

inoltre un'economia pari ad 53,45 milioni di cui 19,55 milioni da iscrivere nell'elenco dei residui passivi perenti.

Tra i capitoli che presentano economie per la parte corrente, è preponderante la quota relativa a capitoli stipendiali e per oneri riflessi; mentre per la parte di conto capitale la formazione delle economie è da imputare soprattutto all'applicazione dell'articolo 36 del RD n. 2440/1923, come modificato dal DL n. 98/2011 e DL n. 138/2011, articolo 1, comma 33-*bis*, che ha ridotto i termini temporali del mantenimento in bilancio dei residui di parte capitale.

Nella tabella seguente si riporta, per gli anni di riferimento, la consistenza dei residui passivi perenti e quella relativa alla reiscrizione in bilancio.

Anni	Residui perenti di parte corrente	Ammontare reiscrizioni	Residui perenti di parte capitale	Ammontare reiscrizioni
2008	30.780.595,36	6.529.170	45.173.186,65	14.566.734
2009	11.206.710,63	6.588.418	4.121.425,08	65.329.799
2010	27.967.300,06	10.989.883	10.375.202,85	10.252.818
2011	12.639.736,04	1.306.824	7.047.821,15	28.834.577

Resta infine da segnalare il fenomeno delle giacenze presso le contabilità speciali del Ministero, che al 31.12.2011 registrano un importo complessivo pari a 509,04 milioni, di poco inferiore al dato del 2010, con un decremento pari al 9 per cento che testimonia lo sforzo dell'Amministrazione per superare la problematica.

Il regime di contabilità speciale è proprio di tutte le strutture periferiche del Ministero (tra cui le Direzioni regionali, le Soprintendenze, le Soprintendenze speciali) che operano tramite i funzionari delegati ai quali vengono accreditate le risorse dal centro; la modalità è stata introdotta, in alternativa alla contabilità ordinaria, allo scopo di migliorare le procedure di spesa degli istituti, ed abbattere l'ammontare dei residui.

La causa del fenomeno delle giacenze è molteplice; influisce, infatti, sia la lentezza con cui i fondi vengono messi a disposizione dei funzionari delegati, magari in tempi non più utili per poter aver un adeguato impegno di spesa e poi i relativi pagamenti, sia la stessa normativa in materia di contabilità speciali che pone deroghe ai principi ordinari, ad esempio a quello di annualità. Infatti ai sensi dell'articolo 15, comma 5 legge n. 61/1998 non sussiste l'obbligo, a fine esercizio, per il funzionario delegato di restituire le somme in economia mentre la legge n. 296/06 ha disposto che le risorse giacenti nelle contabilità speciali, ove non impegnate con obbligazione giuridica perfezionatasi entro il 30.11.2006, possono essere riprogrammate e trasferite anche tra diverse contabilità speciali al fine di consentire la realizzazione di nuovi interventi, come disciplinato dalla legge n. 244/2007.

E' stata già espressa dalla Corte la necessità di riconciliare i rendiconti dei singoli interventi con i dati finanziari delle contabilità speciali¹³ al fine di una rendicontazione puntuale degli interventi.

Nonostante per il 2011 permangano ancora le criticità riscontrate, emerge tuttavia un andamento migliore della capacità di spesa; pur rilevandosi, infatti, tempi sempre lunghi nella realizzazione dei lavori e nei procedimenti di spesa –che impediscono alle giacenze di scendere al di sotto di certi valori - risulta per l'anno in esame un andamento più equilibrato nel confronto tra il totale delle uscite pari a 333,27 milioni e delle entrate pari a 293,11 milioni.

4. Programmazione strategica e valutazione dei risultati

Nella relazione depositata dall'OIV si da conto di tutta l'attività espletata in attuazione dell'art. 15 del d.lgs. n. 150/2009, culminata con l'adozione del Sistema di misurazione delle *performance* (d.m. 9 dicembre 2009), operativo dal 1° gennaio 2011.

¹³ La Delibera della Sezione centrale controllo sulla gestione n. 3/2011/G ha esposto sul complesso del fenomeno.

Le aree strategiche individuate nel piano coincidono con le priorità politiche contenute nell'atto di indirizzo del 13 aprile 2010 e nella Direttiva generale sull'azione amministrativa e gestione 2011. I titolari del CDR ed i Dirigenti del Ministero hanno dato attuazione, in relazione ai rispettivi settori di competenza, alle iniziative previste nel Programma.

Con atto di indirizzo del 13 aprile 2010 il Ministro ha individuato le priorità politiche per l'anno 2011, già sopra esposte, e declinate in 21 aree di intervento.

In attuazione delle linee di politica economica –finanziaria e delle priorità politiche predefinite, i CDR hanno individuato 47 obiettivi da conseguire nell'ambito delle missioni e programmi di riferimento; la direttiva per la prima volta individua obiettivi condivisi tra più centri di responsabilità destinati ad essere realizzati sul territorio a cura delle direzioni regionali e degli istituti periferici.

Nel corso del 2011 è stato attivato il sistema di controllo sulla gestione, orientato a creare, innanzi tutto, l'anagrafica del personale al fine di evidenziare le effettive allocazioni delle risorse umane per centro di costo e di appartenenza, consentendo in tal modo di mappare la struttura organizzativa, le aree territoriali e le singole realtà regionali; nonché le aree e le fasce retributive dei dipendenti. Successivamente si è proceduto ad individuare le attività caratteristiche dell'amministrazione; tutti i dati raccolti sono stati inseriti a sistema e si è provveduto ad elaborare alcuni indicatori, implementando in tal modo il sistema di valutazione delle performance.

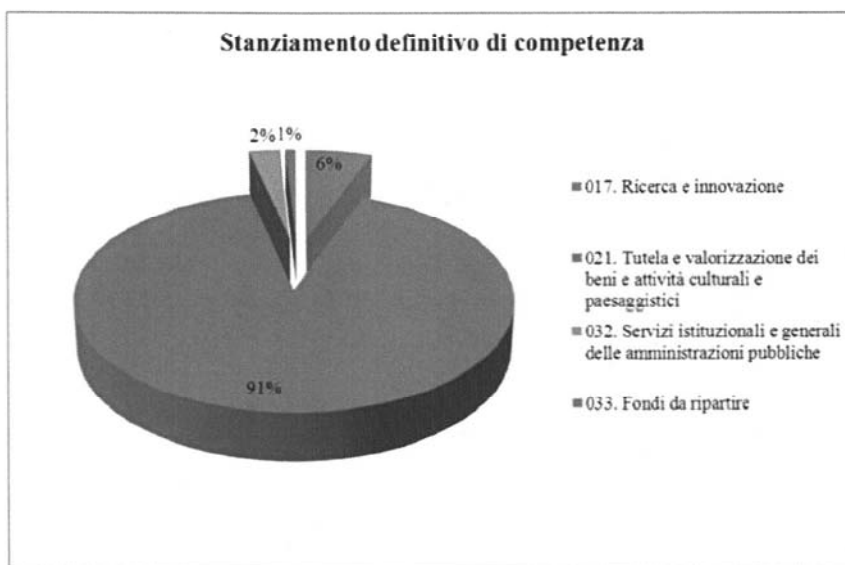
5. Le missioni e i programmi: valutazioni finanziarie e criticità gestionali

Passando più allo specifico dei dati contabili, la tabella che segue illustra per il quadriennio 2008-2011 l'andamento delle missioni e dei programmi del Ministero riclassificata, per gli anni precedenti, tenendo conto delle evoluzioni nel tempo delle missioni e dei programmi. La serie storica evidenzia come nel corso degli anni le maggiori riduzioni di stanziamento abbiano interessato la missione 21 (-285 milioni di euro) e in particolare il programma 2, Sostegno e valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo (-179 milioni), il programma 15, Tutela del patrimonio culturale (-40 milioni) ed il programma 10, Tutela dei beni librari, promozione e sostegno del libro e dell'editoria (-40 milioni).

