

L'ISTAT, in ordine ai dati di questo censimento, ha altresì posto in luce che l'esternalizzazione delle attività di servizi interni e l'outsourcing hanno contribuito allo sviluppo del settore dei servizi alle imprese. Nel decennio sono notevolmente aumentati i settori di supporto temporaneo di lavoratori esperti (garantito dalle imprese di lavoro interinale); di supporto informatico e/o contabile (offerti dalle società di assistenza e produzione di software, o di servizi di gestione della contabilità, delle paghe e dei contributi); delle imprese di pulizia e di gestione delle mense aziendali.

In conclusione può dedursi che il complesso delle attività economiche dell'industria e dei servizi, alla data predeterminata 22 ottobre 2001, conferma la crescita del numero di imprese e di occupati, già emersa dalle indagini svolte dall'ISTAT nel corso degli anni novanta.

5.2.4. Nel più recente periodo occupa un posto di rilievo la presentazione del Rapporto annuale sulla situazione del Paese del 2003, avvenuta a Roma nella sede della Camera dei Deputati il 18 maggio 2004.

Le considerazioni contenute nel Rapporto continuano ad offrire un quadro complessivo di notevolissimo rilievo del contesto socio-economico, con essenziali riferimenti alla congiuntura economica nel 2003, all'allargamento dell'Unione Europea, alla competitività del sistema delle imprese, ai cambiamenti nel mercato del lavoro e alle trasformazioni del sistema del welfare.

In questa sede di referto sull'attività dell'ente, e sulla sua conseguente gestione finanziaria, è opportuno richiamare le iniziali considerazioni di sintesi del Presidente dell'Istituto il quale ha sottolineato che " gli istituti di statistica hanno il compito istituzionale di produrre l'informazione statistica ufficiale per la conoscenza della società e a supporto delle decisioni dei governi, delle amministrazioni pubbliche, degli operatori economici, delle parti sociali e di tutta la collettività".

Lo stesso presidente ha dichiarato – altresì – che la presentazione del Rapporto annuale dell'ISTAT, che utilizza l'informazione statistica pubblica disponibile, è quindi occasione per riflettere, in modo documentato, sulla situazione economica e sociale del Paese e per confrontarsi con la situazione e le tendenze degli altri.

Del rapporto annuale la vastità e la complessità dei temi affrontati non consente ulteriori considerazioni esemplificative; tre notazioni, desunte dal testo dello stesso Rapporto, possono però porsi in luce in quanto si riconnettono al tema del rilancio della competitività (e alla correlata esigenza di conoscenze nella società dell'informazione, ricomprendente la statistica ufficiale come risorsa strategica) e

alla necessità di un sistema informativo statistico nelle trasformazioni dell'assetto del welfare:

- a) in una fase di crescente apertura internazionale, continuano a essere carenti gli investimenti, ma soprattutto quell'insieme di presenze istituzionali, di conoscenze tecnologiche, di vocazioni imprenditoriali, di cooperazione tra le imprese e di comportamenti sociali che consentirebbero di aumentare il potenziale di sviluppo dell'economia e di adattarsi più agevolmente ai cambiamenti. Occorre riflettere sulla circostanza che le capacità competitive di un paese dipendono dallo stock di conoscenze incorporate nel sistema produttivo e nel capitale umano: il Paese non percepisce – peraltro – pienamente i danni che provengono dal deficit di ricerca, sviluppo e innovazione che lo contraddistingue rispetto alla gran parte dei paesi sviluppati. Ma non si tratta solamente della diffusione dell'informatica e della telematica: piuttosto della generale riluttanza ad adottare l'informazione, l'organizzazione e la cooperazione come risorse al centro dei processi produttivi, degli investimenti, dei prodotti e servizi;
- b) nella società dell'informazione anche il sistema della statistica ufficiale rappresenta una risorsa strategica per la competitività del Paese (e l'Italia nella graduatoria Uem è all'ultimo posto per finanziamenti e numero di addetti pro capite della statistica pubblica). E' quindi necessario rafforzarla, garantendone l'autonomia, per contribuire fattivamente allo sviluppo del Paese;
- c) nell'ambito delle trasformazioni dell'assetto complessivo del welfare si percepisce la difficoltà di misurare il fabbisogno di servizi da parte della popolazione e la frammentarietà del quadro istituzionale di riferimento che incidono sulla possibilità di ordinare in modo coerente le statistiche che illustrano lo stato e, soprattutto, le componenti caratteristiche delle politiche sociali attuate in Italia: quindi manca ancora un sistema informativo statistico completo sul welfare, anche se sussistono iniziative del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, degli altri soggetti pubblici e dello stesso ISTAT per integrarlo in modo adeguato.

