



Economia Aziendale Online

Business and Management Sciences International Quarterly Review

*Il ruolo del Bilancio Sociale per il miglioramento
dell'accountability e delle scelte di governance
dei tribunali. Un'analisi descrittiva
ai fini dell'evidenza empirica*

Ubaldo Comite

Pavia, March 2011

N. 1/2011

www.ea2000.it

www.economiaaziendale.it



Pavia University Press

Electronic ISSN 1826-4719

Reg. Trib. Pavia n. 685/2007 R.S.P.

Il ruolo del Bilancio Sociale per il miglioramento dell'accountability e delle scelte di governance dei tribunali. Un'analisi descrittiva ai fini dell'evidenza empirica

Ubaldo Comite

Abstract

The subject of this paper is social report in the courts. The aim of this study is to investigate the relationship that exists among accountability, social report and organizational-managerial configurations, carrying out an exploration of judicial administrations in Italy, using an economic-business focus. The study was conducted through the analysis of institutional sources and laws in matter, as well as making use of both Italian and international literature on judicial systems. The information was gathered through the analysis of the contents of the single social report adopted by different courts, putting them consistently into correlation with the annual program on justice with the objectives indicated by the appropriate Minister in the act of the annual address.

Il paper ha per oggetto il bilancio sociale nei tribunali. L'obiettivo del lavoro è indagare le relazioni esistenti tra accountability, bilancio sociale e configurazioni organizzativo-gestionali, compiendo un'esplorazione delle amministrazioni giudiziarie in Italia, utilizzando una lente di tipo economico-aziendale. Lo studio è stato condotto attraverso l'analisi delle fonti istituzionali e della normativa in materia, nonché avvalendosi della letteratura italiana e internazionale sui sistemi giudiziari. Le informazioni sono state raccolte attraverso l'analisi dei contenuti dei singoli bilanci sociali adottati dai diversi tribunali, mettendoli in correlazione con il programma annuale sulla giustizia coerentemente con gli obiettivi indicati dal Ministro competente nell'atto di indirizzo annuale.

Keywords: bilancio sociale, accountability, tribunale, sistemi giudiziari.

1 – Considerazioni introduttive

La necessità di rendicontare in modo completo, chiaro, veritiero, trasparente l'azione amministrativa e gli effetti economici, sociali ed ambientali prodotti dai tribunali sul territorio e sulla collettività è notevolmente cresciuta negli ultimi anni. I tribunali hanno avvertito la necessità di sperimentare nuove forme di rendicontazione, al di là di quelle stabilite obbligatoriamente dalle leggi. Tale esigenza è stata sicuramente rafforzata dalla consapevolezza che un "Servizio Giustizia" efficiente ed efficace, oltre che equo, debba considerarsi un fattore critico di successo per lo sviluppo economico - sociale del Paese (Bruti Liberati, 2005), coerentemente a quanto accaduto in altri comparti della Pubblica Amministrazione, dove il processo di cambiamento ha come filo conduttore la ricerca dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità (Anselmi 1995, 2003; Borgonovi, 1996, 2005; Farneti, Vagnoni, 1997).

Il presente lavoro si colloca nel paradigma dell'accountability nell'amministrazione pubblica in Italia (Pezzani, 2003; Farneti, 2004; Steccolini, 2004;

Pulejo, 2005; Mulazzani, 2006), che costituisce il presupposto teorico alla redazione di vari documenti di rendicontazione sociale (Bartocci, 2003; Danese, 2004; Hinna, 2004; Rogate, Tarquini, 2004; Farneti, Pozzoli, 2005; GBS, 2005; GRI, 2005; Mazzoleni, Bertocchi, 2006;) elaborati nel corso del tempo quali: bilancio sociale¹, bilancio di territorio, bilancio di genere, bilancio partecipativo, bilancio di mandato, bilancio ambientale.

Il bilancio sociale deve essere considerato come un documento strettamente connesso alla funzione di accountability nel settore della pubblica amministrazione. Questa funzione ha come obiettivo di ampliare la tradizionale rendicontazione finanziaria dei tribunali con altri documenti, che forniscono ulteriori informazioni oltre a quelle contabili, integrando i valori classici dell'attività finanziaria con altri aspetti altrettanto importanti come la qualità dei servizi, gli effetti sulla collettività dell'attività svolta, l'organizzazione

¹ Tra i primi studiosi che hanno approfondito, negli anni '80, il tema del bilancio sociale ricordiamo in particolare: Matacena (1984); Terzani (1984); Vermiglio (1984); Bandettini (1987).

del lavoro all'interno dell'amministrazione giudiziaria, nonché la tempistica delle diverse "prestazioni" erogate (certificati, sentenze, ordinanze, decreti, sequestri).

L'accountability nella pubblica amministrazione in generale e nei tribunali nello specifico, si propone una rendicontazione che è rivolta non solo ad un settore dell'amministrazione pubblica particolare (quale può considerarsi la giustizia), ma anche alle diverse categorie di portatori di interessi, nella consapevolezza che tutti sono interessati al buon andamento della pubblica amministrazione, i cui risultati hanno la capacità di influire sull'attività stessa, determinando la soddisfazione o, in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati, l'insoddisfazione dell'utenza.

In generale il bilancio sociale ha quale elemento essenziale oggettivo di riferimento "un insieme di strumenti informativi finalizzato a fornire una valutazione quali-quantitativa dell'impatto dei processi gestionali posti in essere dall'azienda come conseguenza delle finalità sociali da essa assunte" (Marcon e Pieghi, 2002: p. 105). Esso nasce essenzialmente dall'esigenza di offrire informazioni sulle operazioni svolte dall'azienda "per effetto delle finalità sociali che si è assunta" (Matacena, 1984, p. 99) al fine di legittimare, sotto un profilo economico-sociale, le attività compiute in riferimento alla mission dell'azienda attraverso:

- l'evidenziazione della compresenza di funzioni economiche e sociali: "funzioni che un tempo potevano apparire coincidenti, ma fra le quali, oggi, possono emergere anche fattori di conflitto, formalizzando, dunque, a livello comunicativo, il rapporto fra amministrazione pubblica, azienda ed evoluzione sociale" (Vermiglio, 2002);
- l'informazione ai diversi stakeholder sui contributi da essi forniti alla determinazione dell'utilità generata dall'organizzazione attraverso lo svolgimento dell'attività istituzionale.

Conseguentemente, le informazioni trasmesse richiedono una rielaborazione ed un'integrazione dei dati di natura economica, prodotti dai tradizionali strumenti di contabilità, con quelli di matrice sociale.

Pertanto, il bilancio sociale si caratterizza per le seguenti funzioni:

- organizzativo, gestionale e di concertazione in quanto funge da collante tra i diversi portatori di interesse per condividere un insieme di valori (Petrolati, 1999; Viviani, 1999);
- di controllo strategico e accountability, non assolvendo unicamente la funzione di comunicazione e di informazione degli stakeholder, ma fungendo da strumento di coinvolgimento dei diversi portatori di interesse nelle politiche e strategie aziendali;

- di verifica istituzionale, attraverso l'indagine e la misurazione della coerenza tra missione istituzionale ed attività gestionale;
- di programmazione e controllo dell'attività sociale complessiva dell'azienda rispetto alle classi di stakeholder.

La scelta da parte di alcuni tribunali di dotarsi di strumenti per la misurazione complessiva dell'impatto sociale delle proprie attività può essere letto come la volontà di rendere conto in una prospettiva multi-dimensionale degli output e degli outcome generati complessivamente, in ciò assumendo rilevanza indicatori in grado di misurare l'impatto generato dall'Istituzione giudiziaria sul territorio, nei rapporti con le altre istituzioni e nel contributo offerto al miglioramento dei servizi di sicurezza alla collettività (Di Federico, 1994) (tab. 1).

In tale contesto, emerge una tendenziale propensione dei players a ricercare configurazioni gestionali innovative, superando i tradizionali trade-off per dare risposte più mass-customization relativamente ai servizi giudiziari (core, ausiliari, aggiuntivi).

In tal senso, occorre riflettere sul fatto che, il "Sistema Giustizia" è oggi al centro di una grande attenzione, dovendo dimostrare di sapere utilizzare in modo appropriato le risorse, in costante riduzione, a sua disposizione (Alvino, Lepore, 2009). Ciò comporta una forte spinta ad orientare al meglio la propria capacità di migliorare le prestazioni (Fabri, 1994, 2006; Zan, 2006).

Ad oggi, in Italia, vi sono pochi casi applicativi di bilancio sociale all'interno dei tribunali².

Il fenomeno va inquadrato come strutturale, permeando l'intera configurazione manageriale dell'amministrazione giudiziaria, ponendo gli operatori di fronte al compito di "reingegnerizzare" i processi aziendali nell'ottica della centralizzazione dell'utente.

La crescente attenzione verso l'analisi e la progettazione dei servizi istituzionali, attraverso l'introduzione del bilancio sociale, lascia emergere una tendenziale tipologia di intervento diretta, centrata sulle spinte endogene ed esogene al cambiamento con finalità di controllo manageriale e l'introduzione di sistemi bilanciati delle performance, in ciò generando un'attenzione strategica nella costruzione di accountability (Hinna, 2002, D'Alessio, Vermiglio, Virginillo, 2008).

² Tra le esperienze già realizzate si segnalano: la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano e, con gli opportuni distinguo, il Tribunale di Bari. A breve, dovrebbero avviare la sperimentazione la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Pescara, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Palmi, la Corte d'Appello di Catania, il Tribunale di Catania e il Tribunale di Sorveglianza di Sassari.

Tabella 1 - Elementi e indicatori dell'Accountability del tribunale

STAKEHOLDER	ELEMENTO DI ACCOUNTABILITY	FUNZIONE
Utenti/Clienti	Affidabilità dei servizi	Verificare la qualità e l'affidabilità dei servizi (es: albo consulenti)
	Trasparenza dell'informazione al pubblico	Verificare la veridicità e la non ingannevolezza delle notizie al pubblico (rapporti stampa- tribunale)
	Pari opportunità e non discriminazione all'accesso ai servizi	Verificare che tutti i cittadini possano effettivamente beneficiare dei servizi (elenco avvocati abilitati al patrocinio per i non abbienti)
	Qualità del sistema di erogazione	Verificare che il sistema di erogazione del servizio sia quello che massimizzi i benefici sociali
Contribuenti	Massimizzazione del valore pubblico prodotto	Verificare che i processi di spesa rispettino i criteri di efficienza, efficacia ed economicità rispetto alla massimizzazione del valore pubblico prodotto
Fornitori	Criteri di selezione e natura dei rapporti con i fornitori	Verificare l'esistenza di criteri di selezione e controllo dei fornitori rispetto all'efficacia, all'efficienza, alle pari opportunità ed anche rispetto a criteri etico-sociali e della correttezza delle relazioni
Dipendenti	Salute e Sicurezza	Verificare la sicurezza degli ambienti lavorativi
	Formazione	Verificare l'adeguatezza delle risorse dedicate alla formazione del personale
	Trattamento economico	Verificare l'adeguatezza economica dei trattamenti rispetto alle condizioni del momento storico (es. pagamento dello straordinario)
	Sviluppo della carriera	Verificare le caratteristiche dei percorsi di carriera sia dei magistrati che del personale amministrativo
	Coinvolgimento e partecipazione	Verificare i meccanismi di partecipazione dei dipendenti alla definizione degli obiettivi amministrativi (aziendali), con particolare riferimento ai meccanismi di incentivazione, partecipazione, problem-solving
	Pari opportunità	Verificare che non esistano discriminazioni sessuali nei meccanismi suddetti
	Associazioni	Creazione di un sistema di regole chiaro e condiviso
	Competitività del territorio	Verificare che il sistema di regole legali funga da volano di sviluppo del territorio in termini di investimenti e insediamenti produttivi
Opinion leader	Trasparenza dell'informazione e apertura al dialogo e al coinvolgimento	Verificare che il sistema di comunicazione dell'ente sia effettivamente trasparente e favorisca la partecipazione attiva da parte dei diversi opinion leader
Amministrazioni Centrali e locali	Trasparenza e chiarezza delle relazioni	Verificare che il riparto delle competenze sia chiaro e trasparente, evitando zone grigie e sovrapposizioni che possano mascherare situazioni di conflitto e inefficienza
	Collaborazione allo sviluppo locale	Verificare che i rapporti tra le diverse amministrazioni siano improntati alla massima collaborazione, anche in applicazione del principio della sussidiarietà e bon-ton istituzionale
Collettività locale e ambiente naturale	Trasparenza / accountability Governance locale	Verificare l'esistenza e la trasparenza di un chiaro indirizzo strategico e di codici etico-sociali per l'ente. Verificare il comportamento etico-sociale dei magistrati e del personale amministrativo
	Benessere sociale	Verificare l'impatto dell'attività pubblica sul benessere locale (sviluppo dell'occupazione, dell'ambiente, ecc.)
	Sostenibilità ambientale	Verificare l'attenzione dell'Istituzione verso la protezione dell'ambiente e la conservazione delle risorse naturali
Ordini Professionali	Trasparenza e chiarezza delle relazioni	Verificare i rapporti istituzionali con i diretti responsabili delle diverse categorie professionali

Fonte: elaborazione personale

2 – La rendicontazione sociale nel sistema di programmazione e controllo del tribunale

La letteratura internazionale più significativa (Maier, 1999; Kickert, 2001; Kettinger, 2005) con specifico

riferimento al settore giustizia, funge da traino ai contributi di carattere nazionale (Masciandaro, 2000; Marchesi, 2003; Zan, 2003, 2004; Mariani Marini, 2005).

Nello specifico, l'analisi della letteratura italiana economico-aziendale lascia emergere come, nonostante da anni venga dedicata attenzione al settore pubblico, contribuendo a fornire interpretazioni alle

problematiche e ai diversi fenomeni correlati con la gestione, l'organizzazione e la rilevazione dei risultati delle aziende che in esso operano, il sistema giudiziario risulta essere fra i vari comparti pubblici, quello meno indagato³, nonostante da più parti ne sia evidenziato lo "stato di sofferenza" (Fabri, 1994 e 2006; Masciandaro, 2000; Marchesi, 2003; Zan, 2004; Bruti Liberati, 2005).

