

5.6. Nell'effettuare la disamina dell'attività dell'Ente appaiono opportuni alcuni riferimenti alla produzione editoriale e ai servizi per l'utenza.

Occorre premettere che nel 2005 è andata a regime l'attività finalizzata alla realizzazione del piano editoriale dell'Istituto per il conseguimento di un contenimento dei costi che non penalizzasse l'offerta dei prodotti; l'organizzazione del lavoro ha tentato di eliminare sovrapposizioni e ridurre i tempi di produzione.

La realizzazione del manuale a diffusione interna denominata *"La produzione editoriale all'Istat – Guida ai prodotti e procedure per pubblicare"* e la pubblicazione sulla Intranet dell'Istituto dei manuali relativi alla "redazione dei testi, figure e tavole per la predisposizione dei contributi del Rapporto annuale sulla situazione del Paese" hanno permesso di dare un assetto più stabile all'attività di produzione editoriale.

Deve, poi, rilevarsi che il 2005 ha registrato un impegno del centro stampa dell'Istituto, che ha notevolmente aumentato le attività di pre-stampa e di stampa digitale, riducendo i tempi di rilascio delle pubblicazioni. Nello specifico è stato possibile predisporre internamente buona parte dei volumi della collana "informazioni" e fornire il supporto editoriale necessario alla realizzazione tanto di volumi di comunicazione interna, tanto di pubblicazioni destinate alla diffusione.

Nel corso dell'anno sono state stampate 120 pubblicazioni statistiche destinate alla diffusione, con un incremento di circa il 43% rispetto alla produzione dell'anno precedente; in termini di pagine edite l'incremento è stato di circa il 20%.

Con riferimento alla produzione editoriale censuaria, nel 2005 si è conclusa la pubblicazione dei dati dell'8° Censimento generale dell'industria e dei servizi; allo stesso tempo, è iniziata la produzione dei fascicoli relativi al 14° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni.

La produzione editoriale dell'ISTAT nel 2005 è sintetizzata nel prospetto che segue, integrato – a fini comparativi, con i dati del 2004.

	2004		2005		VARIAZIONI PERCENTUALI 2004/2005	
SETTORI EDITORIALI	Pubblicazioni (numero)	Pagine (numero)	Pubblicazioni (numero)	Pagine (numero)	Pubblicazioni (var. %)	Pagine (var. %)
Generale	18	3.876	31	6.884	63,2	68,8
Ambiente e territorio	1	616	1	580	--	-5,8
Popolazione	5	1.016	5	1.036	--	2,0
Sanità e previdenza	13	1.852	16	2.698	23,1	45,7
Cultura	5	920	5	964	--	4,8
Famiglia e società	10	1.784	14	1.820	40,0	2,0
Pubblica amministrazione	4	504	7	1.244	75,0	146,8
Giustizia	3	860	3	856	--	-0,5
Conti nazionali	3	1.196	7	1.998	133,3	67,1
Lavoro	3	764	3	588	--	-23,0
Prezzi	1	168	2	251	100,0	49,4
Agricoltura	3	844	5	720	66,7	-14,7
Industria	12	1.360	10	704	-16,7	-48,2
Servizi	-	-	8	627	n.v.	n.v.
Commercio estero	2	2.452	1	880	-50,0	-64,1
Altro	-	-	2	218	n.v.	n.v.
Totale	83	18.212	120	22.068	42,9	19,8
CENSIMENTI						
5° Censimento generale dell'agricoltura	24	5.346	--	--	--	--
14° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni	-	-	43	6.400	--	--
8° Censimento generale dell'industria e dei servizi	92	21.710	32	7.296	-65,2	-66,4
Totale censimenti	116	27.056	75	13.696	-35,3	-49,4

5.6.1. In relazione ai servizi all'utenza va posto in evidenza che anche nel 2005 l'Istat ha assicurato uno standard dei prodotti e servizi forniti ed ha rilasciato con tempestività, le informazioni statistiche richieste. In quest'ottica lo sviluppo del sito web dell'Istituto si è realizzato nel continuo e progressivo ampliamento degli argomenti e delle funzionalità offerte on line. Il sito arricchito di contenuti, comunicati stampa e pubblicazioni divulgative, volumi e raccolte tematiche di tavole statistiche, e con accesso a vaste banche dati nel corso dell'anno è stato consultato da circa un milione e cinquecentomila visitatori diversi (+11,5% rispetto al 2004), con una frequenza che ha fatto registrare circa diecimila visite al giorno.

