

Il Ministero della giustizia

- 1. Premessa: competenze e caratteristiche della spesa.**
- 2. Analisi finanziaria:** 2.1. *Stanziamenti iniziali e definitivi*; 2.2. *Impegni e pagamenti*; 2.3. *Le variazioni in corso di gestione*; 2.4. *Capitoli promiscui e per memoria.*
- 3. Aspetti organizzativi.**
- 4. Controlli interni e programmazione.**

1. Premessa: competenze e caratteristiche della spesa

Il Ministero ha competenza esclusiva per la missione “Giustizia” (n. 6), che assorbe la quasi totalità degli stanziamenti definitivi del Dicastero (98,3 per cento). Gli altri stanziamenti attengono a due missioni trasversali: n. 32. “Servizi istituzionali e generali alle amministrazioni pubbliche” e n. 33 “Fondi da ripartire”¹.

La missione “Giustizia” è articolata su quattro programmi: “Amministrazione penitenziaria”, di esclusiva competenza del Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria (DAP); “Giustizia civile e penale”, di competenza del Dipartimento per gli affari di giustizia (DAG) 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.

Il Ministero, responsabile della predisposizione degli strumenti idonei a garantire un servizio di competenza statale, quale quello della giustizia, sull’intero territorio nazionale, svolge un’attività in larga misura funzionale alle strutture che detto servizio forniscono, ovvero quelle giudiziarie, penitenziarie e minorili. Pertanto, la parte prevalente della spesa, corrispondente a circa il 96,9 per cento degli stanziamenti iniziali per il 2009², è classificata come spesa diretta corrente, mentre il 3,1 per cento è classificata come spesa in conto capitale³. La spesa diretta corrente si compone quasi interamente di spese di funzionamento, ovvero spese

¹ Nell’ambito della missione 32 sono imputate risorse solo ad un programma (“Indirizzo politico”), cui afferiscono tutte le spese del Gabinetto e degli uffici di diretta collaborazione del Ministro. Il Ministero non imputa infatti risorse al programma “Servizio ed Affari generali per le Amministrazioni di competenza”, in quanto, nell’attuale struttura organizzativa dell’Amministrazione le attività relative ai servizi generali sono incardinate nella struttura competente per la giustizia civile e penale. Anche nella missione “Fondi da ripartire” gli stanziamenti attengono ad un solo programma (Fondi da assegnare) di pertinenza del Dipartimento dell’organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi, per poi essere ripartiti tra le diverse articolazioni del Ministero.

² In questo paragrafo si fa riferimento agli stanziamenti iniziali rilevati dalla legge di bilancio per il 2009.

³ Le spese in conto capitale afferiscono interamente alla categoria economica investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni.

per la diretta produzione del servizio. Prevalgono quelle del personale (78,9 per cento degli stanziamenti iniziali), categoria riconducibile a tre grandi aggregati: contratto ministeri e carriera penitenziaria; polizia penitenziaria; magistratura ordinaria.

Solo il 6,2 per cento degli stanziamenti iniziali per il 2009 è costituito da trasferimenti correnti che si suddividono in “trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche” (il 52,7 per cento del totale dei trasferimenti correnti), interamente a favore dei comuni per spese di funzionamento degli uffici giudiziari⁴, e in “trasferimenti correnti a famiglie ed istituzioni sociali private” (il restante 47,3 per cento).

Il Ministero resta l'unico soggetto istituzionale competente all'amministrazione della giustizia e gestisce le spese relative al funzionamento degli uffici giudiziari e penitenziari, sia a livello centrale che periferico⁵.

La spesa del Dicastero, in ragione delle finalità cui è preposta, si caratterizza per la sua rigidità. Avendo riguardo agli stanziamenti iniziali per il 2009, solo il 6 per cento della spesa corrente risulta classificato come rimodulabile, mentre le spese in conto capitale sono rimodulabili per l'intero importo. A livello di bilancio complessivo, la quota rimodulabile ammonta al 9 per cento del totale⁶. La rigidità è confermata dall'esame degli stanziamenti iniziali per autorizzazioni di spesa: nel 2009, l'84,8 per cento è costituito da “oneri inderogabili” (percentuale in crescita rispetto agli esercizi precedenti), mentre la parte restante delle autorizzazioni di spesa ha natura di “fabbisogno” per il 15,1 per cento ed è classificata come “fattore legislativo” per il restante 0,1 per cento.

Prima di passare all'esame del consuntivo, le cui risultanze saranno riprese in sede di esame sull'attuazione della missione “Giustizia”, si precisa che allo stato di previsione del Ministero della giustizia sono allegati un'appendice relativa all'Ufficio centrale degli archivi notarili, approvato in sede parlamentare unitamente al bilancio del Dicastero, ed un annesso costituito dal bilancio della Cassa delle ammende, approvato con apposito decreto ministeriale di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze.

2. Analisi finanziaria

2.1. Stanziamenti iniziali e definitivi

Rispetto al precedente esercizio, gli stanziamenti iniziali di competenza per il 2009 diminuiscono leggermente (da 7.574,7 milioni del 2008 a 7.560,7 milioni del 2009), in linea con il *trend* che ha caratterizzato le dotazioni iniziali del Dicastero, a partire dal 2006⁷.

⁴ I trasferimenti ai comuni, consistenti in rimborsi per le spese di funzionamento degli uffici giudiziari (ad es. fitto locali, pulizia, manutenzione, ecc.), in quanto trasferimenti ad enti locali e non spese dirette del Ministero, non concorrono alla determinazione delle spese di produzione del servizio giustizia del bilancio statale, ma vanno considerate per una valutazione esaustiva della spesa sostenuta per la giustizia. Per le criticità connesse a tali trasferimenti si rinvia al capitolo sull'attuazione della missione “Giustizia” (vedi par. 5.3)

⁵ A livello periferico con assegnazioni operate ai sensi della legge n. 908 del 1960 e con ordini di accreditamento ai vari funzionari delegati.

⁶ L'Amministrazione pertanto non ha proposto la rimodulazione tra spese di funzionamento e spese per interventi prevista dall'art. 60, comma 3, del decreto legge n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008. La rimodulazione degli stanziamenti dei capitoli rimodulabili appartenenti al macroaggregato interventi è avvenuta all'interno del medesimo.

⁷ Si passa da stanziamenti iniziali pari a 7.818,1 milioni nel 2006, a 7.773,2 milioni nel 2007, 7.574,7 nel 2008, fino a 7.560,7 milioni nel 2009. Per il 2009, la riduzione degli stanziamenti è anche l'effetto delle previsioni di cui al citato decreto legge n. 112 del 2008, ai sensi del quale, per il raggiungimento dell'obiettivo del pareggio di bilancio nell'anno 2011, le dotazioni finanziarie, a legislazione vigente, delle missioni di spesa di ciascun Ministero sono state ridotte per gli importi indicati, con separata indicazione della componente relativa a competenze predeterminate per legge (art. 60). In particolare per il Ministero della giustizia si è indicata una riduzione pari a 218,6 milioni, con una componente predeterminata per legge pari a 1,6 milioni (importo così aggiornato in sede di conversione del decreto legge con legge di conversione n. 133 del 2008).

