

RELAZIONE sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) per l'esercizio 2004.

## S O M M A R I O

1. Premessa e notazioni introduttive
2. Profili istituzionali
3. Configurazione ordinamentale dell'Ente e suoi assetti organizzativi
4. L'attività dell'ente e gli eventi di maggior rilievo nel recente periodo
5. Aspetti finanziari, contabili e gestionali
  - 5.1. I bilanci e l'ordinamento contabile
  - 5.2. L'attività svolta dal Collegio dei revisori dell'Ente
  - 5.3 La gestione del personale e connessa rilevanza degli oneri
  - 5.4 La gestione finanziaria
    - 5.4.1. Valutazioni d'assieme e tendenze desumibili dai profili generali e dagli aspetti complessivi della gestione
    - 5.4.2. Il conto finanziario
    - 5.4.3. Il conto economico
    - 5.4.4. La situazione patrimoniale
    - 5.4.5. La situazione amministrativa
    - 5.4.6 Note sulla consistenza e lo smaltimento dei residui attivi e passivi
6. Considerazioni finali

## 1. - Premessa e notazioni introduttive

Con questa relazione la Corte dei conti riferisce al Parlamento, ai sensi dell'art. 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259, il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale di Statistica – ISTAT – relativa all'esercizio 2004. In proposito si segnala che l'Istituto è sottoposto al controllo della Corte dei conti a norma dell'art. 12 della citata legge n. 259 del 1958. Si ricorda, altresì, che con determinazione n. 86/2004 del 14.12.2004 la Corte dei conti ha già riferito sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria relativa all'esercizio 2003 (Atti Parlamentari – Camera dei Deputati – XIV legislatura – Doc. XV, n.290).

A livello di impostazione metodologica si avverte che la presente relazione si articola nel modo seguente: iniziando dai profili istituzionali si illustrano, in prosieguo, la struttura ordinamentale e gli assetti organizzativi dell'Ente; viene poi riassunta l'attività e sono valutati – da ultimo - gli aspetti finanziari, contabili e gestionali. In questo ambito assumono un loro proprio rilievo le parti relative all'ordinamento contabile ed ai mezzi finanziari destinati all'impiego e allo sviluppo delle risorse umane.

La presente relazione, pur riferendosi all'esercizio 2004, effettua inoltre frequenti richiami e diffuse notazioni in ordine agli eventi significativi intervenuti sino a data corrente.

Premesso quanto sopra, si sviluppano – qui di seguito – tre sintetiche notazioni introduttive, che consentono un migliore approccio alla successiva trattazione dei profili istituzionali e degli aspetti ordinamentali con i connessi assetti organizzativi.

La prima notazione si riconnette alla crescente domanda di informazione statistica (sia a livello politico-istituzionale che a livello di domande provenienti dalla società civile e dal sistema socio-economico del Paese), considerando anche che la statistica ufficiale – in ordine alla quale sono indispensabili l'opera di produzione dell'ISTAT e le iniziative di propulsione e guida strategica da parte dello stesso Ente nei confronti di altri soggetti istituzionali – costituisce la base essenziale per la definizione delle politiche pubbliche e la realizzazione di programmi in un contesto internazionale sempre più integrato. A tali esigenze l'Istituto continua a corrispondere, e il 2004 fornisce – in proposito – puntuali conferme.

Per le ragioni appena dette si staglia con chiarezza la necessità, in ordine alle risorse finanziarie destinate all'Ente, di adottare misure che impediscano l'innescio di squilibri strutturali; e ciò sia attraverso il reperimento di maggiori risorse sia attraverso risparmi di spesa che dovrebbero conseguire anche dai processi di

potenziamento dei sistemi informatici: il tutto per evitare la contrazione degli investimenti, per lo più tecnologici, che potrebbero frenare la ricerca di un permanente allineamento delle capacità dell'ISTAT a compiti crescenti e complessi.

Una ulteriore notazione – cui fanno seguito altre considerazioni nel successivo paragrafo sui profili istituzionali – attiene al quadro normativo. Ormai talune esigenze ordinamentali, ed anche l'attuazione di ipotesi di riforma a livello di sistema, implicano l'adozione di norme di rango primario; queste peraltro – proprio per la loro natura e la complessità dell'iter formativo – non possono ritardare la definizione di provvedimenti regolamentari già predisposti.

Per concludere le notazioni introduttive occorre richiamare la problematica connessa alla statistica ufficiale e alla credibilità dei dati. In proposito la Corte riafferma l'esigenza di adottare ogni possibile intervento di tutela del dato statistico ufficiale da considerare, come già rilevato nella precedente relazione, bene pubblico.

Al riguardo è da segnalare l'inserimento di questa problematica nella relazione del Presidente dell'ISTAT al conto consuntivo 2004 nella quale viene, testualmente, evidenziato il tentativo di incrinare la fiducia della pubblica opinione e dei "rispondenti" nella statistica ufficiale, attivando polemiche, peraltro non ancora del tutto sopite, sulla "affidabilità" delle statistiche sui prezzi al consumo e degli aggregati dei conti economici nazionali. In proposito la stessa relazione sottolinea come prioritaria la necessità di una efficace promozione ed una capillare diffusione della cultura statistica volta ad ottenere una adeguata alfabetizzazione degli utenti della statistica ufficiale nell'interpretare i dati (facendo riferimento ai concetti e alle definizioni) e nel porli in grado di usare i metodi statistici più semplici per distinguerne, apprezzarne e sfruttarne appieno la portata informativa.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Nella relazione del Presidente dell'ISTAT viene sottolineato che una prima risposta a soddisfare la descritta esigenza è stata data attraverso il potenziamento della comunicazione esterna, e di quella con i soggetti istituzionali e i mass-media in particolare; e ciò anche attraverso gli specifici temi trattati nel Rapporto annuale e nella VII Conferenza nazionale di statistica. Sono poi in corso ulteriori iniziative mirate allo scopo, quali la riprogettazione del portale dell'Istituto, gli approfondimenti sulla politica di marketing, la rimodulazione degli archivi statistici volta a favorire l'accesso dall'esterno al patrimonio informativo dell'Istituto.

## 2. - Profili istituzionali

I profili che si intende delineare possono prendere le mosse da due realtà del più recente periodo: e cioè da un lato il processo di evoluzione, trasformazione, e anche di avviata razionalizzazione della intera pubblica amministrazione, dall'altro il processo di riorganizzazione in una prospettiva "federale" dello Stato, che richiede – e presuppone ad un tempo – una informativa statistica finalizzata e funzionale alle esigenze delle realtà territoriali.

A ciò si riconnette l'ineludibile rafforzamento del Sistema Statistico Nazionale – SISTAN – in ordine al quale l'ISTAT si pone come centro propulsivo e indispensabile sede di coordinamento complessivo; ma l'evocato rafforzamento deve tendere verso una configurazione sempre più di sistema a rete con carattere policentrico, nel quale tutte le articolazioni delle autonomie locali sono chiamate a svolgere ruoli significativi nel campo della statistica ufficiale.

A livello istituzionale si impone, poi, una riflessione sul decreto legislativo n. 322 del 1989; in sostanza detto strumento non ha perso i fondamenti sottesi alla sua originaria concezione, né appaiono concretamente riscontrabili asseriti difetti centralistici nella complessiva intuizione del legislatore delegato. Denotano aspetti positivi, al riguardo, il coordinamento funzionale operato dall'ISTAT (che si è costantemente coniugato con i propri impegni di produzione) e i diversificati meccanismi di cooperazione tra tutti i produttori di statistiche, attraverso interazioni di proficuo e significativo impegno di lavoro.

Vanno segnalate, inoltre, talune problematiche – in atto sussistenti e nascenti da modelli e assetti di carattere non ben definito – scaturenti dalla natura sostanziale oltre che giuridico-formale dell'Ente: dovranno conseguentemente essere valutate le tematiche, compresenti, relative agli enti di ricerca e agli enti pubblici non economici con auspicabile propensione verso una tipologia di organismo qualificato da autonomia, indipendenza e terzietà; tutto ciò per assicurare l'autorevolezza della statistica ufficiale, cui va riconosciuto il già ricordato carattere di bene pubblico che si trasfonde nel tessuto economico e sociale del Paese, con riflessi non indifferenti sull'attività delle istituzioni pubbliche, sul sistema produttivo, sui rapporti intercorrenti nell'ambito della società civile.

Peraltro non deve disconoscersi che le riforme dell'assetto normativo di rango primario (e segnatamente del d.lgs 6 settembre 1989, n. 322) implicano un percorso rigoroso di approfondimenti adeguati e particolarmente attenti, anche in relazione alle innovazioni già recate all'ordinamento costituzionale della Repubblica,

le quali hanno peraltro ricompreso il coordinamento informativo statistico nel novero della legislazione esclusiva dello Stato (art. 117 Cost., 2° comma, lettera r); né può tralasciarsi – al riguardo – la valutazione del cospicuo processo evolutivo tuttora in atto, del quale però non sono prevedibili, al momento, gli sviluppi ulteriori.

Stante quanto precede in ordine a possibili e ponderati interventi con disposizioni innovative di rango primario, va segnalato – come già anticipato – che la materia dei profili istituzionali deve soffermarsi altresì sulla normativa di rango secondario, e cioè sull'approntamento degli strumenti di carattere sostanzialmente regolamentare indispensabili per rimodulare, sul piano fattuale, l'assetto dell'Istituto: in proposito va ancora registrata una avanzata fase evolutiva, della quale deve auspicarsi la definizione al fine di perseguire obiettivi di maggiori produttività e flessibilità.

In particolare devono essere – tempestivamente - realizzati strumenti snelli ed essenziali che consentano all'Ente di corrispondere alla domanda di informazione statistica nazionale e sopranazionale sia attuando una più razionale allocazione delle risorse che rimodulando gli assetti organizzativi. La ridefinizione dei processi tramite l'impiego di indicatori di risultato, lo sviluppo di un sistema di pianificazione e controllo come modello di gestione a sostegno della efficienza e della flessibilità (valore essenziale da sostenere), la portata strategica dei sistemi informativi e di ogni avanzata tecnologia di comunicazione si rivelano, ad avviso della Corte, fattori determinanti per perseguire – nel modo più adeguato – la missione istituzionale dell'Ente, fattori tutti che necessitano comunque di essere corroborati da razionalizzazioni formali di uffici, servizi ed apparati di supporto e strumentali.

Sempre nell'ambito dei profili istituzionali deve altresì porsi in debita evidenza l'aspetto della collocazione dell'ISTAT nella rete di relazioni del sistema statistico europeo e internazionale anche per perseguire l'obiettivo di armonizzare contenuti, definizioni e metodologie della produzione statistica.

Il sistema statistico europeo (Sse) affida – infatti – la responsabilità della produzione statistica congiuntamente a ciascun istituto nazionale di statistica e ad Eurostat: si realizza – in tal modo – un network organizzato secondo il principio di sussidiarietà, nel quale le diverse fonti di informazione statistica interagiscono tra loro secondo criteri condivisi.

Va ricordato inoltre che, nel quadro della cooperazione tecnica internazionale, l'ISTAT partecipa al rafforzamento dei sistemi statistici nei paesi in transizione e in quelli in via di sviluppo: l'intervento dell'Istituto si attua con la fornitura di

assistenza e il trasferimento di "know how" sul piano organizzativo, tecnologico e metodologico.

Da ultimo, i profili istituzionali richiamano, attesa la specificità delle attribuzioni della Corte, la materia dell'ordinamento contabile. In proposito è da porre in luce l'evoluzione della disciplina generale di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, la separazione delle funzioni di indirizzo politico da quelle di gestione (d.lgs. n. 165/2001) e la conseguente previsione di nuovi modelli di gestione finanziaria ed economica, introdotti nella contabilità pubblica (d.lgs. n. 279/1997), che hanno reso necessaria – per l'ISTAT – l'adozione di un nuovo regolamento di gestione e contabilità (D.P.C.M. 11 novembre 2002) in sostituzione di quello precedente approvato con D.P.C.M. 23.5.1995; detto regolamento peraltro già richiede ulteriori miglioramenti.

### 3. - Configurazione ordinamentale dell'Ente e i suoi assetti organizzativi

3.1.- La configurazione ordinamentale dell'Ente si radica fundamentalmente su tre organi (Presidente, Comitato per l'indirizzo e il coordinamento della informazione statistica (COMSTAT) e Consiglio) che, con diverse attribuzioni, assicurano il governo dell'Istituto, il quale peraltro – pur con le caratterizzazioni peculiari degli enti di ricerca – è sottoposto alla vigilanza della Presidenza del Consiglio di Ministri.

Quanto al Presidente dell'Ente le sue attribuzioni fondamentali possono – in sintesi – così riassumersi:

- a) ha la rappresentanza legale dell'ISTAT in ordine alle questioni di carattere generale;
- b) sovrintende all'andamento dell'ISTAT e ne assicura il coordinamento tecnico-scientifico;
- c) cura i rapporti istituzionali e provvede al coordinamento dei rapporti dell'ISTAT con l'EUROSTAT e con gli altri organismi comunitari ed internazionali;
- d) emana, nell'esercizio delle sue funzioni, direttive vincolanti agli uffici per l'attuazione degli indirizzi del Consiglio.

In ordine al Consiglio dell'ISTAT va qui sottolineato che esso non è assimilabile ad un consiglio di amministrazione poiché è – insieme – organo di indirizzo, programmazione e controllo; va infatti posto in luce che il Consiglio, in particolare, definisce, di norma in sede di approvazione del piano annuale, le linee strategiche dell'attività dell'istituto nell'esercizio dei poteri di indirizzo ed ai fini della verifica dei risultati; lo stesso Consiglio, inoltre, definisce gli indirizzi sulla base dei quali il presidente individua e assegna le risorse umane, materiali ed economico-finanziarie.

In termini generali le attribuzioni del Consiglio si estendono a tutti gli ambiti che ricomprendono, nella effettività, la complessiva attività istituzionale dell'ISTAT. Spetta – infatti – al Consiglio:

- 1) di deliberare un piano annuale che evidenzi gli obiettivi, le spese previste per il successivo triennio e le previsioni annuali di entrata, con indicazioni separate di quelle proprie e di quelle a carico del bilancio statale, seguendone periodicamente lo stato di attuazione;
- 2) di deliberare il bilancio preventivo, le relative variazioni e il conto consuntivo;
- 3) di deliberare il disegno organizzativo dell'Istituto, determinando gli uffici centrali e periferici e la loro organizzazione, fissandone i compiti e la dotazione di personale e di mezzi, nonché il regolamento organico e la pianta organica del personale;

4) di deliberare i regolamenti sulla gestione finanziaria, economica e patrimoniale, tenendo conto della natura specifica e della autonomia dell'ISTAT.

In relazione all'altro organo, il Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica – COMSTAT –, è da dire che esso è costituito per l'esercizio delle funzioni direttive dell'ISTAT nei confronti degli uffici di informazione statistica (esistenti presso le amministrazioni centrali dello Stato, gli enti istituzionali, gli enti del sistema delle autonomie ed altri enti ricompresi nel sistema statistico nazionale - SISTAN).

Nel quadro delle direttive e degli atti di indirizzo di competenza del COMSTAT è da sottolineare, per una adeguata comprensione della funzionalità e dell'assetto complessivo del "sistema SISTAN", che le une e gli altri hanno ad oggetto:

- a) gli atti di esecuzione del programma statistico nazionale;
- b) le iniziative per l'attuazione del predetto programma;
- c) i criteri organizzativi e la funzionalità degli uffici di statistica delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, nonché degli enti e degli uffici facenti parte del Sistema statistico nazionale;
- d) i criteri e le modalità per l'interscambio dei dati fra gli uffici di statistica delle amministrazioni e degli enti facenti parte del Sistema statistico nazionale.

In ordine al trattamento economico corrisposto ai componenti degli organi dell'Ente, è da segnalare che i compensi individuali annuali lordi sono così quantificati: 12.395 euro per il Consiglio, 9.296 euro per il Collegio dei Revisori e 6.198 euro per il COMSTAT; quanto ai gettoni di presenza essi sono determinati nella misura di 103,29 euro per tutti i tre organi. L'indennità di carica annua del Presidente dell'Ente ammonta a 92.962 euro lordi.

In materia di organi va, da ultimo ricordato, che con D.P.R. del 27 giugno 2005 il Presidente dell'ISTAT è stato confermato per un quadriennio (fino al giugno 2009) ai sensi dell'art. 16, comma 5, del decreto legislativo 6 settembre 1989 n. 322.

3.2.- Una ulteriore considerazione va riservata alla Commissione di garanzia della informazione statistica (art. 12 del decreto legislativo n. 322/1989), che è istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri come organo autonomo, il quale vigila sulla imparzialità e completezza dell'informazione statistica e sull'osservanza delle norme che disciplinano la tutela della riservatezza delle informazioni fornite all'ISTAT e ad altri enti del Sistema statistico nazionale. La stessa Commissione vigila altresì sulla qualità delle metodologie statistiche e delle tecniche informatiche



impiegate nella raccolta, nella conservazione e nella diffusione dei dati e sulla conformità delle rilevazioni alle direttive degli organismi internazionali e comunitari.

3.3.- Nell'esercizio 2004 l'assetto dell'ISTAT – con riferimento al disegno ordinamentale posto a fondamento dei moduli organizzativi - ha continuato ad essere retto sostanzialmente dal regolamento di organizzazione del 1° agosto 2000; peraltro fin dal 1° luglio 2003 significative innovazioni sono state introdotte con successivi atti generali di organizzazione – AOG - contemplati dall'art. 3, comma 4, dello stesso regolamento, incidendo in un contesto che era stato innovato soltanto da un triennio.

Va ancora rilevato – facendo seguito a quanto già posto in luce nella precedente relazione della Corte al Parlamento - che la struttura organizzativa dell'ISTAT è stata oggetto, dopo il primo semestre del 2003, di riconsiderazione al fine di pervenire al migliore perseguimento dei fini istituzionali, attuando ulteriori razionalizzazioni di risorse umane e finanziarie e rimodulando anche gli ambiti dei supporti strumentali per rinvenire proficue sinergie.

Al fine propedeutico di una riforma attraverso l'adozione di un nuovo regolamento di organizzazione – da approvare con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri – il Consiglio dell'Istituto (in data 27 giugno 2003) ha infatti introdotto le innovazioni consentite dalla permanente vigenza del regolamento del 2000.

Qui, peraltro, si fa riferimento all'AOG1 riguardante le linee fondamentali di organizzazione ed all'AOG2, concernente gli uffici dirigenziali.

In atto l'ISTAT annovera, in base agli atti organizzativi generali già citati e secondo una progressione scalare, uffici dirigenziali articolati come segue:

- a) una direzione generale ed un dipartimento denominato dipartimento per la produzione statistica e il coordinamento tecnico-scientifico;
- b) quindici direzioni centrali, articolazioni della direzione generale e del citato dipartimento per la produzione statistica e il coordinamento tecnico scientifico;
- c) diversi servizi da costituirsi con atto del direttore generale o del direttore del dipartimento per la produzione statistica e il coordinamento tecnico scientifico (sentito il direttore centrale competente per materia);
- d) diciotto uffici regionali, costituiti con atto del Consiglio.

Il riparto delle strutture dirigenziali all'interno della direzione generale e del dipartimento per la produzione statistica e il coordinamento tecnico scientifico è

stato attuato per corrispondere a criteri di migliore collocazione delle aree funzionali e di più adeguata dimensione organizzativa.

Nell'ambito della direzione generale dell'Ente la Corte ritiene di poter porre in debita evidenza le attribuzioni e i concreti compiti operativi della direzione centrale della contabilità, la quale svolge un ruolo essenziale sia per la predisposizione degli essenziali documenti previsionali e di consuntivo sia per l'attività di propulsione, regolazione e coordinamento della complessiva attività gestionale dell'Ente.

A ciò deve aggiungersi una rilevante e costante nel tempo opera di supporto al Collegio dei Revisori; la Corte – inoltre – per le sue attribuzioni di controllo, nonché per l'attività referente al Parlamento, rinviene in questa struttura i necessari elementi di informazione e di acquisizione di dati e notizie.

3.4.- In materia di assetti organizzativi la Corte osserva, in termini generali e di sistema, che i disposti riassetti fin dall'origine si erano situati, con tempestività, nel solco tracciato dal D.lgs. n. 29/1993 e dalla legge 15 marzo 1997 n. 59, nonché da altri significativi strumenti normativi di riforma, nell'intento di contemperare il rapporto tra attività di indirizzo e di programmazione e compiti di gestione.

Si è così percepita, agevolmente, l'affermata separazione tra organi di governo dell'ente e uffici dirigenziali operativi, determinando compiti e competenze di entrambi e delineando un quadro di equilibrio in cui l'effetto del decentramento si coniuga con quello del coordinamento e dell'indirizzo generale.