Le ragioni all'origine dell'evoluzione degli studi in ambito aziendale sono riconducibili, fra l'altro, ad una serie di disfunzioni organizzativo-gestionali delle singole amministrazioni giudiziarie italiane. Ne sono un esempio evidente, la rigidità organizzativa, la mancanza di integrazione e coordinamento interistituzionale, la carenza di competenze economico-gestionali e organizzative, nonché di strumenti di amministrazione e controllo che vadano oltre la mera verifica della regolarità formale degli atti (Tobin, 1997; Baar, 1999; Steelman, 2000; Fabri, 2006; Ostrom et al., 2008).

In tal senso, l'orientamento al bilancio sociale ha rafforzato il richiamo allo sviluppo dell'accountability nel settore giustizia, dando da un lato conto all'esterno e in particolare al complesso degli stakeholder, in modo esaustivo e comprensibile, del corretto utilizzo delle risorse e della produzione di risultati in linea con gli scopi istituzionali; dall'altro, introducendo logiche e meccanismi di maggiore responsabilizzazione interna relativamente all'impiego di tali risorse e alla produzione dei correlati risultati.

Nell'Istituzione giudiziaria, i documenti di rendicontazione sociale sono collegati ai bilanci preventivi e ai rendiconti finanziari e, quindi, alla contabilità finanziaria, poiché dalla gestione finanziaria originano le risorse per svolgere l'attività. I documenti di rendicontazione sociale sono sostanzialmente collegati con la programmazione e, principalmente, con quella parte del documento di programma che esplicita le finalità e le vie strategiche per ciascuna delle funzioni del tribunale. A consuntivo, la rendicontazione sociale espone: le modalità ed il livello di realizzazione delle strategie del tribunale; la coerenza tra i bisogni esistenti nella collettività amministrata e le finalità strategiche di settore; la coerenza interna tra le scelte

politiche effettuate, le risorse impiegate, i risultati ottenuti e gli effetti – esterni e interni, diretti e indiretti – derivanti dall'attività. Tutti questi elementi sono considerati nell'unitarietà del sistema Azienda pubblica – Istituzione giudiziaria e nella pluralità delle sue dimensioni (politiche, economiche, sociali, ambientali, culturali, civili e di sicurezza). Coerentemente all'interpretazione dell'Azienda pubblica – Istituzione giudiziaria come un sistema organico economico e sociale, devono essere collegate fra loro in modo coordinato e sistemico tutte le funzioni giudiziarie, politiche e manageriali e i documenti che le rappresentano: strategia – programmazione – previsione finanziaria – gestione – rendicontazione finanziaria – rendicontazione sociale. Queste funzioni amministrativo – aziendali possono essere rappresentate mediante un "circuito virtuoso", dove il documento di rendicontazione sociale svolge un ruolo proattivo, di dialogo e di confronto fra l'Istituzione giudiziaria e le diverse categorie di stakeholder (cittadini, enti pubblici, imprese, territorio, altre istituzioni giudiziarie). Le valutazioni degli stakeholder contribuiscono a stimolare il sistema informativo a supporto del processo decisionale e richiedono la verifica della strategia (Fig. 1).

La strategia aziendale, con riferimento all'azienda privata o riguardante l'amministrazione pubblica, definisce:

- l'immagine dell'azienda;
- la competenza territoriale;
- le modalità d'azione;
- la tempistica delle decisioni;
- le motivazioni che sottendono alle decisioni.

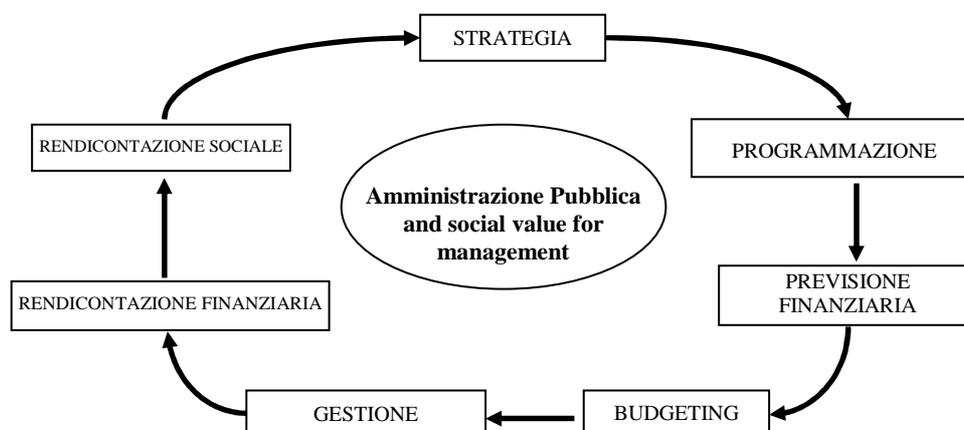
La strategia aziendale si colloca a monte della programmazione economico-finanziaria, in quanto, dapprima si decidono le finalità strategiche, poi gli obiettivi e le azioni programmatiche per realizzarli; infine si deliberano i relativi stanziamenti di bilancio. In tal modo, si collega la strategia con la programmazione e con le spese di bilancio.

Tale esigenza si è andata rafforzando nell'ambito del complessivo processo di aziendalizzazione che ha indotto ad un crescente orientamento alla performance (Baar, 1999; Bianco, Giacomelli, 2004) e all'adozione, anche se in forma ancora minima, del bilancio sociale nelle istituzioni giudiziarie.

A valle dell'attività di gestione si favorisce l'adozione del controllo strategico poiché si possono redigere report a consuntivo riferiti agli impegni di spesa che traducono in dati finanziari le strategie deliberate.

Quindi, la rendicontazione sociale è più vicina alla strategia e alla programmazione che al bilancio e al rendiconto finanziario. Quanto più la descrizione delle finalità e delle vie strategiche è completa ed esaustiva, tanto più validamente informativa può essere la rendicontazione sociale dell'attività complessiva dell'istituzione giudiziaria.

³ Come tutti i sistemi pubblici, il sistema giudiziario è oggetto di studio di differenti discipline, ognuna delle quali ha lo scopo di approfondirne determinati aspetti, sviluppando specifiche conoscenze sugli stessi. Le scienze aziendali studiano "i processi economici interni degli enti/istituti, nei quali si articola il sistema pubblico, le loro relazioni economiche con altri soggetti esterni, le condizioni, i principi, i criteri, gli strumenti per perseguire l'equilibrio economico del singolo ente-azienda". Borgonovi E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2006, p. 5

Figura 1 - *Il circuito dalla strategia alla rendicontazione sociale.*

Fonte: elaborazione personale

In sostanza, la rendicontazione sociale contribuisce ad evitare il formarsi di un circuito decisorio auto-referenziale, realizzando un sistema allargato di amministrazione e controllo, in cui le valutazioni e le proposte degli stakeholder sono recepite nel circuito decisorio del soggetto aziendale.

3 – L'ingresso del bilancio sociale nell'istituzione giudiziaria

Il cittadino-utente dei servizi pubblici è interessato a conoscere tutte le risorse erogate, gli investimenti e le politiche pubbliche effettuate sul territorio, i risultati raggiunti, gli effetti multidimensionali prodotti da tutte le amministrazioni pubbliche, a prescindere dal singolo ente che li ha prodotti e dalle relative competenze territoriali (Danese, 2004, p. 76).

Solamente attraverso una scelta fortemente voluta dal vertice dell'organizzazione è possibile dispiegare tutti gli effetti positivi derivanti dall'applicazione del bilancio sociale, fornendo le informazioni richieste dai cittadini (come nel bilancio di esercizio).

Al pari di altri servizi pubblici di interesse collettivo, servizi giudiziari efficienti ed efficaci possono rappresentare un fattore critico essenziale per il progresso economico e sociale del Paese⁴. Di contro,

⁴ Nel solco del cosiddetta "aziendalizzazione e managerializzazione della pubblica amministrazione", ad oggi sono stati emanati provvedimenti importanti tra i quali si segnalano, in particolare:

- D.lgs 286-99: introduzione nella pubblica amministrazione di strumenti manageriali atti a verificare l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa;

l'inefficienza nell'erogazione dei servizi giudiziari comporta una minore propensione ad investire, influenzando le scelte di lungo periodo (Shleifer et al., 1996; Bianco e Giacomelli, 2004).

La crisi del sistema giudiziario italiano appare riconducibile a determinate caratteristiche strutturali e organizzative, le quali determinano l'impossibilità, o talvolta l'incapacità, di gestire le risorse in maniera razionale. Ciò potrebbe dipendere, ad esempio, dall'assenza di integrazione e coordinamento nel sistema, dalla presenza di logiche e principi organizzativi non adeguati, dalla carenza di competenze di natura manageriale, nonché dalla prevalenza di logiche di tipo burocratico e quindi di modelli e strumenti di amministrazione e controllo focalizzati su adempimenti e verifiche formali più che sostanziali.

Questa situazione può considerarsi all'origine dell'ingresso del bilancio sociale nelle istituzioni giudiziarie, con una conseguente attenzione alla gestione razionale delle risorse, alla complessiva economicità dell'azione e alla "durabilità dell'azienda giustizia".

L'approccio economico-aziendale può contribuire al superamento di quella vetusta concezione secon-

-
- D.lgs 300-99: riorganizzazione dei ministeri (fra cui quello della Giustizia);
 - D.P.R. 55-01: articolazione dei ministeri in dipartimenti al fine di garantirne una migliore funzionalità;
 - D.lgs 240-06: nuove competenze in capo ai vertici delle procure e dei dirigenti amministrativi degli uffici giudiziari;
 - D.lgs 150-09: ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni;
 - D.l. 193-09: interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario

do cui la giurisdizione deve essere inquadrata solo ed esclusivamente nell'ambito ristretto della garanzia dei diritti e della tutela della libertà personale, considerando i servizi giudiziari come un output da erogare senza considerazione alcuna per il loro impatto in termini di efficienza ed economicità (Anselmi, 2003).

La necessità di rendicontare e di responsabilizzare verso l'uso efficiente delle risorse e verso il risultato ottenuto in termini di output e outcome, rende evidente la necessità del ricorso al bilancio sociale inteso come strumento atto a valutare concretamente la performance dei tribunali.

Infatti, la multidimensionalità dell'attività svolta e dei risultati ottenuti rende più complessa l'attività valutativa, nella misura in cui attiva il meccanismo del controllo sociale e mette le istituzioni giudiziarie nelle condizioni di evolversi, orientandosi ai risultati e alle esigenze dell'utenza⁵.

4 – La metodologia di redazione

Definiamo il tribunale, un ufficio giudiziario ed il luogo tipico dell'amministrazione della giustizia.

Può essere monocratico o collegiale, e la modalità di nomina dei giudici varia da paese a paese, comprendendo magistrature di carriera ed onorarie; vi sono in alcuni ordinamenti anche le c.d. magistrature episodiche, con le quali privati cittadini possono essere occasionalmente ammessi o obbligati a prendere parte ad uno o più riti o procedure in qualità di giurati.

Può avere competenze specializzate per branca del diritto, per materia o per oggetto della procedura.

Ha in genere una giurisdizione delimitata per territorio e le modalità di adito per la soddisfazione di istanze di giustizia sono in genere predeterminate dai codici di procedura, presenti in buona parte degli ordinamenti⁶.

⁵ Fra le cause che vengono annoverate alla base delle performance deludenti del sistema giudiziario, può essere presa in considerazione la cronica mancanza di una relazione diretta fra gli uffici giudiziari e i cittadini e, di conseguenza, l'impossibilità per questi ultimi di esercitare, attraverso il controllo sociale, una pressione capace di stimolare miglioramento, innovazione e cambiamento

⁶ Il tribunale, nell'ambito di una circoscrizione territoriale detta circondario, in materia civile funge da organo giurisdizionale di primo grado per le cause di maggior valore nonché da giudice di appello rispetto alle sentenze del giudice di pace, e in materia penale opera come organo di primo grado (per i reati non riservati alla competenza della corte d'assise e del giudice di pace), nonché come giudice di appello rispetto alle sentenze del giudice di pace. Nella materia penale

La conoscenza che i cittadini hanno del tribunale deve essere arricchita di contenuti: dai campi di attività alle risorse che a ciascuno di questi sono destinati, alle connesse linee d'azione scelte dall'Amministrazione e ai risultati conseguiti in termini di efficienza, efficacia ed economicità.

A questo obiettivo tende il Bilancio Sociale: non un bilancio nuovo o aggiuntivo rispetto a quello tradizionale, ma uno strumento che ha l'ambizione, evitando i tecnicismi e le complessità che caratterizzano il consuntivo tradizionale, di focalizzare gli obiettivi, le risorse aggregate, i risultati conseguiti e la strategia in cui questi si inquadrano.

Per ciò che concerne la metodologia di redazione del bilancio sociale all'interno del tribunale possono essere attivate due unità operative:

1) un gruppo direttivo e di coordinamento, preposto alla elaborazione degli obiettivi, alla assegni-

il Tribunale giudica, poi, a seconda delle attribuzioni previste dal codice di procedura penale, con una composizione monocratica, ovvero con una composizione collegiale (il collegio è formato dal presidente e da due giudici a latere).

Le sedi giudiziarie italiane sono articolazioni periferiche del Ministero della Giustizia. Esse sono rappresentate dagli uffici dei Giudici di Pace, dei Tribunali ordinari, delle Corti d'Appello, dalla Corte Suprema di Cassazione, per quanto concerne la giustizia ordinaria civile. Per la giustizia inquirente penale esse sono rappresentate dalle Procure della Repubblica presso il Tribunale ordinario, dalle Procure Generali presso le Corti d'Appello, dalle Procure Distrettuali Antimafia, dalla Procura Generale presso la Suprema Corte di Cassazione e dalla Procura Nazionale Antimafia.

Tanto in materia civile quanto in materia penale le decisioni del tribunale come giudice di primo grado sono impugnabili davanti alla corte d'appello. In ogni distretto di corte d'appello è costituito un tribunale per i minorenni, composto di due magistrati togati, uno dei quali lo presiede, e di due magistrati onorari, un uomo e una donna, nominati per un triennio tra gli esperti di scienze criminologiche ed educative, il quale ha competenza nei confronti dei minori di diciotto anni.