(migliaia di euro)

CdR Spese	Missione	Programma	Stanz. iniz. di comp. 2009	Stanz. def. di comp. 2009	Diff. Stanz. iniz. e def. di comp. 2009 (%)	Stanz. def. di comp. 2008	Diff. stanz. def. di comp. 2009/08 (%)
1. Gabinetto e uffici di diretta collaborazione	32.Servizi istituz. e generali delle amm.ni pubbliche	Indirizzo politico	30.328,0	33.718,7	11,2	33.706,9	0,0
	Totale CdR 1		30.328,0	33.718,7	11,2	33.706,9	0,0
2. Dip. Affari di giustizia	006.Giustizia	Giustizia civile e penale	627.716,8	1.139.439,5	81,5	711.544,3	60,1
	Totale CdR 2		627.716,8	1.139.439,5	81,5	711.544,3	60,1
3. Dip. Organizzazione giudiziaria, personale e servizi	006.Giustizia	Giustizia civile e penale	3.856.317,3	4.266.455,3	10,6	3.717.138,4	14,8
		Edilizia giud., penitenz.e minorile	51.201,5	57.816,8	12,9	80.021,4	-27,8
	033.Fondi da ripartire	Fondi da assegnare	222.201,0	116.052,3	-47,8	126.920,5	-8,6
	Totale CdR 3		4.129.719,8	4.440.324,4	7,5	3.924.080,4	13,2
4. Dip. Amm.ne penitenziaria	006.Giustizia	Amm.ne penitenziaria	2.552.092,3	2.845.920,1	11,5	3.024.616,7	-5,9
		Edilizia giud., penitenz.e minorile	78.459,7	124.252,8	58,4	117.719,4	5,6
	Totale CdR 4		2.630.552,0	2.970.172,9	12,9	3.142.336,2	-5,5
5. Dip. Giustizia minorile	006.Giustizia	Giustizia minorile	127.795,4	158.272,2	23,8	166.540,4	-5,0
		Edilizia giud., penitenz.e minorile	14.629,0	20.372,9	39,3	22.460,8	-9,3
	Totale CdR 5		142.424,4	178.645,2	25,4	189.001,3	-5,5
Totale Ministero			7.560.741,0	8.762.300,6	15,9	8.000.669,0	9,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Gli stanziamenti definitivi di competenza, pari a 8.762,3 milioni, appaiono notevolmente incrementati rispetto a quelli iniziali corrispondenti a 7.560,7 milioni, con una differenza in termini assoluti di 1.201,6 milioni. Uno scarto notevolmente superiore rispetto a quello rilevato negli esercizi precedenti. Si registra, in particolare, un rapporto percentuale fra gli stanziamenti definitivi e quelli iniziali, del 15,9 per cento, maggiore di circa dieci punti rispetto al 2008⁸.

Si rileva, inoltre, un consistente aumento, in valore assoluto, degli stanziamenti definitivi del 2009, rispetto a quelli dell'anno precedente, in controtendenza rispetto al decremento registratosi, anche per questi ultimi, dal 2006 al 2008⁹. Atteso l'andamento degli stanziamenti iniziali sopra descritto, la crescita degli stanziamenti definitivi è da ricondurre alle variazioni intervenute in corso d'anno, non del tutto imputabili ad una sottostima delle previsioni di spesa maggiore rispetto a quella verificatasi negli esercizi precedenti. La differenza fra gli stanziamenti definitivi e quelli iniziali del 2009 deriva, infatti, in buona parte dalle assegnazioni effettuate per l'estinzione dei debiti pregressi, che hanno prodotto variazioni per ben 640,8 milioni¹⁰. L'assestamento ha inciso per complessivi 80,3 milioni¹¹, mentre le variazioni di

⁸ L'incremento percentuale tra stanziamenti iniziali di competenza e definitivi è stato negli ultimi anni il seguente: 1,4 per cento nel 2004, 3,9 per cento nel 2005, 4,3 per cento nel 2006, 4,5 per cento nel 2007, 5,6 per cento nel 2008.

⁹ Si passa da stanziamenti definitivi di competenza pari a 8.149,3 milioni nel 2006, 8.126,8 milioni nel 2007, e 8.000,7 nel 2008, ad un importo pari a 8.762,3 milioni nel 2009.

¹⁰ Nel corso dell'esercizio finanziario 2009 sono stati effettuati stanziamenti corrispondenti alle richieste dell'Amministrazione, in applicazione dell'art. 9 del decreto legge n. 185 del 2009 che, modificando l'art. 15 bis, comma 12, del decreto legge n. 81 del 2007, ha previsto un apposito fondo per l'estinzione dei debiti esistenti, il cui ammontare è stato accertato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, secondo i criteri indicati dalla circolare n. 7 del 5 febbraio 2008.

bilancio apportate dal Ministero dell'economia e delle finanze sono state pari a complessivi 1.121,2 milioni¹².

Quanto alle assegnazioni avvenute per appianare le situazioni debitorie esistenti, sono stati stanziati, per il Ministero della giustizia, 256.120.547 euro con DMT n. 21945, per estinguere i debiti sorti al 31 dicembre 2007, e 384.683.365 euro con successivo DMT n. 102146, per i debiti al 31 dicembre 2008¹³. I capitoli per i quali sono state certificate le sofferenze maggiori e dunque si sono effettuati gli stanziamenti più pingui sono stati: il capitolo 1360, gestito dal DAG, relativo alle spese di giustizia, sul quale sono stati assegnati complessivamente, per l'estinzione dei debiti pregressi al 31 dicembre 2007 ed al 31 dicembre 2008, 350 milioni (di cui 270 per i debiti al 2008); il capitolo 1451, di competenza del DOG, relativo alle spese di acquisto di beni e servizi, sul quale sono stati assegnati complessivamente 61,5 milioni; i capitoli 1762 e 1671 gestiti dal DAP (relativi: il primo al pagamento di canoni e utenze, spese di pulizia, manutenzione e riparazione di mobili ed arredi, nonché organizzazione e funzionamento del servizio sanitario e farmaceutico e assistenza e mantenimento di detenuti tossicodipendenti presso comunità terapeutiche; il secondo a spese per acquisto di beni e servizi) sui quali sono stati stanziati, rispettivamente, 160,4 e 24,3 milioni.

