

Pietro Pavone

Giustizia e managerialità: Tendenze di governance e prospettive di accountability

ECONOMIA DELLE AZIENDE

FrancoAngeli

E DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con **Adobe Acrobat Reader**



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile **con Adobe Digital Editions**.

Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.

La nuova Collana Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche nasce con una doppia ambizione ovvero quella di mantenere, ed anzi rivalutare, il ruolo della monografia e al tempo stesso di promuovere le pubblicazioni (in italiano o in inglese) della comunità scientifica italiana, assicurandone il massimo rigore scientifico e rispettando i parametri di selettività e peerreviewing che ormai si sono imposti a livello internazionale. La Collana si propone dunque di pubblicare, valorizzandoli attraverso un adeguato referaggio, i contributi che risultino rigorosi ed originali dal punto di vista metodologico e scientifico e che diano prova di contribuire al progredire della disciplina ed alla corretta gestione delle risorse pubbliche. La Collana è aperta a tutti gli studi e le ricerche che abbiano ad oggetto le aziende pubbliche, a condizione che queste siano indagate in chiave economico-aziendale, anche se sono apprezzate le contaminazioni con le altre discipline. Ancora, sono accolti con particolare interesse gli studi che dimostrino un approccio ed un respiro internazionale e comparativo, e comunque ogni contributo che possa servire a migliorare il funzionamento della pubblica amministrazione italiana ed europea. Il Comitato Direttivo affianca il Direttore per supportarlo nella definizione dell'orientamento di fondo della Collana. In accordo con il Direttore, interviene inoltre nella valutazione della coerenza delle proposte con la linea editoriale, nella loro valutazione sintetica e nell'individuazione dei componenti del Comitato Scientifico a cui attribuire la valutazione analitica. I componenti del Comitato Scientifico intervengono, su richiesta del Direttore e del Comitato Direttivo, in relazione alle loro specifiche competenze di ricerca per valutare analiticamente le proposte, con particolare riferimento alla qualità scientifica ed al rigore di metodo.

Comitato Direttivo

Luca Anselmi (Università di Pisa)

Riccardo Mussari (Università di Siena)

Stefano Pozzoli (Università di Napoli Parthenope) – Direttore

Comitato Scientifico

Eugenio Anessi Pessina (Università Cattolica del Sacro Cuore)

Carmine Bianchi (Università di Palermo)

Elio Borgonovi (Università di Milano-Bocconi)

Eugenio Caperchione (Università di Modena e Reggio Emilia)

Lidia D'Alessio (Università di Roma Tre)
Mariano D'Amore (Università di Napoli Parthenope)
Fabio Donato (Università di Ferrara)
Marco Elefanti (Università Cattolica del Sacro Cuore)
Luigi Fici (Università della Tuscia)
Andrea Garlatti (Università di Udine)
Lucia Giovannelli (Università di Sassari)
Luciano Hinna ((Università di Roma Tor Vergata)
Luciano Marchi (Università di Pisa)
Giuseppe Marcon (Università di Venezia Ca' Foscari)
Antonio Matacena (Università di Bologna)
Marco Meneguzzo (Università di Roma Tor Vergata)
Mauro Paoloni (Università di Roma Tre)
Aldo Pavan (Università di Cagliari)
Niccolò Persiani (Università di Firenze)
Fabrizio Pezzani (Università di Milano-Bocconi)
Luigi Puddu (Università di Torino)
Paolo Ricci (Università degli Studi di Napoli Federico II)
Massimo Sargiacomo (Università di Chieti Pescara)
Sebastiano Torcivia (Università di Palermo)
Giovanni Valotti (Università di Milano-Bocconi)
Francesco Vermiglio (Università di Messina)
Antonello Zangrandi (Università di Parma)
Andrea Ziruolo (Università di Chieti Pescara)
Mara Zuccardi Merli (Università di Genova)

Pietro Pavone

Giustizia e managerialità: Tendenze di governance e prospettive di accountability

FrancoAngeli

**ECONOMIA DELLE AZIENDE
E DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**

Isbn: 9788835158400

Copyright © 2024 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Alla piccola Arianna Sole

