

TRIBUNALE ORDINARIO DI BRESCIA

PROGETTO INNOVAGIUSTIZIA



Analisi economica delle spese del Tribunale

Novembre 2011

Sommario

1. L'ANALISI ECONOMICA DEL TRIBUNALE.....	2
1.1. INTRODUZIONE	2
1.2. ASPETTI METODOLOGICI.....	2
2. LE SPESE DEL TRIBUNALE DI BRESCIA	3
2.1. LE VOCI DI SPESA RILEVATE	3
2.2. L'ANDAMENTO GENERALE DELLE SPESE.....	4
2.3. LA SPESA PER IL PERSONALE	7
2.4. LE SPESE DI GIUSTIZIA	8
2.5. LE SPESE PER LE SEDI.....	11
2.6. LE SPESE PER BENI E SERVIZI.....	13
3. LE ENTRATE GENERATE DAL TRIBUNALE DI BRESCIA	14
3.1. LE VOCI DI ENTRATA RILEVATE.....	14
3.2. L'ANDAMENTO GENERALE DELLE ENTRATE	15
3.3. IL RECUPERO DI SPESE E SANZIONI	16
3.4. IL CONTRIBUTO UNIFICATO	18
3.5. L'IMPOSTA DI REGISTRO.....	20
3.6. L'ALIENAZIONE DEI CORPI DI REATO E DEI MEMORIALI.....	20
4. CONCLUSIONI.....	21
4.1. I VINCOLI INFORMATIVI.....	21
4.2. IL "BILANCIO" ECONOMICO DEL TRIBUNALE DI BRESCIA.....	21
4.3. PER UN SISTEMA DI MONITORAGGIO	22

1. L'analisi economica del Tribunale

1.1. Introduzione

La redazione di questo documento si inquadra nell'ambito del Bilancio di Responsabilità Sociale previsto dal Progetto Innovagiustizia, finanziato dalla Regione Lombardia, mediante il Fondo Sociale Europeo, e promosso dal Ministero della Giustizia, nel quadro del Progetto Best Practice.

L'analisi economica qui presentata si propone di ricostruire e presentare i flussi economico-finanziari del Tribunale di Brescia. L'obiettivo dell'analisi è duplice. Il primo è quello di conoscere, a fini interni, le dinamiche economico-finanziarie che sottostanno alle attività del Tribunale, così da potere individuare eventuali aree di criticità e attivare conseguenti processi di miglioramento della gestione delle risorse. Il secondo obiettivo, rivolto all'esterno, è quello di rendere conto ai cittadini e agli interlocutori del territorio della gestione delle risorse pubbliche impiegate dal Tribunale. Questo a partire dal presupposto che, in un periodo di crisi finanziaria dello Stato e di riduzione dei finanziamenti per l'amministrazione della Giustizia, sia doveroso anche da parte degli Uffici Giudiziari analizzare i propri flussi economico-finanziari e comunicarli in maniera trasparente all'esterno, evidenziando sia i costi necessari al funzionamento del Tribunale, sia il valore, non solo civile ma anche economico, creato dall'attività giudiziaria per la collettività.

1.2. Aspetti metodologici

Innanzitutto, va ricordato che il Tribunale Ordinario, come ogni altro Ufficio Giudiziario, non ha un proprio bilancio, quindi non ha né autonomia finanziaria e contabile, né responsabilità gestionale, cioè non governa, se non marginalmente, i flussi delle risorse in entrata e in uscita. Le risorse che esso impiega sono stanziare da diverse Amministrazioni; le risorse che genera non sono incamerate dall'Ufficio Giudiziario, ma entrano nei bilanci di diverse amministrazioni pubbliche. Inoltre, sia le entrate che le spese sono alquanto indipendenti dal comportamento degli operatori di giustizia. Nonostante questi vincoli, che impediscono qualsiasi politica di budget ed un effettivo controllo della gestione, è sembrato utile dare evidenza alle risorse utilizzate e generate dal Tribunale.

L'analisi economica di seguito presentata, per esigenze di chiarezza della lettura, si basa su uno schema di rendicontazione simile ad un bilancio, nella consapevolezza che in realtà si tratta di un "bilancio virtuale", per i motivi detti sopra. L'analisi è riferita ad un arco di tre anni (2008-2009-2010), per ovviare alla notevole variabilità annua delle poste sia in entrata che in uscita.

Relativamente alla raccolta dei dati e alle scelte di rappresentazione e riclassificazione contabile degli stessi, va detto che l'attività di ricostruzione del "bilancio" del Tribunale è stata molto articolata e complessa, ed ha richiesto la collaborazione, in alcuni casi anche l'inventiva, di diversi uffici del Tribunale di Brescia, oltre che di numerose amministrazioni pubbliche, locali e statali, che nel corso dei lavori di ricostruzione dei dati hanno dimostrato ampia disponibilità. Ciò nonostante, non è stato possibile rilevare alcuni dati significativi, poiché non vengono elaborati in maniera distinta dalle amministrazioni competenti e richiederebbero un lungo lavoro di ricostruzione dei singoli flussi. In alcuni casi è stato possibile calcolare delle stime, in altri non è stato proprio possibile ricostruire i dati, ma nel complesso questo riguarda una parte non relevantissima delle poste di bilancio e non incide in modo significativo sull'insieme.

2. Le spese del Tribunale di Brescia

2.1. Le voci di spesa rilevate

Le voci di spesa sono state classificate in quattro macro-categorie, che raggruppano i principali “fattori produttivi” che concorrono all’erogazione del servizio giustizia, rappresentando sinteticamente le spese di funzionamento del Tribunale di Brescia, sia nella sede centrale che nelle due sedi distaccate di Breno e Salò (che in questa fase non sono state distinte).

La prima categoria si riferisce alla spesa per il personale togato e amministrativo. La seconda categoria individua le spese di giustizia, cioè le voci di spesa generate nel corso dell’attività giudicante del Tribunale a seguito di prestazioni professionali a supporto dell’attività giurisdizionale. La terza voce di spesa individua i costi di beni e servizi necessari al funzionamento del Tribunale. La quarta ed ultima categoria include le spese, reali o figurative, inerenti le strutture fisiche in cui ha sede il Tribunale.

La Tabella 1 riporta le quattro macro-categorie di spesa e la loro sottoarticolazione, l’ente erogatore ovvero la fonte presso cui sono stati rilevati dati, le eventuali difficoltà di rilevazione incontrate.

Tabella 1 - Le macro-categorie di spesa e le fonti

Macro-categoria	Categoria	Ente erogatore	Note
Spese per il personale	- Trattamenti economici dei magistrati - Trattamenti economici del personale amministrativo - Emolumenti accessori	Ministero dell’Economia	
	- Formazione dei magistrati, centrale e decentrata	CSM e Corte d’appello di Brescia	E’ stata fatta una stima di larga massima della spesa per la formazione centrale e decentrata dei magistrati.
	- Formazione del personale amministrativo	Ministero della Giustizia - Corte d’Appello di Brescia	Per la formazione del personale amministrativo si dispone solo del dato relativo al 2009.
	- Spese mediche e di sicurezza	Ministero della Giustizia - Tribunale di Brescia	
Spese di giustizia	- Giudici onorari - Giudici popolari - Ausiliari del giudice - Testi - Patrocinio a spese dello Stato - Difensori e consulenti tecnici di parte - Custodia beni sequestrati - Stenotipia e registrazione udienze - Altre spese nei processi	Ministero della Giustizia - Tribunale di Brescia	Non è stato possibile reperire il dato disaggregato per Brescia relativo al servizio di stenotipia e registrazione delle udienze, erogato in base ad un contratto ministeriale.
Spese per beni e servizi di supporto	- Materiali di consumo - Utenze telefoniche - Utenze postali - Servizio automezzi	Ministero della Giustizia - Tribunale di Brescia	
	- Informatica	Ministero della Giustizia - DGSIA e CISIA Milano	Non è stato possibile reperire il dato disaggregato per Brescia relativo alle spese per piattaforma hw, sw, connettività di

Analisi economica del tribunale

			rete, assistenza, sicurezza).
Spese per le sedi	<ul style="list-style-type: none"> - Canoni di locazione reali - Canoni di locazione figurativi - Manutenzione - Pulizia locali - Vigilanza - Energia elettrica e acqua - Riscaldamento e condizionamento - Acquisto arredi e attrezzature - Altre spese 	Comune di Brescia Comune di Breno Comune di Salò	

2.2. L'andamento generale delle spese

Nel 2008 le spese di funzionamento del Tribunale di Brescia ammontavano complessivamente a 15,3 milioni di euro, nel 2010 a 15,2 milioni di euro, con un decremento dello 0,53%. Nel 2009 si è registrato un aumento contingente a 16,7 milioni, a seguito delle spese di trasloco dalle vecchie sedi e di allestimento del nuovo Palazzo di Giustizia.

