



**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DEL SANNIO**  
**FACOLTÀ DI SCIENZE ECONOMICHE AZIENDALI**  
**CORSO DI LAUREA IN ECONOMIA E GOVERNANCE**

**TESI DI LAUREA IN**  
**PROGRAMMAZIONE E CONTROLLO**

**Il Bilancio Sociale nell'esperienza dei Tribunali di Sorveglianza Italiani i casi di Milano e Palermo**

**RELATORE:**

Ch.mo Prof.  
Fabio Amatucci

**CANDIDATO:**

Fabrizio Minicozzi  
Matr. 402/000079

**Correlatore**

Prof. Guido Migliaccio  
Prof. PierPaolo Forte

**ANNO ACCADEMICO 2015/2016**

<b>INDICE</b>	<b>Pag.</b>
<b>Introduzione</b>	5
<b>Capitolo 1 – Il bilancio sociale: strumento d’informazione e trasparenza</b>	7
<b>Sommario</b>	8
1.1 La responsabilità sociale d’impresa (CSR)	9
1.2 Accountability	10
1.3 Lo standard SA8000	13
1.4 Il bilancio sociale	15
1.4.1 Definizione	15
1.4.2 Evoluzione storica del bilancio sociale	17
1.4.3 Gli obiettivi del bilancio sociale	20
1.5 I modelli del bilancio sociale	22
1.5.1 Lo standard AA1000	29
1.6 Il bilancio sociale nel settore pubblico	31
<b>Capitolo 2 – L’ordinamento giudiziario in Italia ed il progetto “practices”</b>	35
<b>Sommario</b>	36
2.1 Le principali tappe riformatrici nel processo di modernizzazione italiana attraverso l’approccio teorico al NPM	37

2.2 L'organizzazione giudiziaria in Italia	51
2.3 La riforma del sistema giudiziario	53
2.4 Il progetto <i>best practices</i> (DBP)	58
2.4.1 Il progetto best practices negli uffici giudiziari	66
<b>Capitolo 3 – Il bilancio sociale nel Tribunale di Sorveglianza</b>	74
<b>glianza</b>	75
<b>Sommario</b>	
3.1 Il tribunale di sorveglianza: funzioni ed organizzazione	76
3.2 Il Tribunale di sorveglianza di Milano e il bilancio sociale	79
3.3 Il Tribunale di sorveglianza di Palermo e il bilancio sociale	93
3.4 Analisi delle macro differenze tra entrambi i tribunali di sorveglianza	104
3.5 Il valore sociale del carcere: aspetti normativi e sua tipica rendicontazione.	108
<b>Conclusioni</b>	121
<b>Bibliografia</b>	126
<b>Sitografia</b>	132

<b>INDICE</b>	<b>TABELLE</b>	<b>Pagina</b>
	<b>Tabella n.1 – Definizione di Stakeholder</b>	<b>16</b>
	<b>Tabella n.2 – Le leve d'azione del New Public Management (NPM)</b>	<b>38</b>
	<b>Tabella n.3 – Il concetto della <i>Governance</i> Pubblica</b>	<b>43</b>
	<b>Tabella n. 4 – Esito raccolta progetti camerali</b>	<b>60</b>
	<b>Tabella n. 5 – Diversi ambiti di applicazione</b>	<b>61</b>
	<b>Tabella n. 6 – Progetti di buone pratiche di diversi Uffici giudiziari</b>	<b>63</b>
	<b>Tabella n. 7 – Uffici giudiziari che hanno adottato il bilancio sociale</b>	<b>71</b>
	<b>Tabella n. 8 – I contenuti del Bilancio sociale</b>	<b>82</b>

## INTRODUZIONE

La tesi, ha il compito di illustrare i risultati che giungono nella redazione, nel settore della Pubblica Amministrazione, del Bilancio Sociale con particolare riferimento al suo ambito di intervento all'interno di una struttura penitenziaria.

Il termine "bilancio" indica un documento attraverso il quale si rende conto a qualcuno di qualcosa mentre il termine sociale esprime "qualità e sentimenti". L'accostamento dei due termini, che peraltro sono espressione di razionalismo e fantasia<sup>1</sup>, assumono in un secondo momento una valenza tecnica. Del significato di bilancio sociale inteso in senso ampio, come la volontà di rendicontare lo svolgimento della propria attività in un determinato periodo di tempo, si passa ad un significato in senso stretto. Pertanto il bilancio sociale può essere definito come uno strumento con il quale un'organizzazione rende conto ai portatori d'interesse (Stakeholder) del proprio operato, rendendo trasparente e comprensibile all'interno e all'esterno i programmi, le attività, i risultati raggiunti secondo modalità non evidenti nei tradizionali documenti o procedure di rendicontazione. Il bilancio sociale è il documento nel quale il processo di rendicontazione sociale trova adeguata finalizzazione in quanto è destinato ad essere diffuso all'interno e all'esterno dell'organizzazione che lo realizza.

La tesi è composta da 3 capitoli. Il primo definisce il concetto di bilancio sociale, le sue origini, l'evoluzione normativa che ha interessato anche diversi paesi. Si rappre-

---

<sup>1</sup>HINNA L. 2004, *Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche*, Franco Angeli, Milano

sentano quindi i suoi obiettivi, i principali modelli utilizzati e l'utilizzo del Bilancio Sociale nella Pubblica Amministrazione; il secondo capitolo tratta il processo di modernizzazione della P.A. partendo dal New Public Management toccando alcuni aspetti della riforma Brunetta; il terzo capitolo illustra la redazione del Bilancio Sociale all'interno dei Tribunali di Sorveglianza di Milano e Palermo nonché la possibilità di introduzione dello stesso all'interno di una struttura penitenziaria.

Le dinamiche connesse ai processi di globalizzazione hanno creato notevoli opportunità di sviluppo ma solo in alcune aree del pianeta. Ciò ha prodotto forti disegualianze economiche e nell'attuale "società della conoscenza" in cui le tecnologie della comunicazione hanno assunto un significato centrale nel contesto economico, la richiesta di trasparenza e di eticità diventa sempre più pressante. L'industria, orientata verso "gli affari ad ogni costo", è sempre più condizionata all'affermarsi di modelli di sviluppo sostenibile centrati sull'attenzione all'ambiente, su forme energetiche alternative e processi produttivi puliti. Insomma l'impresa dedica maggiore attenzione alle preoccupazioni sociali e fa propri modi di gestire, produrre e distribuire beni e servizi rispettosi della salute dei cittadini, della sicurezza dei lavoratori e della salvaguardia dell'ambiente, pertanto i manager hanno intrapreso la strada della responsabilità sociale. La Pubblica Amministrazione è arrivata in ritardo nell'adozione di strumenti di rendicontazione sociale rispetto alle imprese, ma, comunque dimostra un grande interesse verso questo tema. Con ottime probabilità il bilancio sociale, affondando le

proprie radici nel mutamento culturale del paese, troverà nei tempi avvenire molti più consensi di quelli attualmente riscontrati.

## **CAPITOLO PRIMO**

### **Il Bilancio Sociale: strumento d'informazione e trasparenza**

## *Sommario*

### **1.1. La Responsabilità Sociale d'impresa (CSR)**

### **1.2. Accountability**

### **1.3. Lo Standard SA8000**

### **1.4. Il Bilancio Sociale**

#### **1.4.1 Definizione**

#### **1.4.2 Evoluzione storica del Bilancio Sociale**

#### **1.4.3 Gli Obiettivi del Bilancio Sociale**

### **1.5. I Modelli di Bilancio Sociale**

#### **1.5.1 Lo Standard AA1000**

### **1.6. Il Bilancio Sociale nel Settore Pubblico**

## 1.1 La Responsabilità Sociale d'impresa (CSR)

Il termine di Corporate Social Responsibility venne coniato dagli inglesi, pertanto è considerata una manifestazione di volontà da parte delle aziende in genere di gestire in modo efficace le problematiche di impatto etico - sociale al loro interno e nelle zone d'attività. La Responsabilità sociale d'impresa (RSI) trae sostanzialmente le sue origini proprio dal concetto sopra esposto, l'etica si deve applicare nella soluzione delle varie problematiche di scelta e nell'assunzione di comportamenti organizzativi che siano corretti. La Corporate Social Responsibility (CSR) che in italiano viene identificata dalla sigla RSI, Responsabilità Sociale d'Impresa, è considerata uno strumento che permette di rafforzare il modello sociale europeo e realizzare una società più competitiva.

Il concetto di responsabilità sociale d'impresa (CSR – Corporate Social Responsibility) viene definito come *“l'integrazione su base volontaria, da parte delle imprese, delle preoccupazioni sociali ed ecologiche nelle loro operazioni commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate”*<sup>2</sup>. Il comportamento virtuoso adottato dalle imprese identifica l'adozione volontaria di strategie aziendali socialmente responsabili connotate dall'obiettivo di perseguire uno sviluppo sostenibile. La definizione contenuta nel Libro Verde richiama il concetto di “Triple Bottom Line”<sup>3</sup>, secondo il quale l'impresa persegue tre diverse tipologie di risultati, che sono, economici, sociali e

---

<sup>2</sup>Libro Verde della Commissione Europea, Com., 2001, 366 Def, “Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese”, Bruxelles 18 luglio 2001

<sup>3</sup>Il termine Triple Bottom Line è stato coniato da Elkington J. nel 1994 per indicare il triplice carattere (aziendale, sociale e ambientale) delle aziende

ambientali. Il successo di un'impresa è determinato dal raggiungimento congiunto di questi obiettivi, sulla base della loro natura sistemica. Nel 2011 la Commissione Europea con la comunicazione n. 681 del 25/10/11 supera il concetto espresso in precedenza per dare una nuova definizione di CSR intesa come *“La Responsabilità delle imprese per il loro impatto sulla società”*. Secondo l'Unione europea la Responsabilità Sociale di Impresa è *“l'insieme delle responsabilità, derivanti da doveri estesi di natura fiduciaria, che l'azienda e la sua direzione ha nei confronti dei vari stakeholder al fine di favorire la cooperazione per la creazione ed un'equa distribuzione tra di loro del valore creato e per contenere effetti negativi sugli stakeholder stessi”*<sup>4</sup>. Questo approccio contiene due elementi non facilmente eliminabili rappresentate dalla libertà di coscienza e di espressione che danno vita ad un circuito permanente di fasi di ascolto, azione, comprensione, ritorno e valutazione dell'informazione. La commissione Europea inoltre definisce gli obiettivi che devono essere perseguiti e che si quantificano in :

- Creare valore condiviso tra azionisti e proprietari
- Identificare
- Prevenire
- Mitigare i possibili effetti avversi.<sup>5</sup>

Nel 2001 viene pubblicato il Libro Verde della Commissione Europea che definisce la responsabilità sociale dell'impresa (CSR) come l'integrazione, su base volontaria,

---

<sup>4</sup>GBS 2013, Principi di redazione del bilancio sociale Giuffrè Milano

<sup>5</sup>Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Strategia rinnovata dell'UE per il periodo 2011-14 in materia di responsabilità sociale delle imprese del 25 ottobre 2011.

da parte delle imprese degli aspetti sociali e ambientali nelle operazioni di business e nelle relazioni con gli Stakeholder<sup>6</sup>. La CSR risulta essere il cuore stesso della gestione strategica di ogni organizzazione in quanto intesa come integrazione di tematiche sociali, economiche e ambientali e come governo delle relazioni con gli Stakeholder dell'impresa.

## 1.2 Accountability

Quando si parla di strumenti di responsabilità sociale, spesso si utilizza il termine *accountability* il dizionario traduce tale termine con “*responsabilità*”. L’*accountability* esprime dunque l’assunzione di responsabilità e di rendicontazione sulle attività svolte, il termine vuol significare “dover rendere conto” del proprio operato all’esterno ed agli *stakeholder*, in modo da verificare se gli obiettivi dichiarati siano stati raggiunti, o si renda necessario piuttosto, introdurre ulteriori interventi<sup>7</sup>. Tale responsabilità richiede giudizio e capacità decisionale, si realizza nei confronti di uno o più portatori di interessi (*account-holders* o *accountees*) con conseguenze positive (premi) o negative (sanzioni), a seconda che i risultati desiderati siano raggiunti o disattesi. L’accento non è posto sulla responsabilità delle attività svolte per raggiungere un determinato risultato, ma sulla definizione specifica e trasparente dei risultati attesi che formano le aspettative, su cui la responsabilità stessa si basa e sarà valutata. In lette-

---

<sup>6</sup>Libro Verde della Commissione Europea, Com. 2001, 366 def, “Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese”, Bruxelles 18 luglio 2001

<sup>7</sup>ROMOLINI A. 2007, *Accountability e bilancio sociale negli enti locali*, Franco Angeli, Milano

MULGAN R. 2000, *Accountability: an ever expanding concept?*, in *Public Administration* vol.78,

ratura sono riportate diverse definizioni di accountability, per esempio Edwards e Hulme (1996) la definiscono come *“l’insieme dei mezzi con i quali gli individui le organizzazioni rendicontano, ad una o a più autorità riconosciute, la responsabilità delle loro azioni”*<sup>8</sup>. Birkett (1988) lo considera come *“l’insieme dei diversi sistemi di controllo che sono operativi quando c’è autonomia”*<sup>9</sup>, Gray, Owen, Adams (1996) la definiscono come il *“dovere di fornire una rendicontazione di tutte le azioni per la quale si è responsabili”*<sup>10</sup> ed infine Grandori considera l’accountability<sup>11</sup> *“non solo come l’assunzione di responsabilità ma più specificatamente un sistema di regole e criteri trasparenti secondo il quale il soggetto accetta anticipatamente di rendere conto ad altri di proprie azioni o risultati specificati”*. Anche P. Ricci (2012) dà una definizione di accountability in quanto *“Esprime il dovere di rendere conto del proprio operato da parte di un soggetto nei confronti di un altro soggetto allo scopo di definire responsabilmente e credibilmente le relazioni esistenti tra programmazione – decisione – azione – controllo. Il dovere viene adempiuto con riferimento al modo in cui le risorse economiche e finanziarie sono utilizzate, al grado di correttezza con cui hanno agito i soggetti coinvolti nella gestione, alla adeguatezza e alla rispondenza dei comportamenti assunti rispetto agli obiettivi stabiliti, e ai risultati effettivamente conseguiti nel tempo osservato”*. Inoltre Rusconi (2002) sottolinea<sup>12</sup> che *“ con riferi-*

---

<sup>8</sup>EDWARDSM., HULMED.1996, *Too Close for comfort ? The impact of official aid on non-governmental organizations*, World development 24,

<sup>9</sup>BIRKETT P. 1988, *Concepts of accountability*, Working paper n.83, School of accounting, University of New South Wales

<sup>10</sup>GRAY R., OWEN D., ADAMS C., 1996, *Accounting e accountability*, Prentice Hall Europe

<sup>11</sup>GRANDORI A. 2001, *Responsabilità e trasparenza nelle organizzazioni sindacali*, Giuffrè Milano

<sup>12</sup>RUSCONI G. 2002, pag. 229 *Impresa Accountability e Bilancio sociale* in HINNA L. (a cura di) *Il bilancio sociale Il sole 24 ore*, Milano

mento ai bilanci aziendali, si può intendere per *accountability* come il dovere e la responsabilità di spiegare, giustificare, a chi ne ha diritto che cosa si sta facendo per rispettare gli impegni presi con gli interlocutori sia sul piano economico-reddituale sia da altri punti di vista". L'*accountability* investe tutte le operazioni dell'azienda, anche se è nata specificamente con riferimento alle informazioni economiche finanziarie e patrimoniali consuntive.<sup>13</sup>

La definizione degli obiettivi costituisce, quindi, un mezzo per assicurare l'*accountability*. Insieme al concetto di responsabilità, l'*accountability* presuppone quelli di trasparenza e di compliance. La trasparenza è intesa come accesso alle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, fra cui gli indicatori gestionali e la predisposizione del bilancio e di strumenti di comunicazione volti a rendere visibili decisioni, attività e risultati. La seconda si riferisce al rispetto delle norme ed è intesa sia come garanzia della legittimità dell'azione sia come adeguamento dell'azione agli standard stabiliti da leggi, regolamenti, linee guida etiche o codici di condotta. La rendicontazione sociale, strumento di responsabilità sociale per eccellenza, è un elemento fondamentale dell'*accountability*, ma non l'unico.<sup>14</sup> Gli strumenti dell'*accountability* possono essere classificati in strumenti: *strategici* (carta dei valori, codice etico) che rappresentano quello che l'impresa vuole attuare all'interno del suo piano di responsabilità; *operativi di relazione* (social auditing e social rating, documenti di rendicontazione) che rappresentano il punto di contatto con l'ambiente

---

<sup>13</sup>RUSCONI G./DORIGATTI M. 2004, pag. 154 (a cura di) *La responsabilità sociale d'impresa*, Franco Angeli

<sup>14</sup>HINNA L., MONTEDUROF., 2005, *Responsabilità sociale, Accountability e Strumenti di Rendicontazione Sociale*

esterno formato da stakeholder aziendali; *operativi di supporto* (Formazione del personale, sistemi di rilevamento delle performance, standard utilizzabili) altri stakeholder non visibili ma necessari per la realizzazione di tutto il processo. L'ampiamiento del concetto di accountability e di rendicontazione contabile dell'azienda si esprime attraverso la rendicontazione sociale i cui elementi essenziali sono il riferimento e l'attenzione a tutte le categorie di stakeholder nella consapevolezza che i loro comportamenti attivi e reattivi hanno la capacità di influire sulla possibilità di raggiungere gli obiettivi aziendali. La rendicontazione sociale è una prassi di comunicazione aziendale, sempre più diffusa nelle aziende pubbliche e private e pur non essendo obbligatoria essa risponde alla volontà dell'azienda di comunicare con i suoi stakeholder assumendo varie forme documentali tra cui il bilancio sociale.

Gli strumenti che abbiamo analizzato fin qui fanno parte delle procedure interne all'impresa, azionabili dalla stessa per la gestione della responsabilità sociale. Esistono però anche degli strumenti esterni che non sono più di patrocinio dell'azienda, ma sono messi a disposizione dal mercato come riconoscimento per le imprese che hanno tenuto dei comportamenti socialmente responsabili. Fanno parte degli strumenti esterni i premi, i riconoscimenti, gli standard, le iniziative ed hanno come scopo quello di mettere in rilievo l'azienda, per la qualità dei suoi comportamenti e per i risultati raggiunti. In questo paragrafo ci soffermeremo sull'analisi delle etichette sociali (marchi attraverso i quali l'impresa garantisce una fabbricazione esente da qualunque forma di sfruttamento) che notoriamente vengono indicate come "standard" proprio

perché consistono in una serie di principi da rispettare, procedure da implementare e certificazioni. Si differenziano 2 tipi di standard: quelli per le certificazioni della RSI (SA8000) e quelli per il bilancio sociale l'AA1000 (AccountAbility 1000)<sup>15</sup>.

### **1.3 Lo Standard SA8000**

Negli ultimi dieci anni si è assistito ad un incremento notevole di standard sia in ambito sociale che ambientale, in merito agli strumenti di gestione e valutazione delle performance aziendali.

Particolare rilievo assume lo standard Social Accountability 8000 (SA 8000), che viene identificato come il primo standard a livello internazionale. La sua prima pubblicazione risale al 15 ottobre del 1997 da parte della CEPAA (Council on Economic Priorities Accreditation Agency – Ente di Accreditamento del Consiglio per le Priorità Economiche), successivamente aggiornato nel 2001 da SAI (Social Accountability International) organizzazione che nasce nello stesso anno per la gestione e diffusione di questo standard a livello internazionale. La norma SA 8000, ha quindi lo scopo di migliorare le condizioni lavorative a livello mondiale e soprattutto permette di definire uno standard verificabile da Enti di Certificazione. I temi trattati dallo standard SA8000 riguardano:

---

<sup>15</sup>SIBONI B., 2005, *Gli standard di bilancio sociale*, in FAMETI G./POZZOLI S. (a cura di) “Bilancio sociale di mandato”, Ipsoa, Milano

- promuovere la salute e sicurezza dell'ambiente di lavoro, in ottica di integrazione con la OHSAS 18001;
- concedere la libertà di associazione e diritto alla contrattazione collettiva;
- contrastare il lavoro minorile, il lavoro forzato, le discriminazioni e le pratiche disciplinari non previste dall'art.7 dello Statuto dei Lavoratori;
- far rispettare i tempi e l'orario di lavoro e i criteri retributivi.

L'applicazione della norma SA 8000 non è un obbligo ma una scelta responsabile da parte del vertice aziendale. Il rispetto di questi principi denota una gestione corretta e responsabile che influenza positivamente la reputazione aziendale e riduce i rischi finanziari legati all'investimento.

Lo standard SA 8000 è importante sia per la responsabilità sociale d'impresa, in quanto costituisce senza dubbio una problematica rispetto alla quale si stanno realizzando nuove dinamiche economiche che non possono non interessare la competizione sia su scala globale che su quella locale, sia poiché costituisce primo standard internazionale che *misura* il grado etico e la responsabilità sociale di un'azienda. È applicabile a livello internazionale in *qualsiasi* settore merceologico; la conformità alle norme dello standard è garantita da una certificazione di *parte terza, indipendente*, emessa da organismi accreditati; *richiede*, oltre ai comportamenti, di evidenziare pubblicamente la gestione del sistema.

## 1.4. Il Bilancio Sociale

### 1.4.1 Definizione

Il Bilancio Sociale è uno strumento fondamentale di rendicontazione, di gestione e di controllo per le aziende che intendono adottare un comportamento socialmente responsabile. Inoltre può essere definito come lo strumento attraverso il quale un'istituzione può realizzare una piena *accountability* verso i suoi *Stakeholder*. Il Bilancio Sociale è un documento che ha natura annuale con il quale un'impresa, ente pubblico o un'associazione porta a conoscenza dei propri *Stakeholder* delle attività, dei risultati e dell'impiego di risorse in un dato periodo di tempo non limitandosi ai soli aspetti finanziari e contabili. Lo scopo è quello di portare a conoscenza dei terzi in modo sintetico l'attività svolta dall'ente. La terminologia del bilancio sociale nasce dall'esigenza di coniugare due fattispecie: da un lato con il termine "*bilancio*" vuole intendersi la possibilità di fornire a chiunque una serie di dati in esso contenuto, dall'altro con il termine "*sociale*" si esprimono "*qualità e sentimenti*". In un primo momento i due termini sono accostati solo come forma astratta mentre solo successivamente assumono una valenza specificatamente tecnica. Il significato più ampio è dato dalla volontà di rendicontare, in un determinato periodo di tempo, lo svolgimento della propria attività ad una fascia di utenza molto più ampia senza alcun limite o senza seguire alcuni schemi fissi offrendo, soprattutto, la possibilità di far comprendere in modo chiaro e trasparente quello che è stato effettivamente svolto nella concretezza. La caratteristica sostanziale di questo documento è rappresentata dalla vo-

lontarietà. Del Bilancio Sociale possiamo darne diverse definizioni: A. Corrocher definisce “Il bilancio sociale è un documento con il quale un’impresa presenta se stessa e rende manifesti i suoi comportamenti, socialmente responsabili e apprezzabili, portando a conferma la testimonianza delle persone coinvolte e interessate”<sup>16</sup>. Secondo l’osservatorio per la Finanza e Contabilità degli enti locali, 2007 il “Il bilancio sociale è l’esito di un processo con il quale l’amministrazione rende conto delle scelte, delle attività, dei risultati e dell’impiego di risorse in un dato periodo, in modo da consentire ai cittadini e ai diversi interlocutori di conoscere e formulare un proprio giudizio su come l’amministrazione interpreta e realizza la sua missione istituzionale e il suo mandato”<sup>17</sup>.

Il bilancio sociale nasce dalla consapevolezza che esistono diverse categorie di persone, (*Stakeholder*), che hanno un *diritto o interesse* riconosciuto a comprendere quali siano gli effetti che l’ente produce nei propri confronti. Ad esempio un ente o un’azienda deve mostrarsi socialmente responsabile, nel senso che deve preoccuparsi di soddisfare le attese degli *Stakeholder*, di rendere conto dei propri comportamenti, dei risultati raggiunti nonché stabilire un dialogo permanente e costruttivo con i propri interlocutori al fine di individuare quali siano gli effetti del proprio operato<sup>18</sup>.

Il termine *Stakeholder*, che vuol significare “*portatore di interesse*”, comprende qualsiasi soggetto di qualsiasi natura che sia coinvolto in modo diretto o indiretto

---

<sup>16</sup>CORROCHER A. 2005, *Il Bilancio Sociale. Come realizzarlo nelle aziende profit, nelle organizzazioni non-profit, negli enti pubblici*, Franco Angeli

<sup>17</sup>Ministero dell’interno 2007, Osservatorio per la Finanza e Contabilità degli enti locali – Linee guida per la rendicontazione sociale

<sup>18</sup>ANDRIOLA L./SERAFINI C. 2002, *Il bilancio sociale: obiettivi, principi e principali esperienze in atto*, Enea

nella attività dell'organizzazione. Le definizioni più utilizzate sono quella di Freeman<sup>19</sup> (1984) e, più recentemente, quella di Clarkson<sup>20</sup> (1995), che si mostrano analoghe, tuttavia con diverse rilievo, come evidenziato nel seguente prospetto:

<b>TAB. N. 1</b>	<b>Definizione di Stakeholder</b>		
<b>Freeman</b>	<b>1984</b>	<b>Clarkson</b>	<b>1995</b>
<b>STAKEHOLDER PRIMARI</b>	<b>STAKEHOLDER IN SENSO AMPIO</b>	<b>STAKEHOLDER PRIMARI</b>	<b>STAKEHOLDER SECONDARI</b>
Gli <i>Stakeholder</i> primari (in senso stretto) sono l'insieme degli individui o gruppi ben identificabili da cui l'impresa dipende per la sua sopravvivenza (azionisti, dipendenti, clienti, fornitori e agenzie governative)	Lo <i>stakeholder</i> è ogni soggetto identificabile che può influenzare o essere influenzato dall'attività dell'organizzazione in termini di prodotti, politiche e processi lavorativi. In questo più ampio significato, gruppi d'interesse pubblico, movimenti di protesta, comunità locali, enti di governo, associazioni imprenditoriali, con-	Gli <i>stakeholder</i> primari sono quelli senza la cui continua partecipazione l'impresa non può sopravvivere come complesso funzionante; tipicamente gli azionisti, gli investitori, i dipendenti, i clienti e i fornitori, ma anche i governi e le comunità che forniscono le infra-	Gli <i>stakeholder</i> secondari comprendono coloro che non sono essenziali per la sopravvivenza di un'azienda e che non esercitano un'influenza diretta sull'impresa stessa; sono compresi quindi individui e gruppi che, pur non avendo rapporti diretti con essa sono comunque influenzati dalle sue attivi-

<sup>19</sup>FREEMAN R. 1984, *Strategic management: a stakeholder approach*, Pitman, Boston,

<sup>20</sup>CLARCHSON, Max B.E. 1998, *The corporation and its stakeholders*, University of Toronto Press

	correnti, sindacati e la stampa, sono tutti da considerare <i>stakeholder</i> .	strutture, i mercati, le leggi e i regolamenti;	tà, come per esempio le generazioni future.
--	---	---	---

La distinzione operata dagli autori focalizza il peso degli *Stakeholder* e il loro maggiore o minore coinvolgimento rispetto all'organizzazione, anche se non in tutti i casi risulta agevole la riconducibilità ad una delle due categorie. Si deve ulteriormente notare come la classificazione dello *Stakeholder* potrebbe essere differente a seconda del tempo e della situazione presi in considerazione. Il tema del bilancio sociale rientra nel rapporto tra impresa, società e mercato teorizzato dallo Zappa e ripreso successivamente da tutti gli studiosi dell'economia di azienda. I primi utilizzi del Bilancio Sociale sono da imputare al periodo storico della Seconda Guerra Mondiale.

### 1.4.2 Evoluzione storica del Bilancio Sociale

Il bilancio sociale nasce in ambito privato, il primo documento pioneristico<sup>21</sup> è stato quello della società tedesca elettrica AEG (1938). Si tratta di un evento isolato almeno fino alla fine degli anni '60<sup>22</sup> e si presentava come un prospetto, allegato al bilancio di esercizio, contenente le spese sostenute a favore dei dipendenti e della colletti-

<sup>21</sup>TABARRO C. 2010, *Dalla società del rischio all'economia civile*, Gregorian Biblical BookShop

<sup>22</sup>ROMOLINI A. 2007, *Accountability e bilancio sociale negli enti locali*, Franco Angeli, Milano

vità. In Europa intorno agli anni '70 inizia una riflessione complessiva e sistematica sul bilancio sociale che riguarda paesi come la Francia, Germania, Stati Uniti e Gran Bretagna<sup>23</sup>. Ne consegue che, i primi bilanci sociali possono essere fatti risalire, negli Stati Uniti, ai primi anni '70 allorché durante lo scandalo "Watergate"<sup>24</sup> alcune aziende chimiche e petrolifere furono attaccate da una parte dell'opinione pubblica con l'accusa grave di esercitare il lavoro in condizioni pessime e di produrre un forte inquinamento ambientale. Le aziende allora iniziarono a realizzare questi documenti di rendicontazione, rivolti ad un pubblico sempre più interessato alla materia. Da quel momento in poi il mondo degli affari, il cui scopo era quello di comunicare con tutti gli interlocutori economici, iniziò a dare importanza al rapporto tra aziende e società il cui esito finale diede vita alla nascita di un documento definito "Bilancio sociale".

La storia rileva come in Francia, a seguito alla dichiarazione ONU con la quale si stabiliva la necessità di dover effettuare una rendicontazione socio-ambientale, con la legge del 12 luglio 1977 n.77 si stabiliva l'obbligatorietà della redazione del bilancio sociale<sup>25</sup>. D'altro canto in Italia si sono registrate alcune esperienze nel campo della rendicontazione: tipica è quella della società Merloni S.p.a. che nel 1978 ha realizzato il primo bilancio sociale restando nel contempo un evento isolato fino a

---

<sup>23</sup>BONCOMPAGNI A./CATALANO M. 2000, *Bilancio sociale e organizzazioni non profit: esperienze e prospettive in Italia*, Logos, Prato

<sup>24</sup>Nel 1972 scoppiò lo scandalo "Watergate" dove due giornalisti del "Washington Post", scoprirono le attività illegali da parte dell'amministrazione del presidente Richard Nixon. La vicenda ebbe origine con l'installazione di un sistema di intercettazione telefonica nel quartier generale del Partito democratico presso il complesso residenziale *Watergate* a Washington, a beneficio del comitato per la rielezione del repubblicano Nixon, presidente in carica. Dopo una lunga battaglia procedurale furono rivelate anche illegalità nella raccolta dei fondi per la campagna elettorale, tentativi di evasione fiscale, riscossione di tangenti e altri reati. Travolto dall'apertura di un'indagine di amplissima risonanza pubblica da parte del Congresso e dalla messa in stato d'accusa (*impeachment*), Nixon annunciò le dimissioni l'8 agosto 1973.

<sup>25</sup>PULEJO L. 1996, *Esperienze in tema di bilancio sociale: il modello francese*, Giappichelli, Torino

quando nel 1992-93 è stato redatto il primo bilancio sociale delle Ferrovie dello Stato. In Italia gli anni ,80 rappresentano, quindi, l'inizio dell'esigenza di rendicontare la propria attività nei confronti dei terzi e tale rendicontazione è dettata dall'esigenza etica che nasce nel settore privato ancor prima di quello pubblico. Questo primo tentativo di rendicontazione è stato susseguito negli anni da diversi modelli che rappresentano un po' quella che è l'evoluzione di tale strumento. Nel 1988 assistiamo al primo Bilancio di Responsabilità Sociale, redatto secondo principi strategici - gestionali.

Nel 1988 l'AROC (Associazione Ricerche sulle Organizzazioni Complesse - Università di Bologna) redige il primo modello di BRS (Bilancio di Responsabilità Sociale) secondo un'ottica gestionale – strategica, purtroppo questo decennio è stato caratterizzato da una certa inattività nella produzione di documenti di rendicontazione sociale. È solo a partire dagli anni Novanta che assistiamo all'apprezzamento e diffusione di concetti come, responsabilità sociale e bilancio sociale, in quasi tutti i Paesi industrializzati, spianando il terreno alle recenti regolamentazioni. Nel 1993 troviamo il primo Bilancio Sociale Cooperativo. Nel giugno del 1997 il mondo accademico italiano è reduce da una duplice interpretazione della termine “bilancio sociale”. Se da un lato vi erano coloro i quali ritenevano che il bilancio tradizionale, ovvero la rendicontazione contabile, potesse fornire informazioni anche sotto il profilo sociale<sup>26</sup>, dall'altra altri studiosi sostenevano che la rendicontazione sociale meritasse una via

---

<sup>26</sup>BANDETTINI A. 1981, *Spunti di riflessione sulle esperienze dei maggiori paesi europei in tema di bilancio sociale*, cit.; dello stesso autore *Responsabilità sociali dell'azienda e bilancio di esercizio*, in “Studi in onore di Pietro Onida”, Giuffrè Editore, Milano

di comunicazione propria ed autonoma<sup>27</sup>. Il dipartimento di discipline economico-aziendale della Facoltà di Economia dell'Università di Messina diretta dal Prof. Vermiglio, uno dei primi ad interessarsi con profondità al tema, promosse un seminario internazionale di studi su confronti ed esperienze in tema di *bilancio sociale*. A tale evento parteciparono numerosi studiosi dell'Accademia italiana di Economia Aziendale il mondo degli aziendalisti si riappropriava della rendicontazione sociale. Infine nel 1998 assistiamo all'intervento più rilevante, in relazione all'istituzione del GBS (Gruppo di Studio per la saturazione dei principi di redazione del Bilancio Sociale) nato per regolamentare la stesura del bilancio sociale, dettandone i passaggi fondamentali.

