

**Nucleo di analisi e valutazione della spesa
del Ministero della Salute**

Art. 39, L. 31 dicembre 2009, n. 196

*Relazione annuale 2012
e Programma di lavoro 2013-2015*

Roma, 29 Gennaio 2013

INDICE

1 - Principali compiti dei Nuclei di analisi e valutazione della spesa	3
2 - Attività svolte	4
2.1 - Indicatori di risultato associati ai programmi di spesa	4
2.2 - Analisi dei consumi intermedi e dei debiti pregressi	6
2.3 - Programmi di spesa della ricerca	13
2.4 - Altre attività	23
3 - Programma di lavoro per il triennio 2013-2015	24
Tempistica Programma di lavoro NAVS Ministero della Salute triennio 2013-2015	25

1 - Principali compiti dei Nuclei di analisi e valutazione della spesa

I Nuclei di analisi e valutazione della spesa sono stati istituiti ai sensi dell'articolo 39 della legge 196/2009. Nell'ambito dei Nuclei si realizza la collaborazione tra il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) e le amministrazioni dello Stato, con lo scopo di:

- verificare e monitorare l'efficacia delle misure rivolte al conseguimento degli obiettivi programmatici;
- verificare e monitorare l'efficacia delle misure disposte per incrementare il livello di efficienza delle amministrazioni;
- elaborare e affinare le metodologie per la definizione delle previsioni di spesa e del fabbisogno associati ai programmi di spesa;
- effettuare, su tale base, proposte ai fini della predisposizione del bilancio di previsione.

Il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 22 marzo 2010 specifica ulteriormente le attività che i Nuclei svolgono tramite la condivisione di informazioni finanziarie, economiche e concernenti altre variabili di interesse (art.1, comma 2; cfr. anche art. 39, 40 e 41 della L. 196/2009).

Il programma di lavoro 2012-2014 comprende **attività trasversali a tutti i nuclei** volte: al supporto del completamento della delega all'art. 40 della legge 196/2009, all'individuazione di indicatori di risultato, all'analisi dei consumi intermedi e debiti pregressi e all'individuazione dei fabbisogni delle strutture periferiche dell'Amministrazione, nonché attività di approfondimento **su tematiche specifiche** del Ministero.

L'attività dell'anno trascorso è stata in gran parte indirizzata alla preparazione di contributi al *Rapporto sulla spesa per le amministrazioni centrali dello Stato 2012* redatto nel luglio 2012 ai sensi dell'articolo 41 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e presentato dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato nell'ottobre 2012 (disponibile sul sito della RGS all'indirizzo <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Servizio-s/Studi-per-1/Rapporto-s/2012/index.html>). In particolare, il Rapporto ha recepito i contributi dei Nuclei per le tematiche su: l'analisi dei consumi intermedi e dei debiti pregressi nella II parte; le analisi sulla struttura periferica delle Amministrazioni centrali dello Stato nella III parte; gli indicatori nell'Appendice.

Questa relazione presenta le attività svolte, i risultati raggiunti e i lavori in corso di svolgimento. Infine, sulla base di quanto relazionato si presenta nell'ultima parte il programma di lavoro triennale aggiornato al 2015 come disposto dal DM MEF 22 marzo 2010, art.3, comma 1 e 3.

2 - Attività svolte

2.1 - Indicatori di risultato associati ai programmi di spesa

L'obiettivo dell'attività è stato quello di predisporre, tramite indicatori significativi, un quadro di lettura strutturato e sintetico dell'attività dell'amministrazione, della domanda di servizi e della quantità e qualità di offerta realizzata e dei fenomeni che si intende influenzare attraverso gli interventi sottostanti le Missioni e Programmi del bilancio dello Stato.

Il risultato dell'attività è confluito nell'Appendice del *Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato 2012*¹, che propone **una raccolta di indicatori** per Ministero preceduta da un capitolo di introduzione metodologica. La legge 196 del 2009, nell'ambito dell'articolo 41 relativo al Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato, al comma 3, lettere b) e c), dispone che, per i principali settori e programmi di spesa, siano proposti indicatori di risultato e prevede, inoltre, che venga fornita la base analitica per la definizione e il monitoraggio degli stessi. In particolare, si è voluta effettuare una prima applicazione, non esaustiva, con riferimento ai principali settori e programmi di spesa. Il campo di osservazione riguarda buona parte dei programmi dei Ministeri (con riferimento all'articolazione del bilancio dello Stato per il 2011), con esclusione a priori di quelli relativi alle Missioni *Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei Ministri, Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche, Fondi da ripartire e Debito pubblico*.

E' stata fornita una visione congiunta di informazioni di varia natura che aiutano a comprendere l'attività dell'amministrazione, l'ambito in cui opera e i fenomeni che intende influenzare attraverso la propria azione. A tal fine i dati considerati sono sia di natura statistica, reperibili prevalentemente nell'ambito della statistica ufficiale, sia di natura amministrativa, generalmente in possesso delle amministrazioni stesse.

Sono state costruite, per ciascun ministero e in relazione ai diversi programmi selezionati, tre schede di informazione, riportate nell'Appendice del Rapporto. La prima scheda contiene una descrizione più o meno articolata delle *attività* rientranti nel programma di spesa; la seconda riporta *indicatori di risultato*, cioè di realizzazione fisica, che possono individuare vari fenomeni, quali il grado di attuazione degli interventi programmati, il volume dei prodotti offerti, le quantità e qualità dei servizi erogati, e che aiutano a valutare il grado di raggiungimento dell'obiettivo fisico che l'azione dell'amministrazione si propone di conseguire; la terza scheda contiene *indicatori di contesto*, che si riferiscono a fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma di spesa e/o che risultino quali determinanti del fabbisogno e della domanda effettiva o potenziale.

La rassegna di indicatori proposti non ha lo scopo - né può essere utilizzata - per valutare l'efficacia della spesa per motivi noti e ampiamente condivisi dalla comunità scientifica, tra cui la discrasia temporale tra l'erogazione delle risorse e i suoi effetti, la sovrapposizione di interventi e responsabilità gestionali e la necessità, nel caso della valutazione, di una attribuzione causale degli effetti agli interventi, derivante quest'ultima da appropriate

¹ Gli approfondimenti relativi agli indicatori associati ai programmi di spesa sono contenuti nell'appendice del Rapporto che in particolare contiene: una breve nota metodologica (<http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-1/Servizio-s/Studi-per-1/Rapporto-s/2012/RsSdACdSAPPENDICE.pdf>) e nelle tavole dell'Appendice (<http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-1/Servizio-s/Studi-per-1/Rapporto-s/2012/tavoleappendicerapporto.zip>).

metodologie di stima. Gli indicatori possono tuttavia consentire di comprendere in modo sintetico ed efficace l'oggetto del finanziamento dei programmi di spesa e sono, in molti casi, utili per la rappresentazione del processo produttivo sottostante alla gestione degli stessi programmi, nonché per la quantificazione dei fabbisogni delle risorse a essi attribuite.

L'attività ha comportato un ampio confronto con diverse Direzioni generali e un sostenuto impegno da parte del Servizio Statistico e dell'Organismo Indipendente di Valutazione della Performance (OIV) del Ministero. Gli sforzi congiunti hanno consentito di definire gli indicatori per tutti programmi di spesa con una rilevanza esterna all'amministrazione in termini di servizi / interventi effettuati. La maggior parte degli indicatori sono stati già valorizzati in serie storica dal 2008 all'ultimo anno disponibile. I programmi di spesa esaminati e il numero di indicatori individuati e valorizzati sono indicati nella Tavola 1.

Tavola 1 - Riepilogo indicatori individuati e valorizzati in serie storica per Missione e Programma

Missione	Programma	Indicatori di risultato	Indicatori di contesto
Missione 17 - Ricerca e innovazione	Programma 17.20 - Ricerca per il settore della sanità pubblica		
	Programma 17.21 - Ricerca per il settore zooprofilattico	3	
Missione 20 - Tutela della salute	Programma 20.1 - Prevenzione e comunicazione in materia sanitaria umana e coordinamento in ambito internazionale	9	7
	Programma 20.2 - Sanità pubblica veterinaria, igiene e sicurezza degli alimenti e assistenza in materia sanitaria umana	11	4
	Programma 20.3 - Programmazione sanitaria in materia di livelli essenziali di assistenza e assistenza in materia sanitaria umana	21	5
	Programma 20.4 - Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano e di sicurezza delle cure	9	5
	Programma 20.5 - Vigilanza, prevenzione e repressione nel settore sanitario e assistenza in materia sanitaria umana	5	

Tra gli indicatori individuati ma non ancora valorizzati - in quanto è ancora in corso l'acquisizione dei dati per la loro costruzione o sono necessari approfondimenti metodologici sono riportati nella Tavola 2.

