



IL RENDICONTO 2013 DEL TRIBUNALE DI BOLOGNA





IL RENDICONTO 2013 DEL TRIBUNALE DI BOLOGNA

Co-promotrice



Sostenitrice del progetto



Sommario

Indice delle figure e delle tabelle	4
Introduzione	5
La struttura del documento	6
1. IL TRIBUNALE DI BOLOGNA	7
1.1 Cos'è un Tribunale	7
1.2 Il contesto del Tribunale di Bologna	7
1.3 Organizzazione delle Sezioni giudicanti	8
1.4 Organizzazione degli uffici amministrativi e delle cancellerie	9
2. IL RENDICONTO	13
2.1 Introduzione alla gestione economica dei Tribunali	13
2.2 Il rendiconto del Tribunale di Bologna dell'anno 2013	14
2.2.1 Il dettaglio dei costi	16
2.2.2 Il dettaglio dei ricavi	16
2.2.3 Ulteriori osservazioni: il rapporto tra i costi e la struttura organizzativa e il contesto locale	17
2.3 I flussi finanziari e gli Enti coinvolti	17
2.3.1 La mappa delle uscite finanziarie del Tribunale	18
2.3.2 La mappa delle entrate finanziarie del Tribunale	19
3. GLI INDICATORI DI PRODUTTIVITÀ	20
3.1 Il bilancio analitico per sezione civile giudicante	20
3.2 Gli indicatori gestionali	25
4. PROSPETTIVE FUTURE	32
4.1 Alla luce dell'esperienza	32
4.1.1 I costi del Tribunale	32
4.1.2 I ricavi del Tribunale	32
4.1.3 Gli indicatori	33
4.2 Oltre il rendiconto del Tribunale	33
ALLEGATI	37
ALLEGATO A - Articolazione del progetto	37
ALLEGATO 1.3 – Organizzazione delle sezioni giudicanti	39
ALLEGATO 1.4 – Organizzazione uffici amministrativi e cancellerie	41
ALLEGATO 2.1 – Approfondimenti metodologici	42
A) La complessità del sistema e i riferimenti normativi	42
B) Criterio finanziario vs. economico	42
C) I limiti della raccolta dati: criticità e scelte operative	44
ALLEGATO 2.3 – I flussi finanziari in entrata e in uscita del Tribunale	46
Ringraziamenti	47

Indice delle figure e delle tabelle

Figura 1:	Struttura dell'amministrazione del tribunale	9
Figura 2:	Organigramma uffici amministrativi	10
Figura 3:	Organigramma delle cancellerie civili	11
Figura 4:	Risultati del rendiconto	16
Figura 5:	Ripartizione dei costi	16
Figura 6:	Ripartizione dei ricavi	17
Figura 7:	Cronostoria degli interventi pianificati nel progetto	37
Tabella 1:	Struttura dei costi del rendiconto	13
Tabella 2:	Struttura dei ricavi del rendiconto	14
Tabella 3:	Il rendiconto economico del Tribunale di Bologna	15
Tabella 4:	Il bilancio analitico per Sezione giudicante	21
Tabella 5:	Il bilancio analitico per Sezione giudicante (area civile)	22
Tabella 6:	I Magistrati dell'area civile - unità di personale	39
Tabella 7:	Gli uffici amministrativi - unità di personale	41
Tabella 8:	Le cancellerie dell'area civile - unità di personale	41
Tabella 9:	Riferimenti normativi	42
Tabella 10:	Criterio economico e finanziario delle voci di rendiconto	43
Tabella 11:	I flussi finanziari in entrata del Tribunale	46
Tabella 12:	I flussi finanziari in uscita del Tribunale	46



Introduzione

Civicum è un'associazione che opera da un decennio per la promozione e la diffusione della trasparenza e del merito nell'attività della Pubblica Amministrazione. La gestione efficiente ed efficace della Cosa Pubblica è un dovere delle istituzioni oltre che un diritto dei cittadini. Nella visione di Civicum, il rispetto delle regole e la semplificazione delle norme e delle procedure sono elementi fondamentali per ottenere risultati concreti verso un miglioramento nella gestione dei conti pubblici, e una maggiore efficienza ed efficacia nella gestione della cosa pubblica.

Tra i progetti più rilevanti di Civicum si segnalano i rapporti effettuati su alcuni tra i principali Comuni italiani, dei quali si analizzano i bilanci, la qualità dei servizi più rilevanti e la trasparenza della gestione. Sintetizzando il lavoro svolto per questi rapporti, Civicum ha anche creato un rating dei bilanci di tutti i principali Comuni italiani.

L'associazione ha deciso di indirizzare i propri sforzi anche verso il sistema della Giustizia italiana, un settore particolarmente complesso e in cui il cambiamento risulta ulteriormente complicato, oltre che dalle dinamiche tipiche della PA, anche da altri elementi caratteristici dell'attività degli Uffici Giudiziari.

Il progetto 'La Rendicontazione Economica dei Tribunali' (d'ora in poi per semplicità "Civicum Tribunali") nasce con un obiettivo: introdurre e diffondere strumenti e cultura per una gestione razionale ed efficiente delle risorse all'interno del sistema giustizia.

L'obiettivo primario è stato declinato operativamente seguendo due direttrici.

Da un lato il progetto intende favorire la capacità di monitorare la gestione delle risorse messe a disposizione dei Tribunali italiani. Tale obiettivo potrà essere raggiunto attraverso la creazione di un modello di rendiconto economico per i Tribunali, di un bilancio analitico per ogni sezione giudicante e di indicatori gestionali che descrivano alcune attività sensibili.

Dall'altro lato, il progetto intende favorire la trasparenza verso la cittadinanza riguardo al modo in cui le risorse vengono impiegate. Tale obiettivo si concretizzerà permettendo ai cittadini una lettura semplificata dei costi di un Tribunale, con l'attivazione di un processo di diffusione delle pratiche e dei modelli di rendicontazione, e il confronto virtuoso tra gli Uffici.

Gli obiettivi del progetto, inoltre, risultano essere in linea con le sfide poste al settore pubblico dalla riduzione progressiva di risorse finanziarie statali e con la necessità, crescente a livello sociale, di "aprire" gli Uffici Giudiziari verso la cittadinanza, rendendoli trasparenti e spesso portando a conoscenza le proprie attività per la prima volta ad una platea di non addetti ai lavori.

E' importante sottolineare la natura sperimentale e fortemente innovativa del progetto: ad oggi, nei Tribunali italiani non è previsto un sistema di rendicontazione completo e unitario dei costi di gestione, né tanto meno dei ricavi generati sotto forma di tributi, diritti e imposte generate dai procedimenti giudiziari.

Il sistema giustizia è oggetto di importanti riforme da molti anni: nell'ultimo decennio si segnalano in particolare l'introduzione del processo telematico nell'ambito civile e la riforma di alcune importanti tipologie di procedure¹. Tuttavia, finora, non si sono registrati significativi progetti di ricerca, orientati alla definizione di metodologie, strumenti e pratiche per la gestione razionale delle risorse all'interno dei Tribunali. Le esperienze pregresse², legate a iniziative condotte da singoli Uffici, sono relative a una rendicontazione parziale delle risorse, oppure inserite come focus economico-finanziario dei "bilanci sociali" che molti Uffici Giudiziari hanno iniziato ad utilizzare

¹ Ad esempio la riforma della procedura fallimentare e la creazione del Tribunale per le Imprese su base distrettuale, oltre alla riforma della giustizia, prevista dall'attuale Governo e nel momento in cui viene redatto questo documento, in fase di discussione.

² I contributi di ricerca più rilevanti sono l'approfondimento della letteratura proposto da Ventura e Viapiana (2010), il lavoro contabile svolto sui costi del Tribunale di Bologna di Iacobelli e Lombardo (2006), e la descrizione del processo di creazione del bilancio sociale nella Corte d'Appello di Potenza da parte di Mocella (2006). Un buon numero di bilanci sociali dei Tribunali italiani è a disposizione grazie al progetto "Miglioramento Performance Giustizia" (MPG): la sezione economica di questi documenti è tuttavia non uniforme e generalmente parziale.

nell'ambito del progetto "Diffusione delle Best Practices presso gli uffici giudiziari italiani"³.

Il Tribunale Ordinario è generalmente articolato, a livello organizzativo, in un'area civile e un'area penale. Un'analisi complessiva della dimensione economica non può non tenere conto di entrambe le aree. Tuttavia, il presente progetto è orientato in particolar modo verso la giustizia civile. Il motivo alla base di questa scelta riguarda l'impatto economico che un sistema di giustizia civile efficiente e veloce può positivamente trasmettere al sistema economico nazionale. Oltre a questo, risulta spesso sottovalutato l'impatto della giustizia civile sulla vita quotidiana di un grande numero di cittadini. Di conseguenza, il rendiconto economico generale terrà in considerazione i costi e i ricavi complessivi del Tribunale, mentre gli approfondimenti analitici su ogni sezione giudicante e gli indicatori tematici sono stati individuati, strutturati ed elaborati per attività e dimensioni economiche relative esclusivamente all'area civile del Tribunale.

Per una descrizione della durata e delle fasi del progetto si rimanda all'ALLEGATO A - Articolazione del progetto.

La struttura del documento

Il presente documento si compone di 4 sezioni, che speriamo possano accompagnare il lettore verso la comprensione delle attività svolte e degli orizzonti che il progetto intende esplorare.

La prima parte propone un'introduzione agli obiettivi del progetto, descrivendo le funzioni del Tribunale come istituzione dell'ordinamento giudiziario e l'analisi della struttura organizzativa del Tribunale di Bologna.

La seconda sezione, dopo aver illustrato brevemente la struttura delle entrate e delle spese, presenta il rendiconto economico. Particolare attenzione verrà posta sulla descrizione dei flussi contabili, ovvero sull'individuazione di quali istituzioni finanziano le spese del Tribunale e quali giovano delle entrate generate.

Successivamente al rendiconto verranno presentati gli indicatori di produttività, ovvero un primo set di dimensioni, considerate strategiche ai fini della razionalizzazione delle risorse, in grado di aumentare e migliorare il monitoraggio della gestione complessiva dell'area civile del Tribunale e la rendicontazione di specifici settori o attività. Gli indicatori sono di due tipi: il bilancio analitico per Sezioni giudicanti e gli indicatori gestionali. I primi intendono fornire un rendiconto dell'attività di ogni singola Sezione civile del Tribunale. Gli indicatori gestionali, invece, forniranno un approfondimento relativo a specifiche attività o voci economiche che risultano particolarmente interessanti ai fini dell'analisi economica complessiva e che possano fornire un primo supporto al monitoraggio della gestione.

L'ultima sezione del documento ha il compito, da un lato, di sintetizzare e mettere a sistema i risultati dell'analisi svolta e, dall'altro, di evidenziare i possibili miglioramenti immediati e le prospettive di lungo periodo che possano aumentare la trasparenza e la rendicontabilità nel sistema giudiziario italiano.

³ Il progetto è sostenuto dal Ministero della Giustizia e dal Dipartimento della Funzione Pubblica e finanziato da programmi operativi del fondo sociale europeo 2007/2013. Il programma intende diffondere presso gli uffici giudiziari una serie di buone prassi organizzative gestionali e di comunicazione, tra le quali anche la redazione del Bilancio Sociale (per ulteriori approfondimenti [Progetto Best Practices, risorseperlagiustizia.it](http://Progetto_Best_Practices_risorseperlagiustizia.it)).



1. Il Tribunale di Bologna

1.1 Cos'è un Tribunale

Il Tribunale Ordinario è un organo dell'ordinamento giudiziario italiano. Esso è competente per tutte le cause civili o penali che non rientrano nella competenza di altri giudici, oppure, in caso di ricorso, per le cause civili o penali su cui si è già pronunciato il Giudice di Pace.

Il Tribunale è competente su un territorio determinato per legge chiamato circondario⁴. I circondari sono riuniti in distretti sotto la competenza della Corte d'Appello, la quale è competente per le cause di appello proveniente dai Tribunali e per altre funzioni specifiche⁵.

L'attività dei Tribunali necessita del lavoro coordinato dei giudici e del personale amministrativo. I magistrati sono gli unici responsabili di merito dei provvedimenti e dei giudizi emessi. Il personale amministrativo, invece, si occupa delle attività di ufficio precedenti e successive alla decisione del giudice, oltre che delle attività trasversali legate alla gestione amministrativa del Tribunale stesso.

Il Presidente del Tribunale è un magistrato posto al vertice di tutta l'organizzazione. Il Presidente è coadiuvato dal Dirigente Amministrativo, che è il responsabile amministrativo, nell'organizzazione del personale amministrativo e nella gestione delle risorse complessive del Tribunale.

I magistrati del Tribunale sono raggruppati in Sezioni giudicanti a capo delle quali viene nominato un Presidente di Sezione. Ogni Sezione del Tribunale si occupa di determinate materie o particolari tipi di procedura, perseguendo anche un obiettivo di specializzazione dei magistrati giudicanti.

Il personale amministrativo del Tribunale si divide tra gli uffici di cancelleria e gli uffici dedicati ai servizi amministrativi.

Le cancellerie assistono e rendono possibile il lavoro delle Sezioni giudicanti e dei giudici, e si dedicano alle notifiche e agli adempimenti connessi ad ogni procedimento. Talvolta le cancellerie possono occuparsi di uno specifico tipo di provvedimento a favore di tutte le Sezioni, invece che assistere tutti i procedimenti di una Sezione. In questo senso, nel caso del Tribunale di Bologna si distingue il caso dei decreti ingiuntivi, per i quali è stata predisposta una specifica cancelleria slegata dalle Sezioni giudicanti.

D'altro canto, gli uffici dei servizi amministrativi operano in stretto coordinamento con il Dirigente Amministrativo nella gestione complessiva del Tribunale, in modo trasversale rispetto a tutte le cancellerie e le Sezioni giudicanti. Gli uffici amministrativi si occupano di redigere le statistiche ministeriali, di gestire il personale amministrativo, di recuperare i crediti a favore del Tribunale e le spese di giustizia, oltre a tutte le incombenze relative alla gestione delle risorse materiali del Tribunale.

1.2 Il contesto del Tribunale di Bologna

Il progetto Civicum Tribunali è stato condotto per la prima volta, nel corso del 2014, prendendo come oggetto di analisi e sperimentazione il Tribunale di Bologna che, grazie alla convinta adesione della Presidenza e della Dirigenza, ha permesso la raccolta di dati, le attività di monitoraggio e censimento sul campo. Tali attività hanno richiesto uno sforzo rilevante da parte di tutti i soggetti del Tribunale, magistrati e personale amministrativo in primis, che sono stati coinvolti in prima persona.

⁴ Alla competenza del Tribunale sul circondario fa eccezione il caso del Tribunale delle Imprese, entrato in vigore nel 2012, che ha competenza su tutti i circondari del distretto e si trova nel Tribunale della città in cui ha sede anche la Corte d'Appello.

⁵ Tra le funzioni per le quali la Corte d'Appello è giudice di prima istanza si segnalano le controversie relative alle espropriazioni per pubblica utilità, le impugnazioni di provvedimenti amministrativi concernenti la libertà del mercato e la concorrenza, le impugnazioni per nullità di lodi arbitrali.

Il Tribunale di Bologna è un Ufficio Giudiziario di dimensioni medio-grandi. Esso rappresenta uno degli Uffici Giudiziari più importanti nell'Italia centro-settentrionale ed è anche sede della Corte d'Appello, i cui confini coincidono con quelli regionali dell'Emilia Romagna.

Il circondario del Tribunale di Bologna coincide con il territorio della Provincia di Bologna. Gli abitanti serviti dal Tribunale sono poco più di 1 milione. I Comuni serviti sono 56 e di questi solo Imola, oltre a Bologna, supera i 50.000 abitanti.

Fino al Settembre 2013, il Tribunale si componeva di tre sedi sul territorio: alla sede centrale di Bologna, si aggiungevano le sedi distaccate di Imola e Porretta. Le sedi distaccate traevano la propria ragion d'essere dalla popolosità e dalla vastità della circoscrizione, così come previsto dalla normativa fino ad allora in vigore. Nel 2013 le sedi distaccate sono state soppresse in seguito ad una riorganizzazione nazionale della geografia giudiziaria: i relativi carichi di lavoro sono stati completamente assorbiti dalla sede centrale di Bologna, richiedendo anche una parziale riorganizzazione delle risorse.

Al momento, al netto delle vacanze, delle applicazioni temporanee e del personale part-time, il personale a disposizione del Tribunale di Bologna si compone di 255,5 unità.

