

29 “Politiche economico-finanziarie e di bilancio” gli oneri per il servizio del debito, in massima parte interessi.

La gestione 2009 mostra impegni di spese finali per 309,3 miliardi, pari al 91,7 per cento della massa impegnabile del dicastero, estremamente concentrati nelle missioni 29 (71,3 miliardi) e 34-programma 1 (72,7 miliardi). L’operatività della gestione si mantiene su livelli elevati, con incidenze degli impegni generalmente al di sopra del 90 per cento delle disponibilità.

Nella missione 29 si rinvencono attività tipiche del dicastero, allocate nei 5 programmi che la compongono. Tra questi, emerge il programma 5 – Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d’imposte, con oltre 58,9 miliardi di massa impegnabile, utilizzati per il 91,3 per cento, concernenti i rimborsi Iva e imposte dirette, il gioco del lotto e i compensi ai concessionari. A grande distanza, segue il programma 1 – Regolazione giurisdizione e coordinamento del sistema della fiscalità, con circa 9 miliardi di massa impegnabile, utilizzati per il 97 per cento, in gran parte riguardanti i contratti di servizio e le convenzioni con le Agenzie fiscali; il programma 4-Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario, con 4,2 miliardi; il programma 3 – Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali, con 2,7 miliardi; il programma 2 – Programmazione economico-finanziaria e politiche di bilancio, con 2,3 miliardi.

Il programma 1 della missione 34 concerne gli oneri per il servizio del debito, gli interessi, che raggiungono impegni per 72,7 miliardi, oltre il 92,6 per cento della massa impegnabile, esponendo economie per 5,8 miliardi, in relazione all’andamento flettente dei tassi. Quanto al programma 2-Rimborsi del debito, si evidenziano rilevanti economie per circa 39,8 miliardi, dimensioni notevolmente superiori a quelle registrate negli ultimi anni. Le cause di formazione di tali economie vanno ricondotte soprattutto a una previsione di bilancio forse eccessivamente prudentiale, in considerazione della particolarità dell’onere, influenzato nel 2009 dall’andamento del mercato finanziario, che ha inciso sull’aleatorietà delle operazioni di concambio e di riacquisto.

3. Analisi delle entrate

Sul versante delle entrate, occorre, in via preliminare, un doveroso, indispensabile, riferimento al capitolo III della parte generale della presente relazione (denominato “La gestione dell’entrata”), nel quale taluni, essenziali, aspetti degli assetti organizzativi del Ministero sono oggetto di specifica disamina.

In particolare, vengono evidenziati l’accresciuto ruolo ed i preesistenti e nuovi problemi dell’Amministrazione.

Speciale attenzione viene posta sulla nuova centralità degli apparati amministrativi, illustrando “le sfide” e le necessità reali. Nello stesso capitolo si dà atto dei progressi compiuti, evidenziando punti di forza e vecchie e nuove criticità.

Anche in questa sede, dedicata in modo espresso al Ministero come tale, appare utile richiamare quanto già, più ampiamente, illustrato nella parte generale, sottolineando che i cambiamenti intervenuti hanno avuto un impatto sulla gestione della politica fiscale e sull’intreccio dei ruoli fra scelte impositive e gestione amministrativa; al ridimensionamento degli spazi e del grado di cogenza delle prime ha finito – infatti – per contrapporsi la dilatazione del ruolo dell’apparato amministrativo, posto di fronte a sfide sempre più impegnative e chiamato ad assicurare il conseguimento di obiettivi crescenti: così che le previsioni di maggior gettito fissate annualmente finiscano per identificare essenzialmente la rilevanza degli obiettivi assegnati all’amministrazione (Agenzia delle entrate e sistema della riscossione, essenzialmente).

Nei termini che precedono è stata evidenziata, in modo chiaro, la essenziale strumentalità degli apparati per il perseguimento delle politiche pubbliche in materia fiscale.

3.1. Ulteriori considerazioni possono svilupparsi, in questa sede, richiamando nuovamente il d.P.R. 30 gennaio 2008, 43, emanato ai sensi dell'art.1, comma 404, della legge finanziaria 2007, che ha completato, rafforzandone le funzioni, la disciplina organizzativa del Dipartimento delle finanze⁸, già previsto con il d.P.R. n. 107 del 2001, per il governo della gestione del sistema fiscale, unitamente all'istituzione delle quattro Agenzie per svolgere attività operative di gestione dei tributi e di relazione con i contribuenti.