Tavola 2 – Indicatori in costruzione o oggetto di approfondimento metodologico

Indicatori in costruzione		
Missione	Programma	Tipologia indicatore
Missione 17 – Ricerca e Innovazione.	Programma 17.20 – Ricerca per il settore della sanità pubblica	Indicatori di risultato
Impact factor normalizzato (IF) complessivo degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS): misura di sintesi normalizzata di caratteristiche in termini quantitativi e qualitativi degli Istituti nell'anno di riferimento; gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) ottengono il riconoscimento sulla base della propria specialità; la normalizzazione neutralizza le differenze di specialità al fine di una corretta valutazione comparativa.		
Costo medio per IF normalizzato degli IRCCS: Rapporto dell'IF dell'anno rispetto al finanziamento ricevuto per la ricerca corrente nello stesso anno		
Numero di pubblicazioni prodotte dagli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico		
Numero di trials clinici attivi degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico		
Incidenza del finanziamento ricerca corrente rispetto al finanziamento da soggetti diversi dallo Stato per gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico		

Rapporto tra il numero di progetti finanziati nell'ambito della ricerca finalizzata e i progetti presentati	
Costo medio dei progetti finanziati nell'ambito della ricerca finalizzata	
Missione 17 – Ricerca e Innovazione. Programma 17.20 – Ricerca per il settore della sanità pubblica	Indicatori di contesto
Indicatore di domanda di finanziamento per la ricerca corrente: numero di enti eleggibili al finanziamento per la ricerca corrente	
Missione 20 - Tutela della salute. Programma 20.1 - Prevenzione e comunicazione in materia sanitaria umana e coordinamento in ambito internazionale	Indicatori di risultato
Numero di pazienti visitati / prestazione effettuate dai centri di riabilitazione visiva in ambito nazionale, attivi ai sensi della legge n.284/97.	
Missione 20 - Tutela della salute. Programma 20.1 - Prevenzione e comunicazione in materia sanitaria umana e coordinamento in ambito internazionale	Indicatori di contesto
Numero di donatori di organi per il trapianto per mille abitanti	
Numero di pazienti in lista di attesa per il trapianto di organi	
Percentuale di sopravvivenza degli organi trapiantati al primo anno (o altro indicatore monitorato per la "qualità")	
Missione 20 - Tutela della salute. Programma 20.3 - Programmazione sanitaria in materia di livelli essenziali di assistenza e assistenza in materia sanitaria umana	Indicatori di contesto
Numero di esercenti le professioni sanitarie (Ministero della salute / ISTAT /FNOMCEO)	
Indicatori oggetto di approfondimento metodologico	
Missione 17 – Ricerca e Innovazione. Programma 17.20 – Ricerca per il settore della sanità pubblica	Indicatori di contesto
Spesa pubblica per ricerca nel settore sanitario/totale della spesa pubblica per ricerca	
Indicatore di domanda di finanziamento per la ricerca corrente: numero di enti eleggibili al finanziamento per la ricerca corrente	
Indicatore di potenziale domanda di finanziamento per la ricerca finalizzata: numero di enti con i requisiti di partecipazione al bando pubblico di finanziamento per la ricerca finalizzata	
Missione 20 - Tutela della salute. Programma 20.3 - Programmazione sanitaria in materia di livelli essenziali di assistenza e assistenza in materia sanitaria umana	Indicatori di contesto
Popolazione residente in Regioni che non presentano un livello di garanzia dei LEA congrui	

2.2 - Analisi dei consumi intermedi e dei debiti pregressi

L'attività di analisi svolta nell'ambito del Nucleo ha riguardato la verifica della coerenza dei dati comunicati dall'amministrazione secondo la circolare Rgs n. 38/2010 e la costruzione di un database dei debiti per Centro di Responsabilità, esercizio di formazione, piano gestionale e capitolo. E' stato così possibile individuare i debiti pregressi per la categoria economica "consumi intermedi" ai fini della predisposizione del decreto di riconoscimento dei debiti pregressi e a cui dare la copertura finanziaria resa disponibile dal D.L. n.1/2012, nonché individuare meglio le situazioni problematiche anche di altra natura.

Il lavoro di analisi del Nucleo è confluito poi in un più ampio approfondimento sui debiti pregressi di tutte le Amministrazioni centrali dello Stato nel *Rapporto sulla spesa delle amministrazioni centrali dello Stato 2012*.

Il Rapporto ha evidenziato come le Amministrazioni centrali dello Stato abbiano cumulato nel corso degli ultimi anni, anche a seguito dei cosiddetti tagli lineari sulle spese per consumi intermedi, un ammontare non trascurabile di debiti fuori bilancio. A fine 2009, i debiti fuori bilancio accertati erano pari a circa 2,1 miliardi, e malgrado la costituzione di un apposito fondo per ripianarli, a fine 2010 se ne contavano altri 1,5 miliardi e un anno dopo un importo aggiuntivo di circa 1 miliardo. Si tratta di debiti che, al momento della loro formazione, non hanno evidenza contabile nel bilancio dello Stato, non sono rilevati nelle statistiche sul debito pubblico e non vengono presi in conto nella programmazione finanziaria. In alcune amministrazioni lo *stock* di debiti incide ancora considerevolmente sulla dotazione di risorse annue per acquisto di beni e servizi, in alcuni casi fino a oltre un quarto dello stanziamento disponibile, nonostante una forte riduzione tra 2010 e 2011.

La Tavola 1 mostra la situazione debitoria del Ministero della Salute con riferimento al biennio 2010-2011. I debiti fuori bilancio cumulati alla fine dell'anno e accertati incidono per il 6,2 per cento sullo stanziamento di risorse disponibili nel 2010 per consumi intermedi e per lo 12,3 per cento nel 2011. Con riferimento alle altre categorie economiche, in particolare si segnala la presenza di debiti verso terzi e verso la tesoreria relativi alle categorie "Altre Uscite Correnti" e "Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private" riguardanti principalmente liti e contributi ad associazioni. Nel 2009, la Salute e il Lavoro facevano parte dello stesso dicastero e i debiti pregressi accertati ammontavano complessivamente a 10,5 milioni di euro.

Tavola 1 - Debiti fuori bilancio complessivamente rilevati e incidenza sui consumi intermedi (Milioni di euro e val. percentuali)

	al 31.12.2010			al 31.12.2011		
	Accertati (DM n.108861 /2011)	totale debiti rilevati verso terzi	verso tesoreria	Accertati (DM n. 44942/2012)	totale debiti rilevati verso terzi	verso tesoreria
<i>Debiti pregressi (milioni di euro)</i>	11.62	53.02	0.03	20.99	64.68	21.42
<i>Incidenza sui consumi intermedi (val.%)</i>	6,25			12,30		

La composizione dei debiti pregressi per principali tipologie di spesa è stata definita sulla base di una riclassificazione sintetica elaborata sulla base della descrizione dei piani gestionali coinvolti. L'esito di tale classificazione rappresentato nella Tavola 2 evidenzia un cambiamento in termini relativi tra il 2010 ed il 2011. In particolare nel 2010 la quota di debiti che risulta essere preponderante con il 43,36 per cento riguarda la categoria delle spese di funzionamento, mentre nel 2011 la quota prevalente di debiti in termini finanziari si concentra sulla categoria generica "Altro".

Tavola 2 – Percentuale debiti pregressi per principali tipologie di spesa

	2010	2011
	SALUTE	
Spese di funzionamento	43.36	6.48
<i>di cui Fitti</i>	26.11	2.91
Noleggio mezzi di trasporto etc	-	3.62
Altro	56.64	89.90
in mln euro	11.62	20.99

Complessivamente si rilevano 20 piani gestionali che presentano una persistenza nella formazione dei debiti pregressi nel biennio 2010-2011. La tipologia prevalente riguarda le spese per “liti, arbitraggi, risarcimento, ricorsi e contenziosi” ed il “noleggio, leasing ed esercizio mezzi di trasporto” (Tavola 3).