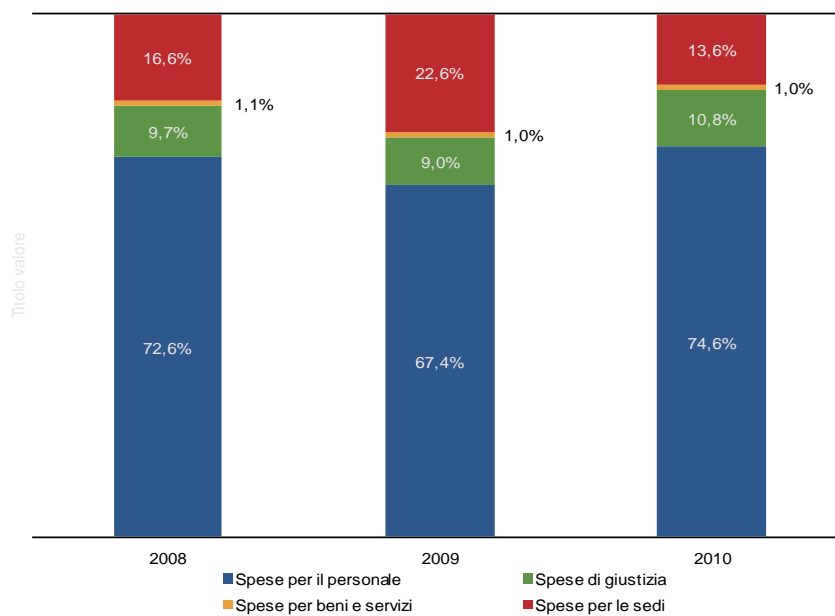
Analizzando le singole macro-categorie (Tabella 2) si nota che nel corso del triennio considerato i costi del personale crescono del 2,16%, mentre le spese di giustizia crescono in maniera significativa nell'ultimo anno, registrando complessivamente un incremento del 10,70%. Al contrario, le spese per beni e servizi di supporto, pur avendo scarso rilievo rispetto al totale delle spese, registrano una diminuzione del 7,51%. Le spese per le sedi, come già detto, registrano un picco nel 2009, anno del trasloco. Si tratta di un fenomeno contingente, così come dimostrano i dati del 2010, in cui si ha una diminuzione di questa voce di spesa del 18,48% sul 2008, anno precedente al trasloco.

Tabella 2 - Le macro categorie di spesa del Tribunale (valori assoluti)

Macro-categorie di spesa	2008	2009	2010	Var. % 08-10
Spese per il personale	11.142.868	11.252.688	11.383.478	2,16%
Spese di giustizia	1.481.928	1.493.278	1.640.519	10,70%
Spese per beni e servizi	167.263	€ 168.367	154.702	-7,51%
Spese per le sedi	2.535.870	3.763.301	2.067.360	-18,48%
Totale spese di funzionamento	15.327.929	16.677.634	15.246.059	-0,53%

mostra la composizione percentuale della spesa complessiva del Tribunale relativa ad ognuno dei tre anni considerati. Considerata l'eccezionalità del 2009, anno in cui l'aumento contingente delle spese per le sedi sbilancia le percentuali, se si confrontano il 2008 e il 2010, è possibile notare come l'incidenza della spesa per il personale sulla spesa complessiva del Tribunale cresca di 2 punti passando dal 72,6% del 2008 al 74,6% del 2010. Cresce anche il peso delle spese di giustizia, passando dal 9,7% al 10,8% del totale. Le spese per beni e servizi rimangono stabili all'1%, mentre diminuisce di 3 punti l'incidenza della spesa per le sedi, che passa dal 16,6% del 2008 al 13,6% del 2010.

Grafico 1– Composizione % delle spese nel triennio 2008-2010



Nella Tabella 3 sono riportati i dati analitici di spesa nel triennio.

Analisi economica del tribunale

Tabella 3- Dettaglio delle spese di funzionamento del Tribunale di Brescia nel triennio 2008-2010

Voci di spesa	2008	2009	2010
Spese per il personale	11.142.867,79	11.252.687,73	11.383.477,63
- Magistrati	6.884.517,00	7.129.332,00	7.241.069,73
- Personale amministrativo	3.849.785,00	3.864.889,00	3.795.284,36
- Emolumenti accessori ⁷	336.738,81	182.677,00	273.947,66
- Formazione magistrati ⁸	35.421,06	34.133,73	37.197,27
- Formazione personale amministrativo ⁹	26.148,00	26.148,00	26.148,00
- Spese mediche e di sicurezza	10.257,92	15.508,00	9.830,61
Spese di giustizia	1.481.928,09	1.493.277,64	1.640.519,50
- Giudici onorari	309.481,79	197.382,00	217.070,00
- Giudici popolari	4.895,75	131.677,00	74.145,46
- Testi	13.194,94	19.699,64	8.393,99
- Ausiliari del giudice (consulenti, interpreti, traduttori)	226.226,89	132.799,00	235.120,07
- Patrocinio a spese dello Stato	620.148,95	737.057,00	683.809,26
- Difensori e consulenti tecnici di parte	176.752,89	158.388,00	326.135,38
- Custodia beni sequestrati	107.793,11	107.292,00	81.191,33
- Stenotipia e registrazione udienze	n.r.	n.r.	n.r.
- Altre spese nei processi	23.433,77	8.983,00	14.654,01
Spese per beni e servizi di supporto	167.263,06	168.367,00	154.702,12
- Materiali di consumo	94.392,00	62.482,00	63.700,00
- Utenze telefoniche	26.966,96	70.190,00	40.539,12
- Utenze postali	39.304,10	29.695,00	44.463,00
- Servizio automezzi	6.600,00	6.000,00	6.000,00
- Assistenza informatica	n.r.	n.r.	n.r.
Spese per le sedi	2.535.870,36	3.763.301,24	2.067.360,06
- Canoni di locazione reali	385.432,45	384.548,00	271.368,75
- Canoni di locazione figurativi	994.750,00	1.056.250,00	210.600,00
- Manutenzione	59.981,81	259.024,07	29.653,37
- Pulizia locali	170.375,98	393.098,23	349.642,28
- Energia elettrica e acqua	85.568,92	207.262,54	266.376,66
- Riscaldamento	176.866,57	508.667,40	458.954,08
- Arredi e attrezzature	16.930,61	4.115,00	1.190,40
- Vigilanza	195.511,00	195.511,00	344.963,52
- Altre spese ¹⁰	450.453,02	754.825,00	134.611,00
Totale generale spese di funzionamento	15.327.929,30	16.677.633,61	15.246.059,31

⁷ Nel 2010, al momento dell'analisi, non era stato ancora distribuito il Fondo Unico di produttività.

⁸ Stima di larga massima riferita alla formazione centrale presso il CSM e decentrata a livello distrettuale.

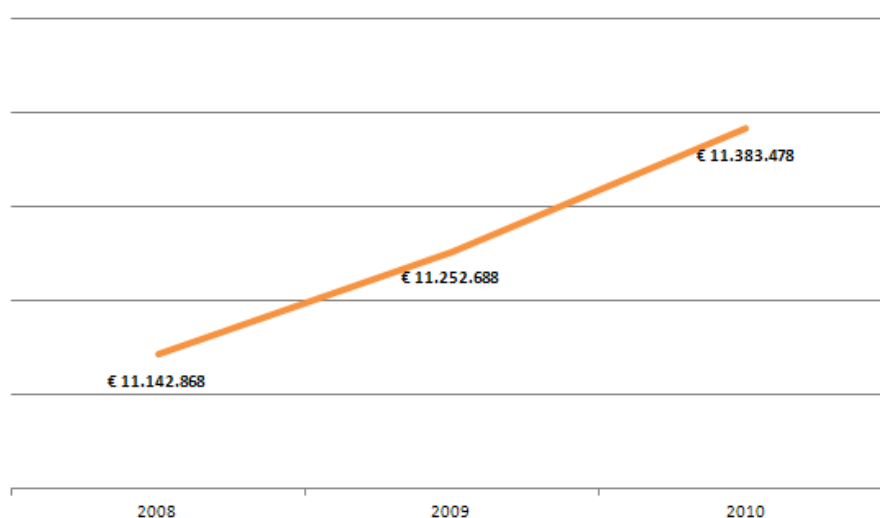
⁹ Disponendo del dato solo per il 2009, per il 2008 e 2010 si è fatta una stima replicando il dato 2009.