Missione	Esercizio	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni Lordi	Pagato competenza	Pagato conto residui	Residui iniziali
017.Ricerca e innovazione	2008	75.778.422	97.320.689	37.053.122	29.328.252	75.837.016	216.595.198
	2009	107.270.083	117.553.634	99.250.073	96.852.692	144.652.606	150.137.499
	2010	143.718.279	145.838.682	128.812.991	126.819.715	2.538.239	7.520.489
	2011	77.741.578	102.070.770	147.066.755	135.180.302	2.328.804	3.682.621
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	2008	1.776.781.693	1.927.757.737	1.857.755.549	1.520.222.117	375.111.760	994.095.279
	2009	1.471.857.571	1.738.921.644	1.728.394.742	1.558.893.291	516.472.913	641.180.278
	2010	1.424.943.038	1.549.645.279	1.536.376.250	1.335.731.497	192.879.920	327.082.153
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2011	1.205.490.846	1.642.752.953	1.605.873.926	1.401.160.859	229.467.043	339.449.124
	2008	45.528.980	62.728.605	57.675.091	33.612.973	28.408.078	45.820.476
	2009	25.610.123	50.865.849	49.390.422	43.376.369	22.637.257	41.467.352
	2010	31.815.090	86.536.901	73.926.256	37.322.134	8.013.133	25.671.557
033.Fondi da ripartire	2011	36.181.285	47.779.257	46.312.842	29.857.790	44.849.066	55.958.249
	2008	139.356.925	28.521.577	27.853.351	0	0	28.066.740
	2009	113.857.267	29.968.101	29.968.101	0	0	27.853.351
	2010	109.931.396	13.521.594	13.521.594	0	0	29.968.101
	2011	105.622.941	15.285.286	15.285.286	0	0	754

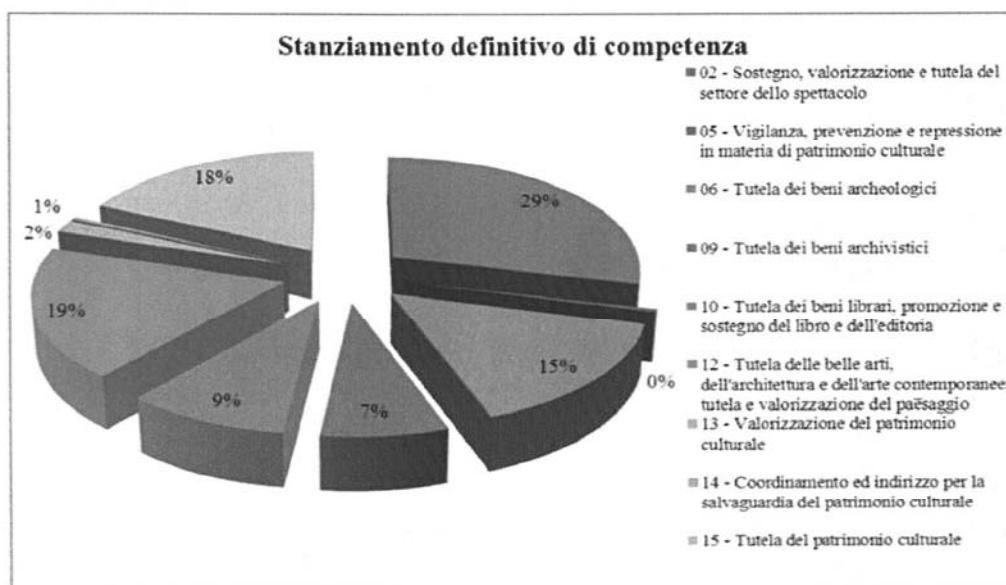
Fonte: dati Ministero economia e finanze - RGS riclassificati per missioni e programmi nell'esercizio 2011.

La missione 21, Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici, assorbe per gli stanziamenti definitivi di competenza il 91 per cento del Ministero (1.642 milioni) mentre il 6 per cento è attribuito alle missione 17 (102 milioni).



Va rilevato che rispetto al 2010 i capitoli relativi ai rimborsi di quote di interessi e di quote di capitale per il recupero e restauro del patrimonio culturale a seguito di eventi sismici in Umbria, Marche, Calabria e Basilicata, nonché quelli per il Piano straordinario per la tutela del patrimonio culturale in precedenza intestati alla missione 34, Debito pubblico, sono stati trasferiti alla missione 21, Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici. Pertanto, attualmente la missione 34 rimane di competenza esclusiva al Ministero dell'economia e delle finanze.

Sempre con riferimento alla missione 21, quattro sono i programmi che presentano maggiori stanziamenti. Si tratta del programma 2, "Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo" a cui va il 29 per cento della missione (+30 milioni rispetto all'esercizio precedente); del programma 12, "Tutela delle belle arti, dell'architettura e dell'arte contemporanea; tutela e valorizzazione del paesaggio", con il 19 per cento della missione (-38 milioni rispetto all'esercizio 2010), il programma 15, "Tutela del patrimonio culturale", a cui è attribuito il 18 per cento della missione (+28 milioni rispetto all'esercizio 2010) e il programma 6, "Tutela dei beni archeologici" che incide per il 15 per cento sulla missione (+61 milioni rispetto all'esercizio precedente).



Sul programma 2, che ha già più volte subito variazioni di contenuto negli anni precedenti, si sono riscontrate, in corso d'esercizio, variazioni per 179,70 milioni (+37,87 per cento) che hanno aumentato in modo consistente il *budget* complessivo assegnato al programma. Tali implementazioni hanno interessato, sostanzialmente, la Direzione generale per lo spettacolo dal vivo per un totale di variazioni di competenza pari a 158,05 milioni e la Direzione generale per il cinema per un totale di 21,65 milioni. In particolare, dette somme sono state destinate soprattutto ai capitoli di quote del fondo unico per lo spettacolo (140,37 milioni). Per quanto riguarda invece la Direzione generale per il cinema è stata aumentata la quota del fondo unico per lo spettacolo da erogare per il finanziamento delle attività di promozione cinematografica (26,14 milioni) portando anche in diminuzione alcuni capitoli per un importo di circa 5,97 milioni¹⁴.

Si riporta di seguito il dettaglio dei capitoli maggiormente interessati dagli aumenti di stanziamento per la Direzione generale per lo spettacolo.

DIREZIONE GENERALE PER LO SPETTACOLO DAL VIVO

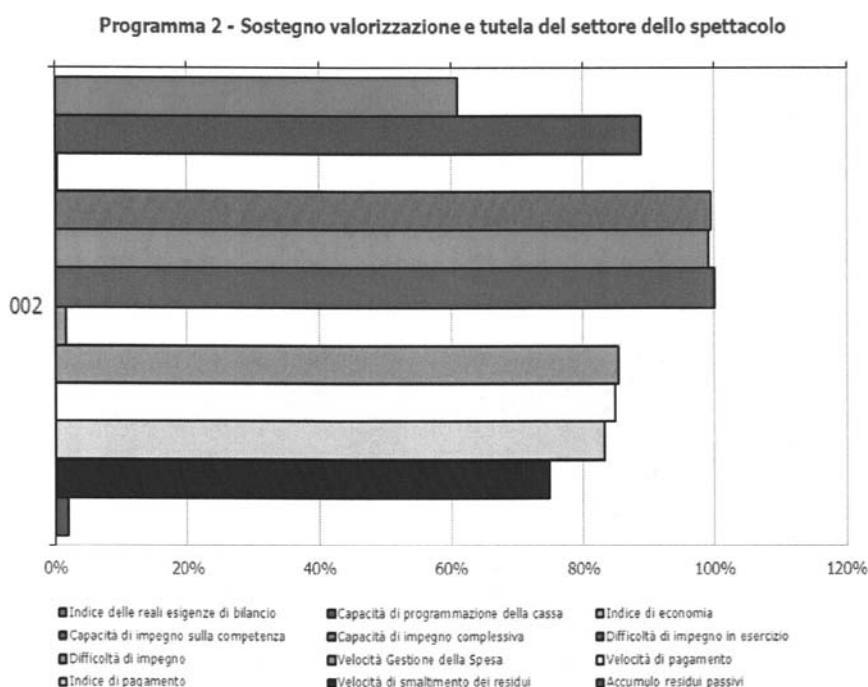
(valori assoluti)