Tavola 3 Debiti fuori bilancio persistenti nel biennio 2010-2011

Codice Programma	Descrizione CDR	Capitolo	Codice Categoria economica	Denominazione PG	DB debiti pregressi 2011.categoria sintetica	tesoreria v/tesoreria/v/terzi	ACCERTATO CON DM (1=SI; 0=NO)
32.2	Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	1081	2	esercizio dei mezzi di trasporto	Noleggio, leasing e esercizio mezzi di trasporto, incluso carburante	v/terzi	1
32.2	Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	1081	2	manutenzione dei mezzi di trasporto	Noleggio, leasing e esercizio mezzi di trasporto, incluso carburante	v/terzi	1
32.2	Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	1081	2	noleggio dei mezzi di trasporto	Noleggio, leasing e esercizio mezzi di trasporto, incluso carburante	v/terzi	1
32.3	Ufficio generale delle risorse, dell'organizzazione e del bilancio	1263	2	noleggio dei mezzi di trasporto	Noleggio, leasing e esercizio mezzi di trasporto, incluso carburante	v/terzi	1
32.3	Ufficio generale delle risorse, dell'organizzazione e del bilancio	1263	2	spese postali e telegrafiche	Cancelleria, spese postali e analoghe	v/terzi	1
32.3	Ufficio generale delle risorse, dell'organizzazione e del bilancio	1263	2	fitto di locali ed oneri accessori	fitti	v/terzi	1
32.3	Ufficio generale delle risorse, dell'organizzazione e del bilancio	1263	2	manutenzione dei mezzi di trasporto	Noleggio, leasing e esercizio mezzi di trasporto, incluso carburante	v/terzi	1
32.3	Ufficio generale delle risorse, dell'organizzazione e del bilancio	1263	2	missioni all'interno	Missioni e trasferte, incluse indennità di missione, incluse indennità di missione	v/terzi	0

Codice Programma	Descrizione CDR	Capitolo	Codice Categoria economica	Denominazione PG	DB debiti pregressi 2011.categoria sintetica	tesoreria v/tesoreria/v/terzi	ACCERTATO CON DIM (1=SI; 0=NO)
32.3	Ufficio generale delle risorse, dell'organizzazione e del bilancio	1263	2	spese per acquisto di cancelleria, di stampati speciali e quanto altro possa occorrere per il funzionamento degli uffici - noleggio e trasporto mobili, macchine e impianti	Cancelleria, spese postali e analoghe	v/terzi	1
20.3	Dipartimento della programmazione e dell'ordinamento del S.S.N.	2017	2	manutenzione dei mezzi di trasporto	Noleggio, leasing e esercizio mezzi di trasporto, incluso carburante	v/terzi	1
20.3	Dipartimento della programmazione e dell'ordinamento del S.S.N.	2017	2	noleggio dei mezzi di trasporto	Noleggio, leasing e esercizio mezzi di trasporto, incluso carburante	v/terzi	1
20.3	Dipartimento della programmazione e dell'ordinamento del S.S.N.	2017	2	fitto di locali ed oneri accessori	fitti	v/terzi	1
20.3	Dipartimento della programmazione e dell'ordinamento del S.S.N.	2371	4	rimborsi alle regioni ed alle province autonome di trento e bolzano relativi agli accertamenti effettuati presso le strutture del servizio sanitario nazionale dai cittadini italiani che hanno operato o operano nei territori della bosnia -- herzegovina e del kosovo	altro	v/terzi	0
20.3	Dipartimento della programmazione e dell'ordinamento del S.S.N.	2409	5	somme dovute a titolo di indennizzo e risarcimento ai soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati.	Indennizzi e risarcimenti	v/tesoreria	0
20.4	Dipartimento della programmazione e dell'ordinamento del S.S.N.	3016	2	noleggio dei mezzi di trasporto	Noleggio, leasing e esercizio mezzi di trasporto, incluso carburante	v/terzi	1

Codice Programma	Descrizione CDR	Capitolo	Codice Categoria economica	Denominazione PG	DB debiti pregressi 2011.categoria sintetica	tesoreria v/tesoreria/v/terzi	ACCERTATO CON DIM (1=SI; 0=NO)
20.4	Dipartimento della programmazione e dell'ordinamento del S.S.N.	3016	2	manutenzione dei mezzi di trasporto	Noleggio, leasing e esercizio mezzi di trasporto, incluso carburante	v/terzi	1
20.4	Dipartimento della programmazione e dell'ordinamento del S.S.N.	3016	2	fitto di locali ed oneri accessori	fitti	v/terzi	1
17.20	Dipartimento della sanità pubblica e dell'innovazione	3017	2	fitto di locali ed oneri accessori	fitti	v/terzi	1
17.20	Dipartimento della sanità pubblica e dell'innovazione	3017	2	manutenzione dei mezzi di trasporto	Noleggio, leasing e esercizio mezzi di trasporto, incluso carburante	v/terzi	1
17.20	Dipartimento della sanità pubblica e dell'innovazione	3017	2	noleggio dei mezzi di trasporto	Noleggio, leasing e esercizio mezzi di trasporto, incluso carburante	v/terzi	1
20.5	Ufficio generale delle risorse, dell'organizzazione e del bilancio	3178	2	esercizio dei mezzi di trasporto	Noleggio, leasing e esercizio mezzi di trasporto, incluso carburante	v/terzi	1
20.5	Ufficio generale delle risorse, dell'organizzazione e del bilancio	3178	2	manutenzione dei mezzi di trasporto	Noleggio, leasing e esercizio mezzi di trasporto, incluso carburante	v/terzi	1
20.5	Ufficio generale delle risorse, dell'organizzazione e del bilancio	3178	2	noleggio dei mezzi di trasporto	Noleggio, leasing e esercizio mezzi di trasporto, incluso carburante	v/terzi	1
20.4	Dipartimento della programmazione e dell'ordinamento del S.S.N.	3459	4	fondo per la quota incentivante connessa al raggiungimento degli obiettivi gestionali dell'agenzia italiana del farmaco	altro	v/terzi	0
20.1	Dipartimento della sanità pubblica e dell'innovazione	4100	2	noleggio dei mezzi di trasporto	Noleggio, leasing e esercizio mezzi di trasporto, incluso carburante	v/terzi	1
20.1	Dipartimento della sanità pubblica e dell'innovazione	4100	2	fitto di locali ed oneri accessori	fitti	v/terzi	1
20.1	Dipartimento della sanità pubblica e dell'innovazione	4100	2	manutenzione dei mezzi di trasporto	Noleggio, leasing e esercizio mezzi di trasporto, incluso carburante	v/terzi	1

Codice Programma	Descrizione CDR	Capitolo	Codice Categoria economica	Denominazione PG	DB debiti pregressi 2011.categoria sintetica	tesoreria v/tesoreria/v/terzi	ACCERTATO CON DIM (1=SI; 0=NO)
20.2	Dipartimento per la sanità pubblica veterinaria, della sicurezza alimentare e degli organi collegiali per la tutela della salute	5100	2	noleggio dei mezzi di trasporto	Noleggio, leasing e esercizio mezzi di trasporto, incluso carburante	v/terzi	1
20.2	Dipartimento per la sanità pubblica veterinaria, della sicurezza alimentare e degli organi collegiali per la tutela della salute	5100	2	manutenzione dei mezzi di trasporto	Noleggio, leasing e esercizio mezzi di trasporto, incluso carburante	v/terzi	1
20.2	Dipartimento per la sanità pubblica veterinaria, della sicurezza alimentare e degli organi collegiali per la tutela della salute	5100	2	spese relative alla pubblicazione dell'elenco delle ditte commerciali e dei produttori che abbiano riportato condanne per reati di frode e sofisticazioni alimentari, all'educazione alimentare ed all'informazione ai consumatori, nonché alle indagini nutrizionali	altro	v/terzi	1
20.2	Dipartimento per la sanità pubblica veterinaria, della sicurezza alimentare e degli organi collegiali per la tutela della salute	5100	2	fitto di locali ed oneri accessori	fitti	v/terzi	1
20.2	Dipartimento per la sanità pubblica veterinaria, della sicurezza alimentare e degli organi collegiali per la tutela della salute	5391	2	spese per il potenziamento della sorveglianza epidemiologica delle encefalopatie spongiformi trasmissibili, delle altre malattie infettive e diffuse degli animali, nonché del sistema di identificazione e registrazione degli animali.	altro	v/terzi	1

Data la persistenza del debito per alcuni piani gestionali, occorre un approfondimento ulteriore e definire in maniera puntuale delle azioni mirate a rimuovere i fattori che hanno portato alla formazione di nuovo debito. Il Nucleo dovrà pertanto occuparsi dell'individuazione

di eventuali debiti fuori bilancio che potranno sorgere nel corso del 2013 a fronte di anni precedenti, oltre che a monitorare quei capitoli di spesa che sono stati interessati negli ultimi anni dalla formazione di persistenti debiti. L'attività di monitoraggio dovrà essere accompagnata dalla formulazione da parte del Nucleo di eventuali proposte di adeguamento degli stanziamenti o di operazioni di razionalizzazione della spesa.