La direttiva generale del Ministro per l'azione amministrativa 2009 individua, tra i principali obiettivi strategici, il miglioramento degli strumenti di governo e regolazione della fiscalità, anche attraverso l'espletamento dell'attività di vigilanza e di monitoraggio sulla qualità dei servizi erogati dalle quattro Agenzie.

Come è noto, caratteristica comune delle convenzioni tra il Ministro e le Agenzie fiscali è la previsione della corresponsione di una quota incentivante di risorse finanziarie correlate al raggiungimento di un significativo stato di avanzamento delle azioni necessarie al raggiungimento di obiettivi considerati strategicamente rilevanti. La struttura delle convenzioni prevede, a livello generale, la individuazione di direttrici strategiche, alle quali viene assegnata una determinata quota di risorse e di personale. Ciascuna direttrice si articola in specifici obiettivi da raggiungere attraverso il compimento di azioni operative indicate in dettaglio, e corredata da appositi indicatori per la verifica *ex post* dei risultati. Il modello di relazioni sopra delineato è stato confermato anche nel 2009.

3.2. Per quanto attiene alla tematica del governo dell'informatica della fiscalità, si rammenta che nel contratto di servizi quadro 2006-2011, stipulato nel 2005 (cui è seguito, nel dicembre 2009, contratto esecutivo 2009-2011), tra la Sogei e l'Amministrazione finanziaria è ribadita la spettanza esclusiva al Dipartimento delle finanze dei compiti connessi con il governo del sistema e della definizione delle linee strategiche dell'informatica tributaria. Nel contratto di servizi quadro citato è stata ridefinita la responsabilità del *partner* tecnologico nel senso di una limitazione delle attività di sviluppo del sistema e di un costante adeguamento delle procedure operative, finalizzate al miglioramento dell'efficacia ed al contenimento dei costi del servizio.

3.2.1. L'attuale sistema informativo della fiscalità (SIF) contiene applicazioni create nel tempo appositamente dalla Sogei per ciascuna struttura organizzativa (Entrate, Demanio, Territorio, Dogane, Monopoli, Scuola superiore economia e finanze, Equitalia, Dipartimento delle finanze, Guardia di finanza). Inoltre, nel tempo la normativa tributaria ha ampliato e continua ad ampliare il numero dei soggetti obbligati all'invio dei dati all'anagrafe tributaria determinando, conseguentemente, un incremento dei volumi di informazioni e dei processi amministrativi da gestire⁹:

Sempre più numerosi sono e diventeranno nel tempo i soggetti istituzionali che interloqueranno con l'Anagrafe tributaria, in particolare per il rafforzamento delle azioni di contrasto all'evasione fiscale e contributiva. Tali profili evolutivi pongono importanti problemi di governo, integrazione e omogeneizzazione delle banche dati e dei processi amministrativi che

⁸ Il Dipartimento, ferma restando l'attività del Ministro di valutazione e controllo strategico nonché di alta vigilanza: a) realizza la verifica sui risultati di gestione delle agenzie in relazione agli obiettivi fissati dalle convenzioni, individuando le cause degli scostamenti; b) effettua il monitoraggio organizzato e sistematico dei fattori gestionali interni alle agenzie al fine di acquisire le conoscenze necessarie allo sviluppo dei rapporti negoziali con le agenzie; c) compie le attività dirette al controllo delle deliberazioni dei comitati di gestione delle Agenzie nonché le attività di controllo previste dalla legge nei confronti degli altri organismi di settore, inclusi i consorzi e le società partecipate; d) svolge la funzione di coordinamento del sistema informativo della fiscalità, in relazione al quale presta attività di supporto al Ministro per la definizione degli obiettivi strategici e delle linee guida dello sviluppo dell'informatica e delle tecnologie di comunicazione; e) assicura, sulla base degli indirizzi del Ministro, l'attuazione, l'integrazione ed il coordinamento del sistema informativo della fiscalità e della rete unitaria di settore; f) definisce i criteri e le regole per l'utilizzazione delle informazioni e dei dati che costituiscono il sistema informativo della fiscalità.