INDICE

Premessa	pag.	13
Introduzione	»	15
Nota metodologica e quadro delle principali fonti consultate	»	21
1. Relazioni tra <i>governance</i> pubblica e <i>accountability</i> pubblica	»	23
1.1. Pubblica amministrazione, <i>management</i> pubblico e <i>governance</i> pubblica: brevi profili introduttivi	»	23
1.2. Il contributo degli studi economico-aziendali	»	27
1.3. La legittimazione dei sistemi di <i>governance</i> pubblica	»	33
1.4. Significato, ruolo e potenzialità della <i>public accountability</i>	»	43
2. Presupposti per un approccio manageriale nel settore giudiziario	»	51
2.1. Introduzione al settore giudiziario	»	51
2.2. Specificità del contesto e ambito di indagine	»	56
2.3. Il sistema giudiziario in Italia	»	60
2.4. I livelli di responsabilità dirigenziale negli Uffici giudiziari	»	64
2.5. Indipendenza e <i>accountability</i> della giustizia: tratti definitivi e tendenze evolutive	»	70
3. Binomio <i>governance-accountability</i> nel contesto giudiziario	»	81
3.1. Il paradigma della giustizia come servizio	»	81
3.2. L'imperativo manageriale nel settore giudiziario	»	86
3.3. La riconfigurazione degli schemi di <i>judicial governance</i>	»	94

3.4. Le nuove frontiere della <i>governance</i> : il ruolo dell’Ispettorato Generale	pag.	100
3.5. La domanda di <i>accountability</i> e il sistema <i>multi-stakeholders</i> degli Uffici giudiziari	»	110
3.6. Un’esperienza di <i>accountability</i> giudiziaria e dinamiche partecipative	»	117
Note conclusive	»	131
Bibliografia	»	137
Sitografia	»	162

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 – Evoluzione della Public Governance Theory e delle pratiche amministrative	pag.	37
Tabella 2 – Fiducia dei cittadini europei nella pubblica amministrazione	»	41
Tabella 3 – Tipologie di incarichi di direzione – funzione referente	»	67
Tabella 4 – Tipologie di incarichi di direzione – funzione giudicante	»	68
Tabella 5 – Frame teorico sul justice sector	»	74
Tabella 6 – Confronto tra due concezioni di giustizia	»	82
Tabella 7 – Composizione e competenze dell’Ufficio per il Processo	»	92
Tabella 8 – Ragioni della rendicontazione sociale della Procura di Napoli	»	120
Tabella 9 – Matrice di ricognizione delle aree di intervento	»	122

INDICE DELLE FIGURE

Figura 1 – Schema dei principi cardine del sistema giudiziario	pag.	18
Figura 2 – Prospettive di governance	»	27
Figura 3 – Logiche di government e governance a confronto	»	31
Figura 4 – Livelli di socializzazione politica della PA	»	40
Figura 5 – Funzionamento della PA nel giudizio dei cittadini	»	42
Figura 6 – Cattivo funzionamento della PA secondo l’opinione dei cittadini	»	43
Figura 7 – Dinamiche relazionali tra accountability e fiducia pubblica	»	46
Figura 8 – Processo di accountability	»	48
Figura 9 – Organigramma della giustizia	»	62
Figura 10 – Competenze dei Dipartimenti del Ministero della Giustizia	»	63
Figura 11 – Polimorfismo delle funzioni dirigenziali nelle istituzioni giudiziarie	»	65
Figura 12 – Inquadramento sistemico della dirigenza giudiziaria	»	69
Figura 13 – Rappresentazione del Judicial Trilemma	»	71
Figura 14 – Indipendenza come prodotto tra executive e judicial preferences	»	73
Figura 15 – Equilibrio indipendenza-accountability nel sistema giudiziario	»	77
Figura 16 – Processo di programmazione e controllo degli Uffici giudiziari	»	93
Figura 17 – Logiche di funzionamento del progetto DBP	»	99
Figura 18 – Uffici di diretta collaborazione del Ministro della Giustizia	»	102
Figura 19 – Buone pratiche per il miglioramento delle capacità di organizzazione	»	108