5.2.5. Per concludere il presente paragrafo sull'attività dell'ISTAT nel 2003 si svolgono talune notazioni sulla diffusione, la divulgazione dell'attività scientifica e la produzione editoriale.

5.2.5.1. Durante l'anno 2003 la divulgazione dell'attività scientifica svolta dall'ISTAT ha dato luogo alla organizzazione di 23 fra convegni e seminari, anche di interesse internazionale; a tali eventi hanno partecipato complessivamente circa 2.500 fra ricercatori, studiosi, amministratori pubblici e privati, giornalisti, imprenditori e liberi professionisti. Rispetto al numero dei partecipanti registrato nel 2002 si è avuto un decremento del 42%, a fronte di una diminuzione del 44% nel numero degli eventi organizzati.

Allo stesso tempo, l'Istituto ha partecipato con un proprio spazio espositivo a 4 fra saloni e fiere registrando una forte flessione (-79%) rispetto all'anno precedente. Si rileva quindi un drastico ridimensionamento di tale attività, riducendo le occasioni significative alla Borsa internazionale del turismo di Milano e al Forum P.A. di Roma: gli stand allestiti hanno però riscosso il gradimento del pubblico, che ha mostrato interesse nei confronti dei prodotti e dei servizi presentati. Nel complesso, si stima che i visitatori agli stand siano stati circa 5.200, il 75% in meno rispetto al numero registrato nel 2002. In proposito ha dispiegato negative conseguenze la minore disponibilità di risorse finanziarie da finalizzare agli eventi di divulgazione, diffusione e presenza istituzionale.

5.2.5.2. Sono meritevoli di autonoma segnalazione due eventi dell'anno 2003, che si situano nell'ambito della diffusione e divulgazione, e che sottolineano la valenza scientifica delle attribuzioni dell'ISTAT.

Il 30 ottobre 2003 è stata presentata la seconda edizione dell' *Annuario di statistiche sulle amministrazioni pubbliche* il quale ha offerto un quadro di sintesi delle 9.556 istituzioni che, al 31 dicembre 2000, erano incluse nel settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche (government) secondo le definizioni adottate nel Sistema europeo dei conti nazionali (Sec95).

Le fonti informative utilizzate, di natura e provenienza diversa (dati amministrativi, dati provenienti da rilevazioni statistiche, dati derivanti da documenti contabili ufficiali), e quindi spesso frammentate e disomogenee, sono state selezionate e armonizzate dall'ISTAT per consentire la costruzione di un sistema di informazioni standardizzate e integrate.

In ordine a questo evento la Corte, in ragione delle sue attribuzioni diffuse in materia di controllo sulla generalità delle amministrazioni pubbliche (ai sensi delle leggi 20/1994 e 131/2002); ritiene utile richiamare – testualmente – i principali risultati ai quali è pervenuto l'ente al termine del suo lavoro di ricerca.

Deve premettersi che le amministrazioni pubbliche sono organizzate in 9.557 unità istituzionali, 14 in meno rispetto al 1999.

L'intero settore occupa 3.539.674 dipendenti, con una variazione positiva, rispetto al 1999, pari al 4,8%, distribuita in modo non omogeneo nei sottosettori amministrazioni centrali (+10,9%), amministrazioni locali (-2,3%) ed enti nazionali di previdenza e assistenza sociale (+1,9%).