### **1.4.3 Gli Obiettivi del Bilancio Sociale**

Dal punto di vista analitico la funzione del bilancio sociale è quella di esprimere le ragioni per cui si evidenzia l'impatto dei costi rispetto all'attività caratteristica ma anch'essi produttori di vantaggi per alcune categorie di *stakeholder*. Viene così mostrata pubblicamente l'attività complessiva dell'ente attraverso una panoramica che non riguarda solo gli aspetti di natura economico-finanziaria e patrimoniale ma fornendo anche il complesso delle iniziative portate a termine o intraprese dall'azienda.

---

<sup>27</sup>MATACENA A., 1984, *Impresa e ambiente: il bilancio sociale*, cit.; RUSCONI G., 1988 *Il bilancio sociale d'impresa: problemi e prospettive*, Giuffrè Editore, Milano

Il Bilancio sociale si propone di conseguire i seguenti obiettivi<sup>28</sup>: 1) fornire a tutti gli stakeholder un quadro complessivo delle performance dell'azienda, aprendo un processo interattivo di comunicazione sociale; 2) fornire informazioni utili sulla qualità dell'attività aziendale per ampliare e migliorare, anche sotto il profilo etico- sociale, le conoscenze e le possibilità di valutazione e di scelta degli stakeholder. Questo significa che bisogna: dare conto dell'identità e del sistema di valori di riferimento assunti dall'azienda e della loro declinazione nelle scelte strategiche, nei comportamenti gestionali nonché nei loro risultati ed effetti; fornire l'idea di bilanciamento tra le aspettative degli stakeholder ed indicare gli impegni assunti nei loro confronti; rendere conto del grado di adempimento degli impegni nei confronti degli stakeholder; esporre gli obiettivi di miglioramento che l'azienda si impegna a perseguire; fornire indicazioni sulle interazioni fra l'azienda e l'ambiente nel quale essa opera. Il bilancio sociale viene visto anche come l'insieme di più di bilanci aggregati tra loro in quanto l'impresa è unica così come è unico il soggetto in grado di compiere una sintesi<sup>29</sup>. È ovvio che il bilancio sociale non potrà essere mai totalmente indifferente come può esserlo il bilancio d'esercizio, ma è chiaro che deve essere quanto più possibile verificabile ed oggettivo, in caso contrario potrebbe venir meno l'interesse degli *stakeholder* che considerano tali informazioni incomplete o inattendibili. In ambito pubblico, il bilancio sociale è uno strumento importante per raggiungere due obiettivi cardine dell'agire etico, la *trasparenza* e la *responsabilità* oltre che strumento di

---

<sup>28</sup> Standard GBS, 2013 *Principi di redazione del bilancio sociale*.

<sup>29</sup> DE SANTIS G./ VENTRELLA M. A. 1980, *Il bilancio sociale dell'impresa*, Franco Angeli, Milano

comunicazione, mezzo fondamentale per svolgere un'attività di relazioni pubbliche, per migliorare le relazioni sociali ed industriali. Per quanto riguarda la *trasparenza* la si ottiene informando il cittadino sull'attività svolta dalle istituzioni. Esiste un preciso dovere delle istituzioni di rendicontare al cittadino in merito all'attività svolta, in modo semplice e chiaro. Al dovere dell'istituzione corrisponde un altrettanto diritto del cittadino di essere esaustivamente informato circa delle scelte operate dalle amministrazioni in tal modo viene a ridursi l'asimmetria informativa esistente nel rapporto tra cittadini e istituzioni. Attraverso la *responsabilità* l'amministrazione riesce a comprendere se con l'attività svolta siano o meno stati raggiunti gli obiettivi perseguiti mediante il soddisfacimento delle esigenze del cittadino.

L'obiettivo che ci si pone è quello di rafforzare la percezione pubblica dell'importanza delle nostre azioni, di dare maggiore visibilità all'attività svolta, in modo da accrescere quindi la propria legittimazione nella comunità locale di riferimento e il consenso a livello sociale. Le finalità principali<sup>30</sup> che si pone il bilancio sociale possono essere così riassunte:

1. *Armonizzare* in un unico documento tutte le attività svolte comprendendone il ruolo nonché i mezzi utilizzati per realizzarle;
2. *Fornire* informazioni a tutti gli *stakeholder* sul raggiungimento degli obiettivi economici, sociali ed ambientali prefissati;
3. *Dimostrare* che il fine dell'impresa non è solamente quello di creare profitto ma anche fornire un valore aggiunto alla comunità;

---

<sup>30</sup>ANDRIOLA L./SERAFINI C. 2002, *Il bilancio sociale: obiettivi, principi e principali esperienze in atto*, Enea

4. E' un *fattore* importante capace di assicurare la trasparenza delle attività svolte;
5. *Strumento per rendicontare* la qualità delle azioni sociali dell'impresa e le ricadute in termini di utilità, legittimazione ed efficienza;
6. Perseguire *gli obiettivi fissati*.

La realizzazione operativa del bilancio sociale va attuata attraverso quattro macro fasi<sup>31</sup>:

- 1) Raccolta delle informazioni e dei dati;
- 2) Definizione di un sistema di rendicontazione sociale in aree individuando per ciascuna di esse degli elementi specifici;
- 3) Redazione e approvazione del bilancio sociale;
- 4) Comunicazione e diffusione del bilancio sia all'esterno che all'interno dell'impresa.

## **1.5 I Modelli di Bilancio Sociale**

Le aziende che si apprestano a redigere un bilancio sociale possono avvalersi di diversi standard di redazione elaborati da università, istituti di ricerca, società di revisione e ordini professionali, anche in considerazione dell'attuale assenza di normative che impongono definite regole di rappresentazione. Le diverse tipologie di bilancio proposte dai vari organismi che si occupano di standardizzazione del processo di rendicontazione sociale vengono sovente catalogate nelle definizioni alternative di stan-

---

<sup>31</sup>Direttiva PCM Funzione Pubblica del 2006 pubblicata su G.U. 16 marzo 2006 n.63 "Rendicontazione Sociale nelle Pubbliche Amministrazioni"

dard di *processo* o di *contenuto*<sup>32</sup>. Gli standard di processo (come il modello AA1000,) si concentrano in modo prioritario sul processo di costruzione di un bilancio sociale stabilendo quali debbano essere i principi sottesi alla sua redazione e l'iter da seguire per realizzare un coinvolgimento degli *Stakeholder*, al contrario gli standard di contenuto (GBS, GRI) indicano come deve essere la struttura del report ed il suo contenuto. La scelta di quale standard utilizzare al fine delle predisposizioni di un bilancio sociale deve essere effettuata tenendo conto delle caratteristiche, dimensioni e finalità specifiche delle realtà aziendali che decidono di fornire tale genere d'informazione.

I principali modelli di rendicontazione sociale<sup>33</sup> utilizzati dalle aziende italiane riconducibili agli standard di contenuto sono:

1. Modello elaborato dall'*Istituto Europeo per il Bilancio Sociale* (IBS,1988);
2. Modello elaborato dal *Global Reporting Initiative* (GRI,2000);
3. Modello elaborato dal *Gruppo di Studio per il Bilancio Sociale* (GBS,2001).

Lo standard di bilancio sociale **IBS**, proposto nel 1988 dall'Istituto Europeo per il Bilancio Sociale, ha ispirato lo standard del GBS<sup>34</sup> ed ha subito nel corso degli anni numerose evoluzioni e integrazioni. In Italia, il contributo di questo istituto è stato fondamentale per la diffusione della cultura del bilancio sociale (i primi bilanci socia-

---

<sup>32</sup>ROMOLINI A. 2007, *Accountability e bilancio sociale negli enti locali*, Franco Angeli, Milano

<sup>33</sup>SIBONI B. 2005, *Gli standard di bilancio sociale*, in FAMETI G. POZZOLI S. (a cura di), "*Bilancio sociale di mandato*", Ipsoa, Milano

<sup>34</sup>RICCI P. 2007, (a cura di), *Lo standard G.B.S. per la rendicontazione sociale nella pubblica amministrazione. Riflessioni a confronto*, Franco Angeli, Milano

li di aziende italiane, Enichem, azienda petrolchimica del gruppo Eni, dal 1988 al 1992 e Ferrovie dello Stato nel 1992-93 e 1993-94 sono stati predisposti seguendo le indicazioni proposte proprio da IBS). Il modello IBS ha standardizzato la rendicontazione del settore creditizio, creando un processo unificato ABI/IBS. Le linee guida di tale modello sono rappresentate dalla “Carta dei Valori di Impresa” all’interno della quale sono esplicitati i valori e i principi che guidano l’impresa nello svolgimento delle sue attività e nel perseguimento dei suoi obiettivi. I principi più rilevanti consistono, nella valorizzazione delle risorse umane, tutela sociale e ambientale, ascolto e soddisfacimento degli Stakeholder, sicurezza sul lavoro, trasparenza e verificabilità dei processi, nonché innovazione continua. Oggi lo schema più utilizzato dalle imprese europee è il modello IBS che risulta essere costituito da sette punti:

- La **premessa metodologica**: in cui sono indicati i principi di riferimento impiegati nei processi di gestione e rendicontazione;
- L’**identità sociale**: rappresentata da valori guida necessari per orientare, insieme alla missione, il disegno strategico e le scelte d’intervento. Ne emerge un quadro complessivo dell’impresa, di modo che, dalla lettura del bilancio sociale l’individuo possa immediatamente individuare gli elementi sociali che sono alla base delle scelte economiche;
- Il **rendiconto (produzione e distribuzione di valore)**: è un indicatore delle risorse economiche prodotte e della loro ripartizione;

- Il **sistema di rilevazione**: Il contatto diretto con gli *stakeholder*, che si realizza attraverso il *focus group*, ha un duplice fine quello di raccogliere le aspettative degli interlocutori circa i rapporti con l'azienda in modo da potere meglio indirizzare le future scelte di gestione, quello di conoscere il grado di apprezzamento delle scelte operative dell'azienda da parte degli *stakeholder*<sup>35</sup>;
- **La relazione di scambio sociale**: rappresentazione qualitativa e quantitativa dei flussi di scambio con gli stakeholder. All'interno di questa sezione si deve operare un'analisi della gestione, dello sviluppo e della valorizzazione di ogni singolo stakeholder in modo dinamico al fine di individuare le diverse categorie di interlocutori;
- **La proposta di un miglioramento gestionale**: attraverso indicazioni programmatiche future. In tal senso l'impresa comunica, in modo trasparente, i propri obiettivi sociali e si impegna a verificare con gli *stakeholder* i risultati raggiunti rispetto agli impegni assunti;
- **L'attestazione di conformità procedurale (relazione della società di revisione sul bilancio sociale)**: attraverso la valutazione della corretta rispondenza del processo di rendicontazione agli standard e/o alle "*bestpractices*" di riferimento. I valori di riferimento, condivisi con gli Stakeholder al fine di diffondere e consolidare il consenso attorno all'impresa, hanno un ruolo fondamentale per il raggiungimento della *mission* aziendale.

---

<sup>35</sup>MANETTI G. 2006, *Il triple bottom line reporting. Dal coinvolgimento degli stakeholder alle verifiche esterne*, Franco Angeli, Milano

Nel 1997 a Boston è stato creato il modello del *Global Reporting Initiative*<sup>36</sup>, nato dalla collaborazione di due organizzazioni no-profit, la CERES (agglomerato statunitense impegnato in ambito sociale e ambientale) e l'UNEP, il cui scopo era quello di sviluppare, promuovere ed applicare le linee guida, a livello globale, per la redazione di un "rapporto di sostenibilità" ossia un documento pubblico e credibile che descriva gli impatti di natura economica, ambientale e sociale. Si tratta, quindi, di un modello che utilizza il *triple bottom line*, perché consiglia una rendicontazione su tre fronti diversi. Il modello GRI fornisce delle linee guida, frutto di un'attenta sperimentazione e valutazione effettuata su vere aziende, che dopo varie evoluzioni e cambiamenti sono generate in quelle che chiamano oggi G4. L'obiettivo delle linee guida è quello di aiutare le imprese a redigere un documento di rendicontazione che sia **affidabile** (le informazioni incluse nel report dovranno essere sufficientemente accurate e dettagliate affinché gli stakeholder possano valutare la performance dell'organizzazione), **comparabile** (gli argomenti e le informazioni devono essere scelti, preparati e comunicati in modo coerente. È necessario che le informazioni incluse nel report siano presentate in modo tale da permettere agli stakeholder di analizzare i cambiamenti della performance dell'organizzazione nel corso del tempo e da permettere l'analisi comparativa rispetto ad altre organizzazioni) e **accurate**, affinché gli stakeholder possano valutare la performance dell'organizzazione. Non sono suggerite solo le informazioni da inserire in bilancio, ma anche come devono essere or-

---

<sup>36</sup><http://www.globalreporting.org>

ganizzate e quali indicatori utilizzare. Un limite di questo modello consiste nell'essere poco intuitivo e comprensibile, poiché si concentra nello spiegare le scelte e i risultati ma non il processo di realizzazione.

Con riferimento ai contenuti del documento di rendicontazione sociale, lo standard del GRI individua le seguenti sezioni:

- **Visione e strategia aziendale**, sono le modalità con cui l'azienda reagisce agli stimoli economici e sociali provenienti dall'ambito in cui opera. La *vision* aziendale deve ricomprendere anche gli obiettivi da raggiungere da parte dell'impresa;
- **Profilo aziendale**, da questa sezione deve risultare una descrizione precisa della struttura aziendale, dei soggetti e della sua attività che in modo diretto o indiretto sono coinvolti nella gestione;
- **Struttura di governo e sistemi di gestione**, offrendo una panoramica delle linee generali d'azione e delle politiche di gestione che l'azienda attua con i singoli *stakeholder*.

Nell'ottobre 1998 è nato a Taormina, in occasione di un seminario sul Bilancio Sociale al quale hanno partecipato economisti e professionisti in materia il “*Gruppo di studio per la statuizione dei principi di redazione del Bilancio Sociale*” (**GBS**)<sup>37</sup>. Per tre anni il Gruppo si è occupato di ricerche e studi sul bilancio sociale, delineando quelli che sono i “Principi di redazione del Bilancio Sociale” presentati a Roma nel

---

<sup>37</sup>GBS 2005, Gruppo di studio per il bilancio sociale, associazione nazionale per la ricerca scientifica sul bilancio sociale, *Il bilancio sociale: standard di base e documenti di ricerca*, Giuffrè, Milano  
GBS, a cura di RicciP. 2007, *Lo standard G.B.S. per la rendicontazione sociale nella pubblica amministrazione. Riflessioni a confronto*. Franco Angeli, Milano

2001 e aggiornati con il nuovo standard GBS 2013. Si tratta di un gruppo formato da esponenti del mondo accademico, professionale e consulenziale nato con l'obiettivo di offrire una guida sulle finalità e sulle procedure di formazione del Bilancio Sociale (risultati economici e sociali), in modo da permettere agli *stakeholder* di esprimere un giudizio sulla qualità dell'attività aziendale.

Il Gruppo ha inteso esprimere alcuni punti importanti inerenti il bilancio sociale dove lo stesso è un documento pubblico che serve a dare chiarezza e visibilità alle domande e al bisogno di informazione di tutti i soggetti direttamente o indirettamente coinvolti dall'attività d'impresa:

1. i finanziatori che desiderano conoscere la redditività dei loro investimenti rispetto al rischio d'impresa;
2. lo Stato, sensibile all'attività imprenditoriale per diversi aspetti economico, sociale e ambientale;
3. i concorrenti, che desiderano confrontarsi con l'impresa per individuare reciproci posizionamenti di mercato, individuare fattori critici e proporre eventuali cooperazioni;
4. rivolto ad un pubblico ampio costituito da *stakeholder* e da società in genere al fine di ottenere un più ampio consenso e legittimazione sociale;
5. i lavoratori che hanno a cuore la situazione lavorativa interessati sia agli aspetti economici che alle variabili extra-economiche individuare anche prospettive future;

6. i clienti e consumatori interessati alle caratteristiche tecniche e alle modalità di erogazione di beni e servizi;

7. in grado di fornire notizie utili riguardanti l'assetto istituzionale, i valori di riferimento, il processo seguito per la sua formazione.

Lo standard GBS, presentato nella primavera 2001 e aggiornato nel 2013, riguarda una nuova versione dello standard analizzando gli impatti socio-ambientali delle organizzazioni. Ciò ha fatto emergere importanti sviluppi nella normativa, nella prassi, nella dottrina, infatti con la direttiva 2003/51 del Parlamento e del Consiglio Europeo è stata prevista che la Relazione sulla gestione esponga un'analisi fedele ed equilibrata della situazione societaria nonché si ponga attenzione alla necessità di far convergere e compattare i vari standard e strumenti di reporting. Altri aspetti trattati riguardano la presentazione al parlamento Europeo di una proposta legislativa sulla trasparenza dell'informazione sociale ed ambientale, la ripresa del dibattito sul tema del "*Corporate Governante Framework*".

Gli elementi che distinguono il bilancio sociale redatto secondo il modello GBS sono:

- **Autonomo** si tratta di autonomia di tipo relativo in quanto il documento, non le informazioni in esso contenute, derivano da fonti certe e verificabili e con procedure definite, per evitare il rischio che le informazioni prodotte appaiano mere dichiarazioni d'intento e, come tali, sfuggano a qualunque controllo e confronto spaziale e temporale;

- **Periodico** il bilancio sociale deve essere redatto di norma alla fine di ogni esercizio;
- **Consuntivo** sono indicate le linee programmatiche per il futuro, notizie e indicazioni sugli obiettivi formulati, per rendere possibile il confronto tra i risultati raggiunti e gli obiettivi perseguiti;
- **Pubblico** rivolto a interlocutori sociali che direttamente o indirettamente sono coinvolti nell'esercizio dell'attività. Si tratta, da un lato, di coloro che impiegano risorse in azienda sotto forma di mezzi patrimoniali (prestazioni di lavoro, forniture di merci e servizi, ecc.), dall'altro di coloro che utilizzano i risultati dell'attività aziendale e sui quali si riflette anche indirettamente tale attività.

Per quello che concerne la **Parte I** dello standard GBS risulta essere suddivisa in:

- **Obiettivi** del bilancio sociale (fornire a tutti gli *stakeholder* un quadro complessivo delle performance aziendali, aprendo un processo interattivo di comunicazione sociale e fornire informazioni utili sulla qualità dell'attività aziendale per ampliare e migliorare, anche sotto il profilo etico - sociale, le conoscenze e le possibilità di valutazione e di scelta degli *Stakeholder*);
- **Principi di redazione del bilancio sociale** (Responsabilità, identificazione, inclusione, trasparenza, utilità ecc.);

La **Parte II** viene denominata **Struttura e contenuti del bilancio sociale** risulta essere l'elemento essenziale del documento poiché definisce il contenuto del bilancio sociale proposto dal GBS. Le tre parti fondamentali del modello sono:

- **Identità aziendale** (le informazioni contenute servono a far esprimere una valutazione da parte dei *Stakeholder*);
- **Produzione e distribuzione del valore aggiunto** (Attraverso il prospetto di conto economico di determinazione del valore aggiunto è possibile esprimere un primo giudizio sul comportamento sociale dell'impresa);
- **Relazione socio-ambientale** (descrivendo i risultati dell'attività aziendale sotto tre aspetti: quello che l'azienda si proponeva di conseguire; quello che ha realizzato e quello che i destinatari dei risultati ritengono di aver ottenuto).

Oltre alle due precedenti sezioni fondamentali, è possibile che il bilancio sociale preveda alcune **sezioni integrative**, contenenti ad esempio i giudizi e le opinioni degli *stakeholder*, eventuali commenti e dichiarazioni dell'azienda, i miglioramenti cui si intende sottoporre il bilancio sociale.

L'attenzione è rivolta soprattutto alle dimensioni ambientali nell'ambito del quale sono prese in considerazione le informazioni di carattere qualitativo, quantitativo nonché economico-finanziario. Le informazioni ambientali vanno approfondite delineando l'impatto dell'organizzazione e delle sue strategie sullo sviluppo sostenibile ed il livello di raggiungimento di obiettivi di sostenibilità. L'ambiente e le spese ambientali sono gli aspetti preminenti in quanto l'azienda tende a ridurre, a prevenire o riparare i danni derivanti dalle sue attività operative. Fondamentale è anche la scelta dell'ambito di riferimento che può interessare sia la dimensione organizzativa che la dimensione produttiva.

### **1.5.1 Lo Standard AA1000**

I Principi di AccountAbility per lo sviluppo sostenibile sono stati elaborati nel 1999 dall'International Council of the Institute of Social and Ethical Accountabiliyt (ISEA), organismo formato da imprese, organizzazioni non governative (ONG), università e società di consulenza.

Nel corso delle consultazioni per lo sviluppo della prima edizione dell'AA1000 Assurance Standard, pubblicato nel 2003, i Principi erano stati oggetto di dibattito e revisioni. Il risultato era stato l'impegno all'Inclusività supportato dai tre Principi di Materialità, Completezza e Rispondenza. Tali Principi sono stati il cuore dell'AA1000 Assurance Standard pubblicato nel 2003, AA1000AS (2003), e dell'AA1000 Stakeholder Engagement Standard, AA1000SES (2005). Successivamente tali principi sono stati chiariti ulteriormente in una *Guidance Note* relativa all'applicazione dei principi AA1000AS (2003), pubblicata nel 2006. Durante il processo di consultazione per la revisione dell'AA1000 Assurance Standard nel 2008, si è arrivati alla conclusione che i principi di AccountAbility dovessero essere oggetto di uno standard a sé stante per permetterne una più ampia applicazione e facilitarne l'utilizzo durante il processo di Assurance della sostenibilità. Questo standard, dunque - l'AA1000 AccountAbility Principles Standard, AA1000APS (2008) - è il risultato di tale consenso e comprende tre principi: il Principio fondante dell'Inclusività (è il principio necessario per conseguire la Materialità e Rispondenza) ed i Principi di Materialità (mira ad identificare quei temi rilevanti e significativi tanto per l'organizzazione che per i suoi stakehol-

der) e Rispondenza (è l'insieme delle decisioni, azioni e relative performance che riguardano i temi materiali). La Completezza non è più compresa nei Principi di Accountability, ma rimane comunque un principio chiave nei processi di Assurance della sostenibilità, dal momento che si riferisce al grado fino al quale questi tre principi sono stati applicati.

Lo standard AA1000 opera una standardizzazione del processo di rendicontazione. Esso definisce la rendicontazione come costituita da: *trasparenza*, per rendere conto ai propri *stakeholder*; *rispondenza*, per rispondere agli interessi degli *stakeholder*; *conformità*, per conformarsi a standard su cui si impegna volontariamente o a cui deve adattarsi per obblighi di legge. Lo standard AA1000, oltre ad essere uno standard internazionale che punta molto sulle pratiche di stakeholder engagement ossia di coinvolgimento (in tutte le fasi) dei portatori di interesse è anche un modello dinamico che si traduce in un miglioramento continuo attraverso un approccio progressivo che consente la sua costruzione nel tempo. Esso prevede 5 fasi per la realizzazione di un sistema di *socialaccounting, auditing e reporting* all'interno dell'impresa:

Fase 1. **Pianificazione** (*planning*): definizione dei valori e degli obiettivi sociali ed etici dell'organizzazione e identificazione degli *stakeholder*;

Fase 2. **Rendicontazione** (*accounting*): vengono definiti scopi ed obiettivi, analisi delle informazioni raccolte, selezione degli indicatori;

Fase 3. **Controllo e reporting** (*auditing*<sup>38</sup> e *reporting*): si realizza una comunicazione scritta o verbale (report) valutata dagli stakeholder per ottenerne una condivisione;

Fase 4. **Integrazione** (*embedding*): vengono istituiti sistemi (gestione e raccolta delle informazioni, audit interna) al fine di rafforzare il processo o integrarlo nel migliore dei modi;

Fase 5. **Coinvolgimento degli stakeholder**: l'organizzazione in tutte le fasi del processo rimane in stretto collegamento con i suoi gruppi di interesse. L'obiettivo è quello di costruire relazioni stabili con gli stakeholder e quindi migliorare le responsabilità e le performance dell'organizzazione. Il loro coinvolgimento è importante per un'organizzazione per costruire: consenso, fiducia, migliorare i processi decisionale e anticipare i conflitti.

## 1.6 Il Bilancio Sociale nel Settore Pubblico

In questo ultimo periodo di tempo, le Amministrazioni Pubbliche<sup>39</sup>, ed in particolare gli enti locali<sup>40</sup> ( Comuni e Province), si sono orientate verso la pubblicazione di alcune tipologie di report sociali o socio-ambientali nel tentativo di garantire la trasparenza sul proprio operato nei confronti dei cittadini e degli altri *stakeholder*. Lo strumento applicativo di gran lunga più utilizzato, nell'ambito della rendicontazione so-

---

<sup>38</sup>Con il termine *auditing* ci si riferisce a tutti i processi di valutazione che sono esaminati da un organismo esterno ed indipendente che sotto la propria responsabilità fornisce garanzie rispetto alla qualità del processo e del report.

<sup>39</sup>HINNA L. 2004, *Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche*, Franco Angeli, Milano

<sup>40</sup>SIBONI B. 2007, *La rendicontazione sociale negli enti locali. Analisi dello stato dell'arte*, Franco Angeli, Milano

ziale, è il bilancio sociale<sup>41</sup>. Entrambi rappresentano fenomeni nuovi nel settore pubblico in quanto hanno riscosso un forte interesse da parte di studiosi, professionisti ed operatori delle Amministrazioni Pubbliche. Il fenomeno bilancio sociale è stato spesso oggetto di fraintendimenti e confusioni a causa della sua poliedricità e rappresenta la punta dell'iceberg di una domanda di accountability. Il bilancio sociale è per Hinna: *“più che un documento fisso e rigido è un modello di rendicontazione, uno strumento di accountability che va a presidiare uno spazio e ricoprire un ruolo rimasti scoperti per troppo tempo”*<sup>42</sup>. Dietro l'espressione bilancio sociale, pertanto si cela un insieme di strutture simmetriche legate alla combinazione di diversi elementi che danno vita appunto al bilancio sociale inteso come modello. La rendicontazione sociale in ambito pubblico mostra una natura già di per sé sociale dell'attività pubblica pertanto l'esigenza della rendicontazione è il segno evidente di una crisi della rendicontazione pubblica. La rendicontazione sociale non è altro che la ricostruzione della catena di senso (obiettivi, strategie, risorse, interventi, risultati ed effetti) dell'azione dell'amministrazione nei confronti dei propri portatori di interesse. Il cittadino, principale interlocutore dell'organizzazione, non è più colui che assiste passivamente alle decisioni prese dall'Amministrazione periferica ma bensì viene chiamato a partecipare in modo attivo alla vita dell'Ente. In Italia attualmente non esiste un obbligo di legge per la redazione del bilancio sociale. La realizzazione del bilancio sociale, in quanto strumento volontario che ciascuna amministrazione può adottare

---

<sup>41</sup>BARTOCCI L. 2003, *Il bilancio sociale negli enti locali. Fondamenti teorici e aspetti metodologici*, Giappichelli, Torino

<sup>42</sup>HINNA L. 2004, *Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche*, Franco Angeli, Milano

nell'ambito della propria autonomia organizzativa e statutaria, è il frutto di diverse sperimentazioni poste in essere dai singoli enti pubblici e non il risultato di una univoca politica nazionale. A tal proposito al fine di invitare le amministrazioni ad adottare questo strumento, il Ministro per la Funzione Pubblica Baccini ha emanato nel 2006, una direttiva riguardante le “Linee guida sulla rendicontazione sociale nelle Amministrazioni Pubbliche<sup>43</sup>” contenente al loro interno riferimenti e principi generali da adottare. Tale direttiva è costituita da una parte introduttiva e da *Linee Guida* sul bilancio sociale che si articolano in 3 parti:

**1. Finalità e caratteristiche del bilancio sociale** in cui sono definiti lo scopo e i principali elementi che caratterizzano il bilancio sociale nelle Amministrazioni Pubbliche;

**2. I contenuti del bilancio sociale** che riguardano le informazioni contenute nel bilancio sociale quali: valori di riferimento, visione e programma dell'amministrazione; politiche e servizi resi e risorse disponibili e utilizzate a cui si aggiunge una presentazione iniziale del documento e una nota metodologica;

**3. La realizzazione del bilancio sociale** in cui sono indicate le modalità per realizzare il bilancio sociale e inserirlo strutturalmente nel sistema di rendicontazione del singolo Ente.

L'applicazione della direttiva è rivolta a “tutte le amministrazioni pubbliche”, pur nella diversità di forma giuridica e istituzionale, di assetto organizzativo e di contesto

---

<sup>43</sup> Registrata alla Corte dei conti il 9 marzo 2006 Ministeri istituzionali – Presidenza del Consiglio dei Ministri, registro n.2, foglio n.384

che queste possono avere. Nel 2007 il Ministero dell'Interno ha emanato un'ulteriore linea guida importante per il settore pubblico concernente la rendicontazione sociale negli Enti Locali<sup>44</sup> ( Regioni, Province, Comuni). Essa definisce come deve essere la struttura e il contenuto del bilancio sociale. L'attenzione è rivolta soprattutto alle dimensioni ambientali nell'ambito del quale sono prese in considerazione le informazioni di carattere qualitativo, quantitativo nonché economico-finanziario. Le informazioni ambientali vanno approfondite delineando l'impatto dell'organizzazione e delle sue strategie sullo sviluppo sostenibile ed il livello di raggiungimento di obiettivi di sostenibilità. L'ambiente e le spese ambientali sono gli aspetti preminenti in quanto l'azienda tende a ridurre, a prevenire o riparare i danni derivanti dalle sue attività operative. Fondamentale è anche la scelta dell'ambito di riferimento che può interessare sia la dimensione organizzativa che la dimensione produttiva. Lo standard GBS 2013, riguarda una nuova versione dello standard analizzando gli impatti socio-ambientali delle organizzazioni. Esso risulta essere costituito da tre sezioni fondamentali per quanto riguarda la pubblica amministrazione:

- **Identità** sono contenuti in esso quelle che è lo scenario ed il contesto di riferimento, il sistema di governance, principi, valori e strategie;
- **Riclassificazione dei dati e Valore Aggiunto** sono costituiti dal prospetto di V.a. globale, prospetto delle entrate ed uscite per aree di intervento, prospetto di riparto del V.a. globale;

---

<sup>44</sup>PERRONE P. 2004, *La responsabilità sociale negli enti locali e la comunicazione dei risultati in Azienda Pubblica*, n.2

- **Relazione Sociale** rendicontazione sociale analitica, individuazione degli stakeholder, matrice di ricognizione, individuazione delle aree di intervento.

La remunerazione finanziaria del Valore aggiunto distribuito associato ai benefici sociali netti danno vita al valore socio-economico prodotto.

Possiamo concludere dicendo che il processo di realizzazione del bilancio sociale non dovrebbe essere separato dal processo di programmazione e controllo, ma strutturalmente integrato in modo da contribuire al suo miglioramento. La contabilità a cui attinge la rendicontazione sociale si interseca con i dati e gli indicatori utilizzati nel sistema di programmazione quest'ultimi esprimono dati e misure di performance finanziarie e non finanziarie.

Il bilancio sociale rendiconta la performance complessiva dell'ente colta nei suoi vari aspetti (triple bottom line). Si dà importanza alla matrice di ricognizione che permette una rapida traslazione dei dati (Aree di intervento/categorie di stakeholder) e ai standard di contenuto che sono rappresentati dal GRI e dal GBS. La soluzione del GBS si adatta meglio ed agevola la necessità di integrazione tra i documenti contabili prodotti dalla pubblica amministrazione. Inoltre mediante i prospetti del Valore aggiunto vengono a crearsi due legami sistemici delle elaborazioni contabili prodotte

- Tra la contabilità ordinaria d'esercizio con il suo conto economico ed il Valore aggiunto del bilancio sociale;
- Tra la contabilità analitica d'esercizio ed il prospetto del Valore aggiunto per aree di intervento del bilancio sociale.

