

Il fondo per la ricerca finalizzata ripartisce in corso d'anno le risorse disponibili a integrazione di altri capitoli destinati prevalentemente alla ricerca affidata a enti esterni all'amministrazione, come si evidenzia osservando gli impegni complessivi nell'ambito del programma, ad esempio per il 2008 [Grafico 4.8].

Grafico 4.8 - Ricerca per il settore della sanità pubblica e zooprofilattico. Stanziamenti iniziali e impegni per tipologia di spesa. Anno 2008. Composizione percentuale.

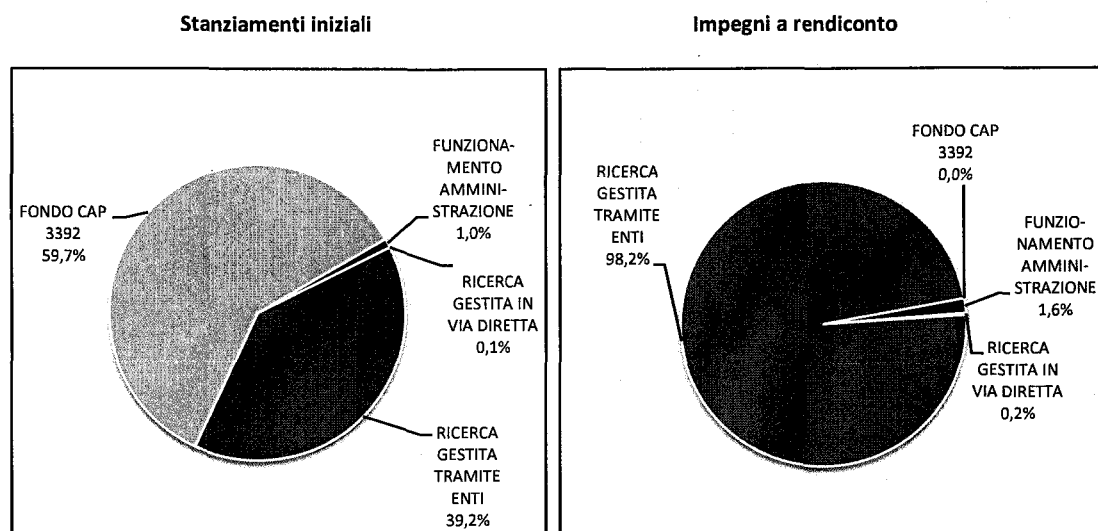
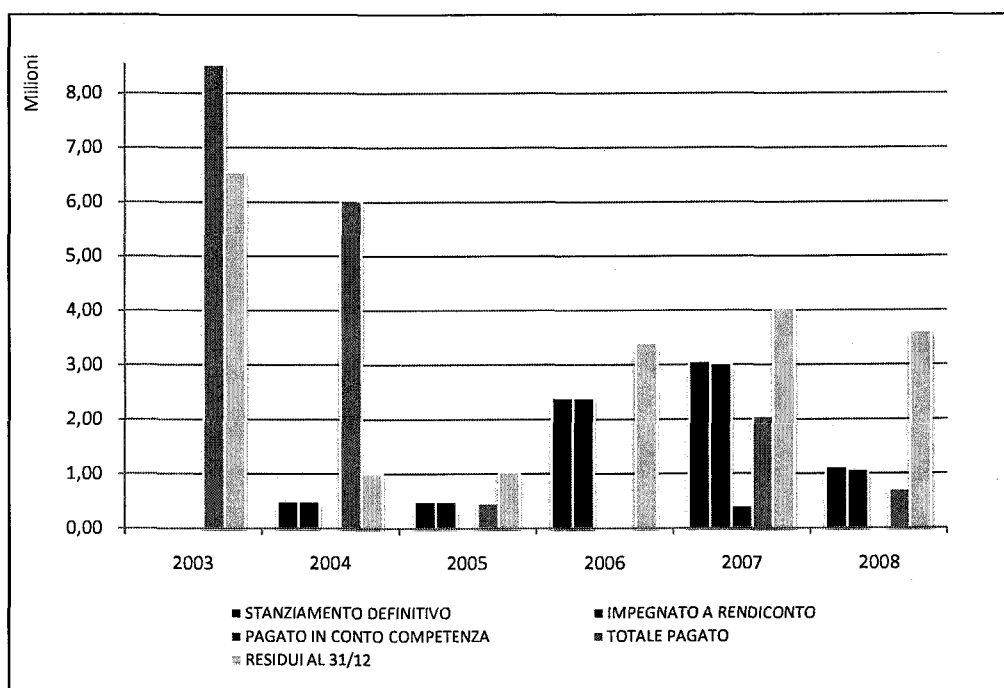


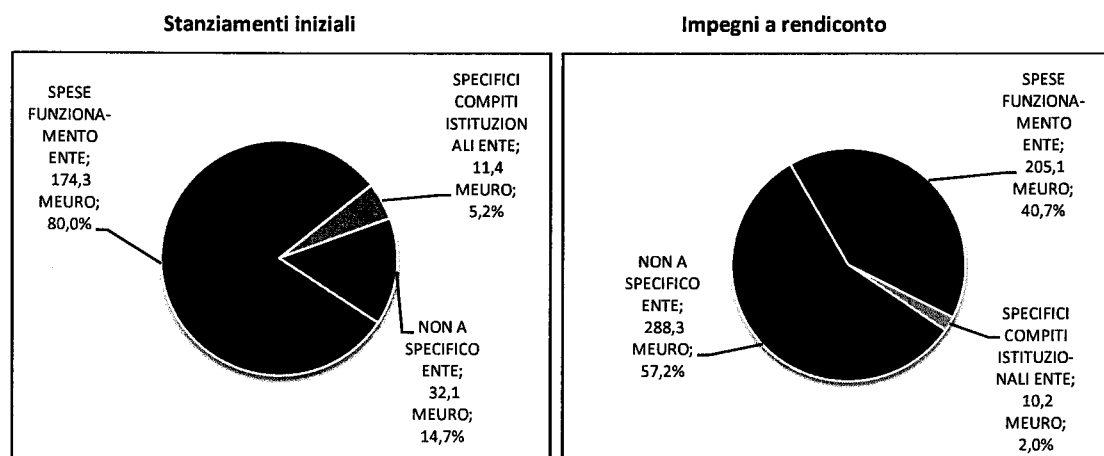
Grafico 4.9 - Capitoli gestiti in via diretta del programma Ricerca per il settore della sanità pubblica e zooprofilattico. Anni 2003-2008. Milioni di euro.



