

5. Le attività istituzionali

5.1 Gli obiettivi strategici e i risultati della gestione

L'ISTAT individua gli obiettivi strategici triennali, che sono rappresentati nel Piano strategico triennale (PST). Gli obiettivi strategici a lungo termine, approvati dal Consiglio, costituiscono la griglia di riferimento per il Piano strategico triennale. Obiettivi strategici di breve periodo sono individuati dagli organi di vertice e sono assegnati alla dirigenza generale dell'Istituto. Gli obiettivi strategici a breve costituiscono mete al massimo triennali e sono collegati a obiettivi operativi definiti su orizzonti temporali annuali, definiti d'intesa con i Dirigenti delle strutture interessate.

La traduzione degli obiettivi strategici nelle attività che annualmente devono realizzarli avviene con la programmazione degli obiettivi operativi nel Programma Annuale delle Attività (PAA), che registra, relativamente al più breve periodo, obiettivi, risultati attesi, indicatori di risultato, risorse umane impiegate e costi diretti. Successivamente si procede all'assegnazione degli obiettivi individuali e di struttura al personale.

Con la misurazione della performance organizzativa, così come prevista all'art. 8 del D.lgs. n. 150 del 2009, l'Istituto ha fornito una lettura dei risultati conseguiti per ciascun anno del biennio di riferimento raffrontati sia agli obiettivi strategici triennali sia a quelli annuali. Gli obiettivi strategici per il triennio 2010- 2012 e per il triennio 2011-2013 sono riportati nei relativi documenti approvati dal Consiglio. Per una più immediata valutazione dei risultati occorre, invece, fare riferimento ai Programmi Annuali delle Attività (PAA) che rappresentano il riferimento che offre riscontri più immediati per misurare la *performance* dell'organizzazione. Esso, infatti, illustra gli obiettivi operativi e i programmi di attività e, attraverso di esso è possibile registrare le eventuali variazioni di programmazione intervenute in corso dell'anno di riferimenti e gli eventuali scostamenti.

Il documento riportante la performance dell'anno 2011, relativamente a 1400 obiettivi operativi espressi dalle varie strutture dell'Istituto, illustra uno stato di avanzamento complessivo pari al 99,3%.

Dal raffronto tra i risultati del 2011 e quelli del 2010 emerge, per il 2011, uno stato di avanzamento delle attività superiore di 1,4 punti percentuali, a fronte di un incremento complessivo degli obiettivi operativi di circa il 46%, dovuto essenzialmente alle attività connesse allo svolgimento dei censimenti generali che ha interessato particolarmente gli Uffici Regionali. L'incremento dell'efficacia produttiva è confermato dal maggior numero di obiettivi pienamente conseguiti nel 2011, rispetto a quanto

avvenuto nel 2010, con un aumento complessivo di 8,4 punti percentuali, particolarmente accentuato per gli obiettivi relativi alle aree di produzione statistica.

5.2 La ricognizione delle "amministrazioni pubbliche"

L'articolo 1, comma 2, della Legge n. 196/2009 e succ. mod., prevede che gli enti e gli altri soggetti che costituiscono il settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche, chiamati a concorrere al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica ed inseriti nel conto economico consolidato della p.a., sono individuati dall'ISTAT mediante ricognizione annuale da effettuare sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti comunitari. In attuazione di detta disposizione l'elenco delle amministrazioni pubbliche è stato adottato per l'anno 2011 con Comunicato del 24 luglio 2010 e per l'anno 2012 con Comunicato del 30 settembre 2011.

Da ultimo, l'articolo 1, comma 2, della Legge n. 196/2009 è stato modificato dall'articolo 5, comma 7, del DL n. 16 del 2 marzo 2012, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 44 del 26 aprile 2012, ha stabilito che per amministrazioni pubbliche debbano intendersi, oltre quelle oggetto della ricognizione annuale da parte dell'ISTAT, anche le Autorità indipendenti, e le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del DLgs 30 marzo 2001, n. 165.

Attualmente è all'esame della Dirigenza dell'Istituto un rilevante fattore di crisi del sistema come sopra disegnato, in quanto l'utilizzo, prescritto dalla citata normativa, di metodologie statistiche per la classificazione potrebbe portare alla mancata inclusione (ovvero ad una impropria inclusione) nell'elenco di taluni organismi pubblici, soprattutto a livello locale (società pubbliche, fondazioni, consorzi e simili) che pur potrebbero avere le caratteristiche per essere considerati "amministrazioni pubbliche". Tale circostanza, peraltro già segnalata nel precedente referto, potrebbe conseguentemente riflettersi sul raggiungimento degli obiettivi posti dalla legge di contabilità e finanza pubblica, con effetti anche sul conto consolidato della p.a. e quindi sulla reale rappresentazione della situazione economica del Paese.

Al riguardo è da sottolineare che la cennata attività ricognitiva, benché effettuata dall'ISTAT nel rispetto degli specifici regolamenti comunitari con metodologie ricognitive di tipo statistico, ha determinato l'insorgere di un'ingente mole di contenzioso avente ad oggetto, in particolare, i contenuti (e le omissioni) dei Comunicati ISTAT pubblicati sulle Gazzette ufficiali del 24 luglio 2010 e del 30 settembre 2011. Con i ricorsi gli Enti lamentano l'avvenuta inclusione da parte dell'ISTAT, nell'elenco delle "Amministrazioni pubbliche" manifestando il loro interesse a uscire dagli elenchi in modo tale da non dovere essere assoggettati ai vincoli (sulla

disciplina previdenziale, di carattere economico, sulla contrazione delle posizioni dirigenziali e sulle altre limitazioni anche di recente introdotte con i provvedimenti della c.d. *spending review*) previste per le Pubbliche Amministrazioni.