## **CAPITOLO SECONDO**

### **L'ordinamento Giudiziario in Italia ed il progetto "Best Practices"**

## *Sommario*

**2.1 Le Principali Tappe Riformatrici nel processo di modernizzazione Italiana attraverso l'approccio teorico del NPM.**

**2.2 L'organizzazione giudiziaria in Italia**

**2.3 La riforma del sistema giudiziario**

**2.4 Il Progetto "Best Practices" (DBP)**

**2.4.1. Il progetto best practices negli uffici giudiziari**

## 2.1 Le Principali Tappe Riformatrici nel processo di modernizzazione Italiana attraverso l'approccio teorico del NPM.

A partire dalla fine del 1970, i principali Paesi sviluppati hanno avviato riforme più o meno radicali e continue nel settore pubblico. In tal senso le aziende pubbliche, con particolare riferimento agli Enti locali, hanno potuto acquisire alcuni caratteri aziendali differenti rispetto al passato rendendosi al pari delle imprese<sup>45</sup>. Gli studiosi, a tale processo di modernizzazione, hanno attribuito diverse denominazioni ma quella che ha riscosso maggior consenso è nota come *New Public Management*<sup>46</sup> o **NPM**. Tale filone di riforme, proprio della cultura anglosassone, aveva come fine ultimo il miglioramento della qualità e l'efficienza dei servizi pubblici<sup>47</sup>. La stagione del rinnovamento nella pubblica amministrazione, in Italia, prende il via nell'ultimo decennio del secolo scorso con l'intento di dare risposte esaustive ai problemi dell'organizzazione e delle funzioni dello Stato presenti in una moderna democrazia. I presupposti ed i contenuti del New Public Management possono essere schematiz-

---

<sup>45</sup>SAVINO M., 2003, *Le riforme amministrative*, op.cit., in CASSESE S., (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano

<sup>46</sup>BARZELAY M., 2001, *The New Public Management: Improving research and policy dialogue*. University of California Press, New York; LANE J. E., 2000, *New Public Management*, Routledge, New York; O'TOOLE JR., RAINEY H.G., BRUDNEY J.L., LAURENCE J., 2000, *Advancing Public Management: New Developments in Theory, Methods and Practice*, Georgetown University Press, Washington D.C.; MINOUGE M., POLIDANO C., HULME D., 1999, *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*, Edward Elgar Publishing, London; MENEGUZZO M., 1997, "Ripensare la modernizzazione amministrativa e il New Public Management. L'esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della Governance locale", in *Azienda Pubblica*, n.6

<sup>47</sup>BORGONOV E., 2002, op. cit.

zati avvalendosi di tre categorie di analisi: le idee, le modalità di attuazione e le leve manageriali poste in essere<sup>48</sup>.

La prima fase del NPM avutosi negli anni '80 e '90 riguarda le riforme in cui le nuove idee sono caratterizzate da alcuni aspetti quali:

- fornire massima autonomia e discrezionalità al management pubblico;
- introdurre tecniche manageriali dal settore privato (for profit e non profit);
- Transitare dal binomio politico-manager al binomio manager-utente.

Le *modalità di attuazione* delle riforme in Italia hanno seguito logiche di tipo top-down (riforma guidata dal Governo centrale), in altri casi logiche bottom-up (riforma “spontanea” che coinvolge in primo luogo i comuni e le singole amministrazioni)<sup>49</sup>.

L'azione di modernizzazione risulta essere stimolata da *leve d'azione di tipo manageriale che* possono distinguersi in “vecchie” e “nuove” leve a seconda che ci si riferisca allo stadio embrionale del NPM o ad una fase successiva, (vedasi tab. n.2):

---

<sup>48</sup>MENEGUZZO M., 1999, *Managerialità, Innovazione e Governance. La pubblica amministrazione verso il 2000*, Aracne, Roma

<sup>49</sup>POLLIT C., BOUCKAERT G., 2002, *La riforma del management pubblico*, Bocconi Editore

**TAB. N. 2 – LE LEVE D’AZIONE DEL NEW PUBLIC MANAGEMENT**

<b>Vecchie</b>	
<b>Leve di manovra del NPM</b>	<b>Strumenti utilizzabili</b>
Decentramento	Ridimensionamento, accorpamento, ristrutturazione degli apparati pubblici, nuovi modelli organizzativi e formule gestionali.
Competizione nel settore pubblico	Concorrenza guidata tra organizzazioni pubbliche
“Meccanismi Tipo Mercato” MTM	Mercati interni, compartecipazione, contracting out/in, voucher, diritti di proprietà
Privatizzazioni	Il processo di privatizzazione e le imprese pubbliche
Valutazione risultati e performance	Misurazione delle performance, accountability, valutazione dei programmi
Limiti di cassa	Analisi costi-benefici, programmazione di bilancio, bilanci pluriennali, budget a base zero, etc.
Gestione delle risorse umane	Devoluzione delle responsabilità e flessibilità

<b>Nuove (verso la Public Governance)</b>	
Etica	Viene scoperta una intrinseca eticità dell'efficienza
Contratti di performance e di risultato	Accordi di performance, patti territoriali, contratti di piano
Miglioramento della regolazione	Migliorare la capacità e la qualità di regolamentazione. Il ruolo delle authorities
Tecnologie di informazione e comunicazione	Dall'efficienza all'efficacia. Dalle tecnologie d'informazione alle tecnologie di "informazione e comunicazione"
Relazioni P.A. - cittadini	Migliorare l'accessibilità e la partecipazione, definire standards di qualità ed evitare clientelismi.

Fonte: Meneguzzo M., 1999, *Managerialità, innovazione e governance*, op. cit.

Per quanto riguarda le leve d'azione si rilevano due criticità:

- la valutazione delle *performance* e dei *risultati*;
- modalità di *relazione* tra P.A. e cittadini.

Se si parte dalla valutazione delle performance, la crescita economica registratasi negli anni '60, ha evidenziato il problema della limitatezza delle risorse in relazione ai bisogni da soddisfare. Ne deriva un interesse verso la misurazione

dei risultati delle politiche pubbliche, infatti l'attenzione crescente alla misurazione dell'efficacia delle politiche, come strumento per governare e garantire la trasparenza, nell'allocazione delle risorse tra programmi pubblici alternativi affidati alla gestione di diversi livelli istituzionali è stata oggetto di attenzione da parte dei diversi livelli di governo centrale. Le riforme ispirate al NPM vanno oltre alla concezione "classica" di amministrazione che si disinteressa delle conseguenze prodotte dall'azione amministrativa ed enfatizzano i risultati aziendali, considerati sia nella dimensione reale (*output* ed *outcome*) sia nella dimensione economico finanziaria (costi – ricavi, fonti – impieghi). Originariamente il NPM si caratterizza per un approccio volto a migliorare le amministrazioni "dall'interno" attraverso l'adozione di una serie di strumenti manageriali, successivamente, invece, si inizia a prendere coscienza dell'importanza del rapporto tra amministrazione ed ambiente esterno. Particolarmente rilevante sotto questo profilo è l'evoluzione delle relazioni tra P.A. e cittadini e l'emergere del tema della partecipazione e, quindi, di modelli collaborativi, flessibili e aperti che aprono spazi decisionali condivisi. Le riforme ispirate al NPM hanno evidenziato che il rapporto tra P.A. e cittadino dovesse essere assimilato al rapporto tra azienda e cliente. In tal modo si dà importanza all'aspetto dell'efficienza nella produzione dei servizi pubblici e sulla qualità percepita dai cittadini nella loro veste di clienti. Questo approccio ha trascurato l'aspetto che i cittadini non sono semplici clienti ma *stakeholder* non schematizzabili a cui poi si è aggiunta la

decadenza del sistema tradizionale di rappresentanza politica e pertanto si è fatta sempre più incisiva la domanda di una partecipazione diretta dei cittadini e delle loro associazioni al momento della formazione, delle scelte collettive ed alla valutazione degli esiti delle politiche pubbliche. Le recenti e continue proposte riformatrici evidenziano come le relazioni tra amministrazioni e cittadini stanno sempre di più evolvendo da un approccio unidirezionale (trasferimento di unità informative) ad un percorso interattivo caratterizzato da una democrazia partecipata. In Italia, l'esigenza di modernizzare l'amministrazione pubblica ha trovato concrete risposte solo a partire dai primi anni '90, quando il legislatore ha introdotto una pluralità di norme su temi quali l'introduzione dell'autocertificazione, il decentramento amministrativo, la riforma del pubblico impiego, l'incremento dell'efficienza e della trasparenza amministrativa, la semplificazione e razionalizzazione amministrativa, il miglioramento dell'accesso ovvero del rapporto tra cittadino e amministrazione, la riforma della contabilità e del bilancio, la riforma dei controlli interni. Gli interventi legislativi del 1990<sup>50</sup> hanno evidenziato il carattere meditato di interventi preceduti da attento ed approfondito studio e alla fissazione di regole puntuali in tema di azione amministrativa. Infatti con il passaggio dallo stato amministrativo all'amministrazione democratica, la normativa del 1990 può essere considerata un punto di non ritorno in tema di riforme. Se la L. 142/90 sulla riforma delle autonomie locali ha introdotto il principio di sepa-

---

<sup>50</sup>Legge 8 giugno 1990, n. 142 " *Ordinamento delle autonomie locali*"; Legge 7 agosto 1990 n. 241 " *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*"

razione tra politica e amministrazione e il principio di sussidiarietà<sup>51</sup>, la L. 241/90 sul procedimento amministrativo ha invece segnato le basi di una amministrazione improntata non più alla segretezza e al mero rispetto delle norme, ma alla trasparenza, partecipazione, semplificazione. Successivamente con il d.lgs. n. 29/1993 il principio di separazione è stato esteso a tutte le amministrazioni statali mentre con il principio di sussidiarietà (prima con la legge 59/97 cd. legge Bassanini a Costituzione “invariata” e poi con la modifica del titolo V della Carta Costituzionale operata con L. Cost. n. 3 del 2001) viene cambiato l’ordinamento istituzionale della Repubblica. Secondo una logica di equiordinazione è previsto che la Repubblica, intesa come Stato - ordinamento, è costituita da strutture paritetiche, senza distinzione tra livelli gerarchici: Comuni, Province, Regioni e Stato. Il d.lgs. n. 286/1999 ha rivisitato e implementato nella P.A. il controllo gestionale, già introdotto dal D.lgs. n. 77/95, inteso come insieme equilibrato e integrato di strutture, metodi e procedure, idonei a realizzare una serie di obiettivi generali incentrati sulle famose “tre E”: *efficacia, efficienza ed economicità* al fine di garantire la realizzazione degli obiettivi programmatici, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l’imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione<sup>52</sup>. In pratica, si è rafforzata “una nuova cultura manageriale in grado di modificare profondamente le condizioni attuali di funzionamento delle amministrazioni, attraverso lo sviluppo di un

---

<sup>51</sup> NATALINI A., 2006, *Il tempo delle riforme amministrative*, Il Mulino, Bologna

<sup>52</sup> D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 “*Testo unico delle leggi sul’ordinamento degli enti locali*”, art. 196, comma 1

orientamento rivolto alla soddisfazione dei bisogni espressi dai cittadini e sviluppando, al tempo stesso, tra gli operatori un forte senso di appartenenza all'ente ed una motivazione comune<sup>53</sup>. Nel successivo periodo, e fino al 2009, gli interventi normativi hanno riguardato, tra l'altro, la tutela della privacy (d.lgs. 196/2003), e in modo precipuo il bilanciamento dell'interesse alla riservatezza con il diritto alla trasparenza dell'azione amministrativa, concetto poi definito dalla L. n. 15 del 2005.

Il processo di riforma ha generato soluzioni che sono state coniate con l'espressione di "aziendalizzazione" della pubblica amministrazione<sup>54</sup>.

Il New Public Management, nell'ultimo decennio, è stato integrato da un nuovo approccio emergente, noto come Public Governance che nasce come critica al primo in quanto ritenuto troppo vicino al mondo delle imprese e considerato poco capace di mettere in evidenza le specificità decisionali e gestionali delle amministrazioni pubbliche. La Public Governance, invece, è più attenta al recupero della capacità di governare sistemi e reti di soggetti economici e sociali e allo sviluppo della funzione di regolazione<sup>55</sup>. Borgonovi esprime il concetto di Governance attraverso "l'esercizio delle funzioni e dei poteri dell'amministrazione pubblica" che può concretamente attuarsi secondo due logiche e due modalità definite rispettivamente:

---

<sup>53</sup>HINNA L., 2002, *Pubbliche amministrazioni: cambiamenti di scenario e strumenti di controllo interno*, Padova, pp.115-119

<sup>54</sup>REBORA G., 1999, op. cit.

<sup>55</sup>CEPIKU D., 2005, *Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di innovazione della P.A.*, in Azienda Pubblica n. 1

– di *government*, ossia di esercizio del potere decisionale derivante dal sistema istituzionale formale (leggi, decreti, regolamenti, ecc.) legato ad un modello della P.A. che esercita poteri sovra-ordinati. (tab.3).

– di *governance*, ossia di esercizio dei poteri formali e/o informali con l’obiettivo di “creare consenso” attorno a determinate scelte”<sup>56</sup>. In tal caso l’amministrazione pubblica esercita una funzione di regolazione della funzionalità e della fattibilità tecnica, organizzativa, economica e sociale.

<b>TAB. N. 3</b>	Il concetto della	Governance Pubblica
	<b>Gouvernement</b>	<b>Governance</b>
<b>Definizione</b>	Esercizio del potere decisionale derivante dal sistema istituzionale formale	Esercizio dei poteri formali e/o informali con l’obiettivo di “creare consenso” attorno a determinate scelte
<b>Attori</b>	Un numero contenuto di partecipanti, prevalentemente pubblici.	Elevato numero di partecipanti, pubblici e privati.
<b>Focus</b>	Strutture organizzative	Processi, politiche e <i>out-</i>

<sup>56</sup>BORGONOV E., 2002, op. cit.

	zative e istituzioni	<i>come</i>
<b>Struttura</b>	obbligatoria gerarchica	Reti e partnership
<b>Funzioni e contenuti decisionali</b>	Scarsa consultazione, nessuna cooperazione nella definizione e attuazione delle politiche. Contenuti specifici e rigidi	Maggiore consultazione, possibilità di cooperazione tra gli attori nella formulazione e attuazione di politiche settoriali. Indicazione di criteri per decidere e valutare la validità delle decisioni.
<b>Strumenti</b>	Prevalentemente formali (leggi, decreti, regolamenti)	Spesso informali che “creano condizioni favorevoli”
<b>Modalità di interazione</b>	Autorità gerarchica, relazioni conflittuali e interazioni ostili, contratti informali e segretezza Comando e controllo, diretta erogazione di servizi	Consultazione orizzontale, intermobilità, relazioni collaborative e consenso su norme tecnocratiche, contatti estremamente informali ed apertura Ruolo abilitante ( <i>enabling</i> ) della P.A.
<b>Conseguenze verso i soggetti esterni</b>	Obbligatorie (giuridicamente o perché esiste un forte condizionamento),	Creare per i soggetti esterni la convenienza a fare o a non fare ottenendo l’adesione con-

	divieti o obblighi ad agire anche contro la propria convenienza	vinta e sostanziale agli obiettivi posti dall'amministrazione pubblica
--	---	--

Fonte: tratto da CEPIKU D., 2005,

*Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di innovazione della P.A., op. cit.*

La Public Governance presenta elementi tra loro collegati tra cui i principali sono:

- la globalizzazione dei mercati
- la diversificazione dei bisogni nelle società evolute

La crescita diversificata dei bisogni, registrata negli ultimi venti anni nei sistemi economici più avanzati, ha prodotto sia una forte accelerazione nella dinamica evolutiva dei bisogni stessi nella popolazione sia una loro maggiore e crescente diversificazione nell'ambito della comunità di riferimento. In risposta a queste istanze, si è promosso un "sistema misto" in cui l'organizzazione della produzione e dell'offerta di servizi pubblici è incentrata su una pluralità di attori. Il ruolo dello Stato, sotto l'aspetto del binomio Stato e mercato, si è profondamente modificato nel tempo, traslando da un approccio in termini di razionalità assoluta ad altri di tipo sistemico. Lo Stato, quindi, da produttore e imprenditore diretto di servizi diviene Stato-regolatore, ossia esercita la funzione di governo dei comportamenti economici di altri soggetti.

Con riferimento all'adozione di una politica di *governance*, intesa come la struttura che assume un sistema politico e sociale a seguito di interventi posti in essere dagli attori ivi operanti, il ruolo primario della Pubblica Amministrazione è il miglioramento della performance del Sistema-Paese, mentre il management pubblico deve generare consenso. Sono, dunque, questi i contenuti distintivi del *public management*<sup>57</sup> nella prospettiva della *governance*. Sotto il profilo del linguaggio, il D.lg. n. 150/2009 introduce un nuovo termine "*performance*", il cui impiego si spiega per due ragioni: per il suo significato e per la sua utilizzabilità. Si può dire che "La performance è il contributo (raggiungimento del risultato) che un'entità (individuo o gruppo) apporta attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi e alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione è stata costituita"<sup>58</sup>. Tale definizione evidenzia la connessione logica tra il ciclo bisogni, obiettivi, azioni, risultati, effetti. Questa rappresenta è la precondizione per misurare, valutare e comunicare le performance in una logica sistemica, passando dalla mera *misurazione* di esse a una loro più complessa *gestione*.

Con riferimento alla sua utilizzabilità, il termine performance è ampiamente impiegato nei programmi di modernizzazione della pubblica amministrazione a livello internazionale, non solo nel mondo anglosassone<sup>59</sup> ma anche in altri Paesi<sup>60</sup>.

---

<sup>57</sup>MENEGUZZO M., 1999, op, cit.

<sup>58</sup>BOUCKAERT G., HALLIGAN J., 2008, *Managing Performance. International Comparisons*, Routledge, Oxon; FORD J.D., SCHELLENBERG D.A., 1982, *Conceptual Issues of Linkage in the Assessment of Organizational Performance*, in "Academy of Management Review", Vol. 7, n. 1

<sup>59</sup> Vedasi il noto *Government Performance and Results Act* varato nel 1993 negli Stati Uniti

Anche sotto il profilo dell'approccio e degli strumenti, le innovazioni del Decreto legislativo 150/2009 segnano il passaggio dalla misurazione delle performance (*performance measurement*) alla gestione delle performance (*performance management*)<sup>61</sup>.

L'attuazione della legge delega n. 15/2009 con il decreto legislativo n.150 del 2009 (decreto Brunetta) attribuisce grande importanza alla trasparenza, al sistema delle performance e alla meritocrazia, il decreto fornisce della trasparenza una definizione ampia e puntuale quale "accessività totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle P.A. degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità"<sup>62</sup>.

Il decreto prevede inoltre l'individuazione, da parte delle P.A., dei servizi erogati e l'analisi dei loro costi, nonché la più ampia utilizzazione della posta elettronica certificata in conformità ai recenti interventi legislativi – di cui agli art. 16 comma 6 e 16 bis del decreto legge 185 del 2008. Il già citato decreto legislativo n. 150 del 27 ottobre 2009, di attuazione della legge 4 marzo 2009 n. 15, noto come "decreto Brunetta

---

<sup>60</sup> In Francia, la nota *Loi Organique relative aux Lois de Finances*, (LOLF), del 2001, fa più volte riferimento al concetto

<sup>61</sup> Si veda l'articolo 4 del Decreto legislativo 150/2009, rubricato: "Il ciclo di gestione della performance"

<sup>62</sup> DEODATO C./FRETTONI F., 2009, *La riforma Brunetta; le nuove regole del lavoro pubblico*, Nel Diritto Editore, Roma

ta”, attua molti dei contenuti della New Governance. Il fulcro della riforma è la forte accentuazione della selettività nell’attribuzione degli incentivi economici e di carriera in modo da premiare capaci e meritevoli scoraggiando comportamenti di segni opposti.

L’Italia aveva già affrontato questi temi nel passato con i decreti legislativi n.29/93 e n. 286/99 ma dopo molti anni è emersa la necessità di completare il quadro e di rimuovere gli ostacoli che hanno impedito a questi decreti di produrre un effettivo salto di qualità.

Esso contiene obiettivi che prevedono:

- il passaggio alla cultura dei risultati
- la revisione dei processi produttivi
- trasformazione del modello delle relazioni industriali
- l’allineamento alle prestazioni degli standard europei
- autonomia, economicità e delegificazione della gestione
- razionalizzare l’organizzazione delle pubbliche amministrazioni attraverso la digitalizzazione
- più qualità dei beni e dei servizi pubblici<sup>63</sup>.

---

<sup>63</sup>HINNA L., LASALVIA M., 2011, *La riforma della pubblica amministrazione tra diritto e management*, EPC Libri, Roma

In altri termini, le parole chiave del cambiamento sono: trasparenza e integrità della pubblica amministrazione, valutazione della performance, merito e sistema dei premi. La riforma vuole costituire un tentativo serio, organico e coerente di innovare profondamente e radicalmente la materia pubblica e di restituire ai cittadini una P.A. più efficiente, credibile e apprezzata<sup>64</sup>, consentendo alle amministrazioni stesse di organizzare il proprio lavoro in un'ottica di miglioramento continuo. A questo fine, è prevista l'introduzione di un ciclo generale di gestione della performance<sup>65</sup> attraverso cui si offre alle amministrazioni un quadro d'azione che determina il passaggio dalla logica dei mezzi o *input* a quella dei risultati o *output*.

Per facilitare questo passaggio, il decreto definisce le seguenti azioni<sup>66</sup>:

● **Valutazione delle performance:** le amministrazioni redigono un Piano triennale di performance, nel quale vengono elencati gli obiettivi strategici e quelli operativi, nonché le azioni specifiche di miglioramento. L'obbligo di fissare obiettivi misurabili in termini di performance (efficienza, customersatisfaction, modernizzazione, qualità delle relazioni con i cittadini), costituisce una delle sfide della riforma, perché mette il cittadino al centro della programmazione (customersatisfaction) e della rendicontazione (trasparenza);

● **Obblighi di trasparenza:** annualmente, le amministrazioni presentano una relazione sui risultati conseguiti, evidenziando gli obiettivi raggiunti e motivando gli sco-

---

<sup>64</sup>DEODATO C./FRETTONI F., 2009, op. cit.

<sup>65</sup>HINNA L./VALOTTI G., 2010, *Gestire la performance*, Maggioli, Rimini

<sup>66</sup> [www.riformabrunetta.it](http://www.riformabrunetta.it)

stamenti, il tutto nel rispetto del principio di trasparenza che implica il coinvolgimento di cittadini e stakeholders;

● **Contrattazione Collettiva** : una forte correlazione tra performance delle organizzazioni e performance dei dirigenti-dipendenti. In altre parole non si possono avere dirigenti e dipendenti eccellenti ed amministrazioni scarse. Il decreto prevede che gli obiettivi possano essere assegnati anche a più dipendenti in modo da garantire uno spirito di coesione ed un lavoro di squadra nel contesto in cui i processi amministrativi coinvolgono più strutture all'interno di una stessa amministrazione.

Il decreto rafforza ulteriormente le disposizioni sulla trasparenza nelle pubbliche amministrazioni, attraverso tre elementi principali<sup>67</sup>:

- l'obbligo, per le amministrazioni, di predisporre una apposita sezione sul proprio sito internet, che contiene tutte le informazioni concernenti l'organizzazione, gli andamenti gestionali, l'utilizzo delle risorse per il perseguimento dei risultati, nonché l'attività di misurazione e valutazione favorendo forme di controllo interno ed esterno anche da parte del cittadino.
- l'adozione, per ogni amministrazione, di un Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, da pubblicare online;

---

<sup>67</sup>[www.riformabrunetta.it](http://www.riformabrunetta.it)

- la creazione (presso la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche) di un portale che raccoglie tutte le iniziative delle amministrazioni pubbliche nell'ambito dei due punti sopraelencati.

L'ultimo intervento in ordine di tempo in materia di riforma della Pubblica Amministrazione è la legge del 7 agosto 2016 n. 124 cd. legge "*Madia*" con il quale il governo centrale ha come obiettivo quello di ricostruire la fiducia tra cittadini e Stato recuperando risorse per restituirle sotto forma di servizi, valorizzare i dipendenti pubblici come motore del cambiamento, sostenere lo sviluppo e incentivare l'occupazione. La legge delega di riforma della PA, approvata in via definitiva dal Parlamento, mira a semplificare uno Stato divenuto sempre più pesante e complesso.

Si tratta di una riforma alquanto semplice perché essa non vuole appesantire e complicare il quadro normativo ma vuole renderlo più efficace soprattutto quando il suo rapporto con i cittadini e le imprese ha generato delle distanze. Per la prima volta infatti la riforma della pubblica amministrazione non è stata concepita come una riforma di settore ma come un progetto di cambiamento del paese. Per questo un primo filone di interventi riguarda il rapporto tra cittadini e la pubblica amministrazione, il secondo punta a rendere maggiormente competitivo il paese stabilendo tempi precisi e regole certe per le autorizzazioni che le pubbliche amministrazioni devono rilasciare a chi vuole investire, il terzo attiene alla riorganizzazione dello Stato e, in particolare, ai lavoratori pubblici. La legge 124/2015 contiene alcune norme auto

applicative, come il silenzio assenso tra amministrazioni e l'autotutela ovvero l'impossibilità per un'amministrazione di cambiare idea su un provvedimento dopo 18 mesi, e prevede l'emanazione di decreti attuativi al fine di rendere operative le norme in essa contenute. I punti individuati dalla legge delega sono:

- Semplificazione ed accelerazione dei provvedimenti amministrativi: Nello specifico, Comuni e Regioni potranno individuare, con cadenza annuale, investimenti strategici di grande rilevanza finanziaria e forte impatto occupazionale per i quali richiedere alla Presidenza del Consiglio dei ministri una procedura accelerata. Ulteriori interventi potranno essere proposti dallo stesso Presidente del Consiglio.
- Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le autorità portuali, passaggio dei forestali nell'Arma dei Carabinieri, Criteri di nomina dei dirigenti sanitari.
- Interventi a favore della protezione civile attraverso lo stanziamento di fondi in caso di calamità.
- Sicurezza sul lavoro: adozione dei livelli minimi di esposizione ai campi elettromagnetici secondo le direttive Europee. (direttiva 2013/35/UE sulle disposizioni minime di sicurezza e di salute relative all'esposizione dei lavoratori ai rischi

derivanti dagli agenti fisici (campi elettromagnetici) e che abroga la direttiva 2004/40/CE).

- Disciplina della confisca e sequestro dei proventi del reato: attuazione della direttiva europea 2014/42/UE che prevede la confisca obbligatoria dei patrimoni illeciti riconducibili a reati di criminalità informatica, falso monetario, corruzione tra privati. È previsto l'ampliamento della cd. "*confisca estesa*" a prescindere dal collegamento tra la commissione del singolo reato e la ricchezza sproporzionata.
- OGM limiti e divieti di coltivazione: attuazione della direttiva 2015/412/UE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2015, che modifica la direttiva 2001/18/CE sulla coltivazione di organismi geneticamente modificati.
- Incentivi alle imprese marittime: riordino delle disposizioni in materia di incentivi fiscali previdenziali e contributivi.
- Altri interventi in materia di Leggi regionali, nomine, fertilità umana.

La "*legge Madia*" ha dato vita ad un chiaro ed evidente segnale improntato ad una accelerazione nell'ultimo ventennio in termini di processi decisionali e sistemi di programmazione, sistemi di controllo, sistemi delle rilevazioni, organizzazione del lavoro. Le "parole chiave" del dibattito sono efficienza, efficacia, produttività, trasparenza.

In sintesi, il fine della riforma è quello di fare in modo che aree di governo pubbliche contribuiscano alla creazione di valore ed evolvano in funzione del percorso di crescita del network in termini professionali e formativi, quindi la normativa getta le basi per l'innesto del "bilancio sociale".

## **2.2 L'organizzazione giudiziaria in Italia**

L'ordinamento giudiziario in Italia è l'insieme delle norme che regolano la costituzione e il funzionamento di tutti gli organi che esercitano l'ufficio giurisdizionale. È disciplinato in via generale dal regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12<sup>68</sup> più volte modificato anche al fine di assicurarne la compatibilità con la Costituzione. La definizione di giustizia è intesa come l'ordine virtuoso dei rapporti umani in funzione del riconoscimento e del trattamento istituzionale dei comportamenti di una persona o di più persone coniugate in una determinata azione secondo la legge o contro la legge<sup>69</sup>. Per l'esercizio della giustizia deve necessariamente esistere: un codice che classifica i comportamenti non ammessi in una certa comunità umana; una struttura giudicante che traduca il dettame della legge in una conseguente azione giudiziaria. La giustizia è la costante e perpetua volontà, tradotta in azione, di riconoscere a ciascuno ciò che gli è dovuto; questo è l'ufficio, deontologico e inviolabile che il magistrato preposto

---

<sup>68</sup>REGIO DECRETO 30 gennaio 1941, n. 12 Ordinamento giudiziario

<sup>69</sup> Grande Dizionario della Lingua Italiana 2005 (S. Battaglia), alla voce. Dizionario delle citazioni, Milano

deve porre in atto nei i tribunali. La giustizia è messa in atto sempre come volontà del popolo ma è anche azione repressiva, potere legittimo di tutelare i diritti di tutti.

In Italia, la giurisdizione è distinta in ordinaria e speciale, a seconda della natura della controversia. Per quanto concerne la magistratura giudicante ordinaria, ovvero in materia civile e penale, l'articolazione delle strutture è costituita dagli uffici dei:

- Giudici di pace
- Tribunali ordinari
- Corti d'Appello
- Corte Suprema di cassazione

In materia penale tali strutture sono affiancate dai seguenti uffici giudiziari:

- Corte d'Assise
- Corte d'Assise d'Appello
- Ufficio di Sorveglianza
- Tribunale di Sorveglianza
- Tribunale per i minorenni.

La giurisdizione speciale, che è amministrata dai giudici amministrativi, risolve controversie concernenti rapporti in cui una delle parti in causa è la Pubblica Amministrazione.

Essa è così composta:

- Giurisdizione amministrativa
- Corte dei conti
- Tribunali militari
- Commissioni Tributarie

La giurisdizione ordinaria è esercitata da magistrati ordinari considerati tali perché istituiti e regolati dalle norme di ordinamento giudiziario (art. 102 Cost.; artt. 1 e 4 r.d. 30 gennaio 1941, n. 12) e la loro differenziazione dagli altri giudici deriva dalla riserva di indipendenza prevista dalla Costituzione (artt. 101-104 Cost.) ed anche dal fatto che sono sottoposti al potere del Consiglio superiore della magistratura (per la cui costituzione e funzionamento, l. 24 marzo 1958, n. 195 e D.P.R. 16 settembre 1958, n. 916), che ne costituisce l'organo di autogoverno. La giurisdizione ordinaria si ripartisce in due settori: quello *penale*, il cui oggetto è la decisione sulla fondatezza o meno dell'azione penale promossa dal pubblico ministero (art. 107, ultimo comma, Cost.) nei confronti di un determinato soggetto, l'altro *civile*, diretto alla tutela giuridica dei diritti inerenti a rapporti tra privati o tra questi e la pubblica amministrazione, quando essa nell'esercizio dei propri compiti leda il diritto soggettivo di altra persona. I giudizi civili e penali sono disciplinati da due distinti complessi di norme processuali: il codice di procedura civile ed il codice di procedura penale.

## 2.3 La riforma del sistema giudiziario

La struttura del sistema giudiziario italiano è stata sottoposta a numerose riforme nel corso degli anni. La motivazione di questi interventi è stata sempre l'inefficienza del sistema. Ma tutte le politiche intraprese, in particolare quelle negli anni ottanta e novanta, non hanno consentito il recupero d'efficienza sperato. I problemi di funzionamento che si riscontrano sono, certamente, la congestione dei tribunali e la lunghezza dei tempi di risoluzione delle controversie. Tra gli indicatori di apprezzamento oggettivi dello stato della Giustizia in Italia, si può segnalare il numero dei ricorsi pendenti presso la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Secondo i rapporti annuali della Banca Mondiale (denominati *Doing business*), uno dei principali freni allo sviluppo produttivo dell'Italia è dato dalla lentezza dei processi, che genera incertezza negli scambi e scoraggia gli investitori. In questa classifica il nostro Paese si colloca, da sempre, nelle ultime posizioni e non riesce a risalire, neppure di poco, a differenza di altri. Secondo il rapporto *Doing Business 2010* l'Italia si colloca alla 156esima posizione su 183 paesi considerati, in merito alla durata del contenzioso sia esso penale che civile. L'analisi di ogni indicatore dei Paesi ai vertici della classifica, come il ricorso all'*Alternative Dispute Resolution* che fornisce utili suggerimenti di *Best Practices*, sia l'analisi delle riforme evidenzia una predilezione degli interventi sulla procedura giudiziaria civile, sulla procedura penale e sull'ordinamento giudiziario. Gli obiettivi sono stati, però, affrontati con strumenti normativi inefficaci. Spesso, infatti, il riformatore ha utilizzato lo strumento della legislazione di emergenza (decreti legge) o,

addirittura, lo strumento della normazione secondaria (regolamenti e circolari), non avendo le maggioranze richieste dagli strumenti giuridici più potenti. Trattandosi di riforme strutturali, sarebbero state indispensabili la legislazione ordinaria e, in non pochi casi, le riforme costituzionali. L'urgenza di una riforma della giustizia civile in Italia è sottolineata a più riprese nel rapporto, nel quale vengono indicate una serie di modifiche applicabili all'ordinamento corrente le quali, adottate in altri Paesi con criticità simili a quelle italiane, hanno di recente condotto ad ottimi risultati. Tra queste troviamo la promozione di **nuovi sistemi di gestione delle cause**, il **monitoraggio** delle attività dei **magistrati**, l'introduzione di leggi ad hoc che disciplinino la riduzione della **cause in arretrato**, la promozione del **processo telematico** e la **specializzazione dei tribunali**. Per comprendere l'importanza della riforma della giustizia, che contribuirà a ridurre drasticamente i tempi della giustizia civile a costo zero per lo Stato, occorre analizzare qualche dato. Il confronto con gli altri Paesi evidenzia senza tema di smentita che il motivo principale della lentezza della giustizia civile in Italia è l'altissimo numero di cause iscritte a ruolo ogni anno, in un trend sempre crescente 4,3 milioni nel 2007, 4,6 milioni nel 2008 e 5 milioni nel 2009. Di queste cause, solo il 44% arriva a sentenza. Il resto intasa inutilmente il lavoro dei magistrati, in quanto transatto o abbandonato. A fronte di questo enorme "input", la produttività dei nostri magistrati è tra le più alte d'Europa. Ovviamente ampi margini di miglioramento sono sempre possibili grazie, ad esempio, alla digitalizzazione, alla chiusura dei

tribunali minori e alle sentenze brevi. Questa anomalia tutta italiana è generata dalla combinazione letale di due fattori.