⁹ L'attuale sistema si basa su oltre 6.000 *server* e oltre 1.500 applicazioni scritte, che utilizzano 30 linguaggi di programmazione diversi.

esse supportano. Tenuto anche conto dell'avvio del federalismo fiscale, sono divenuti ineludibili la razionalizzazione delle soluzioni tecnologiche che supportano i diversi sistemi e l'introduzione di meccanismi effettivi di governo e coordinamento dell'informatica della fiscalità, nel quadro del potenziamento delle politiche fiscali ed economiche, obiettivo prioritario della legge n. 42 del 2009. Il raggiungimento di detto obiettivo è infatti indispensabile sia in relazione all'obiettivo strategico di una sempre più intensa partecipazione degli enti locali alla lotta all'evasione fiscale sia, a maggior ragione, come premessa e fondamentale supporto all'attuazione di un equilibrato processo di federalismo fiscale.

Sul piano generale va perseguito l'obiettivo di un sistema sempre più integrato delle banche dati in materia tributaria e finanziaria e finalizzato alla condivisione ed alla gestione coordinata delle informazioni dell'intero settore pubblico.

3.3. In tema di organizzazione dei servizi di riscossione, l'articolo 3 del decreto legge n. 203 del 30 settembre 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2005, del citato decreto legge ha previsto che, a decorrere dal 1° ottobre 2006, fosse soppresso l'allora vigente sistema di affidamento in concessione del servizio nazionale della riscossione, disponendo che le relative funzioni fossero direttamente attribuite all'Agenzia delle entrate, che opera attraverso l'affidamento del servizio ad un nuovo organismo di diritto privato, Riscossione S.p.a. (oggi Equitalia S.p.a.), interamente partecipato dall'Agenzia delle entrate (51 per cento) e dall'Inps (49 per cento). In tale contesto, si è quindi ritenuta necessaria una profonda riforma della disciplina della riscossione coattiva dei crediti degli enti pubblici, attraverso il passaggio della titolarità di tale attività dai soggetti privati a Riscossione S.p.a.¹⁰

3.3.1. Il numero delle società controllate svolgenti le funzioni di agente della riscossione è "ridotto", alla data del 31 dicembre 2009, a 17 (il che comporta oneri di spesa per altrettanti Consigli di amministrazione), a fronte delle 38 società ex concessionarie esistenti al momento della conclusione delle procedure di acquisto.

La Sezione sugli enti (con determinazione n. 43/2010 del 18 maggio 2010) ha richiamato l'attenzione sul nuovo assetto dei rapporti tra l'Agenzia delle entrate e Equitalia che è venuto a delinearsi a seguito della disposta soppressione, ad opera dall'art. 83, comma 28-*septies*, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, del potere di controllo precedentemente intestato all'Agenzia delle entrate dall'art. 3, comma 14, della legge di riforma. Tale "novella" ha determinato la sostanziale limitazione di detto controllo alla sola gestione societaria (nella specie, mediante la preventiva approvazione dell'ordine del giorno delle sedute del Consiglio di amministrazione e delle deliberazioni da adottare), mentre non è più prevista alcuna attività di controllo o di vigilanza, nemmeno in via indiretta, nei riguardi della vera e propria attività di riscossione effettuata dalle società agenti, al fine di verificarne la regolarità, l'efficacia e l'efficienza.

Quelli del controllo e della vigilanza costituiscono, indubbiamente, profili organizzativi di particolare criticità, dato che l'Agenzia delle entrate ha titolo a svolgere dette funzioni solo sulla *holding*, mentre, con salvezza della giurisdizione della Corte in tema di giudizio di conto, meritano specifica – ulteriore – attenzione le problematiche inerenti alla compiuta definizione della complessiva sistematizzazione dei due profili enunciati.

¹⁰ Deliberazione n. 160/2010 della Sezione Regionale di Controllo per la Calabria.

PAGINA BIANCA

Le politiche istituzionali

PAGINA BIANCA

I ministeri

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 impreviste 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

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

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.