Risultano attivate azioni contenziose dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale, al Consiglio di Stato, al Presidente della Repubblica e al Giudice del Lavoro (circa 200 ricorsi di cui molti gravati da sospensiva con conseguenti ridotti termini per la costituzione in giudizio) che hanno richiesto la predisposizione di un elevato numero di relazioni difensive e note tecniche, inviate all'Avvocatura Generale dello Stato unitamente alla documentazione utile alla difesa in giudizio². All'ingente numero di controversie si aggiungono molteplici richieste di chiarimenti e istanze di riesame che tuttora impegnano l'Istituto in sede precontenziosa sia per i profili strettamente giuridici, sia per quelli tecnici in quanto le strutture tecniche hanno l'onere di ripercorrere e documentare, secondo logiche proprie del procedimento amministrativo, il percorso inerente all'analisi delle singole unità statistiche. Peraltro, occorre sottolineare che l'attività ricognitiva non sempre è compatibile con la "tradizionale vocazione statistica" dell'Istituto in quanto richiede conoscenze a volte assai lontane dall'attività di classificazione statistica. Si pensi, ad esempio, alla disparità di trattamento più volte denunciata dalle parti ricorrenti, originata dalla mancata inclusione negli elenchi di soggetti aventi caratteristiche asseritamente analoghe a quelle dei ricorrenti medesimi, censura questa che ha comportato anche la necessità di verificare ex post la sussistenza, in capo a una molteplicità di soggetti non ricompresi nell'elenco, dei presupposti richiesti dalla normativa comunitaria ai fini dell'inserimento nella lista in questione.

5.3 I censimenti generali

Nel corso del biennio l'ISTAT è stato particolarmente impegnato a progettare e a realizzare vari censimenti generali. Ciò anche in osservanza degli impegni presi a livello Europeo per la diffusione dei risultati definitivi del Censimento generale dell'agricoltura ad Eurostat entro il giugno 2012 (in conformità a quanto stabilito dal Regolamento (CE) del Parlamento Europeo e del Consiglio n. 1166/2008), nonché, relativamente ai dati attinenti al Censimento generale della popolazione, per la loro diffusione entro l'aprile 2014 (secondo quanto stabilito dal Regolamento CE del

² Con la recentissima legge 24 dicembre 2012, n. 228, art.1, comma 169, è stata disposta che "avverso gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata annualmente dall'ISTAT ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, è ammesso ricorso alle Sezioni riunite della Corte dei conti, in speciale composizione, ai sensi dell'art. 103, secondo comma, della Costituzione").

Parlamento Europeo e del Consiglio (delib. n. 763/2008). Le attività ancora non risultano del tutto ultimate.

6° Censimento generale dell'agricoltura

Con il decreto legge n. 135 del 25 settembre 2009, convertito con modificazioni dalla legge n. 166/2009 (art. 17) è stato indetto e finanziato il 6° Censimento generale dell'agricoltura, autorizzando una spesa di 128.580.000 di euro per l'anno 2010. L'obbligo di svolgere la rilevazione censuaria è previsto dal regolamento (CE) n. 1166/2008 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008.

La rilevazione sul campo del 6° Censimento generale dell'agricoltura è stata svolta con l'obiettivo di: a) fornire una rappresentazione statistica della struttura del settore primario, confrontabile a livello internazionale; b) fornire informazioni statistiche sulle principali caratteristiche e dimensioni delle aziende agricole, con elevato dettaglio territoriale; c) porre le basi per realizzare un registro statistico delle aziende agricole da aggiornare annualmente mediante uso di dati amministrativi.

Il 24 ottobre 2010 è iniziata la raccolta dei dati del 6° Censimento generale dell'agricoltura. Le modalità di rilevazione sono state principalmente condotte *on line*. Le risorse ISTAT impiegate nelle attività censuarie è pari a 167 unità di cui 60 di ruolo e 107 con contratto a tempo determinato). Gli uffici di censimento si sono avvalsi di oltre 20.000 operatori, tra rilevatori e coordinatori. Il censimento è stato anche il primo banco di prova dell'utilizzo del web, quale alternativa alla compilazione tradizionale del questionario; sono state oltre 61.000 le aziende che hanno scelto di rispondere al questionario su Internet.

Per la prima volta in Italia un Censimento ha fatto ricorso alla rete e ai social network: oltre un milione le visite al sito dedicato (www.censimentoagricoltura.istat.it) e oltre 7.200 utenti iscritti alla pagina Facebook che ha raccolto in pochi mesi circa 24.000 commenti e post, con una media di oltre 110 al giorno.

Tutte le attività programmate sono state portate a termine nel rispetto degli obiettivi e dei tempi previsti. La diffusione dei dati provvisori è avvenuta il 5 luglio 2011.