Complessivamente, la ricerca gestita per via diretta è molto esigua (pari allo 0,2 per cento della spesa) e presenta stanziamenti molto variabili a seconda degli anni. E' consistente la formazione e l'accumulo di residui, comunque gestiti senza perenzioni [Grafico 4.9]. Si segnala che l'elevato importo registrato nel 2003 è dovuto al capitolo 3397 (destinato a progetti di ricerca specifici come quello sulle cellule staminali) che, istituito nel 2003, ha ereditato la gestione residuale del capitolo 2305 e non ha registrato alcun impegno dal 2003 in poi fino al momento di essere disattivato nel 2008. La spesa gestita in via diretta (lo 0,2 per cento degli impegni nel 2008) comprende tra i cinque capitoli che la compongono:

- il capitolo 3390, istituito nel 2007, con cui viene gestito il 5 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche da destinare alla ricerca sanitaria (le cui somme dipendono dunque esclusivamente dalle scelte dei contribuenti);
- il capitolo 5600 per il pagamento di residui passivi perenti, istituito nel 2007 che, nonostante la sua funzione, è anche esso fonte di formazione di residui. L'incidenza dei residui al 31/12 sugli impegni è pari a 9 per cento nel 2007 e 100 per cento nel 2008; il fenomeno riguarda, nella maggior parte dei casi, impegni a favore di IZS (il 91,1 per cento nel 2007 e il 100 per cento nel 2008).

Grafico 4.10 - Ricerca gestita tramite altri enti per finalità. Stanziamenti iniziali e impegni a rendiconto. Anno 2008. Milioni di euro.



La spesa destinata a finanziare la ricerca tramite altri enti, corrispondente nel 2008 al 98,2 per cento dei relativi impegni, è costituita da capitoli con caratteristiche diverse [Grafico 4.10]:

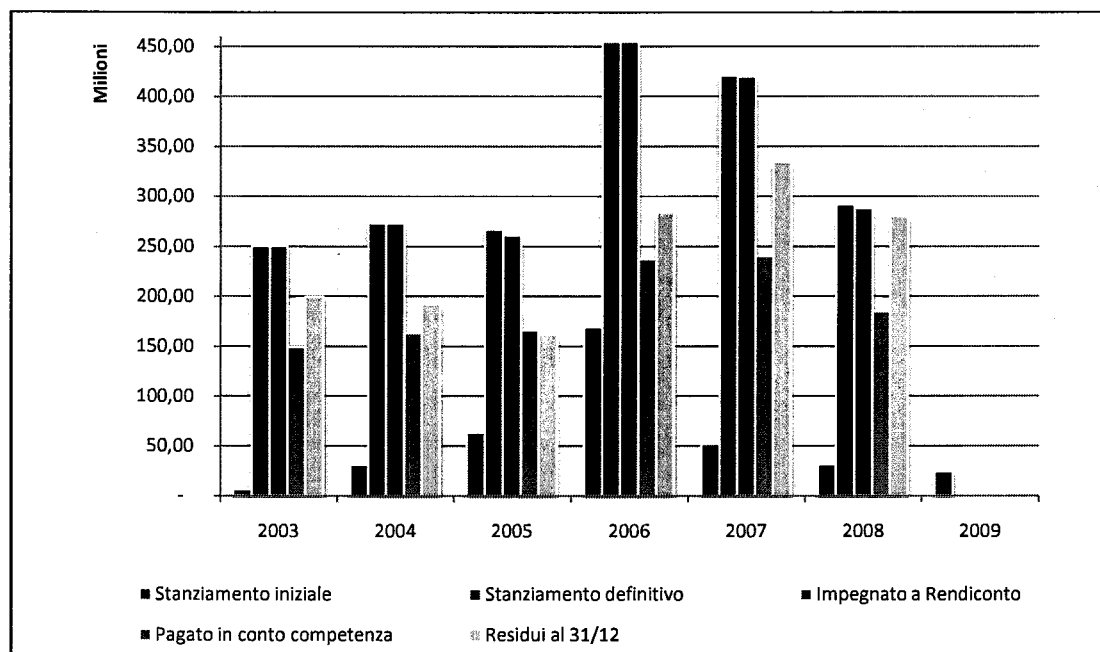
- capitoli che corrispondono ad assegnazioni a enti specifici, generalmente di natura pubblica, allo scopo di finanziare le spese che tali enti devono sostenere per poter assolvere a compiti istituzionali conferiti per legge e la cui copertura finanziaria è posta a carico dello Stato. Molti di questi compiti, come la gestione del centro nazionale sangue o la gestione dei registri nazionali in campo sanitario affidati all'Istituto superiore di sanità, prescindono dall'attività di ricerca svolta dall'istituzione; gli impegni pari a 10 milioni di euro per il 2008 rappresentano il 2 per cento della spesa;
- capitoli che corrispondono al finanziamento delle spese di funzionamento o di particolari attività di ricerca condotte da altri enti, generalmente di natura pubblica. I relativi impegni pari a 205 milioni di euro corrispondono al 40,7 per cento della spesa. I capitoli sono

- denominati individuando in maniera esclusiva il beneficiario¹⁶⁹;
- capitoli destinati a finanziare attività di ricerca svolta da istituzioni pubbliche e private; tali istituzioni sono prevalentemente IRCCS pubblici e privati, Regioni e loro enti strumentali, enti di ricerca pubblici come l'Istituto superiore di sanità, l'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro e gli IZS. Tali capitoli con impegni pari a 288 milioni di euro rappresentano il 57,2 per cento degli impegni per la ricerca gestita tramite altre istituzioni. La percentuale di impegni verso soggetti privati è nel 2007 del 34,7 per cento e nel 2008 del 37,2 per cento.

Si ricorda che il divario tra stanziamenti iniziali e stanziamenti definitivi, generalmente pari agli impegni a rendiconto, è dovuto alle assegnazioni del fondo per la ricerca finalizzata (cap "3392").

I finanziamenti volti alle spese di funzionamento o di particolari attività di ricerca condotte da enti pubblici non manifestano particolari accumuli di risorse "stagnanti" (quanto viene stanziato viene regolarmente impegnato e pagato entro i termini di conservazione previsti evitando la formazione di residui perenti). Fanno eccezione i finanziamenti destinati agli IZS (capitolo 5301) che nel periodo 2003-2008 presentano difficoltà di pagamento in conto competenza e una criticità rispetto alla capacità di pagare entro i termini di conservazione previsti (circa 20 milioni di residui perenti accumulatisi nel periodo e, a fine giugno 2009, una massa complessiva pari a 36 milioni di euro). Nel caso degli IZS, una generale difficoltà a finalizzare le erogazioni per la ricerca sembra confermata dal fatto che anche quando i residui perenti vengono reiscritti rimangono inutilizzati (come già osservato per le somme occorrenti per il pagamento dei residui passivi perenti di spese - capitolo 5600 - che nonostante la loro funzione, vedono risorse impegnate a favore degli IZS non erogate). Si ricorda che le spese di funzionamento degli IZS sono coperti dal Servizio sanitario nazionale (con poco meno di 500 milioni di euro nel 2007).

