

ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XV

n. 36

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

A L P A R L A M E N T O

*sulla gestione finanziaria degli Enti sottoposti a controllo
in applicazione della legge 21 marzo 1958, n. 259*

ISTITUTO DI STUDI PER LA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA (I.S.P.E.)

(Esercizi 1992, 1993, 1994 e 1995)

ISTITUTO NAZIONALE PER LO STUDIO DELLA CONGIUNTURA (I.S.CO.)

(Esercizi 1994 e 1995)

Trasmessa alla Presidenza il 4 marzo 1997

N.B. – La documentazione contabile è contenuta nei volumi allegati.

PAGINA BIANCA

INDICE

Determinazione della Corte dei conti n. 5/97 del 14 febbraio 1997	Pag.	7
Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto di studi per la programmazione economica (I.S.P.E.) per gli esercizi 1992-1995 e dell'Istituto nazionale per lo studio della congiuntura (I.S.CO.) per gli esercizi 1994 e 1995	»	11

PAGINA BIANCA

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

PAGINA BIANCA

Determinazione n. 5/97.

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 14 febbraio 1997;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

visto il decreto del Presidente della Repubblica in data 6 aprile 1961, con il quale l'Istituto per lo studio della congiuntura (ISCO) è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari 1994 e 1995, nonché le annesse relazioni del Presidente e del Consiglio dei revisori, tramessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

visto l'articolo 28 della legge 27 febbraio 1967, n. 48, con il quale l'Istituto di studi per la programmazione economica (ISPE) è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visti i consuntivi dell'Ente suddetto, relativo agli esercizi finanziari dal 1992 al 1995 nonché le annesse relazioni del Presidente e del Collegio dei revisori dei conti trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dottor Francesco Battini e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria degli Enti per gli esercizi dal 1992 al 1995 (ISPE); 1994 e 1995 (ISCO);

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che dei conti consuntivi — corredati dalle relazioni degli organi amministrativi e di revisione — della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

PER QUESTI MOTIVI

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi per gli esercizi dal 1992 al 1995 (ISPE); 1994 e 1995 (ISCO) corredati dalle relazioni degli organi amministrativi e di revisione rispettivamente dell'Istituto di studi per la programmazione economica (ISPE) e dell'Istituto per lo studio della congiuntura (ISCO), l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria degli Enti stessi.

L'ESTENSORE
F.to: Battini

IL PRESIDENTE
F.to: Coltelli

Depositata in Segreteria il 25 febbraio 1997.

p.c.c.

IL DIRIGENTE SUPERIORE
(Roberto Serra)

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA
GESTIONE FINANZIARIA DELL'ISTITUTO DI STUDI PER LA PRO-
GRAMMAZIONE ECONOMICA (I.S.P.E.) PER GLI ESERCIZI 1992-
1995 E DELL'ISTITUTO NAZIONALE PER LO STUDIO DELLA CON-
GIUNTURA (I.S.CO.) PER GLI ESERCIZI 1994 E 1995

SOMMARIO

PARTE I.

CONSIDERAZIONI GENERALI E PROFILI ORGANIZZATIVI

1. — Considerazioni introduttive, di carattere comparativo e generale .	Pag.	13
2. — Vicende particolari	»	24
3. — Profili organizzativi	»	27
4. — Personale	»	30
5. — Profili contabili ed attinenti alla vigilanza	»	36

PARTE II.

PROFILI GESTORI

1. — Rendiconto finanziario. Gestione di competenza	»	40
2. — Analisi di particolari spese correnti	»	48
3. — Situazione amministrativa e gestione di cassa	»	53
4. — Conto economico	»	56
5. — Situazione patrimoniale	»	59
Considerazioni conclusive	»	63

PAGINA BIANCA

Parte I

Considerazioni generali

e

profili organizzativi

1. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE, DI CARATTERE COMPARATIVO E GENERALE

1.1 Con la presente relazione la Corte riferisce al Parlamento, ai sensi delle leggi n. 259 del 1958 e n. 20 del 1994, sulla gestione dell'Istituto di studi sulla programmazione economica (Ispe), relativamente agli esercizi 1992-1995, nonché sulla gestione dell'Istituto per lo studio della congiuntura (Isco), relativamente agli esercizi 1994 e 1995.

La utilità di riferire congiuntamente sui due enti, nonostante la parziale non coincidenza dei periodi gestionali, deriva dalla significatività cui possono attendere alcune valutazioni comparative, qui sperimentalmente adottate, avendo i due Istituti funzioni analoghe (di ricerca nel campo economico), e comparabili dimensioni gestionali. A notazioni organizzative e gestionali svolte in chiave comparativa la Corte ha già fatto ricorso, d'altronde, nelle ultime relazioni che per i due enti, separatamente, sono state al Parlamento presentate, nel 1992 per l'Ispe¹, relativamente agli esercizi 1984-1991, e nel 1995 per l'Isco², relativamente agli esercizi 1985-1993.

Deve infine ricordarsi che il livello di omogeneità dei due enti, per alcuni aspetti funzionalmente complementari, ne aveva suggerito la fusione, secondo un progetto originariamente inserito nel disegno di legge collegato alla finanziaria 1996³, ma successivamente caduto, nel passaggio dall'una all'altra Camera, nell'ambito di una più generale rinuncia a gran parte delle disposizioni di carattere organizzativo inserite nella manovra finanziaria. Il progetto mirava, in particolare, ad ottenere le sinergie necessarie alla costruzione di un modello econometrico, ai fini della corretta formazione delle opzioni governative di bilancio e di politica economica.

Un analogo progetto di fusione dei due enti, prospettato quale corollario alla fusione tra Ministero del tesoro e Ministero del bilancio e della programmazione

¹ Atti parlamentari, XI lgslt., Senato della Repubblica, doc. XV, n. 25.

² Atti parlamentari, XII lgslt., Camera dei Deputati, doc. XV, n. 35.

³ D.d.l. n. 3438 AC, art. 1, c. 2. Il progetto prevedeva che, con regolamento da emanarsi entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge, l'Ispe e l'Isco fossero fusi in un unico ente denominato Isae, Istituto di studi ed analisi economica, dotato di autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile. A tale istituto, sottoposto alla vigilanza ed alla direzione del Ministero del bilancio, dovevano essere trasferiti personale, mezzi, sedi e rapporti attivi e passivi dei due enti.

economica, figura in uno dei disegni di legge governativi collegati alla manovra finanziaria per il 1997. In altro disegno di legge collegato alla manovra stessa, risulta d'altronde conferita al Governo una delega per il riordino complessivo degli enti pubblici non economici a carattere nazionale, con l'eccezione di quelli previdenziali, secondo criteri che contemplano la fusione di enti funzionalmente omogenei.

1.2 Sia l'Ispe che l'Isco sono classificati al punto VI della tabella allegata alla legge n. 70 del 1975, tra gli enti scientifici di ricerca e di sperimentazione, e ad essi si applicano le norme di contabilità di cui al d.P.R. n. 696 del 1979. Partecipano ambedue al sistema statistico nazionale ai sensi del decreto legislativo n. 322 del 1989, ed al relativo personale si applicano le norme contrattuali del comparto degli enti di ricerca e sperimentazione, secondo l'art. 7 del d.P.R. n. 68 del 1986 e la legge n. 168 del 1989.