Il primo: la presenza sopra la media di un gran numero di “clienti” del sistema giustizia (sia litiganti che consulenti) e di leggi da rispettare. Max Weber<sup>70</sup> sosteneva che in una società molto regolamentata, come è diventata l’Italia, aumentano i conflitti.

Il secondo fattore è il bassissimo costo che lo Stato richiede sia all’inizio che al termine del processo. Il rapporto *Doing Business* rileva che il costo del servizio giustizia (il contributo unificato) in Italia è tra i meno cari: il 2,9% del valore del contenzioso.

Quasi la metà della Germania e dell’Olanda. La recente introduzione del contributo unificato nell’opposizione alle multe (prima non vi era alcun costo) ha infatti ridotto drasticamente le cause davanti al giudice di pace. Oltre ad avvicinare il contributo unificato alla media europea, bisognerebbe eliminare la prassi della compensazione delle spese, inserendo meccanismi automatici che addossino al soccombente le spese di giudizio e le parcelle dei legali di controparte.

L’accesso alla giustizia come ricorso indiscriminato al magistrato, causato dalla combinazione dei due fattori descritti, ha prodotto il risultato esattamente opposto al diritto di cittadini e imprese di avere giustizia. Al contrario, l’introduzione della conciliazione crea ulteriori spazi per la risoluzione delle liti in modo che ogni conflitto non si trasformi necessariamente in una causa. Non occorre ridurre né i conflitti né i suoi principali attori (obiettivo irrealistico), ma semplicemente coadiuvare il lavoro dei tribunali aggiungendo un ulteriore e diverso luogo per la soluzione dello scontro. In

---

<sup>70</sup>WEBER M. 200, *Economia e società. Comunità*, Donzelli Editore

tribunali meno ingolfati i magistrati giudicheranno più velocemente le liti inconciliabili. Non a caso negli ultimi anni, dal 2002 in poi, a seguito anche del processo di riforma civile (2015) il numero delle pendenze civili ha subito una riduzione progressiva toccando quota 4.5 milioni di cause.<sup>71</sup> Alla data del 30.6.2015 il totale nazionale dei fascicoli pendenti - secondo l'analisi dei dati forniti dagli Uffici, raccolti ed elaborati dalla Direzione Generale di Statistica - risulta, al netto dell'attività del giudice tutelare, pari a 4.221.949 procedimenti, confermando il trend decrescente degli anni precedenti. L'incidenza sulla diminuzione della tempistica di trattazione delle cause è dato particolarmente significativo dal momento che rappresenta l'elemento qualitativo nella risposta della giustizia per il cittadino, nonché l'indicatore chiave di valutazione per gli organismi internazionali. Tale cambio di tendenza infatti è stato recepito ed evidenziato positivamente anche dalla World Bank nel suo ultimo rapporto annuale Doing Business 2016<sup>72</sup> nel quale l'Italia ha guadagnato, anche grazie al miglioramento sui tempi di trattazione del contenzioso commerciale, 36 posizioni nel ranking mondiale (dalla 147a posizione alla 111a).

Nel 2012 si è avuta un'altra importante riforma che ha riguardato l'amministrazione della giustizia. La riforma della geografia giudiziaria attuata con i decreti legislativi n. 155 e 156 del 7 settembre 2012, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011, ha segnato un passo importante nella razionalizzazione del servizio giustizia. Per rafforzare l'efficienza del sistema giudi-

---

<sup>71</sup>[www.Ministero della Giustizia.it](http://www.Ministero della Giustizia.it)

<sup>72</sup>[www.Ministero della Giustizia.it](http://www.Ministero della Giustizia.it)

ziario, tali decreti legislativi ridefiniscono l'assetto territoriale dei distretti delle corti di appello, posto che gli uffici di secondo grado sono attualmente quelli che versano in condizione di maggiore sofferenza e che, pertanto, necessitano di tempestivi interventi sul piano organizzativo e strutturale. In particolare si procede alla revisione della distribuzione sul territorio delle corti di appello anche mediante la loro riduzione ed accorpamento nonché attraverso l'attribuzione di circondari di tribunali appartenenti a distretti contigui, secondo rigorosi criteri inerenti all'estensione del territorio, al numero degli abitanti, ai carichi di lavoro e all'indice delle sopravvenienze. L'intervento normativo è implementato anche in funzione di un ulteriore contenimento della spesa pubblica. La riforma della geografia giudiziaria del 2012 ha segnato una tappa importante del processo di ricerca di maggiore efficienza e modernità del sistema giudiziario.

Il 30 giugno 2014, al termine del Consiglio dei ministri il presidente del Consiglio Matteo Renzi e il ministro della Giustizia Andrea Orlando hanno presentato in conferenza stampa i 12 punti da cui partire per la Riforma del sistema giudiziario italiano. Su questi punti è nata una consultazione pubblica. I dodici punti della riforma riguardano:

### **1) La Giustizia Civile**

- riduzione dei tempi al massimo entro un anno ( si parla di negoziazione assistita svolta dagli avvocati prima dell'instaurazione della lite dinnanzi al giudice; separazioni e divorzi dinnanzi all'Ufficiale dello Stato civile; i testimoni possono esse-

re sentiti a distanza dal giudice in videoconferenza e l'avvocato può sentire i testimoni fuori dal processo; automazione dei registri informatici):

- Riforma della magistratura onoraria;
- Proposte di intervento in materia di processo civile per la famiglia e le imprese.

## **2) Ordinamento Giudiziario**

- Carriera per merito e non per l'appartenenza per quanto riguarda i magistrati;
- Separazione delle carriere;
- Responsabilità civile dei magistrati sul modello europeo;
- Riforma del disciplinare delle magistrature speciali.

## **3) Penale**

- Norme contro la criminalità economica (falso in bilancio, auto riciclaggio);
- Accelerazione del processo penale e riforma delle prescrizioni.

## **4) Organizzazione**

- Intercettazioni (diritto alla privacy);
- Informatizzazione integrale innovazione organizzativa del sistema giudiziario;
- Riqualificazione del personale amministrativo.

## **2.4 Il Progetto “Best Practices” (DBP)**

Negli ultimi anni, complice un indirizzo piuttosto incisivo della Commissione europea, si sono susseguite varie iniziative volte a promuovere l’individuazione ed il trasferimento di buone pratiche, sia nel settore pubblico che nel privato, anche attraverso la creazione di strumenti per facilitare lo scambio di esperienze favorendone la fruizione e l’utilizzo. Il termine è usato per esempio nella direzione aziendale, nell’ingegneria del software, in medicina, nelle organizzazioni aziendali o governative.

Una pratica, un’idea progettuale, un approccio metodologico, una soluzione operativa, si connota come buona per l’efficacia dei risultati che ha consentito di raggiungere, per le sue intrinseche caratteristiche di qualità e innovatività, e per il contributo offerto alla soddisfazione del bisogno o alla soluzione dell’eventuale problema che l’ha fatta intraprendere.

Le buone pratiche sono utili da condividere e divulgare nella misura in cui tali esperienze siano in grado di alimentarne di nuove in contesti diversi da quello originario, o rappresentino un riferimento efficace per trarre spunti, informazioni e soluzioni utili ad innestare sviluppi innovativi o implementazioni alle proprie iniziative, ovvero essere adattate al proprio contesto locale ed alle proprie esigenze interne.

Le procedure di raccolta, selezione ed analisi delle singole esperienze ai fini della loro classificazione come Buone pratiche si basano su criteri oggettivi e condivisi nelle

rispettive dimensioni di replicabilità e di risultato, nonché su un iter strutturato e tendente a ottenere il massimo coinvolgimento possibile della rete.

A livello metodologico, il processo di identificazione di una Buona pratica consiste nel modellizzare e divulgare soluzioni sperimentate in un dato contesto che sono risultate soddisfacenti, per questa ragione, al fine di connotare un progetto, o a parte di esso, quale buona pratica è necessario che ne siano comprensibili le specifiche modalità di attuazione, congiuntamente alle risorse utilizzate, alle valutazioni e agli esiti delle singole azioni intraprese. In linea generale può essere ritenuta una buona pratica un'esperienza che mostra di aver efficacemente raggiunto gli obiettivi attesi adottando strategie qualitativamente rilevanti o innovative, capace di innestare cambiamenti stabili e sostenibili nel contesto di riferimento, e che risultino essere trasferibile o replicabile in altri contesti per soddisfare bisogni o risolvere problemi di natura analoga. Ciò premesso, i criteri di cui bisogna tenere conto per l'individuazione di un intervento/una iniziativa da diffondere e disseminare quale buona pratica sono i seguenti:

- *Riproducibilità*: possibilità di riprodurre il progetto in presenza di condizioni analoghe a quelli che lo hanno originato
- *Trasferibilità*: il progetto è utilizzato come modello con specifico riferimento all'assetto territoriale o agli stakeholder coinvolti

- *Misurabilità*: capacità del progetto a dimostrare il grado di raggiungimento degli obiettivi e risultati attesi attraverso riscontri oggettivi dal punto di vista qualitativo o quantitativo
- *Innovatività*: introduzione di nuove soluzioni, strumenti di Know-how e potenziamento di prodotto o processo
- *Sostenibilità*: garantire la stabilità e la continuità del progetto anche dopo la sua conclusione fondandosi su risorse esistenti o capacità di generare nuove risorse per auto-alimentare l'iniziativa
- *Disseminazione*: capacità di generare effetti consequenziali in relazione all'attuazione del progetto in termini di efficacia attraverso il coinvolgimento di attori ed istituzioni su di uno stesso livello analogo (disseminazione orizzontale) o sovraordinato (disseminazione verticale).

Gli uffici interessati al progetto *best practices* riguardano, tra l'altro, Comuni, Regioni, il sistema camerale, il sistema giudiziario e il sistema scolastico.

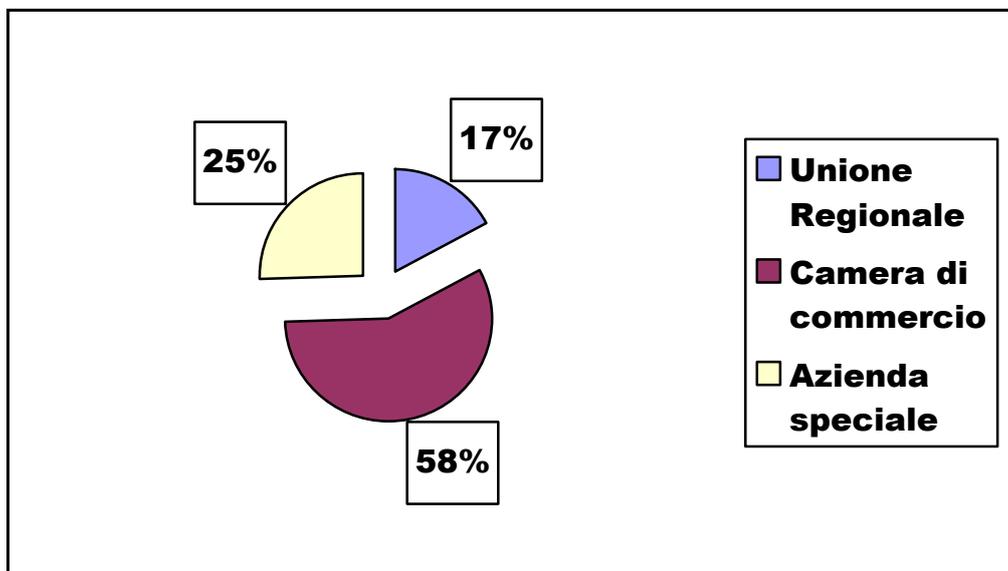
Per quanto riguarda le Camere di Commercio sono 173 i progetti raccolti, provenienti da vari enti del Sistema camerale, suddivisi in 25 ambiti di intervento, le informazioni di ciascun progetto sono state inserite nel sistema informativo di supporto alle attività di valutazione da parte del Comitato Buone pratiche. (vedasi tab. 4)

<b>TAB N. 4</b>	<b>Esito raccolta</b>	<b>progetti camerali:</b>
	<b>Ente</b>	<b>Numero Progetti</b>
	Unione Regionale	30
	Camera di commercio	99
	Azienda Speciale	44

**Totale progetti n.**

**173**

*Grafico n.1 Raccolta progetti.*



*Fonte [www.unioncamere.gov.it](http://www.unioncamere.gov.it)*

Ne consegue che si riscontrano diversi ambiti di applicazione dei progetti sopra evidenziati (173): (vedasi tab. n.5)

<b>TAB N.5</b>	<b>Diverse</b>	<b>Applicazioni</b>	
<b>Ambito</b>	<b>Numero progetti totali</b>	<b>Via principale</b>	<b>Via secondaria</b>
<b>Agroalimentare</b>	9	2	7
<b>Ambiente Green economy</b>	4	2	2
<b>Credito e finanza</b>	8	5	3
<b>Distretti e reti d'impresa</b>	7	4	3
<b>Mercato del lavoro</b>	14	9	5
<b>Imprenditoria femminile</b>	5	1	4
<b>Studi e ricerche</b>	13	5	8

<b>Infrastrutture e sviluppo territoriale</b>	3	2	1
<b>Legalità</b>	1	0	1
<b>Internalizzazione</b>	10	4	6

*(Fonte ns elaborazione)*

Per quanto riguarda il sistema giudiziario la banca dati creata dal Dipartimento della Funzione Pubblica, attraverso il Progetto "Miglioramento Performance Giustizia" (MPG), ha l'intento di:

- mappare i processi di innovazione e miglioramento delle performance realizzati e in corso di realizzazione da parte degli uffici giudiziari che partecipano al Progetto interregionale transnazionale "Diffusione delle best practices negli uffici giudiziari italiani" (DBP);
- facilitare la diffusione nel sistema della giustizia delle buone pratiche e delle strumentazioni manageriali necessarie per "replicarle", "adattarle", "generare nuove soluzioni" nei territori regionali ed extra regionali.

E' possibile costruire graficamente il numero di progetti di buona pratica adottati dalle diverse tipologie di uffici giudiziari (vedasi tab. n.6) :

<b>TAB. N.6</b>	<b>Uffici Giudiziari</b>	<b>per tipologia:</b>
<b>Tipologia</b>	<b>Percentuale</b>	<b>Numero Uffici Giudiziari</b>
<b>Corte di Appello</b>	21	9
<b>Procura della Repubblica</b>	66	31
<b>Procura della Repubblica per i Minorenni</b>	6	2
<b>Procura Generale della Repubblica</b>	17	8
<b>Tribunale di Sorveglianza</b>	7	3
<b>Tribunale Ordinario</b>	59	27
<b>Tribunale per i Minorenni</b>	8	3
<b>Ufficio del Giudice di Pace</b>	7	3
<b>Totale Uffici Giudiziari</b>	191	86

*Fonte Dipartimento della Funzione Pubblica*

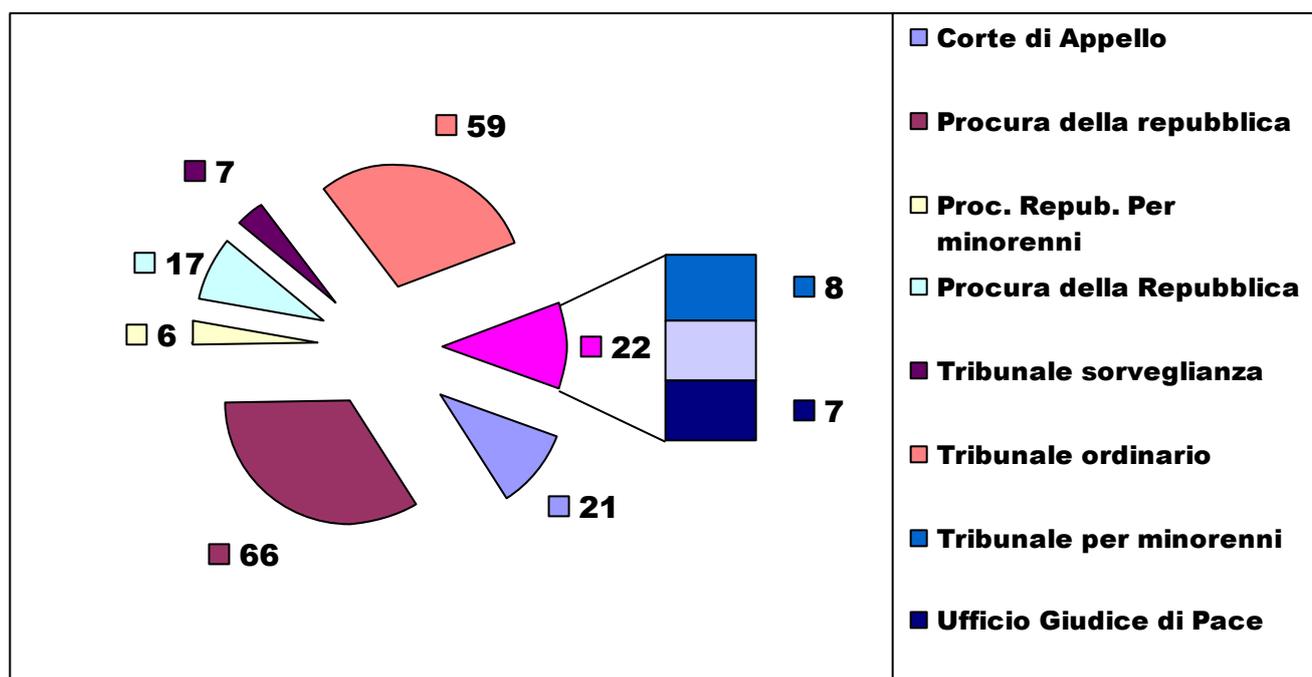


Grafico n.2 Ripartizione del numero di Uffici Giudiziari italiani.

Fonte Dipartimento della Funzione Pubblica

In ambito scolastico il progetto “Miglioramento delle performance delle Istituzioni scolastiche” è indirizzato alle istituzioni scolastiche delle Regioni Obiettivo Convergence e si propone di diffondere e supportare logiche di autovalutazione e miglioramento continuo attraverso l’uso del Modello europeo CAF Education nonché iniziative volte a creare le condizioni di contesto affinché la cultura della qualità si sedimenti nei territori e si diffonda attraverso logiche di scambio e confronto tra pari.. Tale progetto è stato realizzato nell'ambito del PON 2007-2013 "Competenze per lo

sviluppo" (FSE Asse II Capacità istituzionale - Obiettivo H) dal Dipartimento della Funzione Pubblica, su incarico del MIUR, in collaborazione con FormezPA.

Il progetto, avviato operativamente nel 2012, si è concluso a giugno 2015. In questi anni sono state realizzate le seguenti attività:

- 21 seminari informativi nelle 4 regioni Roc (Campania, Puglia, Calabria Sicilia)
- 2 indagini sui livelli di maturità organizzativa delle scuole aderenti al progetto
- 13 webinar e 6 cicli di aule virtuali
- 84 incontri territoriali formativi in presenza
- 7 rilevazioni sullo stato di avanzamento delle attività 4 nel 2012 e 3 nel 2013
- Realizzazione di una piattaforma on line.

Inoltre ha previsto la partecipazione di:

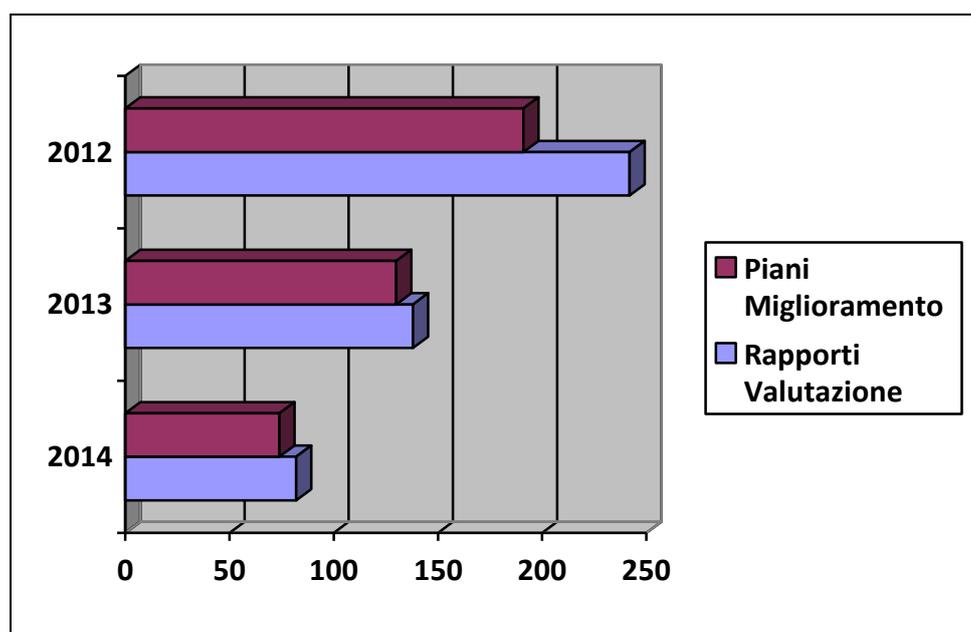
- 628 scuole
- scuole iscritte al portale PAQ: 653
- 3300 partecipanti a 21 seminari regionali
- 2200 partecipanti a 17 Webinar
- 1500 partecipanti a 6 Aule virtuali
- 1400 partecipanti a 84 incontri
- 81 facilitatori CAF formati

Le scuole nei tre anni di progetto hanno prodotto i seguenti risultati:

- Nel 2012: **242** Rapporti di autovalutazione e **191** Piani di miglioramento.
- Nel 2013: **138** Rapporti di autovalutazione e **130** Piani di miglioramento.
- Nel 2014: **82** Rapporti di autovalutazione e **74** Piani di miglioramento.

Fonte: *Dipartimento della Funzione Pubblica*

*Grafico n.3 Triennio 2012-15 per progetti svolti in ambito Miur*



*(Fonte ns elaborazione)*

#### **2.4.1. Il progetto best practices negli uffici giudiziari**

Il sistema giudiziario italiano, civile e penale, sta attraversando un periodo di profonda revisione dei propri assetti organizzativi e gestionali interessando tutte le articola-

zioni locali e tutte le funzioni svolte. Tale sistema è attraversato da “tensioni” al cambiamento che derivano dalla necessità di recuperare efficienza operativa a fronte di una progressiva crescita dei loro affari da gestire anche attraverso una qualificazione delle performance per attuare quelle disposizioni contenute nell’art. 111 della Costituzione italiana in merito al giusto processo rispondendo alle raccomandazioni dell’Unione Europea. Le nuove regole dell’ordinamento giudiziario valorizzano e premiano comportamenti manageriali da parte dei capi ufficio sia per la selezione che per la loro carriera. Il Ministero della Giustizia è impegnato sin dal 2008 nel progetto Nazionale/Transnazionale di “Diffusione dei best practices presso gli uffici giudiziari”. Tale progetto nasce da un protocollo d’intesa tra il Ministero della Giustizia il Dipartimento della Funzione Pubblica, il Ministero del Lavoro, le Regioni, le Province Autonome con l’obiettivo di finanziare, nel periodo 2007-13 attraverso i Fondi Strutturali Europei (FSE), interventi per migliorare l’organizzazione degli uffici e la comunicazione verso cittadini e gli utenti professionisti. Il piano è finanziato dal Fondo sociale europeo 2007-2013 attraverso le risorse disponibili in base agli obiettivi di riferimento delle regioni italiane ed è dotato di uno stanziamento complessivo di 45 milioni di euro, messi a disposizione delle 19 Regioni ( la Regione Autonoma della Valle D'Aosta ha aderito al Protocollo d'Intesa nel 2011 ) e delle 2 Province Autonome che hanno sottoscritto il Protocollo d’intesa.

Il progetto ha carattere sperimentale e viene realizzato dagli uffici giudiziari interessati attraverso bandi di gara da parte delle amministrazioni regionali che interagisco-

no con gli uffici attraverso servizi di consulenza e di supporto al cambiamento organizzativo. In tale progetto, gli attori istituzionali quali ad esempio il Ministero della Giustizia e il Dipartimento della Funzione Pubblica definiscono le linee guida per la selezione e valutazione degli interventi da ammettere al finanziamento selezionando gli uffici giudiziari interessati alla sperimentazione individuando altresì le risorse necessarie, collaborano alle attività di monitoraggio e valutazione dei progetti interregionale e verificano i risultati finali con strategie di innovazione e sviluppo dei servizi della giustizia.

In ambito nazionale l'attuazione del progetto è presidiata da:

- *Unità strategica* costituita dal dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria e dal Dipartimento della Funzione Pubblica
- *Comitato di pilotaggio* costituito da tutte le istituzioni coinvolte supportate dalla Tecnostruttura delle Regioni per il FSE.

I cambiamenti auspicati dal Piano Nazionale nell'ambito del processo di modernizzazione riguardano:

- Il passaggio dalla cultura del provvedimento a quella del processo, da quella dell'adempimento a quella del risultato, da quella dell'autotutela a quella della responsabilità

- Revisione dei processi produttivi al fine di ottenere risparmi economici attraverso la soddisfazione del cittadino-cliente
- Allineamento delle organizzazioni pubbliche sia ai top performer esistenti sia ai benchmark internazionali evidenti
- Apertura a concetti di autonomia, economicità e delegificazione della gestione simile a quella dei privati.

Gli obiettivi MPG specifici per assistere al miglioramento delle performance e diffusione delle *best practices* negli uffici giudiziari delle regioni obiettivo sono:

- Supporto alla pianificazione ed interventi di assistenza agli uffici giudiziari
- Monitoraggio e valutazione degli interventi effettuati negli uffici giudiziari
- Supporto alle Regioni nella costruzione e gestione di una banca dati
- Rafforzamento delle capacità delle Regioni Obiettivo Convergenza (ROC) a collaborare con il dipartimento della Funzione Pubblica

Le finalità del progetto riguardano alcuni aspetti tra cui i più importanti sono:

- Migliorare la qualità dei servizi della giustizia civile e penale
- Riduzione di costi di funzionamento dell'organizzazione giudiziaria
- Potenziare la capacità di informazione e comunicazione

- Aumentare la responsabilità sociale degli Uffici giudiziari sui risultati e sull'uso delle risorse pubbliche

Il Progetto impegna gli Uffici giudiziari, con l'assistenza delle regioni italiane, nella realizzazione di interventi di innovazione organizzativa e gestionale, articolati in sei linee di attività, così suddivisi<sup>73</sup>:

- **Linea 1 – Riorganizzazione dei servizi e dei processi di lavoro.** Rientrano in questa linea gli interventi che realizzano delle semplificazioni delle procedure di lavoro, istituiscono nuove unità organizzative (es. uffici di relazione con il pubblico o sportelli polifunzionali), riduzione dei costi di erogazione dei servizi, attuano sistemi di controllo di gestione dei procedimenti e/o di riorganizzazione dei servizi anche in collaborazione con comuni, camere di commercio, altri stakeholder.
- **Linea 2 – Miglioramento dell'uso dell'informatica.** La linea racchiude i progetti che hanno l'intento di ottimizzare l'uso dei sistemi ministeriali, potenziare lo scambio documentale digitale e telematico, creare cartelle condivise, ecc.
- **Linea 3 – Carta dei servizi.** Fanno parte di quest'area i progetti che portano alla realizzazione di guide informative rivolte agli utenti, e/o di modelli semplificati di modulistica, ecc.

---

<sup>73</sup>Rapporto MPG, 2014, la cui stesura si è realizzata nell'ambito del Programma Operativo PON Governance e Azioni di Sistema (FSE) 2007-2013 Obiettivo 1 - Convergenza [IT051PO006], Asse E – Capacità istituzionale - Obiettivo Specifico 5.3, Roma

- **Linea 4 – Certificazione di qualità.** I progetti di questa Linea consentono agli Uffici di ottenere la certificazione secondo gli standard previsti dalla norma ISO 9001 o produrre manuali sulla qualità dei servizi.

- **Linea 5 – Bilancio sociale.** Bilanci di responsabilità sociale preventivi e consuntivi, piani strategici di miglioramento dell'ufficio, tavoli di consultazione permanenti con gli stakeholder, sono i principali output degli interventi rientranti in questa Linea di attività.

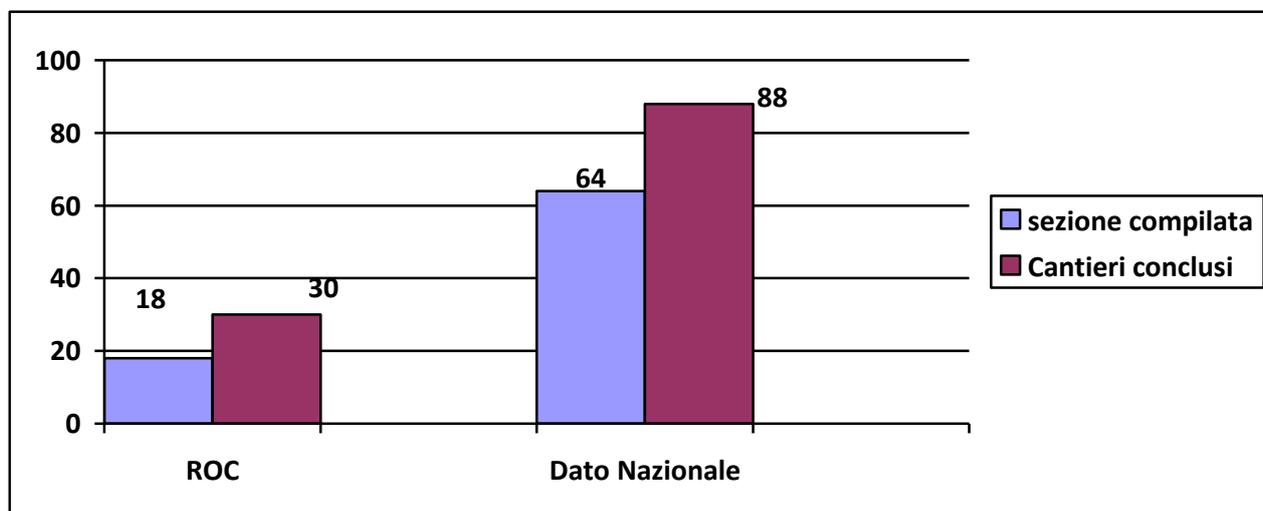
- **Linea 6 – Comunicazione e realizzazione sito web.** Le azioni di questa Linea comportano la realizzazione di nuovi siti web o il potenziamento di quelli esistenti, attraverso l'istituzione di servizi informativi, l'inserimento di moduli di prenotazione dei servizi e tracking on line.

Al 31/12/2013 sono 64 gli Uffici Giudiziari (Tribunali ordinari 25 casi, Procura della Repubblica 21 casi, Procura Generale della Repubblica 6 casi, Corte di Appello 5 casi ed altre tipologie 7 casi) che hanno compilato questa sezione del questionario di monitoraggio<sup>74</sup>, a fronte di 88 Uffici che hanno realizzato tutti i progetti operativi messi in cantiere. Il tasso di copertura risulta, quindi, del 73%. La percentuale di copertura è più bassa per le ROC (60%). In quest'area, infatti, 30 uffici hanno concluso le attività e 18 hanno risposto alle domande del questionario. *(vedasi grafico n.4)*

---

<sup>74</sup>Rapporto MPG, 2012 PROGETTO "IL MIGLIORAMENTO DELLE PERFORMANCE PER LA GIUSTIZIA" Secondo rapporto di monitoraggio sulla diffusione delle best practices negli uffici giudiziari italiani, cap. 13 Roma (dati aggiornati al 15 giugno 2012)

Grafico n.4 Uffici giudiziari che hanno compilato la sezione del questionario per area geografica di riferimento.



(Fonte ns elaborazione)

Ad oggi sono 191 (dato aggiornato al 10 aprile 2015) Uffici giudiziari hanno aderito al Progetto DBP, di questi 91 appartengono alle Regioni Obiettivo Convergenza. Le Procure della Repubblica (66) e i Tribunali ordinari (59) sono le tipologie di uffici più presenti. I cantieri conclusi sono 128.

I dati presentati in questo Rapporto sono stati raccolti attraverso le domande contenute nell'ultima sezione del "Questionario di monitoraggio dei progetti operativi realizzati o in corso di realizzazione", lo strumento di rilevazione utilizzato da MPG per ricostruire lo stato di avanzamento dei progetti di cambiamento avviati ed i risultati ottenuti. Nella sezione del questionario oggetto del presente documento, è stato chiesto agli Uffici giudiziari di esprimere alcune valutazioni complessive sull'attuazione

del Progetto e sulla sua rilevanza per l'ufficio. Le diverse domande hanno consentito di focalizzare l'attenzione su:

- quanto i progetti operativi sono serviti ad affrontare le maggiori criticità percepite dal personale dell'ufficio giudiziario
- quali Linee di attività sono ritenute dal personale dell'ufficio più utili e rispondenti alle loro esigenze di sviluppo dei servizi e di gestione dell'organizzazione
- la sostenibilità nel tempo per la struttura dei cambiamenti apportati dagli interventi del Progetto Best Practices (ad es. in termini di capacità del personale interno, in termini di risorse necessarie)
- quali sono state le principali criticità (di qualsiasi natura) incontrate nell'attuazione del cantiere
- quali fattori di contesto interno ed esterno che hanno condizionato o favorito l'attuazione del progetto
- la presenza di un progetto operativo che più di altri potrebbe rappresentare un esempio meritevole di diffusione.