I dati sono stati rilevati, controllati e corretti dall'ISTAT in collaborazione con gli Uffici di censimento costituiti presso le Regioni e Province autonome e presso i Comuni delle Regioni che hanno scelto il modello organizzativo a partecipazione integrativa. La diffusione dei dati definitivi è stata inaugurata il 12 luglio 2012 nell'Aula Magna dell'Istituto con una nota alla stampa e proseguirà fino ai primi mesi dell'anno 2013. I dati di spesa definitivi non sono ancora noti: a tutto l'anno 2011 - relativamente al biennio 2010-2011 - risultano impegnati complessivi € 125.760.635 e spesi complessivi

€ 114.969.286. Con una variazione di bilancio (3° elenco del 2010) la somma di € 20.000.000 era stata destinata per la copertura delle spese preliminari necessarie per il censimento della popolazione e delle abitazioni, con il vincolo di ripristinarla nel 2011.

5° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni

Con il decreto legge n. 78 del 31 maggio 2010, conv. con mod. nella legge n. 122 del 30 luglio 2010, sono stati indetti e finanziati il 15° Censimento generale della popolazione e censimento delle abitazioni, nonché il 9° Censimento generale dell'industria e dei servizi ed il Censimento delle istituzioni non profit, autorizzando una spesa di 200 milioni di euro per l'anno 2011, di 277 milioni di euro per l'anno 2012 e di 150 milioni di euro per l'anno 2013.

L'obbligo di svolgere la rilevazione censuaria deriva dal Regolamento (CE) n. 763/2008 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 9 luglio 2008, mentre le linee di indirizzo in merito alla pianificazione, organizzazione ed esecuzione delle attività risultano definite dal Piano Generale di Censimento (GU 8 marzo 2011, serie generale n. 55) e alla cui attuazione l'ISTAT ha provveduto con l'emanazione di apposite circolari. L'ISTAT ha completato le attività di preparazione di questo Censimento generale della popolazione e delle abitazioni secondo le linee strategiche d'innovazione dei metodi, delle tecniche e dell'organizzazione, con gli obiettivi di semplificare l'impatto organizzativo sui comuni, di ampliare l'uso dei dati amministrativi, di recuperare tempestività nella diffusione dei dati definitivi, di ridurre il fastidio statistico sulle famiglie.

Tutte le operazioni previste dai capitolati di appalto dei numerosi servizi in outsourcing sono state espletate secondo tempi e modalità previste. Sono stati predisposti e diffusi, mediante una ditta aggiudicataria, oltre 28 milioni di questionari con operazione concentrate nei mesi di luglio, agosto e settembre 2011. Sono state altresì effettuate le operazioni di trasporto e distribuzione tramite vettore postale di 25 milioni di questionari personalizzati e recapitati per posta alle famiglie iscritte nelle Liste Anagrafiche Comunali (LAC) e dei colli di documentazione censuaria agli UCC. Il sistema di acquisizione via Internet dei questionari in forma completa (CP.1) e di quelli in forma ridotta (CP.1b) è entrato in funzione alla data prevista del 9 ottobre 2011.

La rilevazione sul campo è stata completata con l'impiego di n. 194 unità di personale ISTAT (77 risorse di ruolo e 117 operatori con contratto a tempo determinato) e avvalendosi della rete di rilevazione costituita, secondo quanto previsto dal Piano Generale di Censimento e dalle successive circolari, dai livelli regionali (Uffici Regionali di Censimento presso le sedi territoriali dell'ISTAT e presso i servizi di

statistica delle province autonome di Trento e di Bolzano), provinciali (Uffici Provinciali di Censimento costituiti presso 103 UTG) e comunali (Uffici Comunali di Censimento costituiti presso 8092 comuni). In particolare, 485 comuni hanno costituito 86 Uffici Comunali di Censimento in forma associata. I rilevatori impiegati sul territorio sono stati 68.340 (il 35% in meno rispetto a quelli impiegati nel 2001) e i coordinatori 18.901. La resa dei dati da parte delle famiglie è avvenuta mediante il canale Internet, ovvero attraverso i centri comunali di raccolta e consegna tradizionale ai rilevatori, ovvero, ancora, per il tramite di 14 mila uffici postali. Il 44% dei questionari è stato restituito agli Uffici Comunali di Censimento, il 22,6% agli uffici postali e ben il 33,4% via Internet. Tale sistema ha consentito una rilevante riduzione dei costi.

La diffusione dei dati provvisori è avvenuta il 27 aprile 2012. Il termine ultimo per la diffusione dei dati definitivi relativi a tutte le variabili è il 31 maggio 2014. La diffusione dei dati relativi alla popolazione legale è avvenuta nel dicembre 2012; a questa seguiranno i dati definitivi di maggior dettaglio, fino alla consegna di tutti i risultati definitivi ad Eurostat prevista entro aprile 2014, in conformità a quanto stabilito dal Regolamento (CE).

In considerazione dello stato del censimento, non si conoscono dati di spesa definitivi; a tutto l'anno 2011 risultano impegnate € 192.585.422 a fronte di uno stanziamento complessivo nel biennio di 197.000.000. Risultano spesi nel biennio 2010-2011 complessivi € 115.181.168.

9° Censimento generale dell'industria, dei servizi e delle istituzioni non profit

Con il decreto legge n. 78 del 31 maggio 2010, convertito con modificazioni nella legge n. 122 del 30 luglio 2010, è stato indetto anche il 9° Censimento generale dell'industria e dei servizi ed il Censimento delle istituzioni non profit. Le rilevazioni coinvolgeranno un campione di 260 mila, oltre 470 mila istituzioni non profit e le istituzioni pubbliche.