1.3 Le finalità dell'Ispe, dopo la legge che ha riformato l'ente nel 1989, consistono, in sintesi, nello svolgimento di indagini, ricerche e rilevazioni inerenti: a) alla programmazione economica (con particolare riferimento, quindi, alle tendenze di medio periodo), al fine della predisposizione dei documenti programmatici governativi⁴; b) alla valutazione preventiva e all'analisi sullo stato di attuazione e sugli effetti dei provvedimenti di politica economica, onde orientare le decisioni governative di politica economica e sociale. Al di là di tali compiti prettamente istituzionali (allo svolgimento dei quali si riferisce il potere di direttiva tecnica conferito dalla legge al ministro vigilante⁵), l'Istituto può curare specifiche indagini in collaborazione tecnica con soggetti pubblici e stipulare convenzioni per lo svolgimento di incarichi conferiti da soggetti pubblici o

⁴L'Ispe può anche avviare studi sui rapporti tra programmazione nazionale e regionale, e concordare con le regioni apposite ricerche.

⁵Cfr. art. 1, u.c., legge 8 agosto 1985, n. 439.

L'art. 4, comma 3, lett. b) dello Statuto vigente riferisce più genericamente il potere di direttiva del ministro alle linee programmatiche dell'attività dell'Istituto ed agli indirizzi finanziari e organizzativi per la loro attuazione, mentre una disposizione più recente (art. 5, comma 1, del d.P.R. 24 marzo 1994, n. 283) sancisce la cadenza annuale delle "direttive tecniche" da impartire all'Istituto (ed anche all'Isco) ed affida alla segreteria della programmazione economica il potere di formulare proposte per il ministro del bilancio. Una ulteriore disposizione statutaria prevede che ai fini della predisposizione dei documenti programmatici, indagini e rilevazioni possono essere chiesti all'Istituto, d'intesa con il suo Presidente, dal Segretario della programmazione economica. L'art. 5, comma 1, dell'appena citato D.P.R. n. 283 del 1994 stabilisce che la segreteria della programmazione si avvale dell'Ispe (e dell'Isco) nello svolgimento dei propri compiti di definizione e controllo della attuazione della politica economica e di bilancio.

privati. E' anche prevista la facoltà del Parlamento di richiedere direttamente indagini o ricerche.

Su tale panorama hanno inciso, da un lato, una direttiva ministeriale⁶, che, nelle more della allora programmata fusione tra Ispe ed Isco, ha chiesto nel 1995 ai due enti una immediata cooperazione tesa alla costruzione di un modello econometrico; e, dall'altro, le vicende relative alla attuazione dell'art. 6 della legge 24 dicembre 1993, n. 537. Tale disposizione prevedeva, tra l'altro, la pubblicazione trimestrale, a cura del ministero del bilancio, in ciò coadiuvato dall'Ispe e da altri enti, di prezzi di riferimento relativi ai pubblici contratti, prezzi nati dal monitoraggio e dalla comparazione tra quelli praticati dalle pubbliche amministrazioni e destinati a costituire parametro generale per valutazioni di congruità relative ai contratti da stipulare.

Successivamente all'entrata in vigore della legge, una direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri⁷ individuava nell'Ispe il centro di raccolta ed elaborazione dei dati relativi agli acquisti effettuati dalle amministrazioni nel 1993, con ciò confermando, in capo all'Istituto, compiti già attribuiti, nelle more dell'approvazione della legge stessa, da una direttiva del ministro vigilante⁸.

A lavori, dunque, già da tempo avviati dall'Istituto (per il tramite dell'Osservatorio prezzi e tariffe, appositamente istituito), sopraggiungevano dapprima il decreto legge n. 331 del 25 maggio 1994, che sospendeva l'efficacia delle disposizioni della legge n. 537 del 1993, e poi l'art. 44 della legge n. 724 del 1994, che dettava una diversa disciplina della materia. Nel frattempo, con deliberazione adottata dal Cipe il 24 giugno 1994, l'Istituto era stato invitato a proseguire nell'opera di acquisizione ed analisi dei dati, per finalità conoscitive, ed anche in funzione di eventuali nuove iniziative legislative.

1.4 Le finalità dell'Isco consistono nella diretta effettuazione e nella promozione di ricerche e studi nel campo della congiuntura economica. Sono riferibili all'Isco: la disposizione che abilita il ministro del bilancio ad avvalersene (unitamente

⁶Direttiva del Ministro del bilancio e programmazione economica in data 13 aprile 1995.

⁷Direttiva del 6 aprile 1994.

⁸Direttiva del 22 settembre 1993, impartita sulla base delle previsioni dell'allora disegno di legge A.S. n. 1508, destinato poi a tradursi nella legge n. 537/93.

all'Istat e, come si è visto, all'Ispe) per finalità attinenti alla programmazione economica; la analoga facoltà accordata, a livello di richiesta di elementi, alle regioni ed alle pubbliche amministrazioni; la disponibilità dell'Istituto, sancita dalla legge n. 701 del 1984, a svolgere ricerche e studi a richiesta e nell'interesse del Parlamento. Anche l'Isco può, ovviamente, effettuare specifiche indagini commissionate da soggetti pubblici o privati e disciplinate con convenzione.

La ricordata direttiva del Ministro del bilancio e p. e. relativa alla cooperazione Isco-Ispe per la costruzione del modello econometrico ha previsto in tale settore la responsabile iniziativa dell'Isco, anche perché le esperienze avviate in materia dall'Ispe riguardavano modelli su base annuale e non trimestrale. Risulta che soltanto l'Ispe ha indetto un concorso per il reclutamento di personale specializzato.

1.5 Dei due enti, diversa è la struttura organizzativa, che nell'Isco deriva, con notevoli peculiarità, dalla primigenia e sottostante natura di associazione privatistica⁹. In particolare, come rilevato nella precedente relazione, i poteri normativi e di programmazione, oltre che di nomina o designazione di altri organi, sono attribuiti, presso l'Isco, al Consiglio generale, che, in quanto erede della originaria assemblea dei soci fondatori, è presieduto dal Ministro del bilancio e programmazione economica ed è tuttora composto da un numero variabile di membri, in parte scelti secondo particolari criteri di cooptazione¹⁰. I principali poteri gestori competono, invece, alla giunta esecutiva, alla cui composizione concorre, mediante la scelta di cinque componenti, il Presidente dell'ente, che la presiede¹¹. Rileva peraltro, sotto profili di promiscuità tra

⁹Costituito in associazione privatistica nel 1955, l'Isco ha assunto personalità giuridica di diritto pubblico con la legge 30 luglio 1959, n. 616, che ne ha determinato le finalità, specificate e ampliate poi dalla legge 27 febbraio 1967, n. 48, istitutiva degli organi della programmazione economica, nonché dalla legge 19 ottobre 1984, n. 701. Con la citata legge n. 48 del 1967, è stato in particolare istituito ex novo come ente pubblico l'Ispe, la cui organizzazione e le cui finalità sono state poi modificate dalla legge 8 agosto 1985, n. 439.

¹⁰Lo statuto (d.P.R. 6 marzo 1960, n. 536), determina la composizione del consiglio generale in un numero di membri compreso tra 15 e 30 e, dopo averne affidato la integrazione, in sede di prima applicazione, ai soci fondatori, prevede, a regime, la individuazione triennale, per sorteggio, di un terzo di membri che, con voto a maggioranza dei componenti residui, sono sostituiti o confermati. Il Consiglio provvede alla "nomina", tra i propri membri, salva formalizzazione successiva con decreto ministeriale, del Presidente dell'ente, nonché dei due vicepresidenti. Compete altresì al Consiglio la nomina dei membri del collegio dei revisori, due dei quali su designazione del Ministero del tesoro.