In relazione alle cause che hanno determinato la formazione dei debiti fuori bilancio 2010-2011 è stato rilevato che in alcuni casi essi dipendono da modifiche normative non perfettamente armonizzate con i processi posti in essere in seguito ad impianti normativi precedenti. E' questo il caso del capitolo 2371 relativo al rimborso alle regioni degli accertamenti sanitari del personale civile in Kosovo, obbligo che permane pur essendo stata abrogata la normativa di riferimento con il d. lgs. n. 66/2010 (art. 2268, comma 1, punto 986) ivi compresa la copertura finanziaria.

Inoltre, occorre far presente che il totale dei debiti verso terzi include circa 40 milioni di euro di fondi da destinare all' A.I.F.A. a partire dal 2007. Il comma 296 dell'articolo unico della legge finanziaria del 2006 ha stabilito che la quota di risorse spettanti all' A.I.F.A. a valere sugli introiti per tariffe fissate per il settore farmaceutico affluiscono direttamente al bilancio dell'Agenzia. Tuttavia, le procedure necessarie per consentire il versamento di tali risorse all'A.I.F.A. sono divenute operative solo a partire da fine 2009 e questo ha determinato nel frattempo che i versamenti fossero ancora interamente acquisiti al conto entrate del bilancio dello Stato.

Riguardo ai debiti fuori bilancio del capitolo 5391 si riportano, di seguito, le seguenti precisazioni.

La legge del 19 gennaio 2001, n.3 recante "Misure per il potenziamento della sorveglianza epidemiologica della encefalopatia spongiforme bovina" ha individuato, ai fini della tutela della salute umana e animale, tre macroaree di intervento:

- potenziamento dei controlli inerenti le encefalopatie spongiformi trasmissibili (BSE e Scrapie);
- potenziamento della sorveglianza epidemiologica delle altre malattie infettive e diffuse degli animali;
- rafforzamento del sistema di identificazione e registrazione degli animali.
- Lo stanziamento originario della legge era di € 51.645.689,00 (100 miliardi di lire).

Mediante l'utilizzo di detto stanziamento si è potuto, con il contributo scientifico degli Istituti Zooprofilattici Sperimentali, oltre che costruire la rete di laboratori sul territorio nazionale necessari a sottoporre, come da normativa vigente, le carni bovine ai test per la BSE, affrontare le emergenze legate al manifestarsi di nuove zoonosi, dare attuazione alle norme relative alle anagrafi animali, finanziare i centri di referenza connessi agli scopi della legge.

Tuttavia, in seguito all'emergenza "influenza aviaria", al fine di finanziare gli interventi d'urgenza resisi necessari per fronteggiare la malattia, il capitolo in questione è stato ridotto di € 15.200.000 (legge n. 244/2005, di conversione, con modificazione, del decreto legge n. 202/2005).

Successivamente, con la legge n. 267 del 23 dicembre 2005 (legge finanziaria 2006), lo stanziamento in oggetto è stato ridotto di ulteriori 6,5 milioni di euro, portandolo a complessivi € 30.300.000.

A partire dall'anno 2007, in ossequio alla politica di contenimento della spesa pubblica finalizzata alla riduzione del disavanzo di bilancio, la legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) ha disposto una serie di accantonamenti di bilancio, poi divenuti tagli definitivi, per gli anni 2007 e 2008 che hanno diminuito la disponibilità dello stanziamento in parola di altri 5 milioni di euro.

Altri tagli sono stati disposti per il triennio 2009 – 2011 con il decreto legge 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133/2008; in sintesi, rispetto allo stanziamento del 2008, la complessiva manovra di bilancio ha prodotto le seguenti riduzioni: 11,4 milioni di euro nel 2009, 9,6 milioni di euro nel 2010 e 16,8 milioni di euro nel 2011 portando lo stanziamento ad euro 18.444.172.

In tale contesto si è inserito il decreto legge n. 78 del 31 maggio 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122/2010, che ha disposto una riduzione lineare del 10% delle dotazioni finanziarie a legislazione vigente nell'ambito delle spese rimodulabili di cui alla legge n. 196/2009.

In aggiunta ai sopra evidenziati tagli lineari, la citata legge n. 296/2006, all'articolo 1, comma 566, al fine di dare continuità alle attività di sorveglianza epidemiologica, ha autorizzato gli Istituti Zooprofilattici Sperimentali a procedere all'assunzione del personale impiegato per i fini della predetta legge n. 3/2001.

La copertura finanziaria di detta stabilizzazione è stata posta a carico del finanziamento complessivo deliberato annualmente dal CIPE a favore di detti Istituti, integrato da una quota parte, individuata con decreto del Ministro della salute di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, a gravare sullo stanziamento della predetta legge n. 3/2001, senza alcun contestuale incremento dei fondi assegnati (art. 1, comma 566, terzo periodo).

In attuazione di detto articolo, il decreto del 6 maggio 2008 del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 262 dell'8 novembre 2008) ha determinato l'importo del complessivo costo della predetta stabilizzazione, che grava sul capitolo di bilancio in argomento 5391.

Tale importo è stato fissato in € 21.331.030,69 a decorrere dall'anno 2009.

Da ultimo, la manovra di bilancio per il triennio 2013 – 2015 ha portato lo stanziamento in questione a poco più di 15 milioni di euro.

Detto stanziamento non consente di far fronte agli obblighi derivanti dalla stabilizzazione del personale degli I.ZZ.SS. (pari ad € 21.331.030,69), né tantomeno a porre in essere le attività sanitarie individuate, in via prioritaria, dalla legge n. 3/2001 nel potenziamento dei controlli relativi alle encefalopatie spongiformi trasmissibili – BSE e scrapie – nel potenziamento della sorveglianza epidemiologica delle altre malattie infettive e diffuse degli animali e nel rafforzamento del sistema di identificazione e registrazione degli animali.

In merito alla stabilizzazione del personale degli Istituti Zooprofilattici Sperimentali, si ritiene opportuno evidenziare che trattasi di personale assunto a tempo indeterminato dagli Istituti Zooprofilattici per il quale la copertura è prevista a carico di uno stanziamento deputato, invece, a finanziare attività di profilassi sanitaria.

La relativa copertura, quindi, a regime, dovrebbe trovare corretta collocazione nell'ambito degli ordinari finanziamenti previsti per il restante personale degli Istituti (Fondo sanitario nazionale).

2.3 - Programmi di spesa della ricerca

1. Quadro generale

Il Ministero della Salute finanzia, attraverso parte del Fondo Sanitario Nazionale, la ricerca scientifica che viene svolta sia in campo biomedico che sanitario, allo scopo di fornire una base scientifica per la programmazione di interventi mirati a migliorare lo stato di salute della popolazione. Il Ministero della Salute dispone, nel proprio bilancio, di stanziamenti da destinare all'attività di ricerca il cui ammontare viene determinato, annualmente, in sede di approvazione della legge di stabilità.

Le risorse stanziate finanziano la ricerca scientifica svolta da soggetti pubblici e privati. Queste risorse sono inserite in due programmi di spesa denominati Ricerca per il settore della

sanità pubblica (020) e Ricerca per il settore zoo profilattico (021) distinti a partire dal 2011 (prima erano un unico programma).