E' peraltro da segnalare che nel corso del 2005, come conseguenza dell'accresciuto volume delle informazioni liberamente disponibili sul sito e dell'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),

si è riscontrata una lieve contrazione (-3,5%) nel fatturato della commercializzazione dei prodotti e servizi.

5.7. Per concludere le considerazioni sull'attività va richiamato da ultimo – con debita evidenza – il tema della rilevazione continua sulle forze di lavoro, eseguita avvalendosi della rete di rilevazione formata da circa 300 intervistatori reclutati con contratti di collaborazione esterna, tema più volte oggetto di disamina da parte del Consiglio dell'ISTAT, anche a seguito di una circolare del Ministro della funzione pubblica che nell'anno 2004 - dando interpretazione alla normativa vigente ha escluso la possibilità che l'Istituto potesse ancora avvalersi di collaboratori esterni per la gestione della rete.

L'Ente, conseguentemente, ha promosso una pluralità di iniziative, tra le quali: a) l'indizione di una gara ad evidenza pubblica tesa ad individuare una società in grado di effettuare le interviste; b) la costituzione di una società a totale capitale pubblico alla quale affidare in "housing", nell'immediato l'esecuzione delle interviste sulle forze di lavoro e, nel medio termine, l'effettuazione di ulteriori interviste riguardanti altre indagini dell'Istituto o del Sistan.

All'iniziativa di cui al punto b) ha fatto seguito l'art. 10 bis del decreto legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito in legge 2 dicembre 2005, n. 248, che ha autorizzato l'Istat a costituire una società di rilevazione statistica, con la partecipazione di regioni, enti locali, autonomie funzionali e loro associazioni, "al fine di garantire l'efficienza e l'omogeneità su tutto il territorio nazionale dell'attività di rilevazione statistica"; la norma prevede inoltre che la costituenda società è sottoposta alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione pubblica.

Per dar corso alla normativa l'Istituto sul finire dell'anno 2005, ha richiesto gli avvisi del Dipartimento della funzione pubblica, del Dipartimento per le politiche comunitarie e del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri in ordine alla possibilità, in relazione alla giurisprudenza comunitaria, che la società - pur interamente a capitale pubblico - potesse essere partecipata non da uno solo ma da più soggetti pubblici.

Gli ultimi due Dipartimenti si sono espressi, vagliato lo stato della giurisprudenza comunitaria, in senso non negativo. Per parte sua – invece – il Dipartimento della Funzione pubblica ha richiesto apposito parere al Consiglio di Stato, che ha

esaminato la questione nelle adunanze del 5 aprile e 28 giugno 2006; è prevista – altresì – una ulteriore adunanza il 20 dicembre 2006.

Stante tutto quel che precede è da ricordare, inoltre, che il già citato art. 10 bis prevede che l'organizzazione e il funzionamento della società siano disciplinati con "apposito regolamento"⁴. Il Consiglio dell'Istituto, nella seduta del 1° giugno 2006, ha pertanto deliberato la trasmissione di uno schema di regolamento al Dipartimento della Funzione pubblica per i successivi adempimenti, insieme allo schema di statuto della società, sottolineando l'urgenza della loro adozione.

Gli schemi predetti sono tuttora all'esame del Dipartimento della Funzione pubblica e del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Alla luce di quanto esposto la Corte si riserva di fornire valutazioni sulla complessa vicenda in sede di prossima relazione al Parlamento.