¹¹Completano i nove componenti della giunta i due vicepresidenti dell'Istituto ed il direttore generale, nominato dalla giunta stessa.

funzioni di indirizzo e compiti di gestione, che della giunta possono essere componenti, a parte il direttore generale, esclusivamente membri del Consiglio generale. Nella precedente relazione, considerazioni critiche sono state espresse anche in ordine alla partecipazione alla giunta stessa, ma *pleno jure*, del direttore generale, nonché relativamente alla presenza nell'ente, da considerarsi esuberante, di due vice presidenti. Al riguardo, può aggiungersi che neppure giova ad una chiara ripartizione delle competenze la attuale presenza nella giunta del Segretario generale della programmazione economica.

Nell'Ispe, per contro, successivamente alla legge di riforma del 1985 (n. 439 dell'8 agosto), che ha tra l'altro eliminato la anomala figura del Ministro del bilancio Presidente di diritto dell'ente¹², organi di amministrazione sono soltanto il Comitato amministrativo, che assomma poteri di indirizzo e poteri di amministrazione, nonché il Presidente, al quale, in aggiunta a compiti amministrativi delegatigli dal Comitato (che può altrettanto fare con il direttore generale), sono direttamente attribuite dallo statuto alcune competenze di carattere gestorio.

E' agevole comprendere come tale assetto abbia creato forti difficoltà nell'attuazione concreta del già ricordato principio, sancito in via generale dal decreto n. 29 del 1993, di separazione tra poteri di indirizzo (e controllo) e poteri gestionali nelle pubbliche amministrazioni.

Occorre tener conto, d'altronde, che la serie di norme che tra il 1992 e il 1994 ha fortemente innovato il panorama organizzativo delle pubbliche amministrazioni¹³, e che si è ormai soliti sinteticamente designare come "riforma amministrativa", è sopravvenuta allorché il nuovo statuto dell'Ispe, promosso con notevole ritardo rispetto alle modifiche introdotte dalla legge n. 439/1985, era stato appena varato¹⁴. Di qui una precoce obsolescenza del modello organizzativo prescelto, e l'opportuno avvio delle procedure per ulteriori modifiche statutarie.

¹²Diversa, e assai meno criticabile, è la norma che per l'Isco affida al Ministro stesso, come si è detto, la presidenza del solo consiglio generale.

¹³Decreto legislativo n. 29 del 1993, e sue successive correzioni, legge n. 537 del 1993, e, in parte, provvedimenti collegati alle successive leggi finanziarie; ma influenza notevole deve anche riconoscersi alla legislazione del 1990, con le leggi n. 240 e n. 142, come pure agli effetti indiretti della c.d. riforma dei controlli, attuata con legge n. 20 del 1994.

¹⁴Lo statuto, deliberato al termine del 1990, è stato approvato con d.P.R. n. 441 dell'8 novembre 1991.

1.6 I due enti fruiscono di contributi ordinari statali per lungo tempo equivalenti (differenzazioni sono state in passato causate da contribuzioni straordinarie), ma che, a partire dal 1993, sono stati fissati in misura diversa, onde tener conto dei risultati gestori, in particolare dell'avanzo di amministrazione accumulato dall'Ispe. Il contributo di questo Istituto, anteriormente fissato in 12 miliardi annui, è stato, nel biennio 1993/1994, di 10 miliardi¹⁵, per scendere ulteriormente a 9,5 nel 1995 (8 miliardi previsti per il 1996); il contributo dell'Isco, invece, è rimasto nel 1994 pari a 12 miliardi annui, per scendere di poco (a 11,4 miliardi) nel 1995 ed essere quantificato in 11,4 miliardi per il 1996¹⁶. Le dimensioni della gestione finanziaria dell'Ispe, al netto delle partite di giro, si sono di conseguenza gradualmente ridotte, nel quadriennio, sino ai 10/11 miliardi annui, mentre per l'Isco (al netto anche delle anticipazioni e dei rimborsi di tesoreria), l'ordine delle grandezze è rimasto ancorato ai 13/14 miliardi annui. Per entrambi gli enti, come può ritenersi fisiologico per tutti gli organismi di ricerca, le spese correnti assorbono la quasi totalità degli introiti (per l'Isco, come si è detto, occorre prescindere dalle fuorvianti contabilizzazioni inerenti alle anticipazioni di tesoreria), ed è assai alta la percentuale di spesa totale coperta dagli oneri correnti (oltre il 92% per ambedue gli enti nel 1995), riducendosi la spesa in conto capitale, di norma, a quella per il trattamento di fine rapporto, oltre che ad oneri di scarsa consistenza per acquisto di impianti e macchinari.

Diversa, nell'un caso e nell'altro, è per contro la composizione della spesa corrente, sulla quale gli oneri di personale e per acquisto di beni e servizi (categorie II e IV) incidono secondo le seguenti percentuali, che evidenziano il maggior peso per l'Isco, che pur non sopporta oneri per locazione della sede, delle spese del secondo tipo (categoria IV).

¹⁵Nel 1993, peraltro, i trasferimenti correnti attivi dell'ente hanno superato i 12 miliardi, per un contributo del CNR di 2.160 milioni.

¹⁶Una riduzione dei contributi è stata sancita dal decreto-legge 23 febbraio 1995, n. 41, convertito dalla legge 22 marzo 1995, n. 85.

ISPE	Cat. II	1992	1993	1994	1995
		59,3	63,3	62,3	66,1
	Cat. IV	37,4	33,1	35,2	30,0
	Nel complesso	96,7	96,4	97,5	96,1
ISCO	Cat. II				
	Cat. IV				
	Nel complesso				

Si vedrà poi come determinante, nell'ambito degli acquisti di beni e servizi dell'Isco, risultino gli oneri per noleggio di materiale tecnico e per studi, indagini e rilevazioni.

1.7 La tabella seguente computa e pone a raffronto, per i due enti, alcuni dei principali indici gestionali ricavabili dai risultati di bilancio.

ISPE e ISCO - Indici gestionali

	1992	1993	1994		1995	
	ISPE	ISPE	ISPE	ISCO	ISPE	ISCO
Indice di dipendenza finanziaria¹⁷	96,4%	96,1%	99,1%	89,8%	99,9%	87,2%
Indice di velocità delle spese correnti¹⁸	83,5%	88,3%	83,3%	97,4%	88,7%	94,3%
Indice di velocità di riscossione delle entrate proprie¹⁹	0%	0%	0%	49,2%	0%	47,6%
Accumulo residui attivi²⁰	10,7%	9,1%	6%	10,9%	5,4%	7,5%
Indice di accumulo residui passivi²¹	25,2%	12,9%	17,6%	2,6%	11,3%	6,4%

¹⁷L'indice in questione espone la maggiore o minore dipendenza finanziaria dell'ente da interventi esterni, e si ottiene calcolando la percentuale di entrate correnti non costituita da entrate proprie (cat. VII del titolo III). La natura di ente di ricerca suggerisce, nel caso in esame, di non prendere in considerazione le entrate assimilabili a quelle proprie (rimborsi e recuperi diversi).