Capitolo di Spesa		Variazioni stanz. competenza	Stanziamento definitivo competenza	Impegni di competenza	Pagato competenza
6621	quota del fondo unico per lo spettacolo da erogare a favore delle fondazioni lirico sinfoniche	91.647.700,00	206.576.700,00	206.576.700,00	204.707.215,00
6622	quota del fondo unico per lo spettacolo da erogare per il sovvenzionamento delle attività musicali in Italia e all'estero	21.230.858,00	57.607.858,00	57.607.858,00	40.635.616,66
6623	quota del fondo unico per lo spettacolo da erogare per il sovvenzionamento delle attività teatrali di prosa	2.688.173,00	20.501.973,00	20.375.058,90	15.006.162,55
6624	quota del fondo unico per lo spettacolo da erogare per il sovvenzionamento delle attività di danza in Italia e all'estero	5.470.565,00	9.984.565,00	9.974.467,62	6.517.998,19
6626	quota del fondo unico per lo spettacolo da erogare per il sovvenzionamento delle attività teatrali di prosa svolte da soggetti privati	19.339.505,00	45.827.505,00	45.825.984,75	31.126.679,41
6631	spese connesse allo svolgimento di tutte le funzioni e le attività già svolte dal soppresso ente teatrale italiano, incluse quelle relative alle risorse umane e strumentali	7.564.171,00	14.564.171,00	14.564.171,00	13.089.243,88
6633	contributi alla fondazione orchestra sinfonica e coro sinfonico di Milano Giuseppe Verdi	3.000.000,00	3.000.000,00	3.000.000,00	3.000.000,00
6634	contributi per le fondazioni lirico sinfoniche per la prosecuzione delle attività esercitate	6.000.000,00	6.000.000,00	6.000.000,00	6.000.000,00

Fonte: elaborazioni su dati RGS

Esaminando, poi, alcuni indicatori di spesa si rileva un indice delle reali esigenze di bilancio percentualmente alto (60,97 per cento) relativo allo scostamento verificatosi nella gestione rispetto allo stanziamento di competenza.

¹⁴ Si tratta in particolare del capitolo 8571 - Fondo per la produzione, la distribuzione, l'esercizio e le industrie tecniche (-3,29 milioni) e del capitolo 8510 - interventi e contributi alle attività cinematografiche e al settore dello spettacolo, nonché alle esigenze della società per lo sviluppo dell'arte, della cultura e dello spettacolo "Arcus S.p.A." (-2,07 milioni). Sull'argomento la Corte si è già pronunciata con la delibera della Sezione centrale del controllo n. 18/2009/G.



Il programma 6, Tutela dei beni archeologici, ha una dotazione definitiva di competenza pari a 251, 81 milioni che fa capo soltanto alla Direzione generale per le antichità. La dotazione finanziaria grava quasi esclusivamente sulle spese di funzionamento relative a redditi da lavoro dipendente (86,62 per cento sul totale del programma). Relativamente alla gestione degli impegni e dei pagamenti va rilevata una difficoltà di impegno rispetto allo stanziamento (-26,13 per cento) con un accumulo di residui pari a 21,13 milioni.

Il programma 12, Tutela delle belle arti, dell'architettura e dell'arte contemporanea, tutela e valorizzazione del paesaggio, che fa riferimento alla Direzione generale per il paesaggio, le belle arti, l'architettura e l'arte contemporanea ha una dotazione complessiva di competenza pari a 304,61 milioni. Nel corso dell'esercizio finanziario 2011 si è riscontrata una variazione in aumento dello stanziamento pari a 48,94 milioni che per la maggior parte riguardano spese di funzionamento relative a redditi da lavoro dipendente (86,62 per cento sul totale del programma). In particolare si registra un aumento di 13,07 milioni sul capitolo 8281 concernente la conservazione, potenziamento e realizzazione di progetti sperimentali, ivi compresa la manutenzione straordinaria di locali attinenti il patrimonio storico, archeologico, architettonico e artistico nazionale.

Altro programma che si ritiene rilevante ai fini dell'esame della gestione della spesa è quello riguardante la tutela del patrimonio culturale che ha uno stanziamento complessivo di 298,40 milioni. Il programma, di nuova istituzione, fa riferimento unicamente alla Direzione per l'organizzazione, gli affari generali, l'innovazione, il bilancio e il personale, pur gestendo al suo interno capitoli con tipologie di spesa diversa quali ad esempio investimenti, contributi e trasferimenti. Va, altresì, rilevato che il programma, in corso di esercizio, ha subito variazioni in aumento sullo stanziamento per 105,57 milioni dei quali circa la metà destinati alla conservazione, al potenziamento e alla realizzazione di progetti sperimentali, ivi compresa la manutenzione straordinaria di locali attinenti il patrimonio storico e artistico nazionali (capitolo 7435); trattasi di importi che sono stati tutti impegnati per quasi il 100 per cento dello stanziamento assegnato.

In tale ambito merita particolare attenzione l'avvio del Progetto Pompei, considerato che la tutela e la salvaguardia dell'area archeologica rappresenta uno degli obiettivi più delicati del Dicastero, oggetto anche di particolare attenzione nell'opinione pubblica.

Il Commissario delegato, come già riferito, ha cessato la sua attività nel giugno 2010, relazionando, secondo quanto prevedeva la norma, al Dicastero sull'attività svolta e sulle risorse disponibili. Il successivo dl n. 34 del 2011, come convertito con legge n. 75 del 2011, ha previsto, oltre a nuovi fondi per la cultura, all'articolo 2 il potenziamento delle funzioni di tutela dell'area Archeologica di Pompei, con la possibilità di deroga al divieto di assunzione di nuovo personale.

Un iniziale programma straordinario previsto dal decreto faceva riferimento non solo a Pompei ma anche alle zone di Ercolano, Pozzuoli e Campi Flegrei; da finanziare in parte anche con fondi comunitari. In seguito, per la difficoltà di reperire i fondi sufficienti, e a causa dei dissesti idrogeologici verificatisi, il progetto è stato ridotto e concentrato solo sull'area di Pompei, destinandogli tutti i fondi disponibili, posta l'urgenza di intervenire.

E' stato firmato in data 6 ottobre 2011 un accordo tra il MiBac ed il Ministro per i Rapporti con le Regioni, che ha recuperato parte dei finanziamenti originariamente previsti destinandoli solo per Pompei, ed ha effettuato una selezione degli interventi previsti nel primo programma straordinario, escludendo tutto ciò che non riguardasse Pompei *“anche al fine di porre le condizioni per poter costruire l'intervento come Grande Progetto previsto nei regolamenti dei fondi strutturali”*. In data 18 ottobre 2011 è stata stipulata una convenzione per l'attuazione del progetto operativo che coinvolge anche la Presidenza del Consiglio – Dipartimento per gli affari regionali e il Ministero dello sviluppo economico – Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica. A marzo si sono, infine, definiti i bandi di gara per i cinque lavori di cui si prevede la conclusione entro luglio 2012.

MINISTERO DELLA SALUTE

Considerazioni di sintesi.

1. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del ministero.