In particolare è da evidenziare che il regolamento di organizzazione adottato con il citato DPCM dell'anno 2000 specifica, tra l'altro, compiti e poteri degli organi di governo dell'Ente costituiti dal Presidente e dal Consiglio, che – come già posto in evidenza – esercitano le funzioni essenziali di indirizzo tecnico-scientifico e amministrativo, mentre altri compiti peculiari sono espletati dal Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica in materia di adozione del programma statistico nazionale e degli atti di indirizzo e direttive rivolte agli enti del SISTAN (Sistema Statistico Nazionale), pur esso oggetto di precedenti notazioni.

#### 4. - L'attività dell'ente e gli eventi di maggior rilievo nel recente periodo

4.1. Sintetiche considerazioni di carattere generale sono indispensabili per riassumere la complessa attività dell'ISTAT, considerazioni che vanno ricondotte alle fondamentali attribuzioni dell'Ente (titolarità primaria nella produzione della statistica ufficiale del Paese, funzione di coordinamento e propulsione del Sistema Statistico Nazionale – SISTAN, predisposizione del Programma Statistico Nazionale – PSN). Queste attribuzioni, per la loro stessa natura e connessa rilevanza, si riflettono su tutti gli altri complessi, diversificati, adempimenti espletati dall'ISTAT in corso d'anno.

Alle attribuzioni, appena ricordate, va aggiunta – con proprio rilievo – la collocazione dell'ISTAT nella rete di relazioni del sistema statistico europeo e internazionale anche per perseguire l'obiettivo di armonizzare contenuti, definizioni e metodologie della produzione statistica. Il sistema statistico europeo (Sse) affida – infatti – la responsabilità della produzione statistica congiuntamente a ciascun istituto nazionale di statistica e ad Eurostat.

4.2. – La prima missione dell'ISTAT pone in luce il ruolo dell'Ente quale protagonista nella produzione della statistica ufficiale nel Paese. In proposito la Corte ritiene di dover evidenziare alcuni punti fermi:

- a) l'informazione statistica ufficiale è un bene pubblico necessario per governare; essa si situa nel tessuto della società civile nel contesto di una democrazia compiuta;
- b) l'informazione statistica ufficiale pone a disposizione dei sistemi di governo "elementi fondamentali per la decisione", consentendo – altresì – ai cittadini di valutare, con strumenti il più possibile obiettivi, le scelte adottate;
- c) la statistica pubblica è caratterizzata da assoluto rigore qualitativo ed è connotata da elementi e situazioni che improntano costantemente la realtà economica e sociale del Paese con i suoi profili evolutivi;
- d) la crescita della funzione statistica esige la collaborazione, proficua e consapevole, di amministrazioni ed enti, della comunità scientifica, del sistema produttivo, della generalità dei cittadini.

4.3. – La seconda attribuzione concerne la funzione di propulsione e coordinamento del Sistema Statistico Nazionale SISTAN; questa funzione, di per sé complessa e che sconta la difficoltà di rapportarsi con una pluralità di soggetti istituzionali, ha

comunque fornito – nel corso del 2004 – prove di persistente validità. Si sta realizzando pertanto, nel corso degli anni e pur tra difficoltà di non poco momento, l'operatività di un "sistema a rete".

In proposito non va sottaciuto che il SISTAN con la sua configurazione come "rete amministrativa" è stata antesignana delle linee della riforma amministrativa dell'ultimo quindicennio. Le sue caratteristiche si rivelano poi in sostanziale armonia con il nuovo Titolo V della Costituzione; e ciò sia per quanto attiene alle competenze legislative delle regioni, sia per quel che concerne il delicato tema del riparto delle competenze amministrative.

Le leggi di riforma anticipatrici della modifica costituzionale, come la legge n. 59/1997, avevano con consapevolezza recepito il Sistema statistico nazionale (art. 1), effettuando una conferma sostanziale del sistema stesso. Negli stessi termini si è situata la legge di attuazione della nuova Costituzione (legge n. 131/2003, art. 10).

In conformità al disegno riformatore desumibile dalla legge costituzionale n. 3/2001, la statistica viene trasfusa in tutti i soggetti della Repubblica, rimanendo la esclusiva potestà legislativa dello Stato per il "coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale". La formula adottata peraltro non risolve ogni problema, ma sicuramente conferma il sistema a rete dell'attuale SISTAN, il quale tende ad armonizzare il pluralismo istituzionale con la necessità di unicità di indirizzo dell'attività statistica: il tutto ad opera del confermato potere riconosciuto all'ISTAT di indirizzo nell'ambito delle prerogative proprie del Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica-COMSTAT.

In ordine al SISTAN la Corte ritiene inoltre di poter confermare, anche nella presente sede referente, sue consolidate osservazioni:

- 1) in relazione all'attività svolta dall'ISTAT per la promozione e lo sviluppo del SISTAN è da registrare una maggiore consapevolezza delle amministrazioni sull'importanza della funzione statistica, essendo conclusa – nella sostanza -la costituzione degli uffici di statistica (circa 3.300 entità), mentre per i comuni di piccole dimensioni si sta incoraggiando la costituzione dell'ufficio in forma associata;
- 2) è comunque da porre in debita luce che non tutti gli uffici di statistica dispongono delle risorse necessarie per un efficiente funzionamento. In tal senso l'obiettivo perseguito dall'ISTAT è stato quello di fornire strumenti per rafforzare l'autorevolezza e la funzionalità degli uffici;

3) va rilevato che il SISTAN, di cui fanno parte gli uffici di statistica di tutte le pubbliche amministrazioni, vive le difficoltà proprie di funzioni trasversali in un momento di cambiamento istituzionale; il panorama della statistica negli enti non ISTAT presenta, quindi, insieme a lati positivi, difficoltà e incertezze operative, in parte connesse alla situazione istituzionale conseguente alla revisione della Costituzione e alla riorganizzazione dell'amministrazione centrale dello Stato.

Peraltro va anche registrato che, al di là di una condivisione sostanziale della finalità della statistica ufficiale e dei suoi requisiti (imparzialità, affidabilità, pertinenza, ecc.), si registrano opinioni divergenti circa l'architettura complessiva del SISTAN e i livelli di coordinamento territoriale.

Le regioni, da un lato, ritengono prioritario che la legge regionale organizzi e disciplini l'attività statistica dei diversi enti che operano sul proprio territorio; le autonomie locali per parte loro chiedono un sistema a rete unitario e policentrico, senza gerarchie tra i diversi livelli istituzionali.

In proposito, comunque, il modello vigente – che può pur essere oggetto di significativi adattamenti – privilegia proprio il ruolo di coordinamento tecnico metodologico, oggi sostanzialmente affidato all'ISTAT.

In ogni caso appaiono sussistenti i presupposti per armonizzare le divergenze per dar sempre più vita, con possibili sinergie istituzionali, ad una informazione statistica ufficiale, diffusa e compenetrata nel territorio, autorevole e autonoma.

4.4. – Quanto alla predisposizione del Programma Statistico Nazionale (PSN) è da dire che esso costituisce – ai sensi dell'art. 13 del decreto legislativo n. 322/89 – uno dei maggiori adempimenti istituzionali dell'ISTAT e vanno qui richiamati – per ragioni di ricomprensione temporale nella presente attività referente al Parlamento – sia il programma del triennio 2005-2007 che quello, precedente, del triennio 2004-2006.

Va perciò ricordato – dapprima – che l'Istituto nel più recente periodo ha curato la predisposizione del Programma statistico nazionale (Psn) per il triennio 2005-2007; detto Programma è stato deliberato dal Comstat il 5 luglio 2004, ha ricevuto il parere favorevole della Commissione per la garanzia dell'informazione statistica il 7 luglio e quello della Conferenza unificata Stato – Regioni – Province autonome il 23 settembre; ha quindi avuto il parere del Garante per la protezione dei dati personali il 15 marzo 2005 ed è stato deliberato dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (Cipe) nella seduta del 18

marzo 2005. È seguito poi il D.P.C.M. 8 settembre 2005 di approvazione del Programma; l'iter si conclude, da ultimo, con il D.P.R. di approvazione dell'elenco delle rilevazioni per le quali sussiste l'obbligo di risposta da parte dei soggetti privati rispondenti e, di conseguenza, la necessaria pubblicazione in G.U.

È auspicabile comunque che per il futuro si possa addivenire ad un iter di formalizzazione del Psn che consenta il perfezionamento dei decreti entro il 31 dicembre dell'anno che precede quello di inizio del triennio di riferimento del Programma stesso.

La predisposizione del Programma comporta operazioni notevolmente complesse in considerazione del gran numero di soggetti che vi collaborano e dall'elevato numero di progetti che in esso vengono previsti.

L'approntamento del Programma viene effettuato dall'Istituto con il contributo di 25 "circoli di qualità" costituiti per tutti i settori di interesse in cui esso si articola. Essi hanno assunto la connotazione di gruppi di lavoro permanenti di sostegno alla pianificazione e al monitoraggio della produzione statistica ufficiale di interesse pubblico, riferibile al competente settore. Come punto di incontro tra domanda e offerta di informazione statistica, all'attività del circolo partecipano i soggetti del SISTAN produttori di statistiche nonché gli utilizzatori delle stesse informazioni statistiche, anche non appartenenti al SISTAN.

Per la predisposizione del Psn 2005-2007 i circoli di qualità hanno tenuto 53 riunioni. Vi hanno partecipato rappresentanti delle diverse componenti del SISTAN, di associazioni di categoria e delle università. Le indicazioni fornite sono largamente condivise da produttori e utilizzatori di informazione statistica.

Nel 2004 l'ISTAT ha garantito l'applicazione del decreto legislativo 196/2003 – codice in materia di protezione dei dati personali – al trattamento di dati personali in ambito SISTAN, in particolare nell'esecuzione dei progetti previsti nel Psn.

Quanto allo stato di attuazione del programma statistico nazionale 2004–2006<sup>2</sup> - e in relazione al suo stato di attuazione al 31 dicembre 2004 – è da dire che a detto programma hanno partecipato, oltre l'ISTAT, 50 soggetti del SISTAN e, precisamente: 15 Amministrazioni centrali e aziende autonome dello Stato, 14 enti pubblici, 3 enti e organismi d'informazione statistica, 5 soggetti privati e, con progetti di carattere prototipale, anche 4 regioni (Liguria, Piemonte, Toscana e Veneto), le province autonome di Bolzano e Trento, 2 province (Lucca e Pesaro e Urbino), 4 comuni (Brescia, Firenze, Milano e Roma), 1 Camera di commercio (Lucca).

La realizzazione degli obiettivi fissati nel Psn 2004-2006 comportava, per il triennio, l'esecuzione di 1.085 progetti (543 dell'ISTAT e 542 degli altri soggetti) di cui 466 rilevazioni, 437 elaborazioni e 182 studi progettuali.

Le iniziative programmate per il primo anno del triennio, il 2004, sono state 1.044, di cui 440 rilevazioni, 424 elaborazioni e 180 studi progettuali. La percentuale di realizzazione per l'ISTAT è stata del 95% mentre per gli altri soggetti del SISTAN tale percentuale è scesa all'87%. Con riferimento alle tre tipologie di progetti la percentuale di realizzazione ha raggiunto, per l'ISTAT, il 98% per le rilevazioni, il 93% per le elaborazioni e soltanto il 92% per gli studi progettuali; per gli altri enti, tali percentuali sono state, rispettivamente, dell'89%, dell'85% e dell'83%.

Le aree che hanno avuto il più alto tasso di realizzazione, nel complesso dell'attività del sistema, sono state quella dei conti economici e finanziari (99%), del territorio e ambiente e quella della popolazione e società (93% entrambe) e dei settori economici (92%).

Le mancate realizzazioni (soppressioni e rinvii agli anni successivi) hanno riguardato 34 progetti dell'ISTAT e 70 progetti degli altri soggetti del SISTAN. Tali mancate realizzazioni sono dovute soprattutto alla riduzione o al riorientamento

---

<sup>2</sup> Per completezza di informazione si riproducono, in correlazione agli omologhi dati già menzionati per il programma 2005-2007, anche i dati del programma del triennio 2004-2006.

Detto programma è stato deliberato dal Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica (Comstat) il 1° luglio 2003, ha avuto il parere favorevole della Commissione per la garanzia dell'informazione statistica il 9 luglio 2003, quello della Conferenza unificata Stato-Regioni-Autonomie locali il 24 luglio 2003 e il parere del Garante per la tutela dei dati personali il 1° settembre 2003. Successivamente il programma è stato deliberato dal comitato interministeriale di programmazione economica (Cipe) nella seduta del 13 novembre, con deliberazione n. 98/2003 pubblicata nella G.U. n. 66 del 19 marzo 2004 ed è stato approvato con D.P.C.M. del 23 aprile 2004, pubblicato nel Supplemento ordinario n. 134 alla Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana n. 177 del 30 luglio 2004. L'elenco delle rilevazioni, comprese nello stesso programma, per le quali sussiste l'obbligo da parte dei soggetti privati di fornire tutti i dati e le notizie che siano loro richiesti, è stato approvato con il D.P.R. del 14 luglio 2004, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana n. 188 del 12 agosto 2004 – Serie generale.

delle risorse destinate all'attività statistica e, quindi, in molti casi ad un rinvio di due anni.

A conclusione di questa parte del referto dedicata, interamente, al Programma Statistico Nazionale sono da ricordare i pareri espressi, in ordine agli stessi programmi, dalla Commissione di Garanzia per l'informazione statistica.

Al riguardo si riproducono – per la loro rilevanza generale – due valutazioni contenute nella parte conclusiva del parere reso dalla predetta Commissione di Garanzia (adunanza del 7 luglio 2004 – P.S.N. 2005 – 2007):

- Il PSN, e i processi che portano alla sua definizione, costituiscono un essenziale elemento di riflessione e analisi sulla completezza, comparabilità, coerenza, adeguatezza dei prodotti statistici che devono fornire un quadro conoscitivo adeguato per la politica locale e centrale e per la ricerca scientifica, oltre che per le comparazioni e i sistemi di sorveglianza interregionali e internazionali. Una partecipazione convinta e attiva alla attività di formazione del PSN da parte di tutti coloro che contribuiscono alla formazione di un quadro statistico complesso e mutevole può essere vista come una grande opportunità: a tal fine gioverebbe un'importante partecipazione del mondo della ricerca.
- Il PSN, nonostante il condizionamento stringente costituito dalla scarsità delle risorse finanziarie, consolida la struttura produttiva e presenta avanzamenti nel processo di sviluppo dell'informazione statistica del Paese, anche a livello locale e in ottemperanza alle direttive che in materia si hanno da parte dell'Eurostat.

4.5. Molteplici – nell'anno 2004 – sono stati gli eventi che hanno caratterizzato l'attività dell'ISTAT. In questa sede, per ragioni di sintesi ed in considerazione della successiva esposizione da dedicare agli aspetti finanziari, contabili e gestionali, si fa riferimento – nell'ordine – alla Conferenza Nazionale di Statistica (novembre 2004) e alla predisposizione ed alla presentazione del Rapporto annuale sulla situazione del Paese nel 2004 (maggio 2005).

Completano la trattazione sull'attività dell'Ente i riferimenti allo svolgimento di due importanti Seminari di studio ed alcune notazioni sulla diffusione e la divulgazione dell'attività scientifica e sulla produzione editoriale.

4.5.1.- Va ricordato che il 9 e il 10 novembre 2004 ha avuto luogo, presso il Palazzo dei Congressi in Roma, la Settima Conferenza Nazionale di statistica sul tema "Statistica ufficiale e bene pubblico".



La Conferenza si è qualificata, in base a quanto testualmente emerge dalla relazione di apertura del Presidente dell'ISTAT, come occasione e momento, ad un tempo, di riflessione e di apertura all'esterno:

- 1) occasione di riflessione: sulla indispensabilità della statistica ufficiale; sulla sua organizzazione; sulle garanzie che offre e deve offrire in tema di qualità delle statistiche prodotte e diffuse; sulla sua adeguatezza nel soddisfare i vecchi e i nuovi bisogni informativi; sulla sua capacità di essere un valido supporto per le decisioni pubbliche e in particolare per quelle di intervento ai vari livelli territoriali, dall'Europa allargata alle comunità locali, e, infine, sulla sua funzione di dotare la collettività di strumenti per valutare le politiche implementate;
- 2) momento e luogo di apertura all'esterno: per valorizzare il ruolo degli utenti – policy-makers, partiti politici, parti sociali, operatori economici, media, ricercatori, cittadini – per capire meglio le loro esigenze di informazione e il loro grado di soddisfazione in termini di tempestività, attendibilità, dettaglio settoriale e territoriale delle informazioni; per analizzare i problemi dell'accesso all'informazione statistica ufficiale e della garanzia della privacy dei rispondenti; per delineare i confini che esistono tra statistica ufficiale e statistica "privata"; per discutere del rapporto con i media e, conseguentemente, dell'immagine della statistica ufficiale da parte dell'opinione pubblica.

Dagli atti della Conferenza nazionale (e qui si richiama la relazione su "Istituzioni e regole della statistica ufficiale") si evincono, inoltre, profili di ordine ordinamentale e istituzionale, che la Corte ritiene di porre in luce ai fini di eventuale considerazione a livello parlamentare.

Premesso che sussiste un "implicito riconoscimento" dell'ISTAT quale "magistratura del dato" viene testualmente affermato che "non pare un problema cruciale l'inserimento dell'ISTAT nel quadro delle autorità indipendenti; infatti, anche ammesso (e per niente concesso, attesa l'evidente eterogeneità delle autorità e del loro regime giuridico) che si arrivi ad una disciplina comune per talune di esse, per la statistica ufficiale è sufficiente una revisione della vigente normativa al fine di: a) eliminare talune incrostazioni, più formali che sostanziali, sulla posizione di ISTAT quale ente vigilato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri; b) assicurare nel rinnovato sistema autonomistico un'effettiva centralità di ISTAT rispetto a tutti i soggetti componenti del Sistema statistico nazionale, da un lato e del Sistema statistico europeo, dall'altro".

È stato inoltre posto in evidenza, sempre nella stessa sede delle relazioni della Conferenza Nazionale, che "la disciplina della statistica ufficiale non necessita di

riforme organiche né di un particolare riassetto organizzativo. Si tratta – infatti – di una branca dell'amministrazione ben configurata sin dall'inizio... più di recente, la sua disciplina ha anticipato i caratteri delle amministrazioni a rete, che si sono poi diffuse tanto nell'ordinamento nazionale quanto nel sistema europeo. L'ISTAT, a sua volta, ha assunto tratti tipici delle amministrazioni indipendenti. Tali caratteri resistono anche nel sistema autonomistico che segna sempre più il nostro ordinamento; anzi, acquisiscono una nuova valenza quali garanti della coerenza unitaria di un sistema policentrico".

Va, infine, ricordato, che al fine di valorizzare il ruolo degli utenti, nel corso della Conferenza nazionale, sono state organizzate quattro tavole rotonde.

Due sono state dedicate al rapporto con l'opinione pubblica e gli utenti: la prima sull'uso dell'informazione statistica da parte dei media e del ruolo di questi nella diffusione della cultura statistica; la seconda per analizzare i problemi dell'accesso dei ricercatori e dei cittadini all'informazione statistica pubblica e, allo stesso tempo, della tutela della privacy, delle verifiche della qualità dei dati prodotti e, infine, del rapporto tra statistica ufficiale e statistica privata.

Le altre due tavole rotonde sono state invece dedicate alle esigenze di informazione statistica degli utenti: una per evidenziare le esigenze dei policy-makers e delle parti sociali in termini di tempestività, attendibilità, dettaglio settoriale e territoriale delle informazioni; l'altra per discutere quale statistica sia necessaria per l'Europa allargata.

Si sono inoltre svolte alcune sessioni parallele che hanno affrontato le questioni aperte per la statistica ufficiale. Si menziona, in particolare, la sessione Programmazione e qualità della produzione statistica, in cui si è trattato di standard, metodi, tecnologie e codici di comportamento per ottenere la qualità delle statistiche; infatti, il valore della statistica come bene pubblico può essere accresciuto dal miglioramento dell'efficacia dell'attività di programmazione della produzione statistica che è strettamente legata allo sviluppo della qualità totale.

4.5.2.- Nel più recente periodo una annotazione specifica va riservata alla presentazione del Rapporto annuale sulla situazione del Paese nel 2004, avvenuta a Roma nella sede della Camera dei Deputati il 25 maggio 2005.

Le considerazioni contenute nel rapporto offrono un quadro complessivo di significatività nel contesto socio-economico ed attengono, specificamente, alla congiuntura economica nel 2004, alla "performance" delle imprese italiane nel contesto europeo, al mercato del lavoro, alle trasformazioni familiari.

Preliminarmente il Presidente dell'ISTAT ha precisato che nel Rapporto "pur non trascurando l'attualità e i fenomeni emergenti nel corso dell'anno, si è ritenuto opportuno cercare di capire quanto e come la situazione attuale – certamente difficile – sia determinata dai cambiamenti avvenuti nel passato ed, eventualmente, dal persistere di elementi che gli attori in gioco non sono riusciti a "governare" adeguatamente o dei quali non hanno colto segnali e rischi per lo sviluppo economico e sociale del Paese e per la qualità della vita dei cittadini".