¹⁶⁹ I capitoli coinvolti sono: il capitolo 3391 destinato all'Istituto nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti ed il contrasto delle malattie della povertà; i capitoli 3399 (istituito nel 2009) e 3443 destinati all'Istituto superiore di sanità (ISS); il capitolo 3413 alla Lega italiana per la lotta ai tumori (LILT); il capitolo 3447 all'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (ISPSP); il capitolo 5301 agli Istituti zooprofilattici sperimentali (IZS) per il finanziamento dell'attività di ricerca corrente; il capitolo 7217 alla fondazione EBRI attivato solo per il 2008.

Grafico 4.11 - Capitoli destinati a enti non specifici. Anni 2003-2009. Milioni di euro.

I finanziamenti più consistenti, che sono destinati a enti non specifici di natura pubblica e privata (e in particolare IRCCS), hanno visto una fase crescente fino al 2006, in progressivo calo negli anni più recenti come evidenziato dall'andamento degli impegni [Grafico 4.11]. L'accumulazione di residui negli ultimi anni - tra il 62 e il 98 per cento degli impegni - sono da addurre a due capitoli specifici (3398 e 7211).

Un esame degli impegni rimasti da pagare per esercizio di provenienza e tipologia di creditore, limitata ai capitoli individuati come quelli a maggiore propensione di accumulo di residui¹⁷⁰, è presentata nella Tavola 4.21.

¹⁷⁰ L'analisi ha interessato: il capitolo 3174 destinato alla spesa gestita direttamente dal Ministero; i capitoli 3398 e 7211 destinati a finanziare enti on specifici; il capitolo 5600 destinato alle reiscrizioni di residui perenti e il capitolo 5301 destinato a finanziare gli IZS.

Tavola 4.21 - Impegni rimasti da pagare per esercizio di provenienza e tipologia di creditore nell'esercizio finanziario 2008. Milioni di euro.

Esercizio di provenienza	Capitoli					Totale complessivo
	3174	3398	5301	5600	7211	
2005		4,3	0,0		8,5	12,8
Enti di Ricerca		4,3			5,5	9,8
Regioni e province autonome					3,0	3,0
2006		62,2	2,9		21,6	86,6
Enti di Ricerca		52,2				52,2
Istituti Zooprofilattici Sperimentali			2,9			2,9
Istituto Superiore di Sanità - ISS		10,0				10,0
Regioni e province autonome					8,5	8,5
Strutture ricovero pubbliche					13,1	13,1
2007	0,3	85,4	2,8		8,5	97,0
Creditori vari		0,5				0,5
Enti di Ricerca		79,4				79,4
Istituti Zooprofilattici Sperimentali			2,8			2,8
Istituto Superiore di Sanità - ISS	0,3	0,4				0,7
Regioni e province autonome					8,5	8,5
Strutture ricovero private		5,0				5,0
2008	0,3	94,1	15,5	0,6	8,5	119,0
Creditori vari	0,3	0,4				0,7
Enti di Ricerca		52,8				52,8
Imprese		0,3				0,3
Istituti Zooprofilattici Sperimentali			15,5	0,6		16,1
Istituto Superiore di Sanità - ISS		0,1				0,1
istituzioni senza scopo di lucro		0,5				0,5
Regioni e province autonome		0,2			8,5	8,7
Strutture ricovero private		18,8				18,8
Strutture ricovero pubbliche		21,0				21,0
Totale complessivo	0,5	246,1	21,2	0,6	47,1	315,4

L'accumulazione dei residui può in parte essere una conseguenza del fatto che la maggior parte degli impegni (e la totalità per alcuni capitoli) avviene negli ultimi giorni dell'anno come emerge dalla Tavola 4.22, probabilmente per non perdere le risorse disponibili. Per il capitolo 3398 gli impegni di fine anno hanno rappresentato per il 2007 il 68,3 per cento degli impegni e per il 2008 il 62,4 per cento. Per il capitolo 7211 la percentuale risulta essere pari al 100 per cento per entrambi gli anni.

Tavola 4.22 - Impegni di fine anno. Esercizi finanziari 2007 e 2008. Milioni di euro e incidenza percentuale.

CAPITOLI	Esercizi finanziari	
	2007	2008
3174		
CP impegnato a rendiconto	0,3	0,3
Impegni di fine anno	0,3	0,3
% Impegni di fine anno	100,0	100,0
3398		
CP impegnato a rendiconto	342,9	268,9
Impegni di fine anno	234,2	167,7
% Impegni di fine anno	68,3	62,4
5301		
CP impegnato a rendiconto	15,6	15,5
Impegni di fine anno	0,0	15,5
% Impegni di fine anno	0,0	100,0
5600		
CP impegnato a rendiconto	0,5	0,6
Impegni di fine anno	0,5	0,6
% Impegni di fine anno	100,0	100,0
7211		
CP impegnato a rendiconto	44,7	8,5
Impegni di fine anno	44,7	8,5
% Impegni di fine anno	100,0	100,0
Totale CP impegnato a rendiconto	404,0	293,7
Totale Impegni di fine anno	279,7	192,6
% Impegni di fine anno	69,2	65,6

L'accumulo di residui conduce in molti casi alla perenzione. Dal 2003 al 2008 i capitoli considerati hanno registrato complessivamente 97,6 milioni di euro di residui perenti, corrispondenti al 5,2 per cento dell'impegnato a rendiconto per lo stesso periodo (1.852 milioni di euro). La massa di residui perenti presente nel patrimonio dello Stato a fine giugno 2009 ammonta a 80,2 milioni di euro. Tali importi rilevano che le reiscrizioni risultano essere modeste rispetto alle perenzioni avvenute [Tavola 4.23].

Tavola 4.23 - Residui perenti per esercizio di provenienza e capitolo e massa residui perenti a fine giugno 2009. Anni 2003-2008. Milioni di euro.

Esercizio Finanziario	Residui perenti						Totale
	cap 3174	cap 3179	cap 3398	cap 5301	cap 5600	cap 7211	
2003	-	-	23,3	7,2	-	-	30,5
2004	-	-	7,5	7,0	-	-	14,5
2005	-	-	8,5	-	-	0,3	8,9
2006	0,0	-	6,7	-	-	1,2	7,9
2007	-	-	2,7	3,0	-	13,9	19,5
2008	-	0,8	4,3	2,9	-	8,5	16,4
Totale	0,0	0,8	53,0	20,0	-	23,8	97,6
Massa residui perenti a fine giugno 2009	0,0	0,8	20,9	35,7	-	23,6	80,2

La situazione rilevata suggerisce, ancora prima di un esame dei risultati della spesa¹⁷¹, un'attenta considerazione dei motivi per cui essa rimane inutilizzata, a partire dalle procedure di impegno e pagamento. Particolarmente critico sembra essere il meccanismo di finanziamento degli IZS per la ricerca corrente, il cui accumulo di residui e di perenzione è decisamente consistente e ricorrente.