Figura 20 – Buone pratiche per il miglioramento dei servizi per gli utenti	pag.	109
Figura 21 – Buone pratiche degli Uffici nelle relazioni con la comunità	»	109
Figura 22 – Rappresentazione del sistema multi-stakeholders a due variabili	»	114
Figura 23 – Rappresentazione del sistema multi-stakeholders a tre variabili	»	115
Figura 24 – Stakeholder engagement nel sistema di bilancio degli Uffici giudiziari	»	117
Figura 25 – Processo di extended accountability e community involvement	»	123
Figura 26 – Significato attribuito al bilancio sociale	»	125
Figura 27 – L’Ufficio nella percezione degli stakeholders	»	126
Figura 28 – Domanda di accountability	»	127
Figura 29 – Strategie di stakeholder engagement	»	128
Figura 30 – Politiche per il coinvolgimento della comunità	»	128

PREMESSA

Questo libro rappresenta il punto di approdo di un percorso scientifico incentrato sulla *accountability theory* nel settore pubblico.

Lo spazio concesso alla interdisciplinarietà, a partire dai primi stimoli di riflessione, ha riposto nell'Autore il seme di un orientamento allo studio delle interferenze tra interessi individuali, collettivi e sociali che, con l'avanzare della ricerca, si è progressivamente consolidato.

La successiva convergenza delle priorità di indagine scientifica verso i modelli di organizzazione, funzionamento e rendicontazione non finanziaria delle aziende pubbliche è avvenuta quasi contestualmente al materializzarsi dell'opportunità di verificarne le effettive modalità di declinazione in uno specifico ambito della sfera pubblica: il settore giudiziario.

Conservando la tipica traccia metodologica economico-aziendale, l'attenzione alle connessioni interistituzionali, nel presente scritto monografico, si esalta nella concettualizzazione del sistema giudiziario come particolare fenomeno di *governance*. Calando i tradizionali aspetti di gestione, misurazione, rendicontazione e valutazione in un *setting* empirico fortemente dominato da visioni e valori giuridico-legali, il lavoro tenta di radicare il discorso sulla qualità della giustizia su nuove e più utili basi teoriche. Il fine ultimo è indicare angolature interpretative non ancora esplorate attraverso cui poter sia rafforzare i principi di *public governance, management* e *accountability* sia migliorare le condizioni di esistenza e le pratiche di funzionamento degli Uffici giudiziari.

La presente monografia di ricerca è stata assoggettata a procedura di *peer review* secondo il metodo del "doppio cieco" (*double-blind*). Si ringraziano,

pertanto, i revisori per il fondamentale contributo offerto con le loro puntuali indicazioni.

È doveroso, inoltre, esprimere un sentito ringraziamento al Dott. Giovanni Melillo che, in qualità di Capo della Procura della Repubblica di Napoli, all'interno di uno schema di collaborazione istituzionale con l'Università degli Studi di Napoli Federico II, ha aperto le porte dell'organizzazione della Procura all'Autore di questo lavoro, rendendo possibile l'osservazione sul campo dei fenomeni indagati.

Una nota di gratitudine è indirizzata al Dirigente amministrativo della Procura di Napoli, Dott.ssa Maura Migliaresi, per la cortese rilettura critica del testo e per i preziosi suggerimenti forniti.

Sono, infine, particolarmente grato al Prof. Paolo Ricci, riferimento e guida nel mio percorso di studio e ricerca, per le innumerevoli sollecitazioni e il costante stimolo scientifico.

INTRODUZIONE

Il difficile rapporto tra giustizia e managerialità ha trovato nella transizione dal paradigma burocratico a quello post-burocratico nuove forme di convivenza.

All'interno di un quadro di generale depolarizzazione ideologica (Putnam, 1993) e di una concezione maggiormente pragmatica della gestione pubblica, l'intreccio tra aspetti giuridici e questioni manageriali nel settore giudiziario si è declinato attraverso dinamiche e in spazi di innovazione non tradizionali.