L'ISTAT ha completato le attività di progettazione delle linee strategiche e definito gli aspetti organizzativi, tecnici e metodologici per l'esecuzione del Censimento, redigendo il Piano Generale di Censimento e definendo la rete di rilevazione in accordo con Unioncamere.

L'obiettivo del 9° Censimento, che punta su contenuti innovativi dei questionari e nuove tecniche di indagine, è quello di rappresentare in maniera dinamica la realtà delle imprese, delle istituzioni non profit e delle istituzioni pubbliche. Le informazioni raccolte consentiranno di rappresentare le singole realtà, definendo in modo preciso il rapporto tra questi soggetti e il sistema entro il quale operano.

La spedizione dei questionari a imprese e istituzioni non profit è partita il 3 settembre 2012: imprese e istituzioni non profit possono procedere alla compilazione del questionario, anche via Internet. Per tutte le rilevazioni il termine delle operazioni censuarie è fissato al 20 dicembre 2012; i dati saranno diffusi sul sito web dell'ISTAT entro la seconda metà del 2013. Le risposte ai questionari dovranno fotografare la situazione esistente al 31 dicembre 2011, data di riferimento del censimento. Alle informazioni tradizionali, in gran parte desunte dagli archivi amministrativi, si aggiunge un registro statistico dell'occupazione.

La rilevazione non coinvolge direttamente tutte le realtà imprenditoriali – circa 4,5 milioni – ma un campione rappresentativo pari a circa 260 mila unità di cui fanno parte tutte le grandi imprese e circa 190 mila unità produttive di piccole e piccolissime dimensioni. Una scelta dettata dalla volontà di ridurre al minimo il "fastidio statistico" per le imprese già impegnate a fronteggiare una congiuntura economico-finanziaria complessa.

Tra i pochi Paesi in Europa a censire periodicamente il variegato mondo del non profit, l'Italia, a dieci anni di distanza dall'ultima rilevazione, vede coinvolte in questa tornata censuaria 474.765 istituzioni, suddivise in diverse tipologie: dalle associazioni culturali e sportive alle organizzazioni di volontariato, dalle cooperative sociali alle fondazioni, dalle Ong alle istituzioni di studio e ricerca. Le singole realtà sono state individuate conformandosi alla definizione internazionale del System of National Accounts (SNA) che considera principalmente il criterio del "divieto di distribuzione di profitti o altri guadagni diversi dalla remunerazione del lavoro prestato ai soggetti che l'hanno istituita o ai soci".

Sono circa 13 mila le istituzioni pubbliche coinvolte nella rilevazione. Si tratta di tutti gli organi costituzionali e di rilievo costituzionale, degli enti locali, delle autorità amministrative, delle agenzie fiscali e di altre tipologie istituzionali quali le Camere di Commercio, i collegi e gli ordini professionali. L'indagine fornirà un quadro informativo preciso sulle caratteristiche strutturali e organizzative del settore pubblico, focalizzando l'attenzione sull'attività delle sedi territoriali e sui processi di modernizzazione della pubblica amministrazione. Quali dati provvisori di spesa l'Istituto espone, a fronte di uno stanziamento di € 3.000.000, impegni per complessivi € 839.970 e spese sostenute per complessivi € 130.811.

5.4 Il progetto per la costruzione della nuova sede istituzionale

In data 14 aprile 2000, l'Istituto sottoscriveva un Protocollo d'intesa per l'avvio del programma di rilocalizzazione delle sedi della pubblica amministrazione e per la

riqualificazione dell'area di Pietralata. Il protocollo prevedeva la localizzazione della sede ISTAT nel comprensorio di Pietralata, insieme con quelle di altri enti. In data 25 gennaio 2007 l'ISTAT stipulava con il Comune di Roma la Convenzione per l'acquisizione in proprietà dell'area relativa al progetto. Per tale area (mq. 15.880 per una edificabilità di 60.000 mc) l'ISTAT ha sostenuto la spesa complessiva di € 13.802.853,96 e il Provveditorato alle OO.PP. del Lazio ha bandito una gara internazionale per la progettazione definitiva dell'opera. Per i costi di progettazione e realizzazione dell'opera, l'Istituto ha sottoscritto (27 dic. 2006) un contratto di mutuo con la Cassa depositi e prestiti per complessivi 99 milioni di euro, con una anticipazione di 9 milioni di euro per le spese di progettazione. Nel giugno 2008, l'Ente, essendo sorti dubbi sulla conformità dei progetti in gara agli strumenti urbanistici, ha chiesto al Provveditorato la revoca della gara di progettazione, soprattutto in considerazione del fatto che, nel frattempo, la nuova sede unica dell'ISTAT era stata inserita nel programma degli interventi celebrativi per i 150 anni dell'Unità d'Italia. La revoca ha generato un annoso contenzioso con l'Impresa aggiudicataria provvisoria della gara. Dopo alterne vicende il Consiglio di Stato in accoglimento delle istanze originariamente prodotte dai soggetti titolari dell'aggiudicazione provvisoria, ha annullato tutti gli atti impugnati ed, in particolare, il provvedimento di revoca della gara. Sono tuttora in corso valutazioni sulle varie ipotesi formulate sulle modalità da adottare per dare esecuzione alla sentenza, ciò anche in considerazione del fatto che, qualora non dovesse darsi corso alla realizzazione del progetto, all'aggiudicatario provvisorio dovrebbero riconoscersi somme a titolo risarcitorio.