2. Analisi della struttura organizzativa.

3. I risultati finanziari e contabili: 3.1. *Primi risultati ed elementi di valutazione della attività dei nuclei di valutazione;* 3.2. *Analisi della gestione delle entrate extratributarie;* 3.3. *Analisi della gestione delle spese.*

4. Programmazione strategica e valutazione dei risultati.

5. Le missioni e i programmi: valutazioni finanziarie criticità gestionali:

5.1. *Tutela della salute (Missione 20);* 5.2. *Ricerca e innovazione (Missione 17).*

Considerazioni di sintesi

Nel 2011 il Ministero della salute ha continuato ad esercitare un prezioso ruolo di raccordo e di coordinamento tra Stato e Enti territoriali in un settore in cui sono centrali le attribuzioni delle amministrazioni Regionali. Ha, innanzitutto, proseguito nell'attività di controllo e di monitoraggio, insieme all'amministrazione dell'economia, delle dinamiche della spesa sanitaria. Un controllo non solo finanziario, ma anche sulla adeguatezza dei servizi offerti nelle diverse aree e sul rispetto della garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni. Un compito cui se ne affiancano ulteriori: quelli di controllo e di prevenzione sul terreno della salute dei cittadini. Quelli sulla salute veterinaria o connessa alle produzioni agricole e manifatturiere alimentari: i risultati ottenuti nell'anno su questi fronti sono positivi. Sono proseguiti i controlli effettuati attraverso la rete territoriale sul rispetto delle norme sanitarie nelle strutture produttive e sugli allevamenti: una attività che pur in miglioramento conferma il permanere di differenze anche significative a livello territoriale. E' continuato, poi, il processo di rafforzamento delle infrastrutture informatiche, una strumentazione indispensabile per garantire una adeguata informazione sulle prestazioni del sistema sanitario. Ma anche uno strumento che deve permettere la adozione di scelte gestionali più efficaci e la eliminazioni di diversità nei costi delle prestazioni non più sostenibili. Sono divenuti operativi, seppur nella difficoltà per le limitate risorse finanziarie, i meccanismi di selezione dei progetti di ricerca da finanziare basati su qualificati esperti internazionali e di più elevato contenuto scientifico. Come la Corte ha avuto modo di documentare nel recente Rapporto di coordinamento della finanza pubblica (al quale si rinvia), la spesa sanitaria ha confermato il carattere riflessivo già evidenziato negli ultimi anni; la riduzione delle perdite nelle regioni in squilibrio testimonia, tra ancora molte contraddizioni, un miglioramento nella governabilità del sistema.

L'esercizio 2011 lascia quindi segnali positivi non privi, tuttavia, di incertezze legate alla percorribilità di un sentiero che richiede, e richiederà ancora nell'immediato futuro, una riduzione della spesa e l'individuazione, da subito, circa le voci su cui operare per una indispensabile liberazione di risorse.

L'esame condotto sul rendiconto non ha come obiettivo una tale revisione. Certamente non si può tuttavia prescindere, a chiusura dell'esame sulla gestione, da alcune valutazioni complessive sull'amministrazione del Ministero della Salute che traggono spunto da quanto emerso nell'istruttoria.

Il dato più critico che deve essere considerato nel caso della Salute è quello della forte esplosione negli ultimi anni delle somme in perenzione amministrativa. La ricerca, attraverso l'accelerazione dei tempi di perenzione, di effetti migliorativi dei saldi di finanza pubblica non accompagnata da un egual sforzo dal lato degli impegni, lascia alle gestioni che verranno il difficile finanziamento di volumi di spesa crescenti. La dimensione dei residui in perenzione eguaglia ormai il bilancio annuale ed è crescente il fabbisogno per reiscrizioni che di esercizio in esercizio sono necessarie per onorare gli impegni (e in alcuni casi) riconoscere debiti fuori bilancio. Un risultato indesiderato di un risanamento in alcuni casi solo apparente. La compressione delle nuove spese è quindi una operazione necessaria, non fosse altro per riassorbire gli impegni del passato.

Le aree su cui intervenire sono tuttavia limitate. Un primo aspetto su cui ci si deve soffermare è quello delle entrate extra-tributarie. In linea teorica, le attività svolte che hanno caratteristiche non generali ma che interessano un settore specifico, contribuendone alla "competitività", devono essere o restituite al mercato con una specifica (ma agile) regolamentazione, o adeguatamente remunerate. I proventi devono essere riconosciuti all'amministrazione che li produce per coprire i costi. La remunerazione adeguata rappresenta condizione essenziale per esporre le strutture alla verifica del mercato.

Come tutte le amministrazioni centrali anche il Ministero della salute garantisce ad enti da esso vigilati un finanziamento necessario all'esercizio oltre che allo svolgimento di specifici compiti istituzionali. E' più che mai necessario che, vista anche la dimensione dei trasferimenti, il controllo e la coerenza nella struttura e nei comportamenti di spesa sia estesa anche a tali soggetti. Di recente il Ministero ha previsto una modifica dei meccanismi che regolano i rapporti con tali istituzioni. Da tale riforma sono attesi risparmi annui per circa un milione.

In tempi difficili come gli attuali, anche spese necessarie e sicuramente utili devono essere poste in discussione specie se da tale scelta dipende l'esercizio di servizi essenziali. E' il caso, ad esempio, delle spese per campagne di informazione che possono trovare diversi canali di alimentazione.

Va, infine, posta sotto osservazione la rete sempre più fitta dei rapporti convenzionali con cui la amministrazione centrale utilizza risorse esterne anche per importi di rilievo. Nel caso della Salute, specie per quanto riguarda l'attività di monitoraggio e di costruzione di un sistema informativo funzionale al rientro dei disavanzi sanitari, una di quelle che assorbe maggiori risorse destinate a convenzioni, una scelta in direzione di un contenimento di tali interventi pone un classico trade-off tra più obiettivi (risparmio di risorse, efficacia delle misure di controllo della spesa delle regioni in squilibrio strutturale) e deve richiedere una attenta valutazione.

1. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del ministero

Il Ministero della Salute istituito con legge 13 novembre 2009 esercita le funzioni spettanti allo Stato in materia di tutela della salute umana, di coordinamento del Sistema sanitario nazionale, di sanità veterinaria, tutela della salute nei luoghi di lavoro, di igiene e sicurezza degli alimenti. Ai sensi della legge costituzionale 3/2001, ha competenza nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni garantite su tutto il territorio nazionale, nella profilassi internazionale, nella determinazione dei principi fondamentali nelle materie a legislazione concorrente con le Regioni (art. 117 Cost.).

L'amministrazione si avvale dell'attività di alcuni enti sui quali esercita la vigilanza: Istituto Superiore di Sanità, Istituto Nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, l'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali, gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, gli Istituti zoo profilattici sperimentali, la Croce Rossa Italiana, la Lega italiana per la lotta contro i tumori, l'Agenzia italiana del farmaco. Per alcuni di tali enti si profila una riorganizzazione alla quale il Governo sta lavorando con la finalità di semplificare e snellire le strutture amministrative, razionalizzare le spese e ridefinire il rapporto tra il Ministero e gli enti stessi.

Le risorse gestite dal Ministero sono riferibili a due missioni principali (oltre alle missioni 32 e 33 di carattere trasversale): "Tutela della salute" (missione 20) e "Ricerca e innovazione" (missione 17). La prima è suddivisa in 5 programmi che costituiscono aggregati omogenei di attività ed a cui vanno nel complesso stanziamenti per 904,7 milioni nel 2011 (967,3 milioni nel 2010). Il programma "Prevenzione e comunicazione in materia sanitaria umana e coordinamento in ambito internazionale" risulta di competenza di tre dipartimenti (Dipartimento della Qualità, Dipartimento della prevenzione e della comunicazione e Dipartimento della sanità pubblica veterinaria, degli alimenti e delle professioni sanitarie), mentre l'articolazione del bilancio per il 2012, in considerazione del nuovo assetto organizzativo del Ministero, include il programma 20.01 nel solo Dipartimento della sanità pubblica e dell'innovazione. Sempre in ragione di tale riordino il programma 20.04 ha assunto la nuova denominazione "Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti ad uso umano e di sicurezza delle cure". Va ricordato che, come noto, l'importo più consistente delle risorse destinate al finanziamento della sanità sono ricomprese nella missione "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali" ed in particolare nel Programma "Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria", iscritta nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. Anche le risorse per l'edilizia sanitaria sono allocate nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, pur rimanendo alla Salute il compito di monitoraggio sui progetti regionali. Come già osservato in passato, tale diversa collocazione fa perdere di leggibilità e di unitarietà alla gestione.