In ogni regione è costituito almeno un Tribunale Amministrativo Regionale. L'ordinamento giudiziario militare prevede l'esistenza di tribunali militari.

Presso otto corti d'appello esiste una sezione specializzata, che è composta di due consiglieri e di un funzionario del genio civile e che è chiamata Tribunale Regionale delle Acque Pubbliche, la quale decide di controversie in tema, ad esempio ma non solo, di demanialità delle acque (ed in genere sull'uso delle acque pubbliche) con sentenze appellabili al Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, unico per tutto il territorio della repubblica e composto da sette giudici.

zione dei compiti, all'analisi e validazione dei risultati nelle varie fasi del progetto. Di esso può farne parte il Presidente del tribunale o il Procuratore Capo della Repubblica, il Dirigente amministrativo, un Sostituto Procuratore, il Coordinatore del progetto interno all'amministrazione, congiuntamente ad alcuni rappresentanti del personale amministrativo e della Sezione di Polizia Giudiziaria;

2) più sottogruppi operativi costituiti da personale amministrativo e personale della Sezione di Polizia Giudiziaria scelti di volta in volta all'interno dei diversi ambiti di rendicontazione, affiancati eventualmente da esperti in materia di rendicontazione sociale.

E' opportuno, all'inizio, chiarire gli impegni dell'amministrazione, acquisire coscienza del proprio mandato ed individuare gli specifici portatori di interesse.

Il processo di rendicontazione è un processo dialogico: l'obiettivo è quello di rendere conto di ciò che si è e si fa, e per far ciò occorre avere consapevolezza

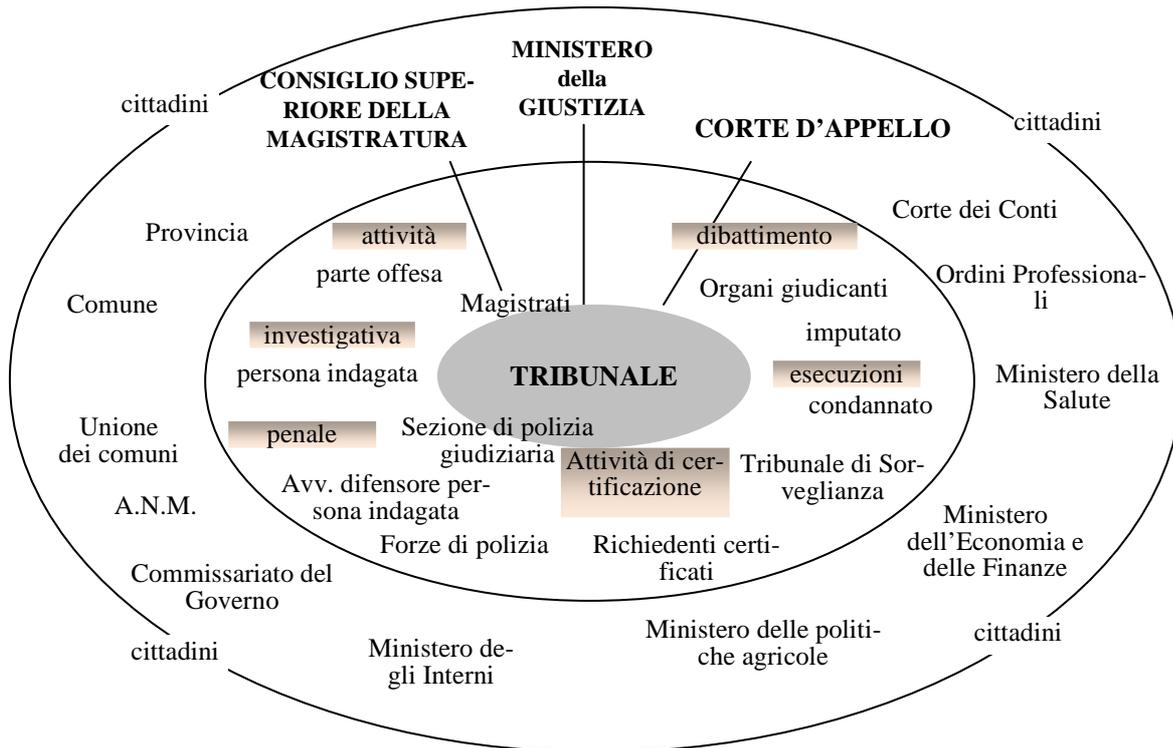
del proprio ruolo e sapere quali sono i propri stakeholder, ovvero i soggetti che interagiscono con il tribunale in qualità di portatori di interesse.

L'operazione di individuazione degli stakeholder non si esaurisce in una semplice elencazione di soggetti: occorre descrivere i rapporti, definirne la frequenza, riconoscere i soggetti "chiave" come coloro che effettivamente permettono all'Ufficio di funzionare, ovvero che sono fonte della sua "legittimazione sociale".

Ricollocandoli, infine, in uno schema non gerarchico bensì di vicinanza/lontananza, interesse/influenza, si arriva a distinguere quelli che hanno solo interesse all'attività da quelli che, invece, influenzano i comportamenti, fino ad arrivare a definire coloro che hanno sia interesse che influenza.

Di seguito vengono illustrati in forma figurata e schematica la mappa dei principali stakeholder di un tribunale così come possono essere individuati e allocati nel corso del processo di rendicontazione sociale (fig. 2).

Figura 2 - I potenziali stakeholders di un tribunale



Fonte: elaborazione personale

A questo punto assume una fondamentale importanza l'impegno per instaurare con essi un dialogo bidirezionale: imparare ad ascoltare il loro punto di vista con la duplice finalità di riconoscere il linguaggio dei valori al quale è sensibile ciascuno degli stakeholder e di ottenere indicazioni utili per ridefinire le strategie e gli obiettivi.

Successivamente, il lavoro di discussione e raccolta dei dati sviluppa le relazioni personali e consolida un'identità di organizzazione, prima percepita solo a livello di singole risorse umane lavorative.

Il processo di rendicontazione sociale si definisce e consolida attraverso alcuni step illustrati e sviluppati nel c.d. "cronoprogramma" (tab. 2):

Tabella 2 - *Il cronoprogramma del bilancio sociale all'interno del tribunale*

N.	Fasi	Obiettivi	Dicembre	Gennaio	Febbraio	Marzo	Aprile	Maggio	Giugno	Luglio
1	Elaborazione architettura del BS	Illustrazione generale sullo strumento di accountability								
		Mappatura dei portatori di interessi								
		Condivisione degli obiettivi e della "mission" del Bilancio Sociale								
2	Sviluppo proposta	Individuazione dei portatori di interesse (di seguito STH) prioritari e condivisione delle modalità per sondare le loro aspettative informative								
		Raccolta aspettative informative degli STH (Focus Group e/o interviste)								
		STH esterni: "cosa vogliono sapere grazie ai BS?"								
		STH interni: "cosa vogliamo comunicare con il BS?"								
		Lavoro concettuale sul materiale raccolto								
3	Prima validazione proposta	Illustrazione esiti focus group/interviste, proposta su possibili contenuti del BS, ricerca di misure/indici di misurazione								
		Individuazione di misure/indici significativi e coerenti con i contenuti del BS condivisi								
4	Approfondimenti e sviluppo del quadro informativo	Analisi del Sistema Informativo e verifica della copertura rispetto agli indici individuati								
		Confronto sulla fattibilità di calcolo degli indici alla luce del Sistema Informativo esistente, selezione e costruzione di un piano di integrazione del quadro informativo								
		Approfondimenti informativi con analisi o indagini ad hoc								
5	Elaborazione prima bozza e condivisione dei risultati	Elaborazione degli indici/misure								
		Condivisione indice e aspetti grafici								
6	Feedback su profilo Tribunale e sullo strumento di accountability elaborato	Confronto interno con i contenuti del BS, sui valori degli indici e il profilo di performance da questi disegnato, raccolta aspettative di miglioramento (del profilo del Tribunale e del BS)								
		Condivisione modalità di confronto con gli STH prima della pubblicazione del BS								
		Confronto con STH esterni pre-pubblicazione e raccolta aspettative di miglioramento (del profilo del Tribunale e del BS)								
		Elaborazione bozza finale								
		Definizione piani di miglioramento del profilo di performance e del Sistema Informativo a supporto del suo monitoraggio								
7	Piano di diffusione esterna del BS	Definizione di un piano di diffusione interna								
		Definizione di un piano di pubblicazione/publicizzazione								
8	Standardizzazione percorso	Redazione "prassi" per la redazione, analisi e diffusione del BS. Sviluppo ipotesi piano di sviluppo competenze interne del Tribunale per la redazione del BS								

Fonte: elaborazione personale

Risulta particolarmente rilevante, all'interno della relazione sociale, l'indagine concernente i tempi di definizione dei procedimenti (civili, penali, di lavoro, amministrativi). A tal proposito, il bilancio sociale utilizza nell'ambito del tribunale, due indici relativi al tempo necessario ai magistrati per la definizione del procedimento. Il primo indice, quello di sintesi, è la mediana⁷, utilizzato in alternativa alla media⁸, in

⁷ In statistica descrittiva, data una distribuzione X di un carattere quantitativo oppure qualitativo ordinabile (ovvero le cui modalità possano essere ordinate in base a qualche criterio), si definisce la mediana come il

valore/modalità (o l'insieme di valori/modalità) assunto dalle unità statistiche che si trovano nel mezzo della distribuzione. Se si procede al riordinamento delle unità in base ai valori crescenti del carattere da esse detenuto, in sostanza la Mediana bipartisce la distribuzione in due sotto-distribuzioni: la prima a sinistra della Mediana (costituita dalla metà delle unità la cui modalità è minore o uguale alla Mediana) e la seconda a destra della Mediana (costituita dalla metà delle unità la cui modalità è maggiore o uguale alla Mediana). Tecnicamente si suole dire che la mediana è il valore/modalità per il quale la frequenza cumulata va-

quanto considerata più affidabile rispetto ai casi anomali oppure alle situazioni in cui la distribuzione della variabile considerata presenti delle code non trascurabili.

Nel caso specifico, la mediana considerata è il “tempo di definizione del fascicolo” espressa in giorni, e calcolata contando i giorni intercorsi dal momento dell’avvio del procedimento (iscrizione al RE. GE.) al momento della sua definizione (archiviazione, giudizio richiesto o disposto).

Il secondo indice scelto, quello della variabilità di distribuzione, è l’intervallo interquartile, dato dalla differenza tra il terzo e il primo quartile della distribuzione della variabile considerata⁹ (tab. 3).

Per ciò che concerne, invece, la ricostruzione della competenza economica, essa rappresenta l’aspetto più complesso del lavoro redazionale, data l’assenza di modelli operativi specifici per il settore giudiziario.

Il tribunale non possiede un vero e proprio bilancio e non è neppure in grado di elaborare un Conto Economico che, come è noto, evidenzia il saldo tra i ricavi ed costi derivanti dall’esercizio dell’attività all’interno del periodo di riferimento. Esso inoltre:

a) ha una contabilità di carattere finanziario che rende molto difficile l’individuazione dei costi di competenza di un determinato periodo, ovvero dei costi imputabili ad un anno di attività (l’Anno Giudiziario);

b) gestisce direttamente solo una minima parte dei costi che genera;

c) impiega risorse il cui costo è sostenuto da varie amministrazioni, ovvero si avvale per lo svolgimento della propria attività di risorse che non dipendono in modo esclusivo dal Ministero della Giustizia.

In assenza di voci di ricavo propriamente dette si ritiene di individuare nel modo più esatto ed attendibile, da una parte, tutti i costi sostenuti per

le 0,5, cioè il secondo quartile, ossia il 50° percentile. Usualmente si indica la Mediana con Me.

⁸ In statistica, spesso viene chiamata media (intendendo implicitamente "aritmetica") ciò che realmente si chiama Valore atteso, in quanto vengono calcolati nello stesso modo, ma hanno significati teorici differenti. Per taluni la media aritmetica viene applicata soltanto nella statistica descrittiva e il valore atteso nell’ambito della probabilità e delle variabili casuali in particolare.

⁹ Con particolare riferimento ai tempi di definizione dei procedimenti, l’indice proposto dal Ministero della Giustizia è l’indice di durata media, dato dal rapporto tra la presenza media in un dato anno (c.d. giacenza media) e la semisomma dei procedimenti sopravvenuti ed esauriti (c.d. rotazione):

$$I = \frac{(\text{pendenti iniziali} - \text{pendenti finali})/2}{(\text{sopravvenuti} - \text{esauriti})/2} * 365$$

l’erogazione del servizio e, dall’altra, tutte le entrate di natura patrimoniale di cui lo Stato fruisce grazie al “Servizio Giustizia” fornito dal tribunale.

Per ciò che concerne l’analisi dei costi, questi possono essere articolati per macro-attività (fig. 3).

In generale, si possono avere tre macro-attività:

- 1) amministrazione generale;
- 2) attività tipica;
- 3) attività a contatto con il pubblico.

All’interno di queste categorie, possono distinguersi le seguenti sotto-attività:

- 1) amministrazione generale
 - a) personale e affari generali
 - b) gestione ordinaria
- 2) attività tipica
 - a) attività di natura civilistica e indagini penali
- 3) attività a contatto con il pubblico
 - a) segreteria generale
 - b) attività di certificazione

Ad ognuna di queste attività occorre, poi, attribuire un costo (c.d. valorizzazione).

5 – La struttura del bilancio sociale all’interno del tribunale

Nel bilancio sociale del tribunale i costi e le entrate sono raggruppati all’interno di diverse macrocategorie, individuate secondo i criteri di rilevanza economica (incidenza) e di tipologia. Al proposito, occorre sottolineare che i flussi di spesa generati vengono condotti ad un output finale, un prodotto, ovvero un servizio generato (tab. 4).

Tale elencazione rappresenta solo un esempio, che dovrà essere opportunamente adattato al singolo tribunale che redige il bilancio sociale.

Ciascuna amministrazione dovrà costruire uno schema rappresentativo delle attività svolte, coerente con le necessità informative dei destinatari del bilancio.

L’articolazione dei costi dovrà rispecchiare la struttura interna del tribunale che produce il documento, in modo da facilitare anche l’attività di redazione dello stesso.