¹⁸E' un indice di funzionalità gestoria dato dal rapporto tra pagamenti e impegni delle spese correnti di competenza.

¹⁹E' un indice di funzionalità gestoria dato dal rapporto tra riscossioni e accertamenti delle entrate proprie, come sopra definite.

²⁰Questo indice esprime il rapporto tra il totale dei residui attivi di competenza e il totale degli accertamenti di competenza, al netto, in questo caso, delle partite di giro e delle contabilizzazioni meramente figurative (crediti di tesoreria e relative restituzioni).

La tabella evidenzia, in primo luogo, una diversa situazione di *dipendenza finanziaria*, giacché mentre per l'Ispe le entrate per trasferimenti correnti (contributi dello Stato e di altri enti pubblici) hanno costituito mediamente, nell'ultimo biennio, il 99,5% delle entrate correnti (le entrate per vendita di beni e servizi, in particolare, che avevano di poco superato i 500 milioni nel 1992 e 1993, sono scese a meno di 100 milioni nel 1994, fin quasi a scomparire nel 1995), le analoghe percentuali di incidenza per l'Isco hanno variato tra l'87 e l'89%, a fronte, in particolare, di proventi per cessione di beni e servizi notevolmente più elevati (1,5 e 1,7 miliardi). Mentre, poi, la velocità di riscossione delle entrate proprie è per l'Isco vicina al 50%, tale indice annuale non diverge dallo 0 per l'Ispe, che è dunque in grado di riscuotere soltanto entrate accertate in esercizi precedenti.

Al riguardo, pur non negando la significatività di tali dati, anche sotto profili di appetibilità della produzione scientifica di un ente di ricerca, la Corte ribadisce quanto osservato nelle sue più recenti relazioni: e cioè che la propensione e capacità di incrementare gli introiti per vendita di servizi va da parte di entrambi gli enti conciliata con la necessaria disponibilità ad adempiere in ogni caso a richieste attinenti a compiti istituzionali, sia perché è lecito considerare tali compiti retribuiti dalla preponderante contribuzione pubblica, sia perché alla facoltà del ministero vigilante (ed anche delle altre amministrazioni pubbliche) di avvalersi dei due Istituti corrisponde l'obbligo di non utilizzare, per ricerche attinenti ai settori di competenza, soggetti diversi²².

Si aggiunge, d'altro canto, che ad una maggiore apertura dell'ente alle convenzioni aggiuntive corrisponde di norma l'esigenza di un maggior ricorso a competenze esterne, tanto che la somma algebrica tra introiti per cessione di beni e servizi e spese per incarichi esterni, nonché per studi, indagini e rilevazioni affidate all'esterno sfocia il più delle volte in valori negativi.

²¹Questo indice esprime il rapporto tra il totale dei residui passivi di competenza e il totale degli impegni di competenza, come sopra computati, e misura la capacità dell'ente di portare a termine i procedimenti di spesa (ad una percentuale più alta corrisponde una minore capacità).

²²La Corte ha altresì rilevato che il confine tra studi e ricerche di istituzionale rilievo e attività aggiuntive e distintamente retribuite è reso labile dal carattere pubblicistico della maggior parte dei soggetti committenti, e va, dunque, principalmente ricercato nel collegamento, più o meno stretto, con il settore di ricerca istituzionale.

La serie dei valori differenziali come sopra calcolati (committenze attive meno committenze passive) è, infatti, la seguente:

	1992	1993	1994	1995
ISPE	-982	-255	-953	-406
ISCO	-	-	-154	+356

Va osservato, infine, che la diversa propensione dei due enti a ricercare sul mercato commesse e finanziamenti può anche derivare da precise opzioni governative, che potrebbero voler riservare di massima allo Stato i risultati della attività di analisi economico-finanziaria utili alle scelte della manovra, e ritenere più utile od adatto ad essere posto sul mercato il prodotto di previsioni congiunturali.

1.8 Il raffronto tra indici gestionali fotografa, poi, una *velocità della spesa corrente* per l'Isco superiore mediamente di 10 punti (96% circa, a fronte dell'86% dell'Ispe²³) con conseguente accumulo di residui passivi assai più ridotto per il primo ente. Tale divergenza tra risultanze del rendiconto sembra peraltro conseguenza più di prassi contabili, come meglio si vedrà poi, che di effettivi rallentamenti gestionali, dal momento che nei capitoli dell'Ispe ove più ingente è l'accumulo dei residui è poi abituale lo smaltimento completo, o quasi, degli stessi nell'esercizio successivo.

Ciò in particolare si verifica per il capitolo relativo ai compensi per lavoro straordinario, nell'ambito delle spese di personale, nonché nei capitoli relativi alle spese per studi, indagini e rilevazioni (140 milioni di residui formati nel 1995, corrispondenti all'intera massa di impegni, ma 250 milioni pagati in conto resti, pari all'intera massa dei residui precedenti) e alla spesa per incarichi speciali (236 milioni a residuo, su 278 impegnati, 644 milioni su 786 pagati in conto resti).

²³La comparazione conserva significatività pur riferendosi ad archi temporali di diversa lunghezza.

Va poi ribadito che alla vischiosità delle spese correnti relative alle committenze passive (studi, indagini e rilevazioni, nonché incarichi speciali), corrisponde, per l'Ispe, una *velocità di riscossione delle entrate proprie* (committenze attive) con indice peculiarmente eguale a zero. Ciò consente di imputare i fenomeni da ultimo analizzati ad una prassi contabile che porta l'Ispe ad anticipare la contabilizzazione degli accertamenti d'entrata in questione e dei corrispondenti impegni di spesa.

2. VICENDE PARTICOLARI

2.1 Ha riguardato l'Ispe una vicenda che ha avuto poi echi in interrogazioni parlamentari nella trascorsa legislatura. La attribuzione di poteri ampi di amministrazione in capo all'organo monocratico ha formato oggetto di segnalazioni critiche da parte di alcune sigle sindacali interne, che hanno anche lamentato, tra l'altro, la formazione di avanzi di amministrazione nella gestione dell'Istituto e la utilizzazione di parte delle sue risorse per l'espletamento dei compiti (rilevazione dei prezzi pubblici contrattuali) assegnati all'Ispe dall'art. 6 della legge n. 537 del 1993, norma, come già detto, dapprima sospesa e poi abrogata dalla normazione successiva.

A tali segnalazioni si è riferito, nel 1994, con iniziativa personale, dalla quale si è pubblicamente dissociato il Ministro pro-tempore, un sottosegretario presso l'amministrazione vigilante, che ha tra l'altro trasmesso alla Corte, al riguardo, una copiosa documentazione, in gran parte attinente a prese di posizione delle organizzazioni sindacali.

Tra le contestazioni rilevabili, alcune riguardavano comportamenti, definiti "discutibili", in materia di assunzione ed utilizzo di personale, altre lamentavano particolari scelte di organizzazione del lavoro.

Ulteriori elementi informativi e documentali sono pervenuti alla Corte da parte dell'Istituto, il cui organo collegiale di amministrazione aveva espresso solidarietà al Presidente, nonché da parte del Ministero vigilante. Quest'ultimo, in particolare, ha trasmesso la relazione conclusiva predisposta per il ministro da un gruppo di lavoro incaricato di condurre una apposita indagine amministrativa, relazione che definiva ineccepibile, dal punto di vista formale, l'operato della presidenza, da un lato confermando la presenza di tensioni interne, peraltro da tempo in atto nell'ente, dall'altro sottolineando l'esigenza di una revisione statutaria, funzionale alla applicazione dei principi di cui al decreto n. 29 del 1993.