1.3 Organizzazione delle Sezioni giudicanti

Il totale dei magistrati effettivamente in servizio nel Tribunale di Bologna, al momento della redazione di questo documento, è di 72. I magistrati impegnati nelle Sezioni giudicanti dell'area civile sono invece 38, distribuiti in 5 Sezioni compresa la Sezione "Lavoro e Previdenza". La tabella mostra come il numero dei magistrati in ogni Sezione vari da 5 a 11.

Oltre ai giudici togati vanno tenuti in considerazione anche i GOT, i Giudici Onorari di Tribunale, avvocati esercitanti in altri circondari, utilizzati per assistere le attività del Tribunale dopo una specifica selezione svolta dal Consiglio Superiore della Magistratura. I GOT ricevono un compenso prestabilito per ogni giornata in cui svolgono attività di udienza in sostituzione del giudice togato. Nel confronto tra la pianta organica del Tribunale e i giudici effettivamente in servizio, risultano scoperti 3 posti per i giudici togati e 12 per i GOT (per ulteriori approfondimenti vedasi tabella 6). La divisione dei compiti tra le Sezioni giudicanti è determinata da un documento ufficiale del Tribunale, il "Documento organizzativo tra le unità" che viene inoltrato al Csm per ricevere un'approvazione formale. Di seguito, descriveremo in sintesi la ripartizione delle materie tra le Sezioni nel Tribunale di Bologna relativamente alla sola area civile⁶:

- **I Sezione – Famiglia e diritti reali:** si occupa del diritto della persona e della famiglia. Cura inoltre tutti i procedimenti denominati di "volontaria giurisdizione", poiché non nascono da un contenzioso tra due parti contrapposte, quanto da necessità personali e sociali;
- **II Sezione – Obbligazioni e contratti:** si occupa delle obbligazioni e dei contratti ad eccezione di specifiche materie curate dalla III o dalla IV Sezione. E' competente anche per le questioni legate alle locazioni immobiliari e all'affitto di azienda, oltre che per alcuni ricorsi;
- **III Sezione – Diritti extra-contrattuali:** si occupa in primo luogo delle responsabilità professionali o extra-contrattuali oltre che alle vicende legate ad alcuni specifici tipi di contratti. Si occupa anche di provvedimenti legati alla tutela ambientale e dell'igiene pubblica;
- **IV Sezione – Esecuzioni e Fallimenti:** è la Sezione che si occupa dei fallimenti e delle procedure concorsuali, insieme ai procedimenti esecutivi sia immobiliari che mobiliari. Oltre a queste due importanti funzioni, è responsabile anche per altri specifici procedimenti;
- **Tribunale delle Imprese:** i magistrati della IV Sezione dedicano una quota del loro lavoro al Tribunale delle Imprese, ovvero un team specializzato che si occupa della proprietà industriale ed intellettuale, del diritto d'autore, della concorrenza sleale e dell'abuso di posizione dominante, diritto societario, etc. La competenza per tali tipologie di cause, afferenti al Tribunale delle Imprese, è su base distrettuale, ovvero il Tribunale di Bologna in questo caso ha la competenza di primo grado per tutto il distretto della Corte d'Appello, coincidente con i confini regionali;

⁶ Per un elenco completo delle attività di ogni Sezione: ALLEGATO 1.3 – Organizzazione delle sezioni giudicanti.



→ **Sezione Lavoro**: si occupa di tutti i procedimenti di primo grado in materia di lavoro e previdenza sociale, compresi gli accertamenti tecnici preventivi, nonché i procedimenti che nelle leggi speciali espressamente attribuiscono la competenza al giudice del lavoro.

Successivamente all'elenco delle funzioni di ogni Sezione, bisogna sottolineare che i **decreti ingiuntivi** sono un tipo di provvedimento che viene trattato da tutti i magistrati senza distinzione di Sezione secondo un criterio tabellare, ovvero seguendo una rotazione predeterminata delle assegnazioni. In soldoni, i decreti ingiuntivi vengono richiesti dal creditore quando il debitore non salda gli importi dovuti, ed è il primo passo per poter agire sui beni del debitore attraverso le esecuzioni mobiliari o immobiliari.

1.4 Organizzazione degli uffici amministrativi e delle cancellerie

Come già accennato in precedenza, il personale amministrativo svolge nel Tribunale due macro-compiti: da un lato, gli uffici amministrativi in senso stretto hanno funzioni di gestione e di amministrazione che riguardano tutto il Tribunale; dall'altro lato, le cancellerie lavorano a stretto contatto con i magistrati rendendo possibile l'emissione dei provvedimenti, il deposito degli atti, l'aggiornamento dei registri ministeriali e la loro comunicazione alle parti.



Figura 1: Struttura dell'amministrazione del Tribunale

Come mostrato dal grafico sovrastante, il vertice dell'amministrazione è la figura del Dirigente Amministrativo, che coordina e dirige le tre grandi aree nel quale operano tutti gli uffici, ovvero gli uffici amministrativi, le cancellerie civili e le cancellerie penali. La segreteria di dirigenza svolge un ruolo di supporto generale all'attività del Dirigente ed è quindi un ufficio di staff trasversale a tutte le aree.

Gli **uffici amministrativi**⁷ sono 5 unità organizzative complesse (uffici) che hanno funzioni specifiche. Ogni ufficio ha un responsabile interno e tutti gli uffici rispondono al Dirigente Amministrativo. Agli uffici si aggiungono gli ausiliari e i conducenti che svolgono servizi di utilità per tutto il Tribunale.

La **segreteria di Presidenza e di Dirigenza** è un ufficio di staff a diretto supporto dei vertici del Tribunale. Si occupa, tra le altre cose, della gestione del personale, della tenuta e del supporto nella compilazione dei documenti che descrivono l'organizzazione del Tribunale.

⁷ Per una tabella con le unità di personale di ogni ufficio: ALLEGATO 1.4 – Organizzazione uffici amministrativi e cancellerie



Figura 2: Organigramma uffici amministrativi

L'ufficio **Recupero Crediti** si occupa delle attività amministrative legate al recupero delle somme che sono dovute al Tribunale e che non sono state ancora versate. In molti casi, infatti, il Tribunale anticipa delle somme nel corso delle procedure, ad esempio l'onorario per i consulenti d'ufficio, che alla definizione del procedimento saranno richieste alla parte soccombente.

L'ufficio del **Consegnatario** si occupa di gestire i beni mobili che vengono messi a disposizione del Tribunale.

L'ufficio dell'**Economato** controlla le spese correnti dovute all'attività dell'ufficio e li confronta con i budget messi a disposizione dall'amministrazione centrale.

L'ufficio **Spese di Giustizia** monitora e rendiconta in specifici modelli predisposti dal Ministero le spese di giustizia. Le spese hanno natura diversa: possono essere pagate, oppure prenotate a debito se nel momento in cui si forma il debito non è dato sapere quando il pagamento dovrà essere effettivamente effettuato.

L'ufficio **Depositi e FUG** (Fondo Unico Giustizia) si occupa di gestire le somme che sono state sequestrate oppure confiscate in seguito ad un provvedimento. Il FUG è un fondo dinamico gestito da Equitalia Giustizia S.p.a. a cui vengono devolute ogni anno le somme.

Altri addetti che si occupano di funzioni di supporto amministrativo sono gli **ausiliari** che si occupano della movimentazione fisica dei fascicoli e delle comunicazioni cartacee tra gli uffici e verso l'archivio, distribuiscono inoltre la posta, o i **conduttori** che effettuano servizio sia per spostamenti istituzionale di personale che per movimentazione di documentazione.

Per quanto riguarda l'organizzazione delle **cancellerie**, come rappresentato nell'organigramma sottostante, l'altro numero di uffici e di unità di personale impone un coordinamento e una divisione del lavoro più articolati (vedi nota 7).

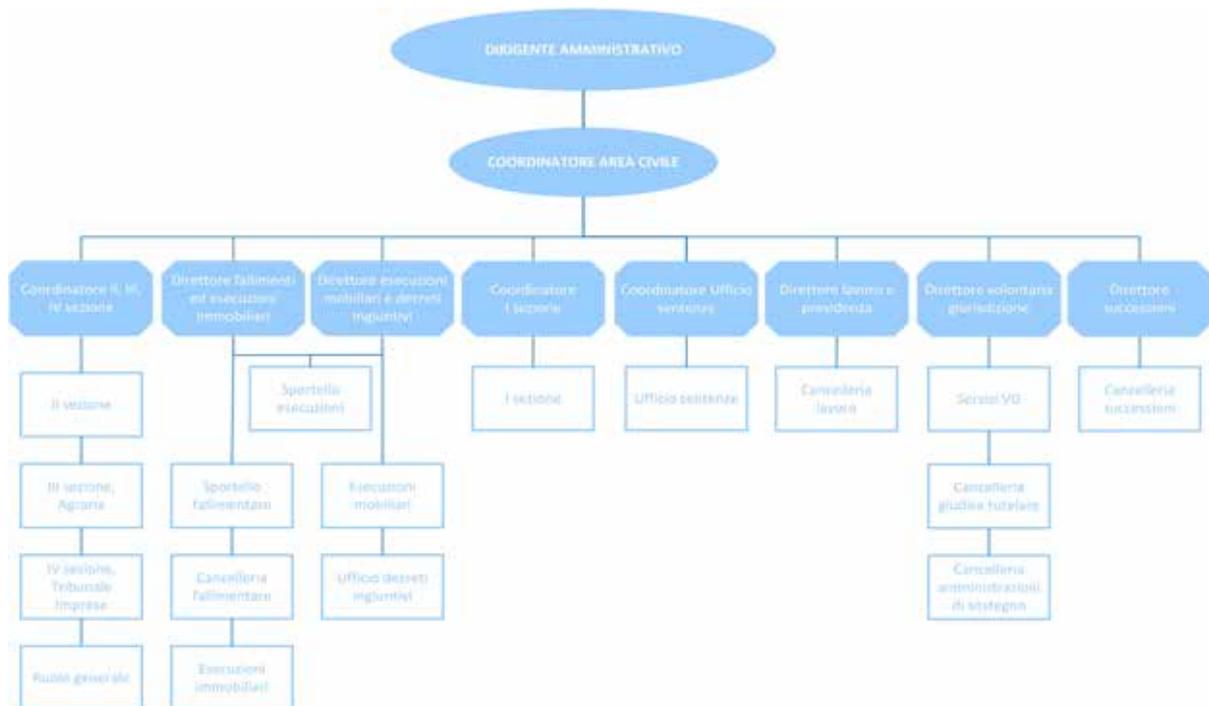


Figura 3: Organigramma delle cancellerie civili

Al di sotto del Dirigente Amministrativo è posta una specifica figura di coordinamento per tutta l'area civile. Il coordinatore funge da responsabile di riferimento per tutte le problematiche relative alla gestione ordinaria degli uffici e come referente di collegamento con il Dirigente.

All'interno del contenzioso civile, gli uffici rimanenti sono raggruppati in **4 settori**, ognuno dei quali coordinato da una figura di riferimento:

1. Sezioni II, III e IV, Tribunale delle Imprese, Agraria, Ruolo Generale
2. Fallimenti ed esecuzioni immobiliari
3. Esecuzioni mobiliari e decreti ingiuntivi
4. Lavoro e previdenza.

La cancelleria della I Sezione e dell'Ufficio Sentenze sono posti al di fuori di questi raggruppamenti.

L'organizzazione delle cancellerie riflette in modo piuttosto lineare la suddivisione delle Sezioni giudicanti. Tuttavia, ci sono diversi uffici che hanno delle funzioni comuni a più Sezioni:

- il Ruolo Generale è l'ufficio dove vengono iscritti e registrati tutti i nuovi procedimenti;
- l'Ufficio sentenze è il luogo in cui vengono convogliati e resi disponibili i provvedimenti emessi;
- i Decreti ingiuntivi vengono trattati da tutte le Sezioni e hanno un'unica cancelleria dedicata.

Al di fuori dell'area contenzioso civile sono posti gli uffici che si occupano della volontaria giurisdizione. Tali uffici coadiuvano il lavoro dei magistrati della I Sezione, ma sono indipendenti rispetto alle cancellerie che si occupano di procedimenti contenziosi.

La volontaria giurisdizione raggruppa i servizi del Tribunale che non nascono dalla contrapposizione di due parti. Nel Tribunale di Bologna, il settore della volontaria giurisdizione è suddiviso in due unità organizzative: una è composta di diversi uffici e si occupa di vari procedimenti (tra i quali tutele e amministrazioni di sostegno); l'altra lavora in modo specifico sulle successioni tramite un ufficio dedicato.

A causa della maggiore specializzazione delle proprie attività, l'organizzazione delle cancellerie della **IV Sezione** risulta particolarmente articolata. Le cancellerie che si occupano di fallimenti ed esecuzioni immobiliari sono separate, ma coordinate da un unico responsabile. La cancelleria delle

esecuzioni mobiliari risulta un'unità organizzativa a sé stante, tranne per lo sportello di ricezione degli atti condiviso con le esecuzioni immobiliari. Inoltre, altri due addetti si occupano delle altre funzioni della Sezione, ovvero degli adempimenti relativi al Tribunale delle Imprese e al diritto in materia Agraria, con un diverso responsabile a coordinarli.

In quasi tutte le Sezioni, i compiti degli uffici di cancelleria sono differenziati tra attività di front office (ricezione del pubblico, deposito degli atti, rilascio copie e certificati, etc.) e attività di back office (adempimenti amministrativi relativi agli atti e alle procedure). Il Tribunale di Bologna ha predisposto degli uffici che svolgono attività di front office a favore di diverse Sezioni, ovvero l'ufficio del ruolo generale e l'ufficio sentenze.



2. Il rendiconto

2.1 Introduzione alla gestione economica dei Tribunali

La struttura del Rendiconto, proposta per i costi e i ricavi del Tribunale, ha l'obiettivo primario di considerare in un unico prospetto di rendiconto tutte le voci economiche, in entrata e in uscita, necessarie per permettere di apprezzare economicamente l'attività di un Tribunale Ordinario. Tale struttura è stata determinata prendendo come riferimento le esperienze che hanno analizzato in modo più completo i bilanci degli uffici giudiziari italiani e dal confronto con il personale amministrativo del Tribunale di Bologna.

La struttura del rendiconto, per la parte relativa ai "costi", è articolato in tre macro-sezioni rappresentative delle principali tipologie di costo rilevate in un Tribunale:

- **Costi del personale:** relativi a tutte le retribuzioni e gli emolumenti percepiti dal personale dipendente del Ministero della Giustizia. Oltre alle spese di formazione e sicurezza relative ai dipendenti.
- **Costi delle "Spese di Giustizia":** i costi generati dalle "Spese di Giustizia" derivanti da incarichi e onorari per attività necessarie allo svolgimento dei processi.
- **Costi di funzionamento della struttura:** tutti i costi relativi al funzionamento degli uffici, immobili, utenze, materiale di consumo, etc...

La tabella seguente mostra nel dettaglio le voci di costo proposte, raggruppate per le macro-voci sopra descritte.

Struttura del rendiconto per i costi del Tribunale - Dettaglio voci di costo	
Costi del Personale	- Magistrati
	- Personale amministrativo
	- Spese mediche e di sicurezza
Costi delle "Spese di Giustizia"	- Giudici onorari
	- Ausiliari del giudice
	- Onorari difensori patrocinio a spese dello Stato
	- Custodia beni sequestrati
	- Altro
Costi di funzionamento struttura	- Materiali di consumo
	- Utenze telefoniche
	- Canoni di locazione reali
	- Manutenzione
	- Pulizia locali
	- Energia elettrica e acqua
	- Riscaldamento
	- Arredi e attrezzature
	- Vigilanza
	- Altro

Tabella 1: Struttura dei costi del rendiconto

I "ricavi" generati dal Tribunale, sotto forma di contributi e tributi diretti e altre imposte generate dall'attività giurisdizionale, verranno articolati, secondo la struttura di rendiconto proposto (tabella seguente), in due macro-categorie rappresentative delle differenti tipologie di ricavo a cui

afferiscono, in relazione all'attività giurisdizionale:

- **Ricavi diretti**: tutte le entrate erariali specifiche e tipiche dell'attività giurisdizionale del Tribunale come previste da normativa vigente (contributo unificato e diritti di copia).
- **Ricavi indiretti e erariali**: Raggruppa tutte le residuali voci di ricavo erariale e indiretto, derivanti dall'attività del Tribunale ma non riferibili a voci di ricavo diretto.

La tabella successiva mostra le due macro-categorie sopra descritte e il dettaglio delle singole voci di ricavo proposte.