Quindi, il bilancio sociale del tribunale risulterà composto dal prospetto dei costi e da quello delle entrate, ripartite anche in base alle funzioni pubbliche da esso svolte.

Peraltro, sebbene i suddetti prospetti finanziari contabili siano la parte centrale del documento, molto importanti sono le parti di comunicazione delle finalità, dei programmi e dei risultati.

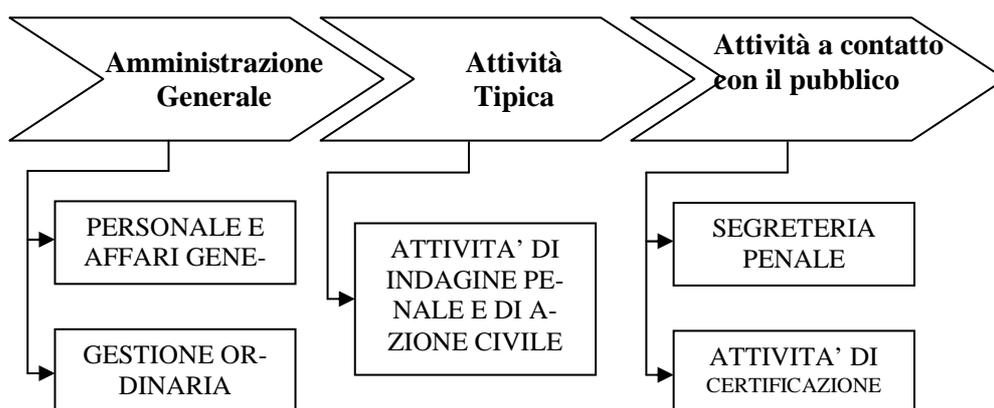
Nell’ambito dei costi, assume un particolare rilievo la voce “Costi dell’attività” che raccoglie i costi dell’attività tipica del tribunale (ad es. compensi erogati ai consulenti tecnici), ovvero quelli sostenuti per lo svolgimento delle indagini penali.

Tabella 3 - *Schema tipo raffigurante il tempo di definizione del fascicolo calcolata contando i giorni intercorsi dal momento dell'avvio del procedimento al momento della sua definizione*

Tipo di definizione	n.	Mediana	Intervallo interquartile
Casi di Giudizio			
Casi di archiviazione			

Fonte: elaborazione personale

Figura 3 - *L'analisi dei costi articolati per macro-attività*



Fonte: elaborazione personale

Tabella 4 - *Le macrocategorie di costi ed entrate di natura patrimoniale*

Articolazione dei costi	Entrate di natura patrimoniale
Costi dell'attività Costi del personale Costi di gestione Costi di struttura Costi per imposte e tasse Costi del personale di polizia giudiziaria	<ol style="list-style-type: none"> Entrate da provvedimenti di confisca Entrate a titolo di pene, sanzioni e spese di giustizia Entrate da rilascio di certificati

Fonte: elaborazione personale

È opportuno ricordare che una peculiarità di questi costi è rappresentata dalla loro "ripetibilità"; ciò sta a significare che se il procedimento in cui sono stati originati conosce determinate definizioni (ad es.: sentenza di condanna, di estinzione per oblazione, di "patteggiamento") essi possono essere addebitati alla parte soccombente.

Distinti dai costi dell'attività sono i costi di gestione, legati all'esercizio dell'attività del tribunale, ma non direttamente imputabili all'attività propria.

Sul piano strettamente tecnico rileviamo, infine, che la voce "costi del personale di polizia giudiziaria" è tenuta scorporata dal totale dei costi: essa definisce il costo sostenuto per il personale che opera

all'interno delle Sezioni di Polizia Giudiziaria e non include, in quanto difficilmente quantificabile, il costo sostenuto dallo Stato per le Forze dell'Ordine (Carabinieri, Polizia di Stato, Guardia di Finanza, N.A.S., Polizia Ambientale) allorché le stesse svolgono attività di polizia giudiziaria.

Per ciò che concerne le entrate di natura patrimoniale, mette conto sottolineare che, anche se alle voci di costo non possono essere contrapposte delle voci di ricavo propriamente dette, è utile individuare ed evidenziare tutte le entrate di natura patrimoniale derivanti allo Stato dall'attività svolta dal tribunale.

Se le entrate da provvedimenti di confisca risultano di immediata comprensione (somme di denaro e

beni acquisiti al patrimonio dello Stato attraverso provvedimenti giudiziari di confisca originati da indagini), più articolata risulta la composizione della voce entrate a titolo di pene, sanzioni e spese di giustizia, nella quale rientrano le somme conseguite dall'Erario a titolo di:

- pene pecuniarie (multe ed ammende) a seguito di sentenze di condanna e di decreti penali di condanna definitivi ed eseguibili;
- sanzioni pecuniarie processuali a seguito di ordinanze giudiziali di condanna;
- altre sanzioni pecuniarie a qualsiasi titolo irrogate con un provvedimento di condanna nell'ambito di un procedimento penale;
- spese di giustizia sostenute nei procedimenti penali, quali spese processuali forfettarie, spese di custodia e trasporto di automezzi sequestrati, poste a carico delle persone condannate.

La voce entrate da rilascio di certificati, che può essere considerata l'unica certa fonte di ricavo, raccoglie le somme di denaro introitate dallo Stato con la vendita di marche da bollo e diritti di certificazione per i certificati rilasciati dall'Ufficio del Casellario Giudiziale.

La produzione di certificati a cura dell'ufficio del Casellario e Carichi Pendenti rappresenta, infatti, l'unica attività di "scambio" (volontario) a cui, a fronte di un pagamento da parte del richiedente, corrisponde la distribuzione di un prodotto, costituito dal certificato nelle sue diverse tipologie.

Questi, dunque, i risultati economici e sociali che il lavoro sul Bilancio Sociale consente di evidenziare all'interno del tribunale, rendendo conto delle voci di spesa e di entrata, considerando il denaro utilizzato come risorsa della collettività.

6 – L'esperienza della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano e del Tribunale di Bari

Può risultare utile per avere una percezione della maniera in cui l'efficienza delle amministrazioni giudiziarie rappresenti una variabile critica di sviluppo, considerare l'esperienza, in tema di utilizzo del bilancio sociale, della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano e, con riferimento alla redazione del programma delle attività, del Tribunale di Bari, in quanto entrambe rivelatrici di best practices replicabili¹⁰.

¹⁰ Studi recenti realizzati dalla Commissione europea per l'efficienza della giustizia (CepeJ) e dalla Banca Mondiale, indicano, infatti, che l'amministrazione giudiziaria in Italia è più inefficiente non soltanto di quella dei maggiori Paesi industrializzati, ma anche di molti di quelli di recente industrializzazione o in via di sviluppo. CepeJ, *European Judicial Systems*, Stras-

L'evidente scostamento fra le attese degli utenti e i servizi effettivamente erogati nella generalità dei tribunali del nostro Paese, ha contribuito a diffondere in queste due realtà la consapevolezza della necessità di comunicare in maniera trasparente le notizie concernenti il servizio giudiziario, rendendo compatibili nuovi meccanismi di governance e logiche di accountability¹¹ all'interno del sistema giudiziario.

Il bilancio sociale della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano

Nel corso della programmazione FSE 2000-2006, la Provincia Autonoma di Bolzano ha finanziato attraverso la misura D2 del POR, nell'ambito di un avviso pubblico per la realizzazione di azioni di sistema, l'avvio di un progetto pilota destinato al miglioramento organizzativo dei processi lavorativi e all'ottimizzazione delle risorse materiali disponibili presso la Procura della Repubblica di Bolzano.

Infatti, dall'esigenza avvertita in seno a tale Ufficio di cercare nuovi e più moderni modelli organizzativi che rendessero l'azione della Procura della Repubblica più efficace sotto il profilo amministrativo e più efficiente sotto quello economico, coinvolgendo in questo processo riorganizzativo tutto il personale, è nata nel 2004 l'idea di presentare per il finanziamento al Fondo Sociale Europeo un progetto che soddisfacesse tali bisogni.

L'esigenza era quindi quella di realizzare un'iniziativa che, facendo una radiografia dell'esistente e passando attraverso una completa revisione dei processi lavorativi, fosse in grado di riorganizzare la struttura ed i servizi della Procura e di ottimizzare le poche risorse materiali, secondo criteri moderni in un contesto ambientale favorevole, allineando l'Ufficio Giudiziario, tradizionalmente ancorato a concezioni organizzative antiquate e conservatrici, alle molte Pubbliche Amministrazioni che da anni ormai operano, avendo ben presente ed assimilato il concetto di "customer satisfaction" attraverso la fornitura di servizi efficaci ed efficienti.

In particolare, il progetto finanziato dalla Provincia Autonoma di Bolzano è stato finalizzato a:

- descrivere i processi chiave dell'organizzazione Procura, individuandone i punti forza e di debolezza;
- ridefinire concettualmente la posizione della Procura all'interno dell'intera costellazione di "produzione di giustizia" individuando tutti i "portatori di

bourg, 2006, 2008; World Bank, *Doing Business*, 2007, 2008; MEF, *Libro Verde Spesa Pubblica*, 2007

¹¹ Tra gli studiosi che hanno approfondito il tema dell'accountability ricordiamo, in particolare: Mussari (1996); Buccellato (1997); Vagnoni (1998); Pezzani (2003); Ricci (2005); Farneti e Pozzoli (2005); Borronovi, Rusconi (2008)

interesse” e descrivendo i flussi comunicativi con ognuno di essi;

- assumere la Procura come “centro di costo” ed individuare tutte le possibili azioni di abbattimento degli stessi;

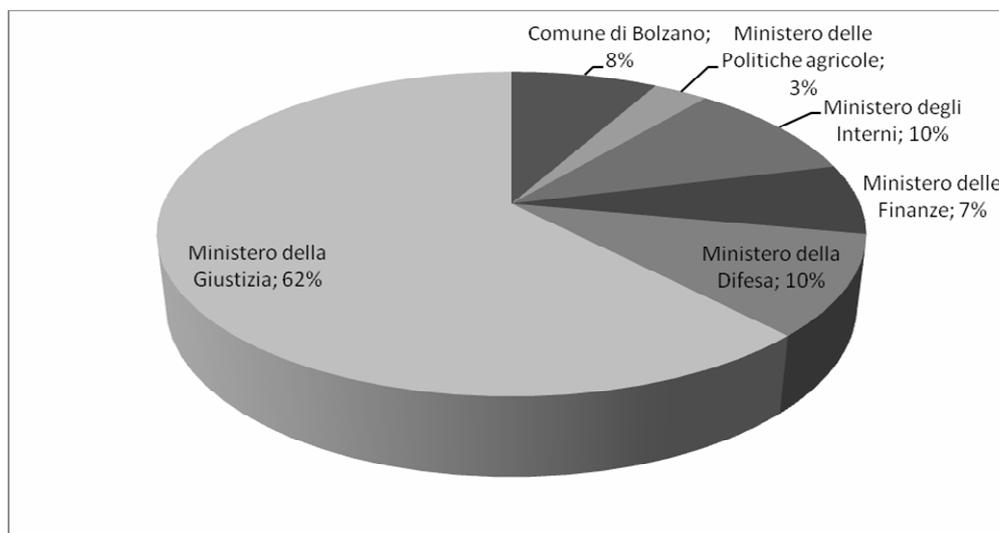
- far comprendere ai cittadini, struttura, funzionamento e servizi offerti dall’Ufficio, anche attraverso la costruzione di strumenti informatici diretti a consentire il dialogo con l’esterno;

- introdurre criteri di gestione basati sulla certificazione di qualità.

Le azioni condotte attraverso il sistematico coinvolgimento del personale e il trasferimento di competenze hanno permesso di redigere e diffondere il Bilancio Sociale.

La Procura della Repubblica non è un ente dotato di un proprio bilancio, poiché le risorse economiche a sua disposizione provengono da diverse amministrazioni dello Stato ed Enti territoriali (fig. 4).

Figura 4 - *Le risorse economiche a disposizione della Procura della Repubblica in base alla provenienza dalle diverse amministrazioni*



Fonte: Bilancio Sociale Procura della Repubblica di Bolzano

La Procura della Repubblica¹² presso il Tribunale di Bolzano (come ogni Procura dislocata sul terri-

¹² Da un punto di vista organizzativo la Procura della Repubblica ha la seguente organizzazione standard: Il Procuratore della Repubblica unitamente al Dirigente Amministrativo ed in stretta sinergia con lo stesso, organizza e gestisce l’Amministrazione generale nonché tutti i servizi della Procura della Repubblica.

Sono inoltre di sua competenza:

- la rappresentanza dell’Ufficio verso l’esterno;
- la gestione del personale di Magistratura e del suo stato giuridico;
- la direzione e la gestione degli addetti alla Sezione di polizia giudiziaria;
- l’attività relativa all’esercizio dell’azione civile e all’intervento nei procedimenti civili, incluse la partecipazione alle udienze;
- i procedimenti penali aventi per oggetto reati contro la personalità dello Stato;
- i procedimenti penali di competenza del Giudice di Pace;
- i procedimenti penali a carico di ignoti;

- gli affari anonimi.

Si riserva, inoltre, la facoltà di trattare insieme ad altro Magistrato procedimenti, che per la qualità o quantità degli indagati, ovvero per la gravità dei fatti oggetto di indagine, comportino una particolare esposizione dell’Ufficio ovvero che, pur non inerenti ad uno dei gruppi di lavoro istituiti presso l’Ufficio, richiedano una particolare esperienza o specializzazione.

Il Procuratore della Repubblica, inoltre, partecipa se richiesto, alle riunioni del Comitato Provinciale per l’Ordine e la Sicurezza Pubblica presso il Commissariato del Governo, ha la supervisione sugli Ordini Professionali, occupandosi delle iscrizioni e delle cancellazioni dagli elenchi, partecipa al rinnovo dei Consigli direttivi, cura i concorsi, raccoglie informazioni sui provvedimenti disciplinari, esprime parere su controverse.

Al Procuratore Aggiunto, il quale tiene informato il Procuratore della Repubblica, sono delegate le seguenti attività ed incombenze:

- la gestione ed il coordinamento dei servizi dei Sostituti Procuratori (turni esterni, turni di udienza, in sede

torio italiano) è un Ufficio Giudiziario che deve garantire un servizio di urgenza, chiamato di “turno esterno”, 24 ore su 24 e per 365 giorni all’anno (figg. 5-6).