Nel corso del rapporto una specifica evidenza è stata data alle trasformazioni familiari. In particolare è stato affermato che "le trasformazioni demografiche e sociali degli ultimi decenni, che hanno modificato profondamente le famiglie, sono state oggetto di nuove indagini statistiche. Esse hanno consentito di verificare i cambiamenti nelle tipologie e nei contesti familiari nelle varie fasi della vita, nonché lo sviluppo di nuove forme di vita familiare che esprimono bisogni emergenti di beni e di servizi, spesso non soddisfatti; inoltre, alcuni importanti gruppi necessitano di aiuti: l'esame delle reti sociali e delle reti di aiuto informali esistenti ha consentito di far luce su queste situazioni di difficoltà e di reciprocità".

Sul rapporto annuale la vastità e la complessità dei temi affrontati non consente ulteriori ed estese considerazioni esemplificative.

Si rivela utile sintetizzare soltanto una valutazione generale e tre notazioni specifiche desunte dal testo dello stesso Rapporto.

Le analisi presentate nel Rapporto "mettono in evidenza che le trasformazioni strutturali del sistema delle imprese, del mercato del lavoro e delle famiglie vengono da lontano ed erano già state segnalate. Pubblici amministratori, imprenditori e cittadini, evidentemente, non sono stati in grado di affrontare seriamente questi elementi di preoccupazione, e di governarli con interventi tesi a eliminare i punti di debolezza e a valorizzare quelli di forza. Si è dunque portati a ritenere che i segnali sui possibili rischi per lo sviluppo economico e sociale del Paese, e per la qualità della vita dei cittadini, non siano stati colti nella loro reale portata".

Quanto alle notazioni specifiche del Rapporto, ricomprese nelle considerazioni conclusive, così le stesse possono sintetizzarsi:

- 1) Le analisi sulla performance delle imprese confermano la persistenza, da oltre un decennio, di incrementi di produttività modesti. D'altra parte, la maggioranza delle imprese, comprese le più piccole, persegue efficacemente - ma singolarmente - i propri obiettivi di redditività, anche attraverso le politiche di prezzo attuate in mercati con debole concorrenza: così, le scelte degli operatori

economici, guidate inevitabilmente da stringenti criteri di ottimizzazione, non sempre concorrono a dare spazio e respiro alla crescita complessiva, mettendo a rischio la competitività del Paese;

- 2) lo studio delle segmentazioni del mercato del lavoro ha consentito di mettere in evidenza le situazioni positive e quelle di precarietà, sia a livello individuale che per gruppi di famiglie disagiate.
- 3) le profonde trasformazioni delle famiglie e la diffusione di nuovi modelli familiari rappresentano forti cambiamenti sociali, che però non sono stati compresi e interpretati adeguatamente dai policy-makers, dalle istituzioni e dalle imprese. I nuovi attori sociali e le nuove forme familiari esprimono infatti in gran parte domande e bisogni inediti, che richiedono risposte anch'esse inedite e innovative.

4.5.3.- In questa sede di referto sulla più recente attività dell'ISTAT mette conto soffermarsi sulla organizzazione di due seminari di studio, entrambi dedicati all'approfondimento di tematiche interessanti le attribuzioni istituzionali dell'Ente.

Va ricordato, quanto alla prima iniziativa che qui si richiama, che dopo quindici anni dalla nascita del Sistema statistico nazionale è apparso opportuno attivare una riflessione sulle prospettive della disciplina contenuta nel d.lgs. 322/89; e ciò in relazione alle trasformazioni intervenute nel Sistema statistico europeo e al mutato quadro costituzionale del Paese. È stato quindi promosso il seminario "Sistema statistico nazionale, modifiche costituzionali ed Europa", svoltosi a Roma il 16 febbraio 2005, che ha registrato la partecipazione di rappresentanti del Governo di statistici, giuristi e studiosi, del Presidente della Commissione per la garanzia dell'informazione statistica e di tutte le componenti del sistema SISTAN.

Gli interventi dei relatori hanno sviluppato posizioni articolate e opinioni differenti su come affrontare le trasformazioni sociali e i nuovi scenari istituzionali che si ripercuotono sulla statistica ufficiale.

Vi è stato infatti uno sviluppo delle funzioni dei comuni e delle autonomie locali, registrate anche nelle riforme costituzionali, ma non è stata sufficiente la crescita dell'informazione statistica ufficiale a supporto del governo del territorio; c'è in atto una richiesta crescente di informazioni statistiche, ma difficoltà a nuove indagini sorgono dai rischi di molestia statistica e di intrusione nella sfera della privacy dei soggetti rispondenti. È emerso, infine, un limite dell'intero sistema da identificare nella circostanza che la riforma del 1989 è stata varata senza risorse specificamente destinate.

La seconda iniziativa di studio (Roma, 15 marzo 2005) ha riguardato le "Procedure per la predisposizione del Programma statistico nazionale". L'illustrazione della normativa che disciplina la formazione del Programma ha permesso di mettere in evidenza i miglioramenti e le criticità emersi nel tempo e che attualmente si riscontrano nelle diverse fasi della procedura: dalla definizione dei programmi settoriali nei circoli di qualità al parere del Garante per la tutela dei dati personali, sino alla delibera del Cipe e alla pubblicazione del DPCM di approvazione del Psn.

Diverse opinioni sono emersi sulla capacità del Psn di cogliere la domanda di informazioni statistiche e di soddisfarla, con parametri di qualità, attraverso l'intera produzione del Sistema statistico nazionale. Al riguardo è stata posta in luce la potenzialità, tuttora soggetta a limiti, dell'utilizzo a fini statistici delle informazioni reperibili nelle fonti amministrative.

4.5.4.- Per concludere la disamina delle attività dell'ente appaiono opportuni alcuni riferimenti alla produzione editoriale e ai servizi per l'utenza.

4.5.4.1.- Il piano editoriale è stato dotato di procedure di definizione gestite all'interno di un rinnovato Comitato editoriale permanente cui fanno capo i referenti delle diverse direzioni. All'interno della Direzione centrale per la diffusione della cultura e dell'informazione statistica, un insieme integrato di moduli software permette di seguire le pubblicazioni in corso d'opera, dalla progettazione alla stampa e alla distribuzione. La tendenza operativa è finalizzata a diminuire il numero delle pagine stampate, pur aumentando il volume dell'informazione statistica diffusa attraverso l'uso dei supporti digitali e della diffusione on line e a ridurre le tirature (operando soprattutto sul contenimento degli stock e su una gestione più oculata degli omaggi).

Sul versante dell'innovazione di processo, la rimodulazione dei canali di diffusione procede insieme con la semplificazione dei procedimenti di produzione che fa leva sulla creazione di un database per la diffusione e sull'uso integrato di strumenti digitali.

Sul fronte della produzione va rilevato lo sviluppo del Centro stampa interno all'Istituto; con l'acquisizione di nuovi macchinari di elevata produttività, ma anche con modifiche nell'organizzazione del lavoro (nel 2004 è stato possibile introdurre la turnazione per una parte del personale), il Centro ha realizzato nel corso dell'anno circa quattro milioni di "passaggi macchina".

Nel 2004 si è realizzato per la prima volta il Rapporto annuale sulla situazione del Paese con risorse interne e la fotocomposizione dell'Annuario statistico italiano: si tratta di due pubblicazioni di rilievo per le quali, fino all'anno precedente si era ricorsi a professionalità esterne: l'operazione ha comportato – secondo notizie fornite dall'Ente – un risparmio complessivo dell'ordine dei 60 mila euro.

In termini di notazioni complessive è da ricordare che nel 2004 sono state stampate 83 pubblicazioni statistiche settoriali destinate alla diffusione, con una diminuzione del 25% rispetto alla produzione dell'anno precedente; in termini di pagine edite la flessione è circa del 16%. Con riferimento alla produzione editoriale relativa ai censimenti non si rilevano differenze tra il 2003, anno nel quale sono stati realizzati i volumi riguardanti il 5° Censimento generale dell'agricoltura, e il 2004, anno nel quale figurano - oltre a un residuo di volumi di quest'ultimo censimento - la maggior parte dei volumi relativi all'8° Censimento generale dell'industria e dei servizi.

Nell'analisi della produzione per settore deve segnalarsi, altresì, che la creazione di specifici siti web o di banche dati, che concorrono alla diffusione delle informazioni in modo alternativo, ha comportato una diminuzione della produzione libraria: tale, per esempio, è il caso dei settori giustizia e cultura.

La produzione editoriale dell'ISTAT nell'anno 2004 è sintetizzata nel prospetto che qui segue, integrato – a fini comparativi – con i dati del 2003.

SETTORI EDITORIALI	2003		2004		VARIAZIONI PERCENTUALI 2004/2005	
	Pubblicazioni (numero)	Pagine (numero)	Pubblicazioni (numero)	Pagine (numero)	Pubblicazioni (var. %)	Pagine (var. %)
Generale	24	6.862	18	3.876	-25,0	-43,5
Ambiente e territorio	2	1.406	1	616	-50,0	-56,2
Popolazione	8	1.632	5	1.016	-37,5	-37,7
Sanità e previdenza	9	1.484	13	1.852	44,4	24,8
Cultura	9	1.480	5	920	-44,4	-37,8
Famiglia e società	14	2.300	10	1.784	-28,6	-22,4
Pubblica amministrazione	7	1.568	4	504	-42,9	-67,9
Giustizia	7	1.500	3	860	-57,1	-42,7
Conti nazionali	3	776	3	1.196	0,0	54,1
Lavoro	5	296	3	764	-40,0	158,1
Prezzi	2	164	1	168	-50,0	2,4
Agricoltura	3	696	3	844	0,0	21,3
Industria	7	232	12	1.360	71,4	486,2
Servizi	9	1.008	-	-	-	-
Commercio estero	1	224	2	2.452	100,0	994,6
Altro	1	128	-	-	-	-
Totale	111	21.756	83	18.212	-25,2	-16,3

CENSIMENTI							
5° Censimento generale dell'agricoltura	116	31.286	24	5.346	-79,3	-82,9	
14° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni	1	312	-	-	-	-	
8° Censimento generale dell'industria e dei servizi	-	-	92	21.710	-	-	
Totale censimenti	117	31.598	116	27.056	-0,9	-14,4	

Molti dei volumi sono corredati di Cd-Rom (o, con minore frequenza, di floppy disk), nei quali, anche in considerazione dello sviluppo dell'utilizzo elettronico dei dati e delle esigenze degli utenti, vengono riversate tutte le tavole statistiche contenute anche nella versione a stampa e, a seconda dei casi, ulteriori tavole predisposte solo per il supporto elettronico.

4.5.4.2.- In relazione ai servizi per l'utenza, e per rendere possibile un ampio accesso all'informazione statistica, l'ISTAT ha adottato una modalità di diffusione basata sull'accesso gratuito ai dati.

In tale ambito si è realizzato lo sviluppo del portale dell'Istituto che si è concretizzato nel progressivo ampliamento degli argomenti e delle funzionalità presenti nel sito web. Completamente gratuito e arricchito di contenuti – che vanno dai comunicati-stampa alle pubblicazioni divulgative, dalla disponibilità on line dei volumi pubblicati dall'ISTAT (scaffale elettronico) alla possibilità di accedere e di interrogare on line vaste basi di dati – il portale nel corso del 2004 è stato visitato da oltre un milione e trecentomila visitatori diversi, con una frequenza che ha fatto registrare circa 7 mila visite al giorno.

Stante quanto precede, l'accresciuto volume delle informazioni liberamente disponibili su sito ha comportato una diminuzione della commercializzazione dei prodotti e servizi offerti. Di fatto nel 2004 i proventi per la vendita di prodotti e servizi statistici sono diminuiti, rispetto all'anno precedente, di circa il 23%. Tale variazione negativa deriva da una serie di fattori: la politica di riduzione dei prezzi per la fornitura dei dati e di alcuni servizi di diffusione, l'incremento della diffusione gratuita on line dell'informazione statistica, l'entrata in vigore del nuovo regolamento di diffusione delle statistiche ufficiali europee (che prevede la diffusione gratuita on line di tutti i dati di fonte Eurostat).





## 5. Aspetti finanziari, contabili e gestionali

### 5.1. – Il bilancio e l'ordinamento contabile

5.1.1.- Va preliminarmente riferito che il bilancio preventivo 2004 è stato deliberato dal Consiglio dell'ISTAT nell'adunanza del 28 ottobre 2003 mentre il conto consuntivo è stato deliberato il 28 aprile 2005. Risultano quindi rispettati i termini prescritti dagli articoli 6 e 7 del Regolamento per la gestione finanziaria, economica e patrimoniale approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 novembre 2002.

Sul documento contabile previsionale, approvato dall'autorità governativa di vigilanza con DPCM del 10 marzo 2004, si è espresso anche il Ministero dell'Economia e delle Finanze (Nota n.° 151129 del 5 gennaio 2004). In proposito il Ministero, pur prendendo atto che il pareggio di bilancio è stato raggiunto riducendo al minimo le spese discrezionali e quelle per il funzionamento delle strutture nonché attraverso l'impiego di tutte le risorse accumulate nei precedenti esercizi, non ha potuto non ravvisare – tuttavia - l'esigenza che l'Ente promuova ogni idonea iniziativa tesa a conseguire ulteriori risparmi di spesa contenendo, nel corso della gestione in disamina, ai sensi della circolare n. 51 del 27 novembre 2003 (concernente i bilanci di previsione 2004 degli enti pubblici), gli acquisti di beni e servizi entro i limiti degli analoghi impegni assunti nel 2003, e limitando l'incremento degli oneri del personale dipendente entro il tasso programmato di inflazione (1,7%) da integrare, eventualmente, con una quota non superiore allo 0,2% per l'incentivazione alla produttività.

Il Ministero dell'Economia o delle Finanze ha, comunque, concluso di non avere altre osservazioni da formulare in ordine all'ulteriore corso del bilancio preventivo 2004.

Sul conto consuntivo 2004, anch'esso oggetto di approvazione da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri con DPCM dell'8 settembre 2005, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, con una Nota n. 0096283 del 18 luglio 2005, non ha formulato osservazioni specifiche, ravvisando soltanto l'esigenza che l'Istituto assuma ogni idonea iniziativa tesa a ricondurre la gestione dei residui entro limiti fisiologici ed a migliorare il sistema informativo.

5.1.2.- Deve segnalarsi che nel bilancio preventivo 2004 (deliberato – come già detto – dal Consiglio dell'ISTAT il 28 ottobre 2003) il direttore generale e il direttore

del dipartimento per la produzione statistica e il coordinamento tecnico-scientifico sono configurati come responsabili della gestione delle risorse e del conseguimento degli obiettivi assegnati, organizzando a tal fine, sentiti i direttori centrali, l'utilizzazione delle risorse in relazione alle esigenze di volta in volta emergenti, anche attraverso la costituzione di specifiche strutture.

La istituzione di due poli, dei quali uno con competenze tecnico-amministrative (direzione generale) ed uno con competenze prevalentemente statistiche (dipartimento per la produzione statistica e il coordinamento tecnico-scientifico), e la riduzione del numero dei dipartimenti (da cinque ad uno), ha fatto emergere – per il 2004 – l'esigenza di modificare la struttura del bilancio di previsione annuale per adeguarla al nuovo assetto.

I centri di responsabilità, e le unità previsionali di base ad essi collegati, risultano pertanto innovati rispetto a quelli presenti nel bilancio 2003 (da sette a tre). I centri di responsabilità nei quali si articola lo stato di previsione delle spese sono quindi i seguenti:

- Presidenza (PRES)
- Direzione generale (DGEN)
- Dipartimento per la produzione statistica ed il coordinamento tecnico scientifico (DPTS).

Relativamente alle entrate, il bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004 mantiene la stessa struttura dello scorso esercizio. Le entrate, infatti, nella loro globalità, risultano ascritte alla presidenza dell'Istituto, quale organo di governo che acquisisce ed assegna le risorse.

5.1.3.- Sempre in ordine al bilancio preventivo 2004 in questa attività referente al Parlamento deve prendersi atto, con debita considerazione, che l'ISTAT ha elaborato, in ordine all'esercizio 2004 con successiva proiezione di completamento triennale fino al 2006, linee guida ed obiettivi strategici, sulla cui utilità la Corte si è sempre espressa con consolidata valutazione.

In sintesi le linee ricomprendono cinque punti di maggior rilievo:

- sul piano politico-istituzionale, il riferimento prioritario resta l'Europa. Il processo di integrazione ed armonizzazione della produzione e dei metodi di ricerca in ambito statistico e di cooperazione statistica tra gli Stati membri riveste infatti un ruolo di primo piano;
- sul piano interno, particolare valenza assume l'intensificazione dello sviluppo del Sistema statistico nazionale, nel cui ambito particolare impulso verrà conferito al

consolidamento e miglioramento della produzione di informazioni statistiche a sostegno della conoscenza e delle decisioni individuali e collettive e allo sviluppo di statistiche per il territorio;

- per quanto attiene alle attività di raccolta e di elaborazione dell'informazione statistica, viene confermato il riferimento alla logica del "sistema informativo", indicando come linea prioritaria la sua progressiva evoluzione da strumento di misura della complessità dei fenomeni a vero e proprio snodo, conoscitivo e operativo, che consenta appropriate decisioni da parte dei soggetti pubblici e privati; in tale ambito, proseguirà l'orientamento alla valorizzazione statistica di fonti amministrative pubbliche e private e allo sviluppo di sistemi statistici integrati;
- rimane prioritario l'obiettivo di miglioramento della qualità, con specifico orientamento agli utilizzatori, valorizzando appieno nuove tecnologie e modalità di diffusione e di comunicazione e conferendo ampia rilevanza alle nuove produzioni in aree non coperte e a forte domanda informativa;
- si impongono, quali linee portanti dell'azione nel prossimo triennio, l'attuazione del nuovo disegno organizzativo dell'Istituto, il consolidamento della funzione di valutazione e controllo strategico, l'avvio a soluzione dei problemi logistici, lo sviluppo delle risorse umane e l'attivazione di risposte alle sollecitazioni determinate dall'innovazione tecnologica.

5.1.4.- In relazione all'operato dell'Ente sul fronte della rendicontazione occorre porre in evidenza la predisposizione per la prima volta – a cura della Direzione Centrale della Contabilità – del bilancio d'esercizio dell'attività commerciale per l'anno 2004 (oggetto di contabilità separata), redatto allo scopo di illustrare in maniera analitica i valori delle singole voci che compongono lo stato patrimoniale e il conto economico.

Nella nota integrativa a questo specifico documento si chiarisce che il bilancio predisposto costituisce la sintesi dell'attività commerciale dell'ISTAT ed integra il già menzionato conto consuntivo dell'ISTAT, deliberato dal Consiglio il 28 aprile 2005; i valori indicati nel bilancio e nella stessa nota integrativa sono espressi in unità di euro senza cifre decimali in applicazione di quanto disposto dal comma 5 dell'art. 2423 del codice civile.

Questo bilancio è redatto in base alla normativa vigente, tenendo conto della riforma del diritto societario che ha introdotto alcune modifiche rilevanti dirette a

realizzare il c.d. "disinquinamento fiscale", ossia ad eliminare dal bilancio le interferenze fiscali.

In proposito è peraltro da precisare che allo scopo di consentire ugualmente l'applicazione di disposizioni tributarie dalle quali può derivare il conseguimento di un risparmio fiscale, attraverso la deduzione di componenti di reddito prive di giustificazione economico-civile, è comunque consentito dedurre alcune tipologie di costi (ammortamenti, accantonamenti e rettifiche di valore) in misura maggiore rispetto all'importo iscritto nel conto economico, secondo le regole civilistiche; queste maggiori deduzioni dovranno essere però indicate espressamente in un prospetto in sede di dichiarazione dei redditi. Nel bilancio e nella nota integrativa devono, poi, essere indicate le eventuali imposte differite e anticipate scaturite dall'applicazione della normativa fiscale.

Nel documento, che si sta illustrando, le voci che compongono lo stato patrimoniale e il conto economico sono commentate nella nota integrativa indicando le movimentazioni verificatesi durante l'esercizio.

Al riguardo è da ricordare che, a partire dal 1996, anno di istituzione della contabilità commerciale separata, i costi attribuiti a tale attività sono così individuati: alcuni costi, considerati diretti, sono imputati al 100% all'attività commerciale (ne sono esempio le spese per commesse e progetti finanziati dall'esterno). Altri costi sono imputati sulla base di due rapporti percentuali: il primo attiene al rapporto tra la superficie degli immobili destinati ad attività commerciale e la superficie totale degli immobili dell'Istituto (6,6%), utilizzato per l'imputazione dei costi generali, quali, ad esempio locazioni ed utenze. Il secondo attiene al rapporto tra i proventi di natura commerciale ed il totale delle entrate dell'Istituto (7,2%), utilizzato per l'imputazione dei costi relativi alle acquisizioni informatiche quali, ad esempio, software e macchine d'ufficio.