Nel caso degli IZS, la ripartizione dei fondi relativi alla ricerca corrente avviene, a partire dall'anno 2003, sulla base di alcuni indicatori di valutazione dei risultati dell'attività di ricerca svolta secondo: (1) un punteggio per la produzione scientifica, in termini di pubblicazioni effettuate e di posizione degli autori negli indici delle citazioni (con peso 40 per cento); (2) un punteggio attribuibile per prodotti, capacità di attrarre risorse e strategia della ricerca, in termini di gruppi di lavoro attivi a livello nazionale e internazionale, numero di collaborazioni con altri enti di ricerca, quantità di altri finanziamenti per la ricerca e numero di progetti presentati e approvati a livello europeo (con peso 30 per cento); e (3) un punteggio attribuibile per l'attività ordinaria svolta, in termini di eventi e crediti formativi, laboratori e strutture di riferimento, tesi di laurea e dottorato seguite, personale per la ricerca non finanziato dal MLSPS, etc. (con peso 30 per cento).

A seguito della ripartizione dei fondi complessivamente messi a disposizione, i singoli istituti provvedono a formulare i progetti di ricerca da finanziare, che saranno poi valutati dagli uffici competenti prima di poter procedere alla formulazione dell'impegno. Come già segnalato dai dati, difficilmente si riesce a formulare l'impegno prima della fine dell'anno di competenza.

Una volta registrato il relativo decreto d'impegno, gli istituti possono iniziare le attività di propria competenza, che presuppongono una fase propedeutica al vero e proprio inizio della ricerca, necessaria alla predisposizione di risorse umane e strumentali adeguate (attrezzature, materiale di consumo, borse di studio, ecc. - sono da tenere quindi in debita considerazione i tempi necessari ad attività quali gare o reclutamento di personale), per poi definire l'inizio formale delle singole ricerche. Accade tipicamente che l'inizio dell'attività di ricerca sia fissato alla fine dell'anno successivo a quello di riferimento finanziario (ad esempio: una ricerca relativa all'anno di ricerca corrente 2008, può iniziare a dicembre 2009).

Il tempo concesso per singola ricerca varia da dodici a trentasei mesi, con concessione di eventuale proroga pari al 50 per cento della durata stabilita ed il finanziamento è ripartito tra anticipo e saldo a ricerca approvata. Una volta terminata la ricerca la relazione finale è trasmessa al Ministero e quindi sottoposta alla valutazione tecnica degli uffici ed alla successiva valutazione scientifica da parte del *referee*. Una volta licenziata dal *referee*, la relazione unitamente al parere di quest'ultimo viene portata in Commissione nazionale della ricerca sanitaria per la successiva eventuale approvazione; solo a questo punto il saldo può essere erogato.

La tempistica delle procedure incide inevitabilmente sull'accumulo di residui; ma sono stati individuati dal Ministero altri fattori che vi contribuiscono, tra cui:

- l'elevato numero di ricerche o progetti di ricerca da esaminare (circa 150 progetti e 100 relazioni tra finali ed intermedie all'anno);

¹⁷¹ Una fonte informativa di sicuro interesse per avviare una ricognizione dei risultati della spesa in questo settore è il sistema informatizzato del Ministero "Workflow della Ricerca" utilizzato per la gestione delle informazioni relative alla ricerca corrente e finalizzata rivolta agli IRCCS, IZS, Regioni, Province autonome, Agenzie per i servizi sanitari regionali, Istituto superiore per la prevenzione e sicurezza sul lavoro e Istituto superiore di sanità. Il Workflow della Ricerca contiene tutte le informazioni e il monitoraggio, relativo all'attività di ricerca dal 2005 in poi e permette di gestire la valutazione delle proposte e il monitoraggio dei progetti approvati. Il sistema contiene anche informazioni di tipo economico e informazioni di carattere scientifico (pubblicazioni, progetto Bibliosan). L'accesso riservato agli addetti è aperto al pubblico limitatamente ad informazioni descrittive degli enti coinvolti, delle loro linee di ricerca e di tutti i Bandi emessi dalla direzione competente del Ministero (<http://ricerca.cbim.it>).

- una ridotta disponibilità delle risorse umane necessarie per l'attività di ricerca (il numero di veterinari disponibili e il loro ordinario carico di lavoro);
- il generale ritardo con cui vengono presentate le relazioni finali;
- la disponibilità, al momento, di un solo *referee* per la valutazione scientifica delle ricerche terminate.

Inoltre, dato che il decreto di impegno è formulato in termini di un'unica somma complessiva per istituto, per semplicità, si procede alle richieste di reinscrizione solo una volta completate tutte le ricerche previste in un determinato anno, con la conseguenza che un ritardo di una di esse impedisce il saldo delle altre.

Gli uffici competenti stanno già tentando di porre rimedio alle criticità riscontrate (sono in corso riunioni tra il Ministero e i singoli istituti) e intendono procedere alla verifica della situazione per istituto, per definire almeno gli anni più recenti e valutare la possibilità di procedere all'impegno per singola ricerca.

Nel caso dell'attività di ricerca corrente degli IRCCS pubblici e privati, le procedure di pagamento sono guidate da un meccanismo più automatico e continuo, che prevede: un anticipo (pari a 40 per cento dell'importo complessivo), una seconda rata (pari a 40 per cento) erogata secondo una valutazione effettuata applicando i criteri previsti dai decreti ministeriali e una terza rata (il rimanente 20 per cento) erogata dopo verifica dell'attività scientifica svolta e del rendiconto economico. Generalmente, il residuo generato riguarda unicamente la terza rata, pagabile nell'anno successivo all'avvio dell'attività di ricerca.

Relativamente invece al programma per la ricerca finalizzata, la procedura adottata dall'amministrazione, per effetto delle disposizioni all'art. 1, comma 814, della legge finanziaria 2007 e a seguito delle specifiche indicazioni emerse nell'ambito della Commissione nazionale della ricerca sanitaria, risulta estremamente appesantita dal punto di vista della tempistica, tanto da non consentire l'individuazione dei vincitori del bando nel corso dello stesso anno di riferimento. Infatti, gli stanziamenti destinati alla ricerca finalizzata entrano nella piena disponibilità dell'amministrazione solo dopo il perfezionamento del provvedimento del Ministero dell'economia e delle finanze di ripartizione dell'apposito fondo (e questo avviene in genere nel mese di aprile). Viene quindi emanato un bando che prevede, per la valutazione delle proposte presentate, l'intervento di soggetti terzi di nazionalità straniera al fine di garantire il massimo della trasparenza nel giudizio scientifico. Detto bando, approvato dalla Commissione nazionale della ricerca sanitaria deve essere approvato dalla Conferenza Stato Regioni; dopo l'approvazione deve essere firmato dal Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali e controfirmato dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca; dopo la doppia firma il bando può essere pubblicato e sono necessari 60 giorni per la presentazione delle domande di partecipazione e almeno altri tre mesi per la revisione dei progetti che sono resi disponibili ai revisori internazionali (tramite *web sit in*). Successivamente segue una riunione di consenso (*study section*) e per questa è necessario almeno un mese. L'ultima parola spetta alla Commissione nazionale della ricerca sanitaria che approva i progetti selezionati. A questo punto è possibile prendere l'impegno per singolo progetto e destinatario. A ragione della complessità delle procedure per individuare i destinatari dei progetti di ricerca selezionati, l'amministrazione si sta attivando per ottenere dal Ministero dell'economia e delle finanze il consolidamento - a decorrere dal corrente anno - dei predetti fondi in applicazione dall'art. 36, Il comma, della legge di contabilità di Stato. Ciò dovrebbe consentire di mantenere in bilancio per due anni le relative risorse finanziarie.