Tra le diverse linee di attività, precedentemente menzionate, si pone attenzione a quella riguardante il Bilancio sociale. Il Progetto nazionale e transnazionale “**Diffusione delle best practices negli uffici giudiziari italiani**” prevede l'adozione di una struttura organizzativa più efficiente per gli uffici e pone l'obiettivo di migliorare la

capacità di comunicazione con i cittadini, aumentando la trasparenza dell'azione svolta. A questo fine, è previsto che gli uffici approvino il loro Bilancio sociale quale strumento di miglioramento organizzativo e di rendicontazione agli utenti della gestione economico-sociale dei servizi erogati, delle risorse impiegate e dell'efficacia dell'azione dell'ufficio. Tra i dati forniti dal Ministero della Giustizia<sup>75</sup>, aggiornati al 10 febbraio 2016, si individua la sezione nella quale sono contenuti i relativi Bilanci sociali adottati dagli Uffici Giudiziari italiani che hanno aderito al progetto best practices.(vedasi tab. n.7)

<b>TAB. N.7</b>	<b>Uffici giudiziari che hanno</b>	<b>adottato il bilancio sociale</b>
<b>CITTÀ</b>	<b>UFFICIO GIUDIZIARIO</b>	<b>ANNO DI RIFERIMENTO</b>
<b>Ancona</b>	Tribunale	2013
<b>Avezzano</b>	Procura della Repubblica	2010
<b>Bari</b>	Tribunale	2010
<b>Bolzano</b>	Tribunale	2011

<sup>75</sup>[www. Ministero della Giustizia](http://www.Ministero della Giustizia)

<b>Brescia</b>	Tribunale	2011
	Procura della Repubblica	2011
<b>Cremona</b>	Tribunale	2011
<b>Ferrara</b>	Tribunale	2010
<b>Firenze</b>	Tribunale	2013
<b>Lecco</b>	Tribunale	2011
	Procura della Repubblica	
<b>Milano</b>	Corte di Appello	2013
		2013
	Tribunale	2010-11
	Procura della Repubblica	
<b>Palermo</b>	Tribunale di Sorveglianza	2011
<b>Ravenna</b>	Tribunale	2014
	Procura della Repubblica	2012
<b>Salerno</b>	Tribunale	2011
	Tribunale per i minori	2012

<b>Trieste</b>	Tribunale	2011
<b>Varese</b>	Tribunale	2013

*Fonte interna Ministero della Giustizia*

## **CAPITOLO TERZO**

### **Il bilancio sociale del Tribunale di Sorveglianza**

## *Sommario*

**3.1 Il Tribunale di Sorveglianza: funzioni ed organizzazione**

**3.2 Il Tribunale di sorveglianza di Milano e il bilancio sociale**

**3.3 Il Bilancio Sociale nell'esperienza del Tribunale di Sorveglianza di Palermo**

**3.4 Analisi delle macro differenze tra entrambi i Tribunali di Sorveglianza**

**3.5 Il Bilancio Sociale all'interno di un istituto penitenziario**

**Conclusioni**

### 3.1 Il Tribunale di Sorveglianza: funzioni ed organizzazione

La necessità di applicare il progetto “*diffusione delle best practices negli uffici giudiziari*” ai Tribunali di Sorveglianza scaturisce dal convincimento che questo avrebbe potuto contribuire a soddisfare sia il bisogno di maggiore efficienza operativa dell’ufficio di sorveglianza sia dare risposte esaustive e attente alla popolazione detenuta in un momento di particolare importanza riguardante il sovraffollamento carcerario. Ne consegue l’esigenza di coinvolgere tutto il personale presente all’interno dell’organizzazione anche con l’ausilio delle diverse figure professionali affidandone il coordinamento e la responsabilità alle figure apicali supportate dall’unità strategica costituita dai funzionari responsabili dei vari settori.

La Magistratura di Sorveglianza<sup>76</sup>, nell’ordinamento giudiziario italiano, individua una parte della magistratura che funzionalmente si occupa della sorveglianza sull’esecuzione della pena. Tale magistratura è stata istituita nel 1975 con la legge sulla riforma dell’Ordinamento Penitenziario L. 26 luglio 1975 n. 354 con il compito di vigilare sulla esecuzione delle pene. Svolge le proprie attività con riferimento alle sentenze di condanna divenute irrevocabili e ha come punto di riferimento l’art. 27 della Costituzione secondo il quale “*le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato*”. Il suo ruolo è esteso oltre alle questioni relative ai diritti del detenuto durante

---

<sup>76</sup> PRELATI G., 2005, *Manuale del tribunale e dell’ufficio di sorveglianza. Aggiornato alle ultime riforme legislative e alle ultime novità giurisprudenziali*, pag. 309, Giuffrè, Milano

l'esecuzione della pena anche alla concessione, gestione delle pene alternative, alla detenzione sia nella parte finale della pena che all'inizio della sua esecuzione o delle sanzioni sostitutive.

La Magistratura di sorveglianza<sup>77</sup> si compone di due organi giurisdizionali:

- **Ufficio di sorveglianza**<sup>78</sup> (magistrato di sorveglianza che esercita non solo funzioni giurisdizionali ma anche amministrative e di vigilanza secondo quanto dettato dalla tab. A allegata alla l. 354/75. A ciascun ufficio sono assegnati uno o più magistrati);
- **Tribunale di sorveglianza** (che esercita soltanto funzioni giurisdizionali sia come giudice di primo grado che come giudice di appello che ha sede in ciascun capoluogo di distretto).

Le diverse competenze dell'Ufficio e del Tribunale di sorveglianza sono disciplinate dalle norme del Codice di Procedura Penale art. 677 e ss. e dalla legge di riforma O.P. art. 69 e ss.

L'Ufficio di sorveglianza (magistrato di sorveglianza) svolge funzioni di :

- **Vigilanza** (secondo quanto descritto dall'art. 69 comma 1 il magistrato di sorveglianza vigila sull'organizzazione degli istituti di pena e prospetta al Ministro della giustizia le esigenze dei vari servizi con particolare riguardo all'attuazione del tratta-

---

<sup>77</sup> RUARO M., 2009, "La magistratura di sorveglianza" XLIII, Giuffrè editore, Milano

<sup>78</sup> Fiorentin F., Marcheselli A., 2008, Il giudice di sorveglianza. La giurisprudenza dei tribunali e dei magistrati di sorveglianza, Giuffrè Editore, Milano

mento rieducativo,colloqui, reclami generici ex art 35 o.p. differenziandosi quest'ultimo dal reclamo giurisdizionale ex art. 35 *bis*

- amministrativa (approvazione del programma di trattamento dei detenuti o del provvedimento di ammissione al lavoro esterno ex art. 21 o.p. nonché nella modifica delle prescrizioni inerenti alle modalità di svolgimento dell'affidamento in prova o detenzione domiciliare);

- giurisdizionale (decide in materia di applicazione, proroga, trasformazione e revoca delle misure alternative; sulla richiesta di remissione del debito; concessione dei permessi premio ex ar. 30 e ss o.p. ecc.);

è, quindi, un organo monocratico con competenza pluri-circoscrizionale composto da Magistrati di sorveglianza a cui è affidata la responsabilità di decidere in materia di:

- Liberazione anticipata art. 54 OP;
- Applicazione e revoca delle misure di sicurezza
- Concessione e revoca dell'espiazione della pena presso i domiciliari ex art.1 l. 199/2010
- Remissione del debito e concessione di Permessi premio art. 30 ter
- Dichiarazione di abitualità, professionalità nel reato e tendenza a delinquere

- Provvedimenti provvisori di differimento della pena ed applicazione delle misure di sicurezza
- Pareri al presidente della Repubblica in materia di concessione della grazia
- Provvedimenti di trattenimento della corrispondenza dei detenuti in regime ex art. 41 bis della l. 354/75

Inoltre il Magistrato di sorveglianza sovrintende all'esecuzione delle misure alternative, esplica attività di vigilanza sugli Istituti Penitenziari controllando le condizioni dei detenuti ed il loro trattamento secondo i principi sanciti dalla Costituzione. Adotta, altresì, provvedimenti urgenti e temporanei in attesa delle decisioni del tribunale di Sorveglianza.

Il Tribunale di sorveglianza svolge solo funzioni giurisdizionali ed è al contrario un organo collegiale composto da magistrati togati degli Uffici di sorveglianza del Distretto e da componenti laici nominati ogni 3 anni dal Consiglio Superiore della Magistratura (CSM) tra professionisti ed esperti in psicologia, servizio sociale, pedagogia, psichiatria e criminologia (ex art. 80). Il Tribunale di sorveglianza, sino al 1986 denominato "sezione", è costituito con competenza territoriale estesa all'intero del distretto di Corte d'Appello.

Il Tribunale di sorveglianza svolge la sua attività sia come giudice di primo grado sia come giudice di secondo grado rispetto al Magistrato di Sorveglianza. In primo grado

è competente in tema di concessione e di revoca delle misure alternative alla detenzione, della liberazione condizionale e di rinvio obbligatorio o facoltativo dell'esecuzione delle pene detentive. Come giudice di Appello, il Tribunale decide le impugnazioni proposte contro alcuni provvedimenti del magistrato di sorveglianza. Il Tribunale di sorveglianza decide sempre con ordinanza adottata in camera di consiglio da un collegio composto da un presidente, da un magistrato di sorveglianza e due esperti. La componente non togata<sup>79</sup> è nominata dal CSM su proposta del presidente del Tribunale di sorveglianza. I provvedimenti del Tribunale di sorveglianza sono adottati, ex art.70 comma 5 O.P. dove la *ratio* della norma è quella di evitare la dispersione di conoscenze che si presumono acquisite dal magistrato di sorveglianza avente giurisdizione sull'istituto in cui si trova il reo al momento della presentazione della domanda. Le ordinanze del Tribunale di sorveglianza sono ricorribili per cassazione entro 15 giorni dalla loro notifica. E' inoltre possibile il ricorso in Cassazione contro i provvedimenti del magistrato di sorveglianza che incidono su posizioni di diritto dell'interessato e per i quali non sia prevista l'impugnazione (reclamo, opposizione, appello) innanzi al Tribunale di Sorveglianza.

---

<sup>79</sup> AMARELLI F. R., n. 4-2003 "I componenti non togati nei tribunali di sorveglianza", in *Questione giustizia*, , Franco Angeli, Milano

### **3.2 Il Tribunale di sorveglianza di Milano e il bilancio sociale**

Nelle 8 provincie lombarde che rientrano nella giurisdizione del Distretto di Corte d'Appello di Milano sono presenti un Tribunale di Sorveglianza e tre Uffici di Sorveglianza con sedi a Milano, Pavia e Varese. Sia il Tribunale che gli Uffici presentano una struttura organizzativa composta dal personale di magistratura, dal personale amministrativo e da 28 esperti della sorveglianza nominati per tre anni dal CSM. Nella sede di Milano il personale in servizio è suddiviso tra le attività di supporto all'Ufficio di Sorveglianza e quelle relative al Tribunale di Sorveglianza in entrambi i casi esiste una cancelleria centrale con funzioni di coordinamento e di gestione delle istanze e dei fascicoli. Rientrano nelle competenze dell'Ufficio di sorveglianza le *Segreterie dei Magistrati* e l'*Ufficio per le Liberazioni anticipate* mentre la competenza per il Tribunale di Sorveglianza riguarda l'*Ufficio esecuzione ordinanze* e una *Sezione Istruttoria Procedimenti*.

Il documento è stato realizzato nell'ambito del progetto di "Riorganizzazione dei processi lavorativi e ottimizzazione delle risorse degli uffici Giudiziari della Regione Lombardia". Il Tribunale di Sorveglianza di Milano in merito al progetto di diffusione delle buone prassi e riorganizzazione degli uffici giudiziari, promosso dalla Regione Lombardia, ha deciso di mettere in discussione sia le modalità di lavoro oramai consolidate che le precedenti forme di interazione con l'utenza e con l'intera rete di relazioni al fine di migliorare la qualità del servizio offerto dando concreta attuazione ad una pluralità di valori che sono imprescindibili dall'agire quotidiano. Tale docu-

mento, definito per la prima volta dal Tribunale di Sorveglianza di Milano, ha lo scopo di rendicontare al pubblico i principali aspetti del funzionamento e delle performance del Tribunale e degli Uffici di Sorveglianza nell'ambito del progetto di riorganizzazione. La sua realizzazione è stata possibile attraverso il coinvolgimento di tutto il personale che ha permesso di individuare e analizzare i dati che maggiormente identificano i risultati, attività ed altri aspetti volti a migliorare la conoscenza in merito all'operato della Sorveglianza. L'elaborazione del bilancio sociale all'interno di tale organismo è stato possibile da un lato ispirandosi alle principali Linee Guida Internazionali e alle migliori *best practices* disponibili in materia di bilancio sociale per le Pubbliche Amministrazioni, dall'altro seguendo le indicazioni contenute nella direttiva n. 53 del 2006, emanata dal Ministero della Funzione Pubblica in tema di rendicontazione sociale.

La redazione del Bilancio Sociale risulta articolata nelle seguenti fasi:

- Definizione del metodo di rendicontazione da adottare e degli indicatori di *performance* da utilizzare. Viene utilizzato in questa fase un ampio *benchmark* sulle logiche di rendicontazione associata ad una ricognizione in merito alle tipologie di costi e attività potenzialmente attinenti al Bilancio Sociale;
- Rilevazione delle informazioni volte alla raccolta di dati attraverso strumenti contabili e statistici in uso al Tribunale e agli Uffici di Sorveglianza; in tale contesto il cri-

terio più utilizzato per la rappresentazione delle spese è quello per *cassa* e non per *competenza* coincidendo con l'effettiva liquidazione dei costi sostenuti;

- Condivisione dei risultati preliminari all'interno del gruppo di lavoro al fine di validare le linee interpretative emerse dall'indagine approfondendo le questioni più importanti;
- Redazione del documento attraverso l'acquisizione delle informazioni e rappresentazione grafica o tabellare al fine di rendere i contenuti più fruibili.

Il *Bilancio sociale* può essere suddiviso idealmente in 3 parti:

- Una prima sezione di carattere introduttivo, formata da 4 capitoli, volta a descrivere struttura e finalità del Bilancio Sociale illustrando la natura e le caratteristiche organizzative della magistratura di sorveglianza nonché l'importanza e il coinvolgimento attivo nelle attività dell'Ufficio dei principali portatori di interessi cui il bilancio sociale è destinato;
- Una parte centrale che illustra un'analisi qualitativa e quantitativa in merito alle attività svolte dal Tribunale e dagli Uffici di Sorveglianza di Milano, mettendo in risalto le risorse umane e materiali su cui contare;
- Una parte conclusiva che enuncia gli impegni assunti dal Tribunale di Sorveglianza, le attività che intende intraprendere per raggiungere gli obiettivi di miglioramento individuati e i progetti implementati a tale scopo.

I contenuti del bilancio sociale<sup>80</sup> sono riassunti nella tabella n.8

<b>TAB. N.8</b>	
<b>Identità della Sorveglianza</b>	Missione, Competenze e Organizzazione del tribunale e degli uffici della Sorveglianza
<b>Portatori d'interesse</b>	Livello di coinvolgimento degli Stakeholder e loro aspettative verso l'Ufficio
<b>Attività</b>	L'azione civile e penale della Sorveglianza nel triennio 2011-13
<b>Rendiconto Economico</b>	Analisi delle spese sostenute per il sostentamento della Giustizia
<b>Risorse umane</b>	Caratteristiche del personale amministrativo e di magistratura a disposizione
<b>Obiettivi di miglioramento</b>	Interventi per migliorare l'efficienza dell'Ufficio e la qualità del suo operato

(Fonte Tribunale di Sorveglianza 2014 Milano)

Un aspetto importante, relativo alla prima sezione del bilancio sociale, da prendere in considerazione è rappresentato dai portatori di interessi o stakeholder. Il concetto di stakeholder invece è stato teorizzato per la prima volta in un memorandum dello Stanford Research Institute nel 1963 per indicare quei “*gruppi senza il cui appoggio l'organizzazione cesserebbe di esistere*”. Il Tribunale di sorveglianza nello svolgimento del proprio ruolo istituzionale si interfaccia con diversi soggetti interessati coinvolti nell'attività dell'ufficio siano essi avvocati, detenuti, rappresentanti

<sup>80</sup>Tribunale di Sorveglianza di Milano “Bilancio sociale 2014” elaborato sulla base di dati statistici ed economici del triennio 2011/13. (Documento aggiornato ad ottobre 2014)

dell'Amministrazione o dei servizi sociali, ciascuno porta con sé un differente bagaglio di esigenze e sollecitazioni dove il sistema della Sorveglianza avverte nei loro confronti una certa responsabilità. La figura dello stakeholder sviluppata in chiave aziendalista si riferisce a sei categorie di soggetti: azionisti, creditori, dipendenti, clienti, fornitori e la società. Trasportando le teorie della Responsabilità Sociale dall'impresa (CSR) al settore della Giustizia è possibile segmentare l'insieme degli stakeholder della Sorveglianza sulla base di una classificazione che utilizzi criteri quali ad esempio:

- Il grado di rilevanza delle categorie degli stakeholder in termini di coinvolgimento diretto nelle attività ordinarie effettuando una utile distinzione tra stakeholder primari e quelli secondari;
- la continuità del rapporto.

Gli stakeholder *primari* sono quelli la cui essenziale partecipazione contribuisce a rendere l'Ufficio Giudiziario funzionante e quindi in grado di erogare i servizi per i quali è competente (magistrati, P.G.). Gli stakeholder *secondari* sono gli individui o i gruppi che pur non avendo rapporti diretti e continuativi con la Sorveglianza sono comunque influenzati dalle sue attività.

Tra gli altri Stakeholder ritroviamo: *il personale*, che assicura il corretto funzionamento dell'organizzazione giudiziaria e rappresenta il principale punto di riferimento dell'attività dell'Istituto; *i privati*, che sono costituiti dall'utenza privata della Sorve-

glianza composta da condannati, loro familiari o dai legali che li assistono; i *soggetti pubblici* rappresentati dal Dipartimento Amministrazione Penitenziaria (DAP) o Provveditorato Regionale Amministrazione Penitenziaria (PRAP); Istituti di pena, gli Uffici Esecuzione Penale Esterna (UEPE) che rappresentano la principale interconnessione tra l'Autorità Giudiziaria e i soggetti sottoposti a misure limitative della libertà personale e gli Uffici Giudiziari. In tal senso gli stakeholder divengono protagonisti attivi e promotori del cambiamento, consentendo di migliorare la qualità dei servizi erogati dagli Uffici o di contribuire a una più efficace gestione delle risorse al fine di favorire il pieno conseguimento della loro *mission* istituzionale. Sono state all'uopo stipulate convenzioni o protocolli d'intesa al fine di coadiuvare il Tribunale di sorveglianza in iniziative volte a migliorare le condizioni di detenzione o a favorire il reinserimento sociale ponendo attenzione maggiore alle tipologie di detenuti particolarmente vulnerabili. Quindi sono stati previsti:

- percorsi volti a migliorare le condizioni dei detenuti;
- supporto nella gestione delle attività;
- attività formative presso il Tribunale di sorveglianza.

In relazione al primo punto è stato stipulato un accordo tra Tribunale di sorveglianza, PRAP e direttori degli Istituti di Pena del circondario di Milano con riferimento ai permessi premio che rappresentano le istanze più frequenti relative alle misure *intra moenia*. Ne nasce una duplice esigenza: da un lato fornire una risposta rapida ed

esaustiva al detenuto meritevole di accedere a tale beneficio, dall'altro non gravare oltre misura sull'attività del Magistrato. Il nuovo sistema prevede che le istanze che provengono dall'ufficio matricola degli istituti di pena siano già istruite con le allegatte copie delle sentenze in esecuzione, certificati penali e carichi pendenti consentendo di abbreviare i tempi della decisione e gli adempimenti istruttori delegati al personale di cancelleria. Un ulteriore aspetto fa riferimento al protocollo operativo che dal 2014 il Tribunale di sorveglianza di Milano ha stipulato con il Ministero della Giustizia e Regione Lombardia al fine di condividere una strategia unitaria e delle misure concrete di interventi volti a favorire il recupero e il reinserimento di soggetti con problemi correlati alla tossicodipendenza. Per quello che riguarda la sorveglianza il protocollo impegna il Tribunale a fissare le udienze di tali detenuti analizzando con carattere di urgenza le istanze per le quali sia già predisposto uno specifico programma di recupero ed ingresso in comunità. Inoltre si deve menzionare l'adesione del Tribunale di sorveglianza al progetto SAFE finanziato nell'ambito dell'iniziativa comunitaria DAFNE III. Tale progetto si pone l'intento di creare un collegamento tra la rete che si occupa di aiutare le donne vittime di violenza ed i centri che trattano le persone che hanno commesso violenza al fine di ampliare il fenomeno e migliorare gli interventi rivolti agli autori di simili reati con la convinzione di incidere sulla riduzione della recidiva e a prevenire la violenza domestica.

Il supporto nella gestione delle attività si è reso necessario sulla base della riduzione del personale operante all'interno degli Uffici della sorveglianza. Infatti a fronte di

una struttura operativa che richiede il lavoro di 44 risorse sono presenti solo 28 unità con un tasso di scopertura del 36.4%, per cui garantire l'effettivo presidio delle attività sarebbe impossibile se il Tribunale non potesse avvalersi della collaborazione di importanti stakeholder quali, ad esempio, l'Amministrazione Penitenziaria o l'Ordine degli Avvocati. Sulla base di apposite convenzioni stipulate nel 1999 tali soggetti hanno deciso di mettere a disposizione del Tribunale di Sorveglianza risorse proprie in grado di coadiuvare l'attività degli uffici.

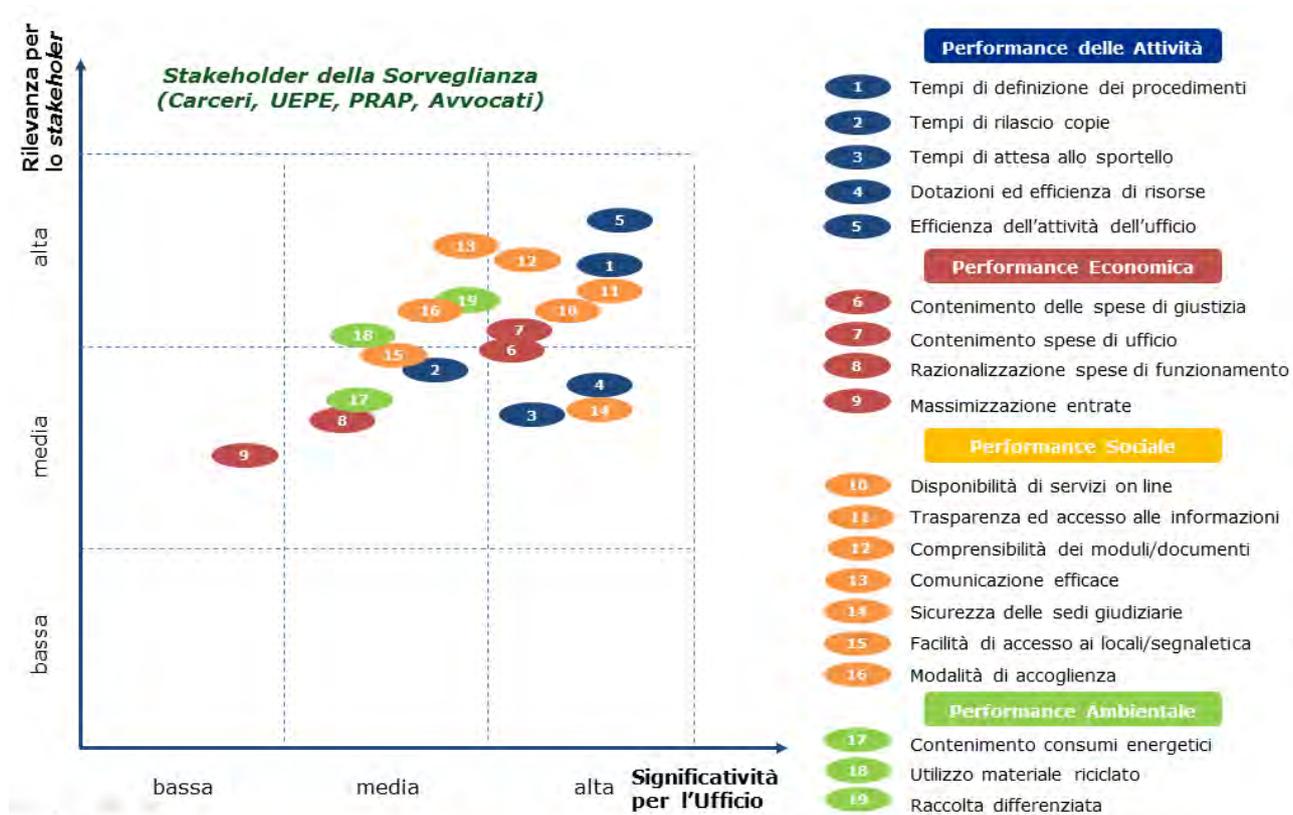
Le attività formative sono garantite dalla legislazione italiana che a partire dal 1997 ha introdotto la possibilità di svolgere tirocini formativi presso i Tribunali, procure e Uffici Giudiziari sulla base di specifiche convenzioni con le scuole di Specializzazione forensi o le Università che consentano ai laureandi di effettuare *stage di orientamento al lavoro*.

All'interno del Tribunale di sorveglianza di Milano si è posta l'attenzione su questioni ampie che riguardano i rapporti degli Uffici Giudiziari con gli stakeholder afferenti. Il metodo di rilevazione utilizzato è stato la predisposizione di un questionario aperto a tutti: avvocati, direttori di Istituti di Pena, funzionari PRAP ed UEPE che hanno rapporti con i diversi Uffici giudiziari. Le aree tematiche prese in considerazione, sulla base del criterio della materialità ovvero della significatività dei diversi argomenti, riguardano le:

- Performance *economiche* (particolare attenzione è stata posta ai costi di gestione, al contenimento delle spese e alla massimizzazione delle entrate)
- Performance *sociali* ( accessibilità e disponibilità dei servizi *on line*, facilità di accesso ed accoglienza del pubblico)
- Performance *ambientali* ( Smaltimento rifiuti, risparmio energetico, utilizzo di materiale riciclabile)
- Attività caratteristiche dell'Ufficio ( definizione e tempi dei procedimenti rilascio copie e tempi di attesa agli sportelli, orari di apertura).

I risultati ottenuti hanno mostrato che i tempi di definizione dei procedimenti e l'efficacia complessiva del Tribunale di sorveglianza riguardano la possibilità di offrire una maggiore gamma di servizi *on line* anche in presenza di tematiche come la trasparenza e l'accesso alle informazioni. Il risultato che ne consegue è la scarsa attenzione alla massimizzazione delle entrate o al contenimento dei costi di funzionamento per focalizzare, invece, l'attenzione sulle spese di giustizia o dell'ufficio dove i margini di intervento sono più significativi. Nel Tribunale di sorveglianza di Milano è stato somministrato a tutto il personale un questionario interno per individuare le tematiche sociali, ambientali ed economiche presenti (vedesi grafico n. 5).

Grafico n.5 Rappresentazione grafica delle tematiche risultanti dal questionario somministrato a cura del Tribunale di Sorveglianza di Milano



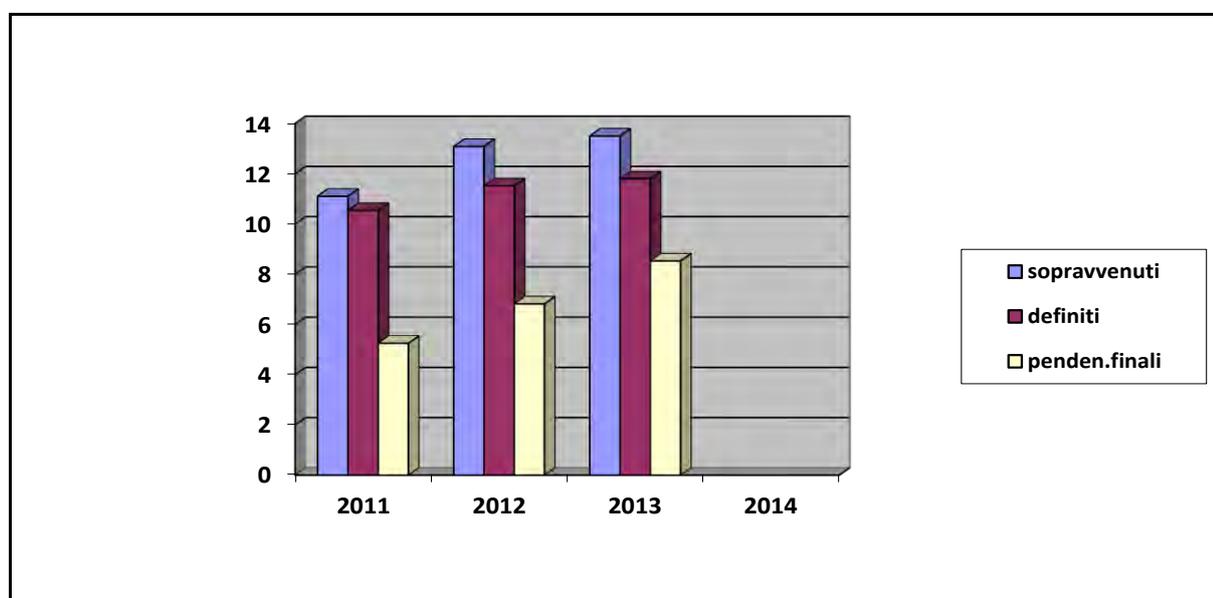
(Fonte Tribunale di Sorveglianza Milano 2014)

Le attività caratteristiche dell'Ufficio di sorveglianza, sezione centrale del documento, sono svolte sul territorio del distretto di Corte di Appello di Milano che comprende le provincie di Como, Pavia, Varese, Sondrio, Lecco, Lodi, Milano e Monza-Brianza. In tale distretto sono presenti 13 istituti di pena che ospitano 6.170 detenuti ovvero il 10% della popolazione carceraria italiana<sup>81</sup>. Di questi solo 4.366 sono i

<sup>81</sup> Tribunale di Sorveglianza di Milano "Bilancio sociale 2014" elaborato sulla base di dati statistici ed economici del triennio 2011/13. Documento aggiornato ad ottobre 2014

condannati con sentenza definitiva passata in giudicato su cui viene esercitata la competenza della Magistratura di Sorveglianza. Nel 2013, i 15 magistrati in servizio hanno svolto in media 17 udienze ciascuno definendo nel corso dell'anno 700 procedimenti. Se si prende come riferimento il triennio 2011-13 si evidenzia come ci sia stata nel 2013 un incremento della capacità di definizione delle udienze pari ad un incremento del 12% passando da un numero di istanze pari a 11.103 a 13.502 nel 2013. Questo dato significativo esprime come la capacità di definizione (inteso come rapporto tra procedimenti esauriti e sopravvenuti) si sia ridotta dal 95% al 87% mentre il numero delle pendenze è passato da 5.253 del 2011 alle 8.527 del 2013.(vedasi grafico n.6)

*Grafico n.6 Andamento dei Procedimenti presso il Tribunale di Sorveglianza*



*(Fonte ns elaborazione)*

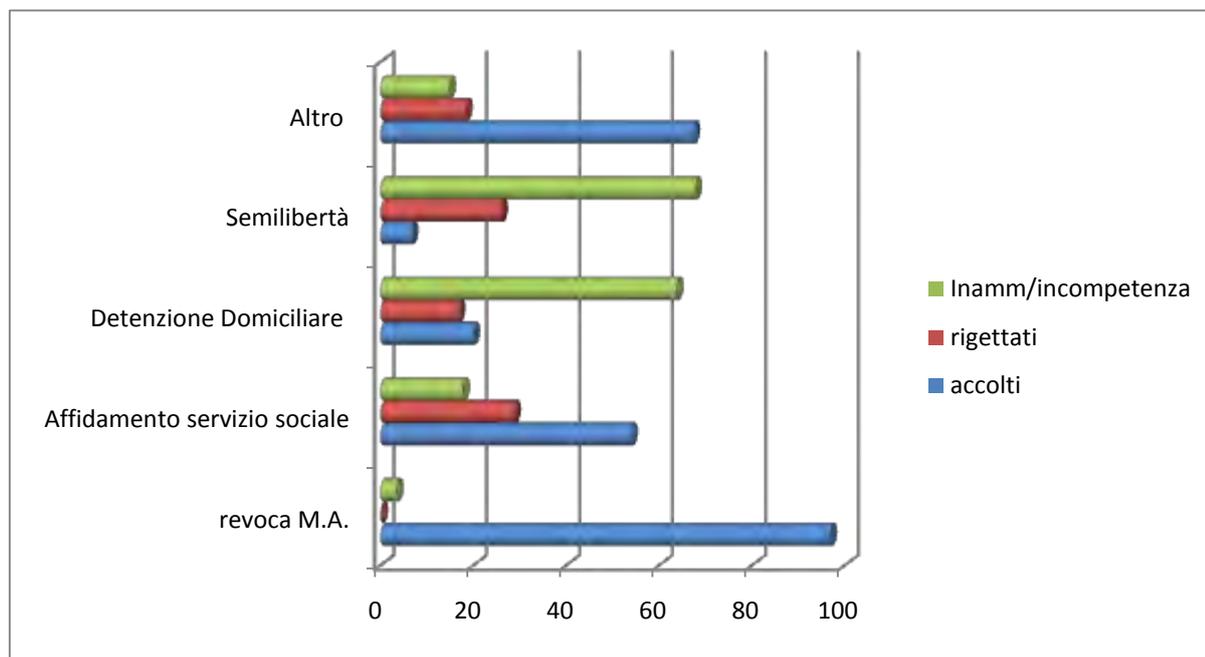
Si evidenzia come le cause siano riconducibili a due aspetti importanti:

- Incremento del numero dei soggetti su cui pende un ordine di esecuzione della pena detentiva
- Le conseguenze sulla sorveglianza a seguito di alcuni interventi legislativi (dl 146/2013 “ Misure urgenti in tema di tutele dei diritti fondamentali dei detenuti” che ha determinato un rilevante incremento del numero dei reclami sull’istanza di liberazione anticipata).