Questo significa che un Magistrato della Procura della Repubblica è sempre reperibile per tutte le Forze di Polizia sparse sul territorio, per ogni possibile emergenza.

La distribuzione degli affari penali tra i Magistrati dell’Ufficio, ovvero dei fascicoli contenenti le “notizie di reato” da investigare, che pervengono alla Procura della Repubblica, avviene di regola in base al “turno esterno”, fatte salve alcune eccezioni.

Il Magistrato che copre il “turno esterno”, della durata di una settimana (dalle ore 9 del lunedì alle ore 9 del lunedì successivo), è designato sulla base di un ordine di servizio a trattare direttamente tutte le urgenze (arresti, fermi, sequestri, perquisizioni) e tutte le denunce sperte contro persone identificate (c.d. denunce a carico di “Noti”).

L’esperienza del bilancio sociale, pur coinvolgendo l’intera amministrazione è stata portata avanti attraverso la costituzione di due gruppi di lavoro.

1) un gruppo direttivo e di coordinamento, preposto alla elaborazione degli obiettivi, alla assegnazione dei compiti, all’analisi e validazione dei risultati nelle varie fasi del progetto. Di esso ha fatto parte il Procuratore della Repubblica, il dirigente amministrativo, un Sostituto Procuratore, la coordinatrice del progetto interna all’amministrazione, il responsabile per il progetto della ditta di consulenza e alcuni rappresentanti del personale amministrativo e della sezione di polizia giudiziaria delle diverse amministrazioni;

e presso le sedi distaccate), nonché dei VPO e degli Ufficiali di Polizia Giudiziaria d’udienza (turni di udienza e deleghe per le udienze in sede e presso le sedi distaccate);

- la gestione, il coordinamento dei gruppi di lavoro (di uno dei quali necessariamente fa parte) e l’assegnazione degli affari ai singoli gruppi, in collaborazione con il coordinatore interno rappresentato dal Magistrato più anziano;

- l’esecuzione penale.

Unitamente al Procuratore della Repubblica, egli elabora gli indirizzi generali dell’Ufficio, con particolare riferimento a quelli concernenti le materie oggetto dei gruppi di lavoro, da sottoporre alla discussione di tutti i colleghi e diffondere successivamente alle Forze di Polizia.

I Sostituti Procuratori curano tutti ed integralmente gli affari penali ai quali sono stati designati secondo la procedura concordata e prestabilita di cui si dirà qui di seguito. Essi quindi curano detti affari dalla fase delle indagini al dibattimento, all’eventuale impugnazione, informando degli sviluppi, se ciò è espressamente richiesto, il Procuratore della Repubblica.

2) più sottogruppi operativi costituiti da personale amministrativo e personale della sezione di polizia giudiziaria scelti di volta in volta all’interno dei diversi ambiti di rendicontazione, affiancati da esperti della ditta di consulenza.

Il primo compito è stato quello di chiarire gli impegni dell’amministrazione, acquisire coscienza del proprio mandato ed individuare i propri portatori di interesse.

I report degli anni 2004-2006¹³ sono stati articolati nei capitoli riportati di seguito:

1) descrizione dell’identità dell’ente, intesa come il risultato di attività, missione, cultura, valori, organizzazione interna, definita coerentemente con le attribuzioni ad esso affidate dall’ordinamento giuridico;

2) relazione sociale, intesa come il totale illustrato e descritto in termini quantitativi, qualitativi e di efficienza, dell’attività istituzionale svolta dalla Procura della Repubblica di Bolzano con particolare riferimento all’attività giudiziaria definita “tipica” e all’attività amministrativa definita di “corollario”. Nella prima parte della Relazione viene dato conto dei numeri e della tipologia del lavoro svolto, mentre la seconda parte si incentra sulla rendicontazione sotto il profilo dell’efficienza e dei tempi entro i quali la Procura della Repubblica è in grado di dare le risposte in termini di giustizia all’utente;

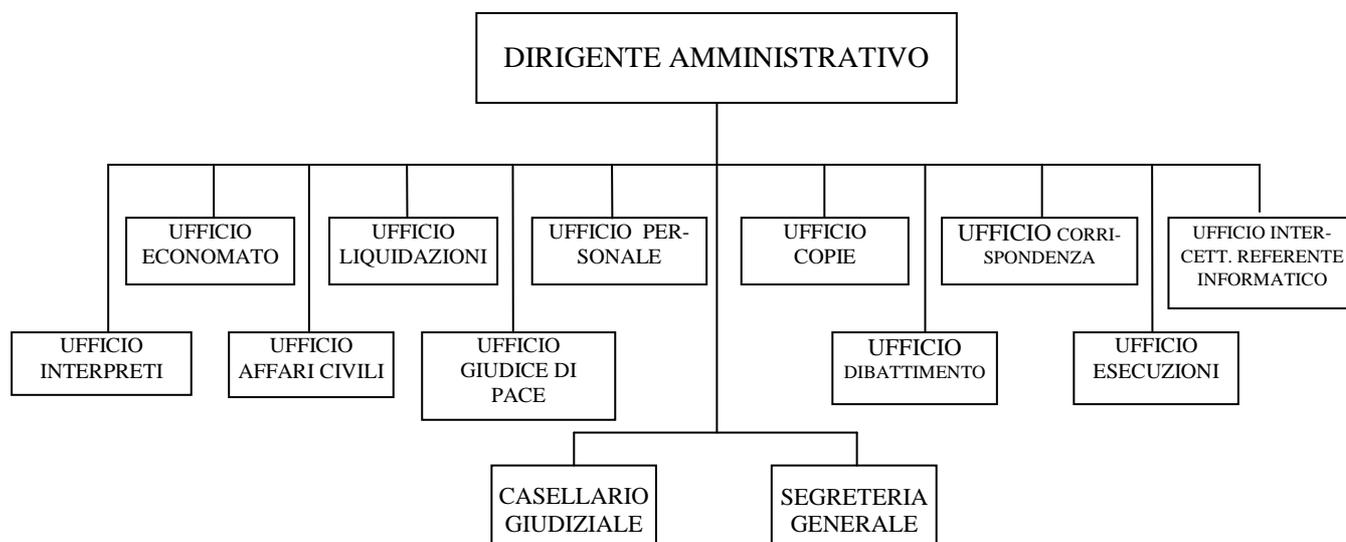
3) il rendiconto economico, il quale fornisce accanto all’analisi dei dati relativi alla qualità e quantità del servizio erogato, la relazione degli stessi con il costo sostenuto. In questo quadro generale la Procura della Repubblica di Bolzano ha iniziato a modificare la propria cultura gestionale tentando di costruire le condizioni per affrontare per la prima volta l’analisi economica relativa all’erogazione del servizio. L’analisi dei costi rappresenta un esperimento pilota tanto innovativo nell’ambito dell’Amministrazione Giudiziaria quanto impegnativo in termini teorici, nonchè laborioso per le difficoltà connesse al reperimento delle informazioni necessarie per una puntuale definizione delle voci di costo;

4) le risorse umane (la considerazione del capitale intellettuale, la vera risorsa a disposizione del tribunale per la realizzazione dei propri obiettivi e per la relazione con gli utenti) cioè il valore interno della struttura;

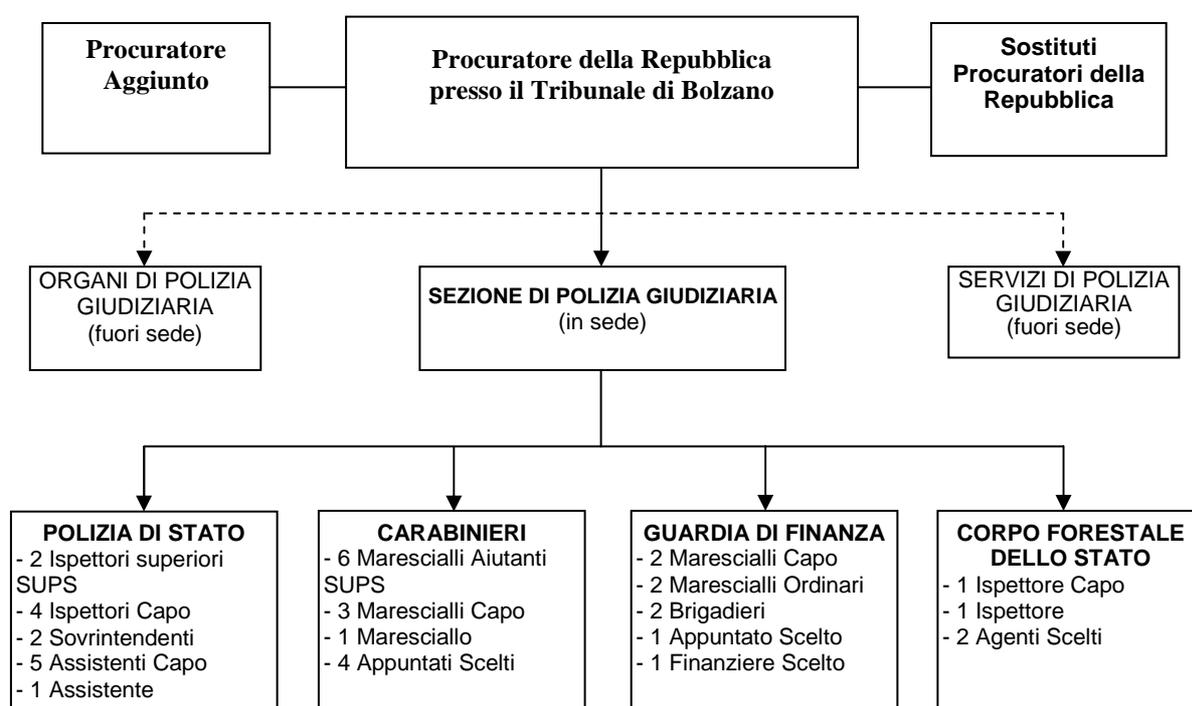
5) le conclusioni.

Per una corretta, ma soprattutto completa analisi dell’operato di una procura della repubblica non è assolutamente possibile fermarsi al dato numerico e a quello temporale (inteso come tempi di definizione) dei procedimenti trattati, dovendosi necessariamente considerare nell’analisi anche il dato qualitativo e quello economico.

¹³ Anno a cui si riferisce l’ultimo bilancio sociale redatto

Figura 5 - *La struttura amministrativa della Procura della Repubblica di Bolzano*

Fonte: Bilancio Sociale Procura della Repubblica di Bolzano

Figura 6 - *La struttura organizzativa della Procura della Repubblica di Bolzano*

Fonte: Bilancio Sociale Procura della Repubblica di Bolzano

Non si può, in altre parole, affermare un semplicistico rapporto di diretta proporzionalità tra il numero e la velocità di definizione dei procedimenti tratta-

ti, da una parte, e la validità ed efficienza dell'azione dell'Ufficio, dall'altra.

Nel "Sistema Giustizia" da sempre l'analisi si ferma al dato numerico ed a quello temporale.

L'azione di una Procura della Repubblica viene considerata tanto più meritoria quanto maggiore è il numero dei procedimenti definiti nel corso di un determinato Anno Giudiziario, soprattutto poi se il numero dei procedimenti "definiti" eccede quello dei procedimenti "sopravvenuti", perché in questo modo il "carico" dei procedimenti pendenti si riduce e conseguentemente quell'Ufficio risulta meno "operato" di lavoro rispetto all'anno precedente.

Questo approccio valutativo si ricava non solo dalle relazioni concernenti le ispezioni ministeriali alle quali periodicamente vengono sottoposti i singoli Uffici Giudiziari, ma anche dalle Relazioni Annuali redatte in occasione dell'inaugurazione dell'Anno Giudiziario nei diversi Distretti di Corte d'Appello¹⁴.

La Procura della Repubblica di Bolzano, invece, grazie all'esperienza del Bilancio Sociale, ha avvertito come ineludibile l'esigenza di ampliare il quadro di analisi della propria azione, prendendo a considerare, oltre al dato numerico e a quello temporale, anche quello qualitativo e quello economico.

Per quanto concerne il dato qualitativo, si è iniziato ad analizzare in che misura le richieste avanzate nelle diverse fasi, sia relative alle indagini preliminari che al momento processuale, dei vari procedimenti trattati abbiano trovato accoglimento nei diversi Organi giudicanti.

Questo parametro di valutazione, se anche non può ritenersi del tutto affidabile, scontando in particolare gli errori e le incompletezze delle decisioni degli Organi Giudicanti, ma anche la poca duttilità del Registro Generale che pur contenendo molti dati, non ne consente un utilizzo agile e per fini diversi da quelli per cui è stato concepito, appare comunque essere significativo, determinando anche una responsabilizzazione dei singoli Uffici del Pubblico Ministero che vengono così confrontati con i risultati concreti prodotti dalle loro richieste.

Per quanto attiene, invece, al dato economico, è stato dedicato un intero capitolo al "Rendiconto economico", dando vita ad un esperimento assolutamente innovativo ed unico nel suo genere per un Ufficio Giudiziario.

Coloro che operano nelle Procure della Repubblica, infatti, hanno per retaggio mentale una scarsissima propensione a curarsi non solo della qualità, ma soprattutto del problema del "costo" del servizio, quasi che occuparsi dell'aspetto economico del servizio significhi svilire il prestigio e l'importanza del servizio stesso.

Anche gli Uffici Giudiziari, così come ogni amministrazione pubblica, poiché titolari di una funzione di tutela di interessi pubblici e di soddisfazione dei

bisogni dei cittadini, devono ritenersi soggetti all'onere di rendere conto, oltre che del quantum, anche del quomodo abbiano utilizzato le risorse economico – finanziarie poste nella loro disponibilità.

E' ormai chiaro, che l'analisi dei dati relativi alla qualità e quantità del servizio erogato debba necessariamente essere messa in relazione con i relativi costi sostenuti, così da avere un quadro esatto del rapporto servizio erogato/costi.

Nel caso che occupa, la conoscenza delle informazioni acquisite attraverso la redazione del rendiconto economico contenuto nel Bilancio Sociale ha rappresentato per l'Ufficio un importante punto di partenza da cui sviluppare un'azione finalizzata a cercare di ridurre quanto più i costi, mantenendo però invariata la quantità e qualità del servizio, anzi cercando di potenziarle (tab. 5).