⁴ Per completezza di trattazione va ulteriormente esplicitato lo stesso art. 10bis, al comma 5, prevede che la società può avvalersi di rapporti di lavoro privato subordinato e di forme di collaborazione che inoltre "il personale impiegato a tal fine presso l'Istat e le amministrazioni centrali e gli enti pubblici partecipanti alla società può transitare" nella società per trasferimento di attività, ai sensi dell'articolo 31 del d.lgs n. 165 del 2001. Al riguardo sono richiamate le garanzie previste dall'art. 2112 del codice civile con le procedure di informazione e consultazione previste dall'art. 47, commi da 1 a 4, della legge n. 428 del 1998.

Va ancora ricordato che per evitare soluzioni di continuità rispetto alla organizzazione vigente, la normativa stabilisce, infine che i contratti di collaborazione esterna attivati dall'Istituto, in essere alla data del 30 settembre 2005 e finalizzati alla rilevazione statistica delle forze di lavoro del settore pubblico e privato, possono essere prorogati fino alla costituzione della società e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2006.

6. Aspetti finanziari contabili e gestionali

6.1. I bilanci e l'ordinamento contabile

6.1.1. Va preliminarmente riferito che il bilancio preventivo 2005 è stato deliberato dal Consiglio dell'ISTAT nell'adunanza del 16 dicembre 2004, mentre il conto consuntivo è stato deliberato il 27 aprile 2006. Risulta quindi rispettato il termine prescritto dagli articoli 6 e 7 del Regolamento per la gestione finanziaria, economica e patrimoniale soltanto per il conto consuntivo.

Sul documento contabile previsionale, approvato dall'autorità governativa di vigilanza con DPCM del 26 maggio 2005, si è espresso anche il Ministero dell'Economia e delle Finanze (Nota Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato prot. n. 0018441 del 23 maggio 2005) il quale, pur non formulando osservazioni in ordine all'ulteriore corso del documento contabile e pur prendendo atto che il pareggio di bilancio è stato raggiunto sia riducendo al minimo indispensabile le spese discrezionali e gli oneri per il funzionamento delle strutture, che attraverso l'impiego di tutte le risorse accumulate nei precedenti esercizi, ha ribadito la necessità vista anche la situazione della finanza pubblica che l'Ente promuova ogni idonea iniziativa tesa a conseguire incrementi di entrate proprie, nonché a realizzare ulteriori risparmi di spesa nel rispetto, per quanto possibile, delle direttive emanate con la circolare n. 35 del 24 novembre 2004 (in materia di bilanci di previsione degli enti pubblici e formulata sulla base dei vincoli di finanza pubblica contenuti nella legge finanziaria per il 2005).

Sul bilancio preventivo 2005 il Collegio dei revisori, nell'adunanza del 13 dicembre 2005, ha rilevato – in via preliminare – che il documento è stato elaborato tenendo conto delle disposizioni contenute nel D.P.R. n. 97 del 27 febbraio 2003 (Regolamento concernente l'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70) soprattutto per quanto attiene alla formulazione delle principali tavole di bilancio. Il bilancio, inoltre, è stato dichiarato conforme alle linee indicate nel Regolamento di gestione e di contabilità dell'ISTAT approvato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 novembre 2002 e D.P.C.M. del 4 agosto 2003, che recepisce i principi fondamentali della legge n. 94/97.

Il Collegio ha anche posto in luce – in merito ad una specifica previsione regolamentare – che all'interno della relazione del Presidente dell'ente vengono spiegate le ragioni per cui il bilancio non viene presentato insieme al più generale "piano di attività", chiarendo la necessità dell'Istituto di disporre di un lasso di tempo per definire in dettaglio piani operativi e budget a partire dalle risorse finanziarie inserite in bilancio.

Sempre sul bilancio preventivo 2005 lo stesso Collegio ha concluso dando atto all'amministrazione di aver definito un bilancio equilibrato, pur nell'ambito di una generale compressione delle risorse disponibili (-4,8% rispetto al 2004) ed auspicando – altresì – che anche in vista dell'adozione del nuovo regolamento di organizzazione siano adottate tutte le misure necessarie per contenere le spese di gestione.