5.1.5. – Nell'ambito delle considerazioni e valutazioni sulla predisposizione, e concreta redazione, dei documenti contabili di previsione e rendicontazione torna utile soffermarsi brevemente su alcuni aspetti di carattere generale attinenti all'ordinamento contabile, da riconnettere anche alla disciplina del regolamento di contabilità dell'ISTAT, il quale è stato oggetto di approvazione con DPCM dell'11 novembre 2002 (pubblicato nella G.U. n. 95 del 24 aprile 2003) e di una successiva rettifica adottata con DPCM 4 agosto 2003 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 221 del 23 settembre).

In linea generale e di sistema possono enuclearsi taluni principi desumibili dai processi riformatori degli ordinamenti contabili:

- a) applicazione, anche sotto il profilo contabile, del principio di separazione tra la funzione di indirizzo attribuita agli organi di governo degli enti e la funzione di gestione amministrativa affidata alla dirigenza, nelle sue diverse articolazioni;
- b) introduzione delle unità previsionali di base (U.P.B.) quali unità di decisione, determinate raggruppando aree omogenee di attività nelle quali si articola l'attività dell'ente: le UPB rappresentano quindi l'insieme delle risorse affidate alla gestione di un unico centro di responsabilità (e nell'ISTAT sembra inadeguata l'attuale individuazione di tre soli centri con amplissima latitudine gestionale e operativa);
- c) collegamento intenso tra l'unità previsionale di base e la struttura amministrativa che ne cura la gestione;
- d) disaggregazione della spesa per funzioni obiettivo: essa è finalizzata ad agevolare la lettura dello stato di previsione della spesa e, quindi, a permettere agli organi di governo di avere contezza delle risorse destinate alle singole missioni che l'ente intende perseguire.

5.1.6.- Sul vigente regolamento di contabilità dell'ISTAT (DPCM 11 novembre 2002) è da osservare, con notazione critica, che esso è caratterizzato da eccessiva sinteticità e non si inquadra in maniera sufficiente nel processo di adeguamento degli ordinamenti contabili pubblici ai principi contenuti nella legge 3 aprile 1997 n. 94 (con significative integrazioni alla legge 5 agosto 1978 n. 468 e successive modifiche, recante norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio); è da rilevare altresì che la legge successiva 25 giugno 1999, n. 208, ha poi specificamente esteso – al fine di perseguire nuovi, incisivi, strumenti normativi - l'adozione dei principi innovativi a tutti gli enti e gli organismi pubblici di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 29/1993 (amministrazioni dello Stato, aziende ed amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo, enti pubblici non economici, ecc.).

Va ancora evidenziato che – di recente – una nuova disciplina di adeguamento ai principi della legge n. 94/1997, del decreto legislativo n. 279/1997 e della legge n. 208/1999 è stata specificamente dettata, per gli enti della legge n. 70/1975, dal DPR 27 febbraio 2003, n. 97; in proposito va peraltro rilevato che il vigente regolamento di contabilità dell'ISTAT dovrebbe correlarsi, senza grandi difficoltà, ai

principi generali recepiti dal DPR n.97/2003, che sono frutto di evoluzioni procedurali e di miglioramenti sistemici.

5.1.7.- Stante quanto posto in luce nel precedente sottoparagrafo è peraltro da ricordare che l'art. 1, quarto comma, del regolamento dell'ISTAT prevede – testualmente – che “le modalità operative degli adempimenti derivanti dall'applicazione del regolamento sono disciplinate in un manuale di gestione e contabilità approvato dal Consiglio in data 27 novembre 2003 su proposta del Presidente”.

Il “manuale”, che è contraddistinto da carattere dettagliato e da qualificazione molto incisiva delle singole disposizioni, disciplina, come è testualmente affermato nell'art. 1, “le procedure amministrative e contabili” dell'ISTAT. Il manuale, invero, costituisce – ad avviso della Corte – un vero e proprio corpo normativo, che viene non soltanto a delineare “modalità operative” ma – sul piano effettuale – ad integrare un testo regolamentare eccessivamente semplificato senza l'adozione di modalità procedurali proprie di un regolamento. Nei suoi quattro titoli, e con uno sviluppo testuale di oltre cinquanta articoli, è puntualmente definito – per mezzo di uno strumento non avente appunto veste formale di regolamento di gestione e contabilità – tutta l'attività amministrativa dell'ente (dopo le disposizioni generali, si rinvencono le disposizioni sulle entrate, sulle spese, sulla gestione patrimoniale, sull'attività negoziale). Proprio a proposito di quest'ultima attività la Corte deve rilevare l'importanza “integrativa” del manuale in relazione a perspicue carenze del testo regolamentare: infatti si rinvencono le disposizioni sulla deliberazione a contrattare, sullo svolgimento delle gare, sulla trattativa, sui lavori in economia, sul leasing, sulle verifiche e collaudi di beni e servizi.

In particolare è da segnalare, tra i casi particolari di attività negoziale, la previsione che consente all'ISTAT di affidare a persone, enti ed imprese compiti di:

- a) consulenza, docenza, studio, ricerca e sperimentazione per attività che richiedono competenze tecniche e scientifiche non disponibili tra il personale in servizio;
- b) supporto strumentale all'attività di ricerca.

Da ultimo, si osserva che nel “manuale” è inserita anche la disciplina delle spese economali, per le quali appaiono necessarie ulteriori esplicitazioni da adottare con atti di regolazione interna sull'attività degli uffici.

5.1.8. – Da ultimo, sempre in materia di ordinamento contabile, si situano le considerazioni sulla struttura del rendiconto 2004.

Questo documento contabile, in sostanziale correlazione con la struttura del bilancio di previsione per il medesimo esercizio, è stato redatto sulla base della riorganizzazione varata con l'adozione dei già citati atti organizzativi generali il 27 giugno del 2003 dal Consiglio dell'Istituto. Il nuovo assetto, andato a regime dal primo luglio 2003, prevede la riduzione del numero dei dipartimenti e la costituzione – come già detto – accanto agli uffici di diretta collaborazione, di due poli, dei quali il primo con competenze amministrative e il secondo con competenze statistiche.

Nel polo amministrativo sono – in tal modo – confluite le competenze della Direzione generale, del Dipartimento del personale e dell'amministrazione, e l'attività relativa alle acquisizioni di beni e servizi informatici in precedenza di competenza del Dipartimento dell'integrazione e degli standard tecnici.

Nel polo tecnico sono confluite le competenze del dipartimento delle statistiche sociali, del dipartimento delle statistiche economiche, del dipartimento dell'integrazione e degli standard tecnici e l'attività di coordinamento degli uffici regionali che, nella precedente struttura organizzativa, competevano al dipartimento della segreteria centrale del sistema statistico nazionale.

Le funzioni relative allo sviluppo organizzativo e funzionale del Sistema Statistico Nazionale sono stata attribuite, invece, alla U.P.B. "Presidenza" in relazione alla rilevanza strategica per l'Istituto di tali attività.

Il profilo strutturale del consuntivo 2004 non dà luogo, comunque, a notazioni aventi un loro specifico rilievo; è solo da osservare che la modificazione organizzativa comportante la soppressione dei dipartimenti è suscettibile di incidere, in assenza di ulteriori approfondimenti, sulla significatività dell'analisi fondata soltanto sui centri di responsabilità amministrativa. Tale problema trova, peraltro, soluzioni in più dettagliate disamine in grado di ricostruire le gestioni a livello di direzioni centrali (con eventuali impianti di contabilità analitica per centri di costo).

Tutto ciò premesso, la Corte ritiene di poter considerare, con attenzione, talune specificità contenute nel documento contabile che rendiconta l'attività complessiva dell'ente nell'arco dell'esercizio. Si vuole fare qui riferimento sia agli indicatori aggregati di obiettivi e di risultati, sia all'analisi del bilancio attraverso gli indici, condotta dalla competente Direzione centrale della contabilità dell'Ente a

livello di approfondimenti tematici; entrambe le elaborazioni condotte concorrono infatti a conferire maggiore esaustività al documento contabile.

La prima serie di indicatori comprende indicatori di efficacia, di efficienza, di struttura ed indicatori economici.

Per l'efficacia il grado di realizzazione delle linee-guida pianificate, misurato attraverso i progetti statistici eseguiti nell'anno 2004, risulta leggermente superiore (91,2% del totale) al consuntivo dell'anno 2003 (90,6%).

Per l'efficienza ci si basa su microdati acquisiti su supporto informatico e si deducono elementi in ordine ai progetti realizzati o annullati.

Quanto agli indicatori di struttura si evincono elementi sulla situazione e l'impiego delle risorse umane, in ordine alle quali si farà cenno in un successivo sottoparagrafo.

Passando all'elaborazione - che qui più interessa - riguardante l'analisi del bilancio attraverso gli indici, è da premettere che il modello con cui viene rappresentato il rendiconto ripercorre lo schema utilizzato nel bilancio di previsione in base all'attuale classificazione prevista dalle norme contabili; ad ausilio della lettura ed interpretazione dei dati in esso contenuti vengono proposti specifici indicatori (indici di bilancio) che forniscono - ovviamente - informazioni sintetiche sull'andamento della gestione e sulla dinamica intertemporale.

Per ciascuna tipologia, vengono così determinati i valori riferiti al totale complessivo delle entrate o delle spese (al lordo delle partite di giro), a ciascun titolo di entrata e di spesa (corrente e in conto capitale), nonché alle principali categorie di bilancio (spese di funzionamento e per interventi, entrate da trasferimenti ed altre entrate correnti). In considerazione delle variazioni intervenute nel 2004 nella composizione delle categorie di bilancio, gli indici degli esercizi 2003 e 2002 sono stati rielaborati per permettere il confronto intertemporale tra i valori.

Una prima serie di indici mette a confronto gli importi definitivi in sede previsionale con i risultati emersi a fine esercizio. Da essi si ricavano informazioni sia sul grado di affidabilità della programmazione sia sulla capacità dell'Istituto di conseguire i risultati attesi (indici di realizzazione delle previsioni di entrata e delle previsioni di spesa).

Successivamente si correlano i diversi dati del rendiconto, con riferimento dapprima alla gestione di competenza (realizzazione degli accertamenti e degli impegni) e, successivamente, alla gestione dei residui provenienti dagli esercizi precedenti (smaltimento dei residui sia attivi sia passivi) ed a quelli formati nel



corso dell'esercizio (formazione di nuovi residui). Da ultimo, una serie di indicatori costruisce i rapporti di composizione tra le varie tipologie di entrate (ad esempio, l'indice di autonomia finanziaria e quello di dipendenza finanziaria) o di spesa (ad esempio l'incidenza del costo di personale sul totale complessivo delle spese di funzionamento).

Per ragioni di sinteticità della presente relazione al Parlamento appare utile riferirsi soltanto ad alcuni indici di realizzazione di maggior significato.

Per le entrate, si delinea un incremento della capacità di riscossione dell'ente che, sale dal 36% nel 2003 al 49,6% del 2004: l'aumento è dovuto sia al maggior incasso della quota di competenza dell'assegnazione statale e dei contributi da parte di altri enti, sia all'accelerazione dei pagamenti da parte di Eurostat nel corso dell'esercizio. L'indice di realizzazione delle entrate da trasferimenti, infatti, sale di 19 punti percentuali mentre quello relativo alle altre entrate correnti subisce un incremento di oltre il 23%.

Per le spese, il decremento dell'indice complessivo che passa dal 78,4% del 2003 al 74,8% del 2004 è il risultato di componenti di segno opposto: le spese correnti subiscono un decremento di circa 4 punti percentuali passando dal 76,5% al 72,4% mentre le spese in conto capitale subiscono un incremento di oltre 10 punti passando dal 39,6 al 49,8%.

Nella riduzione dell'indice generale contribuisce anche la contrazione dell'indice relativo alle partite di giro che passa dal 99,5% al 96,3% per effetto del pagamento effettuato nell'anno successivo di alcune ritenute effettuate al personale nel mese di dicembre.

## 5.2. – L'attività svolta dal Collegio dei Revisori dell'Ente

5.2.1.- Ai sensi del regolamento dell'ente del 1° agosto 2000 (art. 5) il Collegio dei revisori dei conti – che si fonda a livello istitutivo sull'art. 19 del decreto legislativo n. 322/1989 – è l'organo di controllo della regolarità amministrativa e contabile dell'Istituto; i membri del collegio sono nominati, in proporzione almeno maggioritaria, tra gli iscritti all'albo dei revisori contabili. Il Collegio può disporre ed effettuare ispezioni sugli uffici dell'Istituto al fine di accertare la regolarità amministrativa e contabile, facendo presente che le verifiche di regolarità devono rispettare i principi generali della revisione aziendale in quanto applicabili all'ISTAT.

Con DPCM 5 settembre 2003 il Collegio è stato ricostituito per la durata di un triennio, con effetto dalla data dello stesso provvedimento.

Nel corso dell'anno 2004 il Collegio ha svolto una costante attività di controllo, effettuando – nel corso dell'anno – n. 16 adunanze (alle quali ha assistito il Magistrato della Corte delegato al controllo).

In questa sede si ritiene utile richiamare alcune considerazioni svolte dal Collegio dei Revisori in sede di bilancio preventivo e di conto consuntivo 2004, nonché di preventivo dell'esercizio 2005.

5.2.2. In relazione al consuntivo dell'esercizio 2004, oggetto specifico della presente relazione al Parlamento, il Collegio dei revisori dell'ISTAT – nella adunanza del 19 aprile 2005 – ha effettuato una puntuale considerazione in ordine al divario – seppure inferiore rispetto a quello previsto - tra gli accertamenti e gli impegni di competenza.

Le osservazioni conclusive possono, in sintesi, essere così esposte:

- il Collegio ha constatato il perseguimento di una gestione della competenza tesa a ridurre quanto più possibile le spese discrezionali; nonostante questo, seppure consistentemente ridotto rispetto alle previsioni, permane un disavanzo di competenza che segnala un limite strutturale del finanziamento ordinario dell'Istituto. La recente integrazione disposta dal Ministero dell'economia e delle finanze con decreto n. 005561/2005, relativa al bilancio 2005, potrebbe peraltro indicare, se stabilizzato nel tempo, il definitivo superamento di tale limite;
- il Collegio ha rilevato il consistente livello cui si sono attestate le entrate proprie: infatti al di là dei benefici che esso può comportare per l'allentamento dei vincoli di bilancio, limitati per la necessità di acquisire corrispondenti ulteriori risorse, l'incremento delle attività realizzate per conto terzi esprime una valorizzazione

complessiva della funzione dell'Istituto, soprattutto nell'ambito della ricerca statistica;

- il Collegio ha concordato con il proponimento dell'amministrazione di trasferire i residui passivi relativi al personale, accumulatisi in vista dei rinnovi contrattuali, dalla gestione dei residui ad un capitolo di competenza del bilancio 2006 intestato a "Fondo per rinnovi contrattuali", così come previsto dal DPR n. 97 del 27 febbraio 2003 e suggerito anche dal Ministero dell'Economia e Finanze in sede di definizione del conto annuale, in assenza di rinnovo entro l'anno in corso;
- il Collegio ha raccomandato di porre particolare attenzione nelle modalità di assunzione degli impegni, poiché essi sembrano ingenerare una quantità di residui passivi ancora abbastanza alta, seppure notevolmente inferiore a quanto osservato negli esercizi precedenti;
- il Collegio, da ultimo, ha ritenuto che debba essere migliorato il sistema informativo esistente al fine di pervenire all'attuazione di quanto previsto dal Regolamento di gestione e contabilità ed, in particolare, in relazione ad un conto economico e a uno stato patrimoniale di impostazione civilistica e ad una esposizione integrata delle attività realizzate e delle risorse utilizzate per centri di responsabilità e per funzioni obiettivo in relazione ai budget assegnati.

### 5.3. – La gestione del personale e connessa rilevanza degli oneri.

5.3.1.- Una prima constatazione attiene alla circostanza che nell'ambito delle spese di funzionamento le spese per il personale in servizio sono nettamente prevalenti e costituiscono, in tale ambito, il 69,71% (tav. 3/F inserita nel successivo paragrafo sul conto finanziario par. 5.4.2.); gli impegni sono 110,732 milioni di euro ed assorbono il 64,78% del totale delle spese al netto delle partite di giro (tav. 1/F anch'essa esposta nella illustrazione del conto finanziario che segue par. 5.4.2.). Aggiungendo ai dati enunciati l'importo di 3,991 milioni di euro (desunto dal conto economico) riguardante l'indennità di buonuscita del personale accantonata e maturata, gli oneri per il personale raggiungono i 114,723 milioni di euro risultanti dalla sommatoria dell'importo di 107,744 milioni con l'importo di 6,979 milioni relativo all'IRAP che l'Ente registra tra gli oneri per il personale; in termini di impegni si registra una leggera flessione rispetto al consuntivo 2003 (che esponeva 111,965 milioni di euro).

L'ammontare degli impegni per il personale può essere raffrontato, in modo significativo, alle spese per acquisizione di beni e servizi (21,419 milioni di euro) e

– soprattutto – con quelle per la raccolta e la elaborazione dei dati statistici (20,839 milioni di euro); questi dati denotano un notevolissimo peso specifico degli oneri per il personale da correlare ai compiti dell'ente; va peraltro precisato che il personale in grandissima parte svolge compiti di ricerca in senso proprio, per cui il trattamento retributivo dello stesso personale ha determinante incidenza nella identificazione della spesa finalizzata alle attribuzioni istituzionali dell'ISTAT.

Sempre in materia di personale la instaurazione di un confronto tra previsioni definitive e impegni effettivi denota decremento di quest'ultimo (da 113,775 a 110,732 milioni di euro); ciò è da riconnettere al fatto che vi è stato un minor impiego di personale a tempo determinato sui progetti a finanziamento esterno rispetto alle previsioni iniziali.

Per il personale in servizio i pagamenti in conto competenza (sempre ravvisabili nella successiva Tav. 3F – par. 5.4.2.) hanno raggiunto l'importo di 90,655 milioni di euro, corrispondenti al 78,85 delle spese correnti (con una diminuzione percentuale rispetto al 2003, che aveva spuntato l'82,22) e con rapporto tra gli stessi pagamenti ed i corrispondenti impegni dell' 81,87% (rilevando – nel complesso – andamenti compatibili in quanto da correlare alla natura della spesa e alle scadenze di fine esercizio, con i relativi sovraccarichi procedurali).

5.3.2.- La gestione del personale ricomprende, nella sua complessiva accezione, riferimenti non soltanto ai dati di spesa ma anche alla dotazione organica e alla consistenza effettiva.

Nell'anno 2004 la dotazione organica dell'ISTAT, in conformità alla deliberazione del Consiglio dell'Istituto del 17 luglio 2003, è stata rideterminata in 2.900 unità ai sensi dell'art. 34 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (con osservanza del principio di invarianza della spesa). I dipendenti in servizio al 31 dicembre 2004 risultano essere 2.075 unità di ruolo (Tab.1/pers.) e 2.484 le unità complessive ricomprendendo anche il personale a tempo determinato e a termine.

È da rilevare che la fascia direzionale passa da 14 a 20 unità, e che l'area della ricerca risulta ancora in calo tra il 2003 e 2004: da 1.620 unità passa a 1.547 unità, mentre quella tecnologica registra una flessione di 29 unità; l'area amministrativa denota un modesto incremento di 2 unità; i dipendenti a tempo determinato a contratto subiscono – per contro - un calo significativo passando da 456 unità a 409.

È da evidenziare – altresì - la spesa per il “personale non dipendente” di 3,928 milioni di euro che si riferisce a diverse modalità di collaborazioni ed altre forme contrattuali non considerati nelle tabelle che seguono.

Da ultimo, si ricorda che il Consiglio dell’Ente ha provveduto, in data 28 aprile 2005, a dare attuazione al disposto dell’art. 1, comma 93, della legge 30 dicembre 2004 n. 311 (legge finanziaria 2005), rideterminando la dotazione organica in 2.734 unità.

5.3.4.- Nella gestione del personale rileva, in prospettiva, l’esigenza di attenuare il notevole differenziale tra la dotazione organica e la disponibilità effettiva di personale di ruolo; l’Ente ha perciò programmato un piano di concorsi per il periodo 2004-2006 per 316 unità di personale. Nel corso del 2004 sono stati avviate, e in gran parte concluse, le procedure concorsuali per 174 unità di personale per i profili di ricercatore e tecnologo di terzo livello professionale e per il profilo di collaboratori tecnici degli enti di ricerca (CTER) di sesto livello professionale. Sulla base dell’autorizzazione alle assunzioni in deroga recentemente deliberata dal Consiglio dei Ministri e dei risultati concorsuali finora conseguiti è possibile stimare – in base a puntuale specificazione contenuta nella relazione al consuntivo 2004 – in circa 120-125 unità i vincitori di concorso già legati all’Istituto da un contratto di lavoro a tempo determinato.

5.3.5.- Talune ulteriori notazioni in materia di personale possono utilmente desumersi dalla tabella seguente (Tab. 1/pers) che rende comprensibile – con immediatezza – profili di interesse per l’attività di referto della Corte al Parlamento.