¹⁰ Compresa le sedi distaccate.

2.3. La spesa per il personale

La spesa per il personale è la voce di costo di gran lunga maggiore, com'è naturale che sia in un'organizzazione che eroga servizi (in senso lato). Essa incide circa per il **75% della spesa complessiva**, e nel triennio considerato aumenta percentualmente di poco (2,16%) ma, data l'incidenza di questo tipo di spesa, l'aumento in termini assoluti è di un certo rilievo (240.610 €). Va ricordato che questa voce di spesa non è controllata dal Tribunale ed il suo andamento è influenzato dalla normativa e dai contratti collettivi di lavoro nazionali.

Grafico 2 - Andamento della spesa per il personale



La spesa per il personale è costituita da due voci principali, il trattamento economico dei magistrati togati e quello del personale amministrativo, che incidono rispettivamente per il 63,8 % e per il 33,4% della macro-categoria. Nel triennio, la spesa per i magistrati togati aumenta del 5,2%, a seguito degli avanzamenti di carriera e degli aumenti retributivi; mentre la spesa per il personale amministrativo diminuisce dell'1,4%, a seguito della diminuzione di alcune unità di personale non sostituite, che compensa la progressione orizzontale e gli aumenti retributivi, che hanno avuto effetto dall'1/1/09. La dinamica degli emolumenti accessori subisce una oscillazione rilevante nel triennio, dovuta al fatto che nel 2008 e nel 2010 si sono tenute elezioni. Va tenuto presente, però, che al momento dell'analisi, non era stato ripartito ancora il fondo unico di produttività 2010.

Per quanto riguarda la formazione dei magistrati è stato possibile fare una stima di larga massima¹¹ della spesa per la formazione dei magistrati a livello centrale e decentrato a livello di Corte d'Appello. Il dato di spesa per la formazione del personale amministrativo è disponibile solo per il 2009, ed è

¹¹ Nel distretto di Brescia sono effettivamente in servizio 228 magistrati (comprese la Corte d'Appello, la Procura Generale, il Tribunale di Sorveglianza, il Tribunale e la Procura dei Minori, la Procura della Repubblica), di cui 52 al Tribunale Ordinario pari al 23% (l'organico è di 265, di cui 61 a Brescia, pari sempre al 23%). Ipotizzando che i magistrati del Tribunale abbiano fruito della formazione decentrata mediamente nella stessa misura dei colleghi degli altri UU.GG., è stato stimato per il Tribunale il 23% della spesa sostenuta a livello distrettuale. Analogo calcolo è stato fatto per la formazione centrale.

stato esteso come stima anche al 2008 e 2010, per non sbilanciare le percentuali.

Le spese mediche e di sicurezza hanno un andamento irregolare, in quanto nel 2009 aumentano di oltre 50% sul 2008, per poi scendere nel 2010 al di sotto del dato 2008 del 4%. Questo si spiega con il fatto che in occasione del trasloco si è dovuta aggiornare o rifare tutta la documentazione inerente la gestione della sicurezza e della salute sul luogo di lavoro.

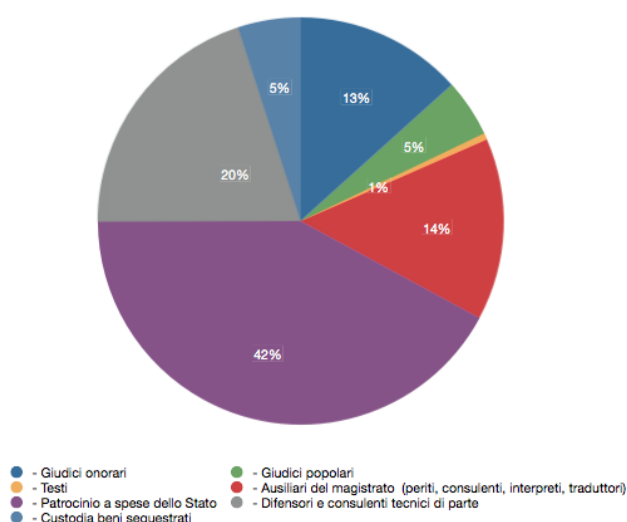
2.4. Le spese di giustizia

Le spese di giustizia nel 2010 incidono circa per l'**11% della spesa complessiva**, nel triennio sono cresciute del 10,7%, incremento verificatosi quasi del tutto nell'ultimo anno. Comprendono tutte le spese necessarie allo svolgimento dei procedimenti che sono a carico dello Stato o che sono sostenute inizialmente dallo Stato, salvo poi rifarsi sul soccombente della causa, qualora la sentenza lo preveda (spese prenotate a debito).

Le spese riportate in questa categoria sono direttamente monitorate dal Tribunale tramite il registro ministeriale denominato modello 1/A/SG per le spese di giustizia. Quella riportata precedentemente nella Tabella 3 è una riclassificazione sintetica delle voci di spesa registrate, dalla quale è possibile individuare come le voci principali siano quelle relative al patrocinio a spese dello Stato, agli ausiliari del giudice, ai consulenti tecnici di parte, alle indennità dei giudici onorari, alla custodia dei beni sequestrati. Non si è potuto rilevare le spese per la stenotipia e la registrazione delle udienze, in quanto rientrano in un contratto ministeriale e sono difficilmente disaggregabili.

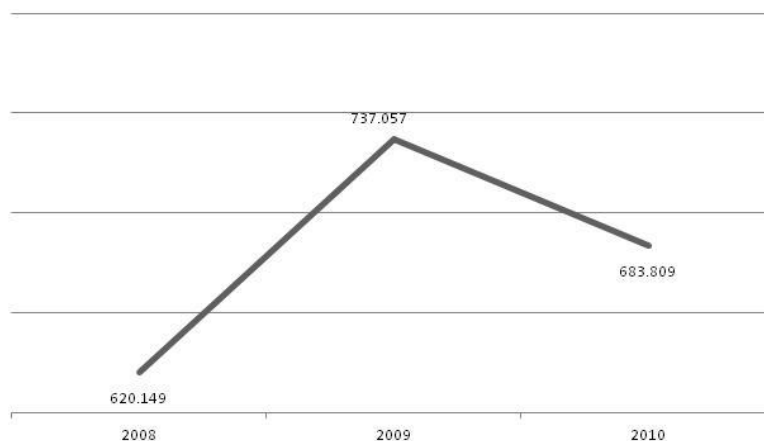
Di seguito faremo un approfondimento su questo tipo di spese, in quanto in alcuni casi è possibile l'attivazione di meccanismi di monitoraggio e presidio da parte del Tribunale e delle Sezioni giudicanti, al fine di contenere la crescita della spesa, ferme restando le prerogative del giudice.

Grafico 3 – Composizione% delle spese di giustizia nel 2010



Il Grafico 3 evidenzia la preponderanza delle spese per il patrocinio a spese dello Stato, circa il 42% rispetto al totale complessivo delle spese di giustizia. Il trend della spesa nel triennio è crescente (+10,3%) e subisce un'oscillazione rilevante in relazione all'andamento della domanda (Grafico 4)¹².

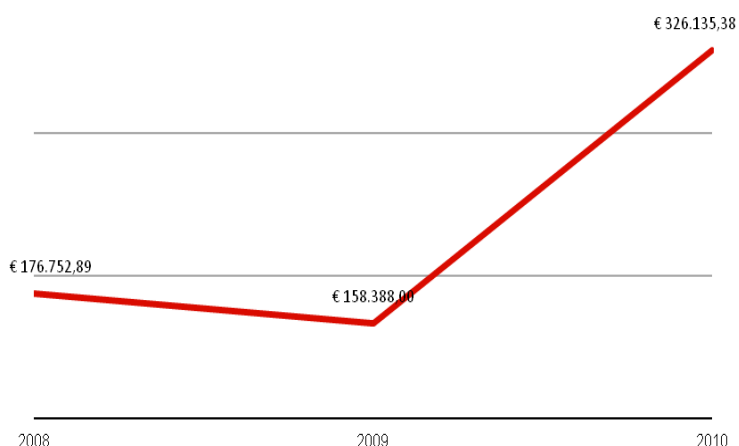
Grafico 4 - Andamento della spesa per il patrocinio a spese dello Stato



La seconda voce per rilevanza è quella relativa ai difensori di ufficio dei soggetti irreperibili e ai consulenti tecnici di parte, che nel 2010 pesa per circa il 20%, seguita dagli ausiliari del giudice per circa il 14%. E' da notare che nel 2008 pesavano di più gli ausiliari del giudice rispetto ai difensori e consulenti di parte.