6.1.2. Sul conto consuntivo 2005, anch'esso oggetto di approvazione da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri con DPCM del 13 settembre 2006, il Ministero della Economia e delle Finanze (Nota RGS Prot. n. 0101011 del 26 luglio 2006) ha proposto l'ulteriore corso del documento contabile, non senza segnalare l'esigenza di migliorare l'attuale sistema informativo-contabile al fine di pervenire ad un'impostazione più civilistica del conto economico e dello stato patrimoniale.

A sua volta il Collegio dei revisori dell'Ente, nell'adunanza del 18 aprile 2006, si è ampiamente soffermato, con accurata disamina, sul consuntivo 2005; alla Corte appaiono suscettibili di segnalazione le seguenti osservazioni formulate dal Collegio:

- 1) viene posta in evidenza l'importanza del contributo aggiuntivo (28 milioni di euro) del Ministero dell'economia e della sua conferma quasi integrale nel fondo ordinario dell'Istituto per il triennio 2006-2008; l'integrazione ha consentito infatti di ribaltare le previsioni iniziali che contemplavano un disavanzo di competenza fino a giungere ad una gestione di competenza in attivo;
- 2) è stata rilevata la riconduzione a livelli fisiologici dell'operazione annuale di cancellazione dei residui, con riserva di una valutazione più circostanziata solo a seguito del pagamento degli arretrati contrattuali al personale prevista entro l'esercizio 2006;
- 3) è stato auspicato il miglioramento del sistema informativo esistente al fine di pervenire ad una esposizione integrata delle attività realizzate e delle risorse utilizzate per centro di responsabilità e per funzione obiettivo; il tutto in relazione ai budget assegnati.

6.1.3. Per concludere i riferimenti ai documenti contabili, ed al fine di aggiornare compiutamente la presente relazione, si segnala che il bilancio di previsione 2006 è stato adottato tempestivamente dal Consiglio dell'ISTAT con deliberazione del 27 ottobre 2005.

In proposito il Collegio dei revisori dell'Ente, nell'adunanza del 17 ottobre 2005, ha posto in luce i seguenti aspetti, i quali fin d'ora si segnalano con riserva di successiva disamina in sede di prossima relazione:

- lo stabilizzarsi del trasferimento statale su livelli inferiori alle esigenze illustrate dall'Ente, ma maggiori di quelli previsti negli anni precedenti e quindi in grado di consentire una migliore complessiva distribuzione della spesa in relazione alle attività programmate;
- lo stabilizzarsi a livelli elevati, e ormai ribaditi negli anni, delle previsioni di entrata per progetti a finanziamento esterno;
- il contenimento delle spese di gestione di carattere generale a favore di quelle specifiche dedicate alla funzione caratteristica dell'istituto;
- l'adeguato intervento di contenimento sulle voci di spesa sottoposte a limitazione dal disegno di legge finanziaria.

6.1.4. Dopo le considerazioni che precedono sulla predisposizione del bilancio preventivo e del conto consuntivo, la Corte ritiene utile soffermarsi sulla materia dell'ordinamento contabile dell'Ente, ricomprendendo in essa anche notazioni sulla struttura del rendiconto 2005.

Sul regolamento di contabilità dell'ISTAT (DPCM 11 novembre 2002) è da rilevare criticamente che esso è contraddistinto da eccessiva sinteticità e non si situa in modo adeguato 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 posta in luce – ed è quel che più conta in materia – la nuova disciplina di adeguamento ai principi della legge n. 94/1997, del decreto legislativo n.

279/1997 e della legge n. 208/1999 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 sulla base della esperienza condotta nell'ultimo triennio si correla, in maniera insufficiente, ai principi generali recepiti dal DPR n.97/2003, che sono frutto di evoluzioni procedurali e di miglioramenti sistemici.

6.1.5. In relazione a quanto osservato nel precedente sottoparagrafo è poi da porre in luce 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 delle modalità procedurali che qualificano l'emanazione di un nuovo regolamento. Nei suoi quattro titoli, e con uno sviluppo testuale di oltre cinquanta articoli, è puntualmente definito – per mezzo di uno strumento non avente la necessaria 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 la valenza “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.