2. Analisi della struttura organizzativa

L'organizzazione del Ministero è allo stato definita dal d.P.R. 11 marzo 2011, n. 108 con il quale, rispetto al precedente assetto, i Dipartimenti sono stati ridotti a tre e le Direzioni generali da tredici a dodici. Struttura trasversale e di supporto per il funzionamento di tutti gli uffici centrali e periferici del Ministero è l'Ufficio generale delle risorse, dell'organizzazione e del bilancio. Ufficio di natura non dipartimentale, viene collocato quale autonomo centro di responsabilità amministrativa al di fuori dei tre Dipartimenti, tutti a vocazione più tecnica.

L'articolazione territoriale del Ministero consta di quattro Uffici di livello dirigenziale non generale (Uffici SASN, USMAF, UVAC e PIF).

Il regolamento, in attuazione dell'art. 74 del DL n. 112/2008 e dell'art. 2, comma 8-bis, del DL n. 194/2009, ha rideterminato, in riduzione, i posti di funzione dirigenziale (15 di I fascia e 157 di II fascia, 257 dirigenti delle professionalità sanitarie) e la dotazione organica del personale non dirigenziale (1.625 posti).

L'individuazione degli uffici e delle funzioni di livello dirigenziale non generale, nonché la definizione dei relativi compiti sono stati demandati ad apposito decreto ministeriale, che avrebbe dovuto prevedere la separazione tra funzioni tecnico-operative e coordinamento per gli aspetti amministrativo contabili, logistici e finanziari. Nelle more di tale provvedimento, con il decreto ministeriale 2 agosto 2011, è stata garantita continuità alle attività del Ministero fino alla piena attuazione della nuova organizzazione, facendo riferimento ai compiti ed alle risorse individuati con il precedente decreto ministeriale 12 settembre 2003.

L'individuazione delle funzioni degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro (dotati di 13 posti di funzione di livello dirigenziale non generale) è rimessa, invece, ad un nuovo regolamento di organizzazione (in sostituzione del vigente d.P.R. n. 208/2003), sul cui schema la Camera ha di recente reso il parere favorevole con condizioni¹. Lo schema di decreto individua quali uffici di diretta collaborazione: l'Ufficio di Gabinetto, la Segreteria del Ministro, la Segreteria tecnica del Ministro, l'Ufficio legislativo, l'Ufficio stampa e le Segreterie dei Sottosegretari. Il contingente complessivo per gli Uffici di diretta collaborazione è fissato in 100 unità, nell'ambito delle quali possono essere individuati – in base al nuovo testo elaborato a seguito dei rilievi del Consiglio di Stato - 3 consiglieri giuridici e un numero massimo di 9 incarichi di livello dirigenziale.

Il Ministero della salute, come le altre amministrazioni pubbliche, avrebbe dovuto provvedere entro il 31 marzo 2012, alla riduzione degli uffici dirigenziali non generali e delle relative dotazioni organiche, nonché alla rideterminazione delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale, apportando una riduzione non inferiore al 10 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti di organico (art. 1, comma 3, lett. a) e b) del decreto legge n. 138 del 2011 convertito con modificazioni dalla legge n. 148 del 2011). A tale previsione, peraltro, si è sovrapposto quanto stabilito dall'art. 4, commi 89 e ss., della legge 12 novembre 2011, n. 183, circa il trasferimento alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano - a decorrere dal 1° gennaio 2013 - delle funzioni amministrative statali in materia di assistenza sanitaria al personale navigante e aeronavigante. Questo passaggio di competenze, cui dovrà necessariamente corrispondere una ulteriore riduzione della dotazione organica del Ministero, vincola la rideterminazione degli organici ad una previa individuazione degli effettivi fabbisogni di personale dell'amministrazione in relazione alle attribuzioni istituzionali.

Pertanto l'organico risulta ancora provvisorio, con un esubero di unità circoscritto alla dotazione dei dirigenti delle professioni sanitarie a compensazione del quale sono stati resi indisponibili per nuove assunzioni 11 posti di dirigente di II fascia (finanziariamente equivalenti). Per quanto riguarda le aree funzionali, l'organico provvisorio presenta 34 posti non coperti di II[^] e III[^] area.

	2009	2010	2011	organico provvisorio	% di copertura 2011
Organici personale dirigente	19	19	15	15	100,0
Organico Uffici dirigit. I fascia	205	205	157	141	89,8
Organico Uffici dirigit. II fascia					
Organico Uffici dirigit. II fascia tecnici – ispettivi ecc.					
Totale organico uffici dirigenziali	224	224	172	156	90,7
Organico dirigenti professioni sanitarie	318	318	257	267	103,9
Organici personale non dirigente					
Personale ruolo non dirigente					
Personale ruolo ad esaurimento					
Area III	860	860	618	579	93,7
Area II	1.107	1.107	1.000	942	94,2
Area I	11	11	7	7	100,0
Totale organico personale non dirigente	1.978	1.978	1.625	1.591	97,9

Fonte: dati UCB Ministero della salute

¹ La Commissione Affari costituzionali ha reso parere favorevole il 3 maggio scorso a condizione che "si eviti di prevedere nell'attuale fase di crisi economica, un aumento retributivo per il Capo della segreteria tecnica del Ministro" e che l'OIV sia costituito in forma collegiale. Ha inoltre auspicato che venga ridimensionato il numero dei consiglieri esterni affidando gli incarichi dirigenziali a personalità interne. Già la Sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato aveva formulato rilievi in sede di adozione del parere sul provvedimento a seguito dei quali il Ministero aveva proposto alla Camera un nuovo schema di decreto. Anche il Consiglio di Stato aveva rilevato l'opportunità di ridurre il numero dei consiglieri esterni agli uffici di diretta collaborazione ed anticipare da subito la riduzione delle posizioni di livello dirigenziale non generale prevista dal DL n. 138/2011.

I risparmi derivanti dalla limitazione del turn over sono stati quantificati in 4,4 milioni; con il d.P.C.M. 7 luglio 2011 è stata autorizzata l'assunzione per 17 unità, utilizzata al momento per una sola unità, mentre è prevista l'assunzione di 16 operatori tecnici sanitari per una spesa a regime di circa 0,5 milioni.

In relazione alla spesa per gli organi collegiali – prorogati con dPCM 20 ottobre 2010 fino al 2012² – la riduzione prevista dalla manovra di consolidamento fiscale di cui al DL 112/2008³ è stata rispettata: a fronte di una spesa consentita di circa 0,6 milioni, nel 2011, per gli organismi collegiali il Ministero ha speso circa 0,35 milioni. Ciò anche in considerazione del fatto che alcune commissioni hanno funzionato in modo ridotto in conseguenza dei tempi necessari per l'adozione dei relativi decreti di rinnovo.

3. I risultati finanziari e contabili

3.1. Primi risultati della attività nuclei di analisi e valutazione della spesa

Il Nucleo di analisi e valutazione della spesa⁴ del Ministero della salute ha proceduto nel 2011 a programmare l'attività triennale, sia relativamente alle tematiche comuni a tutte le amministrazioni, sia in ordine agli approfondimenti specifici per il Ministero. Nella relazione annuale 2011 si dà conto, innanzitutto, delle attività svolte e dei risultati raggiunti in ordine all'individuazione di indicatori di risultato e di contesto associati ai programmi di spesa. In proposito il NAVS è pervenuto ad una proposta di indicatori per i Programmi "Ricerca per il settore zooprofilattico" e "Ricerca per il settore della sanità pubblica". Una selezione degli indicatori confluirà poi nel Rapporto sulla spesa del 2012 e costituirà altresì le basi per la definizione di un set di parametri associati ai Programmi per l'apposita sezione prevista nella Banca dati Unitaria delle Amministrazioni pubbliche. Il NAVS ha poi approfondito la tematica dei debiti pregressi ed ha ricostruito un database dei debiti suddivisi per Centro di Responsabilità, esercizio di formazione, piano gestionale e capitolo.