Con riferimento a tali assegnazioni va detto che, a fronte di una variazione complessiva di 640,8 milioni non sono stati impegnati 34,8 milioni, nonostante gli stanziamenti siano stati effettuati su richieste specifiche dell'Amministrazione per debiti certificati¹⁴. Si è rilevata detta circostanza per lo più sui capitoli gestiti dall'amministrazione penitenziaria¹⁵. Per una quota della massa debitoria, infatti, era già stata precedentemente impegnata parte delle disponibilità di competenza dell'esercizio, per la necessità di prevenire l'interruzione delle forniture o comunque azioni legali per il recupero dei relativi crediti¹⁶. Tale situazione, a fronte di stanziamenti già di per sé insufficienti, ha reso ancora più difficoltoso il pagamento delle fatture di competenza del 2009, contribuendo alla ricostituzione di un'esposizione debitoria al 31 dicembre 2009¹⁷.

La costante ed ingente presenza di debiti pregressi che caratterizza il Ministero della giustizia è in linea di massima imputabile a spese per loro natura incompressibili, per le quali ricorrono insufficienze negli stanziamenti. Ci si riferisce in primo luogo alle "spese di giustizia" che dipendono direttamente dallo svolgimento delle funzioni giurisdizionali, ma anche a spese, quali quelle relative alla gestione degli istituti penitenziari, che attengono comunque ad attività esecutive e complementari rispetto alla giurisdizione, in quanto tali, essenziali per l'ordine sociale. Nel rinviare agli approfondimenti svolti nel capitolo sulla "Giustizia", in merito tanto all'andamento delle spese maggiormente critiche sotto questi profili, quanto ai margini di

¹¹ Di cui 50 milioni di euro per il capitolo 1551, ovvero per i contributi ai comuni per le spese degli uffici giudiziari, mentre la restante parte è stata suddivisa tra i capitoli 1511, 1515, 1891, 2134.

¹² Si rinvia al par. 2.3. per un approfondimento sulle variazioni intervenute in corso di gestione.

¹³ In particolare, con DMT n. 21945 sono stati stanziati euro 256.120.547 sui capitoli 1250/19, 1360/03, 1362/02, 1451/33, 1501/06, 1671/23, 1762/06, 2061/20; mentre con DMT n. 102146, euro 384.683.365 sui capitoli 1151/05, 1360/04, 1362/03, 1451/34, 1501/07, 1671/24, 1762/07, 2061/21, 2121/05, 2134/03.

¹⁴ Si rileva inoltre che, dalle rilevazioni effettuate al 30 aprile 2010, rispetto a tali assegnazioni è risultato un totale pagato pari a 448,6 milioni, rimanendo da pagare un importo pari a 157,3 milioni.

¹⁵ Le somme non impegnate dal DAP, su tali assegnazioni, ammontano a euro 31.561.078,74, su un totale pari a euro 34.850.037,78, corrispondente alle complessive somme non impegnate sulle assegnazioni per debiti pregressi relative a tutti i capitoli di competenza del Dicastero (euro 3.000.465,84 sui capitoli gestiti dal DGM; 263.090,86 per quelli gestiti dal DOG, 24.904,31 per quelli di competenza del DAG; 498,03 per quelli del Gabinetto).

¹⁶ E' quanto riferisce il DAP in merito ai debiti nei confronti delle aziende fornitrici di combustibili da riscaldamento o di carburanti per gli autoveicoli ovvero delle somministrazioni di energia elettrica, gas, acqua, per gli istituti penitenziari. Quanto alle somme destinate all'estinzione dei debiti pregressi alla data del 31 dicembre 2008, la massima parte dei quali è riferita a spese delle articolazioni decentrate, la stessa Amministrazione riferisce che, essendone intervenute le disponibilità in prossimità delle operazioni di chiusura dell'esercizio finanziario 2009, non è stato possibile effettuare assegnazioni di fondi o corrispondenti aperture di credito ai funzionari delegati in misura puntuale ed aggiornata.

¹⁷ Per ulteriori approfondimenti si rinvia al paragrafo relativo all'amministrazione penitenziaria nel capitolo sulla missione "Giustizia" (par. 6).

razionalizzazione della spesa comunque esistenti, si evidenzia in questa sede come il fenomeno in parola risulti strettamente connesso anche alla riduzione delle dotazioni finanziarie operata nel corso degli ultimi esercizi finanziari. Negli anni 2007 e 2008, l'aver accantonato e reso indisponibile in modo lineare una quota degli stanziamenti, in attuazione delle previsioni di cui al comma 507 della legge finanziaria per il 2007, ha contribuito ad incrementare il fenomeno in esame, in particolare determinando la formazione di debiti anche in capitoli precedentemente non interessati dal fenomeno¹⁸. Anche con riguardo al 2009, la riduzione degli stanziamenti determinata dalle previsioni di cui al decreto legge n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008, ha inciso sulla formazione di situazioni debitorie. Del resto le maggiori riduzioni hanno riguardato spese per consumi intermedi relative ad attività istituzionali, dalle quali l'amministrazione della giustizia non può in larga misura prescindere¹⁹. Se solo nell'esercizio in corso o nei successivi si avrà piena conoscenza dei debiti generati nel 2009²⁰, sono note rilevanti situazioni di sofferenza, connesse alla forte incidenza dei tagli operati nell'esercizio²¹.

Si evidenzia, infine, come l'ingente formazione di debito che caratterizza il Ministero della giustizia, oltre ad essere sintomo di criticità gestionali che saranno oggetto di ulteriore approfondimento nel capitolo sulla missione "Giustizia", finisca per incidere sul corretto esplicitarsi della funzione informativa del bilancio. Infatti la spesa effettiva del Ministero, con riferimento all'esercizio in esame, è da considerarsi al netto degli impegni effettuati per l'estinzione di debiti pregressi che attengono alla spesa effettuata nei relativi esercizi di competenza. Così come l'effettivo livello di spesa del 2009 è quantificabile tenendo conto anche dei debiti generati nell'esercizio, la cui piena evidenza è ritardata nel tempo.

2.2. Impegni e pagamenti

Se con riferimento all'esercizio 2008, nella relazione dello scorso anno si era rilevata una riduzione tanto degli impegni totali quanto dei pagamenti effettuati rispetto all'esercizio precedente, nel 2009 si è registrata un'inversione di tendenza. In linea con l'incremento degli stanziamenti definitivi sopra rilevato, sono aumentati, infatti, tanto gli impegni totali, da 7.380,3 milioni nel 2008 a 8.271,5 milioni nel 2009 (con un incremento di 891,2 milioni), quanto i pagamenti totali, da 7.490 milioni nel 2008 a 8.087,2 nel 2009 (con un incremento di 597,2 milioni).

¹⁸ E' ciò che è accaduto, ad esempio, per alcuni capitoli del programma "Amministrazione penitenziaria" (par. 6 del capitolo sulla missione "Giustizia").