Le amministrazioni centrali sono organizzate in 195 unità istituzionali (pari al 2,0% del totale) con 2.010.118 dipendenti (il 56,8% del totale). Tra le amministrazioni locali sono presenti 9.334 unità istituzionali che occupano 1.471.214 dipendenti (41,6% del totale), mentre nei 28 enti di previdenza e assistenza sociale sono impiegati 58.342 dipendenti (1,6% del totale).

Nel 2000, il personale effettivo in servizio presso le amministrazioni centrali è ampiamente concentrato nei ministeri preposti all'amministrazione delle funzioni di ordine pubblico, giustizia e difesa, cui si aggiungono il Ministero delle Finanze e quello della Pubblica Istruzione. I cinque dicasteri considerati assorbono da soli il 95,0% (94,5% nel 1999) del totale dei dipendenti della sottoclasse dei ministeri e della Presidenza del Consiglio. Nelle altre sottoclassi delle amministrazioni centrali, al contrario, la gran parte delle unità istituzionali ha ridotte dimensioni in termini di personale dipendente.

Tra le amministrazioni locali, gli 8.100 Comuni, che costituiscono il livello minimo dell'organizzazione del governo locale, dispongono in larga parte di un ridotto numero di personale. I Comuni con meno di 10 dipendenti sono il 32,3% del totale e assorbono il 3% del personale; quelli con 10-19 dipendenti sono il 25,1%, mentre i Comuni con 20-49 dipendenti costituiscono il 24,2% del totale; complessivamente può evidenziarsi che i Comuni con meno di 50 dipendenti sono l'81,6% e assorbono il 21,8% del personale effettivo in servizio. La dimensione ridotta (meno di 50 dipendenti) è caratteristica diffusa anche tra gli enti strumentali regionali a carattere locale (enti per il turismo, enti parco, enti portuali).

La seconda iniziativa da richiamare attiene al convegno internazionale "Per una società più sicura - Il contributo conoscitivo dell'informazione statistica" (Roma, 3 - 5 dicembre 2003).

Nel corso del Convegno studiosi di discipline diverse - sociologi, criminologi, psicologi sociali, statistici, scienziati politici - e amministratori della cosa pubblica hanno affrontato il tema della criminalità.

Ognuno alla luce delle proprie competenze ma con un fine comune: collaborare per costruire una società più sicura. Con voci provenienti da Europa, Canada e Stati

Uniti, il convegno ha esaminato temi che spaziano dall'analisi dei soggetti che commettono reati al senso di insicurezza dei cittadini, dai trend specifici delle grandi città ai problemi di armonizzazione e comparabilità delle statistiche.

In occasione di questo convegno internazionale l'ISTAT ha presentato il volume "Reati, vittime, percezione della sicurezza e sistemi di protezione".

La pubblicazione contiene i risultati dell'Indagine Multiscopo sulla "Sicurezza dei Cittadini" condotta nel 2002 su un campione di 60.000 individui contattati telefonicamente; gli argomenti trattati sono stati: il sommerso della criminalità, le modalità adottate per commettere i reati, l'individuazione delle fasce di popolazione più a rischio, i luoghi e i tempi in cui vengono commessi i reati, la percezione della sicurezza da parte dei cittadini.

5.2.5.3. Quanto ai prodotti editoriali, e alla loro commercializzazione, è da ricordare che nel 2003 sono stati stampati 223 prodotti editoriali con una percentuale di realizzazione del 36% rispetto alle previsioni del piano editoriale; tutte le pubblicazioni, suddivise per settore di produzione, sono state destinate alla distribuzione commerciale; nel numero sono compresi i volumi a stampa – molti dei quali corredati di cd-rom o dischetti – e le pubblicazioni distribuite solo su supporto informatico. Le pubblicazioni edite soltanto su supporto informatico delle statistiche congiunturali di area economica per i settori del lavoro, dei servizi, dell'industria e dei prezzi sono state complessivamente 9; dei volumi pubblicati durante l'anno di riferimento 115 sono relativi ai dati del 5° Censimento generale dell'agricoltura, suddivisi in fascicoli provinciali (97) e regionali (18).