Struttura del rendiconto per i ricavi del Tribunale - Dettaglio ricavi	
Ricavi diretti	- Contributo Unificato
	- Diritti di Copia
	- Varie Volontaria Giurisdizione
Ricavi indiretti	- Recupero spese e sanzioni
	- Alienazione corpi di reato
	- Somme di denaro confiscate
	- Imposta di registro e di trascrizione

Tabella 2: Struttura dei ricavi del rendiconto

Per una più completa descrizione delle modalità di costruzione del rendiconto, della discussione riguardo il criterio con il quale vengono contabilizzate le voci di entrate e di uscita, e delle criticità che sono state affrontate nella raccolta dati, si rimanda agli specifici allegati (La complessità del sistema e i riferimenti normativi; Criterio finanziario vs. economico; I limiti della raccolta dati: criticità e scelte operative).

2.2 Il rendiconto del Tribunale di Bologna dell'anno 2013

Di seguito verrà presentato il rendiconto del Tribunale di Bologna relativo all'anno solare 2013, nell'articolazione precedentemente descritta. Come meglio specificato negli allegati relativi (ALLEGATO 2.1 – Approfondimenti metodologici), occorre segnalare come il rendiconto prodotto, rappresenta un lavoro sperimentale, che si avvicina notevolmente alla realtà ma che, per le criticità di raccolta dati già descritte, risulta ancora parziale. Sul lato dei costi, le voci non reperite, riferite per lo più ad attività di formazione e assistenza informatica, si stimano, dall'esperienza di altri Uffici, poco rilevanti in termini quantitativi rispetto al totale complessivo dei costi registrati. Diversa è la situazione relativa ai ricavi, dove i diritti di copia, per i ricavi diretti, e le imposte di registro e trascrizione, per quanto riguarda i ricavi indiretti, risultano sottostimate, rispetto al dato reale, perché rispettivamente frutto di elaborazione di una stima e perché mancanti di una parte dei valori economici, non reperibili attualmente all'interno del Tribunale e attraverso l'Agenzia delle Entrate. Ciò deve essere sempre tenuto presente, nella lettura dei dati, al fine di considerare il "risultato operativo" come una dimensione indicativa, ma non un valore reale, in quanto il dato reale, relativo al disavanzo tra costi e ricavi, sarà prevedibilmente minore a quello evidenziato di seguito.



Categoria	Voce	Importo (€)
COSTI		
Personale	Personale togato	11.066.439
	Personale amministrativo	5.693.422
	Spese mediche e sicurezza	17.449
Sub-totale		16.777.311
Spese di Giustizia	Giudici onorari di tribunale	284.592
	Ausiliari del Giudice	608.209
	Onorari difensori patrocinio a spese dello Stato	1.184.465
	Custodia beni sequestrati	59.544
	Imposte e tasse	2.140.633
	Altro	715.260
Sub-totale		4.992.704
Costi di Funzionamento e Struttura	Materiale di consumo	45.620
	Utenze telefoniche	43.614
	Canoni reali di locazione	4.544.589
	Manutenzione	56.826
	Pulizia locali	244.112
	Energia elettrica e acqua	254.837
	Riscaldamento	320.396
	Arredi e attrezzature	81.199
	Vigilanza	331.984
	Altro	119.395
Sub-totale		6.042.573
COSTI TOTALI		€ 27.812.508
RICAVI		
Diretti	Contributo unificato	5.152.941
	Diritti di copia	743.935
	Varie Volontaria Giurisdizione	381.216
Sub-totale		6.278.093
Indiretti	Recupero spese e sanzioni	1.427.784
	Alienazione corpi di reato	71.463
	Somme di denaro confiscate	307.762
	Imposta di registro	2.876.221
Sub-totale		4.683.230
RICAVI TOTALI		€ 10.961.323
RISULTATO ECONOMICO		-€ 16.851.185

Tabella 3: Il rendiconto economico del Tribunale di Bologna⁸.

⁸ La voce di spesa relativa alle utenze telefoniche risulta in grigio poiché incompleta. Non è stato possibile attribuire al Tribunale i costi per la manutenzione degli impianti e per l'abbonamento agli elenchi telefonici: tali spese sono riferite all'insieme di tutti gli Uffici Giudiziari del Comune di Bologna.

Il prospetto di rendiconto sopra esposto individua **costi complessivi per 27.812.588 euro** a fronte di **ricavi complessivi per 10.961.323 euro**. Alla luce di tali dati, **il risultato economico complessivo è di -16.851.265 euro**: i ricavi registrati coprono circa il 40% dei costi.



Figura 4: Risultati del rendiconto

Tale dato, di per sé rilevante, considera i costi relativi a tutto il Tribunale di Bologna, comprese le sezioni e le cancellerie dell'area penale. Al contrario dei procedimenti civili, dove l'accesso ai servizi di giustizia richiede il versamento di un contributo (Contributo Unificato) e il pagamento di altri diritti per attività specifiche (ad esempio i diritti di copia), segnaliamo che l'accesso ai servizi di Giustizia per l'area penale, e in generale le procedure penali, hanno un regime di contribuzione ridotto, alla luce dell'elevata rilevanza sociale dei procedimenti penali.

2.2.1 Il dettaglio dei costi

Analizzando la ripartizione dei costi, è possibile notare come la principale macro-categoria risulti quella relativa al **costo del personale**, che con 16.777.311 euro, si attesta al 60% circa dei costi complessivi. All'interno della categoria, la principale voce di costo riguarda le retribuzioni e gli oneri collegati alla retribuzione dei magistrati (11.066.439 euro).

I costi relativi alle **“Spese di Giustizia”** ammontano a 4.992.704 euro, pari a circa il 18% dei costi complessivi. In questo caso la principale voce di costo risultano le imposte e le tasse (2.140.633 euro), per lo più composte dall'IVA versata a pagamento delle fatture di onorari vari a professionisti (consulenti, avvocati, etc.), e gli onorari dei difensori ammessi al patrocinio a spese dello Stato (1.184.465 euro).

I costi di **funzionamento della struttura** ammontano a 6.042.573 euro, il 22% sul totale dei costi. Relativamente a tale categoria di costi si evidenzia come principale voce il costo sia quello relativo al canone di locazione delle sedi del Tribunale, con 4.544.589 euro, il 75% dei costi complessivi di funzionamento della struttura.

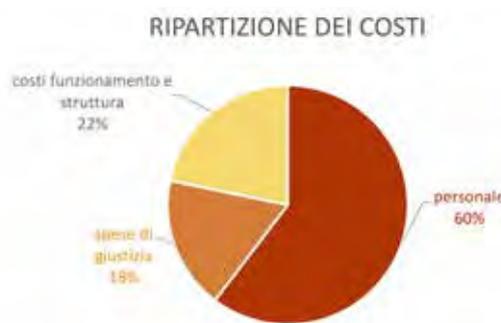


Figura 5: Ripartizione dei costi

2.2.2 Il dettaglio dei ricavi

Approfondendo la composizione dei ricavi, si evidenzia il fatto che i **ricavi diretti** (6.278.093 euro) siano superiori rispetto ai **ricavi indiretti**⁹ (4.683.230 euro).

⁹ Come già evidenziato in apertura di capitolo, relativamente ai ricavi del tribunale, l'attività di raccolta dati ha evidenziato dei limiti nei sistemi di rendicontazione degli Enti coinvolti, rendendo parziale il dato relativo alle imposte di registro e trascrizione. Mentre il dato relativo ai diritti di copia, si basa su una proiezione di un dato campione, raccolto dal Tribunale ed elaborato da Civicum. Tale dato è da considerarsi sottostimato, avendo volutamente adottato un'opzione di previsione al ribasso, per non alterare i rapporti economici generali.

Tra i ricavi diretti, la voce maggiormente rilevante è quella del contributo unificato che, da sola, ne rappresenta l'82% (5.152.941 euro). Il resto dei ricavi diretti sono dati dai diritti di copia per



Figura 6: Ripartizione dei ricavi

743.935 euro, e da altre entrate connesse all'attività della volontaria giurisdizione, ovvero accettazioni con beneficio di inventario, asseverazioni, perizie, traduzioni, richiesta certificati, etc., per 381.216 euro. Per quanto riguarda i ricavi indiretti, la voce più significativa viene versata per l'imposta di registro (2.876.221 euro). La seconda voce più rilevante ammonta a 1.427.784 euro ed è data dall'attività di recupero credito vantato per spese anticipate o per sanzioni. Altre voci meno rilevanti quantitativamente sono la confisca di somme di denaro e l'alienazione dei

corpi di reato, che sommate valgono circa 380.000 euro.

2.2.3 Ulteriori osservazioni: il rapporto tra i costi e la struttura organizzativa e il contesto locale

E' utile confrontare i risultati del rendiconto con dimensioni relative alla struttura organizzativa del Tribunale e al contesto di riferimento, per poter ragionare su cifre che non siano significative solo nella loro dimensione assoluta.

Di seguito verranno quindi proposti i **costi lordi** e i **costi netti**, che si riferiscono rispettivamente ai costi totali e al risultato economico, rapportati al **numero di residenti** del circondario del Tribunale di Bologna, rilevati dall'ISTAT al 1 gennaio 2014 in **1.001.170 abitanti**, e alle **unità di personale** impiegate nel Tribunale che risultano complessivamente 189,5 unità di personale amministrativo e 69 magistrati, effettivamente in servizio nel 2013, per un totale complessivo di **258,5 addetti**.

Il costo lordo del Tribunale, non considerando i ricavi, che grava su ogni cittadino residente nella Provincia di Bologna è di **28 euro**. Considerando anche i ricavi generati, il costo netto si attesta intorno ai **17 euro**.

Rapportando i dati del rendiconto al totale del personale impiegato (magistrati e amministrativi) emerge un costo per unità di personale pari a **107.592 euro**, mentre il costo netto è di **65.189 euro**. È interessante evidenziare anche il rapporto tra i costi sostenuti dal Comune di Bologna **6.042.573 euro**, a beneficio di tutta la popolazione del circondario, che coincide con la popolazione provinciale, in relazione agli abitanti della sede giudiziaria, **384.202 residenti** al 1 gennaio 2014. Da tale rapporto emerge un onere diretto, che poi viene parzialmente rimborsato in tempi e percentuali che comportano comunque un onere finanziario ed economico per lo stesso Comune, per le casse comunali di circa **16 euro a cittadino**.

2.3 I flussi finanziari e gli Enti coinvolti

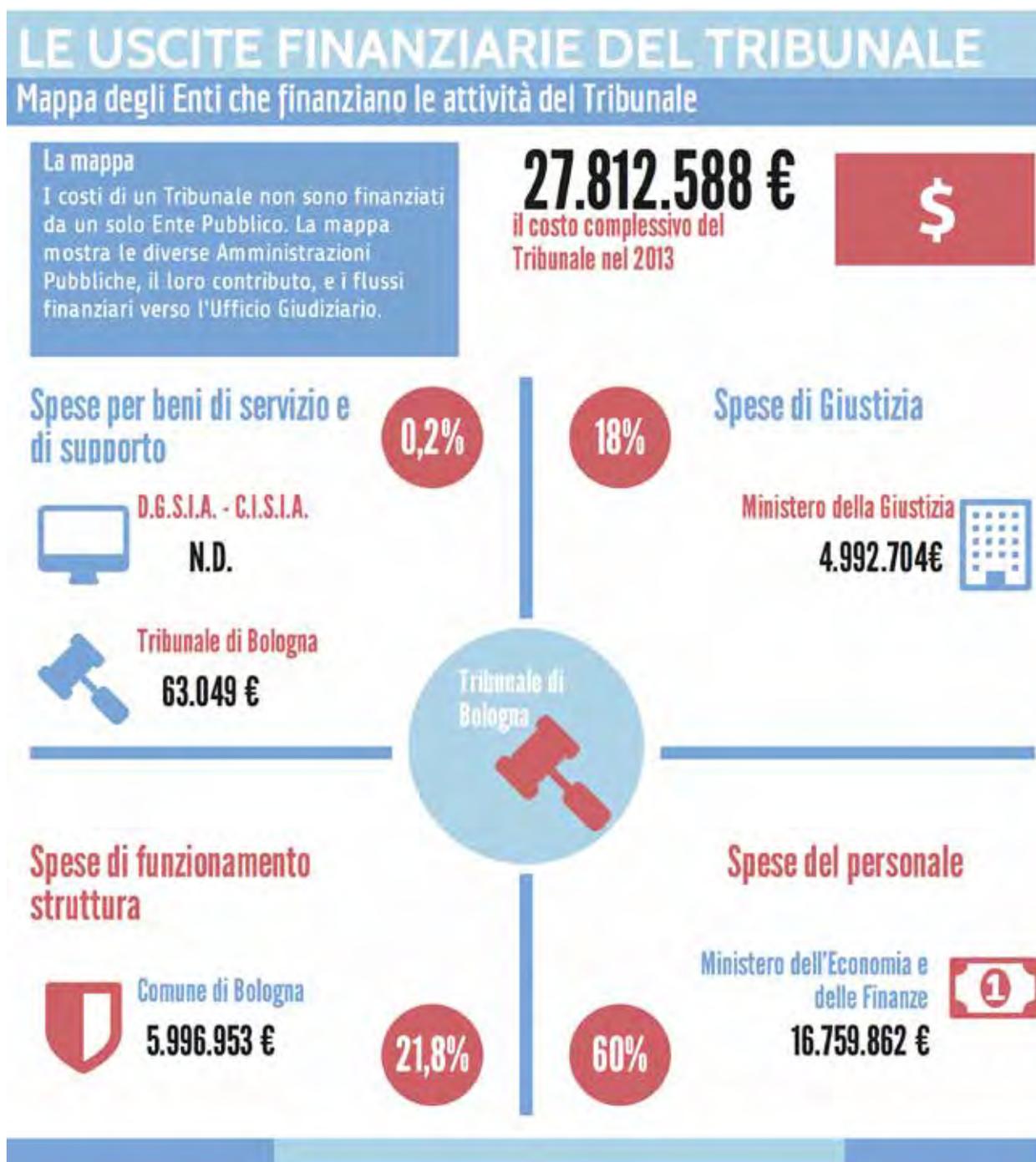
Al fine di rendere maggiormente chiaro il quadro dei flussi finanziari che coinvolgono i Tribunali italiani, di seguito riportiamo in forma schematica e attraverso la rappresentazione grafica del fenomeno, i diversi Enti e le Pubbliche Amministrazioni coinvolti e i relativi importi finanziari. Se il rendiconto economico si presenta come una riclassificazione delle somme in entrata e in uscita volte alla comprensione della dimensione economica delle attività del Tribunale, i flussi finanziari descrivono da dove arrivano le somme che coprono i costi e dove finiscono le entrate. Gli importi descritti risultano quindi diversi.

Sul lato dei costi del Tribunale, gli Enti coinvolti sono il Ministero dell'Economia e della Finanza, il Comune della sede giudiziaria e il Ministero della Giustizia.

Sul versante dei ricavi generati dal Tribunale, gli Enti coinvolti sono l'Agenzia delle Entrate e il

Fondo Unico Giustizia del Ministero della Giustizia, gestito insieme a Equitalia Giustizia S.p.a. Le seguenti infografiche, supportate dalle tabelle descrittive di approfondimento, descrivono le macro-voci finanziarie di spesa e di entrata, mettendo in evidenza l'Ente da cui "transitano" o finanzia direttamente le uscite, e gli Enti, o i fondi collegati, in cui confluiscono le entrate.

2.3.1 La mappa delle uscite finanziarie del Tribunale



Per ulteriori riferimenti si rimanda all'ALLEGATO 2.3 – I flussi finanziari in entrata e in uscita del Tribunale¹⁰.

¹⁰ La D.G.S.I.A. è la Direzione Generale per i Sistemi Informativi Automatizzati del Ministero della Giustizia. I C.I.S.I.A. sono i Coordinamenti Interdistrettuali per i Sistemi Informativi Automatizzati, ovvero i distaccamenti territoriali della D.G.S.I.A.