L'attuale stato della questione è così sintetizzato:

- l'ISTAT è tuttora proprietario dell'area a suo tempo acquistata che al momento è recintata per motivi di sicurezza;
- il Consiglio dell'ISTAT sta ulteriormente considerando l'attualità del progetto in considerazione anche del fatto che risultano aperti nuovi scenari e che lo stesso originario progetto del Comune di destinazione della zona è in fase di verifica e rielaborazioni;
- l'Istituto ha rinunciato al mutuo a suo tempo concesso dalla Cassa depositi e prestiti;
- la somma complessivamente spesa ammonta a € 14.371.488,62;
- l'intera questione è costantemente seguita dall'Avvocatura dello Stato;
- la Procura regionale del Lazio della Corte dei conti ha acquisito elementi per la verifica della sussistenza di danni erariali e delle connesse responsabilità.

6. I rilievi degli organi di controllo

6.1 Rilievi del collegio dei revisori dei conti

Composizione, nomina e funzioni del Collegio dei Revisori dei conti sono regolamentati dal Regolamento dell'Ente (DPCM 28 aprile 2011 – art. 6) che, a sua volta trova legittimazione sull'art. 19 del decreto legislativo n. 322/1989. L'attuale Collegio, nominato con DPCM 27/11/2009 andrà a scadere in data 26/11/2012. Nel corso degli anni 2010 e 2011 il Collegio ha effettuato n.22 adunanze.

L'attività di controllo, si è concentrata sugli atti più rilevanti dell'Istituto nonché su tutte le tappe del processo di riordino verificandone la corrispondenza con il dettato normativo.

Quali rilievi di maggiore spessore il Collegio, nel biennio, 2010-2011:

- ha raccomandato una "revisione delle modalità di utilizzo dei c.d. Atti Organizzativi Generali (AOG) per la regolamentazione interna dell'Istituto; ciò, al fine di evitare commistioni e invasioni in materie disciplinate da atti normativi di differente valore";
- ha raccomandato "l'aggiornamento del Regolamento di contabilità dell'ISTAT per renderlo compatibile con il nuovo ordinamento derivante dal riordino nonché alle novità intervenute in materia di contabilità e di lavori pubblici, l'aggiornamento non è stato ancora del tutto completato";
- ha registrato "il permanere dello stato di **disavanzo** oltre che per il biennio in esame anche sul preventivo 2012, rilevando altresì, che il pareggio risulta raggiunto oltre che con l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione, attraverso considerevoli contrazioni delle uscite per beni e servizi e per le spese connesse alla raccolta dei dati; il che potrebbe compromettere la funzionalità dell'Istituto. Tale situazione, senza una seria revisione delle assegnazioni statali ed una forte contrazione delle spese correnti, potrebbe generare una situazione di disavanzo determinando in tal modo il mancato rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio a valere nel tempo con le conseguenti misure da applicare in base alle norme". A tale proposito, a riscontro della presenza di un **disavanzo di competenza** il Collegio ha richiamato, l'articolo 15, comma 1-bis del decreto legge n. 98/2011, che prevede che "*nei casi in cui il bilancio di un ente sottoposto alla vigilanza dello Stato (...) presenti una situazione di disavanzo di competenza per due esercizi consecutivi, i relativi organi, ad eccezione del collegio dei revisori o sindacale, decadono ed è nominato un commissario (...)*". In proposito, i revisori hanno anche ricordato il contenuto della circolare n. 33/2011 della Ragioneria Generale dello Stato nella parte in cui chiarisce che "*la presenza di un disavanzo di competenza per due esercizi consecutivi non è sintomo di per sé di squilibrio*

finanziario della gestione e non comporta l'automatica applicazione della norma in esame, qualora l'ente abbia raggiunto il pareggio di bilancio utilizzando quote di avanzo di amministrazione già effettivamente realizzato e disponibile".

Il magistrato delegato al controllo dell'Ente ha condiviso tale rilievo sollecitando il Collegio a porlo all'attenzione del Ministero vigilante.

6.2 Osservazioni del Ministero dell'economia e delle finanze

Nella nota di approvazione al bilancio di previsione 2010 il M.E.F. - Ragioneria Generale dello Stato, ha segnalato *"l'esigenza che vengano adottati urgenti provvedimenti idonei a ricondurre la gestione corrente su posizioni di stabile equilibrio economico-finanziario, in considerazione dell'elevato importo del disavanzo finanziario di competenza".* Sul consuntivo dello stesso anno MEF ha segnalato *"il patrimonio netto, già negativo negli anni precedenti, presenta un ulteriore peggioramento di euro 8.046.360 rispetto all'anno precedente per effetto del risultato economico registrato nell'esercizio. Al riguardo, appare necessario che vengano prodotte dall'Ente proposte tese a superare l'ormai consolidata situazione deficitaria del patrimonio" ed inoltre "l'esigenza che l'Ente venga invitato ad assumere ogni utile iniziativa tesa a ricondurre la gestione su un piano di equilibrio finanziario duraturo ed i residui entro limiti fisiologici".*