Per illustrare, più compiutamente, la produzione editoriale dell'ISTAT nell'anno 2003 appare comunque utile far riferimento alla tabella che segue, che pone in evidenza i diversi settori di produzione, rilevando – peraltro – il divario tra le previsioni e le effettive realizzazioni.

SETTORI DI PRODUZIONE	Pubblicazioni previste	Pubblicazioni edite	Prodotti in lavorazione e in stampa al 31.12.2003
Pubblicazioni generali	20	18	7
Contabilità nazionale	19	3	2
Statistiche economiche congiunturali	60	14	-
Statistiche economiche strutturali	64	23	4
Statistiche sulle condizioni e qualità della vita	40	19	3
Statistiche sulle istituzioni sociali	41	23	1
Metodologia di base	1	1	-
Pubblicazioni Sistan	2	2	-
Statistiche sui prezzi e il commercio con l'estero	42	4	1
Pubblicazioni Uffici Regionali	6	1	-
Totale	295	108	18

In base a quanto precede è da sottolineare che le statistiche economiche strutturali si presentano prevalenti tanto nel numero di pubblicazioni previste quanto in quelle effettivamente realizzate; nella fase di diffusione seguono le statistiche sulle istituzioni sociali e sulle condizioni e qualità della vita.

In relazione alla commercializzazione dei prodotti editoriali va rilevato che nel 2003 i proventi per la vendita di prodotti e servizi statistici sono aumentati complessivamente del 18,6% rispetto al 2002. Tale variazione risulta dall'incremento della vendita centralizzata e dal decremento della vendita diretta presso il centro diffusione di Roma ed i centri di informazione statistica regionali.

La diminuzione delle entrate per la vendita diretta riscontrata presso le strutture di contatto con il pubblico è dovuta alla maggiore presenza di dati sul sito web diffusi in modo gratuito.

L'aumento del fatturato per la vendita per corrispondenza di pubblicazioni e abbonamenti è dovuto alla ripresa in carico da parte dell'Istituto della

commercializzazione dei prodotti editoriali, che nel triennio 2000/2002 era affidata ad una società distributrice.

6. Aspetti finanziari, contabili e gestionali

6.1 I bilanci e l'ordinamento contabile

6.1.1. E' da porre in evidenza – in via preliminare – che il bilancio preventivo è stato deliberato dal Consiglio dell'ISTAT nell'adunanza del 19 dicembre 2002, mentre il conto consuntivo è stato deliberato il 28 aprile 2004; risulta pertanto osservato il termine prescritto dall'art. 25 del Regolamento per la gestione finanziaria economica e patrimoniale, approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 maggio 1995 per quanto attiene al consuntivo, mentre è da registrare – per il preventivo – un ritardo rispetto al limite del 31 ottobre.

Sul documento contabile previsionale si è espresso il Ministero dell'Economia e delle Finanze (Nota n° 0015704 del 7 febbraio 2003). In proposito il Ministero ha preso atto che l'ISTAT ha dato corso solo in parte a quanto raccomandato con circolare n.33/2002 dallo stesso ministero e dal Presidente del Consiglio dei Ministri con direttiva del 30 settembre 2002: la spesa per il personale di ruolo registra infatti un incremento del 12,36% rispetto alle retribuzioni 2001, mentre gli acquisti dei beni di consumo e dei servizi segnano una diminuzione del 13,63% nei confronti della gestione 2001.

Lo stesso Ministero ha ravvisato altresì l'esigenza che, essendo stato l'avanzo d'amministrazione (dedotto peraltro l'importo indisponibile ai sensi del D.M. 29 novembre 2002) interamente utilizzato per la copertura del disavanzo 2003, l'ISTAT assuma idonee iniziative tese a conseguire maggiori proventi istituzionali e risparmi di spesa perlomeno pari alla citata quota vincolata dell'avanzo di amministrazione, nonché assuma, per quanto concerne l'aumento degli oneri di personale, comportamenti coerenti in linea con gli obiettivi di finanza pubblica. Il bilancio preventivo 2003 è stato poi oggetto di approvazione con D.P.C.M. del 25 settembre 2003.