In questo settore, come in tutto quello della ricerca, coesistono esigenze contrapposte: quella di assicurare l'imparzialità dei giudizi, la trasparenza delle procedure e la capacità di selezionare le ricerche più promettenti e quella di assicurare un tempestivo impiego delle somme stanziare. Le

diverse esperienze sopra descritte offrono spunti di riflessione sulla capacità complessiva del sistema di canalizzare gli sforzi necessari a rispondere a entrambe le sfide.

4.2.4 - La definizione di obiettivi e indicatori nell'ambito delle note preliminari al bilancio di previsione

Il MLSPS nell'ambito delle note preliminari al bilancio di previsione 2009 per le 8 Missioni, a cui fanno capo 18 Programmi, ha individuato 34 obiettivi: 26 di tipo strategico e 8 di tipo strutturale [Tavola 4.24]. L'amministrazione non ha indicato le risorse corrispondenti ai singoli obiettivi, non sono stati definiti indicatori per misurare gli obiettivi, né fissati valori-obiettivo. L'incompleta compilazione delle note preliminari 2009 (diversamente da quanto avvenuto con quelle ad esempio del 2008) sconta probabilmente l'incertezza sul nuovo assetto organizzativo del Ministero proprio nel periodo della predisposizione delle note stesse. Segnala, tuttavia, anche l'assenza di un processo continuativo e organico di misurazione e monitoraggio degli output nei settori di competenza.

Tavola 4.24 - Obiettivi per Missione e Programma. Anno 2009.

MISSIONE	PROGRAMMA	Obiettivi strategici	Obiettivi strutturali	Totale Obiettivi
017 - Ricerca e innovazione	019 - Ricerca in materia di politiche del lavoro, previdenziali e sociali	1	1	2
	020 - Ricerca per il settore della sanità pubblica e zooprofilattico		2	2
020 - Tutela della salute	001 - Prevenzione, assistenza, indirizzo e coordinamento internazionale in materia sanitaria umana	4	1	5
	002 - Prevenzione e assistenza sanitaria veterinaria	1		1
	003 - Programmazione sanitaria e livelli essenziali di assistenza	1		1
	004 - Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano		1	1
	005 - Vigilanza, prevenzione e repressione nel settore sanitario		1	1
024 - Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia	002 - Associazionismo, volontariato e formazioni sociali	1		1
	009 - Programmazione sociale, trasferimenti assistenziali e finanziamento nazionale della spesa sociale	1		1
	010 - Promozione dei diritti sociali, politiche di inclusione sociale e misure di sostegno delle persone in condizioni di bisogno	1		1
025 - Politiche previdenziali	002 - Previdenza obbligatoria e complementare, sicurezza sociale - trasferimenti agli enti ed organismi interessati	2		2
026 - Politiche per il lavoro	001 - Regolamentazione e vigilanza del lavoro	4		4
	005 - Servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro	1		1
	006 - Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione ed al reddito	4		4
027 - Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	006 - Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate	1		1
032 - Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	002 - Indirizzo politico		1	1
	003 - Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	4		4
033 - Fondi da ripartire	001 - Fondi da assegnare		1	1
Totale complessivo		26	8	34

CAPITOLO 5 - Ministero della giustizia

5.1 - Struttura organizzativa e articolazione della spesa

Il Ministero è presente sin dal governo Cavour del 1861 quale Ministero che si occupava anche degli affari del culto, ossia delle attività legate all'ambito religioso ed ecclesiastico. Negli anni il dicastero è stato oggetto di molteplici riforme organizzative che ne hanno modificato l'articolazione centrale e periferica, nonché la denominazione. Dal 1932, le attività ecclesiastiche e del culto passano al Ministero dell'interno e il Ministero assume la denominazione di "Grazia e giustizia". Nel 1958, con l'istituzione del Consiglio superiore della magistratura, il Ministero perde le competenze in materia di reclutamento, nomina, trasferimento, promozioni, sanzioni disciplinari e dimissioni dei magistrati, tanto ordinari che onorari. Dal 1999, con la riforma Bassanini (art. 16 decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300), il Ministero assume l'attuale denominazione di Ministero della giustizia, mentre l'organizzazione attuale dello stesso Ministero è disciplinata dal decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 2001, n. 55.

Allo stato di previsione del Ministero della giustizia sono allegati un'appendice ed un annesso relativi, rispettivamente, all'Ufficio centrale per gli archivi notarili ed al bilancio della Cassa delle ammende. Di conseguenza, il bilancio dell'Ufficio centrale degli archivi notarili viene sottoposto ad approvazione parlamentare unitamente al bilancio del Ministero, mentre il bilancio della Cassa delle ammende viene approvato, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con apposito decreto ministeriale.

Occorre infine sottolineare come l'analisi svolta non esaurisce il panorama delle tematiche e delle problematiche rilevanti nella gestione delle spese del Ministero. In questa sede non sono stati affrontati argomenti come la gestione del personale, la riorganizzazione della rete territoriale dei tribunali, delle procure, degli istituti penitenziari, consapevoli del fatto che un corretto approccio a questi temi non potesse prescindere dal coinvolgimento diretto dell'amministrazione.

5.1.1 - Principali aggregati finanziari

Nell'introdurre le principali caratteristiche organizzative e di articolazione della spesa del Ministero, un buon punto di partenza è rappresentato dall'analisi delle serie storiche di alcune delle voci più rilevanti dello stato di previsione che, nella Tavola 5.1, sono poste in relazione con il bilancio dello Stato e con il Prodotto interno lordo (PIL). Le voci della Tavola, stanziamenti iniziali e finali, impegnato e pagato, sono riferite alla spesa primaria del Ministero, sono cioè misurate al netto delle spese relative al Titolo III e a quelle per interessi passivi.

Lo stanziamento iniziale di competenza per l'anno 2009, calcolato nel modo sopra indicato, è pari a 7.560 milioni di euro e rappresenta l'1,7 per cento della spesa primaria del bilancio dello Stato¹⁷².

¹⁷² Se si fa riferimento alle sole spese di produzione del Ministero, quindi depurando il bilancio dello stesso e dello Stato

Tavola 5.1 - Spesa primaria a consuntivo; valori assoluti e percentuali sul totale della spesa primaria del bilancio dello Stato e sul PIL. Anni 2003-2009. Milioni di euro.