Quanto alle tematiche specifiche del Ministero della salute, il Nucleo ha svolto verifiche sulla spesa per ricerca sanitaria finalizzata e corrente, sui trasferimenti alle Regioni (escluso il SSN) per interventi di loro competenza, e sulla spesa per indennizzi medico-sanitari. Con riguardo in particolare a questi ultimi, è stato messo in evidenza che oltre il 50% dello stanziamento iniziale sul capitolo di competenza è stato utilizzato per il pagamento degli indennizzi a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati; tuttavia l'elevato contenzioso per richieste di integrazioni, in molti casi accolte, ha determinato l'interruzione della corresponsione dei benefici economici per indisponibilità finanziarie sul pertinente capitolo, con conseguenti gravi disagi per i soggetti danneggiati che hanno visto prolungare la già complessa tempistica di erogazione. Ulteriori criticità sono state segnalate dal NAVS in ordine alla gestione del capitolo su cui grava il vitalizio corrisposto ai soggetti danneggiati da

² Gli organi collegiali del Ministero sono: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici del Ministero della salute, Commissione per i trapianti allogenici da non consanguineo, Consulta tecnica permanente per il sistema trasfusionale, Commissione tecnica mangimi, Comitato rappresentanza degli assistiti, Commissione tecnica nazionale per la protezione degli animali da allevamento e da macello, Comitato per le pari opportunità, Commissione medica d'appello, Consiglio superiore di sanità, Commissione consultiva per i fitosanitari, Commissione nazionale per la definizione e l'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, Centro nazionale per la prevenzione ed il controllo delle malattie, Comitato nazionale per la sicurezza alimentare, Commissione consultiva del farmaco veterinario, Commissione nazionale per la lotta contro l'AIDS, Commissione per la vigilanza ed il controllo sul doping e per la tutela della salute nelle attività sportive, Commissione consultiva per i biocidi, Commissione per il rilascio delle licenze per la pubblicità sanitaria, Commissione unica sui dispositivi medici, Commissione nazionale per la ricerca sanitaria, Commissione unica per la dietetica e la nutrizione, Commissione interministeriale di valutazione in materia di biotecnologie.

³ L'art. 61, comma 1, stabilisce una riduzione della spesa del 30 per cento rispetto a quella sostenuta nel 2007.

⁴ Con decreti del Ministero dell'economia e delle finanze 22 marzo 2010 e 23 dicembre 2010, in attuazione dell'art. 39 della L. n. 196/2009, sono stati istituiti i Nuclei di analisi e valutazione della spesa composti da rappresentanti del Ministero dell'Economia e delle finanze e dell'Amministrazione centrale.

vaccinazione obbligatoria e l'indennizzo a favore dei danneggiati dal farmaco Talidomide. Il continuo incremento delle istanze volte ad ottenere i benefici economici in questione potrebbe rendere lo stanziamento iscritto per il 2012 sul capitolo insufficiente allo svolgimento dell'attività corrente di liquidazione degli indennizzi già riconosciuti.

E' stata effettuata la programmazione dell'attività dei NAVS 2012 che riguarderà, oltre le tematiche trasversali (supporto al completamento della delega di cui all'art. 40 della l. 196/2009, selezione di un set di indicatori rappresentativi di tutti i programmi del Ministero, costruzione di rapporti caratteristici relativi alla spesa per consumi intermedi), gli approfondimenti specifici finalizzati a elaborare proposte operative per migliorare la stima dei fabbisogni e la programmazione finanziaria in ordine alla spesa per indennizzi medico-sanitari, e proposte per la razionalizzazione dei trasferimenti alle regioni. Infine in ordine ai programmi a favore della ricerca finalizzata e corrente, verrà effettuata l'analisi dei meccanismi di erogazione dei fondi e dei residui per anno di formazione e per tipologia di creditore, e l'individuazione delle motivazioni per l'accumulo dei residui e delle criticità procedurali.

3.2. *Analisi della gestione delle entrate extratributarie*

I capitoli di entrata gestiti dal Ministero della salute sono riconducibili a tre tipologie:

- entrate per le quali è normativamente previsto il collegamento diretto con specifici capitoli di spesa, con la conseguenza che per le somme introitate può essere chiesta al Ministero dell'economia e delle finanze la riassegnazione man mano che si concretizzano le esigenze di spesa;

- entrate originariamente riassegnabili ma che, in base alla legge finanziaria 2008, art. 2 commi da 615 a 617, non sono più considerate tali⁵;

- entrate non riassegnabili. Nel corso del 2011 l'Amministrazione ha proceduto ad una revisione del nomenclatore degli atti e degli stanziamenti indicati in bilancio ed ha proposto al Ministero dell'economia e delle finanze la soppressione di capitoli non più di propria competenza ed una più razionale collocazione dei capitoli ed articoli. L'esito di questa revisione è confluito nel bilancio per il 2012.

Nel 2011 erano previste entrate per 106,4 milioni. Le previsioni definitive hanno portato tale somma a 163,9 milioni, gli accertamenti hanno raggiunto i 175,9 milioni, di cui 174 versati. Nella tavola che segue le entrate extra tributarie sono distinte per Dipartimento di riferimento e per capitolo di entrata.

Come si può osservare, in diversi casi, riferibili soprattutto a sanzioni amministrative, non vengono espresse previsioni, anche se risultano, poi, versamenti regolarmente accertati e riscossi. Questo fenomeno genera complessivamente, quindi, uno scostamento tra le entrate riscosse e le rispettive previsioni iniziali del 65,3 per cento.

Solo parte delle risorse da entrate extratributarie di competenza del Ministero della salute viene riassegnata alla stessa amministrazione. Considerando tra le risorse riassegnate anche quelle attribuite al Fondo da ripartire per le finalità previste dalle disposizioni legislative di cui all'elenco n. 1 allegato alla legge finanziaria per il 2008 (si tratta degli importi iscritti dalla legge di bilancio nel capitolo 3601 che rappresentano una sorta di anticipazione delle riassegnazioni), l'ammontare complessivo rifluito al ministero nell'anno raggiunge i 40 milioni.

⁵ In conseguenza di tale modifica è stato istituito in bilancio un apposito capitolo di fondo (3601) il cui stanziamento viene ripartito per le medesime finalità coperte con le entrate originariamente riassegnabili.

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

LE ENTRATE EXTRATRIBUTARIE 2011 (valori assoluti in migliaia)