Il decremento del 15% del costo globale è stato anche influenzato dai minori accantonamenti del TFR (- 81,83% - Tab. 2/pers.). In dettaglio subiscono un incremento le indennità di missione (+ 27,12%); notevole si rivela l’aumento (+ 45,3%) delle risorse umane impegnate sui progetti di ricerca a finanziamento esterno rispetto al 2003. Registrano flessioni non troppo significative le spese per attività assistenziali sociali e culturali (- 2,06%) e gli oneri per buoni pasto, equo indennizzo e assegni alimentari (- 4,70%).

5.3.6.- Un complessivo indicatore di struttura dà contezza che, nel periodo gennaio-dicembre 2004, la consistenza media del personale registra una diminuzione del 4,3% rispetto allo stesso periodo del 2003, quale sintesi di una diminuzione del 3,6% del personale di ruolo e del 7,2% di quello a termine. L’incidenza del personale a termine alla fine del 2003 rispetto a quello di ruolo è

passata dal 21,5% al 20,7% di fine 2004, ricomprendendo anche l'area direzionale e il personale comandato.

Altri, più specifici, indicatori rivelano quanto segue:

- il tasso di femminilizzazione del personale di ruolo è in crescita: l'incidenza passa dal 115,2% del 2003 al 117,3% nel 2004;
- l'anzianità media di servizio del personale di ruolo è in crescita; nel complesso, passa da 20,9 anni per dipendente del 2003 a 21,1, nel 2004;
- l'età media anagrafica del personale di ruolo è in crescita; nel complesso, passa da 49,3 anni per dipendente del 2003 a 49,5 nel 2004;
- il tasso di assenteismo del personale di ruolo è in crescita: passa da 12,83 giornate per dipendente del 2003 a 13,59 giornate del 2004.

5.3.7.- La tabella seguente (Tab. 1/pers) rende esplicita, con chiarezza, la configurazione delle risorse umane dell'ISTAT, nella quale – ovviamente – il

Tab. 1/Pers.

AREA E PROFILI CONTRATTUALI	DOTAZIONE ORGANICA (2)	CONSISTENZA A FINE PERIODO			
		2002(1)	2003(1)	2004	%
Direzionale	131	18	14	20	-
Ricerca	2152	1634	1620	1547	62,28
- ricercatori	480	278	279	267	
- cter (3)	1672	1356	1341	1280	
Tecnologica	506	374	346	317	12,76
- tecnologi	310	166	174	184	
- altri	196	208	172	133	
Amministrativa	242	190	209	211	8,49
- dirigenti	1	1	1	0	
- altri	241	189	208	211	
Totale ruolo	2900	2198	2175	2075	83,53
Totale a tempo determinato/termine (4)	0	494	456	409	16,47
TOTALE	2900	2692	2631	2484	100,00

Tab. 1/Pers.bis

Risorse umane disponibili per livello al 31 dicembre			
LIVELLI	CONSISTENZA A FINE PERIODO		
	2002(1)	2003(1)	2004
Direttori	18	14	20
I	57	79	68
II	138	127	154
III	250	248	229
IV	274	291	266
V	500	889	833
VI	734	353	334
VII	82	87	85
VIII	73	96	92
IX	90	5	14
X	0	0	0
Totale ruolo	2198	2175	2075

(1) valori ai soli fini comparativi

(2) rideterm.ne organica approvata con DPCM 21 ottobre 2004 - del.ne Consiglio ISTAT del 17 luglio 2003

(3) collaboratori tecnici enti di ricerca

(4) comprende n. 1 direttore centrale

Tab.2/pers.

Costo del personale ISTAT (importi impegnati)				
	2003(*)	2004	%	% (**)
A)-Stipendi ed altri assegni fissi lordi	69.532.000	68.316.000	54,85	-1,75
-compensi accessori, miglioramento efficienza e retribuzione di risultato dei dirigenti	11.702.000	11.411.000	9,23	-2,49
-spese per indennità di missione	1.355.823	1.723.455	1,07	27,12
-oneri previdenziali ed assistenziali a carico dell'ente	18.752.007	19.225.002	14,79	2,52
-formazione e aggiornamento del personale	728.076	465.859	0,57	-36,02
TOTALE A)	102.069.906	101.141.316	80,52	-0,91
B) -accantonamenti per indennità di fine lavoro da c/economico	21.970.146	3.991.172	17,33	-81,83
-spese per attività assistenziali, sociali e culturali	826.000	809.000	0,65	-2,06
-buoni pasto, equo-indennizzo, assegni alimentari	1.891.161	1.802.213	1,49	-4,70
TOTALE B)	24.687.307	6.602.385	19,48	-73,26
TOTALE COSTO GLOBALE (A+B) (***)	126.757.213	107.743.701	100,00	-15,00

(\*) dati ai soli fini comparativi

(\*\*) percentuale di variazione

(\*\*\*) al netto di IRAP: 7.178.000 di euro nel 2003; 6.979.000 di euro nel 2004



personale di ricerca (sia i ricercatori in senso proprio che i collaboratori tecnici CTER) costituisce la parte preponderante del personale di ruolo, con 1.547 pari al 62,28% del totale (peraltro con significativo decremento rispetto sia al 2002 che al 2003) da correlare alle 211 unità adibite all'assolvimento di compiti amministrativi (8,49% del totale).

Altri elementi di valutazione emergono dalla Tab. 3/Pers., la quale dà contezza di un valore percentuale del 67,82 nel raffronto di incidenza degli oneri del personale sul complesso delle spese correnti, con un notevole decremento del dato rispetto al 2003, che peraltro è connesso a diversificate dinamiche derivanti dalla diminuzione della consistenza media del personale di ruolo (per pensionamento e dimissioni) e al decremento (da 471 a 437) del personale con contratto a tempo determinato.

Tab. 3/pers.

Incidenza degli oneri del personale sulle spese correnti

	2003(*)	2004
Oneri personale (A+B tab.2/pers.)	126.757.213	107.743.701
Spese correnti	157.570.200	158.857.051
Incidenza %	80,44	67,82

(\*) indicazione ai soli fini comparativi

La tabella che segue (Tab. 4/Pers) – infine – illustra l'onere medio individuale, con la consueta comparazione tra i due esercizi.

Tab. 4/pers.

2003 (*)			2004			variaz. retrib. unit. %
retribuzione globale	unità pers. (***)	retribuzione unitaria (**)	retribuzione globale	unità pers. (***)	retribuzione unitaria (**)	
102.069.906	2.645	38.590	101.141.316	2.504	40.392	4,67

(\*) indicazione ai soli fini comparativi

(\*\*) onere medio individuale =  $\frac{\text{totale A Tab. 2/pers.}}{\text{totale unità}}$

(\*\*\*) inclusa area direzionale (rispettivamente n. 14 nel 2003 e n. 20 nel 2004)

5.3.8.- Una ulteriore notazione attiene alle disposizioni contenute del DPR 18 aprile 2005, che assume rilievo in prospettiva futura.

Con tale provvedimento infatti, ai sensi dell'art. 1, commi 95, 96 e 97, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, l'Istituto nazionale di statistica è stato autorizzato ad assumere, nell'anno 2005, un contingente di personale a tempo indeterminato pari a complessive 174 unità, corrispondente ad una spesa complessiva annua lorda a regime pari a 5.998.458 euro, di cui 1.999.486 euro quale onere relativo all'anno 2005 e 5.998.458 euro corrispondente alla spesa complessiva annua lorda a regime per l'anno 2006.

5.3.9.- La trattazione della materia della gestione delle risorse umane può, da ultimo, ricomprendere, in conformità ad orientamenti di carattere generale comuni anche al lavoro privato, anche qualche cenno sulla formazione professionale.

L'utenza di riferimento dell'attività formativa si articola, fundamentalmente, come segue:

- personale dell'ISTAT e addetti alle reti di rilevazione con contratti di collaborazione;
- personale degli uffici di statistica del Sistema statistico nazionale - SISTAN.

In termini generali è comunque da porre in evidenza che il quadro dell'offerta formativa disponibile deve essere completato da una serie di opportunità di tipo trasversale: infatti, l'analisi delle professionalità ha evidenziato in più circostanze l'esigenza di competenze estranee alle specifiche aree professionali, ma per queste strumentali; tutto ciò depone in favore dell'opportunità di costruire programmi impostati in termini di abilità e che sono solitamente previsti per utenze numericamente consistenti (ad esempio: abilità informatiche (office automation); lingue straniere; comunicazione; sicurezza).

Con riferimento ai dati desumibili dal consuntivo 2004 la voce formazione e aggiornamento del personale rivela un netto decremento (- 36,02%) rispetto al 2003 registrando impegni per 465.859 euro a fronte dei precedenti 728.076. È comunque da porre in luce che la relazione al consuntivo fa riferimento ad un intenso programma di formazione per valorizzare il personale dipendente sotto il profilo professionale, i cui esiti contabili e gestionali dovrebbero emergere nel consuntivo 2005.

#### 5.4. – La gestione finanziaria

##### 5.4.1. Valutazioni d'assieme e tendenze desumibili dai profili generali e dagli aspetti complessivi della gestione.

5.4.1.1.- Un iniziale profilo generale deve porre in luce l'asimmetria esistente tra il fabbisogno finanziario – da valutare peraltro con rigore in termini di effettiva congruità quantitativa – connesso al programma operativo 2004 (componente essenziale del Piano generale delle attività 2004-2005 deliberato dal Consiglio il 29 aprile 2003) e le risorse effettivamente disponibili per mezzo della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria 2004), che ha assegnato all'Istituto 149,235 milioni di euro.

Il ricordato trasferimento statale è venuto a correlarsi con le necessità complessive dell'Ente, stimate per l'anno 2004 in almeno 188 milioni di euro al momento della redazione del bilancio di previsione per lo stesso anno (deliberato dal Consiglio il 28 ottobre 2003). Conseguentemente il rispetto dei vincoli di bilancio, ha comportato il rinvio al 2005 di alcuni progetti riguardanti sia rilevazioni statistiche che importanti investimenti. L'Ente, in ogni caso, si è adoperato per salvaguardare la produzione statistica e, al suo interno, l'esecuzione delle rilevazioni ad alto impatto sulla domanda, pubblica e privata, e in particolare le iniziative confluenti nel Programma statistico nazionale 2004-2006.

In ordine alla notevole contrazione sul fronte degli investimenti va sottolineata, in special modo, l'esigenza di non depauperare il patrimonio informativo disponibile.

Il profilo generale dianzi illustrato, dà contezza pertanto delle difficoltà che si incontrano nei livelli di programmazione e pianificazione (quest'ultima connotata da aspetti strategici), fondamentali per il perseguimento delle finalità istituzionali di un ente di ricerca: questi livelli infatti sono condizionati nettamente dalla evoluzione del trasferimento statale alla funzione statistica pubblica e dai suoi limiti temporali, scanditi in sostanza dalla definitiva approvazione della legge finanziaria.

5.4.1.2.- Un secondo profilo di interesse generale deve essere individuato nella permanente incidenza delle spese "rigide" (quelle considerate non comprimibili in quanto vincolate al rispetto degli obblighi di legge oppure assolutamente ineliminabili per non compromettere la funzionalità essenziale dell'ente).

La rilevata rigidità è comprovata, in modo inequivoco, dalla incidenza (oltre l'85%) delle spese obbligatorie sul totale delle risorse disponibili, dal surplus delle spese sulle entrate nella gestione di competenza (+4,8% nel 2004), dall'incidenza

delle spese correnti sul totale di quelle impegnate (92,9%), dalla marginalità degli investimenti (3,6% delle risorse).

In maggior dettaglio e, poi, da dire che rispetto al totale degli impegni considerati al netto delle partite di giro, il costo del personale dipendente ha assorbito il 64,78% del totale; le spese di funzionamento l'80,7% (tra di esse figurano anche quelle del personale). Le spese in conto capitale, per contro, appena il 7% ma tra esse figurano le indennità di buonuscita al personale che, da sole, coprono il 3,5% del totale degli impegni.

In ogni caso la Corte ritiene utile che venga condotto, da parte dell'Ente, un approfondimento sulla natura delle poste di spesa che provocano un così elevato grado di rigidità, al fine di individuare dove sia possibile operare (con la modifica dei processi o altro) per un recupero dei necessari margini di elasticità ed orientare – conseguentemente – l'attività istituzionale.

5.4.1.3. Un terzo profilo è agevolmente desumibile dal conto consuntivo del 2004.

La gestione dell'esercizio 2004 presenta, infatti, un disavanzo di competenza (-9,232 milioni di euro) ed evidenzia un avanzo di amministrazione di 21,132 milioni di euro. Il disavanzo di competenza, pur essendo inferiore rispetto a quanto ipotizzato (circa 21 milioni di euro), pone in luce comunque una eccedenza delle uscite rispetto alle entrate da ascrivere alla circostanza che, già in sede di deliberazione del bilancio di previsione del 2004, le maggiori spese rispetto al 2003 sarebbero state coperte non già da un corrispondente aumento delle entrate bensì dall'avanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre 2003.

5.4.1.4. In ordine al risultato d'amministrazione, appena dianzi ricordato, va evidenziato che lo stesso costituisce un elemento cognitivo per effettuare valutazioni complessive e di tenuta del sistema in termini finanziari; e così pure taluni aspetti essenziali della gestione emergono da notazioni generali in materia di accertamenti, di riscossioni e di residui attivi ed, altresì, da prime considerazioni sugli impegni, i pagamenti e i residui passivi.

Iniziando dal primo elemento (risultato di amministrazione) è da dire che esso registra una ulteriore (anche se non ingente) diminuzione, essendo sceso da 22,183 milioni di euro ad inizio esercizio a 21,132 milioni di euro a fine esercizio (tav. 8 SA nel paragrafo successivo riguardante la situazione amministrativa – vedi par.

5.4.5); esso risulta prevalentemente generato dalla riduzione del saldo tra riscossioni e pagamenti.

Va peraltro segnalato che l'avanzo di amministrazione accertato in via definitiva con il rendiconto 2004 è già stato destinato, per 11,158 milioni di euro, a riequilibrare il disavanzo di competenza per l'anno 2005; se si tiene conto poi che l'avanzo effettivamente utilizzabile è pari ad euro 20.092.602,30 (al netto cioè dell'importo di 1,039 milioni di euro resosi indisponibile per effetto del D.M. 29.11.2002) si perviene alla conclusione che rimangono disponibili euro 8.934.602,30 per far fronte ad eventuali esigenze addizionali che si dovessero manifestare nel corso dell'esercizio 2005.

Premesso quanto sopra, è comunque sufficientemente chiaro un trend discendente dell'avanzo di amministrazione (diminuito del 56,9% tra il 2004 e il 2002), ponendo peraltro la dovuta attenzione alla circostanza che il dato del 2002 risente positivamente dell'integrazione all'assegnazione statale per 37,820 milioni di euro disposta nel dicembre del 2002 dal Ministero dell'economia e delle finanze (decreto n. 0118104 del 10 dicembre 2002). Il decremento dell'avanzo di amministrazione continua infatti anche tra il 2003 ed il 2004, anche se con un ritmo di gran lunga più contenuto (- 4,74%).

La considerazione sulla dinamica recessiva dell'avanzo di amministrazione va opportunamente coniugata, ai fini di una visione d'assieme della gestione, alla dipendenza finanziaria dell'ente, misurata dal rapporto tra il trasferimento dello Stato e il totale delle entrate che si mantiene su livelli molto elevati (93% circa).

Emerge, con contro, la scarsa rilevanza della autonomia finanziaria dell'Istituto se si effettuano riferimenti alle entrate proprie dell'Ente: sussistono, infatti, notevoli difficoltà per realizzare entrate con vendita delle informazioni statistiche ufficiali (bene pubblico) per le quali può invocarsi, almeno in linea di principio, una sostanziale gratuità.

5.4.1.5.- Un approfondimento ulteriore mette in luce il consolidamento di un'altra tendenza di fondo: il graduale esaurimento di risorse pregresse è dovuto anche al riaccertamento dei residui operato in occasione della redazione dei bilanci di previsione relativi agli esercizi finanziari 2003 e 2004: i residui formati negli anni antecedenti a quelli assunti a riferimento sono diminuiti, infatti, del 48,5% tra il 2004 e il 2002 (da 57,208 milioni di euro del 2002 a 29,441 milioni di euro nel 2004).

In proposito è fondatamente da ritenere che ogni operazione di revisione di residui, anche la più attenta ed accurata, si consolidi ad un livello fisiologico connaturale allo stesso bilancio: l'incidenza sui risultati della gestione sarà quindi – in futuro – attendibilmente inferiore a quella registrata in questi anni. Sommando perciò gli effetti dovuti ai minori "apporti" derivanti dalla gestione dei residui ed alla contrazione dell'avanzo di amministrazione, è da dire che l'equilibrio del bilancio nei futuri esercizi dipenderà sempre più dall'allineamento dei trasferimenti pubblici, essendo comunque non rilevanti i margini di manovra sul fronte delle entrate per la cessione dei servizi.

5.4.1.6. Sul fronte degli accertamenti è possibile configurare un profilo moderatamente ascendente fino al 2001, il quale registra – poi – una significativa – ma fittizia - accelerazione nell'anno 2002 a causa della già ricordata assegnazione aggiuntiva di 37.820.000 euro attribuita all'ISTAT nel dicembre 2002 (di fatto impiegata per la gestione del 2003). Nel 2004 gli accertamenti, considerati al lordo dei trasferimenti censuari e al netto delle partite di giro, presentano un netto decremento (peraltro poco significativo per quanto appena ricordato) mentre evidenziano un incremento se rapportato al 2003 (+ 30,96).

I numeri indici – costruiti dall'Ente e calcolati sugli importi al netto dei trasferimenti statali per i censimenti generali degli anni 2000-2001 e delle partite di giro – danno contezza nel 2004 di un decremento del 15,59% rispetto al 2002. Rispetto al 2003, invece, gli accertamenti presentano il già menzionato incremento del 30,96% collegato, oltre che all'aumento delle entrate derivanti dal trasferimento statale, anche all'incremento delle entrate derivanti da altri trasferimenti e da entrate proprie che presentano aumenti rispettivamente dell'87,56% e del 9,40%.

5.4.1.7. Quanto alle riscossioni sussiste dal 2002 un andamento decrescente, nel tempo, se esse vengono considerate al lordo dei dati censuari. Se i valori sono considerati al netto dei censimenti per contro l'esercizio 2003 evidenzia un decremento rispetto al 2002 mentre il 2004 un incremento. L'aumento degli accertamenti – nei termini di cui sopra – registrato nel 2004 rispetto al 2003 si ripercuote anche sugli incassi che presentano un aumento rispetto al 2003, passando da 116,478 a 162,676 milioni di euro. Gli importi al netto delle riscossioni per i censimenti generali degli anni 2000-2001 e delle partite di giro, danno contezza, nel 2004, di un incremento del 39,93% rispetto al 2003 e di un decremento dell'8,42% rispetto al 2002.

Questo profilo è fortemente influenzato dalla modificazione delle modalità di riscossione delle assegnazioni dello Stato maturata negli ultimi anni: fino al 1999, infatti, l'assegnazione veniva incassata nello stesso anno; dal 2000 in poi l'assegnazione è incassata per una quota a competenza e la restante quota a residui l'anno successivo; incidono al riguardo, comunque, anche le disponibilità effettive di cassa dell'Ente.

In correlazione a quanto posto in luce in ordine alle riscossioni è da annotare la consistenza dei residui attivi, i quali, considerati al netto di quelli censuari, presentano una dinamica ascendente tra il 2002 e il 2003 con una consistente accelerazione (+ 5,56%) e un andamento quasi stabile tra il 2003 e il 2004 (- 1,37%). Al riguardo dispiegano rilevanza gli sfasamenti temporali registrati tra gli accertamenti e le riscossioni dei fondi ordinari dello Stato.

5.4.1.8.- Sul fronte degli impegni la considerazione di ordine generale e d'assieme, che si va qui delineando, deve rilevare un andamento lievemente ascendente nel 2004 rispetto al 2003, pari al + 2,80% facendo astrazione dagli impegni connessi ai censimenti generali (che non interessano più – per il loro esaurimento operativo – l'attività sostanziale dell'ente nell'anno di riferimento).

5.4.1.9.- I pagamenti, al lordo di quelli censuari, denotano un aspetto di decremento fisiologico in considerazione del progressivo esaurirsi dell'attività censuaria. Considerati al netto di quelli censuari, i pagamenti mostrano un decremento dell'1,49% tra il 2002 e il 2003, per poi crescere del 2,72% tra il 2003 ed il 2004, mentre il rapporto tra il 2002 e il 2004 registra un segno positivo di 1,19%. I pagamenti censuari risultano molto elevati nel 2002, decrescono gradualmente nel 2003 e subiscono una sostanziale riduzione (-88,63%) nel 2004.

5.4.1.10.- Da ultimo, un cenno è da riservare ai residui passivi. La loro dinamica, al lordo dei dati censuari, denota un profilo decrescente nel triennio 2002-2004, a causa del completamento dei censimenti generali degli anni 2000-2001. Nel triennio il profilo è discendente, se considerato al lordo dei valori censuari; se considerati al netto, invece, l'andamento è alquanto altalenante: rispetto al precedente esercizio, infatti, i residui ordinari nel 2004 sono aumentati del 5,22%; in confronto al 2002, invece, si registra una riduzione del 22,58%.