Tutto ciò premesso, la Corte ritiene, conclusivamente, che gli aspetti di maggior rilievo del “manuale” debbano trovare opportuna allocazione in un nuovo testo di regolamento di contabilità (in senso proprio), il quale dovrà anche recepire in modo sostanziale i principi fondanti del DPR 27 febbraio 2003 n. 97; e ciò pur valutando – con ogni considerazione – le specificità strutturali e i peculiari assetti ordinamentali dell'ISTAT.

6.1.6. Come già segnalato ad inizio di trattazione sull'ordinamento contabile seguono, ora, talune considerazioni sulla struttura, e sulla concreta elaborazione, del rendiconto 2005.

Talune specificità contenute nel documento contabile sono oggetto di attenta valutazione da parte della Corte, in quanto denotano l'operatività degli uffici e, in particolare, della competente Direzione centrale della contabilità inserita nella direzione generale dell'Ente: si intende fare, qui, uno specifico richiamo sia agli indicatori aggregati di obiettivi e di risultati, sia all'analisi del bilancio attraverso gli indici; queste elaborazioni dei dati 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 fa riferimento delle linee-guida pianificate da commisurare al "programma operativo", che è componente del piano strategico 2005-2007.

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, mentre gli indicatori economici si soffermano sui progetti di ricerca (riferiti alle entrate proprie), sulle forniture dati e vendita pubblicazioni e – infine – sui costi del personale.

6.1.6.1. Qui più interessa – peraltro - l'analisi del bilancio attraverso gli indici; al riguardo 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. Per una maggiore comprensione dei dati in esso contenuti, consentendone conseguenti interpretazioni, vengono quindi 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, 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).

6.1.6.2. 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 informazio-

ni 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 formatisi nel corso dell'esercizio (formazione di nuovi residui). Da ultimo, una serie di indicatori costruisce i rapporti di composizione tra le varie tipologie di entrata (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).

6.1.6.3. Per ragioni di sinteticità della presente relazione al Parlamento appare utile riferirsi soltanto ad indici di realizzazione di maggior significato e cioè quelli concernenti le complessive entrate e spese dell'Ente.

Per le entrate, si delinea un incremento della capacità di riscossione dell'ente che sale dal 49,6% del 2004 al 53,6% del 2005, confermando una tendenza avviata dal 2003. Questo aumento è dovuto sia al maggior incasso della quota di competenza dell'assegnazione statale sia al maggiore impegno che l'ente pone nella riscossione delle entrate derivanti dai progetti a finanziamento esterno. L'indice di realizzazione delle entrate da trasferimenti, infatti, sale di quasi 6 punti percentuali mentre quello relativo alle altre entrate correnti subisce un incremento di circa 10 punti.

Per le spese, il decremento dell'indice complessivo, che passa dal 74,8% del 2004 al 74,2% del 2005, deriva sia dal rallentamento dei pagamenti delle spese per investimenti, in particolare per quanto attiene alle manutenzioni straordinarie delle sedi che ovviamente presentano tempi di pagamento abbastanza lunghi, sia alle spese per interventi in connessione della complessità dei processi lavorativi che esse producono dalla fase di impegno a quella di effettiva lavorazione.

6.2 La gestione finanziaria

6.2.1. Valutazioni d'assieme desunte dagli aspetti complessivi della gestione.

6.2.1.1. In via preliminare appare possibile configurare, al fine di individuare profili generali della gestione, una sorta di "correlazione bilanciata" - peraltro intervenuta in successione di tempi - con l'effettivo fabbisogno finanziario connesso al programma operativo 2005 (componente del piano strategico 2005-2007 deliberato dal Consiglio dell'Ente il 28 aprile 2004); infatti i mezzi finanziari complessivi sono stati rinvenuti con l'integrazione di 28 milioni disposta dal Ministero dell'economia e delle finanze (D.M. n. 5561 del 21 gennaio 2005) per l'esercizio 2005, mentre la legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005) aveva assegnato all'Istituto risorse per 140,510 milioni di euro per lo stesso esercizio.