	Cap.		Previsioni Iniziali di Cassa	Previsioni Definitive di Cassa	Versato	Accertato	Riscosso
DIPARTIMENTO DELLA PREVENZIONE E DELLA COMUNICAZIONE	2521	VENDITA VACCINO ANTIAMARILLO, DISINFETTANTI E PUBBLICAZIONI A CURA MIN. SALUTE	130,0	40,0	84,5	85,8	85,8
	2522	PROVENTI DA SANZIONI AMMINISTRATIVE PER VIOLAZIONI NORME SU DIVIETO PROPAGANDA PUBBLICITARIA PRODOTTI DA FUMO	-	-	4,4	10,3	10,3
	2524	PROVENTI PENE PECUNIARIE PER INFRAZIONI DISCIPLINA LAVORAZIONE E COMMERCIO CEREALI, SFARINATI, PANE E PASTE ALIMENTARI	5,0	-	0,8	0,9	0,9
	2525	PROVENTI DA SANZIONI PECUNIARIE PER INOSSERVANZA NORME IN MATERIA ANIMALI DI AFFEZIONE E PREVENZIONE RANDAGISMO.	-	5,0	85,7	48,4	86,9
	3618	VERSAMENTI EFFETTUATI DA ENTI E PRIVATI RICHIEDENTI PRESTAZIONI TECNICO SANITARIE	200,0	80,0	99,6	87,2	87,2
	3620	SOMME PER ASSISTENZA SANITARIA A CITTADINI ITALIANI ALL'ESTERO E AI CITTADINI STRANIERI IN ITALIA, A PERSONALE NAVIGANTE MARITTIMO E DELL'AVIAZIONE CIVILE	70.000,0	70.000,0	32.375,3	32.375,3	32.375,3
DIPARTIMENTO DELLA QUALITA'	3645	VERSAMENTI DI SOMME DA EROGARE A PERSONALE DEL MIN. SALUTE, NELL'AMBITO DEL PAGAMENTO COMPETENZE FISSE ED ACCESSORIE (LEGGE FINANZIARIA 2010), NON CORRISPOSTE AI SOGGETTI INTERESSATI	-	23.704,7	44.958,8	44.958,3	44.958,3
			-	34,3	34,3	34,3	34,3
DIPARTIMENTO DELL'INNOVAZIONE	2225	TRIBUTI SPECIALI PER SERVIZI RESI DAL MINISTERO DELLA SALUTE	23.300,0	14.151,7	9.744,7	9.960,2	9.960,2
	2582	ENTRATE DI PERTINENZA DEL MINISTERO DELLA SALUTE	-	37.900,4	71.997,3	72.109,2	72.110,5
	3473	SOMME DOVUTE DAI CONTRAENTI CON L'AMMINISTRAZIONE DELLO STATO PER SPESE DI COPIA, STAMPA, CARTA BOLLATA E ALTRE SPESE INERENTI AI RELATIVI CONTRATTI CONCERNENTI IL MIN. SALUTE	50,0	10,0	-	-	-
	3478	SOMME RELATIVE AI COMPENSI DOVUTI DA TERZI PER QUALSIASI INCARICO CONFERITO AI DIRIGENTI DEL MIN. SALUTE IN RAGIONE DEL LORO UFFICIO OVVERO CONFERITO AGLI STESSI DALLA PROPRIA AMMINISTRAZIONE O SU DESIGNAZIONE DELLA MEDESIMA PER ESSERE DESTINATE AL TRATTAMENTO ACCESSORIO DELLA DIRIGENZA	-	-	61,8	61,8	61,8
	3497	VERSAMENTI DERIVANTI DALLE GESTIONI FUORI BILANCIO PROPRIE DEL MIN. SALUTE DA RICONDURRE IN BILANCIO AI SENSI DELL'ART.93, COMMA 8, DELLA LEGGE 289/2002	-	-	2,2	2,2	2,2
	3500	ENTRATE EVENTUALI E DIVERSE CONCERNENTI IL MINISTERO DELLA SALUTE	6.000,0	6.000,0	1.462,7	1.621,2	1.553,5
	3503	RECUPERO CREDITI E OGNI ALTRA SOMMA CONNESSA, DI PERTINENZA DEL MIN. SALUTE, LIQUIDATI DALLA CORTE DEI CONTI CON ATTO ESECUTIVO, A CARICO DI RESPONSABILI PER DANNO ERARIALE	-	-	0,3	0,3	0,3
	3623	CONTRIBUTO DOVUTO DA IMPRESE TITOLARI AUTORIZZAZIONE AL COMMERCIO DEI FARMACI, DA IMPRESSE DISTRIBUTTRICI E DA FARMACIE, PARI AL 60 PER CENTO ECCEDEXENZA SPESA FARMACEUTICA RISPETTO AI LIMITI PRESTABILITI	-	-	108,7	108,7	108,7
	2226	SOMME DERIVANTI DA TARIFFE PREVISTE DA D.LGS. 194/2008 CONCERNENTE IL RIFINANZIAMENTO DEI CONTROLLI SANITARI UFFICIALI IN ATTUAZIONE DEL REGOLAMENTO CE N. 882/2004	6.700,0	6.000,0	5.909,4	6.103,1	6.103,1
	2523	PROVENTI PENE PECUNIARIE PER INFRAZIONI A DISCIPLINA IGIENICA SOSTANZE ALIMENTARI E BEVANDE.	21,0	21,0	14,7	11,6	11,6
2574	SOMME PER SANZIONI PECUNIARIE CONCERNENTI IL MINISTERO DELLA SALUTE	-	-	3,0	3,0	3,0	
		totale	106.406,0	163.947,1	174.360,5	175.868,9	175.861,6

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Pur rappresentando tali somme una quota rilevante delle risorse aggiuntive su cui ha potuto contare la gestione, esse sono pari a poco più del 22 per cento delle somme accertate in entrata.

Tali importi sono stati destinati a redditi da lavoro dipendente (22,9 milioni, comprensivi di Irap) e a consumi intermedi (18,3 milioni). Marginale l'impiego per altre finalità.

Le maggiori spese per redditi da lavoro sono state destinate in prevalenza al Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione e al Dipartimento dell'innovazione per diverse finalità (spese relative a stipendi e altri assegni fissi al personale, oneri sociali sulle retribuzioni dei dipendenti, somme dovute a titolo di Irap sulle retribuzioni, somme da attribuire al personale dirigenziale non appartenente al ruolo sanitario, fondo unico per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali).

3.3. *Analisi della gestione delle spese*

La gestione nel 2011 ha potuto contare su stanziamenti definitivi per 1.499,4 milioni. Agli stanziamenti iniziali pari a 1.267 milioni, provvedimenti amministrativi adottati nell'anno hanno apportato variazioni in aumento per 239,5 milioni. Il provvedimento di assestamento ha corretto in riduzione tale importo solo marginalmente (-7,1 milioni).

Forte è la riduzione delle risorse rispetto al dato del 2010 (-40 per cento). Si tratta tuttavia di una variazione riconducibile ad una particolare situazione registrata nel solo 2010, che incide sulla immediata confrontabilità dei dati dei due esercizi. Lo stanziamento del 2010 risente, infatti, dell'attribuzione di 800 milioni al Fondo per interventi relativi al settore sanitario di competenza del Ministero della salute. Somma che ha inciso sul solo stanziamento poiché durante l'esame parlamentare, con la firma del nuovo Patto della salute, lo Stato si è impegnato ad assicurare il proprio contributo al finanziamento della sanità per il triennio 2010-2012 per un importo comprensivo degli 800 milioni già inseriti nel bilancio del Ministero (ex articolo 22, comma 2 del DL. 78/2009). Nonostante il recepimento nella finanziaria per il 2010 dei termini dell'accordo, il bilancio del Ministero della salute ha mantenuto la conseguente iscrizione di fondi. Tale somma è tuttavia rimasta immutata per l'intero anno e destinata ad economia.

Al netto di tale elemento, nel 2011 la flessione delle risorse stanziate si ridimensiona ad un pur significativo 11,3 per cento. In termini di impegno la riduzione è di poco meno dell'1 per cento.

La riduzione delle risorse destinate all'amministrazione ha modificato solo in parte la composizione della spesa letta nelle sue diverse componenti: gli oneri per il personale comprensivi delle imposte pagate sulla produzione pesano per 11,6 per cento (il 10,2 nel 2010); si riduce più della media l'ammontare dei trasferimenti di parte corrente soprattutto verso amministrazioni pubbliche (-23 per cento); in crescita gli investimenti fissi, flettono del 12,4 per cento i trasferimenti in conto capitali ad amministrazioni pubbliche.

Inferiore la riduzione degli impegni sempre rispetto al 2010 (-7,3 per cento). Un risultato legato alla crescita delle somme impegnate per redditi da lavoro e ad una limitata contrazione delle spese in conto capitale.

Inferiore alla variazione registrata in termini sia di stanziamenti che di impegni è la riduzione in termini di pagamenti complessivi (-2,5 per cento). Un risultato dovuto ai pagamenti in conto capitale legati come si vedrà in seguito, alla reinscrizione e al pagamento di interventi delle regioni relativi a strutture palliative e a interventi nei grandi centri urbani.

Gli esborsi correnti si riducono del 8,7 per cento. L'aumento dei pagamenti per redditi da lavoro (connesso alla destinazione di parte delle riassegnazioni di entrate) non compensa una spesa per consumi intermedi che, nonostante i forti aumenti nelle somme stanziate legati ad atti amministrativi, si riduce rispetto al 2010 di oltre il 35 per cento. Va al riguardo tenuto presente che nell'esercizio passato pesavano su tale voce i pagamenti connessi alle forniture di vaccini per la temuta epidemia influenzale.