La complessiva riorganizzazione della macchina giudiziaria rappresenta un originale modello di “messa a sistema” di sperimentazione periferica e monitoraggio centralizzato. Questo lento processo di *soft governance* (Brandsen et al., 2006) – tuttora in corso¹ – ha ridisegnato, coinvolgendo diversi attori istituzionali, le logiche e gli schemi dell'amministrazione del

¹ I mutamenti paradigmatici rispetto alla visione tradizionale della funzione giudiziaria e l'attualità del fermento riformatorio trovano conferma nei contenuti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – approvato dal Governo italiano il 24 aprile 2021 e trasmesso alla Commissione europea il 30 aprile 2021, nell'ambito del programma *Next Generation EU* – che riserva alla questione giustizia uno specifico capitolo, individuando tre le linee di intervento per il Ministero della Giustizia: (1) capitale umano; (2) digitalizzazione; (3) edilizia giudiziaria. In esso, la riforma della giustizia è iscritta tra le riforme “di contesto” poiché deputata ad avere orizzontalmente effetti su tutti gli ambiti di attuazione del Piano. Gli interventi previsti concernono la giustizia civile (Legge delega n. 206 del 26 novembre 2021), il processo penale (Legge delega n. 134 del 27 settembre 2021), la materia dell'insolvenza (in attuazione della Direttiva 2019/1023/UE), la riforma delle commissioni tributarie (Legge n. 130 del 31 agosto 2022), la digitalizzazione del sistema giudiziario a supporto della più ampia transizione digitale del Paese, interventi di riforma dell'Ordinamento giudiziario (Legge n. 71 del 17 giugno 2022), l'Ufficio per il processo (Legge n. 113 del 6 agosto 2021).

settore giudiziario a partire dalla primordiale e impellente necessità di fornire una risposta ai problemi sempre più pressanti che da tempo affliggono la giustizia in Italia.

Attraverso un equilibrato utilizzo delle tre classiche prospettive d'indagine (macro, meso e micro), la concettualizzazione del fenomeno giustizia secondo le chiavi interpretative dei modelli di *public governance* si è potuta coniugare con la necessità di considerare la natura multidimensionale della *public accountability*² (Ricci, 2016) che – parimenti – richiede di essere discussa «a livello macro (relazioni tra enti pubblici e società), a livello meso (relazioni tra unità organizzative, o organi all'interno di uno stesso ente pubblico) e a livello micro (relazioni tra singoli individui e superiori gerarchici, pari e società)» (Bracci, 2017, p. 336).

Il concetto di sistema, quale insieme di elementi e sub-sistemi interdipendenti, è particolarmente utile per comprendere a fondo il funzionamento delle amministrazioni giudiziarie e il modo in cui esse sviluppano i processi e forniscono il servizio giustizia. La risoluzione delle controversie e la promozione dell'ordine sociale implicano, infatti, il funzionamento orchestrato (Guimarães et al., 2018) di diversi attori istituzionali. I risultati del sistema giudiziario sono normalmente il frutto non solo della singola organizzazione, ma dell'articolata rete di relazioni tra Uffici, il cui delicato e fondamentale equilibrio impone di ragionare in termini di effetto netto complessivo³ e di efficacia sociale all'interno di quadri più ampi di generazione di pubblico valore.

Dunque, l'approccio sistemico, generalmente utilizzato per l'inquadramento di qualsivoglia realtà aziendale⁴, assume in ambito giudiziario dei

² In termini molto generali e con particolare riferimento al settore pubblico, l'*accountability* attiene alla relazione tra cittadini e titolari di cariche pubbliche ed implica aspetti distintivi della relazione *public administration-stakeholders* (P. Ricci, Accountability. In: Farazmand, A. (Ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy and Governance*, Switzerland: Springer International Publishing, 2016. Il tema sarà ampiamente affrontato nel paragrafo 1.4 del volume.

³ Basi pensare, nell'ambito delle indagini penali, alla ricezione di una *notitia criminis*, da cui scaturisce un complesso *iter* di trattazioni giudiziarie che culmina con una sentenza definitiva, di assoluzione o di condanna, dopo aver impegnato Uffici giudiziari di diverso grado e articolazione.

⁴ La scuola aziendale italiana ha sempre sostenuto e difeso la portata logico-conoscitiva della costruzione zappiana basata sulla definizione di azienda come sistema e da tempo imposta le sue indagini in tal senso (A. Amaduzzi, *Istituzioni di economia aziendale*, Cacucci, Bari, 1991).

connotati propri, a causa della natura ricorsiva e procedurale delle interazioni tra organizzazioni.