Anche nella nota di approvazione al bilancio di previsione 2011 il M.E.F. ha confermato *"l'esigenza che l'Ente venga invitato ad assumere ogni utile iniziativa tesa a ricondurre la gestione su un piano di equilibrio finanziario duraturo"* richiamando l'attenzione dell'Istituto, anche nel corso della gestione, al rispetto delle disposizioni finalizzate al contenimento della spesa pubblica. Sul consuntivo relativo allo stesso anno in data 23 febbraio 2012, il MEF è tornato a rilevare il disavanzo finanziario di competenza di € 25.040.635 sia per la parte corrente (€ 3.090.635) sia per le operazioni in conto capitale (€ 21.950.000) *"la cui copertura è assicurata dall'utilizzo di una quota dell'avanzo di amministrazione"* (€ 25.076.966). In relazione a tale circostanza anche il MEF ha richiamato l'attenzione sul disposto dell'art. 15, comma 1-bis del D.L. 98/2011 che prevede che nel caso in cui il bilancio di un Ente *"presenti una situazione di disavanzo di competenza per due esercizi consecutivi, i relativi organi decadono ed è nominato un commissario"*. Pertanto, raccomanda ancora il MEF, *"si sottolinea la necessità che l'Ente consegua il pareggio di bilancio utilizzando quote di avanzo di amministrazione già effettivamente realizzato"*. Conclude il MEF, segnalando *"l'esigenza che l'Ente venga invitato ad assumere ogni utile iniziativa tesa a ricondurre la gestione, in particolare quella corrente, su un piano di equilibrio economico-finanziario duraturo"*.

A tali raccomandazioni non può non unirsi la Corte dei conti sollecitando l'Istituto a porre in essere tutti gli interventi utili a ricondurre in equilibrio la gestione.

7. Aspetti finanziari, contabili e gestionali

7.1 Ordinamento contabile e bilanci

Va preliminarmente ribadito quanto già osservato nei precedenti referti circa la necessità di completare l'adeguamento del regolamento di contabilità dell'Istituto (D.P.C.M. 11 novembre 2002)³ alle riforme contabili intervenute successivamente ed influenti sulla disciplina amministrativa e di contabilità degli enti nazionali; in particolare, il regolamento emanato con il D.P.R. 27 febbraio 2003, n. 97 (in attuazione della legge 20 marzo 1975, n.70), che introduce una serie di principi, demandando la normativa di dettaglio all'autonomia regolamentare dei singoli enti, nel rispetto delle relative funzioni.

Il Consiglio di amministrazione ha approvato il consuntivo 2010 in data 4 maggio 2011 e quello del 2011 in data 2 maggio 2012.

Il parere favorevole del MEF sul consuntivo 2010 è stato espresso con nota prot. n. 90187 del 16 agosto 2011 (approvazione con DPCM del 5 ottobre 2011), mentre quello sul consuntivo 2011 è stato espresso con nota prot. n. 0086357 del 15 ottobre 2012.

Dall'esame dei documenti contabili si rilevano voci non conformi con gli schemi del D.P.R. n. 97/2003.

7.1.1 Il conto finanziario

La situazione finanziaria complessiva (saldo tra la gestione di competenza e dei residui), è stata negativa nel 2010 per 16,446 milioni di euro e positiva nel 2011 per 1,337 milioni di euro.

Nel dettaglio, la gestione finanziaria di competenza, presenta nell'anno 2010 un disavanzo di 23,848 milioni di euro e nell'anno 2011 un disavanzo di 11,407 milioni di euro.

Nel corso del 2010 le entrate accertate sono ammontate a € 340,615 milioni di cui € 302,922 milioni di entrate correnti ed € 37,694 milioni di partite di giro. Le entrate ordinarie sono pari ad € 174,341 milioni, quelle censuarie ammontano ad € 125,580 milioni disposte dall'art. 17 del decreto legge n. 135 del 25/9/2009 recante "Disposizioni urgenti per l'attuazione degli obblighi comunitari e l'esecuzione di sentenze della Corte dei Conti" (pubblicato nella G.U. n. 223 del 25/9/2009).

Nel 2011, invece, le entrate accertate sono ammontate a € 445,264 milioni di

³ Permangono in vigore le modalità operative contenute nel manuale di gestione e di contabilità approvato dal Consiglio dell'Ente nelle sedute del 27 novembre 2003 e 11 luglio 2006, ai sensi dell'art.1, comma 4, del regolamento in vigore.

cui € 388,301 milioni di entrate correnti ed € 56,964 milioni di partite di giro. Le entrate ordinarie sono pari ad € 188,300 milioni; quelle relative ai censimenti ammontano ad € 200 milioni, come disposto dall'art. 50 del decreto legge n. 78 del 31/05/2010 recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica" (pubblicato nella G.U. n. 125 del 31/05/2010) e convertito nella legge n. 122 del 30/7/2010 (pubblicata nella G.U. n. 176 del 30/07/2010).

Nel 2010 le entrate totali crescono del 57,10%, influenzate dall'aumento dei trasferimenti statali, nel 2011, invece, si incrementano del 30,72% anche per effetto dell'andamento delle partite di giro in connessione alle ritenute sugli arretrati contrattuali erogati ai dipendenti a fronte del rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro. In particolare le entrate correnti subiscono un incremento sia nel 2010 (70,97%) sia nel 2011 (28,19%).

L'analisi delle entrate correnti evidenzia che la voce preponderante è costituita dai trasferimenti correnti dello Stato pari, nel 2010, a € 293,678 milioni, che rappresentano (tav. 3) il 96,95% delle entrate correnti. Nel 2011, invece, ammontano a € 376,579 milioni pari al 96,98%. Le variazioni risultano in aumento sia nel 2010 (76,90% rispetto al 2009) sia nel 2011 (28,23% rispetto al 2010).