Va detto che al fenomeno relativo al formarsi di avanzi di amministrazione, Governo e Parlamento hanno inteso ovviare con la semplice riduzione del contributo annuo, come già segnalato.

Da ultimo, in relazione ad ulteriori azioni di protesta poste in essere da parte di sigle sindacali appartenenti all'area di ricerca, l'Istituto ha fatto pervenire alla Corte una documentata relazione, in data 4 luglio 1996, dalla quale emerge, tra l'altro, che il persistere delle tensioni è anche determinato da ostilità nei confronti di un recente provvedimento (n. 33/96) di riorganizzazione del settore di ricerca e da insofferenze nei confronti di strumenti di programmazione dell'attività di ricerca. Al riguardo, la Corte prende atto dell'avvenuta conferma del Presidente dell'ente ed osserva che il problema dell'autonomia scientifica di un ente di ricerca e della imparzialità dei suoi ricercatori riguarda i metodi, i contenuti, e, pertanto, i risultati scientifici dell'attività, e non anche la scelta preliminare dei progetti e l'assegnazione delle relative risorse; scelta che, nel rispetto delle indicazioni del Ministro vigilante e delle esigenze eventuali di altre istituzioni, è certamente soggetta a programmazione da parte degli organi di vertice dell'Istituto.

A comporre la vicenda potrà comunque giovare anche l'avvenuta istituzione del Comitato scientifico consultivo.

2.2. Relativamente all'Isco, la precedente relazione della Corte tratteggiava perplessità, sotto profili di economicità gestionale, a proposito dell'ingente spesa affrontata nel 1991 e 1992 dall'Istituto, già all'epoca in situazione di grave disavanzo, per rinnovo totale del mobilio e degli arredi in occasione del trasferimento di sede. A scioglimento della riserva allora formulata, si fa presente che, a richiesta della Corte, l'ente ha prodotto agli inizi del 1995 l'elenco del materiale collocato nell'occasione fuori uso e copia di alcune lettere di vettura attestanti trasloco di mobili usati dalla vecchia sede dell'Istituto ad una sede della Caritas International. Il Presidente del Collegio dei revisori, incaricato dalla Corte di esperire al riguardo ulteriori accertamenti istruttori (nota del 26 gennaio 1995, n. 395/34), ha in data 27 febbraio riferito:

a) che a decorrere dal 1993 l'ente dispone di un inventario informatizzato dei beni, dotato dei prescritti requisiti e sostitutivo delle scritture inventariali in dotazione all'epoca del trasferimento, prive di indicazioni di valore;

b) che il basso valore originario ed il notevole grado di usura del materiale collocato all'epoca fuori uso non consentono di apprezzarne il valore (parte del materiale

stesso risaliva al 1961 ed una stima dell'UTE di Roma aveva ritenuto congruo un prezzo di acquisto di poco più di 1,5 milioni);

c) che lo stato avanzato di usura del materiale stesso e le caratteristiche dei locali della nuova sede hanno imposto alla Giunta esecutiva il rinnovo completo dei mobili e degli arredi;

d) che la Caritas International si è all'epoca limitata a vistare le lettere di vettura esibite dall'ente.

La nota del Presidente dell'organo di revisione risulta anche indirizzata all'amministrazione vigilante.

3. PROFILI ORGANIZZATIVI

3.1 Il Presidente dell'Ispe in carica, nominato con decreto del 13 luglio 1993, è stato confermato con decreto del 14 luglio 1996. Presso l'Istituto stesso, i membri del Comitato amministrativo durano in carica tre anni, e l'organo è stato recentemente ricostituito con decreto del 10 settembre 1996. Il Comitato si è riunito 9 volte nel 1992, 6 volte nel 1993, 8 volte nel 1994, e 5 volte nel 1995²⁴. Il collegio dei revisori, infine, nominato il 15 febbraio 1994 e avente durata triennale, si è riunito 6 volte nel 1992, 7 volte nel 1993, 9 volte nel 1994, e 4 volte nel 1995.

Per l'Isco, il Consiglio generale, composto oggi di 25 membri²⁵, annovera ormai nelle sue file soltanto due degli originari associati. Ai membri dell'organo, che si è riunito 6 volte tra il 1994 ed il 1995, competono unicamente rimborsi di viaggio oltre ai gettoni di presenza. La giunta esecutiva, composta da 9 membri, si è riunita 9 volte nel biennio 1994-95. I suoi componenti, nominati con decreto presidenziale n. 3/95 del 28 dicembre 1995, resteranno in carica fino al 31 dicembre 1998. Alla riunione del Consiglio generale del 20 dicembre 1995 risale la nomina dell'attuale Presidente dell'ente, riconfermato per il quinquennio 20 dicembre 1995 - 19 dicembre 2000. Il collegio dei revisori, nominato in data 26 novembre 1993 per il triennio 1994-96, si è riunito complessivamente 16 volte tra il 1994 ed il 1995.

3.2 Si è dato atto delle cause di difficile attuazione, nell'Ispe, del principio di separazione tra funzioni di indirizzo e controllo e compiti gestionali e dell'avvio delle procedure di approvazione di un nuovo Statuto. In ambedue gli enti, la carenza di figure della dirigenza amministrativa rende d'altronde improponibile, di fatto, la previsione di budget di spesa per i dirigenti e l'individuazione di centri di responsabilità gestionale.

²⁴La spesa per compensi e indennità agli organi istituzionali è stata, nel 1995, per l'Ispe pari a 166.594.139 lire e per l'Isco a 165.278.058 lire. Il compenso annuo lordo attribuito ai rispettivi Presidenti nel 1995 è stato per l'Ispe di 118.630.101 lire e di 125.358.419 lire per l'Isco. Ai membri del Comitato amministrativo dell'Ispe e della Giunta amministrativa dell'Isco competono 234.000 lire mensili lorde a titolo di indennità di carica. Ammontano, invece, a 390.000 lire e 292.000 lire lorde i compensi mensili spettanti, rispettivamente, al presidente ed ai membri del collegio dei revisori dei due enti. Per tutti, l'importo del gettone di presenza per la partecipazione alle riunioni degli organi collegiali è fissato in lire 58.500 lorde.

²⁵Decreto ministeriale del 28 dicembre 1995, che ha approvato una deliberazione del Consiglio generale, in data 20 dicembre, che confermava i sette membri sorteggiati per l'eventuale sostituzione.

Ambedue gli enti appaiono in ritardo nell'attuazione dell'art. 20 del decreto legislativo n. 29 del 1993 anche relativamente all'istituzione di un servizio di controllo interno.

L'Isco, adducendo come cause del ritardo le contenute dimensioni dell'organico e le scarse risorse finanziarie, non ha istituito un apposito nucleo o servizio, demandando lo svolgimento delle funzioni di controllo interno ai dirigenti delle strutture operative dell'istituto che, all'inizio di ogni anno, presentano al direttore generale una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente. Queste relazioni confluiscono in un resoconto generale dell'attività dell'ente che, unitamente al bilancio consuntivo, viene sottoposto all'approvazione della Giunta esecutiva e del Consiglio generale dal direttore generale, cui compete un costante controllo sulla realizzazione dei programmi e sulla gestione delle risorse finanziarie.