Il ricordato, ulteriore, trasferimento statale è venuto a raffrontarsi con le necessità complessive dell'Ente, determinate per l'anno 2005 in 172,5 milioni al momento della redazione del bilancio di previsione per lo stesso anno (deliberato in ritardo dal Consiglio), ma stimate dall'ente in almeno 190 milioni.

Il rispetto dei vincoli di bilancio ha comportato, conseguentemente, il rinvio al 2006 di alcuni progetti riguardanti sia rilevazioni statistiche che 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 2005-2007.

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

6.2.1.2. 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.

In ordine a quanto fin qui rilevato è da menzionare, altresì, una specifica notazione del Presidente dell'Ente nella relazione al conto consuntivo 2005 che eviden-

zia proprio la crescente incertezza sulle risorse disponibili e quindi la difficoltà nel prevedere con largo anticipo il trasferimento che lo Stato intende assegnare alla informazione statistica ufficiale, condizione quest'ultima indispensabile per assicurare un elevato tasso di affidabilità alla pianificazione triennale degli obiettivi; sono state poi ricordate, in proposito, le integrazioni agli stanziamenti previsti nelle leggi finanziarie, concesse all'Istituto in via amministrativa, che hanno reso possibile la definizione dei programmi operativi annuali, peraltro decurtati di alcuni progetti meno prioritari rispetto a quelli previsti nei corrispondenti Piani strategici.

6.2.1.3. Altro aspetto di interesse generale della gestione è da identificare 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 chiaro da quanto qui di seguito esposto: rispetto al totale degli impegni considerati al netto delle partite di giro (167,619 milioni di euro), il costo del personale dipendente ha assorbito il 62,9% del totale se considerato al netto dell'indennità di buonuscita; se al lordo l'incidenza sale al 66,5% del totale degli impegni; qualora, inoltre, si considerino anche i costi dei collaboratori esterni impegnati nella rete di rilevazione delle forze di lavoro la predetta percentuale ascende a quota 68,9%.

In termini generali è da rilevare che le spese di funzionamento coprono l'80,7% del totale e ricomprendono, ovviamente, anche quelle del personale; quelle in conto capitale, per contro, appena l'8,2%, ma tra esse figurano le indennità di buonuscita al personale che, da sole, assorbono il 3,6% del totale degli impegni.

6.2.1.4. Un terzo profilo della gestione complessiva è agevolmente desumibile dalla risultanza finale del conto consuntivo, che dà contezza di un avanzo finanziario di 9,951 milioni; infatti la gestione di competenza registra il predetto differenziale positivo scaturente dal raffronto tra gli accertamenti (207,816 milioni di euro) e gli impegni assunti (197,865 milioni di euro); nell'esercizio 2004, invece, il risultato della gestione di competenza presentò un disavanzo di 9,232 milioni di euro. In proposito va rilevato che nel secondo semestre del 2005, in assenza di ulteriori finanziamenti, è stata comunque attuata una decelerazione degli interventi gestionali che, nel mentre non ha inciso significativamente sulle dinamiche produttive riguardanti l'attività istituzionale dell'Ente, non ha consentito neppure di porre in essere interventi tesi allo sviluppo della produzione statistica.

6.2.1.5. In ordine al risultato di amministrazione la Corte è dell'avviso che esso possa costituire – a livello di considerazioni d'assieme sulla gestione – un elemento cognitivo per effettuare successive 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 ed, altresì, da prime considerazioni sugli impegni, soprattutto se scaturenti dal confronto tra gli esercizi 2004 e 2005.