¹⁹ Va precisato che ai tagli richiamati si sono aggiunti quelli disposti dal DL n. 180 del 2008, convertito con legge 9 gennaio 2009, n. 1, per complessivi 601.309 euro che, operando su un elevato numero di piani di gestione per importi spesso al di sotto dei 1.000 euro, non hanno creato di per sé specifiche situazioni di sofferenza, ma si sono sommati ai tagli preesistenti.

²⁰ Nel capitolo sull'attuazione della missione "Giustizia", si riportano le quantificazioni dei debiti al 31 dicembre 2009, effettuate da alcuni Centri di Responsabilità, in relazione a determinati programmi. Si tratta di importi che possono subire variazioni in aumento, in quanto non tutte le situazioni debitorie sono state ad oggi contabilizzate.

²¹ Fra i capitoli evidenziati dal competente Ufficio centrale del bilancio, su cui sono stati operati rilevanti tagli, si segnalano i seguenti: il 7,3 per cento sul cap. 1081; il 7,1 per cento sul cap. 1250; il 7,3 per cento sul cap. 1451; il 9,3 per cento sul cap. 1671; il 19,7 per cento sul cap. 1761; il 7 per cento sul cap. 2061.

(migliaia di euro)

CdR Spese	Residui iniziali ^(a)	Stanz. def. di comp.	Massa impegnabile ^(b)	Impegni totali ^(c)	Massa spendibile ^(d)	Stanz. def. di cassa	Pagato totale ^(e)	Residui finali totali ^(f)	Economie o Magg.spese ^(g)
1. Gabinetto e uffici di diretta collaborazione	3.692,5	33.718,7	33.740,2	27.882,3	38.032,8	37.525,0	28.271,3	2.936,2	6.825,4
2. Dip. Affari di giustizia	23.014,9	1.139.439,5	1.139.563,1	1.135.863,1	1.162.454,4	1.141.932,2	1.055.985,3	123.986,4	-17.517,3
3. Dip. Organizzazione giudiziaria, personale e servizi	757.488,9	4.440.324,4	4.638.543,0	4.006.209,8	5.195.904,9	4.965.093,4	3.988.357,7	731.155,8	476.391,3
4. Dip. Amm.ne penitenziaria	349.762,4	2.970.172,9	3.064.954,9	2.935.304,2	3.367.825,1	3.073.219,0	2.856.732,1	414.292,0	96.801,0
5. Dip. Giustizia minorile	43.459,5	178.645,2	193.850,3	166.281,0	226.037,1	197.386,4	157.861,5	39.501,4	28.674,1
Totale Ministero	1.177.418,2	8.762.300,6	9.070.651,5	8.271.540,9	9.990.254,3	9.415.155,9	8.087.208,0	1.311.871,8	591.174,5

(a) al netto delle variazioni in conto residui

(b) stanziamenti definitivi di competenza sommati ai residui iniziali di stanziamento (pari a complessivi 308,3 milioni)

(c) comprensivi degli impegni in conto competenza e degli impegni in conto residui

(d) stanziamenti definitivi di competenza sommati ai residui iniziali totali comprensivi delle variazioni in conto residui

(e) pagamenti in conto competenza e pagamenti in conto residui

(f) residui in conto competenza e residui in conto residui al 31.12.2009

(g) in conto competenza ed in conto residui

Fonte: elaborazione Cdc su dati RGS

L'incremento degli stanziamenti definitivi ha determinato un aumento della massa impegnabile (pari a 9.070,6 milioni nel 2009 e a 8.318,2 milioni nel 2008). I residui iniziali di stanziamento (che insieme agli stanziamenti definitivi di competenza costituiscono la massa impegnabile) sono invece risultati inferiori a quelli rilevati nel precedente esercizio (317, 6 milioni nel 2008 e 308,3 milioni nel 2009)²². Se si ha riguardo al rapporto fra impegni totali e massa impegnabile, si ottiene un indicatore pari a 91,2 per cento nel 2009, in crescita rispetto a quello registrato nel 2008 pari a 88,7 per cento²³. Dunque l'incremento degli impegni totali è derivato anche da una maggiore capacità di impegno delle risorse disponibili²⁴. Si sono ridotte anche le economie (del 19 per cento), da 725,8 milioni del 2008 a 591,2 milioni del 2009²⁵.

²² Una riduzione imputabile anche all'applicazione rigorosa della disciplina di cui all'art. 1, comma 6, del DL n. 246 del 2002. I capitoli che sono stati maggiormente interessati dal fenomeno sono i seguenti: 7011, 7190, 7200, 7211, 7221, 7300, 7321, 7400, 7421. Si tratta di capitoli di parte capitale (la cui spesa è strettamente connessa all'attuazione di investimenti), le cui procedure di impegno vengono eseguite con ritardo, anche in ragione della pressione degli oneri correnti.

²³ Se si ha riguardo in particolare alla gestione di competenza, si evidenzia che cresce anche il rapporto tra gli impegni in conto competenza e gli stanziamenti definitivi di competenza (88,9 per cento nel 2008 e 91 per cento nel 2009).

²⁴ L'indicatore in parola risulta migliorare in particolare per i seguenti C.d.R: il DAG (da 87,9 per cento nel 2008 a 99,7 per cento nel 2009); il DAP (da 87,5 per cento nel 2008 a 95,8 per cento nel 2009); il DGM (da 77,7 per cento nel 2008 a 85,8 per cento nel 2009).

²⁵ La formazione di ricorrenti economie di spesa ha riguardato i seguenti capitoli 1005, 1200, 1402, 1404, 1607, 1608, 2000, 2001, 2031, 2032, concernenti stipendi ed altri assegni fissi al personale ed i correlati oneri sociali e fiscali. Gli unici capitoli che presentano invece eccedenze di spesa nel triennio 2007-2009 sono il capitolo 1400 "Stipendi ed altri assegni fissi al personale della magistratura giudiziaria al netto dell'imposta regionale sulle attività produttive e degli oneri sociali a carico dell'Amministrazione" ed il capitolo 1602 "Stipendi ed altri assegni fissi al personale della magistratura in servizio presso l'Amministrazione centrale al netto dell'imposta regionale sulle attività produttive e degli oneri sociali a carico dell'Amministrazione". Per il primo si spiega con la difficoltà ad effettuare previsioni certe rispetto alla dinamica stipendiale del personale di magistratura, per il secondo è da ricollegarsi all'imputazione della spesa per il personale di magistratura che passa al DAP, provenendo da altro dipartimento.