L'Ispe, invece, ha previsto, con la deliberazione n. 3 del 1994, l'istituzione di una Unità organica permanente per il controllo interno sui costi e i rendimenti della gestione delle risorse dell'istituto, alle dirette dipendenze del Comitato amministrativo e del Presidente. All'Unità, chiamata ad operare secondo quanto previsto dal comma 2 dell'art. 20 del decreto legislativo n. 29/93, è stata attribuita una dotazione organica costituita da un responsabile appartenente al I livello dell'istituto e da due unità di personale.

La deliberazione citata prevede che trimestralmente il responsabile dell'Unità è tenuto a riferire al Presidente ed al Collegio dei revisori sull'andamento della gestione, e che i risultati dell'attività di controllo devono costituire un capitolo della relazione trimestrale presentata dal Presidente al Comitato amministrativo. Al 31 dicembre 1995 l'attività svolta dall'Unità, cui sono stati assegnati solo un responsabile ed una unità a tempo parziale, è consistita in una ripartizione della spesa nei diversi centri di costo per il 1996.

Successivamente, a fine 1995, tenuto conto che l'unità di personale preposta all'Ufficio era stata investita di più alte funzioni, e nella dichiarata assenza, all'interno dell'istituto, di professionalità in grado di studiare l'applicazione delle tecniche di controllo all'attività di ricerca, di formulare appositi parametri di rilevazione e di formare a questi fini il personale, l'Ispe ha affidato ad una società privata di servizi l'incarico di predisporre uno studio sulla applicazione delle tecniche di controllo di gestione

all'attività dell'ente, di definire appositi parametri di rilevazione, e di provvedere alla formazione del personale che dovrà rendere operativo il servizio di controllo. L'incarico, che ha durata annuale, ha un costo di 50 milioni più IVA, e prevede l'impegno di due professionisti della società per quattro ore la settimana sotto la diretta supervisione del Presidente della società.

E' opportuno peraltro sottolineare che l'Ispe ha ormai da tempo impiantato un proficuo sistema di relazioni trimestrali a firma del Presidente, ai sensi dell'articolo 4, comma 4 dello statuto, che forniscono dettagliate informazioni sulle varie linee di attività e sulla produzione dell'istituto. Nell'ambito di queste relazioni risulta particolarmente apprezzabile l'opera di contabilizzazione dei prodotti di ricerca fatta dall'ente, riportata in maniera analitica per tipo di prodotto e per singolo ricercatore interno o collaboratore esterno.

4. PERSONALE

4.1 Nell'ISPE, le dotazioni del personale sono state fissate con deliberazione n. 17/91, e riviste con deliberazioni n. 27/91 (nuovo profilo di tecnologo) e n. 13/93 (rideterminazione delle dotazioni organiche dei profili collocati nei livelli dal IV al X). A seguito di quest'ultima deliberazione, la dotazione organica dell'ente si è ridotta di una unità passando da 130 a 129 unità²⁶, per l'effetto combinato di diminuzioni ed aumenti di alcune previsioni, mentre il personale in servizio al 31 dicembre di ciascun anno è passato da 92 unità nel 1992, a 90 nel 1993, a 81 nel 1994, per risalire a 90 nel 1995.

²⁶Il dato fornito dall'ente sulla consistenza della dotazione organica dal 1993 al 1995 si discosta lievemente da quello riportato nel bilancio di previsione per l'esercizio 1996.

ISPE - Situazione numerica del personale

Livelli e profili	Dotazione organica	In servizio al 31/12/92	Dotazione organica	In servizio al 31/12/93	In servizio al 31/12/94	In servizio al 31/12/95
Livello I						
Dirigente di ricerca	12	-	12	7	7	8
Dirigente tecnologo	3	-	3	1	2	2
Livello II						
1° Ricercatore	24	22	24	15	13	13
1° Tecnologo	6	2	6	2	1	1
Livello III						
Ricercatore	24	17	24	15	13	20
Tecnologo	6	1	6	-	-	3
Livello IV						
Collaboratore TER	4	2	4	2	2	2
Funzionario amm.vo	7	4	4	4	4	3
Livello V						
Collaboratore TER	6	6	6	6	6	6
Funzionario amm.vo	7	2	4	2	1	1
Livello VI						
Collaboratore TER	6	5	6	5	4	4
Collaboratore amm.vo	4	9	6	9	9	9
Operatore tecnico	2	-	2	-	-	2
Livello VII						
Collaboratore amm.vo	7	11	9	11	10	10
Operatore amm.vo	1	1	1	1	1	1
Operatore tecnico	3	3	3	3	2	2
Livello VIII						
Operatore tecnico	4	3	4	3	2	-
Livello IX						
Ausiliario amm.vo	1	2	2	2	2	2
Ausiliario tecnico	1	1	1	1	1	1
Livello X						
Ausiliario tecnico	2	1	2	1	1	-
Totali	130	92	129	90	81	90

Nell'Isco, invece, si è assistito nell'ultimo biennio sia ad uno sfoltimento della dotazione organica, passata dalle 153 unità del 1994 alle 125 del 1995 in attuazione

dell'art. 22, comma 16, della legge n. 724 del 1994, sia ad una riduzione del numero del personale in servizio, che con 106 unità a fine 1994 e 100 a fine 1995, oltre al direttore generale, è tornato ad attestarsi sui livelli degli inizi degli anni novanta grazie a numerose cessazioni dal servizio.

ISCO - Situazione numerica del personale

Livelli e profili	Dotazione organica 1994	In servizio al 31/12/94	Dotazione organica 1995	In servizio al 31/12/95
Tecnologo	6	4	5	4
Dirigente di ricerca	8	6	5	5
Primo ricercatore	16	13	14	12
Dirigente 1 ^a fascia	1	1	1	1
Ricercatore	16	7	12	6
Dirigente tecnologo	3	1	2	1
Primo tecnologo	5	2	2	1
Dirigente	1	-	-	-
Collaboratore TER - IV	9	9	12	12
Funzionario amministrativo - IV	1	1	1	1
Collaboratore TER - V	13	13	14	12
Funzionario amministrativo - V	2	1	1	1
Collaboratore amm.vo - V	4	4	5	5
Collaboratore TER - VI	15	3	3	1
Collaboratore tecnico - VI	2	1	2	2
Collaboratore amm.vo - VI	7	3	5	5
Operatore tecnico - VI	3	3	5	2
Operatore amministrativo - VII	3	3	4	4
Collaboratore amm.vo - VII	11	12	12	8
Ausiliario tecnico - VII	2	1	2	2
Operatore tecnico - VIII	4	6	6	6
Operatore amministrativo - VIII	5	5	5	4
Ausiliario tecnico - IX	1	1	1	-
Ausiliario amministrativo - IX	2	1	1	1
Operatore amministrativo - IX	8	1	1	-
Ausiliario tecnico - X	4	4	4	4
Ausiliario amministrativo - X	1	-	-	-
Totali	153	106	125	100

4.2 La spesa globale per il personale dell'Ispe in servizio, categoria 2 del titolo I, è cresciuta in tre anni di 304 milioni (+4,5%) a fronte di una riduzione, nello stesso periodo, di due unità del numero complessivo dei dipendenti (-2,2%). Nonostante la contenutezza di tale dato, è nello stesso periodo aumentata sia l'incidenza delle spese di personale sul totale delle spese correnti, passata dal 59,3% del 1992 al 66,1% del 1995, sia l'incidenza degli oneri stessi sul totale delle spese di competenza, cresciuta dal 42,1% del 1992 al 51,8% del 1995.