Le 4.180 istanze di misure alternative, (ovvero il 39.5%) è rappresentato da domande di affidamento al servizio sociale abbinato alle istanze di detenzione domiciliare o semilibertà.

Dal grafico seguente (n.7) si rileva come i giudici della sorveglianza tendono a prediligere solitamente l’affidamento al servizio sociale con punte del 54%, mentre sono del 20% quelle di detenzione domiciliare ed appena del 6.5% quelle di semilibertà.

Grafico n.7 Esito procedimenti relativi a misure alternative



(Fonte ns elaborazione)

Oltre a tali attività la Magistratura di sorveglianza opera, quale organo monocratico, con il compito di decidere in prima istanza su tutto quello che riguarda il soggetto in esecuzione ossia dalle condizioni di detenzione alla possibilità di accedere in via provvisoria alle misure alternative. La Magistratura di sorveglianza di Milano ha notevolmente aumentato i propri livelli di attività nel corso dell'ultimo triennio anche grazie all'ampliamento dell'organico avutosi nel 2011 con l'assegnazione di n. 2 nuovi magistrati. Rispetto al 2011 vi è stato un incremento del 35% dei procedimenti arrivando alla definizione nel 2013 di 41.383 procedimenti riducendosi però il tasso di definizione dal 99.5% al 96.9%. L'indice permane positivo e l'Ufficio di Sorveglianza è in grado di smaltire ogni anno poco meno del 90% di tutti i suoi procedimenti.

Ne consegue una capacità positiva nel trattare i procedimenti in tempi decisamente contenuti anche a fronte di una crescita della mole di lavoro. Sono aumentate le istanze relative alle misure *intra moenia* passate da 9.639 del 2011 a 14.568 del 2013 mostrando un incremento del 51%. Anche le misure alternative hanno evidenziato un trend in crescita fino al 35%. Le misure *intra moenia* sono formate principalmente dai permessi premio (ex art. 30 ter OP) che mostrano un tasso di accoglimento pari al 77%. Per le misure alternative i tassi di accoglimento per le istanze presentate al magistrato di Sorveglianza sono del 71%.

Nella redazione del bilancio sociale le risorse economiche rappresentano un aspetto rilevante in quanto la Magistratura di sorveglianza non ha alcuna autonomia di bilancio nel senso che le uscite e le entrate rientrano solo parzialmente nella sua diretta responsabilità perchè gestite da altri enti. Questo significa che l'identificazione delle voci di spesa e l'incidenza sui costi risultano essere limitate a causa della molteplicità delle fonti da cui reperire dati economici e le diverse modalità di rendicontazione. Le principali voci che compongono il rendiconto di tale ufficio sono rappresentate dalle spese di Giustizia, dal costo del personale, costi di struttura e spese d'ufficio.

Le spese di giustizia, definite nel T.U. adottato con D.P.R. 30/5/2002 n.115, sono sostenute dall'Ufficio Giudiziario per lo svolgimento dei procedimenti, per il pagamento delle indennità e degli orari ai componenti privati del Tribunale, agli ausiliari del giudice etc. Esse non rappresentano che l'8% del rendiconto economico esprimendo un valore che si mantiene poco superiore ai 200 mila euro con una flessione del -

4.3% nel 2013 rispetto all'anno precedente. La componente principale è imputabile agli onorari dei difensori dove il 75% di tale cifra deriva dalla liquidazione di procedimenti di patrocinio a spese dello Stato.

Il costo del personale rappresenta, invece, la parte più cospicua del bilancio sotto la voce stipendi. La stima del suo importo complessivo viene effettuata eseguendo un calcolo aggregato sulla base della retribuzione lorda individuale delle risorse di magistratura e amministrative in servizio, elaborata a partire dalle indicazioni espresse dall'Ordinamento Giudiziario nel primo caso e dal Contratto Collettivo Nazionale nel secondo. I magistrati sono sottoposti ad una valutazione di professionalità ogni quadriennio mentre per gli amministrativi il CCNL stabilisce i livelli di retribuzione sulla base di tre Aree di inquadramento. Sono inclusi in tali costi anche quelli variabili rappresentati dai buoni pasto, straordinari ed altre indennità. La quantificazione dei costi del personale è assimilabile al 77.9% dei costi complessivi per cui con riferimento al triennio 2011-13 vi è stato un aumento dei costi dovuti all'adeguamento delle retribuzioni sulla base degli indicatori elaborati dall'ISTAT e all'inserimento di due nuovi magistrati. Al contrario i costi imputabili al personale amministrativo sono diminuiti in modo parallelo con la contrazione del numero delle risorse presso la Sorveglianza di Milano (pensionamenti e trasferimenti).

I costi di struttura o funzionamento sono quelli che sono sostenuti per gli affitti, spese di manutenzione ed utenze. Tali spese sono sostenute in prima battuta dall'Amministrazione comunale che successivamente invia a una apposita commis-

sione di manutenzione la documentazione dettagliata degli importi sostenuti per tutti gli stabili degli Uffici Giudiziari presenti nel territorio di riferimento al fine di provvedere ad una loro verifica e validazione onde ottenerne il rimborso dal Ministero della Giustizia. L'ammontare complessivo dei costi di gestione del Tribunale di Sorveglianza ammontano per l'anno 2013 a 329.233 euro.

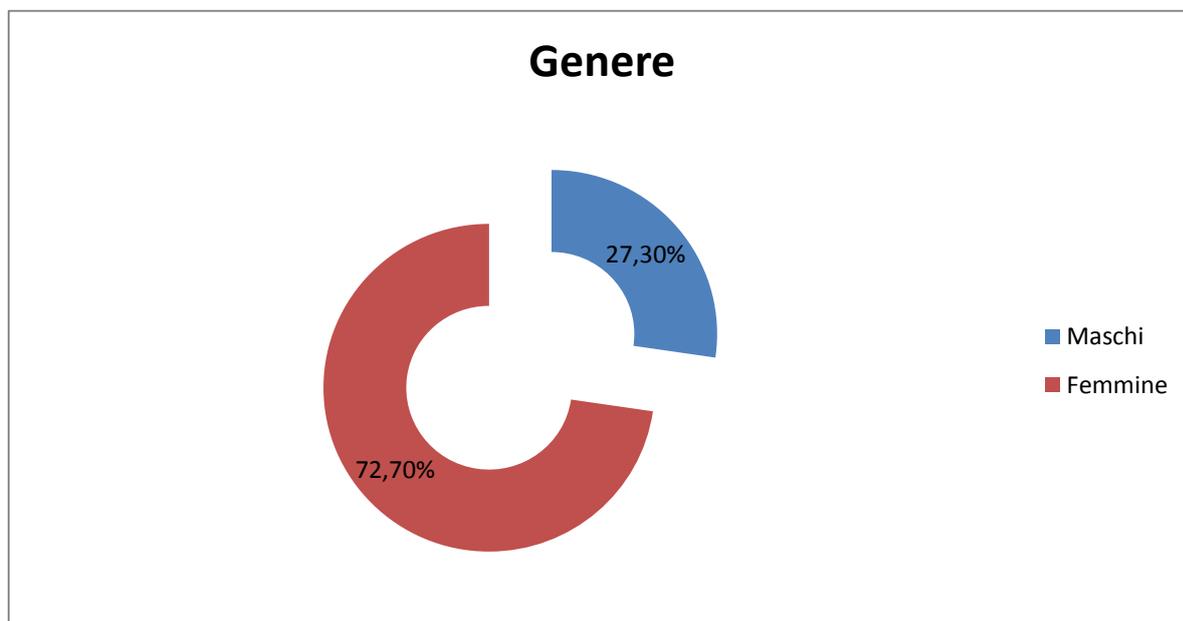
Le spese dell'ufficio si riferiscono ai capitoli di spesa per l'acquisto di beni e servizi quali cancelleria ed informatica di consumo necessari al funzionamento dell'ufficio, ogni anno la Corte d'Appello del Distretto definisce un tetto massimo di spesa.

Per quanto riguarda le risorse umane i dati raccolti hanno evidenziato che nell'arco del triennio di riferimento 2011-13 gli squilibri più gravi si colgono a livello amministrativo con la presenza effettiva di 31 unità su 44 unità assegnate in ragione della pianta organica. Il personale presenta una età media pari a 51.5 anni ed un'anzianità di servizio relativamente contenuta pari a 19 . Si registra una netta prevalenza della componente femminile sia tra il personale amministrativo che quello di Magistratura<sup>82</sup> (vedasi grafico n. 8)

---

<sup>82</sup> Tribunale di Sorveglianza di Milano "Bilancio sociale 2014" elaborato sulla base di dati statistici ed economici del triennio 2011/13. Documento aggiornato ad ottobre 2014

Grafico n.8 *Suddivisione per genere del personale di Magistratura*



*(Fonte Tribunale di Sorveglianza 2014 Milano)*

Il Tribunale di Sorveglianza di Milano ha intrapreso l'innovazione al fine di migliorare la propria struttura organizzativa nonché le modalità di lavoro. In tal senso ha costituito un apposito Ufficio Innovazione con lo scopo di svolgere attività di ricerca, sviluppo, coordinamento, direzione e monitoraggio dei progetti innovativi in grado di incidere sul miglioramento dei processi di gestione delle attività facilitando le relazioni dell'Ufficio con l'utenza, il personale, collettività ed interlocutori Istituzionali. Alcune iniziative rivolte al miglioramento poste in essere dall'Ufficio Innovazione riguardano l'avvio del sistema di notifiche telematiche, videoconferenza, braccialetto elettronico, fascicolo digitale del detenuto, collegamento al Sistema Indagini Interforze (SDI). Altri interventi migliorativi sono inseriti nell'ambito del progetto di "Riorganizzazione dei processi lavorativi e ottimizzazione delle risorse degli Uffici Giudi-

ziari della Regione Lombardia” al pari di ulteriori interventi avviati automaticamente dal Tribunale con l’impulso degli stakeholder dell’ufficio (PRAP, Corte d’Appello) anche facendo ricorso alle tecnologie informatiche disponibili sul mercato che permettono sia agli Uffici Giudiziari di gestire l’enorme quantitativo di istanze provenienti dalla popolazione detentiva sia alla cittadinanza o altri *stakeholder* di reperire le informazioni di cui hanno bisogno utilizzando il sito web [www.ca.milano.giustizia.it/ufficijudiziari/sorveglianza.aspx](http://www.ca.milano.giustizia.it/ufficijudiziari/sorveglianza.aspx) . Il progetto in esame presenta molteplici obiettivi che vanno dal miglioramento organizzativo (attraverso il cambiamento di alcune prassi e comportamenti consolidati ed un più consapevole utilizzo delle tecnologie a disposizione) al contenimento dei costi e all’elaborazione di strumenti di accountability. Questo ha posto anche le basi affinché il Tribunale di sorveglianza potesse adottare una serie di interventi ulteriori quali ad esempio:

- Rafforzamento del Knowledge Sharing
- Revisione delle comunicazione dall’esterno e rilevazione dei flussi di utenza
- Miglioramento nell’utilizzo del SIUS (*sistema in uso ai Tribunali per la gestione in toto dei provvedimenti giudiziari di sorveglianza*).

### **3.3 Il Tribunale di sorveglianza di Palermo e il bilancio sociale**

Il documento è stato realizzato nell’ambito del progetto di “Rafforzamento delle capacità d’azione delle Autorità per l’Amministrazione della Giustizia della Regione

Sicilia” finanziato dalla regione Siciliana con le risorse del FSE. Il Tribunale di Sorveglianza di Palermo, in merito al progetto di diffusione delle buone prassi e rafforzamento delle capacità d’azione promosso dalla Regione Sicilia, mettono in discussione sia le modalità di lavoro oramai consolidate che le precedenti forme di interazione con l’utenza e con l’intera rete di relazioni al fine di migliorare la qualità del servizio offerto dando concreta attuazione ad una pluralità di valori che sono imprescindibili dall’agire quotidiano. Il bilancio sociale ha il fine di rendere trasparente all’esterno l’attività dell’Ufficio Giudiziario il cui obiettivo è quello di illustrare agli stakeholder i risultati raggiunti (*performance*) secondo i criteri di utilizzo delle risorse collettive associate alla trasparenza dell’azione amministrativa. La sua realizzazione è stata possibile attraverso il coinvolgimento di tutto il personale che ha permesso di individuare e analizzare i dati che maggiormente identificano i risultati, attività ed altri aspetti volti a migliorare la conoscenza in merito all’operato della sorveglianza. L’elaborazione del bilancio sociale all’interno di tale organismo è stato possibile ispirandosi alla Direttiva della PDCM del 16 marzo 2006 (scopo di questa direttiva è di promuovere, diffondere e sviluppare nelle amministrazioni pubbliche un orientamento teso a rendere accessibile, trasparente e valutabile il loro operato da parte dei cittadini, mediante l'adozione del bilancio sociale), alle linee guida del Global Reporting Initiative ( GRI/G3) e del GBS (Gruppo di Studio per il Bilancio Sociale), nonché il manuale “*Rendere conto ai cittadini. Il Bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche*” del Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) .

La redazione del Bilancio Sociale risulta articolata nelle seguenti parti:

- Identità (presentazione della sorveglianza nel sistema giudiziario, la sua storia, principi e valori)
- Sistema di Governo (presentazione della struttura della sorveglianza, delle attività e competenze)
- I portatori di interesse o stakeholder (presentazione dei portatori di interesse della sorveglianza)
- Attività svolte (presentazione delle relative attività nel triennio 2009-11)
- Rendiconto Economico (analisi delle risorse finanziarie distinte per destinazione)
- Performance sociale (rendicontazione quantitativa e qualitativa delle relazioni di scambio con i principali utenti del Tribunale di Sorveglianza)
- Obiettivi futuri (descrivere gli obiettivi di miglioramento individuati dalla Sorveglianza)

Per le fasi della identità e del sistema di governo della Magistratura di sorveglianza ci si rifà a quanto già detto in merito al Tribunale di Sorveglianza di Milano. Il triennio preso in esame è il 2009/2011.

I dati relativi al personale di Magistratura rilevano una presenza di unità uguale a quella della pianta organica mentre per il personale amministrativo si rileva

un'eccedenza numerica di 8 unità, distribuite tra la prima area di inquadramento (ausiliari) e la terza (direttore). Nonostante che il numero in forza è maggiore del numero di personale individuato nella pianta organica dal DM del 5/11/2009 il personale che lavora in termini di giornate lavorative è minore in quanto esso risulta essere compensato dalle assenze dei lavoratori che assistono persone disabili (L.104, L.151/2001).

Le pubbliche Amministrazioni col passare del tempo stanno attivando dei processi virtuosi volti all'individuazione dei propri stakeholder per definire possibili percorsi di miglioramento delle proprie attività e servizi per cui al fine di identificare le aree di maggior interesse, concentrare le risorse disponibili e per migliorare le performance è stato utilizzato un questionario sottoponendolo all'attenzione degli stakeholder in base al criterio di materialità. Gli elementi raccolti sulle performance dell'Ufficio riguardano l'attività dell'Ufficio, la performance economica, sociale ed ambientale. Tra gli stakeholder principali del Tribunale di Sorveglianza di Palermo si identificano: *i Condannati* (utenti) che risultano essere i principali interlocutori del tribunale percependone la qualità dei servizi dell'Ufficio e pertanto posto al centro delle azioni della Pubblica Amministrazione; *le Procure* che scambiano una mole infinita di dati ed informazioni con il Tribunale di sorveglianza in quanto quest'ultimo richiede pareri su istanze volte ad ottenere la concessione e revoca delle misure alternative; *i Magistrati ed il personale amministrativo* che esercitano la loro funzione garantendo il buon funzionamento dell'organizzazione le cui attività sono disciplinate da norme e

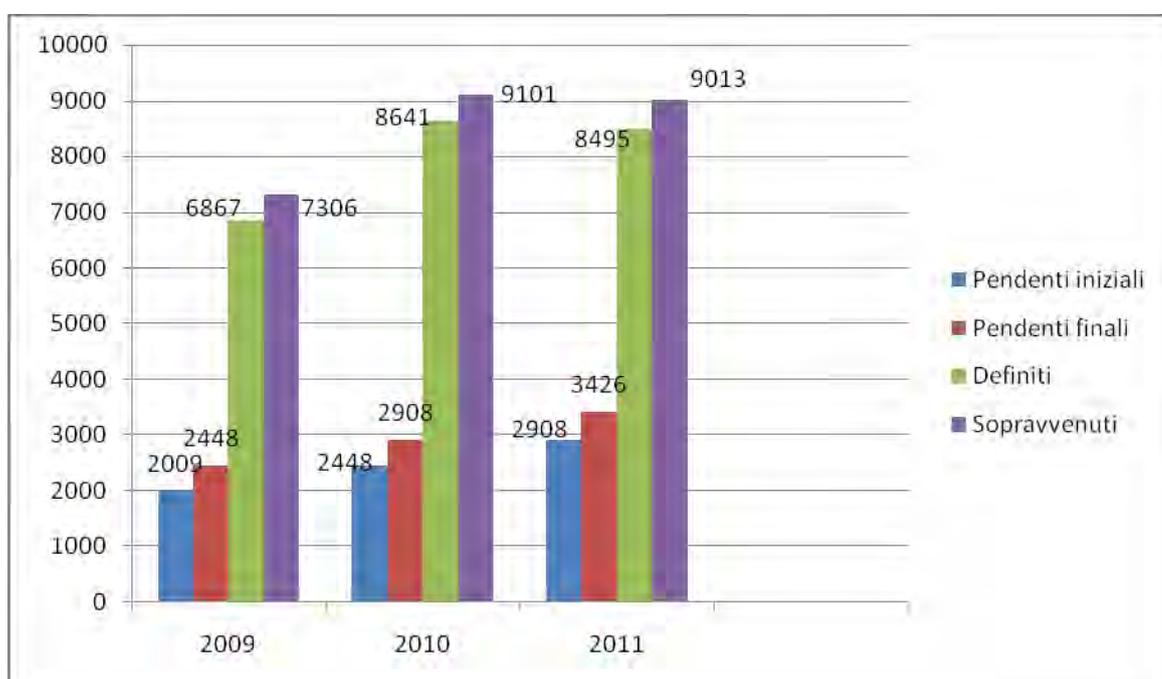
regolamenti interni e i cui interessi sono volti ad ottenere un adeguato riconoscimento economico per il contributo fornito nonché percorsi strutturati di crescita professionale e di progressione; *gli Avvocati* che hanno scambi continui di informazioni con la Procura ed il Tribunale di sorveglianza sullo stato e procedure pendenti dei loro assistiti nonché rapporti di diretta collaborazione con gli uffici tutti; *l'UEPE (Uffici di Esecuzione Penale Esterna)* uffici periferici del Dipartimento A.P. con sede in ogni capoluogo di provincia e competenza territoriale provinciale. Tale ufficio svolge attività, tramite gli assistenti sociali, sui soggetti ristretti negli istituti di pena partecipando all'osservazione scientifica della personalità dei detenuti, sviluppa interventi di recupero e di reinserimento del soggetto nella società aiutandolo a superare le difficoltà di adattamento. Altri portatori di interessi di non minore interesse sono: *il Corpo di Polizia Penitenziaria, il Ministero della Giustizia, il CSM ed infine il Comune di Palermo.*

L'analisi delle attività della sorveglianza viene effettuata rispettando la divisione dei due organi giurisdizionali di cui si compone la Magistratura di sorveglianza: il *Tribunale* e *l'Ufficio di sorveglianza*, in quanto presentano competenze diverse disciplinate dal codice penale e dall'ordinamento penitenziario.

Per quanto riguarda il *Tribunale di sorveglianza* ed in particolar modo la cancelleria dello stesso nel corso del triennio 2009-11 si è registrato un aumento delle sopravvenienze fino al 23% nel 2011 con conseguente aumento della mole di lavoro per magistrati e personale amministrativo. Ciò ha determinato un aumento dell'attività di

definizione dei pendenti del 24% in più nel 2011 rispetto al 2009 ma questo non ha determinato una diminuzione delle pendenze finali che dall'inizio alla fine del triennio di riferimento sono aumentate del 40%.<sup>83</sup> (vedasi grafico 9)

*Grafico n.9 Andamento dei procedimenti del Tribunale di Sorveglianza.*



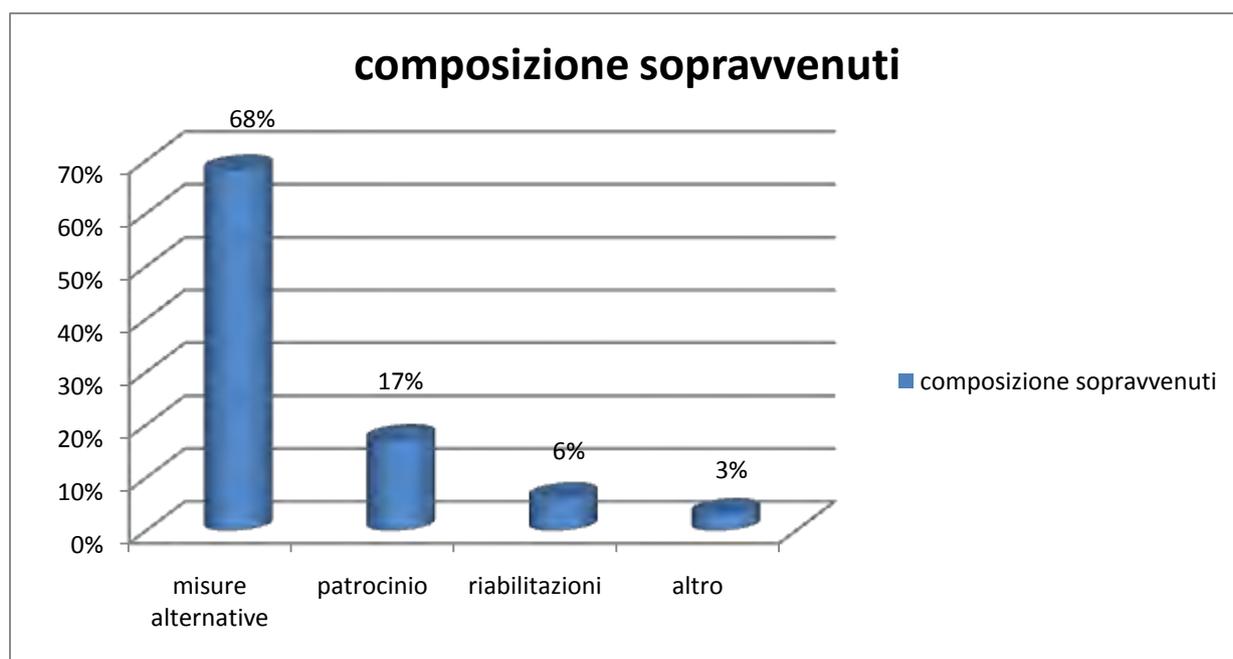
*Fonte sistema Informativo SIUS (uffici di sorveglianza)*

Il grafico mostra come il Tribunale di sorveglianza sia riuscito a evadere tutte le sopravvenienze attestandosi in sostanza su valori costanti nel triennio e pari al 94% nel 2009 e 2011 con un leggero aumento nel 2010 pari al 95%.

<sup>83</sup> Progetto di "Rafforzamento delle capacità d'azione delle Autorità per l'Amministrazione della Giustizia della Regione Sicilia", *il Bilancio Sociale del Tribunale di Sorveglianza, 2011*

Le tipologie di procedimenti trattati dal Tribunale di sorveglianza riguardano: le misure alternative, che nel 2011 rappresentano il 68% delle sopravvenienze; richieste di patrocinio a spese dello stato, che nel 2011 rappresentano il 17% delle sopravvenienze; le riabilitazioni che nel 2011 rappresentano il 6% delle sopravvenienze ; le altre tipologie (reclami, rinvii e sospensioni) nel 2011 rappresentano il 3% delle sopravvenienze. (vedasi grafico n.10)

*Grafico n.10 Composizione sopravvenuti anno 2011 del Tribunale di Sorveglianza*

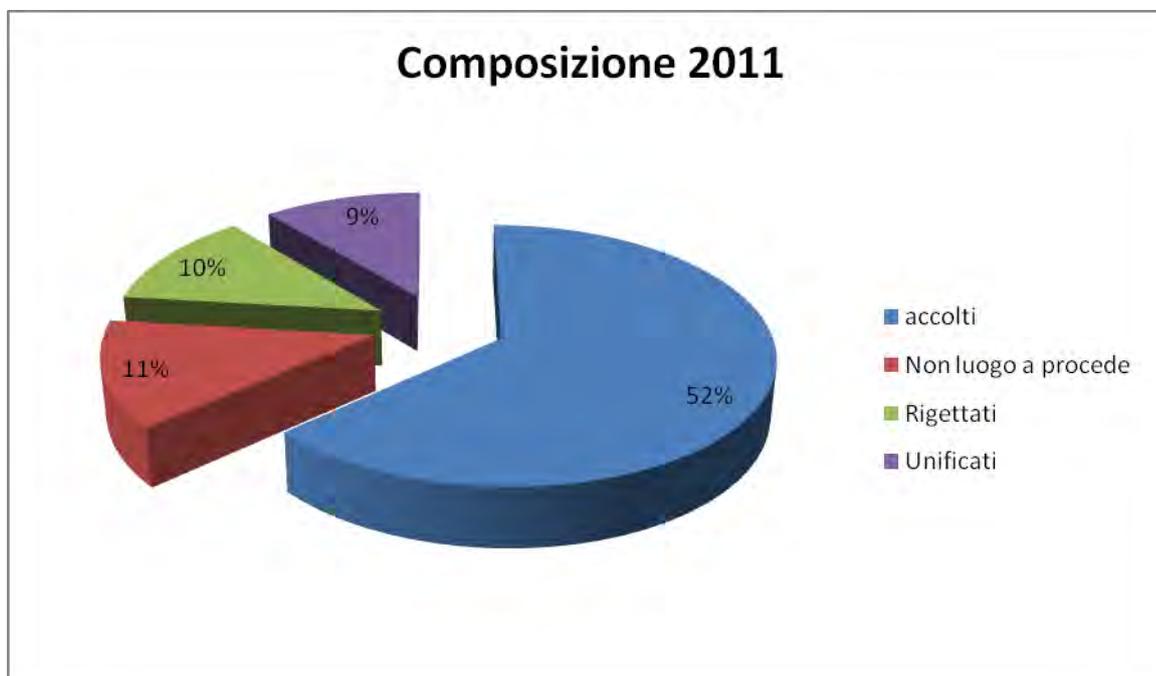


*Fonte sistema Informativo SIUS (uffici di sorveglianza)*

La cancelleria dell'Ufficio di sorveglianza nel corso del triennio oggetto di analisi ha dovuto far fronte ad una crescita vertiginosa delle sopravvenienze aumentate del 52%

nel 2011 rispetto al 2009. Ne deriva che anche l'attività di definizione segna un incremento pari al 72% rispetto al 2009 ma ciò non ha fatto diminuire le pendenze finali che al contrario sono aumentate del 46% nel 2011. Le tipologie trattate dall'Ufficio di sorveglianza riguardano: misure alternative di competenza del giudice monocratico (quelle previste dalla legge Simeone o dalla l n. 199/2010), misure intra moenia, sanzioni sostitutive, sanzioni di sicurezza, liberazioni anticipate ed altro. Gli esiti dell'attività di definizione nel 2011 hanno registrato i seguenti valori : accolti 52%, non luogo a procedere il 11%; rigettati 10%; unificati 9%. (vedasi grafico n.11)

*Grafico n.11 Composizione degli affari definiti dall'Ufficio di Sorveglianza.*



*Fonte sistema Informativo SIUS (uffici di sorveglianza)*

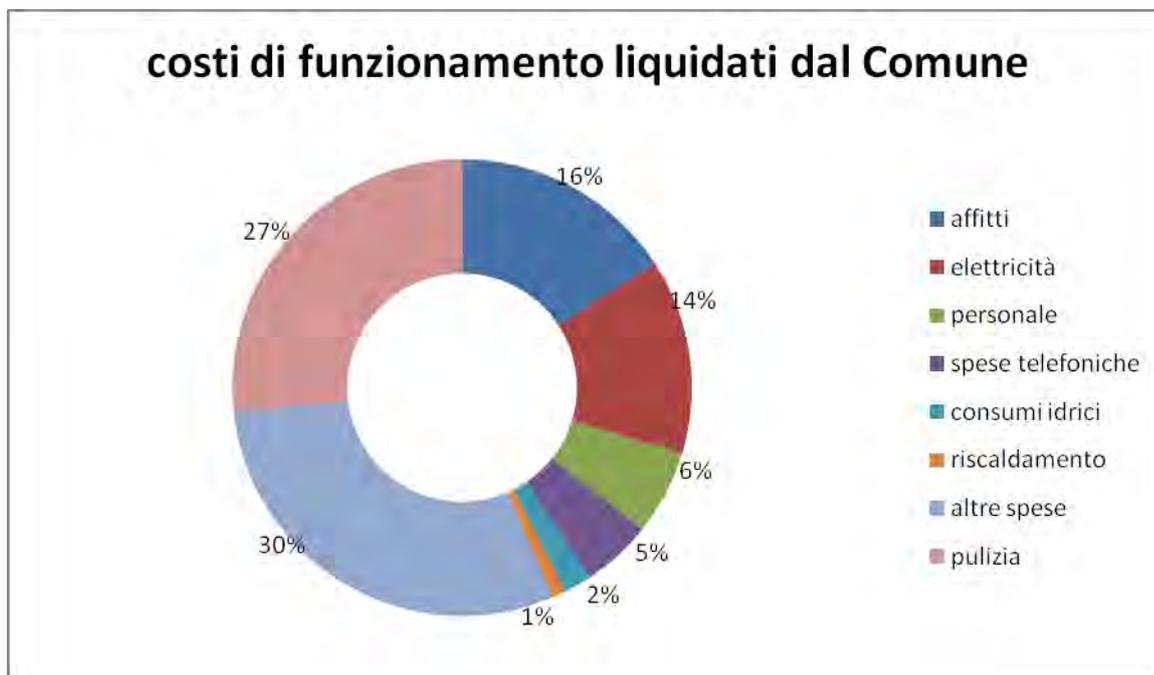
L'ufficio patrocinio a spese dello stato svolge un ruolo fondamentale all'interno del Tribunale di sorveglianza in quanto effettua l'esame e l'iscrizione di tutte le istanze per patrocinio e liquidazione parcelle (avvocati, periti) di competenza del Tribunale e dell'Ufficio di sorveglianza. Nel 2011 le spese di patrocinio hanno registrato un incremento del 42% rispetto al 2009 e sono aumentati del 58% i definiti, questo ha permesso di contenere in numero piuttosto basso la pendenza finale. Per quanto riguarda i procedimenti di liquidazione degli onorari l'aumento dei pendenti finali nel 2011 dell'88% rispetto al 2009 è dovuto essenzialmente ad un aumento delle sopravvenienze a parità di procedimenti esauriti nel triennio.

La carenza di strutture informatiche che producono una aridità nel quadro sintetico delle spese generate dall'Ufficio giudiziario è l'aspetto fondamentale per dar luogo alla formazione del rendiconto economico. La gestione economica degli Uffici è affidata ad una serie di enti e soggetti esterni (Direzione Generale dei beni e servizi del Ministero della Giustizia, Comuni) oltre che al singolo Ufficio giudiziario al quale annualmente vengono assegnati dei fondi per le spese dell'Ufficio. Nella rendicontazione economica si è seguito il criterio di cassa in quanto nei vari registri in uso e nei rendiconti ricevuti dal Comune per le spese di locazione e manutenzione della struttura non sempre è stato possibile analizzare le spese secondo il criterio di competenza.