Il Grafico 5 evidenzia il trend di crescita della spesa per i difensori e consulenti tecnici di parte che si è verificato negli ultimi tre anni al Tribunale di Brescia. Da un ammontare di 176.753 € nel 2008 e di 158.388 € nel 2009, la spesa ha subito impennata nel 2010, raggiungendo i 326.135 €, con un incremento complessivo della spesa dell'84,1%. L'interpretazione di questo dato necessita di un approfondimento specifico.

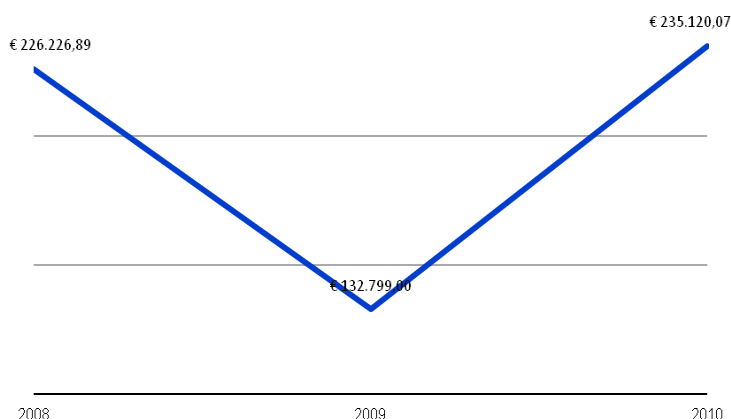
Grafico 5 - Andamento della spesa per difensori e consulenti tecnici di parte



¹² Nell'area penale l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato è disposta dal giudice, nell'area civile dall'Ordine degli Avvocati.

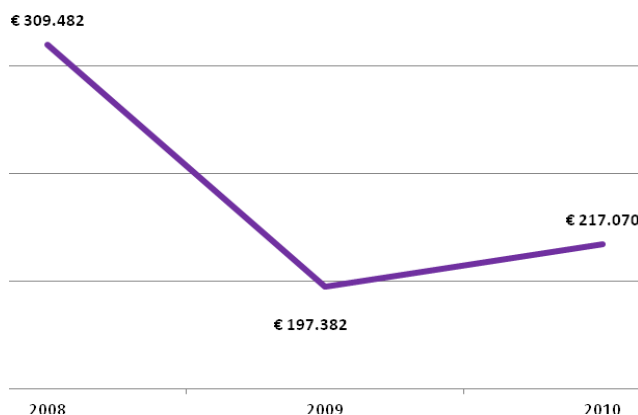
Relativamente alla spesa per gli ausiliari del giudice (periti, consulenti, interpreti, traduttori), come evidenzia il Grafico 6, si rileva anche in questo caso un andamento oscillante, che vede un calo significativo della spesa dal 2008 al 2009, in cui si passa da 226.227 € a 132.799 €, che però nel 2010 si riattesta su valori di poco superiori a quelli del 2008, intorno ai 235.000 €. Anche in questo caso il dato necessita di un approfondimento specifico.

Grafico 6 – Andamento della spesa per gli ausiliari del giudice



Il dato di spesa per i giudici onorari nel 2010 incide per il 13% sulle spese di giustizia, mentre nel 2008 incideva per il 21%. Nel triennio questa voce ha subito una flessione da 309.482 € a 217.070 €, pari a circa il 30%, a causa della diminuzione del numero dei GOT.

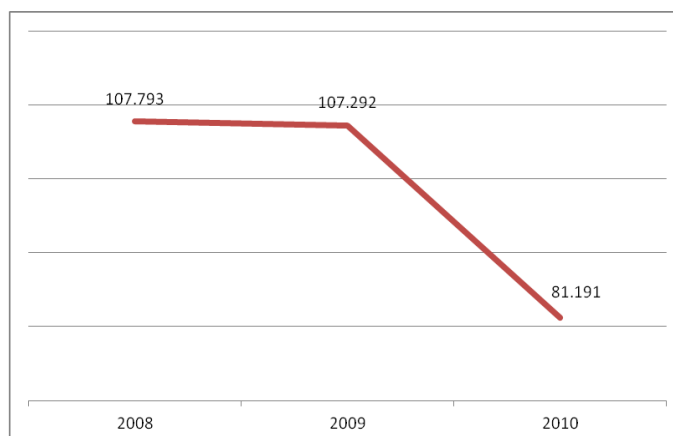
Grafico 7 – Andamento della spesa per i giudici onorari



La quota dei giudici popolari presenta un grandissima variabilità nel triennio, in funzione delle Corti di Assise costituite. Nel 2009 è stato toccato il picco di 131.677 € pari all'8,8%, sceso al 4,5% nel 2010.

Le spese di custodia dei beni confiscati, comprendente sia i custodi giudiziari dei corpi di reato e dei memoriali, che i custodi dei beni immobili, nel 2010 incidono per il 5% sulle spese di giustizia e sono in flessione di quasi il 25% rispetto ai due anni precedenti. La diminuzione dell'ultimo anno è da imputarsi sia al fatto che ora i giudici possono nominare come custodi gli imputati stessi sia all'intervento della commissione ex L.311/2004, che nel complesso hanno prodotto notevoli risparmi.

Grafico 8 - Spese di custodia dei beni confiscati

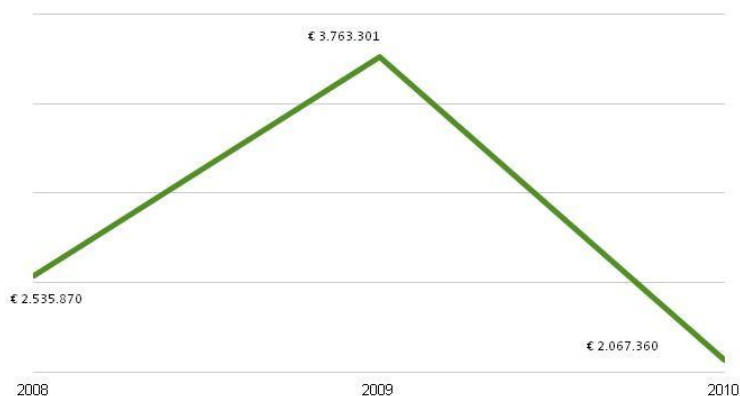


2.5. Le spese per le sedi

Le spese per le sedi comprendono principalmente i canoni di locazione della sede (reali e figurativi), le spese di manutenzione, di riscaldamento e condizionamento, di energia elettrica ed acqua, di pulizia e sorveglianza. Tali spese subiscono una forte oscillazione nel corso degli anni presi in considerazione del fatto che nel 2009 vi è stato il trasloco nel nuovo Palazzo di Giustizia degli uffici giudiziari del Distretto, precedentemente dislocati in diverse zone ed edifici della città.

Le spese per le sedi sono passate dai 2.535.870 € nel 2008 prima del trasloco, ai 3.763.301 nel 2009 anno del trasloco, ai 2.067.360 € nel 2010 a trasloco effettuato.

Grafico 9 – Andamento della spesa per le sedi



Il trasloco ha generato per l'anno 2009 oltre 1,2 milioni di euro di spese aggiuntive sul 2008, comprendenti sia i costi di trasloco, ma anche e soprattutto le spese del periodo transitorio in cui si è dovuto sopportare la gestione e i relativi costi di più sedi contemporaneamente.

Già nel 2010, però, è stato possibile apprezzare i vantaggi economici, oltre che funzionali, della nuova sede e della conseguente razionalizzazione logistica. Infatti, si è avuta una **diminuzione della spesa complessiva per le sedi del 18,5%** rispetto all'anno precedente al trasloco.

In particolare, questa diminuzione è attribuibile, come abbiamo visto, all'abbattimento dei canoni che complessivamente diminuiscono di oltre il 65%, e alla diminuzione dei costi di manutenzione che diminuiscono del 50%. Mentre sono più che raddoppiate (+126%) le spese di gestione - energia, riscaldamento, pulizie e vigilanza – in funzione dei servizi offerti (es. condizionamento aria, introduzione del metal detector), della conformazione dell'edificio e dell'impiantistica (es. sala regia) .