ISPE - Costo del personale in servizio (e scostamenti previsionali)

(in milioni)

	1992		1993		1994		1995	
	Prev. iniziali	Totale impegni	Prev. iniziali	Totale impegni	Prev. iniziali	Totale impegni	Prev. iniziali	Totale impegni
Stipendi ed altri assegni fissi al personale	5.566	4.625	5.566	4.649	5.120	4.534	5.280	4.851
Compensi per il lavoro straordinario	560	490	491	491	491	491	491	491
Indennità e rimborso spese di trasporto per missioni all'interno	30	19	30	14	25	11	30	19
Indennità e rimborso spese di trasporto per missioni all'estero	50	43	50	58	90	42	90	28
Oneri previdenziali ed assistenziali a carico dell'Ente	1.874	1.483	1.988	1.571	1.740	1.424	1.880	1.534
Altri oneri sociali a carico dell'Ente	15	12	16	16	100	31	30	30
Corsi per il personale e partecipazione alle spese per corsi indetti da Enti, Istituzioni ed Amministrazioni varie	20	1	20	2	20	0	70	9
Spese per il servizio mensa per il personale	85	68	85	76	85	85	100	83
Totali	8.200	6.741	8.246	6.877	7.671	6.618	7.971	7.045

Per l'Isco si assiste, invece, ad una riduzione della spesa complessiva per il personale tra il 1994 e il 1995 di 458 milioni (-6,2%), proporzionata alla riduzione di 6 unità del personale in servizio (-5,6%). In una situazione di complessivo regresso del totale di spesa, sostanzialmente stabile risulta, conseguentemente, l'incidenza della categoria 2^a sul totale delle spese correnti che oscilla nei due anni di solo 0,2 punti percentuali.

ISCO - Costo del personale in servizio (e scostamenti previsionali)

(in milioni)

	1994		1995	
	Previsioni iniziali	Totale impegni	Previsioni iniziali	Totale impegni
Stipendi ed altri assegni fissi al personale	5.310	5.017	4.800	4.667
Compensi per il lavoro straordinario e fondo di incentivazione	670	670	670	670
Indennità e rimborso spese di trasporto per missioni	60	66	100	78
Oneri previdenziali ed assistenziali a carico dell'Ente	1.640	1.650	1.500	1.535
Corsi per il personale e partecipazione alle spese per corsi indetti da Enti, Istituzioni ed Amministrazioni varie	30	21	40	16
Totali	7.710	7.424	7.110	6.966

Le tendenze riscontrate vengono confermate dall'andamento del costo medio del personale in servizio, in aumento per l'Ispe di 5 punti percentuali tra il 1992 e il 1995 e in leggero calo, 0,4 punti percentuali, per l'Isco tra il 1994 e il 1995.

E' interessante notare che, nel confronto tra i due enti, si riscontra un maggior costo medio per l'Ispe, con una differenza di 12,3 milioni nel 1994 e di 9,3 milioni nel 1995. Questo dato appare verosimilmente influenzato dalla maggiore incidenza percentuale del personale di ricerca sul totale del personale: la media di tale incidenza nei due anni in questione è, infatti, del 43,1% per l'Ispe e del 18,1% per l'Isco.

ISPE e ISCO - Costo medio del personale

(in milioni)

	1992	1993	1994		1995	
	ISPE	ISPE	ISPE	ISCO	ISPE	ISCO
Costo globale annuo	6.741	6.877	6.618	7.424	7.045	6.966
N. personale in servizio al 31 dicembre di ogni anno	92	90	81	107	90	101
Costo medio annuo	73,3	76,4	81,7	69,4	78,3	69,0

5. PROFILI CONTABILI ED ATTINENTI ALLA VIGILANZA

5.1 I bilanci e rendiconti finanziari dell'Isco continuano ad essere appesantiti dalla impropria contabilizzazione, in entrata ed in uscita, delle poste attinenti all'utilizzo (c.d. tiraggio) dei conti di tesoreria. Dell'osservazione, già formulata nella precedente relazione, l'ente non ha tenuto conto, nel silenzio del collegio dei revisori e dei ministeri vigilanti. A decorrere dal 1995, anzi, i dati stessi risultano contabilizzati anche nella situazione patrimoniale dell'Istituto, esposti, unitamente a poste di scarso peso, tra i crediti bancari e finanziari nelle attività e tra i corrispondenti debiti nella parte passiva.

Sempre a decorrere dal 1995, inoltre, il rendiconto finanziario dell'ente espone i dati delle anticipazioni del tesoriere unitamente a quelli relativi ad anticipazioni bancarie, alle quali l'Istituto ha fatto ricorso per ovviare al ritardato accreditamento del contributo dello Stato (gli oneri per interessi passivi hanno superato i 150 milioni). Ciò tra l'altro comporta l'assurda contabilizzazione delle anticipazioni di tesoreria come residuo attivo (figurano infatti rimosse soltanto le anticipazioni bancarie). In modo analogo, risultano nella parte passiva contabilizzate tra i pagamenti solo le restituzioni all'Istituto bancario, laddove il movimento di tesoreria dà luogo a residui passivi.

Le contabilizzazioni suddette creano evidenti problemi di leggibilità, significatività e comparabilità dei dati di bilancio e patrimoniali, tanto che nelle analisi condotte nella presente relazione i dati di gestione dell'Istituto vengono usualmente riportati al netto della posta contabile in discorso.

5.2 Nell'Ispe, il complesso problema relativo alla evidenziazione, nel rendiconto finanziario e nella situazione patrimoniale, dei flussi e degli accantonamenti relativi al trattamento di fine rapporto ha trovato, a seguito di richieste formulate in sede di vigilanza, una soluzione diversa da quella analizzata e censurata nella precedente relazione. Rispetto alla soluzione ivi suggerita dalla Corte, permane peraltro l'opportunità di evidenziare distintamente i flussi relativi al regime assicurativo privatistico proprio di alcuni dipendenti.

5.3 I tempi di approvazione dei conti finanziari, quali emergono dai seguenti prospetti, denotano ritardi non gravi, ed ovviabili con autorizzazione all'esercizio provvisorio, nell'approvazione ministeriale dei bilanci preventivi. Il preventivo dell'Ispe per il 1995, tuttavia, risulta approvato dal ministero del bilancio e p.e. soltanto in data 23 giugno 1995, ciò che comporta certezza di una attività gestoria dell'Istituto svoltesi, per qualche mese, in assenza di ogni supporto autorizzativo.