2.3.2 La mappa delle entrate finanziarie del Tribunale

LE ENTRATE FINANZIARIE DEL TRIBUNALE

Mapa degli Enti in cui confluiscono i flussi finanziari in entrata dal Tribunale

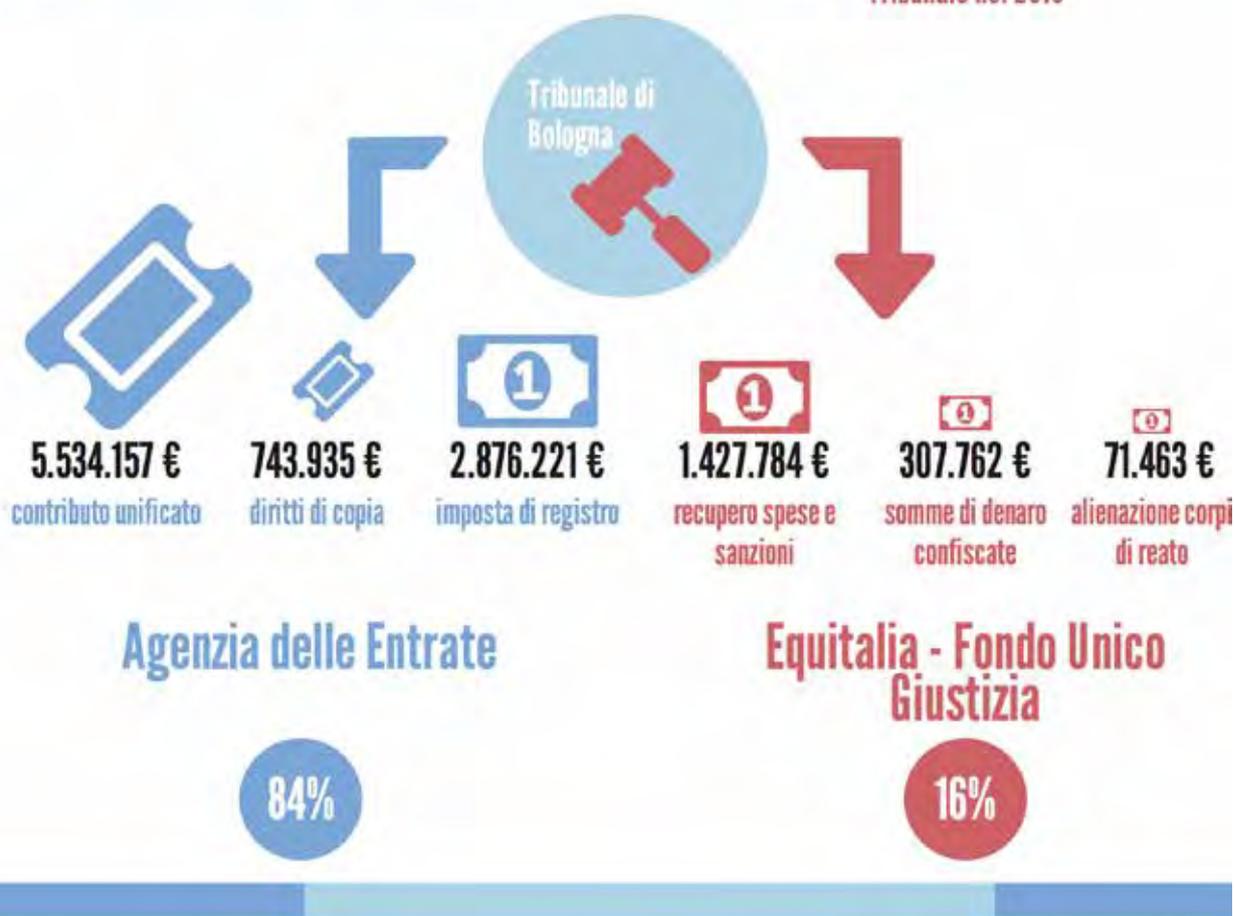
La mappa

I ricavi generati del Tribunale sono generalmente di due tipi: diretti, che comprendono il contributo unificato e i diritti di copia; indiretti, derivanti da altri tributi versati nell'ambito dell'attività giurisdizionale. I flussi finanziari così generati non confluiscono direttamente a finanziare l'attività del Tribunale, ma confluiscono in due fondi nazionali, in base alla tipologia di entrata finanziaria.

\$

10.961.323 €

I ricavi complessivi del Tribunale nel 2013



Per ulteriori riferimenti si rimanda all'ALLEGATO 2.3 – I flussi finanziari in entrata e in uscita del Tribunale.

3. Gli indicatori di produttività

3.1 Il bilancio analitico per sezione civile giudicante

Il bilancio analitico considera per ogni sezione civile giudicante tutti i costi diretti e indiretti imputabili all'attività giurisdizionale, alle cancellerie di supporto collegate, i servizi amministrativi trasversali e i ricavi generati. Il fine è quello di fornire uno strumento che permetta di evidenziare eventuali sperequazioni nella gestione delle risorse del Tribunale. Questa analisi rappresenta quindi un primo passo nel superamento del rendiconto economico come semplice raggruppamento di movimenti economico-finanziari, verso la messa a disposizione di strumenti a supporto della gestione.

La creazione del bilancio analitico ha richiesto un'elaborazione particolarmente complessa dei dati a disposizione. Ad esclusione delle informazioni relative ai flussi giudiziari, l'unità di aggregazione della maggior parte dei dati economico-finanziari è il Tribunale nella sua interezza, compresa l'area penale. Pertanto, individuare le spese e le entrate specifiche di ogni Sezione ha richiesto un'attività di analisi di dettaglio e confronto tra tutte le dimensioni coinvolte (dati sul personale amministrativo e dal funzionigramma; dati sui magistrati; dati sulle spese di ufficio e dell'edificio ripartite in base allo spazio occupato; statistiche sui procedimenti pendenti ed esauriti; etc.) per ricostruire le dimensioni economiche specifiche per ogni singola sezione.

La tabella seguente mostra la struttura del rendiconto. Per semplificare la lettura dei singoli bilanci e per permettere un rapido confronto tra le sezioni, la struttura del bilancio analitico è stata semplificata, rispetto a quella utilizzata per il rendiconto complessivo del Tribunale, pur mantenendo la suddivisione precedentemente descritta in macro-categorie di costi e ricavi.

I **costi** di ogni sezione sono stati riassunti in cinque voci:

- **Magistrati**: si riferisce ai costi dei magistrati impegnati nella sezione. I valori sono stati calcolati sulla base dei magistrati effettivamente in servizio presso le sezioni nel periodo considerato. Il valore complessivo riportato, considera anche eventuali attività in cui è coinvolto ogni singolo magistrato, al di fuori delle attività della sezione¹¹ (come ad esempio l'emissione di decreti ingiuntivi, o casi di permanenza parziale nel corso del periodo di riferimento, a causa di trasferimento interno o ad altro Ufficio);
- **Personale amministrativo**: così come per i costi dei magistrati, sono stati calcolati i costi di tutti gli addetti amministrativi, impegnati nelle attività delle cancellerie collegate alle sezioni, al netto di eventuali altre attività non attinenti alla sezione di riferimento;
- **Servizi amministrativi**: sono inseriti in questa voce tutti i costi ripartiti tra le sezioni civili, dei servizi amministrativi che operano trasversalmente per tutto il Tribunale;
- **Spese di Giustizia**: riporta la quota di costi ripartita relativa alle spese di Giustizia, precedentemente descritte;
- **Funzionamento struttura**: tutti i costi relativi al funzionamento della struttura (fitti, utenze e manutenzione immobili e mobili) sono state ripartite in proporzione all'attività giurisdizionale di ogni singola sezione giudicante.

La parte relativa ai **ricavi** viene proposta in maniera semplificata in due macro-categorie:

- **Ricavi diretti**: così come definiti per il bilancio complessivo, contributo unificato e diritti di copia, rispettivamente ripartiti in proporzione diretta la numero equivalente di magistrati impiegati nella sezione, e al numero complessivo di addetti (magistrati e amministrativi). Il valore riportato è la somma delle due singole voci;

¹¹ La percentuale di impiego del singolo magistrato nelle diverse attività è stata rilevata dal documento ufficiale del Tribunale "Documento organizzativo tra le unità", predisposto dal Presidente, oltre che da verifiche e rilevazioni empiriche.



→ **Ricavi indiretti**: allo stesso modo, i ricavi indiretti sono stati ripartiti sulla base dell'attività giurisdizionale effettuata, prendendo come driver di costo, in proporzione diretta, il numero di unità equivalenti di magistrati impegnati in ogni singola sezione.

Bilancio analitico per Sezione Giudicante	
	- Magistrati
	- Personale amministrativo
Costi	- Servizi amministrativi
	- Spese di Giustizia
	- Funzionamento struttura
Ricavi diretti	- Ricavi diretti
Ricavi indiretti	- Ricavi indiretti

Tabella 4: Il bilancio analitico per Sezione giudicante

Di seguito riportiamo un prospetto comparativo di tutte le sezioni civili giudicanti, più i risultati relativi all'attività di emissione dei decreti ingiuntivi, e alle attività di Volontaria Giurisdizione¹². La tabella sotto, oltre a riportare i dati contabili analitici per ciascuna sezione, riporta costi, ricavi e di conseguenza il risultato operativo relativo alla sola area civile del Tribunale (lato destro della tabella). Rispetto ai valori complessivi, relativi al risultato di gestione del Tribunale complessivamente inteso, le sezioni civili e lavoro del Tribunale, mostrano **costi complessivi per 13.464.587 euro e ricavi per 9.820.550 euro**. Il risultato operativo, per quanto ancora negativo, appare ridotto, rispetto al complessivo di Tribunale, a - 3.644.037 euro. I ricavi relativi alle sezioni civili coprono il 73% dei costi.

¹² Relativamente al bilancio analitico della "volontaria giurisdizione", l'attività di rilevazione ed elaborazione dei dati utili alla ripartizione dei costi dei magistrati non ha permesso l'imputazione diretta dei costi relativi a causa della complessità e suddivisione delle attività del giudice tutelare tra i diversi uffici amministrativi a suo supporto. Ciò determinerà una sottostima dei costi complessivi del centro di costo "volontaria giurisdizione", d'altra parte anche i ricavi indiretti risulteranno conseguentemente nulli: complessivamente il risultato operativo risulterà leggermente sovrastimato.

	I - Famiglia e diritti reali			II - Obbligazioni e contratti			III - Diritti extra contrattuali			IV - Esecuzioni, fallimenti e imprese			SEZIONE LAVORO			DECRETI INGIUNTIVI			VOLONTARIA GIURISDIZIONE			RISULTATI AGGREGATI			
	€	%		€	%		€	%		€	%		€	%		€	%		€	%		€	%		
Personale																									
N. magistrati equivalenti	6,7		8,4		6,3		9,0		5,7									1,6		0,0					
N. amm.vi equivalenti	4,1		6,4		3,4		18,9		7,0									6,5		11,0					
Totale unità personale	10,8		14,8		9,7		27,9		12,7								8,1		11,0						
Costi	€	%	€	%	€	%	€	%	€	%	€	%	€	%	€	€	%	€	%	€	%	€	%	€	%
Magistrati	864.823	44%	996.781	41%	758.305	43%	1.154.955	32%	764.601	39%								200.939	23%	0	0%				
Amministrativi	108.060	6%	147.273	6%	84.632	5%	457.773	13%	158.898	8%								158.332	18%	256.851	31%				
Servizi amministrativi	303.394	15%	416.004	17%	272.473	16%	783.069	22%	357.001	18%								228.138	26%	309.213	37%				
Spese di Giustizia	425.944	22%	538.419	22%	403.526	23%	574.160	16%	365.095	19%								103.495	12%	0	0%				
Funzionamento strut.	258.287	13%	354.155	14%	231.963	13%	666.645	18%	303.923	16%								194.219	22%	263.241	32%				
totale costi	€ 1.960.508		€ 2.452.631		€ 1.750.900		€ 3.636.602		€ 1.949.518								€ 885.122		€ 829.305						€ 13.464.587
Ricavi	€	%	€	%	€	%	€	%	€	%	€	%	€	%	€	€	%	€	%	€	%	€	%	€	%
Ricavi diretti	778.022	55%	983.466	55%	612.543	46%	1.048.750	55%	666.876	55%								1.682.689	92%	381.216	0%				
Ricavi indiretti	625.929	45%	791.212	45%	717.516	54%	843.734	45%	536.511	45%								152.087	8%	0	0%				
totale ricavi	€ 1.403.951		€ 1.774.678		€ 1.330.059		€ 1.892.484		€ 1.203.387								€ 1.834.776		€ 381.216						€ 9.820.550
Risultato economico	-€ 566.558		-€ 677.953		-€ 420.841		-€ 1.744.119		-€ 746.132								€ 949.654		-€ 448.089						-€ 3.644.037
Copertura dei costi	72%		72%		76%		52%		62%							207%		46%						73%	
CM magistrato	€ 130.049		€ 118.580		€ 120.366		€ 128.844		€ 134.140									€ 124.359		€ 0					
CM amministrativo	€ 26.083		€ 23.037		€ 24.943		€ 24.230		€ 22.700									€ 24.359		€ 23.350					
CM esauriti anul	€ 673		€ 940		€ 1.090		€ 3.572		N.D.									€ 111		N.D.					
CM udienza	€ 1.874		€ 5.153		€ 1.992		€ 6.248		N.D.									N.D.		N.D.					
Durato media cause gg	536		1.186		794		679		N.D.									N.D.		N.D.					

Tabella 5: Il bilancio analitico per Sezione giudicante (area civile)



La tabella sopra è suddivisa in sette colonne, tanti quanti i centri di costo “Sezioni” individuati. Verticalmente la tabella è articolata in tre sezioni. La prima sezione riporta il numero di unità equivalenti impiegate per magistrati e personale amministrativo, al fine di fornire un’indicazione relativa alla dimensione organizzativa del centro di costo. La seconda sezione della tabella riporta in forma sintetica i costi e i ricavi relativi, e il risultato di gestione. Infine, la terza sezione riporta alcuni indicatori economici e statistici riferibili alla produttività: il costo medio (CM) di ogni magistrato e addetto amministrativo, il costo medio per ogni procedimento esaurito e il costo medio rispetto al numero di udienze registrate. Infine si riporta anche il valore dell’indicatore “durata media delle cause” in giorni, calcolato secondo la formula definita dall’ISTAT¹³.

Dall’analisi e comparazione dei dati risultanti dai bilanci analitici per le “Sezioni”, proveremo di seguito a segnalare, attraverso una comparazione tra i centri di costo omogenei, le principali evidenze:

- **Personale:** Al fine di dare una dimensione organizzativa, di confronto con i dati economici, sono stati indicati gli addetti, differenziati tra magistrati e personale di cancelleria, effettivamente e direttamente coinvolto nelle attività della sezione. Tali dati essendo soggetti ad una fluidità nel corso dell’anno (trasferimenti intra o inter Ufficio) sono stati resi statici utilizzando l’unità equivalente di personale (metodo *full-time equivalent* o FTE). I bilanci analitici mostrano una certa eterogeneità, sia in termini di numerosità della componente togata e di quella amministrativa, che di conseguenza rispetto al totale complessivo degli addetti impegnati. Inoltre nel caso della “volontaria giurisdizione”, considerata come un centro di costo per tutte le attività estranee al giudice tutelare, la mancanza di magistrati, rende il dato solo parzialmente comparabile con gli altri. In termini complessivi, si evidenzia come la sezione che impiega il maggior numero di risorse umane sia la quarta sezione, che tra le altre attività comprende anche il “Tribunale per le imprese”, con un totale di 27,9 unità equivalenti di personale, di cui 9 giudici e 18,9 addetti di cancelleria. Il rapporto tra addetti amministrativi e magistrati risulta di 2,1 addetto di cancelleria per magistrato. Al contrario la terza sezione mostra complessivamente il minor numero di addetti (tra le sezioni giudicanti vere e proprie, dove sono presenti magistrati, ad esclusione dei decreti ingiuntivi e della volontaria giurisdizione), 9,7 unità, ripartite tra 6,3 giudici e 3,4 addetti di cancelleria, con un rapporto tra amministrativi e magistrati di 0,5. La forte differenza tra i valori minimi e massimi, sono da ricercarsi nella maggiore complessità e vastità dell’attività della quarta sezione, le cui procedure, in particolare le esecuzioni individuali e concorsuali, richiedono un maggiore apporto di personale amministrativo rispetto ad altre procedure del contenzioso civile e del lavoro. E’ interessante notare come l’attività di emanazione dei decreti ingiuntivi, ripartiti equamente tra tutti i magistrati del Tribunale, assorbe 1,6 unità equivalenti di magistrati.
- **Costi:** I costi delle sezioni appaiono, tendenzialmente, inversamente proporzionali alle risorse umane impegnate. Utilizzando il rapporto tra i costi complessivi e il numero di addetti impegnati, si potrà notare come il costo, per così dire pro-capite di ogni addetto, salga al diminuire del numero di addetti. La sezione con il minor costo medio per addetto equivalente (‘Fallimenti, esecuzioni ed imprese’), mostra un valore di 130.344 euro, contro i 180.505 euro della sezione ‘Diritti extra-contrattuali’, la minore in termini di risorse umane impegnate. Relativamente alla distribuzione interna dei costi, si nota una certa omogeneità, dove in media, il costo dei magistrati è la principale voce di costo che varia da un minimo del

¹³ L’Istat stima la durata annuale media in base alla seguente formula [Durata $i,t = (\text{Pendenti iniziali } i,t + \text{Pendenti finali } i,t) \times 365 \text{ Sopravvenuti } i,t + \text{Esauriti } i,t]$, dove i indica l’ufficio giudiziario e t il tempo (cfr. Istat, 2001). L’indicatore approssima, sotto alcune condizioni, il periodo di tempo in cui una causa permane nel sistema: in altre parole, la formula calcola la durata prevista sulla base dello *stock* di cause pendenti. Le indicazioni fornite da tale indicatore devono essere tuttavia interpretate con cautela, soprattutto nel caso venga impiegato per valutare l’evoluzione della durata nel tempo; per esempio, quando il flusso di procedimenti sopravvenuti supera quello degli esauriti esso tende a sottostimare la durata (cfr. Bianco et al., 2007).