I trasferimenti da parte di enti pubblici, enti internazionali e di privati per contributi allo sviluppo della ricerca statistica incidono nel 2010 del 2,16% e nel 2011 del 1,37% sul totale delle entrate correnti. Tali trasferimenti diminuiscono del 9,66% nel 2010 rispetto all'esercizio precedente passando da € 7,251 milioni a € 6,551 milioni. Il decremento registrato nel 2011 è pari, invece, al 18,56% (da € 6,551 a € 5,335 milioni).

Il complesso delle entrate proprie (8,152 milioni di euro nel 2010 e 7,285 milioni di euro nel 2011) copre il 4,7% ed il 3,8% delle entrate complessive (al netto delle partite di giro), rispettivamente nel 2010 e nel 2011. Il dato registra un lieve peggioramento, che conferma ancora il persistere dell'assoluta dipendenza dell'Istituto dai trasferimenti statali, aumentati, tra l'altro nel 2011 rispetto all'esercizio precedente del 7% (al netto dell'incremento della parte censuaria) per l'acquisita assegnazione integrativa di € 5,997 milioni a seguito delle funzioni aggiuntive assegnate all'Istituto a causa della soppressione dell'ISAE.

In seno alle entrate proprie si segnala, in entrambi gli esercizi, la riduzione di quelle derivanti dalle vendite di pubblicazioni e dalla fornitura di dati statistici, che conferma il trend discendente di tali attività da riconnettere all'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. Anche le entrate relative ai

contributi per la ricerca hanno subito un forte rallentamento rispetto agli esercizi precedenti (-9,7% nel 2010 e -18,6% nel 2011). Le entrate relative alla realizzazione di contratti e convenzioni con enti pubblici e privati, nazionali ed internazionali invece registrano, a fronte della riduzione del 34,6% nel 2010 rispetto al 2009, una inversione di tendenza nel 2011 con un incremento del 69,3% rispetto al 2010.

Tabella n. 5 - Entrate

(milioni di euro)

CATEGORIE	ENTRATE															
	Previsioni		Accertamenti										Riscossioni di competenza		Indici di realizzazione	
	2010	2011	2009	2010	% inc.za	% inc.za	% var.ne	2011	% inc.za	% inc.za	% var.ne	2010	2011	%	%	
Trasferimenti da parte dello Stato	293,350	376,579	166,016	293,678	86,22	96,95	76,90	376,579	84,57	96,98	28,23	178,580	373,616	60,81	99,21	
Trasferimenti da parte di altri enti	7,400	7,400	7,251	6,551	1,92	2,16	-9,65	5,335	1,20	1,37	-18,56	3,966	1,575	60,54	29,52	
Vendita di beni e prestazione di servizi	3,650	3,650	2,489	1,572	0,46	0,52	-36,84	1,935	0,43	0,50	23,09	0,814	0,374	51,78	19,33	
Redditi patrimoniali	0,053	0,053	0,030	0,029	0,01	0,01	-3,33	0,015	0,00	0,00	-48,28	0,029	0,015	100,00	100,00	
Poste correttive e altre entrate	1,265	1,265	1,389	1,092	0,32	0,36	-21,38	4,436	1,00	1,14	306,23	0,968	3,962	88,64	89,31	
Totale entrate correnti	305,718	388,947	177,175	302,922	88,93	100,00	70,97	388,300	87,21	100,00	28,18	184,357	379,542	60,86	97,74	
Entrate in conto capitale	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,00	-	0,000	0,00		-	0,000	0,000	0,00	0,00	
TOTALE	305,718	388,947	177,175	302,922	88,93	0,00	70,97	388,300	87,21	0,000	28,18	184,357	379,542	60,86	97,74	
Entrate aventi natura di partite di giro	42,198	59,326	39,635	37,693	11,07	0,00	-4,90	56,964*	12,79		51,13	35,640	55,258*	94,55	97,01	
TOTALE ENTRATE	347,916	448,273	216,810	340,615	100,00	0,00	57,10	445,264	100,00		30,72	219,997	434,800	64,59	97,65	
Saldo da finanziare	40,967	24,638	21,726	23,848				11,407								
TOTALE A PAREGGIO	388,883	472,911	238,536	364,463				456,671								

Gli importi della tavola sono al lordo dei Censimenti

Fonte: ISTAT - Direzione Generale - Servizio Ragioneria

* di cui C 14,771 milioni per anticipazioni di tesoreria

Le uscite della gestione finanziaria di competenza (al lordo delle partite di giro), in termini di impegni 2010 e 2011, risultano quantificate rispettivamente in € 364,463 milioni (+52,8% rispetto al 2009) ed € 456,671 milioni (+25,3% rispetto al 2010).

Nel 2010 le spese correnti ammontano a 311,824 milioni di euro (+74,49% rispetto al 2009), quelle in conto capitale, invece, sono pari ad € 14,945 milioni (-26,00% rispetto al 2009) ; le partite di giro ammontano ad € 37,694 milioni.

Nel 2011 le spese correnti ammontano ad € 380,754 milioni con un aumento del 22,11% rispetto all'esercizio precedente, quelle in conto capitale sono pari ad € 18,954 milioni e crescono rispetto al 2010 del 26,82% ; le partite di giro sono pari ad € 56,964 milioni.

L'incidenza delle spese correnti sul totale delle spese è pari all'85,56% nel 2010 e all'83,38% nel 2011. Le uscite in conto capitale rappresentano il 4,10% nel 2010 e il 4,15% nel 2011 delle spese complessive.