Sul conto consuntivo 2003 il Ministero dell'Economia e delle Finanze – con nota 124834 del 3 novembre 2004 – ha comunicato di non aver osservazioni da

formulare, segnalando – tra l'altro – l'esigenza di contenere le spese fisse di struttura quali quelle per la logistica e la gestione degli spazi.

6.1.2. In ordine alla struttura del documento di bilancio preventivo è da sviluppare, in particolare, una considerazione specifica: l'ISTAT, in attuazione dei principi della legge 3 aprile 1997 n. 94 ha ravvisato l'utilità di esporre le spese per funzioni obiettivo; tale classificazione – infatti – è apparsa rispondente "all'esigenza di definire le politiche pubbliche di settore e di misurare il prodotto dell'attività amministrativa, ove possibile anche in termini di servizi finali resi ai cittadini" (articolo 4, comma 1, della citata legge n. 94/97).

Attraverso l'impostazione del bilancio per unità previsionali di base e per funzioni obiettivo, anche gli enti istituzionali e gli enti di ricerca si avviano quindi verso l'utilizzo di sistemi di gestione di tipo aziendale che prevedono l'adozione di sistemi di pianificazione e controllo basati su una definizione degli obiettivi, sia generali sia settoriali, e delle connesse responsabilità, nonché sulla possibilità di una valutazione a consuntivo degli eventuali scostamenti dai fini individuati.

Le funzioni obiettivo dovrebbero pertanto dare vita ad entità mediante le quali il bilancio può essere letto dal punto di vista dei fini, indipendentemente dalla struttura amministrativa (centro di responsabilità) che gestisce le spese a livello operativo.

Quanto al consuntivo 2003, sempre a livello strutturale, è da dire che l'articolazione per centri di responsabilità C.d.R. e, al loro interno, per unità previsionali di base U.P.B., pur mantenendo una sostanziale unitarietà consente di analizzare le attività poste in essere dalle diverse partizioni organizzative dell'ente. Il conto consuntivo, in particolare, illustrato anche per U.P.B., arricchisce le informazioni di base riguardanti le dinamiche della gestione, conferendo visibilità alle tipologie di spesa sostenute dai centri di responsabilità amministrativa. Va tuttavia osservato che la modificazione organizzativa riguardante la soppressione di quattro dipartimenti introdotta nel luglio 2003, ha reso meno significativa l'analisi per centri di responsabilità amministrativa.

6.1.3. Il rendiconto 2003, è stato redatto in conformità alla struttura del bilancio di previsione, per il medesimo esercizio, deliberato – come già riferito – dal Consiglio dell'Istituto il 19 dicembre 2002. Il bilancio, infatti, era articolato in sette unità previsionali di base corrispondenti ai centri di responsabilità amministrativa allora esistenti: uffici di diretta collaborazione, direzione generale e cinque

dipartimenti. Il 27 giugno del 2003, il Consiglio dell'Istituto ha varato peraltro un nuovo assetto organizzativo, entrato in vigore a partire dal 1° luglio 2003, che ha previsto la riduzione del numero dei dipartimenti e la costituzione, accanto agli uffici di diretta collaborazione, di due poli, dei quali il primo con competenze tecnico-gestionali e il secondo con competenze statistiche.

Nell'impossibilità di una revisione, in corso d'esercizio, della struttura del bilancio di previsione, la gestione contabile del periodo da luglio a dicembre 2003, secondo le indicazioni del Consiglio dell'Istituto, si è svolta imputando le spese alle unità previsionali preesistenti; conseguentemente, anche il consuntivo è stato redatto sulla base delle unità previsionali, corrispondenti a quelle esposte nel bilancio di previsione. Quanto rappresentato costituisce, peraltro, un serio limite oggettivo in termini di significatività del documento contabile.