32% ('Fallimenti, esecuzioni ed imprese') ad un massimo del 44% ('Famiglia e diritti reali') rispetto al totale dei costi ripartiti. La seconda voce di costo, risulta essere quella relativa ai "servizi amministrativi" forniti da uffici centralizzati del Tribunale, con valori che si attestano tra il 13% (Prima e Terza sezione) e il 18% (Quarta sezione). I costi della struttura si attestano genericamente tra il 13% e il 18%, come le spese di giustizia che mediamente compongono per un 20% circa la struttura complessiva dei costi. Infine il costo del personale di cancelleria direttamente impiegato, risulta essere la voce di costo minore, in relazione alle altre, contenuta generalmente sotto il 10% del totale, ad eccezione della Quarta sezione, dove è stato già segnalato precedentemente come la componente amministrativa sia più elevata che in media (13% ca.). Ovviamente nel caso della Volontaria Giurisdizione e dei Decreti ingiuntivi, essendo la componente togata quasi o del tutto nulla, il costo degli addetti amministrativi si attesta su valori maggiori rispetto alle sezioni giudicanti, nello specifico, e in generale tutta la struttura dei costi risulta sbilanciata verso le tre voci di costo principali: personale amministrativo, servizi amministrativi e costi di funzionamento della struttura. Si segnala in merito che, in conseguenza del ridotto impiego di magistrati in tali ambiti, le spese di giustizia risultano ridotte o nulle.

- **Ricavi:** Come precedentemente esplicitato, la ripartizione dei ricavi, a causa della modalità di raccolta ed elaborazione dati, risulta meno variabile in quanto ancorata a driver di ripartizione più semplici e di conseguenza meno accurati. Generalmente i ricavi ripartiti sono composti per un 55% di ricavi diretti (contributo unificato e diritti di copia) e per il 45% da ricavi indiretti: il driver per i ricavi diretti prende in considerazione il numero di addetti complessivi, mentre i ricavi indiretti, derivanti in maniera più diretta dall'attività giurisdizionale dei magistrati, il valore considerato è il numero dei magistrati in sezione. Fa eccezione la Terza sezione per la diversa ripartizione tra magistrati e cancellieri, dove i valori appaiono invertiti. Altro caso è quello dei decreti ingiuntivi, dove i valori relativi ai ricavi diretti non sono ripartiti, come nel caso delle sezioni giudicanti, bensì frutto di un'attività di imputazione diretta delle voci del contributo unificato. In questo caso, si evidenzia come l'attività "Decreti ingiuntivi" sia l'unica a chiudere con un risultato economico positivo di circa un milione di euro. Stesso discorso, relativamente all'imputazione diretta dei ricavi specifici, vale per la Volontaria Giurisdizione, dove però i ricavi diretti non sono sufficienti a coprire completamente i costi dell'attività. In media, per l'area civile del Tribunale, i ricavi prodotti coprono il 73% dei costi sostenuti.
- **Costi e durata media delle procedure:** In fondo alla tabella sono stati riportati alcuni semplici rapporti medi relativi a dimensioni economiche o produttive di ciascun centro di costo, laddove fattibile o disponibile il dato¹⁴. Sono stati così calcolati il costo medio (CM) per ogni magistrato, amministrativo, per ogni procedura conclusa nell'anno di riferimento, e il rapporto tra i costi e le udienze complessivamente registrate nella sezione¹⁵. Infine la durata media delle procedure, secondo la formula ISTAT, evidenzia durate variabili: in particolare il dato della seconda sezione, sulla base dei dati raccolti, è indicativo di un rilevante stock di arretrato, se confrontato con le altre sezioni¹⁶.

¹⁴ L'elaborazione di tali rapporti è stata possibile grazie all'iniziativa autonoma del Tribunale che, precedentemente e indipendentemente dal progetto "Civicum Tribunali", aveva già iniziato un'attività di rilevazione dati ulteriore rispetto alle statistiche ministeriali richieste. Pertanto, i dati rappresentati, rilevati manualmente, potrebbero presentare un certo margine di errore derivante dalla mancanza di un sistema informativo predisposto all'uopo ed automatizzato.

¹⁵ Il dato relativo alle "udienze", registrato autonomamente dal Tribunale, si riferisce alla giornata di udienza del giudice e non all'effettivo numero di procedimenti trattati in udienza.

¹⁶ Per il calcolo della durata media, sono stati considerati i ruoli di tutti i magistrati togati e dei GOT. La scelta di includere anche i dati relativi ai GOT si motiva con l'utilizzo rilevante, anche in termini di flussi giudiziari, per la maggior parte delle sezioni analizzate.



3.2 Gli indicatori gestionali

Di seguito verranno presentati, attraverso singole schede infografiche, gli indicatori elaborati nel corso del progetto. Ogni scheda, oltre ad indicare il nome dell'indicatore e una breve descrizione, definisce gli obiettivi sulla base dei quali è stata individuata la dimensione indagata. Segnala inoltre la fonte dei dati e alcune note metodologiche. La parte centrale della scheda rappresenta l'indicatore vero e proprio e tutte le rielaborazioni utili dal punto di vista informativo e a supporto del controllo di gestione. Infine nella parte bassa della scheda sono riportate alcune osservazioni analitiche circa il valore dell'indicatore e le performance ad esso collegate, oltre ad eventuali obiettivi gestionali o di sviluppo legati alla dimensione analizzata.

Indice delle schede:

- Decreti Ingiuntivi – rapporto tra valore e costi dei decreti ingiuntivi
- Tribunale per le Imprese – costo del TPI su base e costo medio del procedimento
- Spese di Giustizia – rapporto tra le spese di giustizia dell'area civile e dell'area penale
- Esecuzioni Immobiliari – valore delle esecuzioni immobiliari
- Spese per i GOT – rapporto tra le spese per i GOT e le spese di giustizia
- Recupero crediti – rapporto tra i crediti esigibili e quelli recuperati.

DECRETI INGIUNTIVI

Rapporto tra valore e costi dei decreti ingiuntivi

Indicatore



I decreti ingiuntivi sono procedimenti estremamente numerosi attraverso i quali i creditori possono iniziare azioni legali contro i propri debitori. L'indicatore vuole confrontare i costi delle strutture che si occupano dei decreti ingiuntivi con il valore medio dei decreti ingiuntivi stessi e il grado di copertura dei costi attraverso i ricavi diretti.

Generali



L'indicatore vuole monitorare il tipo di utilizzo che viene fatto di un istituto giuridico estremamente rilevante nell'economia dei Tribunali italiani.

Tribunale di Bologna



Verificare nel tempo l'andamento positivo del rapporto tra costi e ricavi.

Obiettivi



valore D.I.

costi

885.122 €

il costo complessivo per i decreti ingiuntivi

il valore dei decreti ingiuntivi corrisponde a 1.723 volte il loro costo



1.525.523.765 €

il valore complessivo dei decreti ingiuntivi nel 2013



9.794 decreti ingiuntivi ordinari emessi nel 2013

decreti emessi ogni **28** giorno compresi i festivi

il contributo unificato incassato dai decreti

1.650.750 €



47%

il rapporto tra i costi e i ricavi



Analisi performance



I dati evidenziano un valore complessivo dei decreti ingiuntivi estremamente rilevante, rimarcando l'importanza di questo istituto nel tessuto economico locale. I costi delle strutture e del personale che si occupa di decreti ingiuntivi non sono paragonabili al valore dei procedimenti e sono circa la metà delle somme incassate in forma di contributo unificato, dimostrando come, nel caso analizzato, i decreti ingiuntivi siano un procedimento che produce un notevole surplus economico per il Tribunale.

I dati



I dati sui costi dei decreti ingiuntivi sono stati rilevati attraverso la creazione dei bilanci analitici di Sezione. Il valore dei decreti ingiuntivi e dei ricavi diretti sono stati estratti dai registri informativi e rielaborati da Civicum.

2013 Tribunale di Bologna



TRIBUNALE PER LE IMPRESE

Costo del TPI su base provinciale e costo medio per procedimento

Indicatore



Una recente riforma ha istituito il Tribunale delle Imprese, ovvero un nucleo specializzato nelle materie commerciali ed industriali che ha competenza su tutto il Distretto di Corte d'Appello. L'indicatore vuole verificare il peso dei procedimenti di ogni circoscrizione d'origine sul Tribunale delle Imprese di Bologna.

Obiettivi



Generali

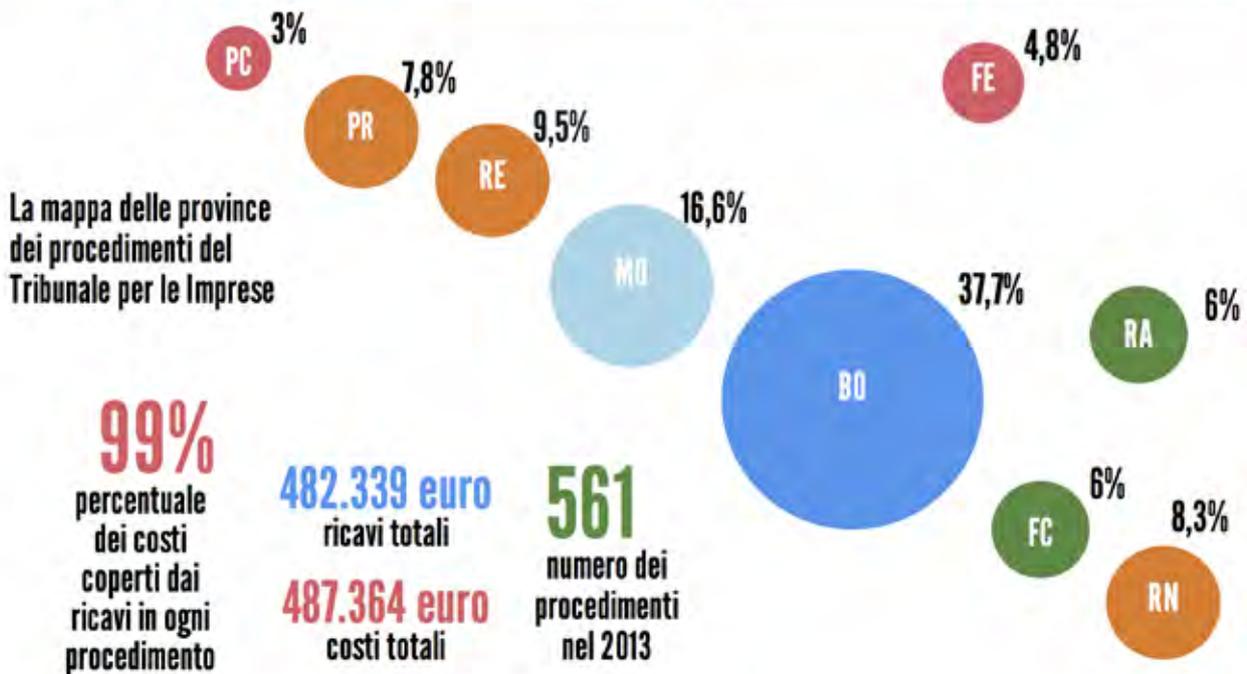


Fornire un dato riferito alla zona di origine di ogni procedimento per migliorare la trasparenza nell'utilizzo delle risorse pubbliche rispetto alle popolazioni di riferimento.

Tribunale di Bologna



Verificare l'esistenza di barriere all'entrata, connesse alla distanza geografica per evitare sperequazioni territoriali.



Analisi performance



La distribuzione territoriale dei procedimenti evidenzia una componente assai rilevante della Provincia di Bologna (38%), seguita dalla Provincia di Modena (17%). Le altre Province si attestano su percentuali inferiori al 10%: Ferrara e Piacenza hanno una percentuale addirittura inferiore al 5%. Il costo medio per procedimento si attesta sotto i 900 euro, e i costi risultano coperti quasi integralmente dai ricavi.

I dati



I dati sulla provenienza territoriale dei procedimenti sono stati raccolti manualmente: ogni fascicolo è stato visionato sul registro elettronico per verificare la Provincia della sede della parte ricorrente.

2013 Tribunale di Bologna



SPESE DI GIUSTIZIA

Rapporto tra le spese di giustizia dell'area civile e l'area penale

Indicatore



Le Spese di Giustizia sono sostenute dal Tribunale per garantire lo svolgimento dei processi e i diritti di tutti i cittadini, anche di coloro che non possono permettersi una difesa. Le Spese di Giustizia possono essere pagate oppure prenotate a debito, prevedendo successivamente un recupero. Tra le Spese di Giustizia si annoverano anche le spese per il Patrocinio a spese dello Stato.

Generali



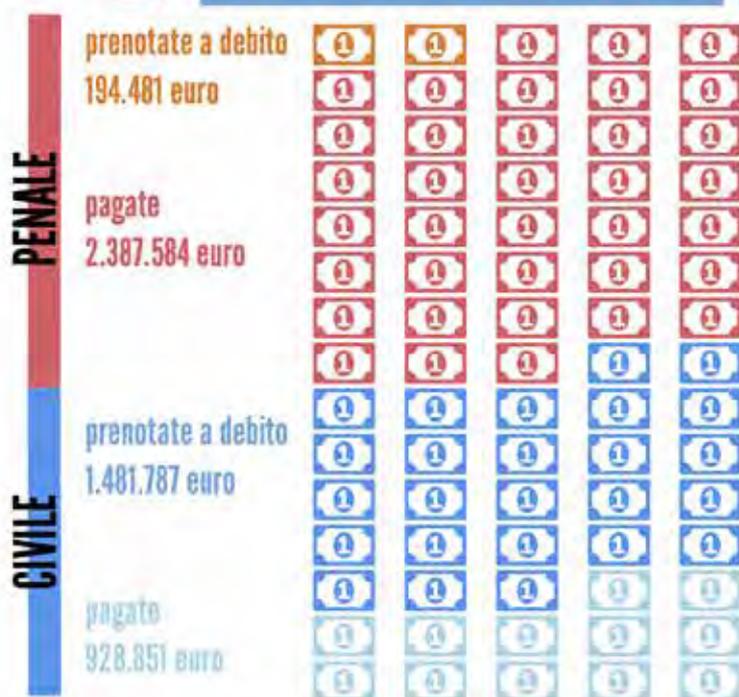
Il monitoraggio delle spese di giustizia è importante per l'ammontare notevole delle somme in questione, ma anche per valutare il peso delle spese tra area civile e penale e la consistenza delle spese sostenute come "Patrocinio a spese dello Stato".

Tribunale di Bologna

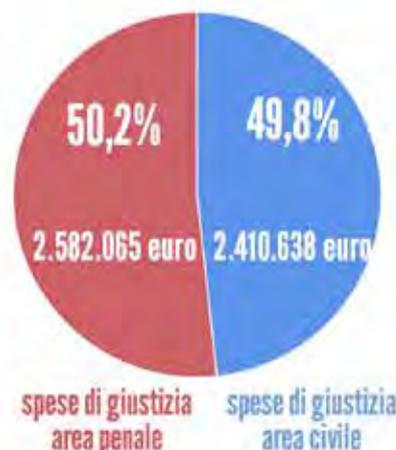


Gli obiettivi sono legati ad un monitoraggio puntuale e continuativo. Le dimensioni legate alle spese di giustizia dovranno essere confrontate tra diversi Uffici Giudiziari al fine di individuare dei benchmark di riferimento.

Obiettivi



1.771.357 euro
somma per patrocinio a
spese dello Stato



Analisi performance



I dati evidenziano che le spese di giustizia sono ugualmente ripartite tra civile e penale. All'interno delle due aree, è possibile notare una distribuzione speculare, e diversa nelle proporzioni, tra spese prenotate a debito e spese anticipate. Le somme per il Patrocinio a spese dello Stato sono distribuite equamente nelle due aree e superano il milione e mezzo di euro.