L'utilizzo dello strumento del bilancio sociale ha consentito, attraverso una migliore organizzazione dell'Ufficio, di avere conoscenza immediata del dato economico, raggiungendo significativi obiettivi di risparmio con riferimento al complesso delle spese.

Il settore ove è stato possibile intervenire con maggiore efficacia è stato quello delle cosiddette "spese di giustizia", rientranti nel capitolo 1360, vale a dire quelle voci di spesa che vengono prodotte con l'azione della Procura della Repubblica e sulle quali le scelte organizzative e gestionali hanno una immediata ricaduta.

I risultati più importanti che sono stati conseguiti, rientranti nei Costi dell'attività, hanno riguardato le voci "trasferite giudiziarie" (-25%), "intercettazioni" (-27%), e una voce residuale che va sotto il nome di "altre spese nel processo penale" (-30%) che comprende tutte quelle voci di spesa che, autorizzate di volta in volta dal magistrato, riguardano attività materiali eseguite prevalentemente da ausiliari di polizia giudiziaria o spese per materiali vari e che vengono pagate dietro presentazione di un documento fiscale.

In particolare, per quanto concerne le intercettazioni, si è constatato come la relativa spesa era del tutto fuori controllo, individuando da subito i motivi nella molteplicità di ditte che offrivano alle varie forze di polizia i loro servizi.

Una volta individuate tre ditte e sottoposta ad accurata sperimentazione il materiale tecnico offerto, si è scelta la ditta che in relazione al rapporto affidabilità/qualità/prezzo è sembrata offrire le maggiori garanzie.

I risultati sono evidenti: un crollo dei costi delle intercettazioni che sono stati abbattuti di oltre il 65% passando da 1.127.284 € complessive al 31.12.2003 a 297.301.88 € al 31.12.2007.

La voce "compensi a consulenti" è stata quasi dimezzata passando da 392.034.09 € nel 2003 a 166.173.76 € nel 2007.

¹⁴ Cfr. da ultimo la Relazione sull'Amministrazione della Giustizia nell'anno 2009, Ministero della Giustizia, Roma, 29 gennaio 2010

Tabella 5 - Il rendiconto economico della Procura della Repubblica di Bolzano (periodo 2003-2007)

ANNO	2003	2004	variaz.	2005	variaz.	2006	variaz.	2007	variaz.	media
TRASFERTE GIU-DIZIARIE	€126.049,71	€77.648,16	-38,4%	€68.345,90	-12,0%	€32.481,41	-52,5%	€32.991,43	2%	-25%
spese di viaggio	€31.861,81	€25.872,41	-18,8%	€31.214,53	20,6%	€17.755,05	-43,1%	€18.637,82	5%	-9%
indennità di trasferta	€23.855,96	€43.234,93	81,2%	€19.889,53	-54,0%	€8.774,71	-55,9%	€4.863,98	-45%	-18%
rogatorie internazionali	€70.331,94	€8.540,82	-87,9%	€17.241,84	101,9%	€5.951,65	-65,5%	€9.489,63	59%	2%
SPESE PER INTERCETTAZIONI	€1.127.284,28	€782.256,42	-30,6%	€447.478,35	-42,8%	€300.261,41	-32,9%	€297.301,88	-1%	-27%
telefoniche	€168.782,54	€138.815,50	-17,8%	€217.233,06	56,5%	€70.440,35	-67,6%	€15.978,53	-77%	-27%
ambientali	€16.991,79	€13.972,24	-17,8%	€60.754,53	334,8%	€23.923,95	-60,6%	€8.066,53	-66%	48%
tabulati	€79.341,08	€57.452,45	-27,6%	€32.932,89	-42,7%	€37.667,98	14,4%	€45.390,07	21%	-9%
noleggio attrezzatura tecnica	€862.168,87	€572.016,23	-33,7%	€136.557,87	-76,1%	€168.229,13	23,2%	€227.866,75	35%	-13%
ALTRE SPESE NEL PROCESSO PENALE	€78.651,97	€79.572,90	1,2%	€36.019,48	-54,7%	€24.315,71	-32,5%	€16.125,61	-34%	-30%
Noleggio/acquisto materiale	€8.527,26	€6.197,87	-27,3%	€2.307,58	-62,8%	€517,41	-77,6%	€1.685,79	226%	15%
intervento/assistenza tecnica	€10.369,38	€13.280,45	28,1%	€1.509,25	-88,6%	€4.697,79	211,3%	€10.660,18	127%	69%
trasporto salme ed autopsie	€54.791,55	€56.268,41	2,7%	€31.499,48	-44,0%	€14.934,48	-52,6%	€3.392,00	-77%	-43%
Varie(sviluppo foto, duplicazione chiavi, ecc.)	€4.963,78	€3.826,17	-22,9%	€703,17	-81,6%	€4.166,03	492,5%	€387,64	-91%	74%
ONORARI AI CONSULENTI TECNICI DEL P.M.	€392.034,09	€403.988,06	3,0%	€188.596,18	-53,3%	€151.802,98	-19,5%	€166.173,76	9%	-15%
in materia contabile, fiscale, societaria e previdenziale	€86.095,14	€109.821,49	27,6%	€7.438,54	-93,2%	€34.541,59	364,4%	€8.984,59	-74%	56%
in materia edilizia	€68.475,52	€16.932,21	-75,3%	€8.349,30	-50,7%	€7.943,63	-4,9%	€-	-10%	-58%
in materia di infortunistica	€60.630,06	€13.724,31	-77,4%	€7.408,45	-46,0%	€1.025,28	-86,2%	€8.051,46	685%	119%
in materia informatica	€20.230,41	€50.713,83	150,7%	€31.503,90	-37,9%	€20.054,55	-36,3%	€26.505,42	32%	27%
in materia medico-legale	€36.547,32	€29.428,45	-19,5%	€11.316,94	-61,5%	€25.288,78	123,5%	€43.768,98	73%	29%
Interpreti/traduttori	€38.793,66	€52.022,08	34,1%	€36.084,93	-30,6%	€22.274,11	-38,3%	€53.054,33	138%	26%
altri onorari	€55.360,46	€109.277,08	97,4%	€66.548,46	-39,1%	€30.585,26	-54,0%	€16.515,13	-46%	-10%
spese complessive erogate ai CC.TT. del P.M.	€25.901,52	€22.068,61	-14,8%	€19.945,66	-9,6%	€10.089,78	-49,4%	€9.293,85	-8%	-20%
CUSTODIA DI BENI SEQUESTRATI	€14.216,57	€21.660,65	52,4%	€46.477,07	114,6%	€13.189,17	-71,6%	€12.540,05	-5%	23%
spese di rimozione/recupero e trasporto	€4.481,91	€5.465,71	22,0%	€11.468,52	109,8%	€3.679,75	-67,9%	€5.293,08	44%	27%
indennità di custodia	€9.734,66	€16.194,94	66,4%	€35.008,55	116,2%	€9.509,42	-72,8%	€7.246,97	-24%	21%
IMPORTI LIQUIDATI PER ALTRE VOCI	€9.822,00	€24.467,80	149,1%	€15.160,22	-34,0%	€13.842,27	-14,3%	€9.360,97	-32%	17%
pubblicazione dei	€7.368,75	€15.734,23	113,5%	€6.936,00	-55,9%	€6.090,00	-12,2%	€6.613,33	9%	14%

provvedimenti dell'A.G.										
indennità spettanti ai vice procuratori onorari	€2,453.25	€8,733.57	256,0%	€9,224.22	5,6%	€7,752.27	-16,0%	€2,747.64	-65%	45%
IMPORTI LIQUIDATI PER ONERI RIFLESSI	€217,882.98	€221,195.49	1,5%	€133,887.29	-39,5%	€82,392.20	-38,5%	€82,034.18	0%	-19%
imposta sul valore aggiunto	€217,882.98	€216,992.08	-0,4%	€130,931.99	-39,7%	€79,921.31	-39,0%	€80,247.12	0%	-20%
oneri previdenziali	€-	€4,203.41	-0,4%	€2,955.30	-29,7%	€2,470.89	-16,4%	€1,787.06	-28%	-25%
TOTALE SPESE DI GIUSTIZIA	€1,965,941.60	€1,610,789.48	-18,1%	€936,964.49	-41,8%	€618,285.15	-34,0%	€616,527.88	0%	-24%

Fonte: Bilancio Sociale Procura della Repubblica di Bolzano

Tale risultato è stato conseguito avviando un sistema di rivisitazione del meccanismo di remunerazione dei consulenti, non seguendo più, quando possibile, la logica delle “vacazioni”, ma definendo “a monte” l’obiettivo da perseguire da parte del consulente, dal cui effettivo raggiungimento è stato fatto dipendere il quantum dell’onorario, e determinando di volta in volta un “forfait” in ragione della mole di lavoro effettivamente svolta per l’espletamento dell’incarico.

Anche la voce “spese per trasferte giudiziarie” ha subito una sensibile riduzione passando da 126.049,71 € a 32.991,43 € nel periodo 2003 – 2007 considerato.

Questo sostanziale dimezzamento è stato ottenuto semplicemente attraverso un’opera di continua sensibilizzazione della polizia giudiziaria e dei magistrati che sono stati invitati ad effettuare trasferte giudiziarie solo nei casi in cui risultino assolutamente indispensabili ai fini d’indagine, curando in ogni caso che alle stesse partecipino il numero più ristretto possibile di persone e delegando quanto più possibile la polizia giudiziaria e l’autorità giudiziaria territorialmente competente.

In relazione, infine, alle “altre spese di giustizia”, nelle quali rientrano, come detto, le più disparate voci di spesa (di assistenza tecnica di vario genere, di noleggio di vari beni, ecc.) curiosa è la voce relativa al “trasporto salme ed autopsie” che nel 2003 incideva per 54,791.55 € e che nel 2007 è stata ridotta a sdi 3,392.00 €.

Questo è stato possibile richiamando l’attenzione della polizia giudiziaria e dei magistrati sulla circostanza che nel caso di decesso di una persona le spese di trasporto della salma dal luogo di rinvenimento all’obitorio comunale gravano a carico del Comune, mentre sono a carico della Procura solo nel caso di trasporto della salma presso una struttura ospedaliera.

La polizia giudiziaria ed i magistrati sono stati, pertanto, invitati a disporre il trasporto della salma presso una struttura sanitaria non in maniera indiffe-

renziata, ma solo dopo aver valutato l’effettiva necessità di procedere ad esame autoptico.

L’analisi sopra riportata ha permesso di evidenziare la capacità della Procura della Repubblica di Bolzano di ottimizzare le risorse a disposizione attraverso un deciso taglio alle spese, senza per questo incidere sulla qualità e quantità del servizio erogato.

Dopo aver evidenziato le principali voci di costo e, rilevato che non si possono contrapporre ad esse delle voci di ricavo derivanti dall’attività della Procura della Repubblica, si può in ogni caso analizzare l’impatto che il “Servizio Giustizia” ha sulla Tesoreria dello Stato in termini di benefici economici.

L’attività ed i servizi della Procura della Repubblica producono da un punto di vista economico delle voci di entrata monetaria per la Tesoreria dello Stato.

Tali somme vengono acquisite direttamente, tramite riscossione di diritti di cancelleria, di certificazione, rilascio copie etc., oppure indirettamente da altri Uffici Giudiziari quando, nel corso della vicenda processuale, vengono confiscate somme e beni sottoposti a sequestro ovvero erogate pene e sanzioni pecuniarie.

Sono stati, quindi, raggruppati i benefici economici in 3 categorie:

a) contributi esatti tramite apposizione di marche da bollo: sono le somme dovute per i certificati rilasciati dal casellario giudiziale, le attestazioni rilasciate a vario titolo, i diritti di copia etc.;

b) somme derivanti da confisca di beni e denaro;

c) somme riscosse a seguito di sentenze e decreti penali di condanna, sanzioni pecuniarie processuali e spese di giustizia.

La variazione delle somme introitate sotto forma di marche da bollo (- 7,8%) rientra nel limite delle variazioni fisiologiche annuali.

Le somme derivanti da provvedimenti di confisca non sono in alcun caso prevedibili e la loro variazione (- 67%) dipende esclusivamente dagli eventi criminali e dal loro iter processuale.

Più direttamente connessa a novità legislative è la differenza riscontrata nelle somme riscosse a titolo di

pena o sanzione pecuniaria: è l'effetto della legge 31 luglio 2006 n°241 che ha concesso l'indulto per alcune fattispecie di reato commesse entro il 2 maggio 2006 fino a tre anni di pena detentiva e € 10.000,00 di multa.

La legge sull'indulto, entrata in vigore il 1° agosto 2006, ha quindi prodotto i suoi effetti sulle pene pecuniarie nella seconda metà dell'anno con una riduzione di circa il 37% delle entrate relative a questa voce (tab. 6).

Tabella 6 - *Entrate monetarie per la Tesoreria dello Stato derivanti dall'attività e dai servizi della Procura della Repubblica*

Benefici economici	Anno 2006	Anno 2005	Anno 2004	Δ 2005-2006	Δ% 2005-2006
a) riscossione diretta con marche da bollo - Certificati, attestazioni - Diritti di copia	€82.352 €19.513	€89.323 Non rilevato	€72.157 Non rilevato	-€6.971	-7,80%
b) acquisizione tramite altri Uffici Giudiziari* - Confisca di denaro - Vendita beni confiscati	€136.127 €36.150	(TOTALE) €525.515	(TOTALE) €2.988.357	(TOTALE) -€353.238	-67%
c) riscossione tramite altri Uffici Giudiziari* - pene e sanzioni pecuniarie, spese di giustizia	€1.634.666	€2.606.986	€3.041.475	-€972.320	-37,30%
TOTALI	€1.908.808				
Totale, esclusi a) diritti di copia, rilevati dal 2006	€1.889.295	€3.221.824	€6.101.989	-€1.332.529	-41,36%

* Dati forniti dal Tribunale di Bolzano

Δ è lo scostamento, ossia la distanza o differenza tra valori

Fonte: Bilancio Sociale Procura della Repubblica di Bolzano

Dunque, l'azione di sistema portata avanti dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano, ha consentito di :

1) restituire maggiore efficacia amministrativa alla "macchina giudiziaria" attraverso l'analisi e la reingegnerizzazione dei processi lavorativi;

2) analizzare i costi al fine di pervenire alla massima efficienza economica mediante l'eliminazione strutturale degli sprechi, mantenendo contestualmente inalterata la qualità dell'azione istituzionale;

3) acquisire una mentalità orientata alla cultura del "servizio", collocando l'utente al centro del proprio agire nell'ottica della "customer satisfaction";

4) gestire in modo più sinergico e istituzionalmente corretto i rapporti con coloro che rispetto alla Procura della Repubblica sono portatori di interessi diretti o indiretti.