In ordine alla composizione degli stessi residui, si pone in luce che a fronte di una consistente riduzione dei residui provenienti dagli esercizi precedenti, connessa



anche alla opera di verifica delle condizioni per il mantenimento in bilancio dei residui stessi, si registra un incremento dei residui formati nell'esercizio, da collegare fondamentalmente al mancato rinnovo del contratto collettivo del personale ed alla necessità di sopperire, in prosieguo di tempo, agli oneri derivanti dagli arretrati finora maturati.

5.4.1.11.- Al termine della trattazione dei profili generali e degli aspetti complessivi della gestione finanziaria dell'ISTAT può agevolare una visione d'insieme anche riutilizzando dati già menzionati, un confronto specifico tra gli esercizi 2003 e 2004, isolando di nuovo taluni elementi utili per la costruzione di una limitata serie storica.

Tra questi due anni posti a confronto, gli accertamenti sono aumentati nella misura del 25,31% se considerati nel complesso; del 30,96% se al netto delle partite di giro (Tab. 2F).

In proposito è opportuno chiarire che la lievitazione degli accertamenti rispetto al 2003 è da riconnettere essenzialmente a due circostanze. Da un lato l'incremento del 30,51% circa dell'assegnazione dello Stato in seno ai trasferimenti correnti (+ 31,95%), da ascrivere in misura preponderante al fatto che nel 2003 – come già ampiamente ricordato - l'Istituto ha potuto avvalersi di risorse assegnate alla fine del 2002; dall'altro, la ripresa dell'attività di collaborazione statistica con la Commissione Europea e con altri soggetti che ha comportato sia l'incremento dell'87,56% dei trasferimenti da parte di altri enti, in primo luogo di Eurostat, sia quello dei contratti e delle convenzioni stipulati con enti pubblici e privati nazionali ed internazionali per la realizzazione di indagini statistiche (+ 15,71) nel novero delle entrate proprie (tav 3F).

Si pone in luce, per contro, un decremento rilevante delle vendite di pubblicazioni (-11,08%) e della fornitura di dati statistici (-21,36%), giustificato dalla necessità di garantire la massima fruizione del dato statistico alla collettività, anche attraverso l'utilizzo di strumenti informatici (internet) che ne consentono un uso gratuito.

Per quanto riguarda gli impegni i dati (considerati al netto delle partite di giro) evidenziano, tra gli anni posti a confronto, un aumento complessivo del 2,80% (Tab. 2F). Nel dettaglio singole spese denotano qualche specificità che ha effetti sulla composizione delle spese stesse. Quelle per gli organi dell'Istituto registrano una flessione del 14,29% tra le spese correnti di funzionamento (Tab. 3F); gli oneri

per il personale denotano una lieve diminuzione (-1,10%) collegata essenzialmente ai maggiori pensionamenti avutisi nell'esercizio rispetto alle previsioni.

Realizzano anche incrementi gli oneri finanziari e tributari (+104,51%) connessi soprattutto agli impegni riguardanti cartelle esattoriali di anni precedenti in materia di Tarsu e altre spese per interventi legate soprattutto alla realizzazione della VII Conferenza Nazionale di Statistica.

Di qualche interesse si appalesa il decremento dentro le spese per interventi delle spese per la raccolta ed elaborazione dei dati legate alle indagini correnti (-10,58%) e delle connesse spese di stampa (-11,19%).

Tra le voci che registrano i maggiori incrementi si segnalano, richiamando il già evidenziato incremento delle entrate relative all'attività svolta in collaborazione con altri enti, gli oneri connessi alla realizzazione di progetti finanziati dall'esterno che subiscono una maggiorazione dell'89,00%, assai significativa.

Per quanto attiene alle spese per investimenti, pur rimanendo bassa la percentuale rispetto alle spese complessive (3,56%), si rileva un notevole incremento tra il 2004 ed il 2003 (+ 69,81%). In particolare, le spese connesse al rinnovo delle apparecchiature informatiche, che erano stata particolarmente contenute negli anni precedenti, passano da 1,8 milioni di euro a 4,2 milioni di euro.

#### 5.4.2. - Il Conto finanziario

Ai fini di valutazione del conto finanziario si effettua un preliminare, essenziale, riferimento ai dati contabili e ai valori percentuali di cui alle tavole 1F, 2F e 3F, le quali sintetizzano, rispettivamente: le entrate e le uscite classificate per categorie (Tav. 1F); quindi le entrate e le spese suddivise – quanto alle prime – in trasferimenti correnti, introiti per i censimenti – inesistenti nel 2004 –, entrate proprie ed altre entrate e – quanto alle seconde – nella consueta partizione tra correnti e di conto capitale (Tav. 2F).

Nella Tav. 3F si sviluppano, invece, disaggregazioni più dettagliate in relazione alla natura e alla tipologia delle entrate e delle spese correnti.

5.4.2.1.- Premesso quanto precede a livello metodologico, deve essere inizialmente posto in debita evidenza che la gestione di competenza dell'anno 2004 espone un disavanzo di 9,232 milioni di euro, risultante da accertamenti per 193,264 milioni di euro e da impegni di spesa per 202,496 milioni di euro.

In proposito sono da formulare due osservazioni:

- il disavanzo di competenza risulta inferiore rispetto a quanto contemplato in sede di bilancio previsionale (circa 21 milioni di euro); permane peraltro una situazione di eccedenza delle uscite rispetto alle entrate dell'Istituto;
- il divario negativo registrato nel consuntivo 2004 risulta comunque nettamente inferiore a quello dell'esercizio 2003, pari a 42,805 milioni di euro. In proposito, e con specifico riguardo proprio ad un disavanzo di competenza con cospicue dimensioni, la Corte nella precedente relazione aveva osservato che il divario stesso era da riconnettere alla circostanza che l'incremento dell'assegnazione dello Stato – in un ente a finanza derivata, come è, sostanzialmente, l'ISTAT – non è correlato all'andamento reale della spesa, con conseguente ampliamento della divaricazione tra i due termini di riferimento e relativo ripianamento con l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione.

Quanto al minore disavanzo verificatosi nel 2004, al fine di individuarne la causa, occorre reiterare quanto già posto in luce nel precedente sottoparagrafo che si è soffermato sulle valutazioni d'assieme e le tendenze desumibili dai profili generali e dagli aspetti complessivi della gestione.

In proposito è da considerare, soprattutto, l'aspetto dell'aumento degli accertamenti rispetto all'esercizio 2003, che è da riconnettere – da un lato – all'aumento del 30% circa della assegnazione dello Stato (da ascrivere, nella sostanza, alla circostanza episodica che nel 2003 l'Istituto si era avvalso di risorse assegnate proprio alla fine del 2002) e – per altro verso – al rilevante rafforzamento della collaborazione statistica con la Commissione Europea e con altri soggetti che ha comportato notevoli lievitazioni positive degli accertamenti: con un incremento dell'87,56% dei trasferimenti da parte di altri enti (soprattutto Eurostat) ed una crescita dei contratti e delle convenzioni stipulati con enti pubblici e privati nazionali ed internazionali per la realizzazione di indagini statistiche (+15,71%).

5.4.2.2.- Iniziando la disamina del conto finanziario del versante delle entrate (tav. 3F), e sviluppando le notazioni in termini di gestione di competenza, è da dire che nell'esercizio 2004 gli accertamenti (al netto delle partite di giro) evidenziano l'importo di 161,716 milioni di euro. Negli stessi il dato di maggiore rilevanza, pari a 150,389 milioni di euro, si individua nei trasferimenti da parte dello Stato, comprensivi anche dell'importo di euro 1,154 relativo all'assegnazione disposta con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze n. 28318 del 12 agosto 2004 per le assunzioni in deroga ex art. 34, comma 5, della legge 289/2003. I trasferimenti

statali rappresentano il 93,00% delle risorse (sempre considerate al netto delle partite di giro) e il dato dà chiara contezza della ricomprensione dell'ISTAT nell'ambito degli enti di finanza derivata.

All'assegnazione statale si sommano euro 5,623 milioni di euro provenienti da trasferimenti da parte di enti pubblici, enti internazionali e di privati per contributi allo sviluppo della ricerca statistica: essi rappresentano il 3,48% del totale degli accertamenti.

Le entrate proprie, connesse alla vendita di beni, alla prestazione di servizi a contratti e convenzioni stipulati con altri enti, risultano invece commisurate a euro 4,877 milioni di euro e coprono il 3,02% del totale (v. Tav. 1F) . In questo caso gli accertamenti effettivi sono inferiori alle previsioni (- 0,473 milioni di euro) per effetto della componente legata alla vendita di pubblicazioni e alla fornitura di dati statistici, mentre risultano in linea con le previsioni iniziali gli accertamenti legati alla stipula e realizzazione di convenzioni e contratti per la fornitura di servizi statistici.

Conclusivamente, in ordine alle entrate, la Corte sottolinea l'incidenza molto modesta delle entrate proprie su quelle complessive; ciò fornisce elementi confermativi della sostanziale dipendenza finanziaria dell'Istituto dal trasferimento statale e rende comprensibile la configurazione, in atto irreversibile, di un bilancio con elementi di rigidità, che caratterizza ormai da tempo l'attività istituzionale dell'ente.

5.4.2.3.- L'ulteriore esame, sul versante delle spese, del conto finanziario consente di rilevare per l'esercizio 2004 impegni in conto competenza che ammontano a 202,496 milioni di euro se considerati al lordo della partite di giro; in 170,948 milioni di euro se al loro netto: nel primo caso, essi raggiungono il 93,78% delle corrispondenti previsioni definitive; nel secondo, il 94,35% circa.

L'approfondimento sui dati dell'intero aggregato al netto delle uscite delle partite di giro rende edotti che le spese maggiormente rilevanti sono quelle di funzionamento (138,014 milioni di euro, corrispondenti all'86,88% del totale delle spese correnti – Tab. 3F), seguono quelle per interventi (20,844 milioni di euro pari al 12,19% del totale - al netto delle partite di giro - ed il 13,12% delle spese correnti), rappresentate soprattutto dalle spese per la raccolta e l'elaborazione dei dati statistici. Nelle spese in conto capitale, pari a 12,090 milioni di euro (7,07% del totale), la metà è costituita da oneri per l'indennità di buonuscita al personale.

L'analisi per categoria vede prevalere le spese per il personale in servizio. I relativi oneri assommano, infatti, a 110,732 milioni di euro e assorbono il 64,78% del totale degli impegni al netto delle partite di giro e il 69,71% di quelli relative alle spese correnti. Se al dato degli oneri diretti si aggiunge l'indennità di buonuscita al personale (€ 6,000 milioni di euro), gli impegni per il personale in servizio vengono quantificati in 116,732 milioni di euro.

Accanto alla spesa riguardante il personale dipendente (di ruolo e a tempo determinato) si segnala anche quella di 3,928 milioni di euro, corrispondente al 2,47% del totale delle spese correnti, per i collaboratori coordinati e continuativi che svolgono l'indagine continua sulle forze di lavoro.

La spesa per l'acquisizione di beni di consumo e di servizi (tav. 1F) risulta quantificata in 21,419 milioni di euro, pari al 12,53% del totale degli impegni (al netto delle partite di giro), con una copertura dell'83,80% della corrispondente previsione definitiva di spesa.

Gli impegni per investimenti assommano ad 6,090 milioni di euro e rappresentano solo il 3,56% delle spese complessive. Essi sono rappresentati dall'acquisizione di beni informatici per 4,244 milioni di euro, con un grado di copertura del 98,81% delle previsioni definitive, e da altre immobilizzazioni, tra le quali figurano le manutenzioni straordinarie di immobili ed impianti, per 1,679 milioni di euro.

Stante quanto sopra, la Corte ritiene di soffermarsi – sulla base dell'analisi per categoria – in alcuni punti:

- 1) la grandezza della spesa per il personale continua ad essere costante elemento di caratterizzazione della gestione dell'ISTAT, elemento che peraltro contraddistingue da sempre i profili gestionali di tutti gli enti a finanza sostanzialmente derivata;
- 2) il consolidamento della spesa per l'acquisizione di beni di consumo e di servizi: essa registra un valore percentuale del 12,79 sul totale degli impegni nel consuntivo 2003 e dà ragione di un 12,53% (tav. 1F) a fine 2004, ed il 13,48% (tav. 3F) delle spese correnti;
- 3) la relativa significatività delle spese per la raccolta, l'elaborazione e la diffusione dei dati statistici (di essenziale rilevanza nella missione istituzionale dell'Ente) che è pari al 12,74% (tav. 3F) delle spese correnti, e l'11,84% (tav. 1F) degli impegni.

5.4.2.5. Nell'ambito della trattazione del rendiconto finanziario si situano – con propria autonoma rilevanza – sia la tavola sulla dipendenza finanziaria (Tav. 4Fbis), che evidenzia indici molto eloquenti (96,47% il rapporto tra entrate da trasferimenti e totale entrate), che la tavola sugli indici di realizzazione degli accertamenti e degli impegni di spesa (Tav. 5F). Questa ultima pone in luce indici molto inferiori a quelli del 2002: è infatti pari al 21,19% nel 2003 contro il 51,09% del 2002 (con un recupero che nel 2004 raggiunge il 40,32%) il rapporto tra riscossioni e accertamenti per le entrate correnti. Il rapporto tra pagamenti e impegni per le spese correnti – per parte sua - spunta il dato significativo del 76,48% nel 2003, e del 72,38% nel 2004, da correlare al 54,56% del 2002.

Tav. 1/F

ENTRATE (in milioni di euro)						
CATEGORIE	Previsioni		Accertamenti		Indici realizzazione previsioni	
	2004		Definitivi al 31/12/2004		accert.ti / previsioni %	
	Iniziali	Definitive	Importo	%	2003(*)	2004
Trasferimenti dello Stato	149,235	149,235	150,389	93,00	96,43	100,77
Trasferimenti da altri enti	4,000	4,900	5,623	3,48	84,17	114,76
Vendita di beni e servizi	5,350	5,350	4,877	3,02	99,63	91,16
Entrate per incarichi aggiuntivi al personale	0,025	0,025	0,007	0,00	0,00	28,00
Redditi patrimoniali	0,035	0,035	0,014	0,01	93,75	40,00
Poste correttive e altre entrate	0,666	0,666	0,806	0,50	62,59	121,02
Totale entrate correnti	159,311	160,211	161,716	100,00	96,25	100,94
Entrate in c/capitale	-	-	-	-	-	-
TOTALE	159,311	160,211	161,716	100,00	96,25	100,94
Partite di giro	33,475	34,746	31,548	-	96,87	90,80
TOTALE ENTRATE	192,786	194,957	193,264	-	96,39	99,13
Saldo da finanziare	20,733	20,971	9,232	-		
TOTALE A PAREGGIO	213,519	215,928	202,496	-		

USCITE (in milioni di euro)						
CATEGORIE	Previsioni		Impegni		Indici realizzazione previsioni	
	2004		Definitivi al 31/12/2004		impegni / previsioni %	
	Iniziali	Definitive	Importo	%	2003(*)	2004
Organi istituto	0,775	0,771	0,750	0,44	100,00	97,28
Personale	113,556	113,775	110,732	64,78	99,63	97,33
Personale non dipendente	5,339	4,029	3,928	2,50	0,00	97,49
Beni e servizi	24,361	25,559	21,419	12,53	89,28	83,80
Raccolta e elaborazione dati	19,100	21,566	20,239	11,84	81,07	93,85
Censimenti	0,000	0,000	0,000	0,00	100,00	0,00
Oneri finanziari e tributari	0,850	1,000	0,970	0,57	97,60	97,00
Spese per la diffusione dati	0,940	0,810	0,605	0,35	62,97	74,69
Altre spese	3,225	0,542	0,215	0,13	22,09	39,67
Totale spese correnti	168,146	168,052	158,858	92,93	97,29	94,53
Acquisizioni di beni durevoli	5,898	6,373	6,090	3,56	70,66	95,56
Buonuscita	4,500	6,000	6,000	3,51	100,00	100,00
Debiti diversi	1,500	0,757	0,000	0,00	0,00	0,00
Totale spese in c/capitale	11,898	13,130	12,090	7,07	29,19	241,44
TOTALE	180,044	181,182	170,948	100,00	96,78	94,35
Partite di giro	33,475	34,746	31,548	-	97,87	90,80
TOTALE SPESE	213,519	215,928	202,496	-	96,87	93,78
Avanzo finanziario	0,000	0,000	0,000	-		
TOTALE A PAREGGIO	213,519	215,928	202,496	-		

(\*) dati ai soli fini di evidenziazione

ENTRATE						
(in milioni di euro)						
	Anno 2003	Anno 2004				
	Accertamenti	Accertamenti	Incremento (+) decremento (-)	% 2004/2003	Indice di composizione	
					su tot. 1)	su tot. 2)
Trasferimenti correnti	118,234	156,012	37,778	31,95	96,47	96,47
Censimenti	-	-	0,000	0,00	0,00	0,00
Entrate proprie	4,477	4,898	0,421	9,40	3,03	3,03
Altre entrate (poste correttive-compensative ed altre non classificabili)	0,771	0,806	0,035	4,54	0,50	0,50
Partite di giro	30,747	31,548	0,801	2,61	19,51	19,51
Totale generale	154,229	193,264	39,035	25,31	-	-
Totale parziale 1)	123,482	161,716	38,234	30,96	100,00	-
Totale parziale 2)	123,482	161,716	38,234	30,96	-	100,00

1) al netto delle partite di giro

2) al netto delle partite di giro e dei finanziamenti relativi ai censimenti che nel 2004 non sono stati accertati

SPESE						
(in milioni di euro)						
	Anno 2003	Anno 2004				
	Impegni	Impegni	Incremento (+) decremento (-)	% 2004/2003	Indice di composizione	
					su tot. 1)	su tot. 2)
Correnti	157,570	158,858	1,288	0,82	92,93	92,93
Conto capitale	8,717	12,090	3,373	38,69	7,07	7,07
Partite di giro	30,747	31,548	0,801	2,61	18,45	18,45
Totale generale	197,034	202,496	5,462	2,77	-	-
Totale parziale 1)	166,287	170,948	4,661	2,80	100,00	-
Totale parziale 2)	166,287	170,948	4,661	2,80	-	100,00

1) al netto delle partite di giro

2) al netto delle partite di giro e delle spese relative ai censimenti che nel 2004 non sono stati impegnati



(in milioni di euro)

Tav. 3/F

ENTRATE CORRENTI	2003	2004			
	Accertamenti	Accertamenti	%	% var.ne	Riscossioni di competenza
Trasferimenti da parte dello Stato:					
- per le spese di funzionamento	115,236	150,389	93,00	30,51	59,065
- per la ristrutturazione delle statistiche	-	-	0,00	0,00	-
- per il censimento generale popolazione e delle abitazioni	-	-	0,00	0,00	-
- per il censimento dell' industria, dei servizi e delle istituzioni	-	-	0,00	0,00	-
- per il censimento generale agricoltura	-	-	0,00	0,00	-
Totale	115,236	150,389	93,00	30,51	59,065
Trasferimenti da parte di altri enti:					
- contributi di enti nazionali	1,604	1,542	0,95	-3,87	0,267
- contributi da enti internazionali	1,394	4,081	2,52	192,75	2,659
Totale	2,998	5,623	3,48	87,56	2,926
Entrate proprie:					
- vendita di pubblicazioni	0,343	0,305	0,19	-11,08	0,200
- fornitura di dati e servizi	0,426	0,335	0,21	-21,36	0,273
- contratti e convenzioni	3,640	4,212	2,60	15,71	2,118
- altri proventi	0,033	0,025	0,02	-24,24	0,024
- entrate per incarichi aggiuntivi al personale	-	0,007	0,00	0,00	0,007
- redditi e proventi patrimoniali	0,035	0,014	0,01	-60,00	0,011
Totale	4,477	4,898	3,03	9,40	2,615
Poste correttive e compensative di spese correnti	0,771	0,796	0,49	3,24	0,581
Altre entrate non classificate	-	0,010	0,01	100,00	0,005
Totale entrate correnti	123,482	161,716	100,00	30,96	65,210

(in milioni di euro)

SPESE CORRENTI	2003	2004			
	Impegni	Impegni	%	% var.ne	Pagamenti di competenza
Spese di funzionamento:					
- per gli organi dell'istituto	0,875	0,750	0,47	-14,29	0,415
- per il personale in attività di servizio	111,965	110,732	69,71	-1,10	90,655
- per il personale non dipendente	2,500	3,928	2,47	57,12	2,738
- per l' acquisto di beni di consumo e di servizi	21,266	21,419	13,48	0,72	12,610
- per gli interessi passivi, oneri finanziari e tributari	0,474	0,970	0,61	104,64	0,970
- per le spese non classificabili in altre voci	0,040	0,215	0,14	437,50	0,207
Totale	137,120	138,014	86,88	0,65	107,595
Spese per interventi:					
- per le spese per la raccolta, l'elaborazione e la diffusione dei dati statistici	20,209	20,239	12,74	0,15	7,202
- per le spese per la promozione della diffusione dei prodotti e e dell'immagine dell'istituto	0,241	0,605	0,38	151,04	0,181
- per i censimenti	-	-	0,00	0,00	-
- per le spese relative a censimenti generale :					
> della popolazione e delle abitazioni	-	-	0,00	0,00	-
> dell'industria, dei servizi e delle istituzioni	-	-	0,00	0,00	-
> dell'agricoltura	-	-	0,00	0,00	-
- per le spese relative alla ristrutturazione delle statistiche economiche - Action Plan	-	-	0,00	0,00	-
Totale	20,450	20,844	13,12	1,93	7,383
Totale spese correnti	157,570	158,858	100,00	0,82	114,978

(\*) Valori ai soli fini comparativi

**Tav. 4/F**

AUTONOMIA FINANZIARIA					
(in milioni di euro al netto delle partite di giro)					
2003(*)		Indici	2004		Indici
Entrate proprie	Totale entrate correnti	Entrate proprie / Totale entrate %	Entrate proprie	Totale entrate correnti	Entrate proprie / Totale entrate %
4,477	123,482	3,63	4,898	161,716	3,03

In ordine all'indice del 3,03% evidenziato sulla tavola che precede, può mettersi in luce che l'Ente espone nel consuntivo, con un criterio di maggiore estentività rappresentativa, un diverso rapporto tra le entrate proprie e il totale delle entrate – pari al 7% - ricomprendendo nel calcolo anche i contributi di enti nazionali e internazionali (per l'importo di 5,623 milioni di euro nonché l'importo delle poste correttive ed altre entrate), che – pertanto – sommati al dato già esposto di 4,898 milioni di euro (con un dato di complesso di 11,327 milioni di euro da raffrontare al totale di 161,716 milioni di euro) consentono di pervenire, appunto, alla formulazione di un indice di maggior rilievo.