Con riferimento alla legge di bilancio 2013, i programmi della ricerca del Ministero della Salute sono composti da 41 capitoli di spesa (35 capitoli di spesa per la Ricerca per il settore della sanità pubblica, di cui 2 di spese in conto capitale e 6 per il settore zoo profilattico, tutte spese correnti) raggruppabili secondo diverse tipologie di finanziamento:

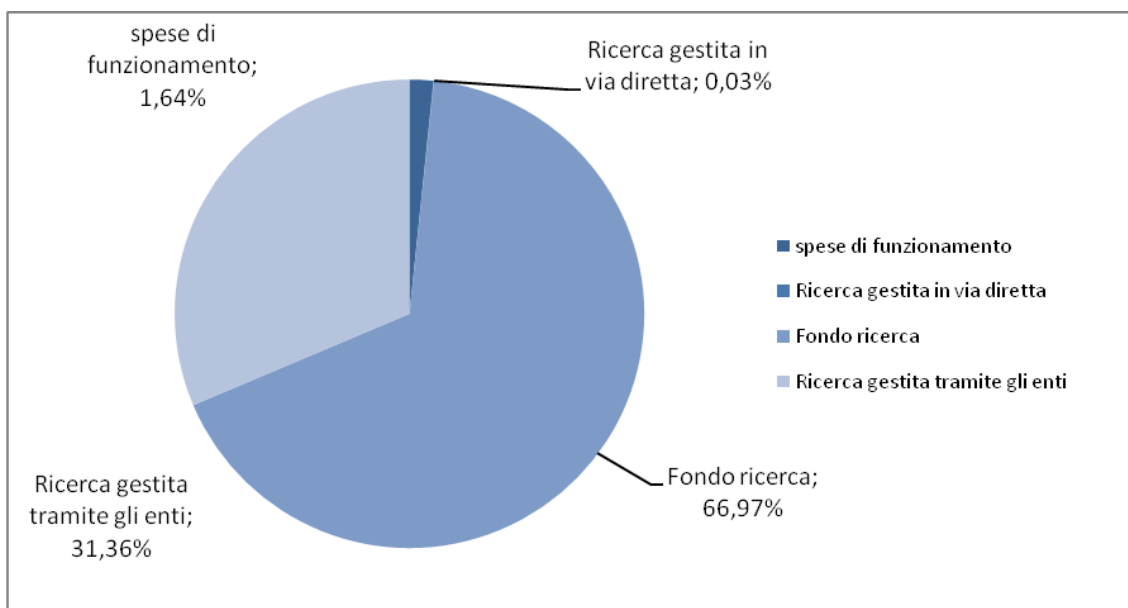
- capitoli destinati alle spese di funzionamento e di personale sostenute dall'amministrazione stessa per la parte coinvolta nella gestione del programma (13 capitoli di spesa di parte corrente, uno di spesa in conto capitale, che presentano stanziamenti iniziali pari a 6,77 milioni di euro, che corrispondono all'1,64 per cento)²;
- un capitolo con funzione di fondo che destina risorse ad altri capitoli interni ed esterni alla missione (il capitolo 3392 denominato "Fondo occorrente per il finanziamento delle attività di ricerca corrente e finalizzata, nonché di sperimentazione in materia sanitaria" che registra stanziamenti iniziali nel 2013 per 275 milioni di euro, che corrispondono al 66,97 per cento);
- capitoli destinati al finanziamento della ricerca in via diretta attraverso la stipula da parte del Ministero di contratti o convenzioni con soggetti pubblici e privati (4 capitoli di parte corrente con stanziamenti iniziali nel 2013 per 0,12 milioni di euro, che corrispondono allo 0,03 per cento)³;
- i restanti capitoli destinati a finanziare indirettamente la ricerca tramite enti che ricevono trasferimenti da utilizzare per la copertura sia delle spese di funzionamento sia per svolgere la propria attività di ricerca secondo modalità gestionali proprie (stanziamenti iniziali nel 2013 pari a 126 milioni di euro, il 31,36 per cento degli stanziamenti iniziali)⁴. (Grafico 1).

² I capitoli di spesa inseriti in questa categoria sono: 3009, 3011, 3013, 3015, 3017, 3020, 3021, 3125, 3168, 7208 per il programma di spesa 020 e 5200, 5201, 5202, 5203 per il programma di spesa 021.

³ I capitoli di spesa inseriti nella categoria finanziamento della ricerca diretta sono: 3167, 3174, 3390 e 3700 per il programma di spesa 020 e 5600 per il programma di spesa 021.

⁴ I capitoli di spesa inseriti nella categoria finanziamento indiretto della ricerca tramite enti sono: 3179, 3301, 3391, 3398, 3399, 3406, 3412, 3413, 3414, 3415, 3442, 3443, 3444, 3445, 3446, 3448, 3453, 3456, 3457, 7211 per il programma di spesa 020 e 5301 per il programma di spesa 021.

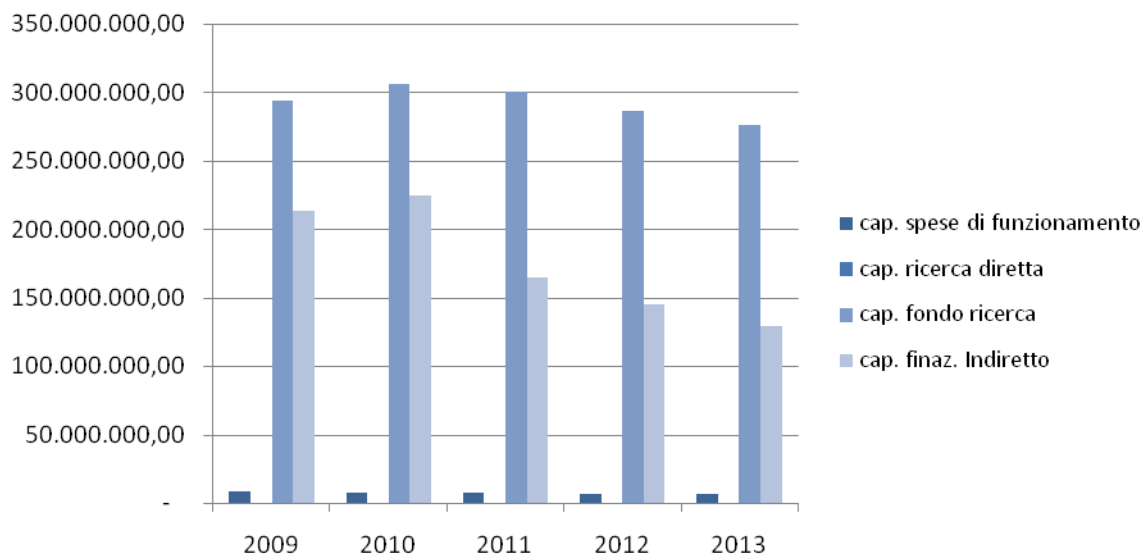
Grafico 1- Ministero della Salute – Missione 17 Ricerca. Stanziamenti iniziali per tipologia di spesa, legge di bilancio 2013. Composizione percentuale.



Si registra una diminuzione delle spese di funzionamento dal 2009 (da 8,5 milioni di euro del 2009 ai 6,7 milioni della legge di bilancio 2013), del finanziamento indiretto della ricerca tramite enti (da 213 milioni a 126 milioni), e del fondo occorrente per il finanziamento delle attività di ricerca (da 293,9 milioni a 275 milioni). Il finanziamento della ricerca in via diretta è aumentato passando da 0,1 a 0,12 milioni. A fronte di questi cambiamenti nei livelli di spesa la composizione della stessa risulta in sostanza invariata se non nella diminuzione della spesa del finanziamento indiretto tramite enti. Questa spesa rappresenta il 41,3 per cento del totale per l'anno 2009, mentre nel 2013 corrisponde al 31,36 per cento degli stanziamenti iniziali. Speculare a ciò è l'aumento del capitolo di spesa 3392 denominato "Fondo occorrente per il finanziamento delle attività di ricerca corrente e finalizzata, nonché di sperimentazione in materia sanitaria" che passa dal 57 per cento della spesa passa al 66,97 per cento.

La diminuzione degli stanziamenti iniziali ha riguardato principalmente il finanziamento indiretto tramite gli enti, dopo il 2010, mentre il Fondo occorrente per il finanziamento delle attività di ricerca corrente e finalizzata (capitolo di spesa 3392) pur con delle variazioni negli anni, è rimasto comunque nei livelli dell'esercizio 2009 (Grafico 2).

Grafico 2. Ministero della Salute – Missione 17 Ricerca. Stanziamenti iniziali. Periodo 2009-2013.



Il Fondo occorrente per il finanziamento delle attività di ricerca corrente e finalizzata (capitolo di spesa 3392) ripartisce durante l'anno le risorse disponibili verso gli altri capitoli destinati prevalentemente alla ricerca affidata a enti esterni all'amministrazione e in minima parte alle altre tipologie di spesa.

2. I soggetti destinatari dei finanziamenti della ricerca

La distinzione fra **ricerca corrente** e **ricerca finalizzata** riguarda, oltre alle finalità dei programmi, anche i soggetti destinatari delle risorse.

Per l'**attività di ricerca corrente** destinatari istituzionali sono gli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico (IRCCS), sia pubblici che privati per quanto riguarda la sanità pubblica e gli Istituti Zooprofilattici Sperimentali (IZZSS) per quanto riguarda la sanità pubblica veterinaria e la sicurezza degli alimenti .

