. L'analisi completa, contenente la comparazione con il sistema giudiziario polacco, è contenuta in F. Fusco, R. Civitillo, P. Ricci, S. Morawska, K. Pustulka, P. Banasik, *Sustainability reporting in justice systems: a comparative research in two European countries*, Meditari Accountancy Research, 2021.
 28. P. Ricci, "Accountability" (voce), in Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy and Governance, Editor: Ali Farazmand, Springer International Publishing, 2016, Springer International Publishing Switzerland; P. Ricci P., F. Fusco, *Social Reporting in the Italian Justice System: Milan's Court experience*, Public Integrity, 2016, 18(3), pp. 254-268.
 29. F. Fusco, *La rendicontazione socio-ambientale e di sostenibilità nel sistema giudiziario italiano: presupposti scientifici ed evidenze empiriche. Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche*, FrancoAngeli, Milano, 2022.