In virtù dei maggiori stanziamenti definitivi, nel 2009 si è incrementata del 6,4 per cento, rispetto al precedente esercizio, anche la massa spendibile (9.393,2 milioni nel 2008, 9.990,2 milioni nel 2009). Tuttavia, se è migliorato il rapporto fra stanziamenti definitivi di cassa e massa spendibile (89,6 per cento nel 2008, 94,2 per cento nel 2009), è peggiorato il rapporto tra pagamenti totali e stanziamenti definitivi di cassa (89 per cento nel 2008 e 85,9 per cento nel 2009). Si rileva, pertanto, una lieve riduzione della capacità di pagamento. Avendo riguardo ai diversi Centri di Responsabilità, le percentuali più basse di quest'ultimo indicatore riguardano il Gabinetto (75,3 per cento), il DGM (80 per cento) ed il DOG (80,3 per cento), mentre il DAP registra il 93 per cento ed il DAG il 92,5 per cento.

Nonostante il lieve miglioramento della velocità di smaltimento dei residui (52,6 per cento nel 2009, 50,1 per cento nel 2008), si registra un aumento dei residui finali totali rispetto a quelli risultanti nel 2008 (1.311,9 milioni nel 2009, a fronte di 1.177,4 nel 2008). Per il Ministero della giustizia, diversamente dagli altri ministeri, i residui sono maggiormente concentrati sulle spese di parte corrente. Nel 2009 i residui finali totali relativi alle spese in conto capitale sono stati 464 milioni, mentre quelli relativi alle spese di parte corrente sono stati 847,8 milioni.

2.3. *Le variazioni in corso di gestione*

I rilevanti scostamenti tra le previsioni iniziali e quelle definitive oltre che all'assestamento ed alle assegnazioni per l'estinzione di debiti pregressi, cui si è fatto cenno, sono imputabili alle variazioni con prelevamento dai fondi di riserva, ed al ricorso ai capitoli fondo (in particolare al capitolo 1537 per le spese di funzionamento della giustizia), che, ripartiti in corso di gestione fra i vari dipartimenti, hanno consentito margini di flessibilità nell'ambito di un bilancio fortemente rigido²⁶. Ampio è stato anche il ricorso da parte dell'Amministrazione a variazioni compensative attraverso lo strumento dei decreti dei Direttori generali (DDG), per adeguare gli stanziamenti alle specifiche esigenze dei piani gestionali²⁷.

Quanto all'utilizzo dei fondi di riserva, si sottolineano le rilevanti variazioni intervenute con prelevamento dal fondo per le spese obbligatorie, sul capitolo 1360 (spese di giustizia) per 100 milioni di euro e sul capitolo 2134 (spese esecuzione provvedimenti autorità giudiziaria minorile) per 9 milioni di euro²⁸. Sul fondo spese imprevidite sono invece intervenute variazioni per far fronte prevalentemente a spese per acquisto di beni e servizi, sia per le esigenze degli uffici giudiziari, che per quelle degli istituti penitenziari. Infatti, si è registrata una variazione per complessivi 3,5 milioni sul capitolo 1451 (spese per acquisto di beni e servizi di competenza del DOG), ed una variazione di complessivi 4,3 milioni sul capitolo 1671 (spese per acquisto di beni e servizi di competenza del DAP)²⁹.

²⁶ Nello stato di previsione del Ministero della giustizia sono presenti cinque capitoli fondo:

- 1511 "Fondo unico di amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali";
- 1515 "Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze di spese per consumi intermedi";
- 1518 "Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali maggiori esigenze relative a spese direttamente regolate per legge";
- 1537 "Fondo da ripartire per le spese di funzionamento della giustizia";
- 1538 "Fondo da ripartire per le finalità previste dalle disposizioni legislative di cui all'elenco 1 allegato alla L.F. 2008, per le quali non si dà luogo alle riassegnazioni delle somme versate all'entrata del bilancio dello Stato".

²⁷ Il comma 15 dell'art. 60 del DL 112 del 2008, convertito con legge n. 133 del 2008, nell'imporre, a decorrere dall'esercizio in esame, che le amministrazioni assumano mensilmente impegni non superiori ad un dodicesimo della spesa prevista per ciascuna unità previsionale, pur non dando luogo a sostanziali modifiche in termini assoluti della spesa, ha incrementato le operazioni di disaccantonamento ed accantonamento a compensazione, nell'ambito dei piani gestionali di ciascun capitolo di spesa.

²⁸ Le altre variazioni con prelevamento dallo stesso fondo hanno riguardato: il capitolo 1258 per euro 540.372; il capitolo 1405 per euro 800.000; il capitolo 1541 per euro 150.000; il capitolo 1685 per 2 milioni; il capitolo 2036 per euro 1.300; il capitolo 2071 per euro 6.700; il capitolo 2134 per 4 milioni.

²⁹ Si registrano altre variazioni con prelevamento dallo stesso fondo a favore del capitolo 1762 per 1,5 milioni; del capitolo 2061 per euro 20.000; del capitolo 2131 per complessivi euro 717.900.

Le risorse stanziare sui capitoli fondo del Ministero sono state ripartite, nel corso dell'esercizio, tra i vari dipartimenti con decreto del Ministro della giustizia, fatta eccezione per il capitolo 1538, la cui ripartizione avviene con decreto interministeriale del Ministro della giustizia e del Ministro dell'economia e delle finanze, e del capitolo 1511 ripartito con DMT.

Nel corso del 2009 solo il capitolo 1518 non è stato utilizzato. L'importo stanziato sul fondo 1515, pari a 1,462 milioni è stato invece interamente ripartito fra vari capitoli³⁰. Lo stesso dicasi per il fondo 1538 su cui erano stati stanziati euro 931.611. Particolarmente rilevante nel consentire flessibilità nella gestione è stato il fondo per le spese di funzionamento della giustizia (cap. 1537), anch'esso completamente utilizzato: i complessivi 120,8 milioni stanziati sono stati ripartiti, in particolare, tra i capitoli 1081, 1250, 1451, 1501, 1671, 1761, 1764, 2061, 2131. Sono per lo più i capitoli su cui si formano posizioni debitorie.

Va sottolineato come il capitolo fondo 1537, istituito dalla finanziaria 2006 per il triennio 2007-2009, risulti mantenuto solo come capitolo per memoria nel bilancio per il 2010. Pertanto, a seguito dell'eliminazione di un fondo che ha contribuito notevolmente a dare elasticità alla gestione esaminata, a fronte di un bilancio rigido, per gli esercizi futuri sono prevedibili ulteriori difficoltà gestionali e situazioni di sofferenza.

2.4. Capitoli promiscui e per memoria

Nello stato di previsione del Ministero della giustizia sono presenti, come per il passato, alcuni capitoli promiscui (non includendosi fra questi i capitoli per i quali l'articolazione in piani gestionali consente l'individuazione delle varie tipologie di spesa che vi vengono imputate). Si segnalano, in particolare, i capitoli 1451/26 e 2061/14, di competenza rispettivamente del DOG e del DGM, relativi entrambi a consulenze. Al riguardo l'Ufficio centrale del bilancio (UCB) ha segnalato che è stata già rappresentata la necessità di istituire un apposito piano gestionale che faciliti il monitoraggio dei limiti di spesa previsti, per questa tipologia di spesa, dall'art. 61, comma 5, della legge n. 133 del 2008.