In seno agli impegni correnti le spese di maggior rilevanza sono quelle per interventi ammontanti ad € 168,444 milioni nel 2010 (+426,8%) e ad € 220,310 nel 2011 (+30,8%), utilizzate per la realizzazione dei censimenti generali 2010-2011 (€ 122,108 milioni nel 2010 e € 192 milioni nel 2011) e per la raccolta ed elaborazione dei dati statistici (€ 25,739 milioni nel 2010 ed € 28,184 milioni nel 2011), seguono quelle di funzionamento pari a € 143,379 milioni nel 2010 (-2,3%) e a € 160,444 milioni nel 2011 (+11,9%).

Di notevole spessore anche le spese di funzionamento in cui sono prevalenti gli oneri per il personale in attività di servizio, pari a € 114,367 milioni nel 2010 (-6,42%) e ad € 125,601 milioni nel 2011 (comprensivi di 0,50 milioni di euro concernenti spese per il personale non dipendente), con un incremento dello (+9,8%) che incidono per il 57,7% nel 2010 ed il 62,9% nel 2011 sul totale delle spese al netto delle partite di giro e dei censimenti.

Alla luce di quanto esposto, si rileva la persistenza di un alto tasso di rigidità della spesa.

Da segnalare che il personale in forza presso l'ISTAT al 31 dicembre 2011 ammonta a 2.393 unità, in aumento rispetto a fine 2010 (2.316 unità) a seguito dell'assunzione di personale a tempo determinato (cfr. in argomento capitolo 4.1 della presente relazione).

La spesa per l'acquisizione di beni di consumo e di servizi risulta quantificata, rispettivamente nel 2010 e nel 2011, in € 26,459 milioni e in € 31,102 milioni, pari al 8,49% ed all'8,17% degli impegni di parte corrente con un incremento del 24,0% nel 2010 e del 17,5% nel 2011.

Le spese in conto capitale ammontano nel 2010 ad € 14,945 milioni (-26,0% rispetto al 2009) e nel 2011 ad € 18,954 milioni (+26,8% rispetto al 2010).

In seno alle spese in conto capitale, nel 2010, quella relativa agli investimenti (€ 6,945 milioni) aumenta del 33,7% rispetto al 2009 (€ 5,196 milioni), invece, le indennità al personale cessato dal servizio (€ 8,000 milioni) si riducono del 46,7% rispetto al 2009 (€ 15,000 milioni). In particolare, tra le spese per investimenti, nel 2010, sono aumentati gli impegni per l'acquisizione di immobilizzazioni materiali per la realizzazione del 6° Censimento generale dell'agricoltura, pari ad € 3,222 milioni (100%), e per l'acquisizione di risorse informatiche, pari ad € 1,66 milioni (+2,8%), mentre quelli per le altre immobilizzazioni materiali, ammontanti ad € 2,059 milioni (-42,4%), si sono ridotti.

Nel 2011, invece, tra le spese in conto capitale, quella relativa alle indennità al personale cessato dal servizio (€ 13 milioni) aumenta del 62,5% rispetto al 2010 (€ 8 milioni), differentemente da quella per investimenti (€ 5,954 milioni) che si riduce del 14,3% rispetto al 2010 (€ 6,945 milioni). In particolare, tra le spese per investimenti, nel 2011, sono diminuiti gli impegni per l'acquisizione di immobilizzazioni materiali per la realizzazione del 6° Censimento generale dell'agricoltura, pari ad € 3 milioni (-6,9%), e per le altre immobilizzazioni materiali, ammontanti ad € 1,178 milioni (-42,8%), a seguito di un rallentamento delle procedure per la realizzazione dei lavori nella sede di via Balbo, mentre quelli per l'acquisizione di risorse informatiche, pari ad € 1,776 milioni (+6,7%), sono aumentati.

Le partite di giro ammontanti a € 37,693 milioni nel 2010 ed a € 56,964 milioni nel 2011 presentano in quest'ultimo anno un incremento del 51,1%. Nel 2011 fra le partite di giro figurano anticipazioni bancarie dall'istituto tesoriere per l'importo di € 14,771 milioni. Il Consiglio dell'ISTAT nella seduta del 10 ottobre 2011 aveva infatti autorizzato una richiesta di anticipazione fino ad € 37,000 milioni per far fronte ad esigenze funzionali ed a pressanti necessità⁴.

La Corte dei conti sottolinea a tal proposito l'importanza, peraltro già evidenziato dal Collegio dei revisori, di procedere al rinnovo del contratto di tesoreria in essere nel rispetto delle disposizioni nazionali e comunitarie.

Il MEF nella nota prot. n. 11866 del 27 febbraio 2012 inviata per conoscenza alla Sezione del Controllo sugli Enti della Corte dei Conti e al Collegio dei revisori dei conti, aveva evidenziato: *"... ai fini di una corretta impostazione contabile, che le anticipazioni di tesoreria devono essere allocate tra le entrate nel titolo II " Accensione di prestiti - assunzioni altri debiti finanziari" e tra le uscite del titolo II "Oneri comuni - rimborsi di anticipazioni passive" e non tra le partite di giro"*.

La Corte condivide quanto affermato dal MEF e ritiene che l'apposizione delle

⁴ L'anticipazione è stata concessa dall'istituto Tesoriere ad un tasso debitore pari alla media mensile euribor un mese aumentata di 300bps (4,40%).