SPESA PRIMARIA A CONSUNTIVO	2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009(*)	
	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%
Stanziam. iniziali	6.243,3	1,7	7.725,6	2,0	7.367,0	1,9	7.818,1	2,0	7.773,2	1,8	7.573,8	1,7	7.559,8	1,7
Stanziam. definitivi	6.574,5	1,7	7.824,0	2,0	7.654,1	1,9	8.149,3	2,0	8.126,8	1,9	7.997,2	1,7		
Impegni	6.599,2	1,7	7.692,7	2,0	7.424,6	1,9	7.977,5	2,0	7.514,0	1,8	7.496,5	1,6		
Pagamenti	6.788,3	1,8	7.106,4	1,9	7.435,4	1,9	7.698,2	2,0	7.755,5	1,9	7.488,2	1,7		
Stanziam. iniziali su PIL		0,5		0,6		0,5		0,5		0,5		0,5		

(*) Dati da legge di bilancio 2009

Fonte dati Pil: Istat, Conti Nazionali

Gli stanziamenti iniziali e finali presentano lo stesso andamento temporale: crescente sino al 2006 e in diminuzione nell'ultimo biennio, con i secondi che sono costantemente superiori ai primi. Dall'analisi dei risultati riportati in Tavola 5.1 si evince che il rapporto tra gli stanziamenti iniziali del Ministero e quelli del bilancio dello Stato, nel periodo 2003-2008, è costantemente compreso tra l'1,7 e il 2 per cento della spesa primaria dello Stato e che se rapportati al PIL, si attestano allo 0,5 per cento dello stesso. Nell'intervallo temporale oggetto dell'analisi, l'impegnato ed il pagato sono compresi tra 1,7 ed il 2,0 per cento delle rispettive poste di bilancio dello Stato e mostrano un andamento, in valore assoluto, analogo a quello degli stanziamenti. Nell'ultimo triennio si osserva che la dotazione iniziale del Ministero ha fatto registrare una diminuzione del 2,7 per cento a partire dai 7.773 milioni di euro registrati nel 2007 sino agli attuali 7.560. Per i dati totali, comprensivi di interessi passivi e Titolo III si faccia riferimento alla Tavola 5.2 dell'appendice statistica.

5.1.2 - Finalità della spesa

Il Ministero ha la competenza esclusiva sulla Missione *Giustizia*, che ne assorbe la quasi totalità degli stanziamenti (96,7 per cento), mentre la parte residuale degli stessi viene classificata in due Missioni trasversali che sono *Servizi istituzionali e generali alle amministrazioni pubbliche* e *Fondi da ripartire*. All'interno della Missione *Servizi istituzionali e generali alle amministrazioni pubbliche* è presente un solo Programma (*Indirizzo politico*), cui afferiscono tutte le spese del *Gabinetto e degli uffici di diretta collaborazione del Ministro*. Il Ministero non imputa risorse al programma *Servizio ed Affari generali per le Amministrazioni di competenza*, in considerazione dell'attuale struttura organizzativa dell'amministrazione per la quale le attività relative ai servizi generali risultano incardinate nella struttura che attende a giustizia civile e penale. La Missione *Fondi da ripartire* è anch'essa organizzata in un solo Programma (*Fondi da assegnare*) che è allocata nell'ambito del *Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi*, per poi essere ripartita tra tutte le articolazioni del Ministero.

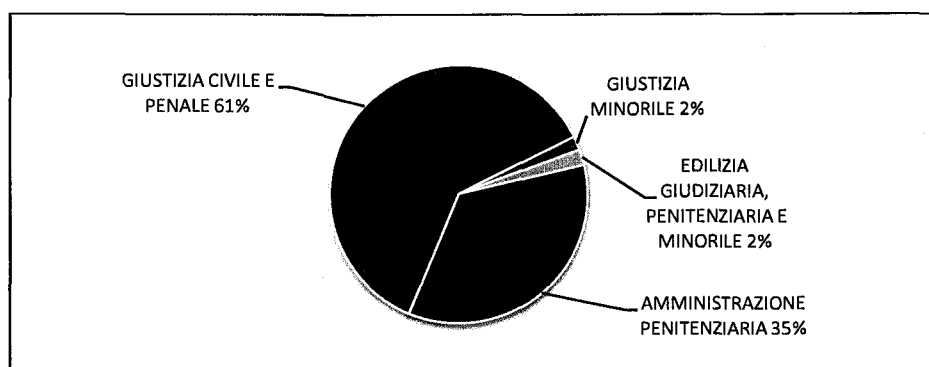
La Missione *Giustizia* è articolata su 4 Programmi: *Amministrazione penitenziaria* di esclusiva competenza del *Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria* (DAP); *Giustizia civile e penale* di competenza del *Dipartimento degli affari di giustizia* (DAG) (che qui esaurisce i suoi interventi) e del *Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi* (DOG); *Giustizia minorile* di competenza esclusiva del *Dipartimento per la giustizia minorile* (DGM); *Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile* cui partecipano il DOG, il DAP e il DGM per i settori di rispettiva competenza. I valori assoluti degli stanziamenti iniziali per Missioni, Programmi e CDR sono riportati nella Tavola

delle spese per trasferimento alle amministrazioni pubbliche (in conto corrente ed in conto capitale), degli interessi passivi, delle poste correttive e compensative, delle acquisizioni di attività finanziarie e del rimborso delle passività finanziarie, esse salgono al 4,5 per cento in media nel periodo oggetto di esame.

5.1 dell'appendice statistica.

Come si evince dal Grafico 5.1, l'*Amministrazione della giustizia civile e penale* è il Programma che assorbe la quota più rilevante delle risorse, il 61 per cento, seguito dalle spese per l'*Amministrazione penitenziaria*, 35 per cento. Di importi più modesti appaiono gli stanziamenti destinati alla *Giustizia minorile* e all'*Edilizia¹⁷³ giudiziaria, penitenziaria e minorile*, che contano su circa il 2 per cento ciascuno degli stanziamenti destinati alla Missione *Giustizia*.

Grafico 5.1 - Stanziamenti iniziali di competenza per Programmi della Missione *Giustizia*. Anno 2009. Composizione percentuale.



Dal 2007 al 2009 la ripartizione delle risorse del Ministero tra le diverse Missioni, pur non subendo particolari variazioni, ha privilegiato la spesa della missione *Giustizia* i cui stanziamenti sono saliti dal 95 per cento del 2007 a quasi il 97 per cento del 2009. All'interno della Missione suddetta, il Programma per la *Giustizia civile e penale* ha visto salire la propria quota di stanziamenti del 4 per cento (dal 57 per cento del 2007), mentre il Programma dell'*Amministrazione penitenziaria* ha visto ridursi gli stanziamenti dal 39 al 35 per cento (cfr. Tavola 5.2 nell'appendice statistica). Ad una più attenta analisi, se si analizzano le spese per consumi intermedi, si osserva che anche il Programma *Giustizia civile e penale* ha subito riduzioni in linea con quello dell'*Amministrazione penitenziaria*; tale diminuzione è stata più che compensata dall'aumento delle spese fisse e degli stipendi.