I dati



I dati fanno riferimento ai modelli ministeriali 1/A/SG e 2/A/SG in cui vengono registrate le spese pagate all'erario oppure le spese prenotate a debito. I modelli sono stati messi a disposizione dal Tribunale.



ESECUZIONI IMMOBILIARI

Valore delle esecuzioni immobiliari

Indicatore



Le esecuzioni rappresentano il procedimento attraverso il quale un creditore può rifarsi sul debitore inadempiente rivalendosi sui beni mobili o immobili. L'indicatore vuole verificare il valore delle cause relative alle esecuzioni immobiliari.

Obiettivi



> Generali



I procedimenti esecutivi sono particolarmente importanti per il tessuto economico e sociale: esecuzioni efficaci e tempestive aumentano la certezza del diritto e sono uno stimolo per l'attività economica. Il monitoraggio sulle esecuzioni immobiliari, però, può anche verificare che tali procedimenti siano utilizzati per crediti sufficientemente rilevanti.

>> Tribunale di Bologna



Un obiettivo quanto mai significativo è dato da una migliore registrazione dei dati, soprattutto in merito ai crediti intervenuti che possono essere anche considerevoli. Ulteriori approfondimenti potrebbero essere dati dall'analisi dei tempi di conclusione del procedimento (vendita dell'immobile).

922
numero procedimenti
nel 2013

340.714 €
valore medio delle
esecuzioni immobiliari

314.139.121 €
valore complessivo delle
esecuzioni (precetti)



Analisi performance



Il valore medio delle esecuzioni immobiliari è di circa 340.000 euro: tale dato è in linea con le aspettative, essendo corrispondente ad un immobile di valore medio-alto. Il valore complessivo dei precetti rappresenta bene l'importanza dell'istituto nel sistema economico, e il valore medio dei procedimenti comporta anche un utilizzo ragionato e non eccessivo dello strumento.

I dati



Il valore dei precetti è stato ricavato attraverso specifiche interrogazioni dei registri informatici. Non è stato possibile ricavare il dato relativo all'ammontare dei crediti intervenuti, ovvero dei creditori che si inseriscono in una esecuzione già avviata, a causa dell'impossibilità di ricavare, anche manualmente, il dato dai registri.

2013 Tribunale di Bologna



SPESE PER I GOT

Rapporto tra spese per i GOT e spese di giustizia

Indicatore I Giudici Onorari di Tribunale (GOT) sono avvocati attivi in un'altra circoscrizione che assistono il ruolo dei magistrati per limitare le pendenze aumentando il numero di udienze tenute. Sono pagati attraverso un gettone di presenza giornaliero che considera 5 ore di servizio; nel caso in cui le udienze si protraggano per più tempo, sono pagati con due gettoni.

Obiettivi



Generali



I GOT sono una presenza molto cresciuta nel panorama dei Tribunali italiani. Il lavoro è spesso indispensabile, ma tali figure vanno considerate come strumento di sostituzione dei magistrati in udienza. Il costo dei GOT è proporzionale al loro utilizzo, pertanto gli indicatori proposti hanno l'obiettivo di segnalare eventuali livelli eccessivi di utilizzo di questa figura.

Tribunale di Bologna



L'obiettivo in relazione alle spese per i GOT dovrebbe portare ad una razionalizzazione dell'utilizzo dei GOT e ad un monitoraggio puntuale dei costi connessi.

Totale giornate di udienze GOT

1.141



Spese per GOT
229.124 euro

9,5%

90,5%

2.181.514 euro
Altre spese di giustizia
(civile)

201 euro
Costo medio per giornata
d'udienza dei GOT

Analisi performance



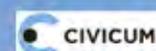
I costi delle udienze dei GOT, nell'area civile, risultano piuttosto elevati, circa il 10% delle spese di giustizia. Il costo di un'udienza GOT è di 98 euro, che viene raddoppiato qualora l'udienza superi le 5 ore. Il costo medio del Tribunale introduce due importanti riflessioni: molto spesso le udienze superano le 5 ore, come mostra l'alto valore medio; il sistema di registrazione delle udienze risulta da affinare, poiché il valore medio calcolato, di 201 euro, evidenzia la mancata registrazione di alcune udienze, rispetto a quelle effettivamente pagate.

I dati



I dati di spesa complessiva per i GOT si trovano nel modello ministeriale 1/A/SG. Tali somme sono state incrociate con il numero di GOT del Tribunale, e con il numero di udienze tenute dai GOT (rilevazione manuale dai registri di cancelleria).

2013 Tribunale di Bologna



RECUPERO CREDITI

Rapporto tra i crediti esigibili e quelli recuperati

Indicatore



L'indicatore vuole mettere a confronto i crediti complessivamente vantati dal Tribunale per il rimborso delle spese giudiziarie rispetto alle cifre che vengono effettivamente riscosse. Gli uffici amministrativi del Tribunale gestiscono le pratiche e raccolgono direttamente i pagamenti spontanei, mentre Equitalia Giustizia si occupa del recupero materiale delle somme.

Obiettivi



Generali



Visto l'ammontare notevole delle spese di giustizia, il recupero delle somme dovute al Tribunale risulta particolarmente importante in termini finanziari. E' importante valutare costantemente la capacità di recuperare a favore dell'erario le somme dovute: vanno comunque considerate le variabili socio-economiche che creano un margine di non-recuperabilità.

Tribunale di Bologna



Anche grazie alla recente normativa che affianca Equitalia Giustizia agli uffici amministrativi dei tribunali, sarebbe opportuno alzare il più possibile la percentuale delle somme recuperate.



area civile **21.917 euro**



14,2%
delle
somme
dovute

area penale **627.000 euro**



7,2% delle
somme
dovute

distribuzione dei pagamenti spontanei



16,2%
percentuale
somme
riscosse sul
totale

Analisi performance



I dati mostrano in modo inequivocabile che la stragrande maggioranza dei crediti da riscuotere è relativa all'area penale. Le somme riscosse sono il 16,2% del totale dei crediti, per una somma di poco inferiore a 1,5 milioni di euro. I pagamenti spontanei rappresentano meno della metà del totale delle somme recuperate e sono in proporzione doppi nel civile rispetto al penale.

I dati



I dati relativi ai crediti sono registrati nel modello statistico 3/SG. Tale modello è integrato con i dati provenienti da Equitalia Giustizia: si segnala che in questi dati è mancante il dettaglio delle somme recuperate per procedimenti civili e penali.

2013 Tribunale di Bologna



4. Prospettive future

4.1 Alla luce dell'esperienza

4.1.1 I costi del Tribunale

Alla luce del lavoro svolto per la definizione dei costi del Tribunale di Bologna, è possibile delineare delle linee guida per facilitare la redazione di un rendiconto economico nei prossimi anni.

La principale difficoltà riscontrata nella raccolta dei dati è legata al numero di attori coinvolti. Infatti, alcune voci di costo non sono a disposizione del Tribunale e risulta necessario interpellare altri Enti e Istituzioni come la Corte d'Appello, il Comune dove ha sede l'Ufficio Giudiziario, la Ragioneria Generale dello Stato. Di conseguenza, risulterebbe molto importante mettere in rete le informazioni che riguardano ogni Tribunale per fare in modo che i vertici amministrativi possano avere un controllo maggiore delle cifre che riguardano la struttura in cui operano. Tale provvedimento sarebbe molto importante anche perché spesso le istituzioni interpellate hanno poche risorse amministrative per rispondere alle richieste, oppure tardano nella risposta poiché non coinvolte direttamente nell'esigenza di rendicontazione.

In relazione alle singole voci di costo è stato possibile individuare una serie di possibili miglioramenti in grado di migliorare il controllo di gestione di un Tribunale:

- I costi sostenuti dal Comune sul cui territorio insiste il Tribunale sono rendicontati in specifici prospetti di bilancio. Il criterio con il quale vengono definite le voci di spesa è di cassa. Ciò produce un disallineamento rispetto all'esigenza di rendicontare i costi del Tribunale secondo un criterio di competenza, soprattutto nelle voci che riguardano i costi delle utenze (elettricità, gas, acqua, spese telefoniche);
- Al fine di poter operare una corretta analisi economica dell'attività di ogni Sezione del Tribunale, risulta fondamentale avere a disposizione dei documenti in cui vengono descritte le variazioni nel ruolo di ogni magistrato (pendenti, sopravvenuti, esauriti, pendenti a fine periodo) e altri dati di dettaglio (udienze tenute, provvedimenti diversi dalla sentenza, etc.). Nel caso specifico del Tribunale di Bologna, tali dati ci sono stati forniti da un referente di progetto, ma non rappresentano un documento ufficiale oggetto di rendicontazione ministeriale, se non per intervalli di tempo indipendenti dalle esigenze di rendicontazione annuale.

4.1.2 I ricavi del Tribunale

In seguito al lavoro svolto, anche per i ricavi è possibile delineare alcune linee guida per facilitare la redazione di un rendiconto economico nei prossimi anni.

Come per i costi, uno dei principali problemi della raccolta dati è legato al numero di soggetti cui fare riferimento per ottenere le informazioni necessarie. Nel caso specifico, oltre al Tribunale risulta necessario interpellare l'Agenzia delle Entrate. Anche in questo caso, sarebbe opportuno permettere ai vertici amministrativi l'accesso ai sistemi informativi di questi istituti per i procedimenti connessi all'attività del Tribunale.

Un'ulteriore criticità riscontrata risulta legata alla completa mancanza di dati relativi a ricavi che non derivino direttamente dal contributo unificato (ad esempio molte delle attività della Volontaria Giurisdizione o gli stessi diritti di copia, qui stimati sulla base di registrazioni a campione effettuate manualmente dal Tribunale). La mancanza parziale di tali dati ha comportato una, seppur minima, sottostima dei ricavi come più volte evidenziato precedentemente nel testo.



4.1.3 Gli indicatori

Il lavoro svolto per la definizione degli indicatori di produttività ha evidenziato delle criticità che possono essere particolarmente significative per il prosieguo del progetto e per il suo auspicabile ampliamento. Gli indicatori hanno rappresentato, infatti, la componente in assoluto più innovativa e sperimentale, non solo da un punto di vista operativo, ma, probabilmente, anche in relazione alla prospettiva ‘culturale’ dei soggetti coinvolti, di sicuro non abituati a confrontare dati relativi a specifici settori di attività.

Le attività di raccolta dati, come per gli altri obiettivi del progetto, hanno evidenziato in alcuni casi delle problematiche che hanno limitato il raggio di azione degli indicatori. E’ opportuno sottolineare nuovamente il grande dispendio di energie che si è reso necessario per elaborare i bilanci analitici di sezione, dispendio dovuto in particolare alla necessità di incrociare dati provenienti da una serie di fonti diverse non integrate tra loro (organigramma e funzionigramma; tabelle relative ai magistrati; flussi dei procedimenti; spese per il personale; spese di funzionamento e struttura da ripartire; etc.).

Per quanto riguarda gli indicatori gestionali, invece, va fatto un discorso più articolato. Alcuni tra questi indicatori sono infatti frutto di semplici ma significative elaborazioni di dati facilmente disponibili nei modelli statistici ministeriali o comunque a disposizione degli uffici amministrativi. In altri casi, i dati a disposizione non permettono un’analisi completa ed esaustiva: si segnala in questo senso il dato sui crediti recuperati da parte di Equitalia Giustizia, che non sono distinti tra area civile e penale. In altri ancora, l’indisponibilità o la carenza di informazioni non ha reso possibile la definizione degli indicatori. Di seguito un elenco non esaustivo di quest’ultima casistica: il valore delle esecuzioni immobiliari è calcolato sul valore del precetto, poiché i crediti intervenuti successivamente nell’esecuzione, per quanto disponibili sui registri informatici, risultano non manipolabili e troppo numerosi per essere trattati singolarmente; il progetto prevedeva come indicatore anche il valore delle procedure concorsuali, ma questi dati non sono registrati sui sistemi informativi e un’analisi di un campione di procedimenti sarebbe risultato un dato troppo approssimativo e primo di una solida base statistica.

Concludendo, riteniamo che i Tribunali possano e debbano dotarsi di strumenti adeguati in modo da poter condurre in modo continuativo un’analisi sufficientemente approfondita dei centri di costo e delle prestazioni specifiche di singole aree di attività. In particolare ci riferiamo a dei documenti interni, in cui possano essere monitorati i flussi dei procedimenti trattati e definiti da ogni magistrato e possa essere costantemente monitorato il personale amministrativo (con una particolare attenzione per i part-time e per le applicazioni temporanee). Tali dati dovrebbero essere accompagnati da una migliore rendicontazione anche degli strumenti e dei materiali che vengono messi a disposizione degli uffici, per una migliore redistribuzione analitica dei costi di struttura e di funzionamento. Al fine di una ottimale redistribuzione delle risorse del Tribunale, i magistrati e il personale amministrativo dovrebbero trovare strumenti condivisi per monitorare i tempi di attraversamento e l’investimento di risorse relativi ad ogni tipo di procedimento: tali soluzioni sarebbero importanti soprattutto per una efficiente distribuzione del personale, oltre che per una migliore definizione degli elementi relativi al bilancio economico.

4.2 Oltre il rendiconto del Tribunale

Il presente paragrafo chiude il documento e cerca di sintetizzare e sistematizzare quanto maturato dall’esperienza del progetto “Civicum Tribunali” con l’obiettivo di evidenziare i punti di riflessione e le proposte avanzate dal gruppo di lavoro, al fine di attivare un dibattito pubblico circa l’opportunità di implementare e sviluppare il modello di rendicontazione definito, migliorarlo e diffonderlo ad una platea ampia di Tribunali e in generale di Uffici Giudiziari.

La nostra riflessione parte da un dato di fatto: i Tribunali, e il discorso vale *mutatis mutandis* per tutte le tipologie di Ufficio Giudiziario, non hanno un rendiconto economico finanziario ufficiale. Non esistono rendiconti, in primo luogo, poiché non sono richiesti se non per specifiche voci e tipologie di costo, come nel caso delle “spese di giustizia”. Come precedentemente descritto e illustrato, dal

punto di vista economico e finanziario il Tribunale, pur essendo un'organizzazione articolata ma unitaria, finora non è esistito. I costi del personale vengono direttamente gestiti dal Ministero della Giustizia e dal Ministero dell'Economia e delle finanze, per quanto riguarda la parte di gestione delle retribuzioni. I costi della struttura sono anticipati, e in parte finanziati, dal Comune in cui ha sede l'Ufficio Giudiziario. Solo la parte delle "spese di giustizia", più altri capitoli di spesa, ridotti rispetto al totale dei costi (ad esempio cancelleria e materiale di consumo), sono in una qualche misura oggetto di gestione diretta da parte del Tribunale e, anche in questo caso, con alcune limitazioni. Ad esempio le spese di giustizia, derivando dall'attività giurisdizionale del magistrato, hanno dei limiti di sindacabilità e regolamentazione derivanti dall'autonomia decisionale del giudice nell'esercizio delle sue funzioni, costituzionalmente garantita.

La complessità del sistema di gestione finanziario delle voci di spesa, e la mancanza di correlazione tra i ricavi prodotti ed eventuali finanziamenti futuri degli Uffici giudiziari, ha creato una situazione di alta eterogeneità rispetto alle metodologie, le modalità e le forme di registrazione dei dati, sia economici che statistici. I dati necessari per ricostruire il rendiconto e gli altri strumenti di monitoraggio della gestione, derivano per lo più da logiche di raccolta statistica (flussi giudiziari), di registrazione a garanzia dei processi (registri di cancelleria) o sono addirittura raccolti direttamente da altri Enti secondo logiche proprie, come nei casi delle voci di costo relative al personale o alla struttura.

Appare opportuno ricordare che un Tribunale di medie dimensioni che serve circa un milione di abitanti come quello analizzato, genera flussi finanziari annuali per circa 35 milioni di euro (tra costi e ricavi complessivamente considerati), un costo lordo di oltre 25 milioni di euro e un costo al netto dei ricavi registrati di circa 16 milioni di euro. Provando a proiettare tali ordini di grandezza rispetto alla popolazione italiana attuale (circa 60 milioni di abitanti), ragionando solo ed esclusivamente sui Tribunali ordinari, si hanno potenzialmente circa 1,5 miliardi di euro di costi lordi (circa un miliardo di costi netti) che vengono sì rendicontati, ma in maniera disarticolata, da più amministrazioni pubbliche e a differenti livelli territoriali. La mancanza di una modalità di rendicontazione economica ufficiale, oltre a porre interrogativi circa le modalità di implementazione per politiche di risparmio e *spending review*, elimina a prescindere la possibilità di creare un bacino di riferimento, ovvero un *benchmark*, per eventuali attività di confronto e valutazione delle performance economiche e produttive tra gli Uffici, sia da parte dell'Amministrazione centrale che da parte dei singoli Uffici Giudiziari.