Tav. 4/Fbis

DIPENDENZA FINANZIARIA					
(in milioni di euro al netto delle partite di giro)					
2003(*)		Indici	2004		Indici
Entrate da trasferimenti	Totale entrate correnti	Entrate da trasferimenti / Totale entrate %	Entrate da trasferimenti	Totale entrate correnti	Entrate da trasferimenti / Totale entrate %
118,234	123,482	95,75	156,012	161,716	96,47

(\*) valori ai soli fini comparativi

INDICI DI REALIZZAZIONE DEGLI ACCERTAMENTI						
(in milioni di euro)						
	2003(*)		Indici	2004		Indici
	Accertamenti	Riscossioni	Riscossioni / Accertamenti %	Accertamenti	Riscossioni	Riscossioni / Accertamenti %
Entrate correnti	123,482	26,162	21,19	161,716	65,210	40,32
Entrate per partite di giro	30,747	30,021	97,64	31,548	30,744	97,45
<b>Totale</b>	<b>154,229</b>	<b>56,183</b>	<b>36,43</b>	<b>193,264</b>	<b>95,954</b>	<b>49,65</b>

INDICI DI REALIZZAZIONE DEGLI IMPEGNI						
(in milioni di euro)						
	2003(*)		Indici	2004		Indici
	Impegni	Pagamenti	Pagamenti / Impegni %	Impegni	Pagamenti	Pagamenti / Impegni %
Spese correnti	157,570	120,503	76,48	158,858	114,978	72,38
Spese in conto capitale	8,717	3,453	39,61	12,090	6,020	49,79
Spese per partite di giro	30,747	30,595	99,51	31,548	30,376	96,29
<b>Totale</b>	<b>197,034</b>	<b>154,551</b>	<b>78,44</b>	<b>202,496</b>	<b>151,374</b>	<b>74,75</b>

(\*) valori ai soli fini comparativi

5.4.2.6. La materia del conto finanziario richiede – da ultimo - esplicitazioni del rendiconto per funzioni obiettivo, a seguito del processo di aggiornamento della contabilità pubblica, come delineato dalla legge di riforma n. 94/1997. Questo processo ha motivato l'ISTAT ad introdurre – insieme alla tradizionale classificazione delle spese per categoria e tipologia – quella per funzione – obiettivo.

Tale nuova classificazione fa riferimento alle finalità che le amministrazioni pubbliche, e quindi anche gli enti istituzionali e gli enti di ricerca, sono deputati a raggiungere: e ciò senza tener conto della concreta struttura amministrativa che gestisce la spesa delle voci di bilancio.

Le funzioni di pertinenza dell'Istituto sono state individuate in base ai fini istituzionali contemplati dal d.lgs. 322/89 e si articolano come segue:

1. produzione e sviluppo dell'informazione statistica in campo economico;
2. produzione e sviluppo dell'informazione statistica in campo sociale e sanitario;
3. produzione e sviluppo dell'informazione statistica in campo demografico;
4. indirizzo, assistenza e coordinamento del Sistema statistico nazionale;
5. sviluppo dei sistemi informativi;
6. pubblicazione e diffusione dei prodotti statistici;
7. promozione di studi e ricerche in campo statistico;
8. integrazione e armonizzazione della produzione statistica a livello internazionale.

#### 5.4.3. Il conto economico

L'esigenza di una esposizione adeguata e significativa del conto economico per gli enti pubblici è stata di recente rafforzata dalla emanazione del DPR 27 febbraio 2003, n. 97 (regolamento di amministrazione e contabilità per gli enti pubblici).

Questa nuova disciplina normativa consente alla Corte, in termini generali e di principio, di formulare talune osservazioni, le quali si riconnettono a consolidate valutazioni, già svolte anche in ordine ad altre attribuzioni istituzionali, nella materia degli ordinamenti contabili dei soggetti pubblici:

- 1) la funzione di un documento avente carattere di rendicontazione predisposto secondo criteri civilistici si è andata sviluppando, nel tempo, soprattutto per impulso degli studi in materia di contabilità pubblica; di qui l'innovazione normativa che sancisce la natura di strumento indispensabile di informazione attribuita al conto economico;

- 2) differentemente da quanto si constata nelle imprese, negli enti pubblici l'attività informativa del conto economico incontra notevoli difficoltà e dispiega scarsa incidenza ai fini della complessiva valutazione gestionale di un ente;
- 3) permane pertanto la tradizionale primazia della contabilità finanziaria, contraddistinta da quel carattere autorizzatorio che legittima la gestione e – ad un tempo – ne costituisce il limite;
- 4) deve essere posto in luce che attraverso i risultati del conto economico anche per gli enti pubblici possono essere valutati elementi che influenzano, in quanto qualificati da straordinarietà, la gestione ordinaria dell'ente (ad esempio: entrate straordinarie o eccezionali non ripetibili in successivi esercizi, plusvalenze o minusvalenze patrimoniali, etc);
- 5) infine, il conto economico può ridondare specifica utilità per la dirigenza dell'ente preposta a settori strategici dell'attività istituzionale dell'ente stesso in correlazione a specifiche responsabilità funzionali; in proposito si enucleano, esemplificativamente, le posizioni dei responsabili dei servizi finanziari, della gestione del patrimonio, del settore acquisti, del controllo di gestione.

5.4.3.1.- La prospettazione del conto economico, oggetto della presente relazione, riassunta nella tavola 6/E, è stata redatta secondo lo schema che si riconnette ai "Principi contabili per il bilancio di previsione ed il rendiconto generale degli enti pubblici istituzionali", elaborati a suo tempo dal Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, ed aventi – tuttora – piena validità.

Il conto economico, che in quanto tale si adegua strutturalmente ad un preventivo economico, è stato redatto in forma scalare secondo le disposizioni del codice civile e le raccomandazioni degli ordini professionali per quanto applicabili. In prospettiva, e in base ad affinamenti da realizzare in una evoluzione "in progress", il conto - nella nuova configurazione proposta - deve conseguire sempre più l'illustrazione di un risultato economico complessivo attraverso dati intermedi che evidenziano l'apporto delle singole gestioni: quella tipica (economica in senso proprio), quella finanziaria e – per l'ISTAT - quella straordinaria legata, fondamentalmente, alle attività istituzionali per i censimenti generali ove realizzate nell'anno di riferimento (assente però nella conformazione del conto 2004).

5.4.3.3.- Richiamando le precedenti considerazioni generali sulla generalità degli enti pubblici, è da dire che la concreta formulazione del conto economico dell'ISTAT dell'esercizio 2004 si adegua sostanzialmente a quanto contemplato nel citato regolamento per l'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici, emanato con D.P.R. 27 febbraio 2003, n.97 (art. 41). Questo regolamento è infatti qualificato – come detto in termini generali nelle notazioni già svolte - da specifica considerazione per la redazione del conto economico in quanto contiene principi specifici in ordine alla competenza economica, la quale imputa gli effetti delle operazioni e degli altri eventi all'esercizio nel quale è rinvenibile "l'utilità economica" (anche se diverso da quello in cui si concretizzano i relativi momenti finanziari).

In materia di conto economico degli enti è anche da considerare che per la maggior parte delle attività amministrative pubbliche è necessario valutare la competenza economica dei costi e dei proventi in diretta relazione al processo erogativo di prestazioni e servizi. In tale logica i costi sostenuti per l'espletamento delle attività istituzionali tradizionali o innovative, sono i componenti economici che richiedono un'adeguata copertura con proventi acquisiti nei limiti delle risorse rese disponibili da movimenti in entrata di tipo finanziario, economico e patrimoniale.

5.4.3.4.- In ordine al conto economico 2004 dell'ISTAT si rileva, preliminarmente, un disavanzo di 0,595 milioni di euro; tale risultato registra anche la minore incidenza degli accantonamenti al fondo TFR (21,970 milioni di euro nel 2003 e 3,991 nel 2004).

L'analisi condotta in dettaglio espone, come è evidenziato nella tavola allegata, un totale del valore della produzione per complessivi 161,506 milioni di euro.

Ad esso si perviene sommando le entrate correnti derivanti da trasferimenti da parte dello Stato e di altri enti e le entrate per vendita di beni e prestazioni di servizi (160,895 milioni di euro) con gli altri ricavi e proventi relativi a poste correttive, fitti attivi ed altre entrate depurate dagli elementi che non hanno avuto manifestazione finanziaria (0,812 milioni di euro) e detraendo la diminuzione del valore delle rimanenze di prodotti (0,201 milioni di euro).

I costi della produzione si attestano a 168,932 milioni di euro e si riconnettono al totale delle uscite correnti depurate dagli oneri di natura finanziaria, pari a 157,887 milioni di euro, degli ammortamenti delle immobilizzazioni per 7,054 milioni di euro e dall'accantonamento al fondo TFR per indennità di buonuscita pari a 3,991 milioni di euro. In ordine a quest'ultimo dato va debitamente sottolineata

la netta diminuzione rispetto all'esercizio 2003, nel quale si era verificato un importo più che quintuplicato a seguito di nuovo aggiornamento e ricalcolo in base a normative vigenti.

La differenza tra valore della produzione ed i relativi costi fa conseguire un risultato negativo della gestione caratteristica per 7,426 milioni di euro.

La categoria dei proventi ed oneri finanziari espone un saldo attivo di € 7.071,76 scaturente dalla differenza tra i proventi finanziari costituiti principalmente da interessi attivi, interessi passivi ed altri oneri finanziari.

Le sopravvenienze attive, per 8,006 milioni di euro, rinvergono la loro formazione nelle variazioni ai residui passivi (7,989 milioni di euro) e nell'incremento alla consistenza dei conti economici; le insussistenze attive sono costituite – a loro volta – dalle eliminazioni di residui attivi, dalla diminuzione del saldo del conto corrente postale e dalle dismissioni di beni non completamente ammortizzati.

I proventi ed oneri straordinari concorrono in modo alquanto significativo al risultato economico per 7,792 milioni di euro.

Il risultato della gestione ordinaria e straordinaria ammonta complessivamente a 0,373 milioni di euro che, per effetto di imposte e tasse pagate nell'esercizio per 0,968 milioni di euro, diviene pari a 0,595 milioni di euro, che costituisce pertanto il disavanzo economico 2004.

Tav. 6/E

CONTO ECONOMICO DELLA GESTIONE	ANNO 2004	
	Parziali	Totali
A) VALORE DELLA PRODUZIONE		
- Entrate correnti depurate dai proventi finanziari: lett. C) e dei proventi straordinari (di natura finanziaria) lett.D)	160.895.344,57	
- Variazioni delle rimanenze dei prodotti in corso di lavorazione, semilavorati e finiti	- 200.629,92	
- Altri ricavi e proventi	811.761,47	
Totale valore della produzione (A)		161.506.476,12
B) COSTI DELLA PRODUZIONE		
- Uscite correnti depurate degli oneri finanziari: lett.C) e degli oneri straordinari (di natura finanziaria) lett.D)	157.887.158,25	
- Ammortamenti e svalutazioni	7.053.868,22	
- Variazione delle rimanenze di materie prime, sussidiarie, di consumo e merci	-	
- Accantonamento al fondo TFR	3.991.171,65	
- Altri accantonamenti	-	
Totale costi		168.932.198,12
DIFFERENZA TRA VALORE E COSTI DELLA PRODUZIONE (A-B)		- 7.425.722,00
C) PROVENTI E ONERI FINANZIARI		
- Proventi da partecipazioni	-	
- Altri proventi finanziari	8.674,79	
- Interessi ed altri oneri finanziari	1.603,03	
Totale proventi e oneri finanziari		7.071,76
D) RETTIFICHE DI VALORE		
- Rivalutazioni	-	
- Svalutazioni	-	
Totale rettifiche di valore		-
E) PROVENTI E ONERI STRAORDINARI		
- Sopravvenienze attive ed insussistenze di passivo	8.006.395,43	
- Sopravvenienze passive ed insussistenze di attivo	214.764,26	
Totale attività straordinaria		7.791.631,17
Risultato prima delle imposte (A-B+/-C+/-D+/-E)		372.980,93
- Imposte,tasse e tributi vari		- 968.289,42
DI SAVANZO ECONOMICO		- 595.308,49



#### 5.4.4. - La situazione patrimoniale

Le risultanze complessive sono illustrate, seguendo una impostazione conforme al precedente esercizio e con riferimenti specifici alle singole voci, nell'unità Tavola n. 7/P.

## Tav. 7/P - SITUAZIONE PATRIMONIALE

ELEMENTI PATRIMONIALI	VALORI ALL' 1/1/2004	VARIAZIONI		VALORI ALL' 31/12/2004	% variaz.
		AUMENTO	DIMINUIZIONE		
<b>ATTIVITA'</b>					
IMMOBILI (Costo iniziale)	830.042,25	-	-	830.042,25	0,00
IMPORTO A MEMORIA eventualmente da destinare alle finalità di cui all'art. 21 del DPR 17/1/1959, n. 2 modificato dalla legge 27/4/62, n. 231	105.730,84	-	-	105.730,84	0,00
MOBILI, MACCHINE E ATTREZZATURE VARIE	39.135.941,63	4.659.992,23	689,39	43.795.244,47	11,91
TITOLI E PARTECIPAZIONI	103.291,38	-	-	103.291,38	0,00
CONTI CORRENTI	35.224.553,96	194.686.963,15	203.581.786,03	26.329.731,08	-25,25
RESIDUI ATTIVI	106.040.611,56	97.309.127,40	98.847.361,71	104.502.377,25	-1,45
PUBBLICAZIONI DESTINATE ALLA VENDITA	2.947.158,66	-	200.629,92	2.746.528,74	-6,81
VALORE DEI BENI MOBILI IN CORSO DI ACQUISIZIONE	6.854.939,99	4.960.517,77	3.918.116,66	7.897.341,10	15,21
<b>TOTALE ATTIVO</b>	<b>191.242.270,27</b>	<b>301.616.600,55</b>	<b>306.548.583,71</b>	<b>186.310.287,11</b>	<b>-2,58</b>
<b>PASSIVITA'</b>					
IMPORTO A MEMORIA eventualmente da destinare alle finalità di cui all'art. 21 del DPR 17/1/1959, n. 2 modificato dalla legge 27/4/62, n. 231	105.730,84	-	-	105.730,84	0,00
RESIDUI PASSIVI	119.082.091,57	51.121.657,17	60.503.371,71	109.700.377,03	-7,88
FONDO AMMORTAMENTO MOBILI, MACCHINE E ATTREZZATURE	21.838.421,51	7.053.868,22	-	28.892.289,73	32,30
INDENNITA' DI BUONUSCITA MATURATA	89.072.651,50	3.991.171,65	6.000.000,00	87.063.823,15	-2,26
<b>TOTALE PASSIVO</b>	<b>230.098.895,42</b>	<b>62.166.697,04</b>	<b>66.503.371,71</b>	<b>225.762.220,75</b>	<b>-1,88</b>
<b>NETTO PATRIMONIALE</b>	<b>- 38.856.625,15</b>	<b>239.449.903,51</b>	<b>240.045.212,00</b>	<b>-39.451.933,64</b>	<b>1,53</b>
<b>VARIAZIONE PATRIMONIALE</b>			<b>-595.308,49</b>		
<b>TOTALE A PAREGGIO</b>	<b>191.242.270,27</b>	<b>301.616.600,55</b>	<b>306.548.583,71</b>	<b>186.310.287,11</b>	

5.4.4.1.- Nell'ambito delle osservazioni di ordine generale la Corte ritiene poter riassumere, come segue, taluni profili che si ricavano dalla disamina della situazione patrimoniale dell'ISTAT al termine dell'esercizio 2004:

- 1) in ordine alla consistenza delle attività risultanti dallo stato del patrimonio - definita correttamente nei suoi termini contabili - può essere oggetto di autonoma considerazione anche la valutazione di mercato degli immobili di proprietà di via Agostino Depretis e Viale Liegi - in Roma - e di altre minori unità di reddito, in quanto la stessa valutazione, fatta al costo iniziale di acquisto, prescinde dall'effettivo valore di mercato.
- 2) va segnalato, altresì, che la rappresentazione dello stato patrimoniale dei mobili, macchine ed attrezzature varie è stata elaborata iscrivendo, in attivo, il valore iniziale e, nel passivo, nella voce "Fondo ammortamento mobili, macchine ed attrezzature", il valore correttivo per deperimenti in conformità alla impostazione suggerita dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze;
- 3) nella materia delle indennità di buonuscita al personale viene in evidenza un decremento della relativa posta per effetto del notevole numero di pensionamenti avutosi nel 2004 (il dato passa da 89,073 a 87,064 milioni di euro);
- 4) può porsi in evidenza - inoltre - che la valutazione economica dei singoli beni patrimoniali, pur adeguata alla normativa vigente, potrebbe essere oggetto di miglioramenti attraverso l'implementazione di un sistema informativo, maggiormente integrato con gli altri sistemi gestionali.

5.4.4.2.- In dettaglio, la Corte - a fini di illustrazione della situazione patrimoniale - reputa opportuno mettere in evidenza quanto segue.

La gestione patrimoniale dell'ISTAT al 31 dicembre 2004 espone una risultanza netta di segno negativo di 0,595 milioni di euro. Se al predetto decremento patrimoniale netto viene sommato il risultato consolidato al 31 dicembre 2003 (-38,857 milioni di euro) si registra un passivo pari a -39,452 milioni di euro.

Le variazioni negative di maggior rilievo sono così sintetizzabili: diminuzione della giacenza di cassa che passa dai 35,225 a 26,330 milioni di euro, riduzione dei residui attivi da 106,041 a 104,503 milioni di euro; riduzione del valore delle pubblicazioni destinate alla vendita che passano da 2,947 a 2,747 milioni di euro.

Le due poste dell'attivo che rivelano andamenti positivi sono rappresentate dai mobili, macchine e attrezzature la cui consistenza passa da 39,136 a 43,795 milioni di euro ed i beni in corso di acquisizione che passano da 6,855 a 7,897 milioni di euro.

Le variazioni connesse al decremento delle passività sono costituite dal decremento dei residui passivi, la cui consistenza passa da 119,082 a 109,700 milioni di euro e dal decremento del debito per indennità di buonuscita che - come già ricordato - passa per effetto del notevole numero di pensionamenti, avutisi nel 2004, da 89,073 a 87,064 milioni di euro.

In ordine al decremento dei residui passivi registrato a fine 2004 è da dire che esso è notevolmente inferiore a quello, omologo, accertato con il consuntivo 2003; e ciò in quanto sono ormai in stato molto avanzato le operazioni di riaccertamento che, nel recente passato, avevano assunto cospicua rilevanza.

#### 5.4.5.- La situazione amministrativa

I dati concernenti la situazione amministrativa sono riprodotti nella seguente tavola, la quale dà contezza - in sintesi - degli elementi che compongono la situazione medesima (vedi Tav. n.8 /SA che segue).