5.1.3 - Organizzazione

Come già parzialmente descritto nel paragrafo precedente, il Ministero della giustizia è organizzato in quattro Dipartimenti: il *Dipartimento per gli affari di giustizia* (DAG), il *Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi* (DOG), il *Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria* (DAP) ed il *Dipartimento per la giustizia minorile* (DGM). Ai quattro dipartimenti menzionati si aggiungono il *Gabinetto* e *gli uffici di diretta collaborazione* del Ministro per un totale di cinque Centri di Responsabilità (CDR).

Come si evince dalla Tavola 5.2 il *Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi*, con i sottostanti 14 Centri di Costo (CDC) assorbe oltre la metà, 54,6 per cento, degli stanziamenti di bilancio per il 2009. Più nel dettaglio, il 96 per cento della spesa del DOG viene effettuato dai CDC costituiti da Corti d'appello e Procure Generali. I 9 CDC sottostanti il *Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria* gestiscono il 34,8 per cento degli stanziamenti, mentre il restante 10 per cento è suddiviso tra i 2 CDC sottostanti il *Gabinetto*, i 4 del *Dipartimento degli affari di*

¹⁷³ Occorre sottolineare come alcune poste riguardanti l'edilizia carceraria siano collocate in capitoli appartenenti al bilancio del Ministero delle infrastrutture.

giustizia ed i 6 del Dipartimento per la giustizia minorile.

Tavola 5.2 - Stanziamenti iniziali di competenza per Centro di responsabilità e Centri di costo. Anno 2009. Composizione percentuale.

CENTRO DI RESPONSABILITA' (CdR)		CENTRO DI COSTO (CdC)	
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	0,4	Gabinetto del Ministro Servizio ispettivo	
Dipartimento degli affari di giustizia	8,3	Direzione Generale Giustizia civile Direzione Generale Giustizia penale Direzione Generale Contenzioso e Diritti Umani Ufficio del capo Dipartimento	
Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi	54,6	Direzione Generale del Personale e della Formazione Direzione Generale delle risorse materiali, beni e servizi Direzione Generale del Bilancio e della Contabilita' Direzione Generale Magistrati Direzione Generale della Statistica Corti di Appello Procure Generali Corte Suprema di Cassazione Tribunale superiore delle acque pubbliche Procura Generale presso la Suprema Corte di Cassazione Direzionale nazionale antimafia Ufficio speciale Napoli Ufficio del capo Dipartimento Direzione Generale per i sistemi informativi automatizzati	
Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria	34,8	Ufficio del Capo Dipartimento Direzione Generale del Personale e della Formazione Direzione Generale delle risorse materiali, beni e servizi Direzione Generale del Bilancio e della Contabilita' Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento Direzione Generale dell'Esecuzione Penale Esterna Provveditorati regionali Magazzini Vestiario Centrali I.S.S.Pe e Scuole di Formazione	
Dipartimento per la giustizia minorile	1,9	Ufficio Capo del Dipartimento Direzione Generale del Personale e della Formazione Direzione Generale delle risorse materiali, beni e servizi Direzione Generale per l'Attuazione dei Provvedimenti Giudiziari Centri per la Giustizia Minorile Istituto Centrale di Formazione	

Per l'esercizio delle proprie funzioni il Ministero (sistema giudiziario) si è inoltre dotato di una capillare struttura radicata sul territorio ed organizzata sulla base di 29 distretti territoriali (26 più 3 aggiunti) sui quali insistono le differenti tipologie di uffici che afferiscono al DOG e riportati nella Tavola 5.3. E' utile sottolineare che, al contrario del DAG e del DGM per i quali sono in vigore decreti che individuano la struttura periferica, gli uffici giudiziari, es. Corti d'appello, Procure, ecc., in assenza di un analogo decreto istitutivo, non sono definibili come struttura periferica del Ministero e non sono quindi gerarchicamente subordinati rispetto agli uffici della struttura centrale. Fatta questa premessa, a soli fini descrittivi, nella Tavola 5.3 essi sono riportati come rete periferica del DOG.

La gestione del bilancio, a livello periferico, avviene sia attraverso assegnazioni ex legge 17

agosto 1960, n. 908, che mediante ordini di accreditamento a favore di funzionari delegati. La rete periferica del Ministero si compone di 545 funzionari delegati che operano abitualmente normalmente in regime di contabilità ordinaria, salvo occasionali istituzioni di contabilità speciali con specifiche finalità, es. utilizzo di fondi strutturali a livello periferico. Questi funzionari, per l'esercizio 2008, hanno gestito un "pagato" tramite ordini di accreditamento (OA), che ne approssima la spesa totale, pari a 1.398 milioni di euro.

Tavola 5.3 - Struttura periferica.

Dipartimento	Tipologia Ufficio	Totale Uffici
Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi	Corte d'Appello	29
	Procura generale della Repubblica	29
	Tribunale per i minorenni	29
	Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni	29
	Tribunale di sorveglianza	29
	Ufficio di Sorveglianza per adulti	58
	Tribunale ordinario	165
	Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario	165
	Giudice di pace	846
	Ufficio speciale per la gestione e la manutenzione del nuovo complesso giudiziario della città di Napoli (istituita quale Direzione generale)	1
	Commissariato usi civici	14
	Direzioni distrettuali antimafia	26
	Uffici di coordinamento territoriale dei sistemi informativi automatizzati(*)	13
Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria	Provveditorati regionali dell'amministrazione penitenziaria	16
	Istituti penitenziari	206
	Uffici di esecuzione penale esterna	58
	Scuole di formazione	9
Dipartimento per la giustizia minorile	Centri per la Giustizia Minorile (CGM)	12
	Istituti carcerari minorili	9
	Servizi minorili	76
	di cui Istituti Penali per i Minorenni (IPM)	18
	di cui Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni (USSM)	29
	di cui centri di Prima Accoglienza (CPA)(**)	25
di cui Comunità (COM)	4	
Dipartimento degli affari di giustizia	Archivi notarili distrettuali(***)	109

(*) Articolazione della Direzione generale sistemi automatizzati (DGSIA).

(**) di cui 8 con annessa Comunità per minori.

(***) di cui 15 sussidiari

Fonte: Ministero della giustizia.