La presente ricerca concepisce, pertanto, multipli livelli teorici di analisi: sociale, inter-organizzativo, organizzativo, operativo. Il primo, più ampio, è relativo ai rapporti e all'equilibrio tra il potere esecutivo, legislativo e giudiziario; a livello inter-organizzativo, l'analisi riguarda l'arena (o campo organizzativo) in cui hanno luogo negoziati, alleanze e scambi di risorse tra le organizzazioni della giustizia e tra queste e altri attori pubblici o privati; il livello di approfondimento organizzativo focalizza i processi e le strutture organizzative, incluse le strategie di comportamento delle singole amministrazioni giudiziarie; infine, a livello operativo, l'unità di analisi è rappresentata dalla condizione dei singoli magistrati o giudici.

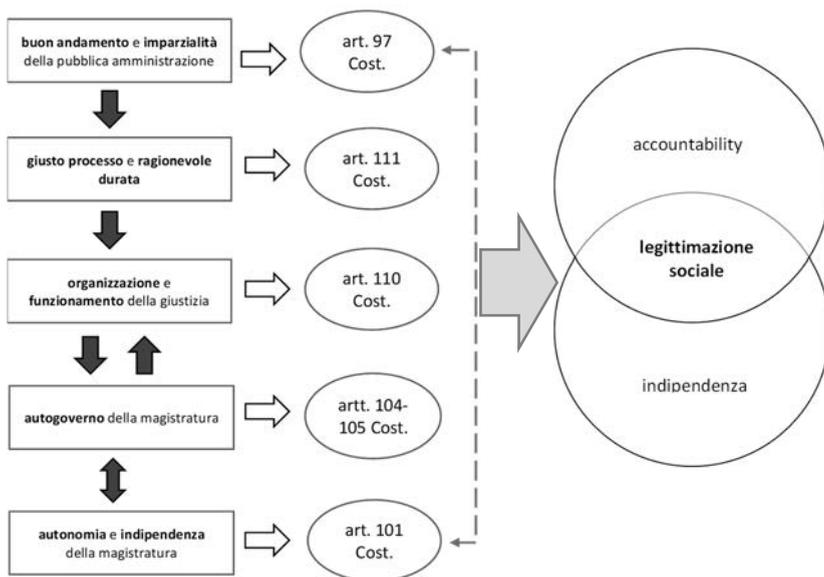
Intersecando questi piani di analisi con la portata dei tradizionali principi e *drivers* valoriali che muovono il funzionamento del sistema giudiziario in Italia, il volume cerca di emancipare il discorso sulla *judicial accountability* dalla ostruzione metodologica rappresentata dalla miopia del *trade-off* indipendenza-*accountability* (van Dijk & Vos, 2018).

L'architettura logico-concettuale che sorregge le argomentazioni discusse è esemplificata nella Figura 1. Il principio di buon andamento dell'amministrazione, cardine della vita amministrativa pubblica⁵, si è affermato come principio ispiratore e patrimonio culturale anche nel sistema giustizia, dove assume una portata ancor più pervasiva se lo si riconosce come parametro di legittimità delle scelte di organizzazione e amministrazione. In questo senso, l'effettiva attuazione dell'art. 97 della Costituzione consente di difendere il tenore dell'art. 101, migliorando l'"accettabilità collettiva" dei principi di indipendenza e autonomia della magistratura⁶.

⁵ Un principio generale di buona amministrazione è consacrato anche nell'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

⁶ Sono qui ripresi, con adattamenti e ulteriori sviluppi, alcuni punti discussi nell'ambito del Convegno AIDEA-CNDCEC "Economia e giustizia. Il contributo delle discipline economico-aziendali e delle professioni alla legalità", Università LUMSA, Roma, 18 gennaio 2023.

Figura 1 – Schema dei principi cardine del sistema giudiziario



Fonte: elaborazione dell'autore

È necessario, tuttavia, svincolare l'idea di buon andamento dell'amministrazione giudiziaria da una concezione meramente pragmatica⁷, coniugando l'efficienza della giustizia «con la stessa componente valoriale del processo, e quindi con gli ideali intrinseci alla giustizia tesi alla realizzazione di una tutela giurisdizionale effettiva per tutti» (Cartabia, 2021). L'obiettivo di una giustizia giusta è corollario del principio costituzionale del giusto processo e dell'impegno finalizzato alla sua ragionevole durata⁸ (art. 111 Cost.), oggettive garanzie di buon funzionamento del sistema. Affinché ciò sia possibile, assume rilievo il combinato disposto degli articoli 105 e 110 della Costitu-