6.1.4. Va segnalato, altresì, che nel bilancio preventivo 2004 (deliberato 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, 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 costituzione di due poli di produzione, 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 essere adeguata 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 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 al Consiglio di Presidenza, quale organo di governo che acquisisce ed assegna le risorse.

Sulla validità complessiva della nuova impostazione la Corte comunque si riserva di effettuare ulteriori valutazioni in occasione della prossima attività referente al Parlamento; e ciò alla luce dell'adozione del nuovo regolamento di organizzazione e dei conseguenti atti organizzativi generali, necessari per attuare il concreto, prossimo, assetto definitivo degli uffici dell'ente.

6.1.5. In materia di ordinamento contabile in senso proprio occorre fare riferimento, in sintesi, ad alcuni profili strutturali del bilancio preventivo 2003, da riconnettere al nuovo regolamento di gestione e contabilità.²

Quelli che seguono – peraltro – sono taluni, rilevanti, elementi derivanti – in linea generale e di sistema – 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 (nel seguito denominate U.P.B.) quali nuove unità di voto, 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;
- 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 degli stati 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.

Nello specifico, poi, va posto in debita evidenza che il bilancio di previsione 2003 presenta una struttura innovata rispetto a quella dei precedenti esercizi. L'adozione del nuovo regolamento di gestione e di contabilità ha reso infatti

² Il regolamento 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).

possibile modificare sensibilmente gli schemi del bilancio di previsione e, da ultimo, quelli di rendicontazione: le innovazioni introdotte risultano tese sia ad adeguare la struttura del bilancio all'assetto organizzativo dell'Istituto già definito - da tempo - con il DPCM 1° agosto 2000, sia a rendere l'elaborato di più agevole lettura ai fini della corretta gestione delle risorse.

In particolare la Corte ritiene di evidenziare quanto segue:

- a) l'innovazione maggiore attiene alla distinzione tra il bilancio decisionale e quello gestionale;
- b) una seconda innovazione significativa riguarda la spesa e così si sintetizza: diversa distribuzione di alcuni capitoli tra le varie U.P.B. e ridefinizione del contenuto delle spese correnti di funzionamento e di quelle per gli interventi.

6.1.6. Sul nuovo regolamento è da osservare, con notazione critica, che esso è caratterizzato da eccessiva sinteticità e non si inserisce in modo soddisfacente nel processo di adeguamento degli ordinamenti contabili pubblici ai principi contenuti nella legge 3 aprile 1997 n. 94, (modifiche alla legge 5 agosto 1978 n. 468 e successive modificazioni ed integrazioni, recante norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio), rilevando 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 richiamati 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 posto in debita luce 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 non si correla agevolmente ai principi generali recepiti dal DPR n.97/2003.

6.1.7. Tutto ciò premesso, 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 gestione³ e contabilità approvato dal Consiglio, 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 – integra un testo regolamentare eccessivamente semplificato. Nei suoi quattro titoli, e con uno sviluppo testuale di oltre cinquanta articoli, è puntualmente definito – per mezzo di uno strumento non avente 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 regolamentari: 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;

6.2 L'attività svolta dal Collegio dei Revisori dell'Ente

6.2.1. 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.

³ Il manuale è stato approvato dal Consiglio dell'Ente nella seduta del 27 novembre 2003 ed è entrato in vigore il 28 novembre 2003.

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 2003 il Collegio ha svolto una costante attività di controllo, effettuando — nel corso dell'anno — n. 15 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 2003, nonché di preventivo dell'esercizio 2004.

6.2.2. In ordine al preventivo 2003 il Collegio (nell'adunanza del 16 dicembre 2002) ha sottolineato, in via preliminare, l'importanza del nuovo modello di bilancio che può consentire un più adeguato controllo complessivo della gestione, finalizzato a costituire un supporto indispensabile per la verifica degli obiettivi assegnati ai dirigenti.