In particolare:

- per gli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico (IRCCS), quando si parla di ricerca corrente, quest'ultima va intesa come l'attività di ricerca scientifica che detti Istituti sono tenuti a svolgere istituzionalmente in quanto hanno ottenuto, dal Ministero della Salute, il riconoscimento del loro carattere scientifico in specifici settori, quali per esempio, l'oncologia, la neurologia, la pediatria o la dermatologia. Essa è finanziata su base annuale (anno solare) e copre i costi generali e del personale dipendente. L'ammontare del finanziamento viene determinato in base a indici di ordine scientifico (organico di ricerca, laboratori, produttività) e sanitario (qualità dell'assistenza, ricoveri extra regione, ecc). Premesso, che la metodologia utilizzata per l'allocatione dei finanziamenti della ricerca corrente, prevede l'utilizzo di vari indicatori e di aggiustamenti, tra gli indicatori, maggiormente considerato e diffuso, è l'impact factor (metodo di calcolo studiato dall'Institute for Scientific Information-ISI), il quale quantifica il livello della produzione scientifica, in base alle citazioni che gli articoli di un giornale ricevono e al numero dei lavori

pubblicati nello stesso periodo, la posizione della rivista rispetto ad altre della stessa categoria o disciplina. Nella valutazione della produzione scientifica degli IRCCS, emergono due criticità importanti: la prima è legata alle affiliazioni multiple dei ricercatori, che spesso svolgono attività di ricerca in diverse istituzioni, rendendo problematica l'attribuzione dei loro output di ricerca a ciascuna istituzione; la seconda è relativa a possibili distorsioni dovute al fatto che alcune aree di riconoscimento degli IRCCS limitano a priori la possibilità di pubblicare su riviste ad alto impact factor. Di conseguenza è stato necessario attuare un processo di normalizzazione dell'impact factor. Tale processo originale di normalizzazione, fin dall'anno 2000, atto a consentire il confronto fra aree di ricerca differenti fra loro e che oggi è stato preso in considerazione dai sistemi bibliometrici internazionali. Si rendono spesso necessari, oltre alla normalizzazione dell'impact factor, altri aggiustamenti.

- gli Istituti Zooprofilattici Sperimentali (IIZZSS), sono enti sanitari di diritto pubblico che, al fine di poter adempiere al loro mandato istituzionale oltre che di missione di assistenza e profilassi degli allevamenti zootecnici e di garanzia della sicurezza alimentare, sono distribuiti uniformemente sul territorio nazionale con le 10 sedi principali con competenza sul territorio di una o più Regioni e Sezioni Diagnostiche periferiche. Tale capillare distribuzione costituisce un insieme di laboratori pubblici al servizio dello Stato e delle Regioni che assicurano, insieme alle altre strutture del Sistema Sanitario Nazionale, la salvaguardia della salute pubblica tramite il controllo degli alimenti, l'igiene e lo stato sanitario degli allevamenti zootecnici ed il benessere degli animali. Altro fondamentale aspetto delle attività degli Istituti Zooprofilattici Sperimentali è quello relativo all'attività di ricerca collegata direttamente alla funzione che gli stessi svolgono all'interno del SSN quali strutture deputate all'erogazione di servizi tecnologicamente avanzati. La sperimentazione e la ricerca sono attività istituzionali di grande importanza, in quanto produzione di conoscenza indispensabile per il progresso del Paese. Tutte le attività degli Istituti, sono finalizzate ad un'innovazione continua che assume a suo fondamento il metodo sperimentale. In tal senso un adeguato livello di finanziamento risulta fortemente strategico per le attività produttive e la tutela del consumatore al fine di certificare la qualità igienico sanitaria degli alimenti e per intervenire concretamente nelle azioni di prevenzione. Il Ministero della Salute, ai sensi del D. lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, art. 12, co. 2, lettera a) n. 4 e s. m., finanzia gli Istituti Zooprofilattici Sperimentali, per le attività di ricerca corrente. L'assegnazione di tali fondi ai 10 IIZZSS avviene in maniera meritocratica sulla base di dati forniti tramite la c.d. "griglia IZS" che comprende 23 voci suddivise in tre macroaree: produzione scientifica con un peso del 55%; prodotti, capacità di attrarre risorse e strategia della ricerca con un peso del 30% e attività con un peso del 15%.

Per quanto riguarda la ricerca finalizzata, essa viene svolta dagli IRCCS, dalle Regioni e Province Autonome (tramite loro enti), dall'Agenzia per i Servizi Sanitari Regionali, dall'Istituto Superiore di Sanità (ISS) e dagli Istituti Zooprofilattici Sperimentali (IZS).

Ogni anno viene emanato, dal Ministero della Salute di concerto con il Ministero dell'Istruzione e dell'Università, un apposito bando con il quale vengono resi noti i progetti, gli obiettivi prioritari biomedici e sanitari del Piano Sanitario Nazionale.

La tempistica dei bandi, legata all'effettiva disponibilità delle risorse fissate annualmente in Legge di stabilità e alle procedure della Conferenza Stato-Regioni, obbligano ad un percorso di definizione del bando lungo ed elaborato che negli ultimi due anni risulta incompatibile con i

tempi di disponibilità dei fondi. Infatti tenuto conto che l'effettiva disponibilità dei fondi sul capitolo dedicato avviene a seguito di procedura di ripartizione nei primi 4-5 mesi dell'anno e i successivi 6 mesi servono per la complessa procedura di approvazione che vede coinvolti vari organismi, Commissione Nazionale Ricerca Sanitaria (CBNRS), Conferenza Stato Regioni e Corte dei Conti. Pertanto solo al termine dell'anno di competenza è possibile avviare le procedure selettive dei progetti di ricerca. Tali procedure prevedono circa 3 mesi per la presentazione dei progetti e la certificazione di tali progetti da parte delle Regioni e degli altri destinatari Istituzionali (IRCCS, IZS, ISS, Agenas, INAIL). Successivamente la vera valutazione del valore scientifico della proposta avviene attraverso la procedura di PEER REVIEW (sistema internazionalmente di riferimento per la valutazione dei progetti di ricerca) svolta da referee internazionali. A causa dell'elevato numero di progetti presentati che oscillano tra i 2.500 e i 4.000 occorrono tra i 4 e gli 8 mesi per completare tale processo. Anche la definizione della graduatoria e dei fondi assegnati ad ogni progetto vincitore richiede l'approvazione della CNRS e successivamente della Corte dei Conti dopo le quali è possibile dare corso alle procedure di convenzionamento necessarie per l'avvio del progetto. In sintesi l'avvio dei progetti di ricerca può avvenire non prima della fine del secondo anno successivo alla disponibilità dei fondi di ricerca.

3. Procedure per i finanziamenti della ricerca

Le procedure di spesa che interessano il settore della ricerca corrente e finalizzata presentano criticità rispetto ai tempi di erogazione dei finanziamenti, con conseguente ampia formazione di residui.

Occorre, Innanzitutto, far presente, però, che gli stanziamenti per la ricerca (sia corrente che finalizzata) entrano nella piena disponibilità dell'Amministrazione solo dopo il perfezionamento del provvedimento del MEF di ripartizione dell'apposito fondo (ciò avviene generalmente nel mese di aprile/maggio).

Nel **caso della ricerca corrente IZS**, a seguito della ripartizione dei fondi complessivamente messi a disposizione, i singoli Istituti provvedono a formulare i progetti di ricerca da finanziare, che saranno poi valutati dagli uffici competenti prima di poter procedere alla formulazione dell'impegno.

Una volta registrato il relativo decreto d'impegno, gli Istituti possono iniziare le attività di propria competenza, che proseguono in una attività propedeutica al vero e proprio inizio della ricerca stessa, ma necessaria per predisporre le risorse strumentali e umane adeguate (attrezzature, materiale di consumo, borse di studio, ecc.) e da tenere in debita considerazione visti i tempi necessari e non brevi per esplicitare tali attività. Solo successivamente gli Istituti possono definire l'inizio formale delle singole ricerche. Nel momento in cui gli IZZSS comunicano di aver iniziato l'attività di ricerca, generalmente a metà dell'anno successivo a quello di riferimento finanziario, viene loro corrisposto un acconto pari all'80% dell'importo complessivamente impegnato. Occorre evidenziare che la durata di ogni singola ricerca varia da 12 a 36 mesi, con la concessione di eventuale proroga pari al 50% della durata stabilita.