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

I RISULTATI DELLE GESTIONI 2010 E 2011 (valori assoluti in migliaia di euro)

CATEGORIE	Stanziamiento definitivo di competenza		Impegni lordi		Pagato totale		Residui finali	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Redditi di lavoro dipendente	172.546	174.676	162.705	184.381	161.202	205.279	28.955	5.053
<i>di cui imposte pagate sulla produzione</i>	9.155	8.246	7.519	8.828	8.574	9.505	837	68
Consumi intermedi	186.030	170.607	188.418	170.255	251.092	161.593	217.769	120.443
Trasferimenti di parte corrente	1.230.812	1.054.795	1.227.580	1.049.448	1.139.335	1.052.941	884.104	575.442
<i>di cui alle amministrazioni pubbliche</i>	667.978	512.349	667.443	511.717	773.901	605.651	469.877	256.006
Altre uscite correnti	8.393	4.820	7.550	4.817	9.451	4.672	782	927
<i>di cui interessi</i>	0	3	0	3	0	3	0	0
SPESE CORRENTI	1.597.780	1.404.898	1.586.253	1.408.901	1.561.080	1.424.485	1.131.609	701.865
Investimenti fissi lordi	938	4.321	938	4.321	2.216	901	1.389	4.225
Trasferimenti di parte capitale	98.032	90.220	91.578	85.756	12.089	111.104	100.060	66.143
<i>di cui alle Amministrazione pubbliche</i>	97.845	85.749	91.391	81.285	11.712	106.533	99.891	66.143
SPESE IN CONTO CAPITALE	98.970	94.540	92.516	90.076	14.305	112.005	101.449	70.368
SPESE FINALI	1.696.750	1.499.439	1.678.769	1.498.977	1.575.384	1.536.490	1.233.058	772.234
SPESE COMPLESSIVE	1.696.750	1.499.439	1.678.769	1.498.977	1.575.384	1.536.490	1.233.058	772.234

(composizione percentuale)

CATEGORIE	Stanziamiento definitivo di competenza		Impegni lordi		Pagato totale		Residui finali	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Redditi di lavoro dipendente	10,2	11,6	9,7	12,3	10,2	13,4	2,3	0,7
<i>di cui imposte pagate sulla produzione</i>	0,5	0,5	0,4	0,6	0,5	0,6	0,1	0,0
Consumi intermedi	11,0	11,4	11,2	11,4	15,9	10,5	17,7	15,6
Trasferimenti di parte corrente	72,5	70,3	73,1	70,0	72,3	68,5	71,7	74,5
<i>di cui alle amministrazioni pubbliche</i>	39,4	34,2	39,8	34,1	49,1	39,4	38,1	33,2
Altre uscite correnti	0,5	0,3	0,4	0,3	0,6	0,3	0,1	0,1
<i>di cui interessi</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
SPESE CORRENTI	94,2	93,7	94,5	94,0	99,1	92,7	91,8	90,9
Investimenti fissi lordi	0,1	0,3	0,1	0,3	0,1	0,1	0,1	0,5
Trasferimenti di parte capitale	5,8	6,0	5,5	5,7	0,8	7,2	8,1	8,6
<i>di cui alle Amministrazione pubbliche</i>	5,8	5,7	5,4	5,4	0,7	6,9	8,1	8,6
SPESE IN CONTO CAPITALE	5,8	6,3	5,5	6,0	0,9	7,3	8,2	9,1
SPESE FINALI	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
SPESE COMPLESSIVE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

NB. L'importo degli stanziamenti 2010 è al netto del "Fondo per interventi relativi al settore sanitario" per 800 milioni, ininfluenti sul risultato di esercizio e destinati nell'esercizio 2010 ad economie

Le misure di contenimento della spesa. Al risultato in termini di stanziamenti non sono certamente estranei gli accantonamenti e tagli lineari che, a partire dal 2008, sono stati applicati alle dotazioni di bilancio, in attuazione delle disposizioni finalizzate al contenimento e alla stabilizzazione della finanza pubblica⁶.

⁶ Commi 482 e 507 dell'articolo unico della legge finanziaria per il 2007, art. 60 comma 1, della legge 133/2008, art. 17 comma 8 del DL 78/2009, DL 78/2010.

Si tratta, per quanto riguarda l'esercizio 2011, del taglio di 13,7 milioni operato alle spese rimodulabili dal DL 78/2010, delle riduzioni operate a carico di alcuni capitoli dal DMT 477742 e dalle riduzioni previste in sede di assestamento (legge 182/2011) che hanno interessato per 4,5 milioni capitoli relativi a spese di funzionamento, 6,8 milioni gli interventi e 1,7 milioni spese in conto capitale e fondi da ripartire⁷.

Sebbene ai provvedimenti di risparmio abbia corrisposto una maggiore flessibilità del bilancio, ciò ha avuto più carattere teorico che effettivo e non in grado di compensare l'effetto dei tagli sul funzionamento. La possibilità di destinare a spese di funzionamento una quota della spesa per interventi, con una rimodulazione seppur parziale degli stanziamenti, ha trovato forti difficoltà applicative in ragione dell'esiguità della stessa quota rimodulabile, a fronte delle ben maggiori esigenze di copertura, e dell'opportunità di non ridurre ulteriormente gli stanziamenti di capitoli concernenti interventi o trasferimenti alle Regioni e Province autonome per dare copertura finanziaria alle maggiori esigenze di spese di funzionamento.

Ai tagli e accantonamenti lineari si sono aggiunte le misure di contenimento previste dall'art. 6 del DL 78/2010, che hanno introdotto tetti alla spesa per studi e consulenze, per relazioni pubbliche, missioni, attività di formazione, acquisto manutenzione e noleggio autovetture⁸. Misure che, guardando ai risultati del monitoraggio forniti dall'amministrazione, sembrano aver conseguito i risultati attesi.

In ognuno degli ambiti di spesa aggrediti, la riduzione conseguita è risultata maggiore rispetto a quanto richiesto dalle disposizioni normative. Nel complesso i risparmi rispetto all'anno base (2009) ammontano a 3,5 milioni, con flessioni che nel caso di formazione e studi e consulenze sono particolarmente rilevanti (in flessione rispetto al dato 2009 dell'88 e dell'82 per cento). A rendiconto, secondo i risultati comunicati, la spesa sarebbe inferiore di quasi 700 mila euro rispetto all'obiettivo.

LA VERIFICA DEI LIMITI DI SPESA DEL DL 78/2010

in euro

Tipologia spesa	Rendiconto 2009 (impegni soggetti a limite)	Riduzione	Limite di spesa	Rendiconto 2011 (impegni soggetti a limite)	risparmio prodotto in valore assoluto	riduzione effettiva in val%
Studi e consulenze	53.987	80%	10.797	9.765	44.222	-81,9
Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza	1.295.921	80%	259.184	232.236	1.063.685	-82,1
Missioni	2.718.077	50%	1.359.039	986.069	1.732.008	-63,7
Attività di formazione	744.822	50%	372.411	89.100	655.722	-88,0
Acquisto, manutenzione, noleggio autovetture	177.516	20%	142.013	127.709	49.807	-28,1
Totale	4.990.323		2.143.444	1.444.879	3.545.444	-71,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati UCB Ministero della salute

Al riguardo va osservato come l'esame dei risultati per tipologia di spesa desumibile dal rendiconto dello Stato (banca dati RGS CDC) sembri indicare risultati non sempre in linea con il monitoraggio frutto dell'attività degli UCB. La difformità degli andamenti (talvolta anche per importi rilevanti) è da ricondurre, con ogni probabilità, alla esclusione dal monitoraggio di

⁷ Per il triennio 2012-2014 il Ministero deve assicurare riduzioni pari a rispettivamente 66,1 milioni nel 2012, 23 milioni nel 2013 e 29,9 milioni per il 2014. Per evitare tagli lineari si è intervenuti sui seguenti settori strategici: fondo di ricerca sanitaria (cap. 3392), transazioni con soggetti emotrasfusi (cap. 2401), somme da corrispondere alla Croce Rossa Italiana (cap. 3453); somme per la realizzazione del Parco della Salute e delle Nuove Molinette di Torino (cap. 7211).

⁸ L'unico definanziamento riguarda l'autorizzazione di spesa di cui alla L. n. 18/1997 "Ratifica ed esecuzione dell'accordo tra il Governo italiano e l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), fatto a Roma il 17 luglio 1995" poiché alla scadenza detto accordo non è stato rinnovato.