Va detto, però, che l'attuale sistemazione della sede è nettamente più funzionale e confortevole per chi vi lavora quotidianamente e per chi la frequenta abitualmente. Ciò nonostante, una volta a regime, sarà possibile ricercare delle ulteriori economie, anche attraverso la rinegoziazione dei contratti di fornitura dei servizi, tarandoli sulle effettive esigenze rilevate.

Dai grafici 9 e 10 si evince come il trasferimento alla nuova sede fa registrare un sostanziale cambiamento nella composizione di spesa. Prima del trasferimento il 54% della spesa era generato dai canoni di locazione degli immobili (reali e figurativi). Dopo il trasferimento nella nuova sede il peso dei canoni di locazione per le sedi, sommando canoni reali e figurativi, si riduce drasticamente al 23% circa (quasi la metà rispetto a due anni prima).

Grafico 10 – Composizione della spesa delle sedi nel 2008

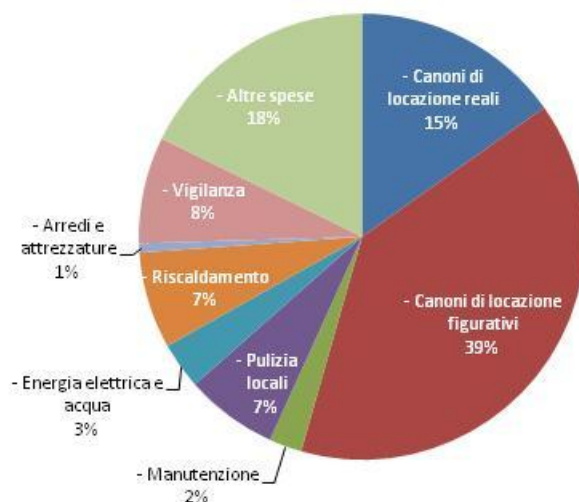


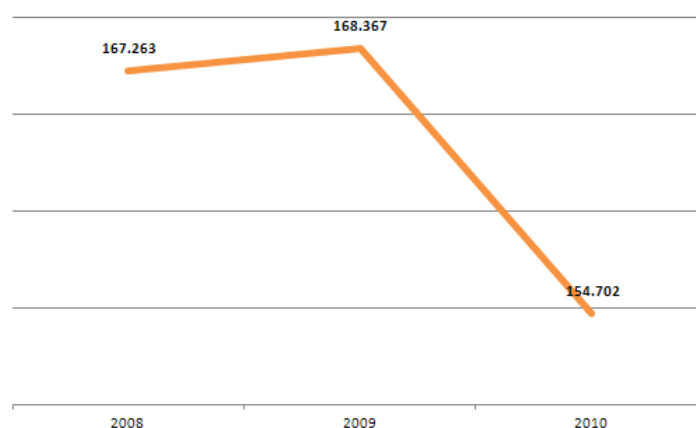
Grafico 11 – Composizione della spesa delle sedi nel 2010



2.6. Le spese per beni e servizi

Infine, per quanto riguarda i beni e servizi di supporto, la cui spesa ha un'incidenza minima sul totale, si registra nel complesso una flessione del 7,5%, che è la risultante, da un lato, della diminuzione delle spese per i materiali di consumo e per gli automezzi, dall'altro lato, dell'aumento delle spese telefoniche e postali. Manca la spesa per l'informatica, relativa alla fornitura di piattaforme hardware e software, alla connettività di rete, all'assistenza e alla sicurezza, di competenza del CISIA di Milano e della DGSIA, per i quali non è stato possibile avere il dato disaggregato per il Tribunale di Brescia.

Grafico 12 - Spese per beni e servizi



3. Le entrate generate dal Tribunale di Brescia

La seconda parte di questo documento riporta le “entrate generate” dal Tribunale di Brescia. Con questo termine ci riferiamo a tutte le entrate che il Tribunale genera con la sua attività, sia quelle derivanti dalla gestione amministrativa dei procedimenti giudiziari come il contributo unificato e i diritti di copia, sia quelle correlate al valore delle cause come l'imposta di registro, sia quelle derivanti dagli interventi disposti dal giudice, come sequestri e confisci, alienazione di beni mobili e immobili, recupero crediti.

L'intento è quello di stimare l'apporto economico alle casse dell'erario complessivamente generato dall'Ufficio Giudiziario, a prescindere dal soggetto preposto alla riscossione, dai tempi e dai modi della stessa. I dati sono riferiti, infatti, alla competenza e non alla cassa.

Va premesso, comunque, che le entrate non sono un indicatore del buon andamento del servizio, perché il Tribunale non è un'azienda che introita in relazione a quanto produce, ma una funzione pubblica obbligatoria che ha un costo e deve essere svolta a prescindere dal suo apporto economico.

3.1. Le voci di entrata rilevate

Nella Tabella 4 viene riportato il quadro sintetico delle entrate rilevate nel corso dell'analisi. La tabella mostra anche la complessità della rilevazione stessa, dove per le sette voci individuate è stato necessario chiedere dati a quattro differenti amministrazioni. La difficoltà o l'impossibilità di reperimento dei dati è per lo più da imputare alle modalità di registrazione e gestione degli stessi da parte degli enti di riscossione. In taluni casi si è fatto ricorso a stime sulla base di rilevazioni a campione (diritti di copia, imposta di registro).

Tabella 4 – Le voci di entrata del Tribunale e le fonti

Categoria di entrata	Definizione	Ufficio/ente di riscossione	Fonte/Note
Contributo unificato	Importo che la parte deve versare per iscrivere a registro una causa civile.	Tribunale di Brescia	Registro della Cancelleria centrale civile.
Diritti di copia	Importo versato per ottenere una copia conforme all'originale degli atti processuali.	Tribunale di Brescia	È stata effettuata una stima sulla base di una rilevazione a campione dei diritti di copia dei decreti ingiuntivi. Non è stato possibile rilevare il dato dell'area penale.
Imposta di registro	Importo delle imposte derivanti dalla registrazione di atti civili e penali, dai decreti ingiuntivi e dalle esecuzioni civili.	Agenzia delle Entrate	Non è stato possibile reperire il dato perché non viene rilevato in modo distinto dall'Agenzia delle Entrate. Si riporta una stima fatta dal Tribunale di Brescia.
Recupero crediti	Importi dovuti a seguito di sentenze che stabiliscono pene pecuniarie o il rimborso delle spese processuali	Tribunale di Brescia	Registro dell'Ufficio recupero crediti.

Analisi economica del tribunale

Somme in denaro confiscate	Importi introitati dal Fondo Unico Giustizia in seguito a confisca di beni monetari.	Equitalia Giustizia	È stato possibile rilevare il dato relativo al 2009 e al 2010, in quanto nel 2008 la normativa non prevedeva tale modalità di confisca.
Immobili confiscati	Valore economico stimato dei beni immobili confiscati e conferiti all'agenzia del Demanio	Agenzia del Demanio ¹³	I dati forniti si riferiscono agli immobili confiscati alla criminalità organizzata.
Vendita corpi di reato e memoriali	Importi derivanti dalla vendita all'asta dei corpi di reato e memoriali confiscati.	Tribunale di Brescia	Registro del Servizio Corpi di reato.

3.2. L'andamento generale delle entrate

Negli ultimi tre anni il valore complessivo delle entrate dal Tribunale di Brescia ha registrato un andamento fluttuante (Tabella 5): nel 2008 sono stati generati oltre 21 milioni di euro, scesi a circa 17,9 milioni nel 2009 con una flessione di oltre il 15%, per poi risalire nel 2010 a circa 22,2 milioni di euro, con un incremento del 5,12% sul 2008. L'andamento fluttuante delle entrate negli anni fa variare notevolmente l'incidenza percentuale delle singole voci sull'insieme delle entrate.