Le aggregazioni più significative di capitoli presenti nel bilancio 2009 sono le stesse degli esercizi precedenti e riguardano per lo più spese di acquisto di beni e servizi (capitoli 1081, 1250, 1451, 1671 e 2061). Si tratta di capitoli sui quali l'Amministrazione ha effettuato diverse variazioni compensative, al fine di adeguare i diversi piani gestionali alle effettive necessità.

I capitoli per memoria presenti nello stato di previsione del Ministero della giustizia per l'esercizio finanziario 2009 sono i seguenti: 1095, 1258, 1261, 1264, 1266, 1426, 1541, 7202, 1629, 1632, 1687, 1774, 7302, 2036, 2073, 2161. Nessuno viene alimentato con riassegnazione di entrate. Particolare rilievo ha il capitolo 1264 "Somma occorrente per far fronte alle spese derivanti dai ricorsi proposti dagli aventi diritto ai fini dell'equa riparazione dei danni subiti in caso di violazione del termine ragionevole del processo". Lo stanziamento su tale capitolo viene incrementato annualmente mediante prelievo dal capitolo 2829 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze ("Fondo da ripartire per far fronte alle spese derivanti dai ricorsi ai fini dell'equa riparazione dei danni subiti in caso di violazione del termine ragionevole del processo"), sulla base di richiesta avanzata dall'Amministrazione, che quantifica il fabbisogno in ragione dei decreti di condanna emessi a proprio carico. Si tratta dei rimborsi dovuti in attuazione della cd. legge Pinto (legge n. 89 del 2001). Per il 2009 l'assegnazione in termini di competenza e di cassa è stata pari a 13,6 milioni, quasi interamente utilizzati³¹. Nel rinviare al capitolo sulla missione "Giustizia" ogni valutazione in merito agli effetti della durata dei giudizi ed agli strumenti messi in campo, si rappresenta, in merito all'applicazione della normativa richiamata che, se il numero dei ricorsi non si è incrementato nel 2009, è invece aumentato il numero delle condanne ed il debito arretrato, quantificato dall'Amministrazione in circa 97 milioni.

³⁰ Fra questi il capitolo 1501 "Spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo, nonché funzionamento e manutenzione delle attrezzature per la microfilmatura di atti", di competenza del DOG.

³¹ Sono andati in economia 35.783 euro.

3. Aspetti organizzativi

Il Ministero della giustizia è organizzato in quattro Dipartimenti³², cui sono affidati i quattro programmi in cui si articola la missione “Giustizia”. Ai dipartimenti si aggiungono il Gabinetto e gli uffici di diretta collaborazione del Ministro per un totale di cinque Centri di Responsabilità (C.d.R.).

Rispetto alle previsioni di cui alla legge n.196 del 2009 (art. 21, comma 2, e art. 40, comma 2, lett. b, n. 2), solo la realizzazione di due programmi è affidata ad un unico Centro di Responsabilità amministrativa, corrispondente ad un’unità organizzativa di primo livello del Ministero³³. L’Amministrazione deve dunque tener conto delle previsioni appena richiamate, unitamente alle disposizioni di cui alla legge n. 69 del 2009 ed ai relativi decreti legislativi di attuazione, nella realizzazione di una complessiva riforma della struttura organizzativa del Ministero, preparata e annunciata, ma non ancora varata³⁴.

Al riguardo si evidenzia come il Ministero della giustizia non abbia dato piena attuazione alle disposizioni che negli ultimi anni hanno imposto alle amministrazioni statali la riorganizzazione dei propri apparati, al fine di conseguire un contenimento della spesa attraverso la razionalizzazione delle strutture³⁵. Con riguardo alle previsioni di cui all’art. 74 del DL n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008, sono state rideterminate, con dPCM del 15 dicembre 2008, le dotazioni organiche del personale non dirigenziale, appartenente alle aree prima, seconda e terza del solo Dipartimento per gli affari di giustizia e di quello dell’organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi del Ministero della giustizia, con una riduzione complessiva della spesa, per tale personale, nella misura del 10 per cento. Con successivo d.m. del 5 novembre 2009, si è provveduto ad adeguare le piante organiche alla ridotta disponibilità di risorse. La seguente tabella sintetizza l’effetto del taglio operato per ciascuna area:

RIDETERMINAZIONI OPERATE PRESSO IL DAG E IL DOG

<i>Aree</i>	<i>Dotazione organica pregressa</i>	<i>Dotazione organica vigente dPCM 15/12/2008</i>
<i>Terza area</i>	<i>16.964</i>	<i>12.239</i>
<i>Seconda area</i>	<i>27.432</i>	<i>26.991</i>
<i>Prima area</i>	<i>2.842</i>	<i>4.472</i>
<i>Totale</i>	<i>47.238</i>	<i>43.702</i>

Fonte: Ministero della giustizia - Dipartimento dell’organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi

Si è dunque trattato di un intervento che non ha interessato tutti i Dipartimenti dell’Amministrazione giudiziaria³⁶ e con cui si è comunque data parziale attuazione alle

³² 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).

³³ Quanto al necessario ed univoco raccordo dei programmi alla nomenclatura COFOG (*Classification of the functions of government*) di secondo livello, previsto dalla stessa legge, si rinvia al capitolo sulla missione “Giustizia” (par. 1).

³⁴ Il Ministero informa che l’Ufficio legislativo, con la collaborazione dei dipartimenti interessati, ha all’uopo predisposto uno schema di regolamento, atto a sostituire integralmente il regolamento di organizzazione previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 2001, n. 55, anche al fine di realizzare il decentramento del Ministero previsto dal decreto legislativo n. 240/2006. La procedura di approvazione del citato schema avrebbe subito un rallentamento a seguito delle osservazioni ricevute dalle amministrazioni concertanti.

³⁵ La legge finanziaria per il 2007 (art. 1, commi 404 e ss.) ha delineato un processo che ha avuto una accelerazione dall’art. 74 del DL n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008, che ha previsto tagli alle dotazioni organiche nell’ambito di una più complessa revisione degli assetti organizzativi esistenti che, compiutamente attuati, dovrebbero consentire riduzioni complessive di spesa in una prospettiva anche di lungo periodo.

³⁶ Per il personale dei Dipartimenti per la giustizia minorile, per l’amministrazione penitenziaria, nonché per l’Ufficio degli Archivi notarili, attesa la specificità delle funzioni e dell’organizzazione (e, per gli Archivi notarili, attesa anche l’autonomia amministrativa e finanziaria), si è riferita l’intenzione di voler provvedere con apposite determinazioni, non ancora adottate.

disposizioni di cui all'art. 74, commi 1, 2 e 3 che prevedono riduzioni per gli uffici dirigenziali, il personale adibito allo svolgimento di compiti logistico-strumentali e la rete periferica, da realizzarsi attraverso una generale revisione degli assetti esistenti³⁷.