Iniziando dal primo elemento (risultato di amministrazione) è da dire che esso registra un incremento alquanto significativo, evidenziandosi, al 31 dicembre 2005, un importo effettivo dello stesso superiore ai 32 milioni di euro; rispetto a quello accertato all'inizio del 2005, l'avanzo a fine esercizio registra quindi un incremento del 51,6%. Ciò stante nella relazione al consuntivo viene evidenziato che il 48,6% dell'avanzo a fine 2005 risulta già impiegato per coprire parte del fabbisogno ordinario del 2006; il 10,0% per ripianare il fabbisogno aggiuntivo 2006 derivante dalla decurtazione di 3,2 milioni di euro generata dalla legge finanziaria 2006, n.266/2005; il 6,9% risulta indisponibile per effetto della legge 248/2005 (art. 11 ter comma 4); il residuo 34,5% è allocato, con destinazione "di fatto", per coprire i costi della acquisizione in proprietà del Comune di Roma del terreno nel comprensorio di Pietralata (in vista della concreta realizzazione della nuova sede nel cosiddetto SDO sito nell'area periferica della capitale).

Il dato dell'avanzo di amministrazione, in crescita notevole rispetto alla fine del 2004, non conferma dunque la dinamica recessiva posta in luce nella precedente relazione della Corte, là dove si era chiaramente evidenziato un trend discendente (addirittura del 56,9% tra il 2002 e il 2004). Le cause sono da ricercare sia nel differenziale tra gli impegni assunti e la massa spendibile (167,619 milioni a fronte di 190,101 milioni) sia alla già ricordata decelerazione degli interventi gestionali.

6.2.1.6. Altro profilo generale desunto da aspetti complessivi di gestione deriva – come già anticipato – dal confronto tra esercizi 2004 e 2005 in ordine agli accertamenti e agli impegni. Qui di seguito, per rendere significativi gli elementi di comparazione, si segnalano soltanto dati in percentuale, che rendono comprensibili, con immediatezza, gli aspetti connessi alle vicende gestionali dei due esercizi in disamina.

Ciò premesso, appaiono andamenti alquanto difformi degli accertamenti e degli impegni: mentre i primi registrano un sostanziale incremento (+9,8%), i secondi rilevano un lieve decremento (-1,95%), se considerati entrambi al netto delle partite di giro (tav. 2F).

In proposito è subito da rilevare che l'incremento degli accertamenti rispetto allo scorso esercizio è connesso essenzialmente all'aumento del 10,7% dell'assegnazione dello Stato, a seguito della integrazione disposta all'inizio dell'esercizio (l'assegnazione statale è passata da 150,389 milioni del 2004 a 166,420 del 2005).

Sostanzialmente stabili sono le entrate derivanti da progetti a finanziamento esterno che passano da 9,834 a 9,819: a fronte di un incremento della componente legata ai contributi da parte di altri enti (+6,0) si registra un decremento (-8,4%) di quella connessa ai contratti e alle convenzioni stipulati con altri enti nazionali ed internazionali.

Va, poi, posto in luce in questa disamina complessiva l'ulteriore decremento di alcuni aspetti della gestione delle vendite di pubblicazioni (-1,6%) e della fornitura di dati statistici (-13,4%), che, seppur meno rilevante rispetto allo scorso esercizio, conferma il trend discendente di tale attività, peraltro da riconnettere alla esigenza di garantire la massima fruizione del dato statistico alla collettività, anche attraverso l'utilizzo di strumenti informatici (internet) che ne consentano un uso gratuito: complessivamente, le entrate per vendita di pubblicazioni e dati statistici ammontano a 590.734 del 2005, contro i 640.312 del 2004.

Per quanto attiene agli impegni, come già ricordato, i dati complessivi evidenziano, tra gli anni posti a confronto, una diminuzione dell'1,95%: nel dettaglio gli oneri per il personale denotano una diminuzione del 4,79% collegata essenzialmente ai maggiori pensionamenti avutisi nell'esercizio rispetto alle previsioni, che sono stati solo parzialmente compensati dalle assunzioni effettuate nell'ultimo trimestre del 2005 (tav. 3F).

Ed ancora in dettaglio: le spese per la raccolta e l'elaborazione dei dati subiscono un decremento (-9,2%) conseguenza di due opposte dinamiche; da un lato si registra il significativo decremento (-18,7%) delle spese per la raccolta ed elaborazione dei dati legate alle indagini correnti e delle relative spese di stampa (-17,7%), dall'altro l'incremento delle spese di raccolta ed elaborazione dei dati connesse ai progetti a finanziamento esterno (+27,6%).