L'esperienza del Tribunale di Bari

Le idee e la voglia di cambiamento che da tempo sono oggetto di discussione all'interno del Tribunale di Bari, hanno preso forma attraverso l'elaborazione del "Programma delle attività per l'anno 2009" che, previsto dall'art. 4 del D.lgs del 25 luglio 2006 n°240, è destinato a fornire informazioni circa le linee di indirizzo gestionale cui il Tribunale di Bari ha impostato la propria attività.

In realtà, non si tratta, ancora, della redazione di un bilancio sociale, quanto piuttosto del primo tentativo di avviare un percorso virtuoso che nel breve termine dovrà condurre il Tribunale di Bari in una dimensione di bilancio sociale, sull'esempio di quanto fatto dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano.

Anche in questo caso l'intento è stato quello di "scuotere" un sistema caratterizzato da immobilismo organizzativo e autoreferenzialità, lavorando con determinazione ad una modernizzazione dell'apparato strutturale - organizzativo - burocratico del tribunale così da poter offrire al cittadino il "Servizio Giustizia" migliore possibile in un rapporto di equilibrio tra qualità e costi (fig. 7).

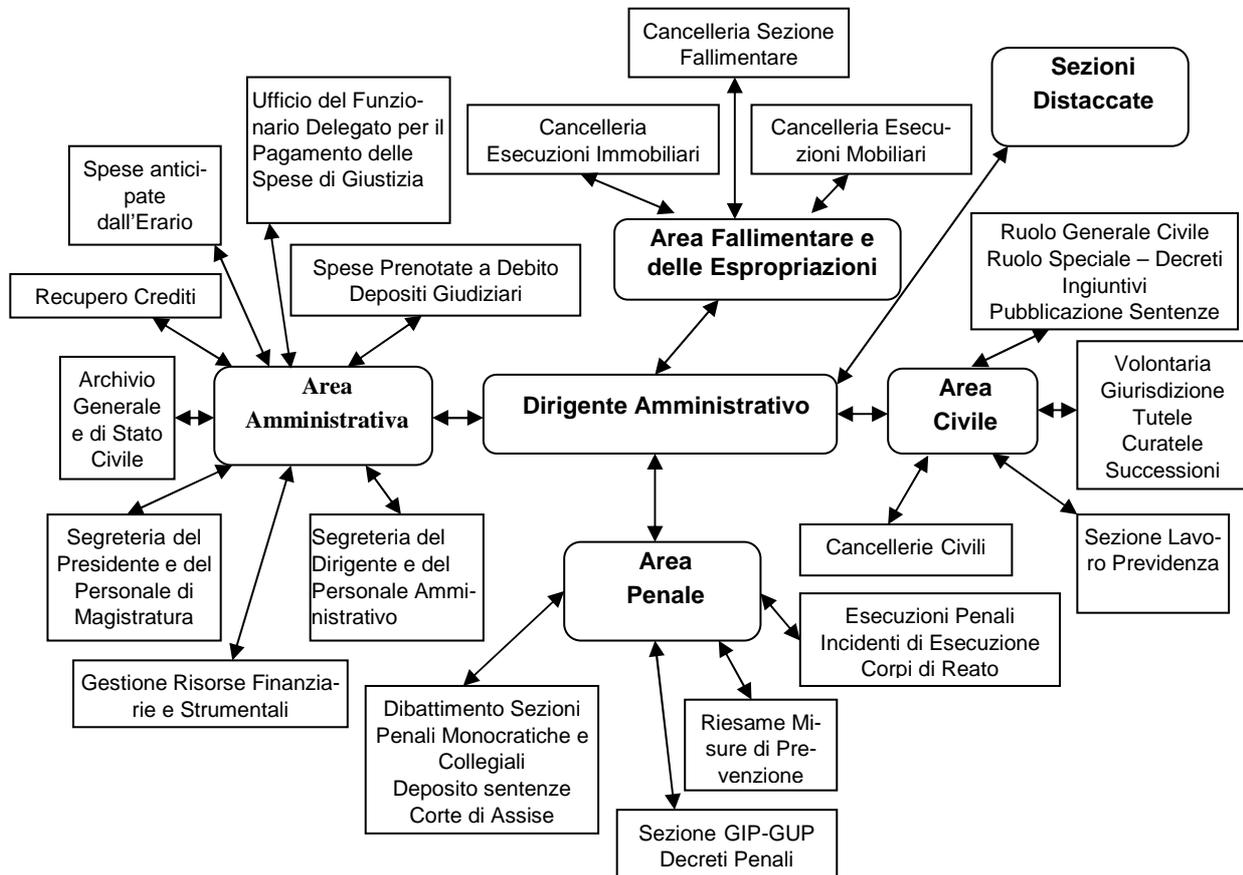
Relativamente al Tribunale di Bari, l'anno 2009 è stato contrassegnato dalla definizione del progetto tabellare (assente dal 2004) di organizzazione degli uffici, depositato dalla Presidenza in data 8.4.2008, e rispetto al quale progetto, la Dirigenza amministrativa dell'Ufficio, in data 16.7.2008, ha adottato il Piano generale interno di organizzazione degli uffici di cancelleria, così conferendo carattere di sicura unitarietà al nuovo sistema di relazioni tra struttura giudiziaria e struttura amministrativa.

La relazione programmatica si sofferma, in particolare, su un'analisi delle risorse umane e finanziarie del Tribunale, considerando lo stato del "Servizio

Giustizia”, elaborando un programma coerente con gli obiettivi indicati dal Ministro della Giustizia nell’atto di indirizzo annuale. Un’analisi del contesto – in termini di risorse umane, finanziarie e strumentali - all’esito del quale è possibile formulare degli in-

terventi ritenuti necessari, affinché “l’amministrazione della giurisdizione” si innesti con “l’amministrazione delle risorse”, cioè con “l’organizzazione tecnica e gestionale dei servizi non aventi carattere giurisdizionale”.

Figura 7 - Struttura organizzativa del Tribunale di Bari



Fonte: Tribunale di Bari

La relazione evidenzia quella che è la situazione al 31-12-2008 relativamente al personale di magistratura in servizio (75 unità su 86 in pianta organica, con una copertura pari al 12,79 %) (tab. 7) e il personale amministrativo (221,5 unità su 252 in pianta organica, con una copertura del 12,10%), così distribuito:

- 1) area amministrativa: 25 unità pari al 11,28%
- 2) area civile: 107 unità pari al 48,30 %
- 3) area penale: 89,5 unità pari al 40,40 %.

Per ciò che concerne l’aspetto economico della gestione si è seguita una logica di analisi per flussi, cercando di risalire alle fonti ed agli impegni che hanno erogato o assorbito risorse economiche. Scopo dell’analisi è fornire informazioni sull’economicità della gestione in funzione dei servizi erogati.

In tal modo è possibile:

- 1) controllare i risultati in relazione agli obiettivi;
- 2) verificare scostamenti e ricercarne le cause;
- 3) adottare azioni correttive;

Tabella 7 - Personale di magistratura in servizio presso il Tribunale di Bari (al 31-12-2008)

	Pres. Tribunale	Pres. Gip	Pres. Agg. Gip	Pres. Sezione	Pres. Sez. Lavoro	Giudici Sez. Lavoro	Giudici	Totale
In pianta	1	1	1	8	1	13	61	86
In servizio	1	1	1	3	0	13	56	75
Vacanze	0	0	0	5	1	0	5	11

Fonte: Programma delle attività del Tribunale di Bari per l’anno 2009

- 4) responsabilizzare tutti i membri dell'organizzazione sull'utilizzo delle risorse;
 5) rendere conto ai soggetti che forniscono le risorse economiche dell'utilizzo delle stesse.

Significative risultano essere le somme che, a titolo di spese di ufficio (acquisto di registri, stampati, abbonamenti a giornali e libri, oggetti di cancelleria, materiale di consumo per l'informatica, ecc.), sono state accreditate a far data dal 2005 (tab. 8).

Tabella 8 - *Somme a titolo di spese di ufficio (acquisto di registri, stampati, abbonamenti a giornali e libri, oggetti di cancelleria, materiale di consumo per l'informatica, ecc.), accreditate al Tribunale di Bari a far data dal 2005*

Anno di riferimento	Somma accreditata
2005	€ 57.866,17
2006	€ 28.900,00
2007	€ 45.000,00
2008	€ 54.750,00

Fonte: Programma delle attività del Tribunale di Bari per l'anno 2009

All'esito della lettura del prospetto economico attestante alcune delle spese sostenute nell'ultimo esercizio finanziario, si rinviene che il 27,61% dell'intero ammontare risulta assorbito dall'acquisto dei toner necessari per il corretto funzionamento delle stampanti (€ 15.120,54), laddove invece per copertine e stampati risulta essere stato sostenuto un costo di € 14.493,80 pari al 26,47 % del budget assegnato.

Ne rileva che il settore maggiormente sofferente, peraltro legato alle primarie necessità, risulta essere quello degli oggetti di cancelleria, per i quali risulta essere stato sostenuto un costo di € 13.569,86 che, sottratto il costo di € 4.367,20 utilizzato per l'acquisto dei faldoni, in realtà risulta essere stato di € 9202,66, pari al 16,80 % dell'intero budget, senza considerare che non risulta soddisfatta, nemmeno in misura minimale, l'attività, pure essenziale, di rilegatura delle sentenze.

Altre voci di spesa, non meno significative, risultano essere quelle sostenute relativamente al pagamento del vitto dei componenti dei collegi giudicanti penali (€ 4.640,00, in aumento rispetto a € 1.792,0 dell'anno 2007), nonché quelle afferenti al pagamento di onorario al consulente all'uopo nominato per la trasmissione telematica del mod. 770 (€ 714,50).

A titolo di consuntivo dell'anno 2008, sono state effettuate spese per un importo di € 4.788,00 per attività di manutenzione p.c. e stampanti (€ 3.180,00) e fax (€ 1.608,00).

La spesa complessiva per l'acquisto di toner per fax è stata di € 6.057,12.

Per l'acquisto di carta si è registrato un aumento del consumo, essendosi passati da una spesa pari a € 27.566,49 relativamente all'anno 2007, ad una spesa di € 42.847,80 nell'anno 2008.

Trattasi di dato attribuibile in massima parte alla circostanza che si è evitato di ricorrere ai fornitori di fiducia per l'acquisto di stampati, optandosi invece per la più economica fotocopiatura dei medesimi stampati in uso presso l'Ufficio.

A livello di azione di contenimento della spesa per l'anno 2009, è stata sollecitata la sostituzione delle apparecchiature obsolete con nuove forniture da parte del Ministero.

Per ciò che concerne le spese per il lavoro straordinario, relativamente all'anno 2008, svolto dal personale amministrativo ed effettivamente pagato, l'Amministrazione ha messo a disposizione del Tribunale i fondi di seguito elencati:

1) lavoro straordinario ai sensi dell'art. 11 D.L. 31.7.1987, n. 320: € 12.140,00 al netto delle ritenute previdenziali e delle ritenute IRPEF;

2) lavoro straordinario ai sensi dell'art. 12 D.P.R. 25.6.1983, n. 344: € 22.111,94.

Relativamente alle azioni di contenimento della spesa (per ciò che si riferisce alla voce "straordinario") per il 2009, la Dirigenza amministrativa, ha provveduto a diramare una circostanziata direttiva finalizzata, da un lato, a sensibilizzare i responsabili delle sezioni, circa la indispensabilità di evitare che il ricorso al lavoro straordinario, da autorizzarsi espressamente prima dell'effettuazione in base alle necessità rappresentate, divenga strumento di ordinaria programmazione del lavoro, dall'altro a subordinare le valutazioni sulle priorità esistenti alla possibile effettuazione di progetti di miglioramento dell'Ufficio, consistenti in abbattimenti sensibili di livelli di arretrati e/o in riallineamento della funzionalità di taluni servizi collegati ad intervenute modifiche normative e/o in interventi di reingegnerizzazione dei processi lavorativi delle cancellerie.

Un discorso a parte meritano le c.d. "Spese di Giustizia" (cap. 1360).

Nel corso dell'esercizio finanziario 2008 risultano essere stati accreditati, in favore del Funzionario Delegato del Tribunale di Bari, € 1.765.331,06 per il pagamento delle spese di giustizia.

La spesa de qua risulta essere stata ripartita per tipologie di soggetti beneficiari (tab. 9).

Tabella 9 - Spesa per il pagamento delle spese di giustizia ripartita per tipologie di soggetti beneficiari

Tipologia di soggetti beneficiari	Spesa erogata
Avvocati	€ 1.120.771,18
Periti	€ 419.172,66
Interpreti	€ 14.834,68
Curatori Fall./Amministratori Giudiziari	€ 134.524,41
Custodi	€ 129.133,86
Testimoni	€ 9.500,85
Giudici Popolari	€ 7.846,41

Fonte: Programma delle attività del Tribunale di Bari per l'anno 2009

I dati in possesso dell'Ufficio dimostrano la circostanza che più della metà della somma accreditata ha interessato il patrocinio a spese dello Stato, laddove con il residuo non è stato possibile coprire l'intero fabbisogno che risulta essere stato per il 2008 pari a € 2.900.000,00.

A fronte della predetta situazione di carenza di fondi che non permette di soddisfare le legittime aspettative di tutti i soggetti beneficiari, si è ritenuto opportuno provvedere, nel 2009, da parte del Funzionario Delegato, pur nell'ambito del criterio oggettivo finalizzato a soddisfare i crediti più vecchi secondo l'ordine cronologico degli stessi, al soddisfo anche delle ragionevoli pretese avanzate da altre categorie di professionisti, stabilendo che, relativamente alle somme stanziare nel 2009, il 30% copre le esigenze degli Uffici del Circondario (Sezioni Distaccate – Giudici di Pace), mentre della somma che si ritiene di destinare al Tribunale-Sede Centrale, il 60% viene canalizzata a coprire i crediti spettanti a periti, interpreti, custodi, giudici popolari, mentre con il restante 40% si soddisfano i difensori.