Quest'ultima prospettiva appare particolarmente valida, arricchendosi di ulteriori rilevanti implicazioni, per un'amministrazione, quale quella della giustizia, chiamata a garantire il necessario supporto all'esercizio della funzione giurisdizionale, nonché a svolgere un'attività, quale quella della gestione degli istituti penitenziari, consequenziale e complementare alla prima. Il Ministero della giustizia deve dunque consentire l'espletamento di una funzione fondamentale dello Stato e risulta necessariamente coinvolto da provvedimenti normativi riguardanti l'esercizio della stessa funzione. Rispetto a un quadro di questo tipo, appare evidente come qualsiasi iniziativa tesa ad una razionalizzazione delle strutture, perché possa effettivamente elevare l'efficienza e la qualità dell'Amministrazione riducendone la spesa, possa ipotizzarsi solo tenendo conto dell'evoluzione del complessivo quadro ordinamentale della funzione giustizia, nonché attraverso una generale considerazione degli assetti esistenti³⁸.

Al riguardo acquista particolare rilevanza anche la situazione del personale, ove si registra una rilevante carenza di organico del personale amministrativo³⁹. Nel corso dell'esercizio in esame l'Amministrazione, peraltro, non ha potuto utilizzare integralmente le autorizzazioni alle assunzioni concesse, in quanto, non avendo proceduto entro il 31 maggio 2009 a riorganizzare la propria struttura, è stata assoggettata al blocco delle assunzioni previsto dall'art. 74, comma 6, del citato DL 26 giugno 2008, n. 112⁴⁰.

Si è in parte sopperito a tali carenze, facendo ampio ricorso agli strumenti di natura temporanea espressamente previsti per dotare gli uffici di personale. In particolare sono state attivate numerose procedure, avvalendosi della disposizione di cui all'art 3, comma 128, della legge n. 244 del 2007 (finanziaria per l'anno 2008) che ha autorizzato il Ministero della giustizia a coprire temporaneamente i posti vacanti negli uffici giudiziari con personale in comando da altre Amministrazioni anche di diverso comparto⁴¹.

Considerate le misure legislative che impongono la riduzione degli organici unitamente alla generalizzata politica di contenimento della spesa pubblica, una soluzione alle rilevate carenze di organico non può che prospettarsi nell'ambito di un più ampio disegno riformatore

³⁷ Alla luce delle richiamate disposizioni normative, individuate le modalità di svolgimento più razionale ed efficiente dei compiti istituzionali, prioritariamente occorrerebbe provvedere alla concreta individuazione di strutture ed uffici da eliminare o ridimensionare (attraverso accorpamenti e concentrazioni di attività), per poi procedere alla soppressione di posti di organico.

³⁸ Appare particolarmente rilevante, sotto questo profilo, l'evoluzione di seguito delineata dei provvedimenti normativi di maggior rilievo riguardanti le competenze del Ministero, nonché di quelli che, pur attenendo allo svolgimento della funzione giustizia, finiscono con l'incidere sugli aspetti organizzativi della funzione stessa (vedi il par. 2 del capitolo sulla missione "Giustizia").

³⁹ Con particolare riferimento al personale gestito dal DOG, dai dati contenuti nella Relazione al Parlamento sull'amministrazione della giustizia in Italia, relativa all'anno 2009, si rileva che a fronte di un organico complessivo di 43.702 addetti (compresi gli ufficiali giudiziari), sono coperti 40.257 posti, con una carenza, quindi, di oltre 3 mila unità. Particolarmente accentuati sono i vuoti di organico riferiti alla carriera dirigenziale. Su una dotazione di 408 dirigenti di seconda fascia, sono presenti soltanto 226 unità, con gravi conseguenze sulla funzionalità degli uffici giudiziari. Attraverso il conferimento di incarichi di reggenza, strumento di carattere eccezionale, si è parzialmente fatto fronte a tali disfunzioni coprendo 37 dei posti vacanti.

⁴⁰ Ci si riferisce alle assunzioni autorizzate con dPCM 27 marzo 2009 di n. 58 unità di personale appartenente all'ex area C posizione economica C1 (ne sono state assunte soltanto 53); alle previste assunzioni di cui al d.P.R. 28 agosto 2009 relative a n. 48 unità di personale appartenente all'ex area C; a quelle ai sensi della legge 29 marzo 1985, n. 113 di personale non vedente e ai sensi dell'art. 3 della legge n. 68 del 1999.

⁴¹ Nell'anno 2009 sono stati complessivamente realizzati: 682 comandi o proroghe di comando di personale proveniente da altre Amministrazioni a fronte dei quali sono stati disposti soltanto 141 comandi o proroghe di comando di personale ad altre Amministrazioni; 624 comandi o proroghe di comando di personale dipendente comunale già in servizio nei soppressi uffici di conciliazione, ai sensi dell'art. 26, comma 4, della legge 24 novembre 1999 n. 468.

che miri prioritariamente ad un più razionale ed efficiente svolgimento dei compiti istituzionali⁴².

Si accenna da ultimo, per le implicazioni che potrà avere sull'organizzazione del Ministero, alla deliberazione n. 10/2010, adottata in data 21 aprile 2010 dalla Sezione centrale di controllo di legittimità della Corte dei conti, in merito alla possibilità di conferire ai magistrati ordinari incarichi di funzioni dirigenziali di seconda fascia presso il Ministero della giustizia.

4. Controlli interni e programmazione

Il Servizio di controllo interno (SECIN) del Ministero della giustizia, organismo deputato a svolgere l'attività di valutazione e controllo strategico, originariamente prevista dal d.lgs. n. 286 del 1999, ha partecipato alla redazione della Direttiva per il 2009 e completato il monitoraggio sull'attuazione della medesima⁴³.

La Direttiva annuale, approvata con decreto ministeriale in data 26 febbraio 2009, ha individuato 57 Programmi Esecutivi d'Azione (PEA), di cui 2 interdipartimentali, 5 del Dipartimento per gli affari di giustizia, 20 del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, 4 del Dipartimento per la giustizia minorile, 23 del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi, 3 degli Archivi Notarili. I programmi esecutivi d'azione descrivono gli interventi concreti programmati dall'amministrazione e diretti a dare attuazione ad obiettivi specifici nell'azione ordinaria, secondo le priorità fissate dal Ministro nell'atto di indirizzo politico annuale che precede la definizione dei PEA. Nel proprio atto di indirizzo del 19 settembre 2008, il Ministro della giustizia ha individuato 10 obiettivi perseguibili per l'anno 2009. Ogni programma esecutivo d'azione indica le strutture interessate, le risorse coinvolte e i tempi di realizzazione, nonché l'impatto sugli obiettivi generali posti nell'atto di indirizzo, rendendo evidente la stretta relazione fra quest'ultimi e i PEA.