Tra le voci che registrano i maggiori incrementi, assumono un proprio significato gli oneri per l'acquisizione di beni di consumo e servizi (+11,8%) dovuti alla circostanza che negli anni precedenti le spese per le locazioni degli immobili e per la pulizia e vigilanza gravavano sui fondi censuari.

Per quanto attiene alle spese per investimenti, si può osservare un incremento del 27,7% tra il 2004 ed il 2005: la componente che registra il maggiore incremento (85,5%) è rappresentata dagli oneri per la manutenzione straordinaria connessa alla messa in sicurezza delle sedi dell'Istituto; infine la percentuale di spese per investimenti rispetto a quelle complessive, pur rimanendo senz'altro contenuta, registra un miglioramento aumentando dal 3,6% del 2004 al 4,6% del 2005; il che data la natura tesa alla crescita e allo sviluppo della spesa stessa è suscettibile di autonoma positiva valutazione.

6.2.1.7. Questa trattazione sugli aspetti generali della gestione, che precede le parti successive sul conto finanziario, sul conto economico, sulla situazione patrimoniale e sulla situazione amministrativa, deve soffermarsi – sinteticamente – su un'altra tendenza di fondo, e cioè il graduale esaurimento di risorse pregresse da correlare anche alla cancellazione – a seguito di riaccertamenti – dei residui passivi, operata in occasione della redazione dei bilanci di previsione relativi agli esercizi finanziari 2003, 2004 e 2005. I residui passivi formati negli anni antecedenti a quelli assunti a riferimento sono diminuiti, infatti, del 30,9% tra il 2002 e il 2005 (da 57,208 milioni di euro del 2002 a 39,509 milioni di euro nel 2005, se considerati al netto delle somme accantonate per corrispondere nel 2006 gli arretrati derivanti dall'applicazione del nuovo CCNL degli enti pubblici di ricerca e di sperimentazione).

In proposito comunque 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 negli anni decorsi.

Andranno perciò attentamente considerati gli effetti dovuti ai minori "apporti" derivanti dalla gestione dei residui per l'equilibrio del bilancio nei prossimi esercizi, il quale 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.

6.2.1.8. Una finale notazione, sempre nell'ambito dei profili desumibili dagli aspetti complessivi della gestione, attiene alla diminuzione dell'autonomia finanzia-

ria dell'ISTAT calcolata dal rapporto tra le entrate proprie e quelle complessive (6,3% nel 2005, a fronte del 7,0% nel 2004). Ciò è dovuto alla difficoltà di realizzare entrate proprie per la vendita delle informazioni statistiche ufficiali che, essendo bene pubblico, dovrebbero essere sostanzialmente gratuite, almeno in linea di principio; in ordine alla percentuale relativa all'autonomia finanziaria (il ricordato 6,3% nel 2005) va precisato – altresì – che solo un segmento delle entrate proprie si traduce in un aumento effettivo delle disponibilità delle risorse (4,1% del totale delle entrate nel 2005) mentre la restante parte, essendo collegata alla stipula di contratti di prestazioni di servizi (sviluppo di progetti statistici), comporta costi addizionali.

6.2.2 Il conto finanziario

6.2.2.1. 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 2005), 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.

6.2.2.2. Premesso quanto precede a livello metodologico, deve essere inizialmente posto in debita evidenza che la gestione di competenza dell'anno 2005 espone un avanzo di 9,951 milioni, risultante da accertamenti per 207,815 milioni e da impegni di spesa per 197,865 milioni di euro.

Gli elementi che si riconnettono a questo dato complessivo, avente significato di portata generale, sono: l'integrazione dell'assegnazione statale ordinaria di 28 milioni di euro disposta dal Ministro dell'Economia e delle Finanze e il mancato impiego dei mezzi finanziari destinati alla costruzione della nuova sede nel comprensorio dello SDO della Capitale – Zona Pietralata (causato da difficoltà amministrative del Comune di Roma nel trasferimento del terreno).