Tabella 5 – Le entrate generate dal Tribunale di Brescia

Voci di entrata	2008	2009	2010	Var. 2008-10
Contributo unificato	2.769.965	2.927.622	3.686.582	33,09%
Diritti di copia (stima)	323.051	369.508	554.353	71,60%
Imposta di registro (stima)	6.504.673	7.545.554	7.434.966	14,30%
Somme di denaro confiscate ¹⁴	n.d.	355.971	655.057	84,02%
Recupero spese e sanzioni	11.215.247	5.969.048	9.467.816	-15,58%
Alienazione corpi di reato e memoriali	259.875	100.075	352.410	35,61%
Conferimento immobili	0	614.100	0	
Totale entrate	21.072.811	17.881.878	22.151.182	5,12%

La composizione delle entrate (Grafico 13) evidenzia che l'entrata più rilevante è quella relativa al recupero di spese e sanzioni, seguono l'imposta di registro e il contributo unificato. I diritti di copia sono largamente sottostimati, in quanto è stato possibile ottenerli solo per l'area civile. Per le somme confiscate gli importi sono riferiti solo agli anni 2009 e 2010, poiché precedentemente la modalità di riscossione prevista dalla normativa era differente. Per gli immobili confiscati si registra un unico

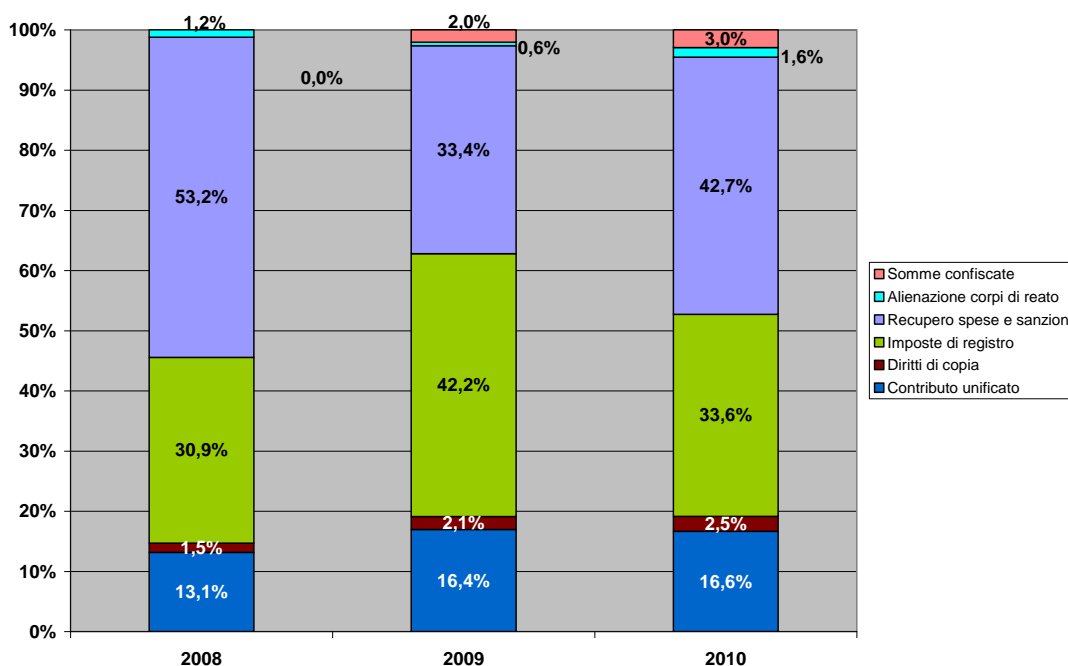
¹³ A seguito della L.50/10 la gestione di tali beni è stata conferita dal 2011 all'Agenzia Nazionale per l'Amministrazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla criminalità organizzata. Il valore si riferisce alla stima del bene.

¹⁴ La variazione % è relativa all'anno 2010 sul 2009.

importo nel 2009 di oltre 600.000 €, poichè negli altri due anni non vi sono state confische.

E' da notare l'estrema variabilità negli anni di tutte le voci di entrata, in particolare del recupero spese e sanzioni, che è anche la voce più rilevante. I motivi di queste oscillazioni sono attribuibili in generale a cambiamenti della normativa di riferimento o a fattori organizzativi interni, oppure essere legati al valore delle cause trattate e alle sentenze.

Grafico 13 – Composizione % delle entrate nel triennio 2008-2010



3.3. Il recupero di spese e sanzioni

La principale fonte di entrata del Tribunale è data dal pagamento delle spese processuali e dalle sanzioni pecuniarie disposte dai giudici nelle sentenze. Ai nostri fini il dato rilevante è quello relativo alle somme iscritte a registro come spese e sanzioni (e voci annesse), che il cittadino dovrà versare, indipendentemente da come e quando ciò avvenga¹⁵.

I dati del registro ministeriale modello 3/SG cosiddetto del “recupero crediti” delle spese processuali e delle sanzioni sono riportati nella Tabella 6, da cui è possibile apprezzare il valore rilevante degli importi iscritti nel registro, l’andamento molto variabile degli stessi nel corso dei tre anni considerati, l’assoluta preponderanza dell’area penale rispetto all’area civile.

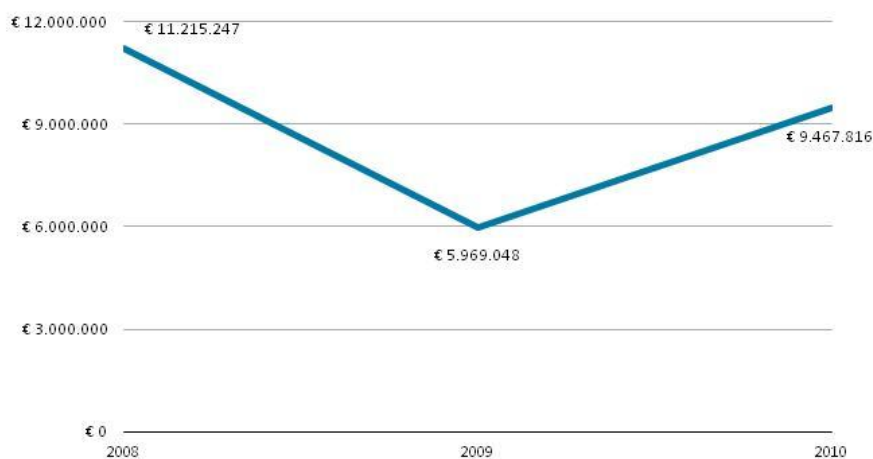
¹⁵ La riscossione delle somme è a carico di Equitalia, di cui non si conoscono i tempi e gli importi effettivamente riscossi. Sarebbe interessante un approfondimento dell’analisi sulle somme che lo Stato riesce effettivamente a riscuotere, dati i risvolti giurisdizionali (come l’effettività delle pene) piuttosto che fiscali.

Tabella 6 – Entrate generate dal recupero di spese e sanzioni

	2008	2009	2010
Totale Area Penale	11.215.097	5.963.064	9.462.791
- Sanzioni e pene	3.628.225	4.373.054	7.347.459
- Spese processuali	7.586.872	1.590.010	2.115.332
Totale Area Civile	150	5.984	5.025
- Somme iscritte	150	5.984	5.024
Totale	11.215.247	5.969.048	9.467.815

I valori riportati mostrano un dato iniziale, nel 2008, di circa 11,2 milioni di euro, calato l'anno successiva a quasi la metà, circa 6 milioni di euro, per risalire nel 2010 ad un valore maggiore, anche se non pari a quello iniziale, di quasi 9,5 milioni di euro. Si evidenzia, quindi, l'estrema variabilità di questa voce di entrata connessa all'attività giurisdizionale: le pene, le sanzioni e le spese processuali scaturiscono infatti dal merito dei processi e sono quantificate in base alle sentenze. Ciò non basta, però, a spiegare un'oscillazione così forte, che è dovuta anche ad altre due cause. La prima è data dall'entrata in vigore della Legge n. 241/2006 (indulto) che ha prodotto una sensibile riduzione delle somme riscosse a titolo di pene pecuniarie, in particolar modo nei primi due anni del periodo in esame. La seconda è relativa alla carenza temporanea di personale dell'ufficio recupero crediti¹⁶.