In altri termini, semplificando, tutti i dibattiti pubblici e gli obiettivi orientati ad un recupero di efficienza della giustizia, o eventuali riduzioni di spesa, derivano da ragionamenti e ottiche centralistiche, basate su presupposti giuridici e normativi relevantissimi, ma che non tengono conto degli aspetti micro-gestionali dei singoli Uffici Giudiziari, che sono in definitiva il motore del sistema Giustizia. Sulla base di queste considerazioni critiche, di seguito proveremo a individuare alcuni punti focali che riteniamo utili proporre in una futura riflessione sui tempi e i costi della giustizia.

- **Cultura del dato:** La maggior parte dei dati raccolti (per approfondire si veda il paragrafo "I limiti della raccolta dati: criticità e scelte operative") non sono pensati per essere usati allo scopo di rendicontazione. I registri informatici ministeriali, raccolgono molteplici dati e informazioni sull'attività di un Ufficio Giudiziario, ma ricalcano ancora schemi precedenti all'avvento delle tecnologie informatiche che permettono un'elaborazione massiva e automatica dei dati numerici in generale. Aldilà di possibili sviluppi e miglioramenti dei software ministeriali, la definizione di modalità condivise di immissione e gestione dei dati nei registri, potrebbe già semplificare l'attività futura di raccolta ed elaborazione di dati per lo scopo qui definito.
- **Leve gestionali:** Esclusi gli aspetti legati alla trasparenza della gestione dei soldi pubblici, e in generale dell'*accountability* dei Tribunali, la mancanza di leve gestionali, ovvero spazi attraverso cui i capi Ufficio e i dirigenti possano influenzare e sanare situazioni di difficoltà, sono pressoché nulli. Si aggiunga a questo che non sono al momento previsti meccanismi incentivanti rispetto alle performance economiche di un Ufficio. Ciò spiega in parte il motivo per cui la necessità di un rendiconto e i relativi strumenti per il controllo di gestione, stia nascendo solo negli ultimi anni sulla spinta della società, ma anche per la necessità dei dirigenti di razionalizzare le risorse pubbliche, risorse in continua diminuzione da diversi anni.



- **Trasparenza e semplificazione:** L'attività giurisdizionale è un'attività molto delicata che, parimenti con quella medica, porta a registrare e gestire dati sensibili dei cittadini, relativi alla propria sfera privata, economica e sociale. Pertanto è corretto l'elevato livello di presidio, sia locale che centrale, sui dati, siano essi contenuti nei registri o nei documenti interni di rendicontazione statistica e finanziaria. Tale presidio però risulta a nostro avviso eccessivo e limitante, nel momento in cui, in un'ottica di lettura di un sistema complesso, l'oggetto di accesso e pubblicazione non sono i dati sul singolo soggetto, o in questo caso procedura, ma su un aggregato che rappresenti appunto aspetti gestionali di un'organizzazione, senza violare il diritto alla privacy previsto dalle norme.

Partendo dalle riflessioni precedenti, riteniamo opportuno evidenziare ulteriori aspetti non trascurabili. Innanzitutto, anche se già ampiamente evidenziato in precedenza, il risultato del lavoro svolto in questi mesi è una ricostruzione sperimentale e non completa, ancorché significativa, di tutte le voci economiche positive e negative riguardanti un Tribunale. Questo concetto va sottolineato, perché nel contesto attuale, e nell'assetto vigente di rendicontazione dei conti pubblici, a tutti i livelli, non esiste un centro di costo univoco riferito al "Tribunale", o comunque ad uno specifico Ufficio Giudiziario. Da questo deriva anche che l'attività di confronto tra costi e ricavi effettuata in questa sede, per quanto utile a fornire primi elementi di analisi economica sulle dinamiche interne ad un Tribunale, non è da intendersi in correlazione diretta, come normalmente avviene tra i costi e i ricavi di un bilancio civilistico o pubblico. In questo caso, i costi sono per lo più gestiti da diversi Enti, ma soprattutto i ricavi non vengono incassati dal Tribunale. Inoltre questi non concorrono, così come vale anche per i costi, a definire meccanismi correttivi per il budget dell'anno successivo.

Tale evidenza peraltro ci porta a riflettere su un altro dato: se il Tribunale, il gruppo dirigente, non ha autonomia finanziaria ed economica, e non ha nessun incentivo sui risultati della gestione, non si vede quali possano essere le leve organizzative e gli incentivi per un monitoraggio della gestione finalizzato al suo costante miglioramento o ad una riduzione mirata delle inefficienze in tempi di *spending review*. In questo senso, un processo di responsabilizzazione economica e finanziaria, bilanciato dall'ampliamento dell'autonomia finanziaria, potrebbe essere una soluzione per cui i tempi, dopo vent'anni dall'introduzione di tale principio in altri ambiti quali gli Enti Locali e la Sanità, sembrano maturi per attivare un dibattito pubblico.

Infine, la realizzazione di questo lavoro ha permesso di venire a conoscenza in maniera compiuta e puntuale di dinamiche finanziarie pubbliche, che non era stato possibile quantificare in maniera così completa e dettagliata. Una su tutti il contributo diretto, soprattutto in termini economici, fornito dal contesto locale dove ha sede il Tribunale. È notizia recente, di quanto il Comune di Bologna abbia dovuto aumentare le aliquote di sua pertinenza per le imposte locali. Non è ugualmente noto che buona parte degli aumenti sono stati necessari per finanziare i circa 13 milioni di euro di spese complessive per il funzionamento degli Uffici Giudiziari, di ogni ordine e grado, presenti sul territorio comunale.

Questa evidenza porta ad una riflessione conclusiva. È già in atto da alcuni anni, su buona parte del territorio italiano, un fenomeno di compartecipazione, anche economica, degli oneri derivanti dall'attività degli Uffici Giudiziari, da parte delle comunità di riferimento: dalle collaborazioni con gli Ordini Professionali direttamente coinvolti nell'attività degli Uffici, a soggetti pubblici o privati, come associazioni di rappresentanza, che in linea con i propri obiettivi istituzionali, forniscono, un supporto alle attività del Tribunale. L'adozione di un sistema diffuso e completo di rendicontazione, permetterebbe l'attività di *accountability* delle risorse messe a disposizione, siano esse pubbliche o derivanti da finanziamenti privati, da parte di tutti i soggetti *stakeholder* interessati. Così da attivare un meccanismo di controllo diffuso dei conti, inteso come gestione economicamente razionale delle risorse, tale da far tendere gli Uffici ad un miglioramento complessivo dell'efficienza del sistema Giustizia.

ALLEGATI

ALLEGATO A - Articolazione del progetto

In questo paragrafo verrà brevemente descritta la tempistica del progetto, il tipo di lavoro svolto nelle fasi di raccolta e analisi dei dati. Verranno anche segnalate le voci del rendiconto che sono frutto di stime, e non di rilevazione dati, a causa della mancanza di un dato certo registrato. Successivamente verranno indicate anche le voci del rendiconto previste, ma non presenti a causa dell'impossibilità operativa di reperire il dato o elaborare una stima affidabile compatibilmente con i tempi del progetto.

Di seguito, con il supporto del grafico seguente, verranno brevemente descritte le macro-attività e i tempi del progetto, in modo da evidenziare il carattere sperimentale del lavoro svolto.



Figura 7: Cronostoria degli interventi pianificati nel progetto

- Le macro-fasi del progetto sono sintetizzabili in cinque attività:
- l'analisi preliminare della normativa e delle esperienze precedenti
- la fase di raccolta dati
- l'analisi e la sistematizzazione dei dati raccolti
- la creazione del rendiconto e la stesura del documento.

Le prime settimane sono state dedicate all'analisi preliminare della normativa e delle esperienze precedenti, oltre che ai primi incontri con i vertici e i referenti del Tribunale. Tale fase preliminare è stata necessaria per poter programmare il lavoro da svolgere insieme alle figure direttamente interessate al progetto.

Relativamente all'attività di raccolta dei dati, non possiamo non evidenziare la rapidità e l'efficienza dei partner coinvolti nel progetto, in primis del Tribunale, sia grazie al coinvolgimento dei vertici del Tribunale, sia per la disponibilità e la professionalità dei referenti individuati dal Dirigente che hanno seguito operativamente tutte le attività effettuate in Tribunale. I referenti del Tribunale hanno avuto un ruolo fondamentale nell'individuare gli uffici in grado di fornire dati e statistiche ricercate, nel porsi come mediatori tra gli addetti del Tribunale e Civicum, nel fornire supporto a Civicum descrivendo le attività degli uffici e il "significato" dei dati messi a disposizione.

Seppur in modo più focalizzato su specifiche aree del rendiconto, sulla base della propria competenza, la raccolta dati ha giovato anche della collaborazione della Ragioneria Generale dello Stato e dal Comune di Bologna.

L'attività di raccolta dati ha assunto modalità diverse, dalla richiesta di statistiche ufficiali, fino al conteggio manuale dei fascicoli, in base al tipo d'informazioni necessarie e ai dati disponibili.

L'approccio alla raccolta dei dati ha seguito una logica di ricostruzione macro per poi individuare i campi di interesse da dettagliare, procedendo successivamente con una raccolta del dato, o una ricostruzione, di dettaglio.

Innanzitutto, sono stati acquisiti i dati relativi alle voci di spesa e di entrata più significative a

disposizione nei modelli statistici ministeriali e i documenti relativi alla struttura organizzativa del Tribunale.

Alcuni punti salienti dell'analisi necessitavano di dati non direttamente reperibili, oppure di un livello di dettaglio non disponibile. Tali circostanze sono state risolte una per volta, valutando in ogni occasione la modalità operativa migliore, in considerazione degli aspetti metodologici.

Talvolta, la mancanza totale di una base informativa ha costretto a registrare manualmente il dato, quando possibile, o elaborare delle stime basate su un campione statistico di procedure: questo è il caso delle entrate relative ai diritti di copia, di cui non esiste alcun registro ufficiale dedicato.

In altre circostanze, nei casi in cui il dato è registrato dai sistemi informativi ministeriali ma non disponibile agli operatori dei Tribunali, è stata richiesta l'assistenza dei tecnici informatici per interrogare i database con specifiche query di ricerca: questo è il caso delle entrate connesse al contributo unificato, le quali sono presenti anche nelle statistiche ministeriali, ma con un livello di dettaglio insufficiente ai fini del progetto.

In una seconda fase della raccolta l'attenzione è stata concentrata sui dati raccolti complessivamente e sui dati di dettaglio necessari per creare gli indicatori economico-gestionali. Alcuni indicatori gestionali hanno richiesto dati specifici. In altri casi, i dati fondamentali per definire gli indicatori sono stati estratti da statistiche o da documenti più ampi, utilizzati parzialmente per lo scopo. In questa attività è stata preziosa anche la collaborazione dei tecnici informatici del Tribunale e del CISIA che hanno permesso l'estrazione dei dati dai registri.

Conclusa la fase di raccolta dati, è iniziata la fase di strutturazione operativa del rendiconto e degli indicatori gestionali. La costruzione del rendiconto ha seguito diverse fasi:

- **l'analisi e la sistematizzazione dei dati**, ovvero la messa a sistema di tutte le voci di costo e di entrata a disposizione: in molti casi si è presentata la necessità di una rielaborazione manuale completa dei dati al fine di renderle utili allo sco-po specifico, modificabili ed analizzabili;
- **la riclassificazione del rendiconto**, ovvero l'aggregazione delle singole voci in una struttura di rendiconto sintetica comprensibile ed efficace;
- **la creazione del rendiconto e degli indicatori**, ovvero l'inserimento dei dati nella nuova struttura e l'elaborazione definitiva del rendiconto e degli indicatori collegati.



ALLEGATO 1.3 – Organizzazione delle sezioni giudicanti

	I Sez.	II Sez.	III Sez.	IV Sez.	Lavoro	Totale	(+/-) Planta organica
MAGISTRATI	7	10	6	8	6	37	-3
GOT	7	13	7	5	-	32	-12
Totale	14	23	13	13	6	69	

Tabella 6: I Magistrati dell'area civile – unità di personale

I compiti delle Sezioni giudicanti dell'area civile

→ Prima Sezione:

- o diritto della persona e della famiglia, comprese le tutele, e Stato Civile
- o successioni, donazioni, eredità giacenti, azioni possessorie
- o scioglimento comunioni
- o imposte e tasse
- o provvedimenti riguardanti immigrazione e stranieri
- o procedimenti cautelari e TSO
- o misure cautelari contro la violenza nelle relazioni familiari
- o protezione dei dati personali.

→ Seconda Sezione

- o obbligazioni e contratti
- o titoli di credito, promesse unilaterali, gestione di affari, pagamento all'indebitato e arricchimento senza causa
- o locazioni immobiliari, comodati immobiliari, occupazioni di immobili senza titolo
- o affitto d'azienda
- o ricorsi per opposizione a provvedimenti nelle materie di tutela del lavoro e urbanistica-edilizia.

→ Terza Sezione

- o responsabilità extracontrattuale e professionale
- o comunione e condominio
- o contratti di assicurazione
- o contratti d'opera e prestazioni d'opera intellettuale
- o responsabilità civile dei magistrati
- o procedimenti disciplinari degli ordini professionali
- o tutela dell'ambiente dall'inquinamento, della flora della fauna e delle aree protette, dell'igiene degli alimenti e delle bevande.

→ Quarta Sezione

- o fallimento ed altre procedure concorsuali e provvedimenti annessi
- o concorrenza sleale, nelle ipotesi esulanti dalla competenza della Sezione specializzata in materia di impresa
- o esecuzioni immobiliari e mobiliari per consegna e rilascio e per obblighi di "fare"

- e “non fare”
- o procedimenti in materia di sovraindebitamento
 - o diritto delle società di persone sia di rito ordinario che di volontaria giurisdizione
 - o cause relative ai contratti bancari, ivi comprese le cause di intermediazione mobiliare; cause relative alle fideiussioni bancarie ed ai contratti di finanziamento al consumo
 - o contratti di leasing e di factoring
 - o opposizioni all’esecuzione e agli atti esecutivi derivanti da titoli giudiziali in materia contrattuale e da titoli esecutivi stragiudiziali
 - o reclami verso atti del giudice del registro delle imprese
 - o fideiussioni relative a contratti commerciali di leasing e factoring
 - o ricorsi in materia di imprese artigiane.



ALLEGATO 1.4 – Organizzazione uffici amministrativi e cancellerie

Area	Ufficio	Addetti I fascia	Addetti II fascia	Totale addetti
Uffici Amministrativi	Segreteria di Presidenza e di Dirigenza	2	5	7
	Recupero Crediti	2	4	6
	Consegnatario	2	-	2
	Economato	1	1	2
	Spese di Giustizia	1	1	2
	Servizio giro posta esterno	-	10	10
	Conducenti	-	7	7
Totale addetti uffici amministrativi		8	28	36

Tabella 7: Gli uffici amministrativi – unità di personale¹⁷

Area	Ufficio	Addetti I fascia	Addetti II fascia	Totale addetti
Cancellerie	Coordinatori	2	-	2
	I Sez.	2	2	4
	II Sez.	-	6	6
	III Sez.	2	2	4
	IV Sez.	4	9	13
	Lavoro	2	5	7
	Decreti ingiuntivi ed esec. mobiliari	4	8	12
	VG	5	9	14
	Ruolo Generale	-	2	2
	Ufficio Sentenze	1	5	6
Totale addetti cancellerie		22	48	70

Tabella 8: Le cancellerie dell'area civile – unità di personale¹⁸

¹⁷ La divisione in prima e seconda fascia è una scelta discrezionale dei ricercatori. La prima fascia include il personale amministrativo inquadrato con la definizione di Area III: tale gruppo include i funzionari giudiziari e i direttori amministrativi, ovvero i profili direttivi e di coordinamento degli uffici giudiziari. La seconda fascia include il personale inquadrato con una definizione inferiore all'Area III: rientrano in tale gruppo i cancellieri, gli assistenti giudiziari, gli operatori.

¹⁸ Vedi nota 17.

ALLEGATO 2.1 – Approfondimenti metodologici

A) La complessità del sistema e i riferimenti normativi

Come precedentemente evidenziato, la rendicontazione di un Tribunale italiano risulta attualmente un'attività molto complessa e articolata. Ciò a causa della frammentazione degli Enti e delle Amministrazioni pubbliche che direttamente o indirettamente gestiscono anticipano o finanziano i costi del tribunale, e a causa della frammentazione dei fondi erariali in cui vanno a confluire i ricavi del Tribunale stesso.