Al riguardo si sottolinea come nella prefazione alla direttiva generale 2009, redatta dal Secin, sia stata messa in risalto, quale elemento strutturale innovativo, la stretta correlazione della stessa con la Nota preliminare al bilancio del Ministero⁴⁴. Si dichiara, infatti, come, per la prima volta, entrambi i documenti siano nati dagli obiettivi posti dall'atto di indirizzo del Ministro, perseguendo una logica del risultato e non dell'adempimento. Questa prospettiva è conforme al ruolo assegnato alle note preliminari (ora sostituite dalle "note integrative"), di raccordo fra la programmazione finanziaria, che determina le risorse per l'espletamento delle attività dei ministeri e la pianificazione strategica, che individua gli obiettivi che le amministrazioni devono perseguire in base alle priorità politiche indicate nel programma di

⁴² Nella "Relazione sull'amministrazione della giustizia in Italia" nell'anno 2009, illustrata il 20 gennaio 2010 dal Ministro della giustizia al Parlamento, si è evidenziato come molto rimanga da fare per l'adeguamento degli organici, per la sua ottimale distribuzione sul territorio nazionale, per implementare ulteriormente le procedure di valorizzazione e per il riconoscimento sia economico che giuridico delle professionalità acquisite. Presso il DOG è operativo un gruppo di lavoro per una complessiva revisione dei criteri di distribuzione delle risorse umane sul territorio che tenga conto anche dell'ipotesi di accordo stralcio del Contratto Collettivo Nazionale Integrativo del personale non dirigenziale del Ministero della giustizia - DOG. e DAP, sottoscritta il 16 dicembre dopo dieci anni di attesa, contenente un nuovo schema di ordinamento professionale, correlato a politiche di incentivazione della produttività del personale volte a migliorare la qualità del servizio giustizia, con particolare riferimento alla piena soddisfazione del cittadino.

⁴³ Di particolare rilievo è anche la validazione della nota preliminare al bilancio, attività che è stata svolta dal SECIN in stretta collaborazione con l'Ufficio centrale del Bilancio e la Ragioneria generale dello Stato, e con la necessaria interazione dei Centri di Responsabilità amministrativa. Presso il Servizio di controllo interno ha operato anche la Commissione per la valutazione dei dirigenti, che ha provveduto all'espletamento dell'attività prevista dal regolamento per la verifica dei risultati e della responsabilità dei dirigenti del Ministero, adottato con decreto del Ministro dell'8 giugno 1998, n. 279. Con riguardo alla valutazione dei dirigenti di I fascia, nella prefazione alla direttiva 2009, facendo richiamo alla metodologia per la valutazione approvata con d.m. 2 marzo 2004, e sperimentata nello stesso anno, si è sollecitata non solo un'ulteriore sperimentazione, ma anche un'effettiva realizzazione. Relativamente alla valutazione della dirigenza di II fascia, la Commissione di Valutazione ha presentato al Ministro l'esito della valutazione per gli anni 2005-2006-2007, mentre si è avviata la valutazione dei Direttori generali per l'anno 2009 che dovrebbe essere completata nell'esercizio in corso.

⁴⁴ Si rinvia al capitolo sulla politica della giustizia, par. 3, per alcune considerazioni sulle note preliminari.

governo⁴⁵. Nei documenti richiamati non appare chiaramente evidenziata questa correlazione fra la direttiva ministeriale e gli obiettivi contenuti nella nota preliminare, tuttavia, dall'analisi svolta confrontando i PEA con detti obiettivi, è emerso che i programmi della direttiva sono per lo più riconducibili agli obiettivi delle note preliminari, mentre non tutti gli obiettivi sono stati interessati da programmi esecutivi di azione oggetto di monitoraggio da parte dei controlli interni⁴⁶.

I cinque uffici di controllo interno di gestione sono stati chiamati a svolgere un controllo trimestrale sull'attuazione dei programmi esecutivi d'azione ed a trasmettere i relativi risultati al SECIN, per la relazione al Ministro e gli altri adempimenti di competenza⁴⁷. Nel 2010 è stato completato il monitoraggio della direttiva 2009, la cui percentuale di realizzazione è stata pari al 71,6 per cento. Una percentuale più bassa rispetto a quella conseguita nell'esercizio precedente (la direttiva 2008 era stata realizzata per il 73,7 per cento). Gli esiti del monitoraggio sullo stato di attuazione della direttiva annuale, con riferimento all'esercizio 2008, hanno costituito il principale contenuto della relazione sullo stato della spesa, sull'efficacia nell'allocatione delle risorse e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa (di cui all'art 3, comma 68 della legge 14 dicembre 2007, n. 244), svolta dal Ministero della giustizia ed elaborata secondo le linee guida predisposte dal Comitato tecnico scientifico presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In conformità a quanto previsto all'art. 14 del decreto legislativo n. 150 del 27 ottobre 2009, si è provveduto alla sostituzione, a decorrere dal 23 aprile 2010, dell'Ufficio del SECIN con l'Organismo indipendente di valutazione delle *performance*, costituito in forma collegiale. Presso l'Organismo indipendente di valutazione è stata prevista una struttura tecnica permanente per la misurazione della *performance*.

⁴⁵ Una prospettiva che acquista maggior rilievo dopo l'emanazione della legge n. 15 del 2009 e dei decreti legislativi di attuazione per il particolare rilievo assegnato alla programmazione finanziaria e di bilancio rispetto al ciclo di gestione delle *performance* ed ai sistemi di valutazione. Si rinvia, per un approfondimento sul punto, al capitolo sull'organizzazione di questa Relazione.

⁴⁶ Si rinvia a quanto riportato nella Relazione sul rendiconto generale dello Stato dello scorso anno in merito alle difficoltà riscontrate dalle amministrazioni, (nonostante il cresciuto impegno nell'elaborazione di sistemi volti a misurare l'impiego delle risorse pubbliche, la qualità dei servizi offerti e l'impatto delle attività svolte sulla società), nel descrivere le proprie attività, nella definizione degli obiettivi, nell'identificazione degli indicatori e nel misurare la qualità e la quantità dei servizi erogati. Si riscontrava, in quella sede, la mancanza di un'esplicita fase di raccordo tra i risultati conseguiti e gli obiettivi iniziali, essenziale per conseguire un miglioramento e una razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse pubbliche, ed in particolare si sottolineava uno scarso utilizzo pratico delle informazioni derivanti dalle note preliminari, sia da parte del Parlamento, sia da parte delle amministrazioni, che ha di fatto ridotto l'efficacia e l'utilità delle stesse. Si ravvisava pertanto la necessità di rafforzare e, sotto certi aspetti, ridirigere l'attività di misurazione delle *performance*.

⁴⁷ I PEA sono anche suscettibili di ripianificazione.