⁷ Si ritiene utile riportare quanto sottolineato dalla Banca d'Italia nell'*occasional paper* pubblicato il 12 ottobre 2022: «La durata dei processi è solo una delle dimensioni che definiscono la qualità della risposta giudiziaria. È altresì fondamentale che le decisioni emesse siano accurate e imparziali (conformi alle prescrizioni e allo spirito del diritto positivo) e dotate di un sufficiente grado di stabilità e prevedibilità (così da assicurare certezza del diritto). Per ottenere un quadro più completo e articolato del funzionamento della giustizia occorre quindi, da un lato, incorporare nella valutazione le dimensioni di carattere più qualitativo e, dall'altro, indagare l'esistenza di trade-off tra dimensioni qualitative e quantitative». M. Cugno et al., La giustizia civile in Italia: durata dei processi, produttività degli uffici e stabilità delle decisioni, *Questioni di Economia e Finanza*, 2022.

⁸ Cfr. la Legge n. 89 del 24 marzo 2001, n. 89 (Legge Pinto) sull'equa riparaazione per il danno derivante da irragionevole durata del processo.

zione che, in materia di organizzazione giudiziaria, giungono – per certi versi – quasi a lambirsi.

In realtà, la strenua difesa dei principi di autonomia e indipendenza ha avuto talvolta l'effetto di rinviare il dibattito sul miglioramento delle pratiche organizzative. La conseguenza a livello di settore è stata quella di subire, più o meno passivamente, le ondate di *New Public Management*⁹ (NPM) che già avevano interessato gli altri ambiti del settore pubblico e che si sono poi riversate anche nel comparto della giustizia.

Il volume vuole indagare la fisionomia di questi accadimenti, secondo una chiave di lettura di sintesi, esplicativa della tensione tra centralismo¹⁰ uniformante e dinamicità delle autonomie dei singoli Uffici giudiziari.

La prima parte dello scritto introduce il lettore nella perimetrazione del *public sector*, affrontando alcuni fondamentali profili definitivi. Un focus è dedicato all'inquadramento del settore pubblico secondo le logiche proprie delle discipline aziendali.

Alla luce sia della generale insoddisfazione nei confronti dell'apparato burocratico statale e della politica¹¹ sia dei livelli di delegittimazione che in alcune fasi storiche hanno interessato il sistema giudiziario, si approfondisce la questione – sempre cruciale, attuale e mutevole – della legittimazione della *governance* pubblica, per poi convergere sulle origini e sul significato della *public accountability*.

La parte seconda sposta l'attenzione sul sistema giudiziario. Presenta l'ambito di indagine, descrivendone elementi di specificità, complessità gestionali e profili di interesse per la ricerca manageriale, e declina l'*accountability theory* con riferimento allo specifico ambito giudiziario¹².

⁹ Espressione utilizzata dalla letteratura internazionale e domestica per riferirsi ai movimenti riformatori e di modernizzazione amministrativa del *public sector* avvenuti, a partire dagli anni Ottanta, sulla base dei principi e degli assunti tipici del settore privato. Per un inquadramento generale si rinvia a J.E. Lane, *New public management: an introduction*, Routledge, 2002. Nel prosieguo della trattazione, l'espressione è talvolta indicata con l'acronimo NPM.

¹⁰ Come si approfondirà nel prosieguo della trattazione, il riferimento all'autorità di governo "centrale" del settore giudiziario include sia la parte di centro posta nell'alveo dell'esecutivo (il Ministero della Giustizia) sia quella riconducibile al Consiglio Superiore della Magistratura.

¹¹ Cfr. S. Cassese, *Amministrare la nazione. La crisi della burocrazia e i suoi rimedi*, Mondadori, Milano, 2023.

¹² Sul punto appaiono decisive le prime elaborazioni di P. Ricci & F. Fusco, Social Reporting in the Italian Justice System: Milan Court Experience, *Public Integrity*, 18(3), 54-268, 2016; 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*, 120(2), 200-215, 2020; P. Ricci & P. Pavone, The experience of social reporting in Italian judicial offices. The laboratory of the public prosecutor's office in Naples, *International Journal of Public Sector*