Le considerazioni del Collegio aventi interesse in termini di contenimento della spesa possono, in sintesi, così riassumersi:

- 1) è prospettata l'esigenza di ridurre ulteriormente le spese non obbligatorie, quali, ad esempio, le consulenze, le missioni, le spese di pubblicità ed altre analoghe. Per le missioni, in particolare, è possibile valorizzare al meglio le opportunità offerte dalle nuove tecnologie informatiche, specie telematiche; anche nelle spese di personale è possibile apportare ulteriori razionalizzazioni attraverso la riconversione delle professionalità non strettamente correlate ai nuovi processi di produzione.
- 2) Viene segnalato che ulteriori economie possono essere realizzate anche nella gestione delle risorse informatiche sia attraverso una più oculata programmazione delle nuove acquisizioni sia mediante un più efficiente utilizzo di quelle disponibili sia, infine, sviluppando all'interno quello che è realizzato in service: l'istituto dispone, infatti, di professionalità informatiche in dimensioni e con specializzazioni adeguate allo scopo.
- 3) Altra fonte di risparmio può rinvenirsi nella gestione degli spazi. Il Collegio ritiene, a questo proposito, che l'ente sia in grado di assumere iniziative concrete al fine di eliminare le diseconomie derivanti dalla proliferazione delle sedi in Roma; la razionalizzazione degli spazi per uffici comporterebbe, infatti, una serie di economie dirette e indotte derivanti dall'accentramento dei servizi logistici (pulizia, vigilanza,

trasporti), e dalla riduzione dei tempi impiegati dal personale per la necessaria mobilità tra le sedi di Roma.

6.2.3. In relazione al consuntivo dell'esercizio 2003, oggetto specifico della presente relazione al Parlamento, il Collegio dei revisori dell'ISTAT – nella adunanza del 21 aprile 2004 – ha effettuato una specifica, e puntuale, considerazione in ordine al crescente divario tra gli accertamenti e gli impegni di competenza finora coperto da risorse pregresse; inoltre la situazione prevedibile per gli anni 2005 e seguenti dovrebbe presentare profili di maggiori criticità da collegare alla circostanza che sono state impiegate tutte le disponibilità pregresse, essendo di fatto azzerato l'avanzo di amministrazione.

Il Collegio ha sottolineato, infatti, che essendo l'ISTAT un ente a finanza derivata per il quale l'assegnazione dello Stato rappresenta il 93,32% delle entrate complessive, il venir meno delle economie pregresse per il finanziamento dell'attività corrente, postula l'esigenza di un trasferimento annuale dello Stato idoneo a soddisfare il fabbisogno ordinario dell'ente al fine di metterlo nelle condizioni di poter garantire al paese una offerta informativa pubblica coerente con la crescente domanda.

In termini generali, devono sintetizzarsi come segue altre due osservazioni di sostanza:

- a) L'ente dovrebbe operare per bilanciare al meglio il peso della spesa corrente, che ha raggiunto la soglia del 94,76% degli impegni, con quello relativo alla spesa per investimenti in tecnologie e sugli immobili di proprietà, che al momento rappresenta il 2,16% del totale di bilancio.
- b) L'ente dovrebbe adoperarsi per attenuare 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; è stato evidenziato, infine, che buona parte della rigidità del bilancio è collegata agli oneri per il personale.

6.2.4. L'illustrazione dell'attività del Collegio dei Revisori richiede, infine, un puntuale riferimento anche alle osservazioni svolte in sede di bilancio preventivo 2004.

Il Collegio (nella adunanza del 9 ottobre 2003) ha premesso, a livello di valutazione generale, che la struttura delle spese dell'Ente in relazione alla

importanza delle sue principali componenti (spese di personale, spese per interventi, acquisizione di beni e servizi correnti) appare equilibrata. La ricerca di un qualsiasi diverso bilanciamento tra le categorie dovrebbe investire, infatti, tutti i comparti della spesa, al fine di non alterare le funzionalità fra le diverse articolazioni produttive: sono comunque sempre possibili ulteriori razionalizzazioni della spesa.