Una volta terminata la ricerca, la relazione finale è trasmessa al Ministero e quindi sottoposta alla valutazione tecnica degli uffici ed alla successiva valutazione scientifica da parte di un *referee*. Una volta licenziata dal *referee*, la relazione, unitamente al parere di quest'ultimo viene portata in Commissione nazionale della ricerca sanitaria per la successiva eventuale approvazione; solo a questo stadio il saldo sarà erogato.

La tempistica delle procedure incide inevitabilmente sull'accumulo dei residui, ma anche altri fattori vi contribuiscono, ad esempio: l'elevato numero di ricerche o progetti da

esaminare; il ritardo con cui vengono presentate le relazioni finali; la disponibilità, alcune volte, di un solo *referee* per la valutazione scientifica delle ricerche terminate.

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

Per superare la criticità sopra rappresentata a partire dall'anno 2011 per l'attività di ricerca corrente svolta dagli IZZSS si è provveduto a impegnare le somme per singolo progetto così da poter, nel futuro, limitare l'accumulo di residui.

Invece nella ricerca corrente degli IRCCS, pubblici e privati, le procedure di pagamento hanno un certo automatismo, infatti, nel corso dell'anno si ha un anticipo (pari al 50% dell'importo complessivo), una seconda rata (pari al 30%) erogata dopo l'approvazione della ripartizione dei fondi specifici della ricerca corrente IRCCS che avviene a seguito dell'applicazione dei criteri previsti dai decreti ministeriali e una terza rata (rimanente 20%) erogata l'anno successivo dopo la verifica dell'attività scientifica svolta e la rendicontazione relativa. Generalmente il residuo generato riguarda unicamente la terza rata, pagabile nell'anno successivo all'avvio dell'attività di ricerca.

Per la **ricerca finalizzata**, la procedura, adottata dall'Amministrazione, per effetto della disposizione della L.F.2007, art. 1 co.814, ed a seguito delle specifiche indicazioni dettate dalla Commissione nazionale della ricerca sanitaria, risulta estremamente appesantita, dal punto di vista della tempistica dei finanziamenti che è stata precedentemente descritta. Per tale sezione di finanziamento, quindi, siamo in presenza di residui strutturali che si creano non per anomalie o ritardi ma a seguito dell'impatto di specifiche normative di bilancio.

Tavola 1. Totale degli impegni ancora da pagare e totale dell'emesso in data 31 dicembre 2012. Esercizi finanziari di provenienza 2010-2012. Migliaia di euro e rapporto percentuale.

Esercizio di provenienza	Capitoli di spesa	Somma di Totale Impegnato (migliaia di euro)	Somma di Totale Emesso (migliaia di euro)	% emesso / impegnato
2010	Programma 020 - Ricerca per il settore della sanità pubblica			
	3017	791,1	761,6	96,3%
	3167	2.000,0	1.800,0	90,0%
	3174	269,4	0,0	0,0%
	3179	1.000,0	900,0	90,0%
	3398	142.707,9	85.181,8	59,7%
	7211	40.884,9	14.260,6	34,9%
	Programma 021 - Ricerca per il settore zooprofilattico			
	5301	16.292,0	13.892,0	85,3%
	Totale complessivo	204.357,3	117.208,0	57,4%
2011	Programma 020 - Ricerca per il settore della sanità pubblica			
	3017	631,0	625,1	99,1%
	3021	1.374,8	1.362,8	99,1%
	3167	2.000,0	1.800,0	90,0%
	3174	190,9	0,0	0,0%
	3179	2.700,0	1.700,0	63,0%
	3398	68.434,2	66.280,4	96,9%
	7211	37.163,2	11.163,2	30,0%
	Programma 021 - Ricerca per il settore zoo profilattico			
	5301	21.328,1	19.018,8	89,2%
Totale complessivo	133.822,2	101.950,2	76,2%	

2012	Programma 020 - Ricerca per il settore della sanità pubblica			
	3017	833,6	393,6	47,2%
	3021	1.589,6	322,1	20,3%
	3167	2.000,0	1.800,0	90,0%
	3174	0,0	0,0	0,0%
	3179	0,0	0,0	0,0%
	3398	182.469,1	177.283,9	97,2%
	Totale complessivo	199.020,0	191.927,2	96,4%
Sintesi 2010-2012				
2010-2012	Programma 020 - Ricerca per il settore della sanità pubblica			
	3017	2.255,7	1.780,3	78,9%
	3021	3.376,4	2.096,9	62,1%
	3167	6.000,0	5.400,0	90,0%
	3174	460,3	0,0	0,0%
	3179	3.700,0	2.600,0	70,3%
	3398	393.611,3	328.746,0	83,5%
	7211	82.442,7	29.818,4	36,2%
	Programma 021 - Ricerca per il settore zooprofilattico			
	5301	45.353,2	40.643,9	89,6%
Totale complessivo	537.199,4	411.085,4	76,5%	

Fonte: elaborazioni RGS su dati RGS, estrazioni dal DATA MART universo "Contabilità impegni (IGCS)". Data di osservazione 31 dicembre 2012.

La Tavola 2 presenta una stima degli impegni da pagare secondo la tipologia di creditore. Le istituzioni con i maggiori crediti sono le strutture di ricovero private (IRCCS), soprattutto per gli esercizi di provenienza più lontani (per il 2010, 35,45 milioni e per il 2011, 33,88 milioni di euro); le Regioni e Province autonome per gli impegni di provenienza dell'esercizio 2012 (8,19 milioni di euro); e a seguire, gli Istituti zooprofilattici sperimentali (IZS) e l'Istituto superiore di sanità.

Il capitolo di spesa 3398, oltre ad essere il più rilevante a livello quantitativo, ha impegni da pagare con la maggior parte delle tipologie di creditori, mentre il capitolo 7211 hanno come creditori principalmente le strutture di ricovero private (IRCCS), soprattutto per gli impegni con esercizio di provenienza nel 2010 e 2011 e l'Istituto superiore di sanità. Per gli IZS gli importi ancora da emettere riguardano non solo il capitolo 3398 ma anche il capitolo 5301 che fa riferimento proprio al programma di spesa per la ricerca nel settore zooprofilattico. I maggiori importi da pagare per questa tipologia di creditori riguardano gli impegni con esercizio di provenienza 2010, con 9,87 milioni e 2012, con 6,39 milioni di euro.

Tavola 2 - Stima degli impegni rimasti da pagare a rischio di perenzione per esercizio di provenienza e tipologia di creditore nell'esercizio finanziario 2012, in data 31 dicembre 2012. Migliaia di euro. Ministero della salute, missione 17, programmi 020 e 021.

Esercizio di Provenienza 2010	Amministrazione pubblica	Imprese	Istituti zooprofilattici sperimentali	Istituto superiore sanità	Istituzioni senza scopo di lucro	Regioni e province autonome	Strutture ricovero private	Strutture ricovero pubblica	Totale complessivo
Capitoli di spesa									
Programma 020 - Ricerca per il settore della sanità pubblica									
3017		19,5			10,0				29,5
3167				200,0					200,0
3174				269,4					269,4
3179				100,0					100,0
3398			3790,3	6006,8		16875,9	30853,1		57526,1
7211				797,5		3000,0	22826,7		26624,3
Programma 021 - Ricerca per il settore zooprofilattico									
5301			2400,0						2400,0
Totale	0,0	19,5	6190,3	7373,7	10,0	19875,9	53679,9	0,0	87149,3
Esercizio di Provenienza 2011	Amministrazione pubblica	Imprese	Istituti zooprofilattici sperimentali	Istituto superiore sanità	Istituzioni senza scopo di lucro	Regioni e province autonome	Strutture ricovero private	Strutture ricovero pubblica	Totale complessivo
Capitoli di spesa									
Programma 020 - Ricerca per il settore della sanità pubblica									
3017		5,9							5,9
3021	12,0			0,0					12,0
3167							200,0		200,0
3174				190,9					190,9
3179				400,0		600,0			1000,0
3398		91,3		262,6			1800,0		2153,9
7211							26000,0		26000,0
Programma 021 - Ricerca per il settore zooprofilattico									
5301			2309,3						2309,3
Totale	12,0	97,2	2309,3	853,5	0,0	600,0	28000,0	0,0	31872,0

Esercizio di Provenienza 2012	Amministrazione pubblica	Imprese	Istituti zooprofilattici sperimentali	Istituto superiore sanità	Istituzioni senza scopo di lucro	Regioni e province autonome	Strutture ricovero private	Strutture ricovero pubblica	Totale complessivo
Capitoli di spesa									
Programma 020 - Ricerca per il settore della sanità pubblica									
3017		432,2			7,8				440,0
3021	1161,9			105,6					1267,5
3167							200,0		200,0
3398	5,7	2646,0					533,5	2000,0	5185,2
7211									0,0
Programma 021 - Ricerca per il settore zooprofilattico									
5301									0,0
Totale	1167,6	3078,2	0,0	105,6	7,8	0,0	733,5	2000,0	7092,8

Fonte: elaborazioni RGS su dati RGS, estrazioni dal DATA MART universo "Contabilità impegni (IGCS)". Data di osservazione 31 dicembre 2012.