SITUAZIONE AMMINISTRATIVA - Conto di cassa  
Anno 2004

RISCOSSIONI		PAGAMENTI	
Entrate deriventi da trasferimenti correnti	61.990.739,60	Spese correnti	114.977.745,07
Altre entrate	3.219.430,59	Spese in c/ capitale	6.019.790,28
Partite di giro	30.744.245,40	Partite di giro	30.375.992,07
<b>Totale</b>	<b>95.954.415,59</b>	<b>Totale</b>	<b>151.373.527,42</b>
IN C/ RESIDUI			
Entrate deriventi da trasferimenti correnti	94.837.763,75	Spese correnti	43.246.702,76
Altre entrate	2.927.893,88	Spese in c/ capitale	8.552.768,62
Partite di giro	926.459,01	Partite di giro	326.525,92
<b>Totale</b>	<b>98.692.116,64</b>	<b>Totale</b>	<b>52.125.997,30</b>
<b>TOTALE</b>	<b>194.646.532,23</b>	<b>TOTALE</b>	<b>203.499.524,72</b>
CONSISTENZA DI CASSA AL 1° gennaio 2004			35.224.553,96
+ totale riscossioni		194.646.532,23	
- totale pagamenti		-203.499.524,72	
Differenza			-8.852.992,49
Disponibilità di cassa presso la Tesoreria al 31/12/2004			26.371.561,47
+ saldo conto corrente postale e saldo conti economici			-41.830,39
DISPONIBILITA' COMPLESSIVA DI CASSA AL 31/12/2004			26.329.731,08
RESIDUI ATTIVI		RESIDUI PASSIVI	
- degli anni precedenti	7.193.249,85	- degli anni precedenti	58.578.719,86
- dell'esercizio	97.309.127,40	- dell'esercizio	51.121.657,17
<b>TOTALE</b>	<b>104.502.377,25</b>	<b>TOTALE</b>	<b>109.700.377,03</b>
AVANZO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2004			21.131.731,30
Quota indisponibile (*)			1.039.129,00
QUOTA DISPONIBILE			20.092.602,30

(\*) quota indisponibile in base al D.M. 29 nov. 2002

La situazione espone – essenzialmente – un avanzo di amministrazione al 31 dicembre 2004 che risulta pari ad 21,132 milioni di euro al lordo della quota indisponibile – in forza del DM 29.11.2002 – di 1,039 milioni di euro; questo dato costituisce la risultante finale dell'importo dell'avanzo di amministrazione al 1° gennaio 2004 (22,183 milioni di euro), del decremento relativo alla gestione complessiva dell'anno 2004 per 1,010 milioni di euro (che scaturisce dal saldo negativo della gestione di competenza per 9,232 milioni di euro e da quello positivo della gestione dei residui per 8,222 milioni di euro), della variazione negativa del saldo della gestione del conto corrente postale e di quella positiva del saldo dei conti economici.

L'avanzo di amministrazione accertato in via definitiva con il rendiconto 2004 è già stato destinato, per 11,158 milioni di euro, a sopperire le esigenze finanziarie dell'esercizio 2005 (in relazione al già previsto disavanzo di competenza).

Stante quanto precede, va ancora precisato che la situazione amministrativa si radica – sostanzialmente – sugli elementi emergenti dalla situazione di cassa e dalla consistenza dei residui attivi e passivi operando una distinzione tra l'apporto dell'attività istituzionale ordinaria e quella censuaria. La gestione della cassa dà contezza di un disavanzo di 8,852 milioni di euro poiché i pagamenti complessivi ammontano a 203,500 milioni di euro, mentre le riscossioni sono pari a 194,647 milioni di euro. Nel conto finanziario di cassa, l'attività istituzionale contribuisce con un saldo positivo di 5,058 milioni di euro, atteso che i pagamenti complessivi (189,589 milioni di euro) risultano inferiori alle corrispondenti riscossioni (194,647 milioni di euro).

Per quel che attiene alla gestione censuaria, il saldo, limitatamente alla gestione dei residui in quanto non esistono operazioni in conto competenza, risulta negativo per 13,911 milioni di euro; in proposito è da evidenziare che non sussiste alcuna riscossione mentre proseguono ancora i pagamenti per il completamento delle attività svolte.

Come si evince dalla tavola 8/SA dispiega impatto significativo, sulla consistenza della situazione amministrativa, la consistenza dei residui attivi e passivi.

In proposito si fa rinvio al successivo sottoparagrafo.

#### 5.4.6.- Notazioni sulla consistenza e lo smaltimento dei residui attivi e passivi

La Tav. 9/RES fornisce esaurienti elementi sulla consistenza dei residui distinti in attivi e passivi. Al riguardo si denota una notevolissima composizione come residui di competenza (93,12%) per gli attivi, mentre per i passivi il 47% di quelli di competenza va sommato con il 53% delle provenienze da esercizi precedenti.

In proposito è da porre in luce l'ulteriore – anche se non cospicua – diminuzione dei residui passivi complessivi (da esercizi precedenti più quelli da competenza), conseguenza delle revisioni operate dagli uffici amministrativi dell'ente; nel contempo il dato percentuale dei residui attivi di competenza (oltre il 90 per cento) è da ricondurre – sostanzialmente – ai tempi tecnici dei trasferimenti da parte dello Stato.

In ogni caso l'esercizio 2004 è caratterizzato da modeste diminuzioni su entrambi i fronti dei residui nel confronto con la situazione al 31 dicembre 2003: -1,45 per gli attivi e -8,37 per i passivi.

Nella Tav.10/RES sono sintetizzate le risultanze relative alla formazione dei nuovi residui, in ordine ai quali rivestono interesse soltanto i dati delle entrate e delle spese correnti. I relativi indici (59,68% per le entrate e 27,62% per le spese) rivelano vischiosità nelle connesse operazioni di riscossione e un ritmo gestorio decisamente insufficiente per i pagamenti. Quanto allo smaltimento dei residui (Tav. 11/RES) il dato complessivo di quelli passivi (47,09%) denota procedimenti gestionali non troppo fluidi ovvero possibili incertezze operative nella definizione finale dei pagamenti.

Tav. 9/RES) - RESIDUI ATTIVI E PASSIVI

TITOLI	Residui al 31/12/2003	Residui esercizi precedenti	Residui di competenza	Residui al 31/12/2004	% variaz.
<u>Residui attivi</u>					
Trasferimenti da parte dello Stato	91.323.698,53	0,00	91.323.698,53	91.323.698,53	0,00
Trasferimenti di altri enti pubblici, internazionali e privati	5.542.612,52	1.920.985,21	2.696.597,10	4.617.582,31	-16,69
Entrate derivanti dalla vendita di beni e da prestazioni e servizi	6.560.109,80	3.597.939,59	2.261.862,74	5.859.802,33	-10,68
Redditi e proventi patrimoniali	5.516,47	1.385,89	3.804,74	5.190,63	-5,91
Poste correttive e compensative di spese correnti	99.999,53	91.766,08	214.031,53	305.797,61	205,80
Entrate non classificabili in altre voci	3.481,51	3.363,84	5.616,00	8.979,84	157,93
Totale parte corrente e c/capitale	103.535.418,36	5.615.440,61	96.505.610,64	102.121.051,25	-1,37
Partite di giro	2.505.193,20	1.577.809,24	803.516,76	2.381.326,00	-4,94
<b>TOTALE RESIDUI ATTIVI</b>	<b>106.040.611,56</b>	<b>7.193.249,85</b>	<b>97.309.127,40</b>	<b>104.502.377,25</b>	<b>-1,45</b>
Composizione rispetto al totale		6,88%	93,12%	100,00%	
<u>Residui passivi</u>					
Spese correnti	106.219.415,54	55.000.356,31	43.879.305,63	98.879.661,94	-6,91
Spese in conto capitale	11.877.590,30	2.936.843,29	6.070.581,45	9.007.424,74	-24,16
Totale parte corrente e c/capitale	118.097.005,84	57.937.199,60	49.949.887,08	107.887.086,68	-8,65
Partite di giro	1.618.521,43	641.520,26	1.171.770,09	1.813.290,35	12,03
<b>TOTALE RESIDUI PASSIVI</b>	<b>119.715.527,27</b>	<b>58.578.719,86</b>	<b>51.121.657,17</b>	<b>109.700.377,03</b>	<b>-8,37</b>
Composizione rispetto al totale		53%	47%	100%	
Differenza (residui attivi - residui passivi)	-13.674.915,71	-51.385.470,01	46.187.470,23	-5.197.999,78	



Tav. 10/RES

FORMAZIONE NUOVI RESIDUI ATTIVI			
(in milioni di euro)			
	2004		Indici
	Accertamenti	Accert.ti - riscossioni competenza	Accert.ti - riscossioni competenza / Accertamenti %
Entrate correnti	161,716	96,506	59,68
Entrate in c/capitale	-	-	0,00
Entrate per partite di giro	31,548	0,804	2,55
<b>Totale</b>	<b>193,264</b>	<b>97,310</b>	<b>50,35</b>
FORMAZIONE NUOVI RESIDUI PASSIVI			
(in milioni di euro)			
	2004		Indici
	Impegni di competenza	Impegni - pagamenti competenza	Impegni -pag.ti competenza / Impegni %
Spese correnti	158,857	43,879	27,62
Spese in conto capitale	12,090	6,071	50,22
Spese per partite di giro	31,548	1,172	3,71
<b>Totale</b>	<b>202,495</b>	<b>51,122</b>	<b>25,25</b>

Tav. 11/RES

INDICI DI SMALTIMENTO RESIDUI ATTIVI			
(in milioni di euro)			
	2004		Indici
	Residui attivi rettificati	Riscossioni in c.residui	Risc.ni in c.residui / Residui %
Entrate correnti	103,381	97,766	94,57
Entrate in c/capitale	-	-	-
Entrate per partite di giro	2,504	0,926	36,98
<b>Totale</b>	<b>105,885</b>	<b>98,692</b>	<b>93,21</b>
INDICI DI SMALTIMENTO RESIDUI PASSIVI			
(in milioni di euro)			
	2004		Indici
	Residui passivi rettificati	Pagamenti in c.residui	Pag.ti in c.residui / Residui %
Spese correnti	98,247	43,247	44,02
Spese in conto capitale	11,490	8,553	74,44
Spese per partite di giro	0,968	0,327	33,78
<b>Totale</b>	<b>110,705</b>	<b>52,127</b>	<b>47,09</b>

## 6. Considerazioni finali

- 1) In sede di considerazioni conclusive la Corte segnala l'opportunità di taluni adeguamenti ordinamentali che possano dare soluzione a problematiche da riconnettere ad un modello che esige una migliore definizione istituzionale: problematiche che richiamano – quindi – la natura sostanziale oltre che giuridico-formale dell'Ente. Per conseguenza dovrebbero essere valutate, con ponderata riflessione, le tematiche connesse alla compresenza – in ISTAT – dei caratteri di ente di ricerca e di ente pubblico non economico in una prospettiva che privilegi – nella effettività - la tipologia dell'organismo indipendente qualificato da autonomia e terzietà.
- 2) Le ricordate connotazioni di autonomia e di rinnovata tipicità istituzionale appaiono auspicabili per assicurare l'autorevolezza della statistica ufficiale, cui va riconosciuto il carattere di bene pubblico che si trasfonde nel tessuto economico e sociale del Paese con riflessi non indifferenti sull'attività delle istituzioni pubbliche, sul sistema produttivo, sui rapporti intercorrenti nell'ambito della società civile.
- 3) Non deve disconoscersi peraltro – in relazione alle due considerazioni svolte – che le riforme dell'assetto normativo di rango primario (e segnatamente del d.lgs. 6 settembre 1989, n. 322) implicano un percorso rigoroso di approfondimenti complessi e particolarmente attenti, anche in relazione alle innovazioni già recate all'ordinamento costituzionale della Repubblica, le quali hanno peraltro ricompreso il coordinamento informativo statistico nel novero della legislazione esclusiva dello Stato (art. 117 Cost., 2° comma, lettera r); né può tralasciarsi – in proposito – la valutazione del cospicuo processo evolutivo tuttora in atto, del quale non sono comunque prevedibili, al momento, gli sviluppi ulteriori.
- 4) La Corte pone in evidenza, altresì, che la materia dei profili istituzionali si riconnette anche alla normativa di rango secondario, con l'approntamento di idonei strumenti di carattere regolamentare per rimodulare, con stabilità, l'assetto dell'Istituto: in proposito sussiste, al momento, una fase evolutiva in stadio molto avanzato della quale è prossima la definizione con atto di approvazione da parte del Governo.

Stanno intanto emergendo, tempestivamente, concrete ipotesi di razionalizzazione per consentire all'Ente di corrispondere alla domanda di informazione statistica nazionale e sopranazionale; e ciò sia attuando una più

funzionale allocazione delle risorse che rimodulando gli assetti organizzativi. Tutte le iniziative in corso devono, in ogni caso, essere finalizzate al perseguimento di obiettivi di maggiore produttività e flessibilità.

- 5) In ordine al Sistema statistico nazionale (SISTAN), la Corte ritiene che l'impianto del decreto legislativo n. 322/1989 – istitutivo del Sistema – abbia sostanzialmente confermato negli anni la sua originaria validità; né si sono rivelate significative la scarsa sensibilità di talune amministrazioni e l'asserito difetto centralistico della complessiva intuizione del legislatore delegato.

Il fine primario del decreto legislativo 322 era infatti quello di dare vita a un coordinamento funzionale e a meccanismi di cooperazione tra tutti i produttori di statistiche. In tal senso depongono chiaramente il lavoro svolto dal Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica – COMSTAT -, il consolidamento dei meccanismi di formazione del Programma statistico nazionale, le sedi formali e informali di confronto e la rete di interazione rappresentata dagli strumenti di comunicazione del SISTAN.

Ciò stante, non è da trascurare l'opportunità di eventuali adeguamenti normativi. Le soluzioni peraltro non sono da individuare unicamente nella legislazione nazionale, ma soprattutto nell'integrazione delle norme attraverso strumenti di attuazione quali accordi, protocolli, convenzioni che esplicitino i rapporti tra ISTAT e sistemi statistici regionali e i programmi di lavoro comuni. Pertanto la Corte ravvisa la necessità di un ineludibile rafforzamento del Sistema Statistico Nazionale – SISTAN – in ordine al quale l'ISTAT si pone come centro propulsivo e indispensabile sede di coordinamento complessivo: l'evocato rafforzamento deve però tendere verso una configurazione sempre più di sistema a rete a carattere policentrico, nel quale tutte le articolazioni delle autonomie locali sono chiamate a svolgere ruoli significativi nel campo della statistica ufficiale.

- 6) La sintesi della complessiva attività dell'ISTAT, desunta dalla gestione dell'esercizio 2004, può effettuarsi con un richiamo alle fondamentali attribuzioni dell'Ente e cioè la titolarità primaria della produzione della statistica ufficiale del Paese, la funzione di coordinamento e propulsione del Sistema Statistico Nazionale-SISTAN, e la predisposizione del Programma Statistico Nazionale PSN. Queste attribuzioni, per la loro stessa natura, si riflettono su tutti gli altri adempimenti espletati dall'ISTAT nel corso dell'esercizio 2004, già illustrati nella presente relazione.

A queste attribuzioni vanno aggiunte quelle refluenti dalla collocazione dell'ISTAT nella rete di relazioni del sistema statistico europeo e internazionale anche per perseguire l'obiettivo di armonizzare contenuti, definizioni e metodologie della produzione statistica. In proposito deve porsi in debita evidenza che il sistema statistico europeo (Sse) affida la responsabilità della produzione statistica congiuntamente a ciascun istituto nazionale di statistica e ad Eurostat; realizzando – in tal modo – un network organizzato secondo il principio di sussidiarietà, nel quale le diverse fonti di informazioni statistica interagiscono tra loro secondo criteri condivisi.

- 7) In relazione a quanto segnalato nel precedente punto n. 6 va riaffermata l'esigenza di adottare i possibili interventi per tutelare il dato statistico ufficiale da considerare, come già detto, bene pubblico. Questa problematica è stata inserita nella relazione del Presidente dell'ISTAT al conto consuntivo 2004 nella quale viene, testualmente, evidenziato il tentativo di incrinare la fiducia della pubblica opinione e dei rispondenti nella statistica ufficiale, attivando polemiche, peraltro non ancora del tutto sopite, sulla "affidabilità" delle statistiche sui prezzi al consumo e degli aggregati dei conti economici nazionali.
- 8) In materia di ordinamento contabile è da porre in luce l'evoluzione della disciplina in materia di organizzazione pubblica, la separazione delle funzioni di indirizzo politico da quelle di gestione (d.lgs. n. 165/2001) e la conseguente previsione di nuovi modelli di gestione finanziaria ed economica, introdotti nella contabilità pubblica (d.lgs. n. 279/1997), che hanno reso necessaria – per l'ISTAT – l'adozione di un diverso regolamento di gestione e contabilità (D.P.C.M. 11 novembre 2002) in sostituzione di quello precedente approvato con D.P.C.M. 23.5.1995. Detto regolamento si rivela peraltro suscettibile di notevoli miglioramenti e deve essere sicuramente adeguato ai principi desumibili dal più recente DPR n. 97/2003; per il momento comunque il regolamento vigente – anche se non del tutto idoneo - deve concorrere ad introdurre taluni strumenti utili per l'esercizio delle funzioni di indirizzo degli organi di governo dell'Istituto, ai fini di una razionale e proficua attribuzione delle risorse e di una maggiore, incisiva, evidenza delle responsabilità gestionali.
- 9) L'analisi condotta sulle dinamiche relative alle principali grandezze finanziarie conferma l'esistenza di elementi di rigidità che si ripercuotono sulla gestione dell'ente. Per il suo superamento sono da ipotizzare interventi plurimi: l'adeguata e tempestiva assegnazione dei trasferimenti statali in ragione dell'effettiva attività ordinaria e straordinaria, il riesame da parte degli organi di

governo dell'ente della politica sulle entrate proprie, la rigorosa modulazione negli impieghi delle risorse al momento disponibili, utilizzando ogni possibile riorientamento allocativo soprattutto privilegiando gli interventi più qualificanti e prioritari.

In ogni caso l'ente, con ogni possibile sollecitudine, dovrebbe adoperarsi per attenuare, almeno in parte, il livello di rigidità della spesa corrente adottando idonee politiche volte alla riduzione delle spese fisse di struttura (quali ad esempio quelle relative alla gestione degli spazi e della logistica) e delle spese per acquisizioni di non primaria rilevanza o suscettibili di graduazione nel tempo.

Sussiste, peraltro, la constatazione che buona parte della rigidità del bilancio è collegata agli oneri per il personale che rappresentano, al netto delle partite di giro e dell'indennità di buonuscita, il 64,78% del totale di bilancio e, quindi, una componente di assoluto rilievo tra i costi da sostenere: ciò che rende poco praticabile l'opera di attenuazione del grado di rigidità dianzi illustrato.

- 10) In ordine a quanto segnalato nel precedente punto n. 9 va – per conseguenza – segnalata la necessità di misure che impediscano l'innescò di squilibri strutturali; e ciò sia attraverso il reperimento di maggiori risorse sia attraverso risparmi di spesa che dovrebbero conseguire anche dai processi di potenziamento dei sistemi informatici. Il tutto al fine di evitare la contrazione degli investimenti, per lo più tecnologici, che potrebbe frenare la ricerca, attualmente in pieno sviluppo, di un permanente allineamento delle capacità dell'ISTAT ai crescenti e complessi compiti istituzionali.
- 11) In relazione agli assetti organizzativi dell'ISTAT va ancora sottolineata l'esigenza di contemperare, sempre più proficuamente, la responsabilizzazione dei dirigenti - affidando loro precisi compiti operativi di direzione e di gestione - con l'affermazione delle attribuzioni di indirizzo, programmazione, guida e coordinamento – proprie ed essenziali – degli organi di governo in modo da perseguire gli obiettivi definiti in un quadro di partecipazione e di condivisione dei risultati.

In atto si è in presenza di innovazioni, che si incentrano fondamentalmente nella nuova distribuzione di competenze tra direzione generale (rafforzata nel peculiare ambito amministrativo e gestionale) e il dipartimento per la produzione statistica ed il coordinamento tecnico scientifico, nel quale si

aggregano – nella trasposizione a livello operativo – tutte le complessive attribuzioni dell'ente a livello di informazione e produzione statistica.

12) La Corte ritiene utile che debba realizzarsi ogni idoneo intervento volto a garantire - per mezzo dell'attività istituzionale dell'ISTAT - la risposta più adeguata alla crescente domanda di informazione statistica; e ciò sia a livello politico-istituzionale che a livello di domanda proveniente dalla società civile e dal sistema socio-economico del Paese.

13) L'andamento della gestione complessiva dell'Ente consente di svolgere, da ultimo, le seguenti notazioni:

Ø il risultato finanziario di competenza passa da un disavanzo di 42,805 milioni di euro del 2003 a 9,232 milioni di euro a fine 2004;

Ø l'avanzo di amministrazione pari a 22,183 milioni di euro nel 2003 si attesta su 21,132 milioni di euro a fine 2004, rivelando una dinamica moderatamente recessiva;

Ø il disavanzo economico, che registra l'importo di 595.308 euro, dà contezza di una forte riduzione rispetto all'esercizio precedente; inoltre le variazioni positive dei diversi fattori della gestione comportano – per conseguenza – un decremento del deficit patrimoniale.