Sempre in relazione al bilancio preventivo 2004 il Collegio dei Revisori ha ritenuto, altresì, che l'ISTAT debba valorizzare tutte le opportunità derivanti dalla revisione organizzativa in atto per conseguire l'obiettivo del contenimento dei costi del personale e dei costi delle risorse logistiche ed, in particolare, di quelli relativi agli spazi.

Il Collegio ha inoltre valutata prioritaria la necessità che l'ente accresca il grado di autonomia finanziaria anche attraverso strumenti di tipo privatistico (politica editoriale, commesse dal mercato, ecc.).

6.3 La gestione del personale

6.3.1. Nell'ambito delle spese di funzionamento le spese per il personale in servizio sono nettamente prevalenti e costituiscono, in tale ambito, il 71,06% (tav. 3/F); gli impegni sono di euro 111.965.067,01 ed assorbono il 67,33% del totale delle spese al netto delle partite di giro (tav. 1/F). Aggiungendo ai dati enunciati l'importo di 21,970 milioni di euro riguardante l'indennità di buonuscita del personale accantonata e maturata, gli oneri per il personale raggiungono 133,935 milioni di euro (compresa anche l'IRAP che l'ente registra tra gli oneri per il personale).

L'ammontare degli impegni per il personale può essere raffrontato, in modo significativo, alle spese per acquisizione di beni e servizi (21,266 milioni di euro) e – soprattutto – con quelle per la raccolta e la elaborazione dei dati statistici (20,209 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.

Per il personale in servizio i pagamenti in conto competenza (tav. 3/F) hanno raggiunto l'importo di 99,081 milioni di euro, corrispondenti al 82,22% delle spese correnti notevolmente incrementate rispetto al 2002 e con rapporto percentuale tra

gli stessi pagamenti ed i corrispondenti impegni dell' 88,49% ed una formazione di residui di 12,884 milioni di euro (rilevando - nel complesso - andamenti da commisurare alla natura della spesa e alle scadenze di fine esercizio, con i relativi sovraccarichi procedurali).

6.3.2 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 2003 la dotazione organica dell'ISTAT è rimasta invariata rispetto all'anno precedente e, di conseguenza, essa si attesta su 2.927 unità: questo dato è conforme alla deliberazione del Consiglio dell'Istituto adottata nella seduta del 5 giugno 2001 ed approvata con DPCM del 9 ottobre 2001 (costituisce - quindi - la dotazione vigente). Peraltro in attuazione della legge 27 dicembre 2002 n. 289, art. 34, comma 1 (che ha disposto la rideterminazione della dotazione organica sulla base dei principi di cui all'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165) il Consiglio, in attesa del perfezionamento dei provvedimenti attuativi, ha determinato provvisoriamente in 2.259 unità la nuova dotazione organica. Attualmente i dipendenti in servizio al 31 dicembre 2003 risultano essere 2.189 unità di ruolo (tab.2/pers.) e 2.645 le unità complessive ricomprendendo anche il personale a tempo determinato e a termine.

E' da rilevare che la fascia direzionale da 18 passa a 14 unità (-22,22%), e che l'area della ricerca risulta in calo tra il 2002 e 2003: da 1.634 unità passa a 1.620 unità, mentre quella tecnologica registra una flessione di 28 unità (-7,49%) e quella dell'area amministrativa denota un incremento di 19 unità (+10%); in particolare i dipendenti a tempo determinato a contratto subiscono un calo del 7,69% passando da 494 a 456 unità.

Nella situazione delle risorse umane nell'Istituto viene in risalto un trend di decremento totale di 65 unità.

È da evidenziare - infine - la spesa per il "personale non dipendente" di 2,500 milioni di euro che si riferisce alle collaborazioni coordinate e continuative, collaborazioni occasionali ed altre forme contrattuali non considerati nelle tabelle che seguono.

6.3.3. Talune ulteriori notazioni in materia di personale possono utilmente desumersi dalle tabelle seguenti che rendono comprensibile - con immediatezza - profili di interesse per l'attività di referto della Corte al Parlamento.