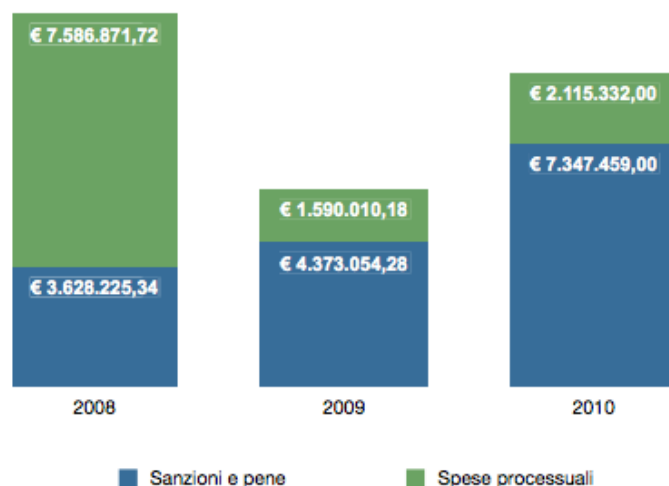
Grafico 14 – Andamento delle entrate da recupero spese e sanzioni 2008-2010



¹⁶ Nella fattispecie l'assenza di una unità per maternità e malattia del figlio per circa 200 giorni. In tale frangente, dovendo scegliere, l'Ufficio ha ritenuto di dover privilegiare, a scampo di possibili prescrizioni, tutte le attività volte direttamente al recupero dei crediti (iscrizione a registro, invio inviti di pagamento, iscrizione a ruolo, ecc.) anziché le formalità susseguenti all'avvenuto recupero del credito (registrazione dei pagamenti, verifica dei rendiconti trasmessi dall'agente della riscossione, ecc.), con il risultato che il credito, benché di fatto recuperato, non appare nei dati statistici.

Nel dettaglio (Grafico 15) si rileva come vi sia un andamento inverso fra le entrate da sanzioni e pene, che raddoppiano in tre anni, e le entrate da spese processuali, che si riducono di oltre i due terzi nello stesso periodo.

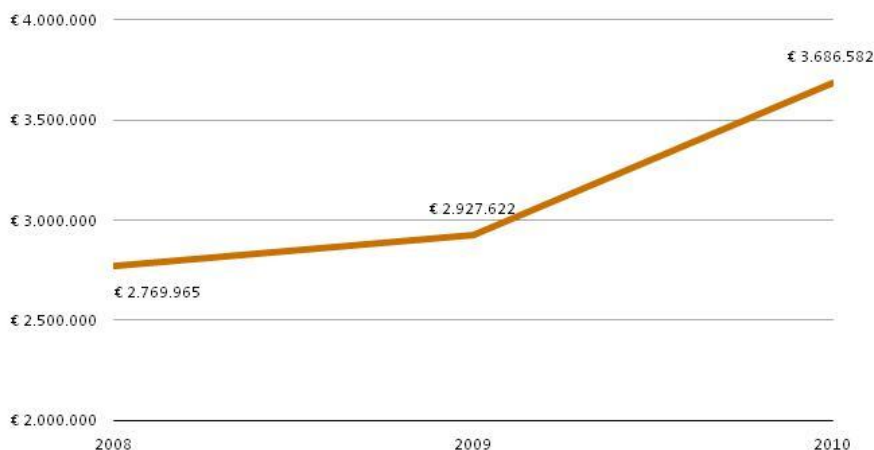
Grafico 15 – Composizione delle entrate da recupero spese e sanzioni 2008-2010



3.4. Il contributo unificato

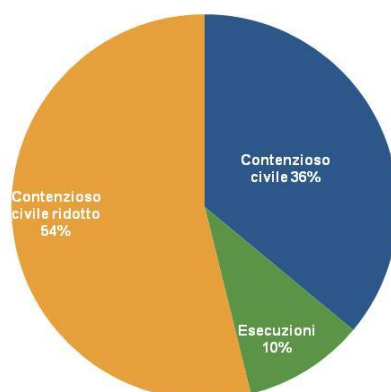
Il contributo unificato negli ultimi tre anni è aumentato del 33% (Grafico 16) passando da un valore di poco inferiore a 2,8 milioni di euro nel 2008 a un valore prossimo ai 3,7 milioni di euro nel 2010. Tale aumento è da imputare in parte all'aumento di alcuni tipi di procedure iscritte a registro e in parte anche all'aumento dei contributi unitari decisi dal Governo nel luglio 2010. Il grafico evidenzia l'aumento del dato tra il 2009, in cui gli aumenti sono entrati in vigore a metà anno, e il 2010 nel corso del quale il contributo unitario aveva già subito le modifiche. In questo frangente, l'importo del contributo unificato aumenta del 25,9% contro un aumento del 5,7% tra il 2008 e il 2009, relativo solo a metà anno.

Grafico 16 – Andamento del contributo unificato 2008-2010



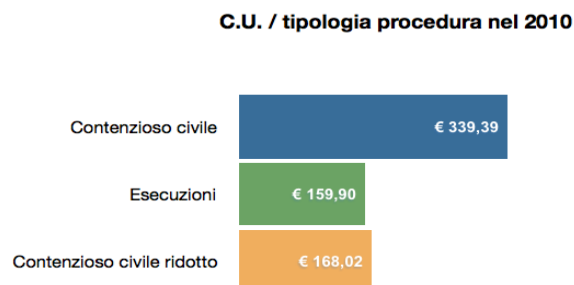
La distribuzione del contributo unificato (Grafico 17) mostra la preponderanza delle procedure del contenzioso civile ordinario, aventi diritto alla riduzione del 50% del contributo unificato unitario¹⁷, che compongono il 54% del valore complessivo dello stesso, seguite dalle procedure ordinarie (36% del totale) e da quelle esecutive (10%).

Grafico 17 – Contributo unificato per tipo di procedura nel 2010



All'interno di ogni tipo di procedura è previsto un importo del contributo unificato progressivo sulla base del valore economico nominale della causa. Il Grafico 18 ci mostra il dato medio del valore del contributo unificato per i tre tipi di procedure civili nel 2010, dal quale si può evincere come le procedure del contenzioso che non beneficiano della riduzione del 50% siano quelle che mediamente costano maggiormente al procedente, con un spesa media di 339 €, mentre gli altri due tipi di procedure, esecutive e ordinarie, che usufruiscono della riduzione del contributo, si attestano su valori circa della metà.

Grafico 18 – Contributo unificato medio per tipo di procedura nel 2010



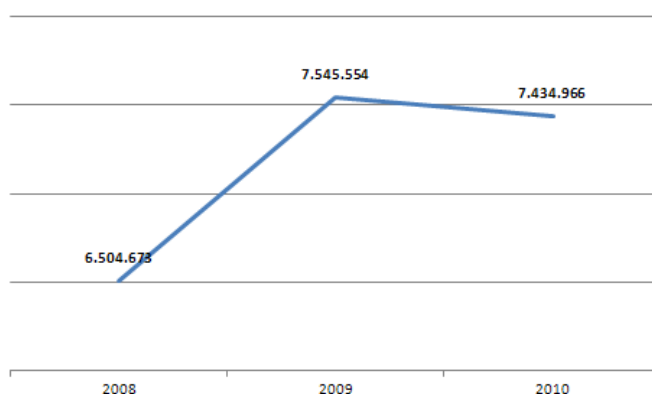
¹⁷ Procedimenti previsti nel libro IV, titolo I° CPC (Art. 13 del D.P.R. n. 115/2002 testo aggiornato al 06 luglio 2011).

3.5. L'imposta di registro

Le imposte di registro generate dal Tribunale riguardano la registrazione di atti civili e penali, i decreti ingiuntivi, le esecuzioni civili. Non avendo, fino al 2010, dati in formato elettronico di tali imposte è stata fatta una stima da parte del Tribunale, partendo dalla consultazione dei registri cartacei di repertorio, nei quali vengono registrati tutti i nuovi atti nel momento della loro creazione.

Le imposte introitate dall' Agenzia delle Entrate (Grafico 19) negli ultimi due anni si collocano intorno ai 7,5 milioni di euro, e nel triennio vedono un incremento del 14,3%, gran parte del quale si registra fra il 2008 e il 2009.

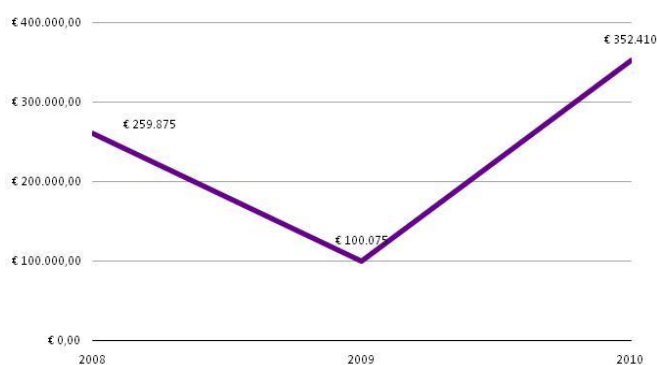
Grafico 19 – Andamento dell'imposta di registro 2008-2010



3.6. L'alienazione dei corpi di reato e dei memoriali

Relativamente all'andamento delle somme ricavate dalla vendita all'asta dei corpi di reato e dei memoriali (automezzi) confiscati, è possibile notare nel triennio considerato una forte oscillazione dei valori, come mostra il Grafico 20. La spiegazione di tale andamento è da imputare prevalentemente alle modalità di segnalazione dei provvedimenti di confisca e vendita all'Ufficio Corpi di Reato del Tribunale. I provvedimenti, per vari motivi che sono stati approfonditi in un'analisi specifica, non sempre vengono prontamente segnalati e conseguentemente l'Ufficio Corpi di Reato non può attivare tempestivamente la corretta modalità di gestione dei beni e l'eventuale messa in vendita degli stessi.