5.1.4 - Natura economica e altre caratteristiche della spesa

Nel 2009 sono classificati come spese correnti il 96,9 per cento degli stanziamenti iniziali del Ministero mentre alla categoria spese in conto capitale afferisce il restante 3,1 per cento. Nell'ambito delle prime, il 79 per cento è rappresentato da spese per il personale, mentre le seconde afferiscono interamente alla categoria economica investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni. Il 55 per cento delle spese di natura corrente sono di pertinenza del DOG, seguito dal DAP che ne assorbe il 34,4 per cento. Il DAP è responsabile del 51,1 per cento delle spese in conto capitale, mentre il DOG ne gestisce il 42,1 per cento. In quest'ultimo caso anche il DGM fa registrare un significativo 6,7 per

cento di spesa riferito agli istituti penitenziari minorili. I valori assoluti della spesa per singola categoria economica e per CDR sono riportati nella Tavola 5.4 dell'appendice statistica.

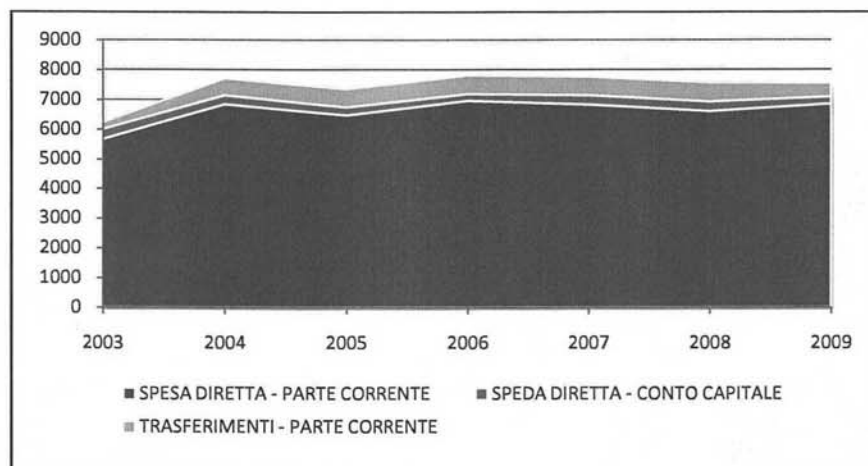
Tavola 5.4 - Distribuzione degli stanziamenti per categoria economica e per CDR. Anno 2009. Composizione percentuale.

TITOLO E CATEGORIA ECONOMICA	Centri di Responsabilità					Totale complessivo
	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	Dipartimento degli affari di giustizia	Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi	Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria	Dipartimento per la giustizia minorile	
TITOLO I - SPESE CORRENTI	0,4	8,6	55,0	34,3	1,7	100,0
Redditi da lavoro dipendente	0,5	0,3	59,1	38,3	1,9	100,0
Consumi intermedi	0,3	66,5	27,1	4,8	1,4	100,0
Imposte pagate sulla produzione	0,5	0,3	65,6	32,0	1,6	100,0
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	100,0
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	0,0	0,0	0,0	97,7	2,3	100,0
Interessi passivi e redditi da capitale	0,0	0,0	0,0	99,6	0,4	100,0
Altre uscite correnti	0,0	32,9	37,2	29,4	0,5	100,0
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	0,1	0,1	42,1	51,1	6,7	100,0
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	0,1	0,1	42,1	51,1	6,7	100,0
Totale complessivo	0,4	8,3	54,6	34,8	1,9	100,0

A conferma della natura dell'attività del Ministero, che si sostanzia nella predisposizione degli strumenti idonei all'esercizio della giurisdizione - attività tipicamente afferente alle competenze statali -, la maggior parte della spesa (il 91 per cento nel 2009) viene classificata come spesa diretta corrente. Il 3,1 per cento della spesa viene classificato come spesa diretta in conto capitale ed il restante 6,2 per cento come trasferimenti correnti. Si può osservare come il Ministero, essendo l'unico soggetto istituzionale cui compete l'amministrazione della giustizia, non effettui alcuna operazione di redistribuzione del reddito, - ad eccezione dei trasferimenti correnti ai Comuni, cui sarà dedicato un approfondimento, e i trasferimenti alle famiglie per il mantenimento dei detenuti, - né trasferimenti in conto capitale a titolo di contribuzione all'accumulazione del capitale di altri settori istituzionali. La ripartizione della spesa appena descritta è sostanzialmente costante nel periodo 2003-2009 (cfr Grafico 5.2).

Più nel dettaglio, la spesa diretta corrente è quasi interamente costituita da spese di funzionamento, ossia di spese per la diretta produzione del servizio, difatti soltanto 1 milione di euro su 6 miliardi ed 856 milioni vengono classificati come *Interessi passivi e redditi da capitale*. Gli stanziamenti destinati a trasferimenti si suddividono tra le categorie *Trasferimenti correnti a famiglie ed istituzioni sociali private* (il 47,3 per cento dei trasferimenti) e tra *Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche* (il restante 52,7 per cento).

Grafico 5.2 - Andamento della spesa per titolo, distinta tra spesa diretta e per trasferimenti. Anni 2003-2009. Milioni di euro.



Gli stanziamenti finali sono costantemente superiori a quelli iniziali di una percentuale che, con l'esclusione del 2004, è compresa tra il 4 ed il 6 per cento [cfr Tavola 5.5b dell'appendice statistica]. Un andamento simile si riscontra se l'indice viene calcolato sulle sole spese correnti che, anch'esse con l'esclusione del 2004, si attestano ad un valore compreso tra il 104 ed il 107 per cento, per una differenza che, in media, si aggira intorno ai 350 milioni. L'indice calcolato sulle spese in conto capitale ha invece un andamento marcatamente crescente nel periodo 2003-2008, passando dall'83 per cento di inizio periodo al 108 per cento dello scorso anno.

Come si evince dalla Tavola 5.6 dell'appendice statistica i trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche sono interamente a favore dei Comuni; sostanzialmente, si tratta del rimborso per le spese di funzionamento degli uffici giudiziari (ad es. fitto locali, pulizia, manutenzione, ecc.). Tali voci, essendo trasferimenti ad Enti locali, e non spese dirette del Ministero, non concorrono alla determinazione delle spese di produzione del servizio giustizia del bilancio statale. Per una valutazione esaustiva della spesa sostenuta per la giustizia, riferita all'intero universo delle Amministrazioni pubbliche, tali spese andrebbero incluse. Nel paragrafo destinato agli approfondimenti, si evidenzia come i trasferimenti agli Enti locali siano collegati ad una delle criticità della spesa del Ministero, cioè la formazione degli residui passivi a fronte dei crediti vantati dagli Enti locali.

Con riferimento al 2009 la spesa del Ministero della giustizia si caratterizza per la sua "rigidità", difatti soltanto il 9 per cento degli stanziamenti iniziali sono classificati come spesa rimodulabile, a fronte del restante 91 per cento che è non rimodulabile. La rigidità della spesa è fortemente concentrata nelle spese di natura corrente, all'interno delle quali soltanto il 6 per cento su 7.325 milioni di euro di stanziamenti iniziali è classificato come rimodulabile. Al contrario, tutti i 235 milioni che costituiscono le spese in conto capitale sono classificati come spesa rimodulabile.