All'interno del rendiconto economico si ritrovano i costi di funzionamento ovvero tutte quelle spese sostenute al funzionamento della struttura (affitti, manutenzioni, consumi idrici, pulizia ed altre spese). Ogni anno l'Ente comunale provvede ad invia-

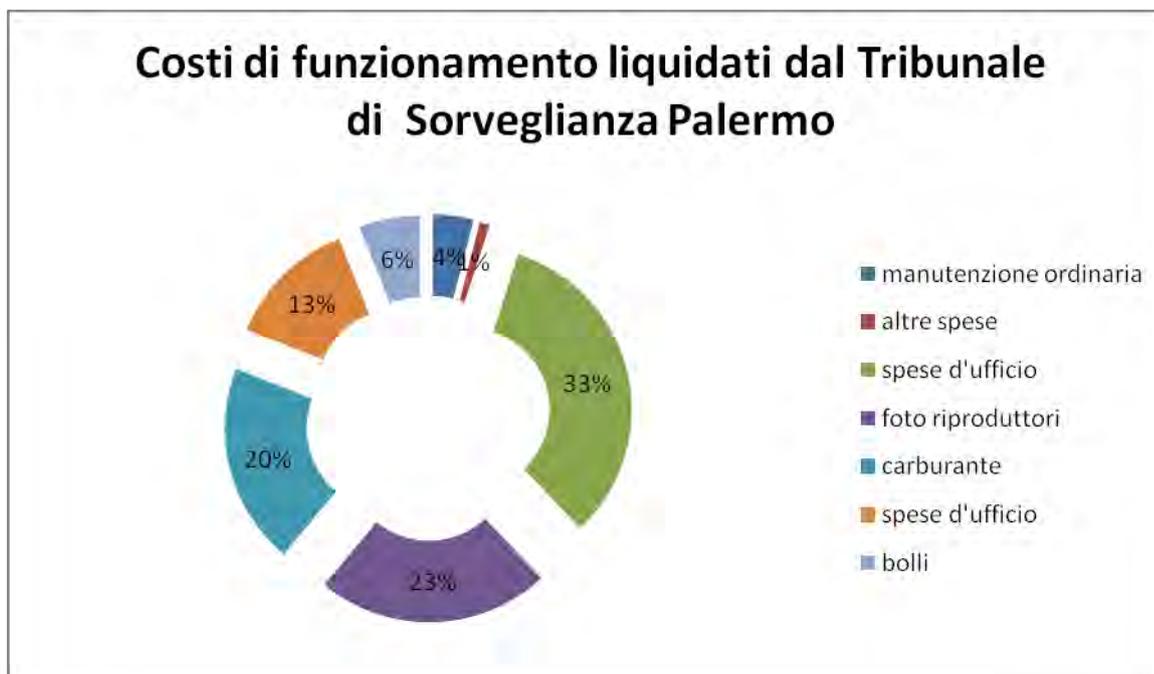
re alla Commissione di Manutenzione la documentazione dettagliata delle spese sostenute per gli stabili degli Uffici giudiziari siti nel territorio comunale per la loro verifica, approvazione e rimborso da parte del Ministero della Giustizia. Poiché gli stabili sono occupati da diversi Uffici giudiziari e non essendo possibile una distinzione delle spese per singolo ufficio allora viene applicato il criterio di competenza attraverso un processo di ribaltamento basato sul numero delle risorse di personale effettivamente in servizio. Pertanto dapprima vengono calcolati per ogni Ufficio giudiziario l'organico complessivo presente successivamente vengono calcolati gli importi complessivi raggruppati per tipologia di spese e si procede al calcolo della quota parte di competenza del Tribunale di sorveglianza di Palermo moltiplicando le spese per il fattore di conversione (pari al 2,9%). A tali costi vanno aggiunti quelli sostenuti direttamente dal Ministero della Giustizia per l'acquisto di hardware e software sulla base delle necessità dell'ufficio in coerenza con il fondo assegnato e i piani di sviluppo ministeriali per l'informatica. Tra i costi di funzionamento si distinguono quelli liquidati dal Tribunale di sorveglianza e quelli liquidati dal Comune (si veda grafico n.12). Tra i primi hanno maggiore importanza le spese di ufficio e quelle per i foto riproduttori (si veda grafico n.13), mentre rientrano nella seconda fattispecie quelli sostenuti nella voce "altre spese", che nell'arco del 2011 hanno riportato una diminuzione del 43% rispetto al 2009, seguiti dai costi di pulizia, affitti ed elettricità che hanno avuto un andamento costante nel triennio di riferimento.

Grafico n.12 Costi di funzionamento liquidati dal comune .



Fonte rendiconto comune di Palermo 2011

Grafico n.13 Costi di funzionamento liquidati del Tribunale di Sorveglianza.



Fonte Comune Palermo 2011

Le Performance sociali, che riguardano la rendicontazione qualitativa e quantitativa delle relazioni scambio tra i diversi utenti della sorveglianza, si attuano attraverso la misurazione della produttività degli Uffici giudiziari sia del personale amministrativo che dei magistrati. Il tasso di assenza è il parametro preso a riferimento per valutare la produttività del personale nell'esecuzione delle attività quotidiane. Le assenze sono raggruppate in quattro macro tipologie: ferie e festività, motivi familiari, motivi di salute e altri motivi. Dall'analisi di queste quattro tipologie è possibile riscontrare come le ferie e festività, nel 2011, rappresentano oltre il 50% delle assenze complessive mentre quelle per motivi di salute meno del 15%. La percentuale di assenza per motivi familiari è del 12,2%, quelle per motivi di salute del 14,3% ed altri motivi del 16,9%. Dal rapporto tra i giorni complessivi di assenza ed il numero di giorni lavorativi annui totali si ricava il tasso di assenza dell'ufficio (al netto delle giornate di ferie).

Il Tribunale di sorveglianza di Palermo aderendo al progetto di "Rafforzamento delle capacità di azione delle Autorità per l'Amministrazione della Giustizia della Regione Siciliana" ha inteso porre attenzione a due elementi riguardanti l'analisi dei flussi di lavoro e la comunicazione interna-esterna. Il fine è quello di migliorare l'efficienza operativa e l'efficacia delle prestazioni rivolte ai cittadini-utenti interni esterni attraverso l'analisi dell'organizzazione del lavoro e delle prassi lavorative, l'adozione di nuovi metodi di lavoro, nuove tecnologie e sinergie tra i diversi stakeholder. Rispetto

a quanto prospettato, il Tribunale di sorveglianza ha inteso intraprendere una serie di progetti, in corso di realizzazione, che riguardano i seguenti punti:

- Analisi del SIUS
- Analisi delle attività delle cancellerie
- Tracciatura e memorizzazione dei rapporti disciplinari a carico dei detenuti
- Standardizzazione delle procedure di comunicazione più efficienti.

Sempre nell'ambito del progetto iniziale il Tribunale di sorveglianza di Palermo ha realizzato la prima carta dei servizi che ha il compito di interfacciare l'Ufficio giudiziario con l'utenza esterna al fine di esplicitare i servizi offerti dall'ufficio in termini di procedure operative per richiederne l'erogazione, standard di servizio e di qualità. I principi presi a riferimento dal Tribunale di sorveglianza sono: di **Uguaglianza e Imparzialità** (equità e riservatezza delle informazioni trattate); **Continuità** (comunicando preventivamente eventuali disagi circa l'erogazione dei servizi); **Partecipazione e Trasparenza** (attraverso percorsi di formazione, definizione di procedure interne volte al cambiamento di prassi organizzative e lavorative); **Efficacia e Efficienza** (tendere verso un miglioramento continuo). A ciò si aggiunge la costruzione di un proprio sito web che permette al Tribunale di sorveglianza di ridurre l'afflusso dei cittadini presso i propri uffici, l'avvicinamento alla cittadinanza e la visibilità a livello nazionale.

Il percorso di miglioramento prevede obiettivi futuri sui quali possono essere sviluppati progetti a medio e lungo termine. Tali progetti non solo riguardano gli aspetti dell'efficacia, efficienza e responsabilità sociale ma anche un percorso improntato al Total Quality Management<sup>84</sup>. Gli obiettivi riguardano l'assetto organizzativo, efficacia delle prestazioni, attenzione nei confronti degli stakeholder, la riduzione dei costi totali di funzionamento e del consumo di risorse materiali.

### **3.4 Analisi delle macro differenze tra entrambi i Tribunali di Sorveglianza**

*Il Tribunale di sorveglianza di Palermo* ha attivato diverse iniziative di riorganizzazione e innovazione dell'ufficio nell'ambito del progetto "Best Practices" con particolare riguardo alla gestione dell'utenza e ai dati dei detenuti così da poter offrire un servizio più rapido e accessibile. In particolare viene descritta l'esperienza di creazione e gestione di una cartella condivisa che raccoglie tutti i rapporti disciplinari per detenuto. L'analisi dell'organizzazione e dei processi di lavoro, effettuata dagli esperti a supporto dell'ufficio nel corso del progetto in esame ha evidenziato ampi margini di miglioramento nell'ambito dell'utilizzo dei sistemi informativi ministeriali e della gestione documentale (SIUS, SIES) che fino a quel momento risultavano parzialmente utilizzati rispetto alle potenzialità dell'applicativo. Accanto al sistema ministeriale è stata progettata ed implementata una cartella condivisa che permette di gestire le re-

---

<sup>84</sup>Approccio manageriale centrato sulla Qualità e basato sulla partecipazione di tutti i membri di un'organizzazione allo scopo di ottenere un successo di lungo termine attraverso la soddisfazione del cliente e benefici che vadano a vantaggio dei lavoratori e della società

lazioni disciplinari dei detenuti. Ne consegue, quindi, un serio problema di gestione dei documenti e dei dati proprio in virtù di due elementi: la complessità del procedimento disciplinare caratterizzato dalla diversa pena da infliggersi all'utente e i molteplici procedimenti posti a carico di una singola persona dell'ufficio. Tale criticità secondo l'ufficio è particolarmente rilevante per le relazioni disciplinari che periodicamente le case circondariali e gli U.E.P.E. inviano ai Tribunali di sorveglianza. Il superamento di tali criticità pone problemi sia sul piano organizzativo sia su quello dei costi pertanto si è proceduto attraverso la collaborazione con una società esterna intesa alla realizzazione di un sistema informatizzato di cartelle condivise per la tracciatura, conservazione, gestione di tali documenti anno per anno a carico del singolo detenuto al fine di memorizzare e conservare tutta la documentazione. L'attivazione di una cartella informatica condivisa per la loro memorizzazione e conservazione costituisce la prima risoluzione di una carenza del SIUS, con il risultato di aver agevolato enormemente il lavoro di cancelleria del Tribunale abbandonando quindi prassi operative farraginose e costose anche in termini di risorse materiali (carta, toner). Questo tipo di lavoro ha naturalmente incontrato elementi ostativi alla realizzazione da parte del personale in termini di partecipazione e motivazione. Al personale, inoltre, è stato richiesto un maggiore impegno nel gestire la gran mole di documenti che hanno rivestito il carattere di urgenza e determinato un aggravio di ore lavorative oltre il normale senza la corresponsione di un riconoscimento in termini monetari. Facendo passare il cambiamento non più legato secondo "vecchie modalità operative" ha pro-

dotto aspetti di sensibilizzazione verso questa nuova direzione come la via più efficace e facilmente perseguibile per migliorare i tempi di definizione dei procedimenti. L'aspetto saliente posto in evidenza dall'analisi della valutazione del Tribunale di sorveglianza consiste nel aver dedicato molto tempo alla redazione del bilancio di responsabilità sociale trascurando altresì una migliore conoscenza degli strumenti di autovalutazione e di gestione della qualità per una loro efficace utilizzazione e applicazione, ragion per cui le informazioni che il bilancio sociale è in grado rappresentare potrebbero essere contenute all'interno della Carta dei servizi. Tale strumento permette di conoscere in via anticipata i servizi resi dal Tribunale di sorveglianza ai suoi utenti, con modalità, tempi, risorse naturali ed umane individuando in modo celere le cancellerie competenti e le procedure da seguire con notevole risparmio di tempo. Si tratta di un documento nel quale gli utenti, avvocati, operatori di giustizia ecc., possono trovare le informazioni istituzionali di base per conoscere il Tribunale di sorveglianza più vicino dando la possibilità agli stessi di orientarsi nei numerosi servizi disponibili.

In conclusione possiamo dire che lo scopo del bilancio di responsabilità sociale è quello di dare al lettore, sia esso un "addetto" ai lavori o un cittadino che anche solo occasionalmente entri in contatto con la struttura, le principali informazioni in merito alle attività svolte e ai servizi resi dal Tribunale di sorveglianza di Palermo dando conto delle risorse esistenti e di quelle utilizzate, descrivendo i processi decisionali e le scelte operate, gli interventi realizzati e quelli programmati, i risultati conseguiti e

quelli programmati nel breve e medio periodo. Rendicontare gli aspetti più rilevanti e caratteristici del funzionamento e delle performance dell'Ufficio e consentire ai diversi stakeholder dell'organizzazione di poter analizzare i risultati raggiunti in termini di responsabilità verso la comunità servita e poter conoscere gli aspetti dell'attività svolta ritenuti maggiormente significativi per una istituzione pubblica. L'obiettivo prioritario è la definizione di un processo di confronto strutturato con i portatori di interesse attraverso un aumento del livello di coinvolgimento di utenti interni, stakeholder, utenti esterni.

*Il Tribunale di sorveglianza di Milano* ha definito per la prima volta questo documento allo scopo di rendicontare al pubblico i principali aspetti del funzionamento e delle performance del tribunale stesso e degli Uffici di sorveglianza partecipanti al progetto di riorganizzazione dei processi lavorativi e ottimizzare le risorse degli Uffici Giudiziari della Regione Lombardia.

Per la formazione del progetto è stata necessaria la partecipazione di tutto il personale che ha permesso di individuare, analizzare i dati che maggiormente identificano i risultati, attività ed altri aspetti rilevanti volti a migliorare la conoscenza in merito all'operato della sorveglianza nel distretto. L'adesione al progetto nasce dall'esigenza di contribuire al buon funzionamento del sistema giustizia anche estendendo tale progetto all'intera Regione Lombardia come elemento imprescindibile per lo sviluppo economico regionale e nazionale. L'obiettivo principale che la Regione ha voluto perseguire è stato quello di offrire agli Uffici giudiziari partecipanti la possibilità

concreta di intraprendere un percorso di miglioramento organizzativo ed efficienza operativa, nonché di innovazione e maggiore trasparenza. Dal punto di vista dell'organizzazione interna, il Tribunale soffre di un grave sottodimensionamento che prevede un tasso di scopertura del personale pari al 36.4%. In tal caso i portatori di interesse quali ad es. l'Amministrazione Penitenziaria e l'Ordine degli Avvocati garantiscono il normale prosieguo delle attività giornaliere che normalmente non potrebbero essere svolte infatti dal 1999 sulla base di diverse convenzioni stipulate e rinnovate che il tribunale stesso svolge le proprie attività in quanto tali stakeholder hanno apportato risorse proprie.

Al pari di altri Uffici giudiziari del Distretto anche la sorveglianza ha deciso inoltre di partecipare al progetto Work Experience della Regione Lombardia che consente di avvalersi di alcuni lavoratori socialmente utili, disponibili al massimo un anno, con la possibilità di svolgere mansioni che vanno dal disbrigo di alcune pratiche alla gestione di archivio e logistica.

E' da considerare anche un altro aspetto ed è quello che riguarda i percorsi che devono essere adottati per migliorare le condizioni dei detenuti. In tale prospettiva il Provveditorato Regionale e i direttori degli istituti di Pena del Circondario di Milano, con particolare riferimento alle istanze riguardanti la concessione dei permessi premio, rappresentano le istanze che più di frequente sono presentate al Magistrato di Sorveglianza. L'esigenza è duplice: da un lato fornire una tempestiva risposta al detenuto meritevole di accedere tale beneficio dall'altro non gravare oltre misura sul

Magistrato di sorveglianza. Merita di essere citata, infine, l'adesione del Tribunale di sorveglianza al progetto SAFE finanziato nell'ambito della iniziativa comunitaria DAFNE III<sup>85</sup>. L'intento che il progetto si pone di raggiungere è quello di creare un collegamento tra la rete che si occupa di aiutare le donne vittime di violenza e i centri che trattano le persone che hanno commesso violenza al fine di ampliare il fenomeno migliorare gli interventi rivolti agli autori di simili reati con la convinzione che tale strategia possa concorrere alla riduzione dei casi di recidiva e prevenire la violenza domestica. L'obiettivo del Tribunale di sorveglianza di Milano è volto al raggiungimento di migliori performance affrontando temi che riguardano l'efficienza operativa oltre all'utilizzo di tecnologie informatiche. Pone, altresì, particolare attenzione alle relazioni con gli stakeholder attraverso azioni di comunicazione mirate predisponendo la costituzione di strumenti idonei a fornire una guida chiara e strutturata relativamente ai servizi offerti (Carta dei servizi) e contenendo i costi di funzionamento e gestione, rimodulando i processi di lavoro al fine di incidere sugli sprechi di risorse che si ripercuotono inevitabilmente sul grado di sostenibilità energetico e ambientale.

---

<sup>85</sup> Con Decisione 779/2007/CE, l'UE ha istituito per il periodo 2007-2013 il Programma specifico DAPHNE III, per prevenire e combattere la violenza contro i bambini, i giovani e le donne e per proteggere le vittime e i gruppi a rischio, nell'ambito del Programma generale «Diritti fondamentali e giustizia» (che comprende altri quattro Programmi specifici: Prevenzione ed informazione in materia di droga; Diritti fondamentali e cittadinanza; Giustizia civile; Giustizia penale). Il Programma generale ha l'obiettivo di promuovere lo sviluppo di una società europea basata sulla cittadinanza dell'Unione, che sia rispettosa dei diritti fondamentali, che combatta l'antisemitismo, il razzismo e la xenofobia e rafforzi la società civile.

### **3.5 Il valore sociale del carcere: aspetti normativi e sua tipica rendicontazione**

Il termine *carcere* indica, nell'uso corrente, sia il luogo dove viene eseguita una pena, sia una particolare tipologia edilizia destinata all'esecuzione della pena stessa. Nella terminologia tecnico-giuridica spesso si usano solo i termini *carcere* ed "istituto" quest'ultimo abbreviazione di "istituto di pena". Per definire la condizione di un condannato o di una persona comunque trattenuta si usa il termine "detenuto", talvolta con la specificazione "intramurario" (se all'interno di un carcere) od "extramurario" (se all'esterno di un carcere, ad esempio per una pena alternativa). Il carcere è il luogo in cui si realizza la privazione della libertà personale anche attraverso l'imposizione di regole rigide e codici di comportamento la cui diretta conseguenza sfocia nell'isolamento dell'individuo dalla società dove la carenza di contatti interpersonali e l'influenza della cultura carceraria, sviluppandosi tra la popolazione carceraria al di fuori delle regole penitenziarie, porta il detenuto ad un processo di adattamento noto come "processo di prigionizzazione" secondo quanto definito da Clemmer<sup>86</sup>. Tale processo favorisce l'antisocialità del detenuto allontanandolo dalla società civile per assorbire la subcultura criminogena che all'interno del carcere costituisce un importante fattore di recidiva dovuta anche all'assenza di opportunità ed a comportamenti ripetitivi.

Esso risulta essere il luogo in cui si commettono più suicidi e questo è caratterizzato da due motivazioni: da un lato il suicidio tra detenuti è riconducibile alla presenza di

---

<sup>86</sup> CLEMMER D., op. cit. (SANTORO E.), 1997, *La comunità carceraria* in *Carcere e società liberale* Giappichelli, Torino, pagg. 205 - 214

caratteristiche che la rendono maggiormente a rischio di morte (depressi, tossicodipendenti, schizofrenici) dall'altro invece secondo E. Goffman (1961) il carcere risulta essere una istituzione totalitaria che esercita un controllo pervasivo e continuo sui comportamenti dei detenuti limitandone gli spazi di libertà<sup>87</sup>. Per questo studioso il problema è da ricondursi alla mancanza di una diversa autorità sotto cui svolgere diverse attività. Il carcere cancella le vecchie abitudini, strappa le persone alla famiglia da una visione diversa della realtà producendo sfiducia, impotenza, depressione, può spingere qualcuno a togliersi la vita.

In Italia il lavoro penitenziario viene considerato dalla letteratura come una possibilità data ai detenuti di poter esercitare uno dei principali diritti costituzionali e di poter acquisire nuove abilità lavorative che rendano rapido il loro reinserimento nella società e conseguentemente mezzo di riduzione del tasso di recidiva. La legge del 26 Luglio 1975 n° 354, "Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà", nei suoi 91 articoli va a proporre un gran passo avanti nella dinamica penitenziaria. L'articolo 1 introduce la nuova tematica relativa al trattamento e alla rieducazione: devono essere svolti in relazione con l'ambiente esterno e mirano al reinserimento sociale dei detenuti. Fulcro della legge sono i successivi articoli dell'O.P. ovvero l'articolo 15 che riconosce il lavoro quale elemento del trattamento che deve essere assicurato al condannato, salvo casi d'impossibilità, in quanto il fine è strettamente rieducativo. Gli articoli 20, 21 e 22

---

<sup>87</sup> GOFFMAN E., 2001., "Le istituzioni totali: i meccanismi dell'esclusione e della violenza". ASYLUMS Edizioni di Comunità, Torino

spiegano concretamente come si possa coniugare lavoro e detenzione. Definiscono il lavoro penitenziario come obbligatorio, non affittivo, ma remunerativo, utile per raggiungere un'adeguata formazione professionale al fine di facilitare il reinserimento sociale. La Legge 354/75 è stata alla base della firma, avvenuta nel 1999, del protocollo d'intesa fra DAP/Ministero Giustizia e cooperative, che ha generato un successivo accordo a livello regionale (PRAP e Confcooperative). La normativa quindi prevede la possibile collaborazione con imprese pubbliche e private, non solo per la formazione ma anche per il lavoro stesso. Inoltre definisce praticamente come si debba sviluppare l'assegnazione dei detenuti al lavoro e al riposo, le mercedi minime, le tutele amministrative e previdenziali. Con la legge n. 193/2000, meglio conosciuta come legge Smuraglia, il legislatore ha intenzione di dare una svolta effettiva al lavoro penitenziario. La principale innovazione portata avanti da questa normativa è l'introduzione di sgravi e contributi per le imprese e le cooperative che assumono detenuti. La legge Smuraglia<sup>88</sup> viene poi resa operativa tramite il Decreto del Presidente della Repubblica del 30 Giugno 2000, n° 230. In questa cornice normativa e politica, si è inserita a partire dal 2000-01 l'iniziativa della Direzione del Carcere Torinese di affiancare alla forma tradizionale del "lavoro ministeriale", gestito dalla Direzione stessa per piccoli servizi funzionali all'andamento ordinario dell'istituto, delle attività di lavoro gestite da cooperative, con l'impiego di personale scelto fra i detenuti e remunerato secondo criteri previsti dal CCNL. Le partnerships tra imprendito-

---

<sup>88</sup> Legge 22 giugno 2000, n°193 "Norme per favorire l'attività lavorativa dei detenuti"

ria privata e strutture penitenziarie rientrano nelle attività di Responsabilità Sociale d'Impresa (CSR). La CSR può essere definita come l'integrazione volontaria delle preoccupazioni sociali ed ecologiche nelle attività aziendali e nei rapporti con le parti interessate oltre gli obblighi di legge investendo di più in:

- capitale umano;
- rapporti con gli stakeholders;
- ambiente<sup>89</sup>.

Gli elementi che evidenziano sia i costi di funzionamento della struttura carceraria che le risorse impiegate per giungere ai risultati sono rappresentati dalla semplificazione e razionalizzazione delle attività lavorative interne, associate a nuove e adeguate procedure amministrative, all'ottimizzazione dei sistemi informativi, al miglioramento delle comunicazioni con gli utenti. La necessità di avviare virtuosi percorsi di analisi e revisione dei processi lavorativi interni comunicando con gli altri utenti mediante l'aggiornamento di siti web, in cui sono presenti informazioni dettagliate sull'organizzazione nonché la predisposizione della carta dei servizi con modalità di accesso rappresentano elementi di utile osservazione associati all'utilizzo del bilancio sociale inteso quale strumento per realizzare una piena *accountability* verso i suoi *stakeholder*. È un documento che ha natura annuale con il quale un'impresa, ente pubblico o associazione porta a conoscenza, dei propri *stakeholder*, le attività, i risul-

---

<sup>89</sup> GRUMO, M., 2009, *Lavorare con il carcere, una nuova opportunità per le imprese*, ALTIS, Slides.

tati e l'impiego di risorse in un dato lasso di tempo, non limitandosi ai soli aspetti finanziari e contabili. Tali informazioni veicolate alle attività svolte devono essere individuate anche all'interno di una struttura penitenziaria in quanto la presenza di un rendiconto globale consente ai responsabili della stessa di verificare in qualsiasi momento, attraverso i dati in possesso, gli obiettivi da raggiungere. L'utilità del bilancio sociale è quello di offrire una sintesi delle attività in un dato periodo di riferimento dando contezza non solo della presenza di un rendiconto economico o contabile ma anche funzionale all'attività perseguita. Si tratta di consentire agli interlocutori o stakeholder di comprendere la realtà di un Istituto Penitenziario attraverso l'utilizzo periodico di aggiornamenti e revisioni in ragione dei continui mutamenti che interessano le risorse economiche e umane, funzioni o competenze e cambiamenti economici o sociali.

Nell'ottica dell'esperienza costituenda del bilancio sociale vengono ripercorse le attività poste in essere all'interno del carcere in relazione alle nuove modalità di esecuzione della pena con l'introduzione del nuovo regime di detenzione aperto nonché il processo di costruzione condiviso di un nuovo modello organizzativo-operativo del sistema sicurezza e trattamento per la gestione dei detenuti del circuito "media sicurezza".

Attraverso specifici progetti-obiettivo condotti secondo il metodo della ricerca-intervento associati a premesse teoriche dell'apprendimento organizzativo è possibile, in una ottica futura, operare una seria riflessione sull'applicazione e sui risultati con-

seguibili, sulla capacità di introduzione del nuovo regime detentivo in relazione ai cambiamenti prodotti in ambito comportamentale, sul processo di responsabilizzazione dei detenuti e sugli aspetti gestionali del personale in merito alla *governance*. Il lavoro penitenziario riflette quelle che sono le caratteristiche di adozione di uno specifico progetto. Nella fase antecedente alla studio di un progetto-lavoro si deve comprendere una valutazione del settore, del mercato di riferimento, dei concorrenti. Sarebbe utile la redazione di un *business plan* che permetterebbe di esplicitare l'attrattività economico-finanziaria del progetto e la sua reale fattibilità<sup>90</sup>.

Anche se il *business plan* nasce come strumento principalmente rivolto ai finanziatori, la sua redazione serve a simulare il business e a comprendere se questo possa essere realizzabile<sup>91</sup>. All'interno di una struttura penitenziaria la formazione del bilancio sociale necessita del coinvolgimento emotivo di tutto il personale dipendente al fine di individuare bisogni e aspettative comunicandone i risultati ottenuti necessari a rilevare dati statistici fondamentali per la predisposizione del bilancio attraverso l'uso di report. L'istituto deve fornire un prezioso contributo qualitativo e quantitativo per illustrare i risultati raggiunti, le attività svolte e la gestione delle risorse economiche mettendo in risalto l'identità della struttura e le sue funzioni. Fondamentale inoltre,

---

<sup>90</sup> Alla Casa circondariale Lorusso e Cutugno di Torino è stato introdotto un modello di lavoro e studio a favore del reinserimento. L'idea nasce dalle difficoltà che incontrano le detenute dopo la scarcerazione e nel reinserimento in società e nel lavoro. Si chiama "FumneIndependent", il progetto de La casa di pinocchio dedicato alle donne detenute della Casa circondariale Lorusso e Cutugno e realizzato grazie al sostegno della Compagnia di San Paolo. è stato creato un *team* di professionisti con le competenze necessarie per i quattro temi del percorso formativo: business plan, ricerca di finanziamenti, coaching, comunicazione. Sito web: [www.lacasadipinocchio.net](http://www.lacasadipinocchio.net)

<sup>91</sup> DI MARCO P., RIMINI D., 2007, "Come redigere un business plan" Manuale operativo, Edizioni Martina, Bologna

per lo svolgimento del lavoro penitenziario, è il supporto della direzione. Nel caso in cui la direzione crede fermamente nelle potenzialità del lavoro penitenziario, farà di tutto per sostenerlo e potenziarlo, rendendo anche più facile la vita dell'impresa all'interno della struttura, anche nel caso in cui questa non abbia l'attività lavorativa tra i suoi obiettivi costitutivi. Le qualità che una direzione dovrebbe avere per poter sostenere il peso del lavoro penitenziario sono volontà, lungimiranza ed un taglio sperimentale ed innovativo. L'introduzione del bilancio all'interno di una struttura penitenziaria ha l'obiettivo di :

- mettere in evidenza le attività realizzate, i servizi erogati rispetto a tutti i soggetti che entrano in contatto con la struttura penitenziaria;
- favorire il dialogo con gli interlocutori interni ed esterni al territorio;
- avviare un processo conoscitivo e di apprendimento organizzativo per permettere alla struttura di aggiornare periodicamente, con cadenza annuale, la redazione del documento e gestire il cambiamento in modo più consapevole;
- fornire all'utenza esterna chiare informazioni ed una trasparente rendicontazione delle risorse disponibili e di come sono utilizzate;
- fornire all'utenza interna un più elevato grado di soddisfazione relativo alla gestione documentale della cartella personale di ogni singolo detenuto.

In tale ambito il bilancio sociale è uno strumento di natura strategico-gestionale che affronta il tema della responsabilità sociale in un'ottica di rendicontazione documentale e comunicativa.

In realtà esistono ulteriori temi che meritano di essere affrontati e che non sono meno importanti nel definire la più completa dizione di "bilancio sociale". Tali temi riguardano il concetto di costituzionalizzazione di alcuni diritti inviolabili della persona tra i quali viene individuato, all'art. 13 della Costituzione, quello della libertà personale. Infatti la persona sottoposta alla custodia cautelare in carcere è oggetto di un diritto alla salvaguardia dello stesso da ogni coercizione o violenza fisica che ne impedisce o limita il suo movimento o condizionano il naturale svolgersi dei processi psichici della persona (pensiero e volontà). Nello stesso articolo è sottolineato come sulla persona sottoposta alla restrizione delle libertà viene vietata e punita ogni violenza fisica e morale esercitata da altri. Questa libertà si coniuga con la dizione riportata all'art. 27 della C. dove "la responsabilità penale e personale e l'imputato non è considerato colpevole fino a quando non intervenga una sentenza definitiva di condanna". Tale principio implica che ciascuno è responsabile delle proprie azioni e che nessuno può essere punito per un fatto commesso da altri. Tale responsabilità penale è stata considerata come esclusiva delle persone fisiche in ragione del principio "societas delinquere non potest". Ma la responsabilità penale riguarda anche il soggetto che pur essendo riconosciuto colpevole dalla commissione di un reato ne viene condannato o assolto con sentenza definitiva per la quale non può essere giudicato nuo-

vamente per lo stesso reato, ciò è ripreso dall'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali della Unione Europea. Il modello carcere è improntato sul rispetto dei diritti fondamentali della persona ma anche sui trattamenti contrari al senso di umanità. Il 3° comma prevede che "le pene non possono essere contrarie al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato". I principi di umanità e di finalità rieducativa della pena, con il rifiuto di quanto imposto dal precedente regime, hanno evidenziato il ripudio della pena di morte. Il rispetto della persona umana si attua mediante l'irrogazione di pene certe ma dal contesto soggettivamente variabile rispettose dei due principi sopra menzionati. Nasce a questo punto una riflessione su due concetti: la *pena*<sup>92</sup> e la *rieducazione*.

La pena non è altro che una sanzione afflittiva conseguente alla violazione di un obbligo di comando o divieto derivante da una norma penale. L'art. 25 della Costituzione 2 comma stabilisce che *nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del commissione del fatto previsto dalla legge come reato*. Oltre ad enunciare la irretroattività della legge penale sostanziale instaura un nesso inscindibile tra la consumazione del reato e l'applicazione al suo autore della pena ossia una sanzione privativa o limitativa della libertà personale del reo o comunque capace di incidere sfavorevolmente sulla sua sfera giuridica.

---

<sup>92</sup> RENOLDI C., n. 1-2007, "La magistratura di sorveglianza tra crisi di legittimazione e funzione rieducativa della pena", in *Questione giustizia*, Franco Angeli, Milano

Secondo la concezione polifunzionale della pena essa svolge tre diverse funzioni tutte aventi lo stesso valore<sup>93</sup>:

- *Retributiva* (la pena è diretta a compensare il danno cagionato mediante la commissione del reato). Essa attiene all'esistenza stessa della pena in quanto riproduce un'afflizione proporzionale al disvalore del reato e del danno da esso provocato e costituisce espressione del principio secondo il quale alla commissione del reato deve seguire l'inflizione della pena quale sanzione che limita la libertà della persona;
- *Prevenzione generale* (che si esplica attraverso la minaccia dell'applicazione della pena in modo da indurre il singolo a far rispettare la legge penale). Essa presuppone che la prospettiva di subire l'esecuzione della pena induce il soggetto ad astenersi dal porre in essere quelle condotte che costituiscono reato;
- *Special preventiva* (la pena è diretta ad evitare che la persona che ha commesso un reato continui a violare la legge penale). Questa funzione, importante nella fase dell'esecuzione penale, può realizzarsi in due diversi modi: 1) in termini di mera neutralizzazione del reo, creando le condizioni che il condannato non commetta altri reati; 2) promuovere un processo di modificazione della personalità del condannato da intendersi non solo in senso etico "emenda morale" ma secondo il principio enunciato dall'art. 27 comma 3 della costituzione in termini di rieducazione e risocializzazione del reo.

---

<sup>93</sup> Corte Costituzionale, 8.07.1993 n.306, IN FORO IT. 1996, I, c 481

La rieducazione ha, invece, come obiettivo il reinserimento nella società del reo impedendogli di continuare a delinquere, dopo l'espiazione della stessa, mostrando un carattere di prevenzione speciale. La rieducazione non potrà coincidere con il pentimento interiore ma come relazione rapportabile alla vita sociale per il ritorno nella comunità di riferimento. Secondo Antolisei<sup>94</sup> rieducare il condannato significa riattivare il rispetto dei valori fondamentali della vita sociale. A questi principi è ispirata la legge di riforma dell'Ordinamento Penitenziario ovvero la legge n. 354/1975. Ci si ricollega all'art.1 dell'O.P. dove si parla di trattamento penitenziario che "deve essere conforme al senso di umanità e deve assicurare il pieno rispetto della persona". Il trattamento viene improntato ad: assoluta imparzialità e senza alcuna discriminazione in ragione di sesso, nazionalità, razza, condizioni economiche e sociali si fa riferimento quindi al principio di eguaglianza previsto all'art. 3 della Cost., nella sua duplice forma di: eguaglianza formale ed eguaglianza sostanziale; al principio che essi non sono considerati colpevoli sino a condanna definitiva (art. 27 Cost.); al reinserimento sociale, che sia una diretta conseguenza del trattamento rieducativo<sup>95</sup>, attuato attraverso i contatti con l'ambiente esterno secondo un criterio di individualizzazione in rapporto alle specifiche condizioni dei soggetti (art. 15 O.P.). Fulcro dell'intero sistema sono, quindi, i rapporti con l'esterno (psicologi, assistenti volontari, ex art. 80) attuati secondo quanto previsto dagli art. 17 della l. 354/75 ed art. 68 del D.P.R.