Grafico 20 – Andamento delle entrate da alienazione di corpi di reato e memoriali 2008-2010



4. Conclusioni

Le rilevazione dei flussi economici in entrata e in uscita del Tribunale di Brescia nel triennio 2008-2010 e l'analisi dei dati condotta in questo documento suggeriscono alcune prime riflessioni sotto tre profili: informativo, economico e gestionale.

4.1. I vincoli informativi

La definizione e rilevazione dei dati economici è stata di per sé la parte più impegnativa di tutto il progetto. Nonostante la grande disponibilità e collaborazione incontrata sia da parte dei responsabili degli uffici del Tribunale di Brescia, che dei referenti di altre amministrazioni ed enti coinvolti, ci siamo scontrati con una realtà amministrativa che storicamente ha considerato gli Uffici Giudiziari, almeno dal punto di vista contabile, non come centri di spesa e di ricavo unitari, ma come voci specifiche di costo o di entrata rientranti nella competenza di altri enti. Ciò non ha reso possibile reperire alcuni dati, a causa delle difficoltà e dei costi in termini di lavoro necessario per rilevarli. Per alcuni dati, soprattutto relativi alle voci d'entrata, la rilevazione è addirittura impossibile, perché l'ente che gestisce la registrazione e/o la riscossione non tiene conto dell'entità "Tribunale" nel proprio sistema di rendicontazione.

Questa situazione è in parte la conseguenza della nota mancanza di autonomia gestionale degli Uffici Giudiziari stessi ed è comunque un fenomeno sistemico su cui poco o nulla può fare il singolo Ufficio Giudiziario, per quanto sensibile alle tematiche gestionali.

4.2. Il "bilancio" economico del Tribunale di Brescia

Il dato di rilievo che emerge dall'analisi è che, per quanto riguarda il Tribunale Ordinario di Brescia, **nei tre anni considerati le entrate superano largamente le spese**. Se si considera, inoltre, che il 2009 è stato un anno eccezionale, sia per le maggiori spese dovute al trasloco che per le minori entrate dovute ad una diminuzione contingente della registrazione del recupero crediti e sanzioni, negli altri due anni - 2008 e 2010 - che possono essere considerati "normali", si registra un saldo attivo che oscilla fra il 27% il 31%. Va fatto notare, inoltre, che nel triennio le spese sono diminuite dello 0,53% mentre le entrate sono aumentate dello 5,12%, evidenziando un trend positivo del "saldo di bilancio".

Va tenuto conto, però, che le uscite non includono le spese per l'informatica e per la stenotipia e le entrate non includono i diritti di copia dell'area penale, e per il solo anno 2008 le somme confiscate. Comunque, questi importi non dovrebbero incidere in maniera significativa sul saldo totale di bilancio.

Tabella 7 – "Bilancio" del Tribunale di Brescia nel triennio 2008-2010

	2008	2009	2010	Media annua
Entrate	21.072.811	17.881.878	22.151.182	20.368.624
Spese	15.327.929	16.677.634	15.246.059	15.750.541
Saldo entrate - spese	5.744.881	1.204.245	6.905.123	4.618.083
Saldo % entrate - spese	27,26%	6,73%	31,17%	22,67%

Nel leggere questi dati bisogna tenere conto della variabilità sia delle spese che delle entrate, che si distinguono per il diverso grado di regolarità e prevedibilità delle loro componenti.

Per quanto riguarda le spese:

- la spesa per il personale e la spesa per le sedi presentano una notevole regolarità e prevedibilità;
- le spese di giustizia presentano forti oscillazioni nelle loro componenti, che sono correlate soprattutto al patrocinio a spese dello Stato e alle prassi di utilizzo degli ausiliari dei giudici;
- le spese per beni e servizi e per le sedi, una volta a regime nel nuovo Palazzo di Giustizia dovrebbero presentare una certa regolarità.

Per quanto riguarda le entrate:

- sono più regolari e prevedibili le entrate derivanti dalla gestione amministrativa dei fascicoli, in quanto connesse al flusso dei procedimenti in entrata, come il contributo unificato, i diritti di copia, le imposte di registro, che nel complesso arrivano a coprire fra il 45 e il 60% delle entrate complessive, a seconda degli anni;
- sono meno regolari e prevedibili le entrate derivanti dall'esercizio dell'attività giurisdizionale, come il recupero delle spese processuali, le sanzioni, le somme confiscate, i beni sequestrati e l'alienazione degli stessi (con la relativa imposta di registro), la cui entità complessiva è molto rilevante, ma scarsamente prevedibile nel tempo. Comunque, nel lungo periodo anche il valore di questo tipo di entrate viene normalizzato.

Tre anni sono pochi per estrapolare una tendenza, ciò nonostante il dato che emerge dall'analisi economica del Tribunale di Brescia ci sembra di tutto rilievo nel quadro più ampio dibattito sui costi della pubblica amministrazione.

4.3. Per un sistema di monitoraggio

Se è vero che il Tribunale, dal punto di vista gestionale, non ha autonomia di budget, è anche vero che alcune voci di spesa e di entrata generate dal Tribunale possono essere monitorate e tenute sotto controllo, per comprendere le cause di andamenti anomali ed eventualmente prevenirli. L'analisi dei dati ha evidenziato, ad esempio, una rilevante crescita di alcune voci delle "spese di giustizia". Su tali dinamiche il Tribunale può intraprendere azioni che, nel pieno rispetto delle leggi e delle prerogative dei giudici, possano portare a risultati significativi in termini di contenimento, o quantomeno di controllo, dei costi e miglioramento dei servizi forniti, delle modalità di erogazione e pagamento degli stessi, a partire dal coinvolgimento degli attori interni, dei professionisti e fornitori esterni.

L'analisi economica del Tribunale fornisce alcuni primi spunti concreti per la costruzione di un sistema di monitoraggio delle spese e delle entrate da parte dell'Ufficio Giudiziario. In particolare, l'ambito su cui si può intervenire sono alcune spese di giustizia, come il patrocinio a spese dello Stato, le perizie e gli onorari dei professionisti, la custodia di beni sottoposti a sequestro, mentre altre sono spese incompressibili o imprevedibili come gli onorari dei giudici onorari, i rimborsi ai giudici popolari e ai testi. In alcuni casi è possibile darsi una strategia di monitoraggio e, ove possibile, di contenimento dei costi, in altri casi è sempre possibile monitorare i tempi di liquidazione delle spese di giustizia. Un altro ambito da monitorare sono le spese per la fornitura di beni e servizi: le spese per l'energia, le spese telefoniche e postali, le spese per la pulizia, la vigilanza, gli automezzi. In questo caso si possono realizzare delle economie rinegoziando i contratti di fornitura, alla luce delle effettive

esigenze rilevate nel nuovo Palazzo di Giustizia, dopo un primo periodo di osservazione dei consumi e del fabbisogno.

Sul versante delle entrate il Tribunale può svolgere una funzione di monitoraggio, anche solo per avere informazioni su quante risorse vengono generate per le casse dello Stato. Le entrate, infatti, presentano solo una parziale correlazione con i servizi di giustizia erogati e registrano notevoli fluttuazioni in funzione di variabili esogene. Anche in questo caso ci sono, però, alcuni possibili ambiti da tenere sotto controllo, come il recupero delle spese e sanzioni, la gestione attiva dei corpi di reato e dei beni confiscati in custodia presso terzi, mediante alienazioni in corso di procedimento.

In conclusione, possiamo dire che l'adozione di un sistema di monitoraggio è una condizione perché gli attori della giustizia sviluppino la consapevolezza delle ricadute economiche delle loro azioni, la quale è a sua volta un presupposto dell'autonomia di budget, che sarebbe auspicabile fosse introdotta anche per gli Uffici Giudiziari, al fine di favorire una maggiore responsabilizzazione nell'utilizzo delle risorse pubbliche, ma anche una più equa distribuzione delle stesse fra gli Uffici stessi sul territorio nazionale.