Residui Perenti

L'importo maggiore di residui perenti sono presenti nei capitoli 3398, 5301 e 3406.

Il dato principale da notare è il forte aumento del livello dei residui perenti tra il 2010 e il 2011 per il capitolo di spesa 3398 che da un livello di 27,53 milioni passa a 105,81 milioni di euro.

Tale aumento si è avuto in coincidenza a manovre legislative che hanno ridotto i tempi per la perenzione dei fondi. Si segnala che tale incremento è avvenuto nonostante un miglioramento dei tempi di svolgimento delle ricerche che oggi non superano in nessun caso i 4 anni dall'avvio della stessa (6 anni dalla messa a disposizione dei fondi). Al riguardo si segnala che l'effetto economico di tali manovre di riduzione dei tempi per l'invio dei fondi in perenzione ha determinato che sui circa 80-90 milioni annuali del capitolo dedicato alla ricerca finalizzata si è passati da una media di fondi in perenzione del 10-15% ad una media superiore al 70%. Tenuto conto che le ricerche devono comunque, in base ai contratti sottoscritti, svolgersi i relativi costi legati alle cifre finite in perenzione determina un maggior onere a carico delle Istituzioni destinatarie dei fondi calcolabile in base ai tempi necessari all'erogazione dei fondi attraverso la procedura di re-iscrizione ad un maggior onere quantificabile in un 10-15% pari a circa 7-8 milioni di euro per ogni singola annualità di finanziamento. Occorre aggiungere che l'utilizzo in via ordinaria delle procedure di perenzione per il pagamento delle ricerche, a causa dello scostamento tra tempi di bilancio e tempi reali di sviluppo delle ricerche, sottopone l'Amministrazione ad un maggior carico di lavoro dato che ad oggi per effettuare un unico pagamento occorre l'emissione di 4 atti differenti relativi al pagamento da parte dell'Amministrazione.

In scala minore è visibile un incremento anche per il capitolo 3406 che riguardano le somme occorrenti per il rispetto degli obblighi finanziari connessi alla gestione di altri servizi pubblici gestiti in regime convenzionale.

L'altro dato evidente è l'azzeramento dei residui perenti per il capitolo 7211 che da 18,65 milioni di euro del 2009, passa prima a 8,5 milioni nel 2010 fino al dato del 2011. Un calo importante caratterizza il capitolo di spesa 5301 nel 2011 poiché rileva 2,37 milioni di euro residui perenti rispetto ai 3,04 milioni del 2010 (Tavola 3).

Tavola 3. Residui perenti. In milioni di euro. Ministero della salute, missione 17, programmi 020 e 021.

Programma di spesa	Programma 020 - Ricerca per il settore della sanità pubblica								Programma 021 - Ricerca per il settore zooprofilattico		
	3020	3021	3168	3174	3179	3398	3406	7211	3457	5301	5600
esercizio finanziario											
2009	0,57	0,39	0	0	1,06	37,93	0,00	18,65	0	2,83	0
2010	0,60	0,04	0,00	0,27	0,14	27,53	0,00	8,50	0	3,04	0
2011	0,36	0,12	0,68	0,07	0	105,81	1,36	0,00	0,06	2,37	0

2.4 - Altre attività

L'attività di supporto al completamento della delega all'art. 40 della legge 196/2009, trasversale a tutti i Nuclei e finalizzata alla definizione delle azioni sottostanti i programmi di spesa, non è stata avviata in attesa della predisposizione delle relative linee guida da parte del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

3 - Programma di lavoro per il triennio 2013-2015

Alla luce delle tematiche finora sviluppate dai Nuclei e delle attuali esigenze sia dell'Amministrazione sia della Ragioneria generale dello Stato, il Nucleo procede con un aggiornamento al 2015 del programma di lavoro per il triennio 2012-2014 elaborato nel gennaio 2012.

Per le attività di tipo trasversale, comuni a tutti i Nuclei, è prevista la prosecuzione delle attività già avviate sin dal 2011:

- a) Supporto al completamento della delega all'art. 40 della legge 196/2009: attività finalizzata a all'elaborazione di una proposta delle azioni sottostanti i programmi di spesa;
- b) Completamento e affinamento degli indicatori di risultato associabili ai programmi di spesa e monitorabili: attività finalizzata a miglioramento e aggiornamento del set di indicatori presentato nel *Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni pubbliche 2012* con riferimento anche ai programmi non ancora trattati;
- c) Analisi dei consumi intermedi e debiti pregressi: affinamento delle analisi già avviate con aggiornamento delle basi dati; monitoraggio delle spese che presentano in maniera ricorrente la formazione di ingenti debiti fuori bilancio accompagnato dalla formulazione di proposte di razionalizzazione della spesa che possano ridimensionare il fenomeno debitorio;
- d) Monitoraggio ex-post delle misure di finanza pubblica adottate per il Ministero (compito attribuito ai Nuclei di analisi e valutazione della spesa dall'art. 39, comma 1, legge 196/2009) nell'ambito del DL 95/2012, art. 7 (Misure di riduzione di spesa dei Ministeri).

I Servizi ispettivi di finanza pubblica (Settore III), nell'ambito del programma ispettivo 2013, procederanno all'effettuazione di verifiche amministrativo contabili presso diverse aziende sanitarie Locali del territorio nazionale (circa 12). Verrà inserito, tra gli specifici punti di indagine, l'accertamento dell'imputazione ai bilanci delle ASL di residenza degli assistiti, dei costi e ricavi connessi all'assistenza sanitaria dei cittadini italiani all'estero e dei cittadini di Stati stranieri in Italia secondo quanto disposto dall'art. 1, commi 82 e 83 della legge di stabilità per il 2013. Sui relativi esiti si relazionerà al Nucleo.

A seguire il Programma di lavoro per il triennio 2013-2015 in forma tabellare con indicata la tempistica delle varie linee di attività.

Tempistica Programma di lavoro NAVS Ministero della Salute triennio 2013-2015

Attività		2013	2014	2015
Attività trasversali				
1)	Supporto al completamento della delega all'art. 40 della legge 196/2009	Recepimento delle linee guida RGS Individuazione di una proposta per le azioni Altre attività sulla base della tempistica prevista dalle linee guida	Sperimentazione sul bilancio	Successivi approfondimenti
2)	Individuazione di indicatori di risultato associabili ai programmi di spesa e monitorabili	Aggiornamento e miglioramento del contenuto informativo del set di indicatori scelti per l'Appendice del <i>Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato 2012</i> (soprattutto per i programmi non trattati dal Rapporto 2012) Pubblicazione su apposita pagina del sito RGS dell'aggiornamento dell' <i>Appendice del Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato 2012</i> (30 luglio 2013)	Aggiornamento, revisione e integrazione di nuovi indicatori Pubblicazione su apposita pagina del sito RGS	Aggiornamento, revisione e integrazione di nuovi indicatori Pubblicazione su apposita pagina del sito RGS
3)	Consumi intermedi e debiti pregressi	Costruzione di rapporti caratteristici relativi alla spesa per consumi intermedi Analisi della rilevazione sui debiti fuori bilancio Monitoraggio delle misure di razionalizzazione	Successivi approfondimenti	Successivi approfondimenti
4)	Monitoraggio delle misure di finanza pubblica adottate per il Ministero nell'ambito del DL 95/2012 art. 7	Individuazione dei capitoli di spesa interessati dal provvedimento e dalle misure eventualmente collegate in legge di stabilità (o altre disposizioni) Monitoraggio dei capitoli individuati a consuntivo, tenendo conto dei provvedimenti e delle variazioni amministrative intercorse durante l'anno Esame delle misure collegate e impatto finanziario e non finanziario delle stesse (in termini di spesa, quantità e qualità del servizio reso)	Successivi approfondimenti	Successivi approfondimenti