---

<sup>94</sup> ANTOLISEI F.,2003, *Manuale di diritto penale - parte generale Milano XVI*

<sup>95</sup> DI GENNARO G., 1981, *Il trattamento penitenziario* ( a cura di V. Grevi), *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Zanichelli, Bologna

230/2000 (Regolamento di Esecuzione) e dell'art. 78 della l. 354/75 nonché dall'art. 120 del R.E..

L'art. 17 O.P. è rivolto ad attività trattamentali in cui la retribuzione è l'aspetto diversificante rispetto all'art.78 O.P in cui l'attività svolta è del tutto gratuita si ricollega, quindi, sia all'art. 1 della l. 354/75 sia all'art. 15 O.P. comma 1 e 3. L'art. 17 O.P. si sostanzia in tre fasi:

- fase dell'iniziativa;
- fase autorizzativa;
- fase esecutiva.

La fase dell'iniziativa rappresenta il luogo in cui si parla di sollecitazione ed organizzazione nell'ambito della partecipazione delle istituzioni pubbliche o private (cittadini o associazioni) con finalità rieducativa all'interno dell'istituto. L'articolo in esame si ricollega all'art. 68 del R. E. dove la direzione risulta essere l'elemento principale per la realizzare il coordinamento con l'Ufficio Esecuzione Penale Esterna (U.E.P.E.).

La fase autorizzativa e quella esecutiva rappresentano le due fasi successive necessarie per attuare l'elemento partecipativo della comunità esterna.

In merito alle attività svolte dall'assistente volontario (art. 78 O.P.) esso non si sostituisce ma si affianca (si integra) con l'operatore istituzionale. Sono presenti due ca-

ratteri: la gratuità del lavoro; le iniziative dei singoli che sono strutturate nel tempo. Gli istituti penitenziari rappresentano il luogo in cui gli assistenti volontari (mostrano di avere sensibilità ed interesse per la condizione umana) svolgono la loro attività dando sostegno morale ai detenuti ed internati al fine di provvedere al loro reinserimento nella vita sociale.

La legge delega 154/2005 non solo ha introdotto la riforma del personale direttivo e dirigenziale dell'Amministrazione Penitenziaria ma ha anche previsto che i Centri di Servizio sociale per Adulti (ex C.S.S.A.) assumessero la denominazione di U.E.P.E. L'art. 72 dell'O.P. prevede che gli assistenti sociali in servizio presso gli UEPE svolgano le attività in esse indicate ovvero quelle di osservazione e trattamento coordinandosi con le istituzioni e i servizi presenti sul territorio anche in materia di: indagini socio familiari per l'applicazione delle misure alternative alla detenzione; controllare l'esecuzione dei programmi di trattamento; proporre all'Autorità Giudiziaria il programma di trattamento per detenuti che richiedono la detenzione domiciliare o l'affidamento in prova.

Il principale campo di intervento degli UEPE è quello relativo all'esecuzione delle sanzioni penali non detentive e delle misure alternative alla detenzione; a tal fine, elaborano e propongono alla magistratura il programma di trattamento da applicare e ne verificano la corretta esecuzione da parte degli ammessi a tali sanzioni e misure.

Nello svolgimento di tali attività, gli UEPE operano secondo una logica di intervento di prossimità e di presenza nel territorio, a supporto delle comunità locali e in stretta sinergia:

- con gli enti locali, le associazioni di volontariato, le cooperative sociali e le altre agenzie pubbliche e del privato sociale presenti nel territorio, per realizzare l'azione di reinserimento ed inclusione sociale;
- con le forze di polizia, per l'azione di contrasto della criminalità e di tutela della sicurezza pubblica.

Al loro interno operano differenti figure professionali tra le quali: dirigenti, assistenti sociali, psicologi, polizia penitenziaria, funzionari amministrativi, contabili e personale ausiliario e di supporto. Collabora anche personale volontario in possesso per le attività di reinserimento delle persone in esecuzione penale esterna.

Dopo aver evidenziato una molteplicità di aspetti legati alla tematica del bilancio sociale quale elemento di rendicontazione sociale in merito ai diversi rapporti con gli stakeholder risulta possibile a questo punto formulare qualche proposta finalizzata a garantire una compensazione tra le finalità proprie dell'ordinamento lavoristico e quello penitenziario. Il sistema da attenzionare è quello del c.d. *public work sistem*<sup>96</sup>, esso non è altro che una modalità applicativa dello *State-use system*<sup>97</sup> ove la manodo-

---

<sup>96</sup> PAVARINI, M., 1977, L'invenzione penitenziaria: l'esperienza degli Stati Uniti d'America nella prima metà del XIX secolo, in D. MELOSSI, M. PAVARINI (a cura di), Carcere e fabbrica. Alle origini del sistema penitenziario (XVI-XIX secolo), Il Mulino, Bologna, , 184-199.

<sup>97</sup> Il modello dello state-use system è quello in cui il lavoro dei detenuti è gestito dall'amministrazione penitenziaria.

pera detenuta, sotto le dipendenze-potere dell'amministrazione penitenziaria, viene impiegata in lavori esterni alle carceri, nella fattispecie in lavori di pubblica utilità. In Italia, invero non si registrano casi di gestione sistematica dei detenuti secondo il modello del public work system; vi è tuttavia da rilevare un crescente numero di iniziative in cui i detenuti vengono impiegati, eccezionalmente, in lavori a favore della comunità, quali la pulizia di rive o parchi, la pulizia delle strade comunali dai rifiuti o dalla neve. Si tratta tuttavia di iniziative estemporanee la cui funzione primaria è quella di dare visibilità al lavoro dei detenuti e sensibilizzare la cittadinanza in merito alle tematiche concernenti i soggetti in esecuzione penale, che possono costituire una risorsa, e non solo un problema, per la comunità<sup>98</sup>. La dottrina maggioritaria<sup>99</sup> dubita tuttavia della fondatezza delle ricostruzioni finalizzate a giustificare la compatibilità con la costituzione dell'obbligo di lavoro<sup>100</sup>. Questa imposizione contrasterebbe infatti con l'art. 13 Cost., che dichiara inviolabile la libertà umana e proibisce ogni violenza fisica e morale sulle persone sottoposte a restrizioni di libertà. Rimane pacifico che l'obbligo di lavoro stabilito dall'art. 20 Cost. non sia suscettibile di esecuzione in forma specifica, trattandosi di obbligo di fare, e potrà essere sanzionato, tutt'al più, attraverso la previsione di strumenti di tipo amministrativo. Secondo altra dottrina<sup>101</sup> l'obbligo del lavoro sarebbe di natura morale in quanto la costituzione del rapporto non può prescindere dal consenso del detenuto. Più di recente non mancano ulteriori

---

<sup>98</sup> CARDANOBILO, F., BRUNO R., 2007, (a cura di BASSO A, CARECCIA I.), *Il lavoro dei detenuti*, Cacucci, Bari.

<sup>99</sup> BARILE P., 1984, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Il Mulino, Bologna, , 113 ss. e PENNISI A, 2002, *Diritti del detenuto e tutela giurisdizionale*, Giappichelli, Torino

<sup>100</sup> LAMONACA, V., 2009, *Lavoro penitenziario, diritto vs obbligo*, in *Rass. pen. crim.*, II, 49 ss.

<sup>101</sup> RUSTIA R., 1973, *Il lavoro del detenuto*, in *GM*, 78 ss.

posizioni contrarie alla configurabilità di un vero e proprio obbligo giuridico di lavorare imposto ai detenuti. Altro modello di gestione del lavoro penitenziario potrebbe essere quello del *contract system*. La gestione del lavoro penitenziario viene affidata ad un imprenditore privato che provvede a fornire la materia prima e che si accolla il rischio d'impresa<sup>102</sup>. I detenuti sono assoggettati al potere organizzativo e direttivo dell'impresa, al privato non viene appaltata in toto la gestione del penitenziario ma solo la gestione della manodopera detenuta contro un corrispettivo all'amministrazione. Un ultimo modello di rara applicazione è quello del *price to price system*. In questo caso l'amministrazione continua ad essere la titolare esclusiva del rapporto di lavoro con il detenuto, come nel sistema di state use system. Vi è comunque un apporto significativo dell'imprenditoria privata, in quanto la materia prima ed a volte anche i macchinari sono forniti da un'impresa esterna. L'amministrazione esercita i poteri tipici del datore di lavoro (organizzativi, direttivi e disciplinari) e fornisce all'impresa i prodotti finiti, dietro il pagamento di un prezzo predefinito per ogni manufatto fornito<sup>103</sup>. Si comprende dunque il valore del lavoro nel percorso di reinserimento sociale. Le carceri devono diventare realmente il luogo di risocializzazione e di inserimento sociale, potenziando specifici programmi contenenti attività di tipo culturale, ricreativo, sportivo, religioso e lavorativo. La formazione in carcere deve essere preordinata, innanzitutto, alla preparazione di figure pro-

---

<sup>102</sup> GRUMO M. LANGELLA V., 2010, *Carcere e impresa: una partnership possibile*, (in Non Profit) il rischio è quello che ad investire in carcere siano prevalentemente imprese inefficienti che puntino esclusivamente ad una strategia di breve periodo finalizzata a ridurre gli investimenti e le spese per il costo dei dipendenti; ARESTA, V., 2011, *Fare impresa nelle carceri del mezzogiorno*, in *Rass. pen. crim.*, III, 77 ss.

<sup>103</sup> PAVARINI M., GUAZZALOCA B., 1995, *L'esecuzione penitenziaria*, in *Giurisprudenza sistematica di diritto penale*, (a cura di Bricola F. e Zagrebelsky G.), Utet, Torino

fessionali richieste dal mercato del lavoro. Il lavoro va considerato come l'autentico presupposto del reinserimento sociale dell'ex detenuto non soltanto dal punto di vista meramente economico ma soprattutto perché esso aumenta l'autostima e la gratificazione personale e costituisce un'apertura verso l'emancipazione. In quanto strumento principale della realizzazione della persona, costituisce l'aspetto più significativo ai fini della responsabilizzazione dei detenuti, è anche il mezzo più adeguato per costruire una società di uomini liberi e uguali, nel segno dell'art. 3, co. 2° della Costituzione. Le opportunità lavorative riducono i casi di recidiva e di ricadute nella devianza e nella prospettiva del reinserimento del reo nella società diviene un elemento assolutamente insostituibile<sup>104</sup>.

Ovviamente, l'esito del percorso rieducativo dipenderà in buona parte dal livello di credibilità del sistema penale complessivo, raramente il recupero del reo potrà avvenire all'interno di un modello ordinamentale ritenuto ingiusto e inefficiente. In questa dimensione attenta al reinserimento sociale il nuovo "piano carceri", che in Italia andrebbe realizzato in tempi relativamente brevi, secondo le indicazioni della sentenza della CEDU<sup>105</sup>, e ripensato al fine di rispondere a caratteristiche architettoniche ade-

---

<sup>104</sup> La legge n. 67 del 2014 di delega al Governo sulla riforma del sistema sanzionatorio e di pene detentive non carcerarie, attribuisce un ruolo tutt'altro che marginale al "lavoro di utilità sociale", consistente in prestazioni non retribuite, in favore della collettività, quale pena alternativa al carcere, da svolgere, in ogni caso, «con modalità e tempi che non pregiudichino le esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute del condannato e prevedere che la durata giornaliera della prestazione non possa comunque superare le otto ore» (art. 1, comma 1°, lett. l).

<sup>105</sup> Su tale versante assai significativo è stato l'impatto della giurisprudenza della Corte Edu, che ha riconosciuto il diritto al risarcimento del danno ai detenuti che abbiano espiato la pena in condizioni di sovraffollamento carcerario. E, segnatamente, i giudici hanno ravvisato la lesione del diritto ad un trattamento penitenziario che, nel solco della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, non vanifichi fin dall'inizio la finalità di risocializzazione del reo. I giudici europei hanno accertato la violazione dell'art. 3 della Cedu che pone il divieto di «pene o di trattamenti inumani o degradanti». Così, la Corte Europea dei diritti dell'uomo sul caso Torreggiani e altri c. Italia, gennaio 2013,

guate alla riproduzione del c.d. “brano città”, nell’ottica di duplicare parte della struttura urbana, in tal modo, agevolando il progetto di reinserimento sociale del reo.

Nell’intento di ridurre l’incidenza della pena carceraria ed imprimere una svolta coraggiosa nella direzione di un radicale ridimensionamento della pena carceraria per la fascia più bassa della criminalità sarebbe auspicabile, anche per sopperire all’impossibilità da parte del reo di disporre in concreto dei luoghi di abitazione dove poter scontare la detenzione domiciliare, creare luoghi con caratteristiche non custodiali di dimora sociale, idonee all’esecuzione della pena. In alternativa, si potrebbero stipulare convenzioni con enti locali e soggetti privati al fine di utilizzare edifici già esistenti per prevedere «una sorta di semidetenzione surrogatoria, accompagnata da prescrizioni e limitazioni relative alla libertà di movimento o alla frequentazione di determinati luoghi.

## Conclusioni

Le istituzioni pur non ritenendo opportuno rendere obbligatorio l'utilizzo del bilancio sociale sono intervenute favorendo un processo di rendicontazione con Linee guida come quelle emanate dal Formez su iniziativa del Dipartimento della Funzione Pubblica oppure dall'osservatorio sulla Finanza e contabilità degli enti locali non da meno il continuo intervento di studiosi ed esperti della materia, basti pensare allo standard elaborato dal GBS che risulta essere stato il primo documento a dare indicazioni concrete sulla rendicontazione sociale attraverso l'utilizzo del bilancio sociale. L'utilizzo di quest'ultimo all'interno di un istituto penitenziario favorisce azioni di trasparenza amministrativa molto spesso lasciata nelle mani di poche persone che coadiuvano il direttore dell'istituto a raggiungere obiettivi di efficacia ed efficienza in quanto esso risulta essere il funzionario delegato alla spesa ovvero colui che autorizza l'esborso di somme di denaro pubblico. Il contesto territoriale deve essere il punto cardine che riguarda il diritto al lavoro come elemento sostanziale ed essenziale per la progettualità di un cambiamento e come leva per la rinascita della dignità della persona e della sua volontà di riscatto. Il segnale della riconosciuta efficacia dell'inclusione sociale sono gli strumenti di collaborazione che la legislazione regionale deve sviluppare con la Commissione Lavoro Penitenziaria presso ogni PRAP (Provveditorato Regionale dell'amministrazione penitenziaria) che svolge un monitoraggio sistematico delle realtà e delle potenzialità delle lavorazioni penitenziarie con una presenza costante presso il mondo dell'imprenditoria

coinvolto (sia esso profit e non profit). Grazie a queste attività aumentano i casi di soggetti pubblici e privati, in particolar modo le cooperative sociali, che attingono al capitale umano all'interno degli istituti penitenziari, talvolta anche con il posizionamento di impianti produttivi all'interno dell'istituto stesso.

Al fine di potenziare la presenza di imprese profit e non profit tra i soggetti che stipulano accordi con gli istituti penitenziari per l'attività lavorativa e di formazione, Camere di commercio, Regioni e PRAP devono promuovere progetti di informazione, formazione e sperimentazione sensibilizzando il sistema produttivo territoriale per una maggiore interazione con le strutture penitenziarie esistenti, e di conseguenza stimolando l'attenzione verso i temi della responsabilità sociale d'impresa presso i medesimi soggetti, valorizzando altresì, la positiva valenza sociale di azioni che agevolino l'inserimento dei detenuti nel mondo del lavoro e lo sviluppo delle attività lavorative all'interno degli istituti penitenziari.

La redazione del bilancio sociale nei Tribunali di sorveglianza, e quindi l'abitudine da parte di questi ad avere confidenza con la rendicontazione sociale, è innanzitutto un passo in avanti dal punto di vista culturale. Esso potrebbe diventare uno degli strumenti che saranno tenuti in considerazione da parte di altri enti pubblici nella valutazione dei soggetti che si relazioneranno con loro. Infatti, si pensi solo alle particolari attività di interesse pubblico che tale amministrazione intrattiene con diverse realtà lavorative (servizi sociali, sanitari, volontariato, mediatori culturali ecc.) e che molto spesso sono operativamente svolte da soggetti *non profit*. Ne consegue che la

redazione di un bilancio sociale presenta non solo i necessari dati di natura economico-patrimoniale e finanziaria, ma anche tutti gli interventi e i riferimenti di natura sociale, culturale, economica e politica, impattando sulla società e sul territorio delle attività dell'ente stesso. Costituisce un valido strumento di comunicazione anche per gli enti non profit che vogliono qualificare e segnalare la loro presenza all'interno di un ampio tessuto sociale dimostrando la reale ricaduta sociale o culturale delle attività svolte su di un territorio. All'interno della Sorveglianza di Palermo gli obiettivi individuati sono: predisporre e mantenere un ambiente di lavoro sano e sicuro. Il fondamento di tale impegno consiste nel riconoscere che un adeguato livello di benessere percepito dal proprio personale, sia amministrativo che giurisdizionale, sul posto di lavoro, possa premiare in termini di produttività e impegno dei dipendenti verso l'Ufficio Giudiziario. Per realizzare tali obiettivi il Tribunale di Sorveglianza, attuando il Decreto Legislativo 81/2008, ha stipulato una convenzione con un professionista esterno per lo svolgimento del Servizio di prevenzione e sicurezza, ha adottato e tiene aggiornato il documento per la Valutazione dei Rischi, con il quale l'Ufficio identifica e quantifica ciascun rischio connesso al proprio luogo di lavoro. Tale documento si pone l'obiettivo di identificare le potenziali cause di ciascun rischio precedentemente identificato e individua le possibili azioni correttive e preventive che abbiano effetti positivi sulla loro mitigazione. Altri obiettivi riguardano la gestione della sicurezza dei dati e delle informazioni nonché la sicurezza delle sedi giudiziarie visti i volumi e la frammentazione delle tipologie di utenti che accedono ogni giorno presso l'Ufficio

di sorveglianza. Diversamente sono le tematiche affrontate dalla Sorveglianza di Milano che pone attenzione alle caratteristiche fondamentali dell'ufficio e alle attività svolte. Ciò è avvenuto attraverso l'approfondimento di valori emersi da interviste dirette al personale e attraverso l'analisi dei costi. Il tribunale di Sorveglianza ha lo scopo di rendicontare al pubblico il funzionamento e le performance dello stesso aumentando i livelli di responsabilità e trasparenza delle istituzioni nonché migliorare la gestione delle risorse strumentali. Tale tipologia di gestione prende anche in considerazione le istanze presentate dai detenuti, al fine di ottenere taluni benefici, cercando di comprimere al massimo i tempi di attesa per raggiungere elevati livelli di performance interni.

La formazione del bilancio sociale in questo contesto viene percepita come un'opportunità per l'organizzazione di contribuire a trasmettere un'immagine di responsabilità sociale condivisa, che persegue l'impegno di portare benefici oltre che all'organizzazione innanzitutto alla società civile. Si intende favorire:

- un processo conoscitivo e di apprendimento organizzativo; la razionalizzazione attraverso una pianificazione/programmazione annuale in chiave strategica;
- la misurazione dei risultati raggiunti secondo una logica valutativa multidimensionale in grado di considerare efficienza, servizi forniti e impatti;

- la promozione di un dialogo continuo e trasparente con i portatori di interesse.

L'attività si inquadra nell'obiettivo del miglioramento continuo adottato con la finalità di conseguire livelli sempre maggiori di efficienza, efficacia e responsabilità, non solo limitatamente alle attività specifiche ma in tutti gli ambiti da queste interessati: economico, sociale ed ambientale. Le iniziative attuate negli ultimi anni e pianificate per l'immediato futuro prevedono tre principali linee di intervento:

- la riorganizzazione interna del lavoro, in questo filone si colloca anche l'adesione al progetto di best practices;
- l'impulso all'utilizzo delle tecnologie che riguardano gli applicativi ministeriali e l'attivazione di programmi con conseguente digitalizzazione degli atti consentendo la dematerializzazione dei fascicoli processuali.

## BIBLIOGRAFIA

ANDRIOLA L./SERAFINI C., 2002, *“Il bilancio sociale: obiettivi, principi e principali esperienze in atto”*, Enea

ANTOLISEI F., 2003, *“Manuale di diritto penale” parte generale Milano XVI<sup>^</sup>*

BANDETTINI A., 1981, *“Spunti di riflessione sulle esperienze dei maggiori paesi europei in tema di bilancio sociale”*, cit.; dello stesso autore *Responsabilità sociali dell'azienda e bilancio di esercizio*, in *“Studi in onore di Pietro Onida”*, Giuffrè Editore, Milano

BARILE P., 1984, *“Diritti dell'uomo e libertà fondamentali”*, Il Mulino, Bologna, , 113 ss. e PENNISI A., 2002, *Diritti del detenuto e tutela giurisdizionale*, Giappichelli, Torino

BARTOCCI L., 2003, *“Il bilancio sociale negli enti locali. Fondamenti teorici e aspetti metodologici”*, Giappichelli, Torino

BARZELAY M., 2001, *“The New Public Management: Improving research and policy dialogue”*. University of California Press, New York; LANE J. E., 2000, *New Public Management*, Routledge, New York; O'TOOLE JR., RAINEY H.G., BRUDNEY J.L., LAURENCE J., 2000, *Advancing Public Management: New Developments in Theory, Methods and Practice*, Georgetown University Press, Washington D.C.; MINOUGE M., POLIDANO C., HULME D., 1999, *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*, Edward Elgar Publishing, London; MENEGUZZO M., 1997, *“Ripensare la modernizzazione amministrativa e il New Public Management. L'esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della Governance locale”*, in *Azienda Pubblica*, n.6

- BIRKETT P., 1988, *“Concepts of accountability”*, Working paper n.83, School of accounting, University of New South Wales
- BONCOMPAGNI A./CATALANO M., 2000, *“Bilancio sociale e organizzazioni non profit: esperienze e prospettive in Italia”*, Logos, Prato
- BOUCKAERT G., HALLIGAN J., 2008, *“Managing Performance. International Comparisons”*, Routledge, Oxon; FORD J.D., SCHELLENBERG D.A., 1982, *“Conceptual Issues of Linkage in the Assessment of Organizational Performance”*, in *“Academy of Management Review”*, Vol. 7, n. 1
- CEPIKU D., 2005, *“Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di innovazione della P.A.”*, in *Azienda Pubblica* n. 1
- CORROCHER A., 2005, *“Il Bilancio Sociale. Come realizzarlo nelle aziende profit, nelle organizzazioni non-profit, negli enti pubblici”*, Franco Angeli
- CARDANOBILE, F., BRUNO R., 2007, (a cura di BASSO A, CARECCIA I.), *“Il lavoro dei detenuti”*, Cacucci, Bari,.
- CLARCHSON, Max B.E. 1998, *“The corporation and its stakeholders”*, University of Toronto Press
- CLEMMER D., op. cit. (SANTORO E.), 1997, *“La comunità carceraria in Carcere e società liberale”* Giappichelli, Torino, . pagg. 205 - 214
- DE SANTIS G./ VENTRELLA M. A.,1980, *“Il bilancio sociale dell’impresa”*, Franco Angeli, Milano
- DI GENNARO G., 1981, *“Il trattamento penitenziario”* ( a cura di V. Grevi), Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario, Zanichelli, Bologna

- DI MARCO P., RIMINI D., 2007, *“Come redigere un business plan”* Manuale operativo, Edizioni Martina, Bologna
- DEODATO C./FRETTONI F., 2009, *“La riforma Brunetta; le nuove regole del lavoro pubblico”*
- EDWARDS. M., HULME. D., 1996, *“Too Close for comfort ? The impact of official aid on non-governmental organizations”*, World development 24
- FREEMAN R., 1984, *“Strategic management: a stakeholder approach”*, Pitman , Boston
- GBS , 2005, Gruppo di studio per il bilancio sociale, associazione nazionale per la ricerca scientifica sul bilancio sociale, *“Il bilancio sociale: standard di base e documenti di ricerca”*, Giuffrè Editore, Milano
- GBS, a cura di Ricci P., 2007, *“Lo standard G.B.S. per la rendicontazione sociale nella pubblica amministrazione. Riflessioni a confronto”*. Franco Angeli, Milano
- GBS 2013, *“Principi di redazione del bilancio sociale”*, Giuffrè Editore, Milano
- GRANDORI A., 2001, *“Responsabilità e trasparenza nelle organizzazioni sindacali”*, Giuffrè Milano
- GRAY R., OWEN D., ADAMS C., 1996, *“Accounting e accountability”*, Prentice Hall Europe
- GRUMO M. LANGELLA V., 2010, *“Carcere e impresa: una partnership possibile”*, (in Non Profit) il rischio è quello che ad investire in carcere siano prevalentemente imprese inefficienti che puntino esclusivamente ad una strategia di breve periodo finalizzata a ridurre gli investimenti e le spese per il costo dei dipendenti; ARESTA, V., 2011, *Fare impresa nelle carceri del mezzogiorno*, in Rass. pen. crim., III, 77 ss

GRUMO M., 2009, “*Lavorare con il carcere, una nuova opportunità per le imprese*”, ALTIS, Slides

GOFFMAN E., 2001, “*Le istituzioni totali: i meccanismi dell'esclusione e della violenza*”, ASYLUMS Edizioni di Comunità, Torino

HINNA L., 2002, “*Pubbliche amministrazioni: cambiamenti di scenario e strumenti di controllo interno*”, Padova, pp.115-119

HINNA L., 2004, “*Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche*”, Franco Angeli, Milano

HINNA L., LA SALVIA M., 2011, “*La riforma della pubblica amministrazione tra diritto e management*”, EPC Libri, Roma

HINNA L., MONTEDURO F., 2008, “*Responsabilità sociale, Accountability e Strumenti di Rendicontazione Sociale*”, Laterza, Bari

HINNA L./VALOTTI G., 2010, “*Gestire la performance*”, Maggioli, Rimini

HINNA L., 2004, “*Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche*”, Franco Angeli, Milano

LAMONACA, V., 2009, “*Lavoro penitenziario, diritto vs obbligo*”, in *Rass. pen. crim.*, II, 49 ss

MANETTI G., 2006, “*Il triple bottom line reporting. Dal coinvolgimento degli stakeholder alle verifiche esterne*”, Franco Angeli, Milano

MATACENA A., 1984, *“Impresa e ambiente: il bilancio sociale”*, cit.; RUSCONI G., 1988, *Il bilancio sociale d’impresa: problemi e prospettive*, Giuffrè Editore, Milano

MENEGUZZO M., 1999, *“Managerialità, Innovazione e Governance. La pubblica amministrazione verso il 2000”*, Aracne, Roma

MULGAN R., 2000, *“Accountability: an ever expanding concept?”*, in *Public Administration* vol.78

NATALINI A., 2006, *“Il tempo delle riforme amministrative”*, Il Mulino, Bologna

PERRONE P., 2004, *“La responsabilità sociale negli enti locali e la comunicazione dei risultati in Azienda Pubblica”*, n.2, Maggioli, Rimini

POLLIT C., BOUCKAERT G., 2002, *“La riforma del management pubblico”*, Boccioni Editore, Milano

PULEJO L., 1996, *“Esperienze in tema di bilancio sociale: il modello francese”*, Giappichelli, Torino

PAVARINI, M., 1977, *“L’invenzione penitenziaria: l’esperienza degli Stati Uniti d’America nella prima metà del XIX secolo”*, in D. MELOSSI, M. PAVARINI (a cura di), *Carcere e fabbrica. Alle origini del sistema penitenziario (XVI-XIX secolo)*, pag.184-199, Il Mulino, Bologna

PAVARINI M., GUAZZALOCA B., 1995, *“L’esecuzione penitenziaria, in Giurisprudenza sistematica di diritto penale”*, (a cura di Bricola F. e Zagrebelsky G.), Utet, Torino

- RENOLDI C., n. 1-2007, "*La magistratura di sorveglianza tra crisi di legittimazione e funzione rieducativa della pena*", in *Questione giustizia*, Franco Angeli, Milano
- RICCI P., 2007, (a cura di), "*Lo standard G.B.S. per la rendicontazione sociale nella pubblica amministrazione. Riflessioni a confronto*", Franco Angeli, Milano
- ROMOLINI A., 2007, "*Accountability e bilancio sociale negli enti locali*", Franco Angeli, Milano
- RUSCONI G., 2002, "*Impresa Accountability e Bilancio sociale*" in HINNA L. (a cura di) *Il bilancio sociale* pag. 229, Il sole 24 ore, Milano
- RUSCONI G./DORIGATTI M., 2004, pag. 154 (a cura di) "*La responsabilità sociale d'impresa*", Franco Angeli, Milano
- RUSTIA R., 1973, "*Il lavoro del detenuto*", in GM, 78 ss.
- SAVINO M., 2003, "*Le riforme amministrative*", op.cit., in CASSESE S., (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano
- SIBONI B., 2005, "*Gli standard di bilancio sociale*", in FAMETI G. POZZOLI S. (a cura di), "*Bilancio sociale di mandato*", Ipsoa, Milano
- SIBONI B., 2005, "*Gli standard di bilancio sociale*", in FAMETI G./POZZOLI S. (a cura di) "*Bilancio sociale di mandato*", Ipsoa, Milano
- SIBONI B., 2007, "*La rendicontazione sociale negli enti locali. Analisi dello stato dell'arte*", Franco Angeli, Milano
- TABARRO C., 2010, "*Dalla società del rischio all'economia civile*", Gregorian Biblical Book Shop

WEBER M., 200, “*Economia e società. Comunità*”, Donzelli Editore

Si veda l’articolo 4 del Decreto legislativo 150/2009, rubricato: “Il ciclo di gestione della performance”

Tribunale di Sorveglianza di Milano “Bilancio sociale 2014” elaborato sulla base di dati statistici ed economici del triennio 2011/13. (Documento aggiornato ad ottobre 2014)

Si veda il noto “*Government Performance and Results Act* “ varato nel 1993 negli Stati Uniti

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Strategia rinnovata dell’UE per il periodo 2011-14 in materia di responsabilità sociale delle imprese del 25 ottobre 2011.

D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 “*Testo unico delle leggi sul’ordinamento degli enti locali*”, art. 196, comma 1

Legge 8 giugno 1990, n. 142 “*Ordinamento delle autonomie locali*”; Legge 7 agosto 1990 n. 241 “*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*”

Libro Verde della Commissione Europea, Com., 2001, 366 Def, “Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese”, Bruxelles 18 luglio 2001

Linee guida sulla rendicontazione sociale Registrata alla Corte dei conti il 9 marzo 2006 Ministeri istituzionali – Presidenza del Consiglio dei Ministri, registro n.2, foglio n.384

Ministero dell'interno 2007, Osservatorio per la Finanza e Contabilità degli enti locali – Linee guida per la rendicontazione sociale

Rapporto MPG, 2012 PROGETTO “*IL MIGLIORAMENTO DELLE PERFORMANCE PER LA GIUSTIZIA*” Secondo rapporto di monitoraggio sulla diffusione delle best practices negli uffici giudiziari italiani, cap. 13 Roma (dati aggiornati al 15 giugno 2012)

Rapporto MPG, 2014, la cui stesura si è realizzata nell'ambito del Programma Operativo PON Governance e Azioni di Sistema (FSE) 2007-2013 Obiettivo 1 - Convergenza [IT051PO006], Asse E – Capacità istituzionale - Obiettivo Specifico 5.3, Roma

Si veda REGIO DECRETO 30 gennaio 1941, n. 12 Ordinamento giudiziario

Tribunale di Sorveglianza di Milano “*Bilancio sociale 2014*” elaborato sulla base di dati statistici ed economici del triennio 2011/13. Documento aggiornato ad ottobre 2014

In Francia, la nota del 2001 “*Loi Organique relative aux Lois de Finances*”, (LOLF) Direttiva PCM Funzione Pubblica del 2006 pubblicata su G.U. 16 marzo 2006 n.63 “*Rendicontazione Sociale nelle Pubbliche Amministrazioni*”

Si veda la legge n. 67 del 28 Aprile 2014 (Gazzetta ufficiale n.100) “*Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili*”

Si veda l' intervento giurisprudenziale della Corte Costituzionale, 8.07.1993 n.306, IN FORO IT. 1996, I, c 481 "*L'inaccettabilità delle ingerenze degli organi amministrativi e il controllo totale del tribunale di sorveglianza: verso la giurisdizionalità completa dell'esecuzione penale*"

Si veda la Legge 22 giugno 2000, n°193 "*Norme per favorire l'attività lavorativa dei detenuti*"

## **SITOGRAFIA**

[www.altalex.com](http://www.altalex.com)

[www. ministero della giustizia](http://www.ministero della giustizia)

[www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it)

[www.globalreporting.org](http://www.globalreporting.org)

[www.leduecittà.it](http://www.leduecittà.it)

[www.poliziapenitenziaria.it](http://www.poliziapenitenziaria.it)

[www.rassegnapenitenziaria.it](http://www.rassegnapenitenziaria.it)

[www.riformabrunetta.it](http://www.riformabrunetta.it)

[www.ristretti.it](http://www.ristretti.it)