Quanto appena introdotto può essere schematizzato dalla tabella seguente in cui le voci di spesa sono raggruppate in macro-categorie, per le quali vengono poi specificati i riferimenti normativi vigenti e gli Enti o le Pubbliche Amministrazioni che, in quanto titolari dei trasferimenti o delle voci di ricavo, detengono il dato finanziario.

	Macro-Categoria	Riferimento normativo	Fonte Dati
Voci di spesa	Spese per beni e servizi di supporto	Art. 110 Costituzione	DGSIA (CISIA), Tribunale
	Spese di Giustizia	Testo Unico in materia di spese di giustizia, dpr. n. 115 del 2002	Ministero della Giustizia, Corte d'Appello, Tribunale
	Spese per funzionamento delle strutture	Trasferimento ai comuni del servizio dei locali e dei mobili degli uffici giudiziari, l. n. 392 del 1941	Comune della sede giudiziaria
	Spese per il personale	→ Testo unico sul Pubblico Impiego, dlgs. n. 165 del 2001 → Disposizioni relative al trattamento economico dei magistrati, l. 425/1984	MEF, Ragioneria Generale, CSM, Corte d'Appello, Tribunale
Voci di entrata	Diritti, contributi e imposte	Testo Unico in materia di spese di giustizia, dpr. n. 115 del 2002 → Legge Finanziaria 2008, l. n. 244/2007	Agenzia delle Entrate, Tribunale
	Recupero crediti e alienazione beni	→ Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 settembre 2008, n. 143, recante interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario, l. 181 del 2008	Equitalia Giustizia, Agenzia del Demanio, Tribunale

Tabella 9: riferimenti normativi

Il quadro dei riferimenti normativi relativi alla gestione economica dei Tribunali appare frammentato e di difficile lettura. Alcuni interventi normativi aggreganti, come i Testi Unici relativi alle Spese di Giustizia e al Pubblico Impiego, non riescono da soli a mettere ordine in un contesto altamente disaggregato. Nessuna legge è intervenuta per mettere ordine a questo quadro focalizzandosi sul livello di singolo Ufficio Giudiziario o su un livello di maggiore aggregazione. L'alto numero di riferimenti e di obblighi normativi produce necessariamente anche una disaggregazione dei dati economici e contabili, e indebolisce la possibilità di controllo e di gestione delle spese da parte degli uffici amministrativi. Tale fenomeno è facilmente comprensibile dalla lettura dell'ultima colonna, che individua tutte le amministrazioni coinvolte nel finanziamento degli Uffici Giudiziari.

B) Criterio finanziario vs. economico

La creazione di un rendiconto economico richiede di specificare nel modo più chiaro e documentato una questione che ha a che fare con la variabile 'tempo' e che riguarda il rapporto tra due criteri di



definizione delle voci di entrata e di spesa, ovvero il criterio di competenza economica e il criterio di cassa.

Il criterio di competenza economica richiede che i movimenti di denaro, positivi o negativi, generati dall'attività di un'organizzazione, in questo caso un Tribunale, vengano presi in considerazione e rendicontati nel periodo di riferimento in cui vengono generati, indipendentemente dal momento in cui corrisponderà l'effettivo esborso finanziario, o l'eventuale entrata. Viceversa il criterio di cassa prevede che la voce positiva o negativa del bilancio venga registrata al momento dell'effettivo esborso/incasso.

Da ciò si deduce facilmente che in un'ottica di monitoraggio dei costi di gestione, il criterio di competenza economica è il più corretto e aderente agli obiettivi. Conseguentemente, il criterio di cassa può essere definito come un criterio esclusivamente *finanziario*. La rendicontazione dei movimenti di cassa risulta comunque imprescindibile, anche perché consente nella pratica l'agibilità economica della struttura, ma risulta inadeguata per un efficace controllo gestionale.

In sostanza, il criterio economico aggiunge una dimensione (la dimensione di flusso data dalla variabile tempo) al rendiconto finanziario, che invece si presenta come bi-dimensionale descrivendo solo l'ammontare (ovvero lo stock) dei movimenti in entrata e in uscita. Un reale risultato economico di gestione potrà essere raggiunto solo nel momento in cui potranno essere confrontati le entrate e i crediti con le uscite e i debiti per ogni anno.

I dati relativi alle grandezze economiche a disposizione, raccolti e analizzati, possono essere raggruppati in tre grandi gruppi: dati che hanno una natura economica, dati che hanno natura puramente finanziaria, dati il cui criterio di rendicontazione è finanziario, ma per la dinamica costante e prevedibile dei flussi di cassa (le dimensioni in oggetto, come è possibile vedere dalla tabella seguente, si riferiscono ad utenze e pagamento di fitti e contratti strutturati per servizi quali vigilanza e pulizie) sono assimilabili tendenzialmente a dati economici¹⁹.

Le voci del rendiconto in rapporto ai criteri contabili		
Natura economica	Spese	- Spese di Giustizia prenotate a debito - Costi del personale - Materiali di consumo
	Ricavi	- Contributo Unificato - Diritti di Copia - Imposta di registro - Somme confiscate
	Spese	- Spese di Giustizia pagate
	Ricavi	- Recupero spese e sanzioni - Alienazione corpi di reato - Conferimento immobili
Natura finanziaria assimilabile ai dati economici	Spese	- Spese di struttura e utenze

Tabella 10: criterio economico e finanziario delle voci del rendiconto

La tabella precedente mostra i dati economici e finanziari raccolti secondo il criterio di rendicontazione, come precedentemente introdotto. Dell'ultima categoria, "natura finanziaria assimilabile ai dati economici", sono già stati approfonditi i criteri di utilizzo.

¹⁹ Le dimensioni in oggetto riferite alle voci di utenza, mantenimento e gestione delle strutture che ospitano l'Ufficio Giudiziario, pagate dal Comune di Bologna, vengono registrate con un criterio finanziario. Poiché si tratta esclusivamente di voci di spesa costanti, programmate e prevedibili nel tempo, e poiché la registrazione finanziaria della stessa (legata all'effettiva liquidazione dei pagamenti) avviene in tempo pressoché reale, è possibile assumere tali dimensioni come assimilabili a grandezze economiche. Si segnala peraltro che nell'ambito del progetto è in atto un confronto con gli uffici comunali con lo scopo di definire un modello di rendicontazione, aderente agli obiettivi del Tribunale, indi del progetto stesso.

Le spese e i ricavi di natura finanziaria sono voci di cui è possibile verificare un importo certo, ma di cui non sempre è certo il periodo di riferimento. Ad esempio: le “Spese di giustizia pagate”²⁰ si riferiscono a esborsi e pagamenti per attività o prestazioni professionali ordinate dal giudice nel corso del processo (oltre ad altre voci quali i compensi dei GOT, gli onorari dei difensori per le parti ammesse al patrocinio a spese dello Stato, etc.). Il momento in cui vengono liquidati tali compensi e spese, non sempre coincide con il momento in cui effettivamente è stata generata e svolta l’attività in oggetto.

Va sottolineato il fatto che le voci più rilevanti per qualità e quantità del rendiconto fanno riferimento a voci che hanno natura economica, ovvero assimilabili a tali (spese comunali), in grado di fornire degli immediati indirizzi gestionali. Non di meno, nell’ambito delle attività di progetto verranno raccolte tutte le informazioni in merito e successivamente sistematizzate in un “memorandum” che raccoglierà le criticità e proporrà soluzioni future, da sottoporre agli organi istituzionali preposti.

C) I limiti della raccolta dati: criticità e scelte operative

Gli obiettivi operativi e analitici del progetto si sono scontrati in alcune circostanze con la difficoltà di avere a disposizione i dati necessari. Tale circostanza è dovuta in primis alla natura sperimentale e innovativa del progetto, oltre che ad una strutturazione non adeguata delle informazioni presenti nei registri informatici.

In sostanza, il progetto ha dovuto fare i conti con 3 tipi di problematiche relative ai dati: dati non presenti nei registri informatici; dati incompleti e/o non di facile manipolazione; dati che non sono stati messi a disposizione da altri Enti.

Di seguito, forniremo un elenco non esaustivo delle voci del rendiconto condizionate da tali problematiche, evidenziando dove possibile le strategie analitiche che sono state adottate caso per caso.

I dati non presenti nei registri informatici hanno rappresentato un grosso ostacolo alle attività di analisi, poiché la raccolta manuale delle informazioni si è immediatamente impraticabile per motivi di tempo e per l’intralcio che si sarebbe procurato alle cancellerie coinvolte.

- Diritti di copia: i diritti di copia non vengono registrati sui registri informatici, ma solo su una nota cartacea inserita nel fascicolo. Per tenere conto di questa entrata in modo adeguato, abbiamo chiesto al personale di cancelleria di individuare una stima, il più possibile attendibile e conservativa, per ogni tipo di procedimento che tenesse in considerazione numero di pagine, numero di copie, frequenza della richiesta di copie urgenti.
- Entrate relative alla volontaria giurisdizione: tali voci di entrata (registro albo periodici, albo CTU, atti notori, asseverazioni, perizie, tradizioni, richiesta certificati, etc.) sono state tenute in debita considerazione, nonostante l’entità finanziaria modesta. In alcuni casi, quando i numeri dei procedimenti sono particolarmente bassi, si è resa possibile una verifica su tutti gli atti oggetto di indagine; in altri casi si è proceduto ad una stima simile a quella compiuta per i diritti di copia.

La seconda categoria di dati (dati incompleti o non manipolabili) riguarda le informazioni che sono reperibili sui registri informatici, ma in un formato che ne rende estremamente difficile la manipolazione. Tali dati sono pensati per poter essere stampati o letti sullo schermo di un computer: la loro manipolazione è estremamente difficoltosa o addirittura impossibile.

- Modelli statistici ministeriali: questi modelli sono predisposti solo per essere stampati e non per essere esportati su altre piattaforme informatiche. Per rendere possibile l’analisi dei dati, i modelli sono stati ricostruiti completamente su fogli elettronici appositamente predefiniti e i dati sono stati inseriti manualmente.
- Esecuzioni immobiliari: risulta impossibile verificare l’ammontare dei crediti intervenuti dopo il precetto nelle esecuzioni immobiliari, perché tali circostanze sono annotate in modo disordinato in stringhe in cui si alternano testo e cifre senza una logica precisa.

²⁰ Ex modello 1/A/SG.



- Imposta di registro: i dati che riguardano questa voce di ricavo sono a disposizione del Tribunale solo in un formato preimpostato per la stampa. Tale formato è esportabile su un foglio elettronico, ma l'unica operazione possibile è stata la somma degli importi a causa della distribuzione disordinata delle informazioni e del numero molto alto di procedimenti.

I dati non reperibili da altri Enti rappresentano operativamente un elemento già emerso in questo documento, ovvero l'eccessiva frammentazione dei dati relativi al Tribunale, sia sul lato delle entrate che delle spese, che compromette la possibilità di avere un chiaro quadro di riferimento.

- Spese di formazione del personale: tali spese sono sostenute dalla Corte d'Appello, purtroppo non è stato possibile reperire tali dati da parte dell'ufficio interessato.
- Agenzia delle Entrate: l'Ente raccoglie le entrate relative all'imposta di registro e al conferimento degli immobili, ma non ha messo a disposizione i dati. Relativamente all'imposta di registro, sono stati utilizzati dati registrati dal Tribunale i quali, presentandosi in un formato non finalizzato alla rielaborazione, hanno richiesto un intervento manuale di aggregazione. Di conseguenza, risultano mancanti i dati relativi ai ricavi derivanti dal conferimento degli immobili, in quanto non registrati dal Tribunale.

ALLEGATO 2.3 – I flussi finanziari in entrata e in uscita del Tribunale

Macro-Categoria	Ente/PA finanziatore	Note esplicative	Importo complessivo
V o c i d i s p e s a	DGSIA (CISIA)	Il CISIA (articolazione del Ministero della Giustizia) fornisce al Tribunale, i fondi necessari all'acquisto di beni informatici e tutti i servizi infrastrutturali legati all'informatica e alla tenuta dei registri informatici del Tribunale.	N.D.
	Tribunale	Il Tribunale ha a disposizione annualmente un piccolo budget per l'acquisto di beni e materiale di consumo (materiale di cancelleria, altre spese ordinarie di funzionamento, ecc...). Il budget comprende anche le spese mediche e di sicurezza relative al personale.	63.049 €
	Ministero della Giustizia,	Il Ministero della Giustizia è l'Ente che finanzia le spese di giustizia, sulla base delle richieste emerse nel corso dell'attività giurisdizionale.	4.992.704 €
	Tribunale	Il Tribunale gestisce direttamente le spese di Giustizia, sulla base delle necessità emergenti nel corso dell'attività giurisdizionale.	
	Spese per funzionamento delle strutture	Comune della sede giudiziaria	Il Comune della Sede Giudiziaria, anticipa tutti i costi relativi al funzionamento della struttura (fitti, utenze, manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili). I costi così anticipati, vengono usualmente rimborsati dal Ministero della Giustizia negli anni successivi, attualmente con una percentuale che non arriva a coprire la totalità degli esborsi anticipati.
Spese per il personale	MEF	I costi delle retribuzioni del personale, sia togato che amministrativo, sono gestiti direttamente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.	16.759.862 €
Spese totali			27.812.568 €

Tabella 11: I flussi finanziari in entrata del Tribunale

Macro-Categoria	Fondo erariale di destinazione	Note esplicative	Importo complessivo	
V o c i d i r i c a v o	Contributo Unificato e altri contributi per l'accesso ai servizi Giustizia	Agenzia delle Entrate	Il contributo unificato per l'accesso ai procedimenti civili viene pagato attraverso marca da bollo, che confluisce indistintamente nel fondo erariale relativo alla modalità di pagamento.	5.534.157 €
	Diritti di copia	Agenzia delle Entrate	I diritti per la copia di atti dei processi civili vengono pagati attraverso marca da bollo, che confluisce indistintamente nel fondo erariale relativo alla modalità di pagamento.	743.935 €
	Recupero spese e sanzioni	Fondo Unico Giustizia	Tutte le somme recuperate dal Tribunale, tramite convenzione con Equitalia Giustizia, confluiscono nel Fondo Unico Giustizia (FUG) attraverso il quale vengono poi riutilizzate per il finanziamento dell'attività degli Uffici Giudiziari.	1.427.784 €
	Alienazione corpi di reato	Fondo Unico Giustizia	Le somme ricavate dall'alienazione dei corpi di reato confluiscono nel Fondo Unico Giustizia (FUG) attraverso il quale vengono poi riutilizzate per il finanziamento dell'attività degli Uffici Giudiziari.	71.463 €
	Somme di denaro confiscate	Fondo Unico Giustizia	Le somme di denaro confiscate, o i libretti giudiziari non movimentati nei termini previsti dalla legge, confluiscono nel Fondo Unico Giustizia (FUG) attraverso il quale vengono poi riutilizzate per il finanziamento dell'attività degli Uffici Giudiziari.	307.762 €
	Imposta di registro	Agenzia delle Entrate	L'imposta di registro è un'imposta specifica per alcune tipologie di atti (giurisdizionali e non) e confluisce direttamente all'Agenzia delle Entrate (ex Ufficio del Registro).	2.876.221 €
Ricavi totali			10.961.322 €	

Tabella 12: I flussi finanziari in uscita dal Tribunale



Ringraziamenti

Civicum ringrazia per la preziosa collaborazione tutti coloro che hanno contribuito alle attività di progetto e hanno supportato il gruppo di lavoro.

Tribunale di Bologna

Francesco Scutellari
Elena Barca
Rosalba Palazzi
Rossella Turco

Marzia Motta
Daniele Stocco
Alessandra Benazzi
Maria Antonia Scopelliti
Contessa Antonina Sciacca
Barbara Candotti
Patrizia Grillini
Adriana De Luca
Giuseppina Bongo

Ragioneria Generale dello Stato

Daniele Franco
Antonio Affuso

Comune di Bologna

Castore Arata
Gabriele Lanzi

Unindustria Bologna

Alberto Vacchi
Tiziana Ferrari

GC Governance Consulting S.r.l.

Susanna Stefani

Il Gruppo di lavoro Civicum

*Federico Sassoli de Bianchi
Paolo Pototschnig
Valeria Mazzoletti
Giovanni Xilo
Fulvio Ventura
Giulio Michetti*

www.tribunale.bologna.giustizia.it

(in corso di attivazione)

www.rgs.mef.gov.it

www.comune.bologna.it

www.unindustria.bo.it

www.civicum.it