L'analisi sopra elaborata, consente di predisporre un programma annuale coerente con gli obiettivi indicati dal Ministro della Giustizia nell'atto di indirizzo annuale:

- 1) pianificazione e razionalizzazione della spesa;
- 2) semplificazione delle procedure;
- 3) accelerazione del processo civile e penale;
- 4) misurazione dei risultati conseguiti;
- 5) introduzione di strumenti di premialità meritocratica nella gestione del personale.

Attualmente, il Tribunale di Bari è stato selezionato dall'Unità Strategica del Ministero della Giustizia nell'ambito di un programma di miglioramento organizzativo finalizzato alla diffusione delle best practices negli uffici giudiziari coerentemente con la strategia europea per l'occupazione secondo il regolamento del Fondo Sociale Europeo n. 1081/2006.

Il progetto prevede lo sviluppo di una serie di attività all'interno dell'Ufficio, finalizzato a promuovere il cambiamento e la transizione verso un'organizzazione del lavoro basata sulla conoscenza, oltre che sull'investimento nelle risorse umane.

Il miglioramento organizzativo dovrebbe consentire i seguenti risultati:

- 1) riorganizzazione dei servizi con contestuale creazione di un sistema di qualità;
- 2) costruzione di una carta dei servizi per tutte quelle attività che comportano contatti e relazioni con il pubblico per garantire un servizio di eccellenza;
- 3) istituzione di un bilancio sociale complessivo;
- 4) rivisitazione della modulistica degli atti procedurali e processuali.

La Regione Puglia ha manifestato la volontà di finanziare i progetti degli uffici giudiziari pugliesi selezionati attraverso il Programma Operativo FSE Puglia 2007-2013.

7 – Considerazioni conclusive

Al contrario di altri enti, i tribunali italiani non hanno mai sviluppato sistemi di controllo sulla spesa, di controllo di gestione, di pianificazione delle attività di governo attivo del personale, di sistemi di informazione/comunicazione, di sportelli polifunzionali, insomma, di gestione manageriale degli uffici.

Quindi di fatto gli Uffici giudiziari scontano, accanto al gap di deficit rinveniente dalla difficile congiuntura di questo momento storico, anni di immobilismo organizzativo, le cui ragioni sono sicuramente molteplici e la prima delle quali va probabilmente ricercata nell'assenza di integrazione strategica delle organizzazioni interne al tribunale, ma soprattutto nella presenza di cellule organiche contraddistinte da prassi operative autonome, non tutte circolanti in maniera sufficientemente virtuosa.

La direzione verso cui occorrerebbe tendere sarebbe quella di dover uscire da una sorta di atavica autoreferenzialità anche normativa in cui il sistema degli uffici giudiziari si è storicamente chiuso, per aprirsi in una prospettiva di servizio che produca la spinta ad agire in una logica di responsabilità sociale nell'erogazione del servizio-giustizia.

Alle cause che distinguono l'organizzazione di un tribunale da qualsiasi altra organizzazione, si è sempre associata anche la presunta mancanza di una

relazione diretta e visibile tra cittadini e tribunale e di conseguenza l'assenza di una pressione sociale in grado di provocare innovazione e processi di cambiamento: in verità, nel momento storico presente, la competitività del Paese appare fortemente condizionata dalla qualità dell'amministrazione pubblica, da cui dipende la qualità delle politiche pubbliche e la qualità dei servizi resi ai cittadini e alle imprese.

Nel contesto degli obiettivi di riduzione della spesa pubblica, è importante allora che il recupero di efficienza sia accompagnato da un'equivalente spinta al miglioramento della qualità.

Non possiamo continuare a pensare che il mondo della giustizia rimanga fuori da un processo di sviluppo della pubblica amministrazione che deve rappresentare il fulcro indispensabile per rilanciare lo sviluppo del Paese.

Senza una pubblica amministrazione efficiente non si potranno fornire servizi di qualità alle imprese e ai cittadini, nonché tempi certi della giustizia.

Se da un lato è solo marginalmente che la società interagisce con la struttura dei tribunali, dall'altro sono indubbiamente cresciute le aspettative della società civile.

Nessuno così si è mai preoccupato di analizzare il rapporto diretto tra cittadini e tribunali, perché è sempre mancato un controllo dell'opinione pubblica sul modo di funzionamento.

Risulta evidente come il livello non esaltante delle performance del sistema giudiziario e il "sospetto" che le stesse siano dovute a disfunzioni di tipo organizzativo-gestionale giustifica ampiamente il ricorso al bilancio sociale come una delle novità che da qualche anno coinvolge con riferimento ad alcuni tribunali, il sistema giudiziario.

Si tratta, tuttavia, di un processo che si è, allo stato, concretizzato a "macchia di leopardo".

Per questo motivo risulta più che mai necessario un deciso approfondimento del fenomeno all'interno del settore giudiziario, nell'ambito delle scienze aziendali, nell'ottica di introdurre senza soluzione di continuità uno strumento che, in altri ambiti della Pubblica Amministrazione¹⁵, ha consentito la realizzazione di un equilibrio fondamentale tra bisogni e risorse della comunità, domanda e offerta di servizi pubblici, nonché risorse impiegate e servizi erogati agli utenti, contribuendo a favorire obiettivi comuni di economicità, equità e garanzia a tutela dell'agire democratico degli stakeholder.

In tal senso, il sistema giudiziario in generale e i tribunali in particolare, possono dare vita, fra le altre, ad attività economiche strumentali e complementari

rispetto alla realizzazione del fine complessivo che il sistema giudiziario persegue, ossia la soddisfazione del "bisogno giustizia" inteso come "tutela dei diritti e delle libertà dei cittadini in base al principio dell'eguaglianza di tutti i cittadini dinanzi alla legge" (Mariani Marini, 2005: p. 99).

In definitiva è proprio l'insieme del servizio giustizia a richiedere un profondo ripensamento della realtà giudiziaria se si intende davvero stabilirne la sintonia con le esigenze di questo Paese.

References

- Alvino F. and Lepore L. (2009), Court management: inquadramento dottrinale e strumenti operativi, *Quaderni Monografici RIREA*, Roma.
- Anselmi L. (1995), *Il processo di trasformazione della pubblica amministrazione, Il "percorso aziendale"*, Giappichelli, Torino.
- Anselmi L. (2003), *Percorsi aziendali per le PA*, Giappichelli, Torino.
- Baar C. (1999), The development and reform of court organization and administration, *Public administration and development*, No. 19.
- Bandettini A. (1987), Spunti di riflessione sulle esperienze dei maggiori paesi europei in tema di bilancio sociale, *Saggi di Economia Aziendale per Lino Azzi*, Giuffrè, Milano.
- Bartocci L. (2003), *Il bilancio sociale negli enti locali. Fondamenti teorici e aspetti metodologici*, Giappichelli, Torino.
- Bianco M. and Giacomelli S. (2004), Efficienza della giustizia e imprenditorialità: il caso italiano, *Economia e politica industriale*, No. 124, Il Mulino, Bologna.
- Borgonovi E. (1996, 2005), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano.
- Borgonovi E., Rusconi G., (a cura di), (2008), *La responsabilità sociale delle istituzioni di pubblico interesse*, F. Angeli, Milano.
- Bruti Liberati E. et al. (2005), *Economia della giustizia*, Donzelli, Roma.
- Buccellato A. (1997), I controlli nelle pubbliche amministrazioni: l'accountability ed il sistema informativo, in Farneti G. and Vagnoni E. (a cura di), *I controlli nelle amministrazioni pubbliche*, Maggioli, Rimini.
- CepeJ (2006-2008), *European Judicial Systems*, Strasbourg.
- Danese A. (2004), *Rendere conto ai cittadini, il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche, analisi e strumenti per l'innovazione*, E.S.I., Napoli.
- D'Alessio L., Vermiglio C. and Virginillo M. (2008), La misurazione del valore pubblico nelle amministrazioni statali, *Gruppo di studio e di attenzione AIDEA*, Rirea Editore.
- Di Federico G. (a cura di), (1994), *Organizzazione e gestione degli uffici giudiziari. Il caso di una Procura della Repubblica presso il tribunale*, IRISig, Bologna.

¹⁵ Si pensi all'esperienza del bilancio sociale con riferimento ai comuni, alle unioni di comuni, alle comunità montane, alle province, alle a.s.l., alle università e alle camere di commercio

- Fabri M. (1991), Processi di modernizzazione organizzativa, gestionale e tecnologica della giustizia, l'esperienza degli U.S.A., in *Quaderni del CESrog*, Bologna.
- Fabri M. (1994), Una proposta per lo studio degli uffici giudiziari, in Di Federico G., (a cura di), *Organizzazione e gestione degli uffici giudiziari. Il caso di una Procura della Repubblica presso il Tribunale*, IRSiG, Bologna.
- Fabri M. (2006), *Amministrare la giustizia. Governance, organizzazione, sistemi informativi*, Lo scarabeo, Bologna.
- Farneti G. and Vagnoni E. (a cura di), (1997), *I controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Rimini.
- Farneti F. (2004), *Il progressivo affermarsi del principio di accountability negli enti locali*, F. Angeli, Milano.
- Farneti G. and Pozzoli S. (a cura di), (2005), *Principi e sistemi contabili negli enti locali*, F. Angeli, Milano.
- Gruppo Bilancio Sociale (GBS), (2005), *Lo standard G.B.S per la rendicontazione sociale nella pubblica amministrazione. I nuovi orizzonti del bilancio sociale*, F. Angeli, Milano.
- Guidelines Reporting Iniziative (GRI), (2005), *Guida pratica alla responsabilità sociale e al governo d'impresa*, Bancaria, Roma.
- Hinna L. (2002), Bilancio sociale: i punti cardinali, in Hinna L. (a cura di), *Il bilancio sociale*, Il Sole 24ORE, Milano.
- Hinna L. (2004), *Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche. Processi, strumenti, struttura e valenze*, F. Angeli, Milano.
- Kettinger D. (2005), Swiss Courts move toward an Outcome orientation, presented at *EGPA Annual Conference 2005*, Bern.
- Kickert W.J.M., (2001), Public management of hybrid organizations: governance of quasi-autonomous executive agencies, *International Public Management Journal*, No. 4.
- Maier P. (1999), *NPM in der Justiz*, Berna, Stoccarda, Vienna.
- Marchesi D., (2003), *Litiganti, avvocati e magistrati: diritto ed economia del processo civile*, Il Mulino, Bologna.
- Marcon G. and Pieghi M. (2000), Sistema informativo e misurazioni economiche nelle aziende nonprofit, in Zangrandi A. (a cura di), *Le aziende nonprofit: condizioni per lo sviluppo*, Egea, Milano.
- Mariani Marini A., (2005), La giustizia civile tra diritti ed economia, in Bruti Liberati E. et al., *Economia della giustizia*, Donzelli, Roma.
- Masciandaro D. et al. (2000), La giustizia civile è efficiente?, in *Primo rapporto sull'economia delle regole*, Laboratorio ABI-Bocconi, Bancari, Roma.
- Matacena A. (1984), *Impresa e ambiente, Il bilancio sociale*, CLUEB, Bologna.
- Mazzoleni M. and Bertocchi M. (2006), La rendicontazione sociale negli enti locali quale strumento a supporto delle relazioni con gli stakeholder: una riflessione critica, *Working Paper No. 54, Dipartimento di Economia aziendale, Università degli Studi di Brescia*.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, (2007), *Libro Verde Spesa Pubblica*, Roma.
- Mulazzani M. (2006), *Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche*, Vol. II, Cedam, Padova.
- Ostrom B., Schaufler R.Y., Clarke T.M. and Ostrom C. and Hanson R. (2008), *A unifying framework for Court performance measurement*, NCSC, Williamsburg.
- Petrolati P. (1999), *Il bilancio sociale d'impresa verso i lavoratori*, CLUEB, Bologna.
- Pezzani F. (2003), *L'accountability delle amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano.
- Pulejo L. (2005), *Comunicazione e accountability nell'azienda comune*, Giappichelli, Torino.
- Ricci P. (2005), *Enti strumentali regionali e loro accountability*, F. Angeli, Milano.
- Rogate C. and Tarquini T. (2004), *Il bilancio sociale negli enti locali*, Maggioli, Rimini.
- Shleifer A. et al., (1996), Law and Finance, *Nber Working Paper Series*, No. 5661.
- Steccolini I. (2004), *Accountability e sistemi informativi negli enti locali. Dal rendiconto al bilancio sociale*, Giappichelli, Torino.
- Steelman D.C. (2000), *Caseflow Management – The heart of Court Management in the New Millennium*, NCSC, Williamsburg.
- Terzani S. (1984), Responsabilità sociale dell'azienda, *Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale*, luglio – agosto, Roma.
- Tobin R.W. (1997), *An overview of Court Administration in the U.S.A.*, NCSC, Williamsburg.
- Vagnoni E. (1998), Alcune riflessioni sull'attività di ricerca in economia delle pubbliche amministrazioni, in RIREA, n°5-6, Roma
- Vermiglio F. (1984), *Il bilancio sociale nel quadro evolutivo del sistema d'impresa*, Grapho Editor, Messina.
- Vermiglio F. (2002), Il modello GBS, in Aa.Vv., *Il Bilancio sociale*, a cura di L. Hinna, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Viviani M. (1999), *Specchio magico, Il Bilancio sociale e l'evoluzione delle imprese*, Il Mulino, Bologna.
- Zan S. (2003), *Fascicoli e tribunali: il processo civile in una prospettiva organizzativa*, Il Mulino, Bologna.
- Zan S. (2004), *Tecnologia, organizzazione e giustizia*, Il Mulino, Bologna.
- Zan S. (2006), Il sistema organizzativo della giustizia civile in Italia: caratteristiche e prospettive, *Quaderni di giustizia e organizzazione* No. 1, COMIUG, Pendragon, Bologna.