ISPE - Date di approvazione dei bilanci

	Comitato ammin.ivo	Collegio dei revisori	Ministero del tesoro	Ministero del bilancio
Preventivo '92	27/11/91	25/11/91	13/02/92	13/02/92
Variazioni '92	07/10/92 12/11/92	03/04/92 06/10/92 10/11/92	29/05/92	28/01/93 29/05/92
Consuntivo '92	19/04/93	14/04/93	07/09/93	16/09/93
Preventivo '93	12/11/92	10/11/92	26/01/93	26/01/93
Variazioni '93	29/10/93	27/05/93 26/10/93	01/09/93 22/12/93	01/09/93 22/12/93
Consuntivo '93	29/04/94	21/04/94	12/12/94	17/12/94
Preventivo '94	29/10/93	26/11/93	29/12/93	05/01/94 23/06/95
Variazioni '94	10/05/94 28/10/94	29/04/94 09/05/94 25/10/94	12/12/94 09/06/95 28/06/95	09/01/95
Consuntivo '94	28/04/95	20/04/95	09/06/95 28/06/95	24/07/95
Preventivo '95	28/10/94	25/10/94	26/01/95	23/06/95
Variazioni '95	30/10/95	20/04/95 24/10/95	20/04/95 30/11/95	14/12/95
Consuntivo '95	26/04/96	16/04/96	14/06/96	01/07/96

ISCO - Date di approvazione dei bilanci

	Consiglio generale	Collegio dei revisori	Ministero del tesoro	Ministero del bilancio
Preventivo '94	26/11/93	20/10/93	30/12/93	05/01/94
Variazioni '94	18/05/94	05/05/94	28/06/94	13/07/94
	30/11/94	10/11/94	28/12/94	23/06/95
	27/04/95	30/11/94	23/06/95	
		30/03/95		
Consuntivo '94	27/04/95	20/03/95	23/06/95	23/06/95
Preventivo '95	30/11/94	20/10/94	23/01/95	31/01/95
Variazioni '95	27/04/95	30/03/95	08/06/95	23/06/95
	20/05/96	06/05/96		01/07/96
Consuntivo '95	20/05/96	06/05/96		19/07/96

Parte II

Profili gestori

1. RENDICONTO FINANZIARIO. GESTIONE DI COMPETENZA

1.1 I prospetti e le tabelle che seguono espongono i risultati della gestione finanziaria di competenza dei due istituti, dapprima in un sintetico raffronto tra entrate e spese, e poi, più analiticamente, all'interno di ciascuna parte e ciascun titolo del rendiconto, per categoria economica.

ISPE - Rendiconto finanziario

(in milioni)

ENTRATE	1992	1993	1994	1995
Contributive	-	-	-	-
Trasferimenti correnti	12.926	12.160	10.000	9.500
Altre entrate	1.184	967	396	312
Alienazione beni patrimoniali e riscossione crediti	220	680	1.088	408
Trasferimenti attivi in conto capitale	-	-	-	-
Accensioni di prestiti	-	-	-	-
Totale entrate	14.330	13.807	11.484	10.220
Partite di giro	2.794	2.168	1.936	2.133
Totale generale entrate	17.124	15.975	13.420	12.353
Disavanzo finanziario	-	-	1.124	1.258
Totale a pareggio	17.124	15.975	14.544	13.611
SPESE				
Correnti	11.367	10.862	10.627	10.659
In conto capitale	1.874	1.120	1.981	819
Estinzione mutui ed anticipazioni	-	-	-	-
Totale spese	13.241	11.982	12.608	11.478
Partite di giro	2.788	2.168	1.936	2.133
Totale generale spese	16.029	14.150	14.544	13.611
Avanzo finanziario	1.095	1.825	-	-
Totale a pareggio	17.124	15.975	14.544	13.611

ISCO - Rendiconto finanziario

(in milioni)

ENTRATE	1994	1995
Contributive	-	-
Trasferimenti correnti	12.000	11.400
Altre entrate	2.326	1.890
Alienazione beni patrimoniali e riscossione crediti	-	-
Trasferimenti attivi in conto capitale	-	-
Totale al netto delle anticipazioni bancarie	14.326	13.290
Accensioni di prestiti	4.611	9.749
Totale entrate	18.937	23.039
Partite di giro	2.227	2.088
Totale generale entrate	21.164	25.127
Disavanzo finanziario	301	628
Totale a pareggio	21.465	25.755
SPESE		
Correnti	13.614	12.821
In conto capitale	1.013	1.097
Totale al netto delle restituzioni bancarie	14.627	13.918
Estinzione mutui ed anticipazioni	4.611	9.749
Totale spese	19.238	23.667
Partite di giro	2.227	2.088
Totale generale spese	21.465	25.755
Avanzo finanziario	-	-
Totale a pareggio	21.465	25.755

ISPE - Rendiconto finanziario: entrate

(in milioni)

ENTRATE	1992	1993	1994	1995
Entrate contributive:				
Categ. 1 - Aliquote contributive a carico datore di lavoro e/o degli iscritti	-	-	-	-
Categ. 2 - Quote di partecipazione degli iscritti all'onere di specifiche gestioni	-	-	-	-
Totale TITOLO I	0	0	0	0
Entrate derivanti da trasferimenti correnti:				
Categ. 3 - Trasferimenti da parte dello Stato	12.606	10.000	10.000	9.500
Categ. 4 - Trasferimenti da parte delle Regioni	-	-	-	-
Categ. 5 - Trasferimenti da parte dei Comuni e delle Province	-	-	-	-
Categ. 6 - Trasferimenti da parte di altri Enti del settore pubblico e privato	320	2.160	-	-
Totale TITOLO II	12.926	12.160	10.000	9.500
Altre entrate:				
Categ. 7 - Entrate derivanti da vendita di beni e da prestazione di servizi	514	516	96	12
Categ. 8 - Redditi e proventi patrimoniali	-	-	-	-
Categ. 9 - Poste correttive e compensative per spese correnti	670	451	300	300
Categ. 10 - Entrate non classificabili in altre voci:	-	-	-	-
Totale TITOLO III	1.184	967	396	312
Entrate per alienazione beni patrimoniali e riscossioni crediti:				
Categ. 11 - Alienazione di immobili e diritti reali	-	-	-	-
Categ. 12 - Alienazione di immobilizzazioni tecniche	-	-	-	-
Categ. 13 - Realizzo di valori immobiliari	-	-	-	-
Categ. 14 - Riscossioni di crediti	220	680	1.088	408
Totale TITOLO IV	220	680	1.088	408
Entrate derivanti da trasferimenti in conto capitale:				
Categ. 15 - Trasferimenti dallo Stato	-	-	-	-
Categ. 16 - Trasferimenti dalle Regioni	-	-	-	-
Categ. 17 - Trasferimenti da Comuni e Province	-	-	-	-
Categ. 18 - Trasferimenti da altri Enti del settore pubblico e privato	-	-	-	-
Totale TITOLO V	0	0	0	0
Accensione prestiti:				
Categ. 19 - Assunzione di mutui	-	-	-	-
Categ. 20 - Assunzione di altri debiti finanziari	-	-	-	-
Categ. 21 - Emissione di obbligazioni	-	-	-	-
Totale TITOLO VI	0	0	0	0
Totale ENTRATE	14.330	13.807	11.484	10.220
Partite di giro:				
Categ. 22 - Entrate aventi natura di partite di giro	2.794	2.168	1.936	2.133
Totale TITOLO VII	2.794	2.168	1.936	2.133
Totale generale ENTRATE	17.124	15.975	13.420	12.353
Disavanzo	-	-	1.124	1.258
Totale a pareggio	17.124	15.975	14.544	13.611

ISPE - Rendiconto finanziario: uscite

(in milioni)

USCITE	1992	1993	1994	1995
Spese correnti:				
Categ. 1 - Spese per gli organi dell'ente	206	181	163	167
Categ. 2 - Spese per il personale in attività di servizio	6.741	6.877	6.618	7.045
Categ. 3 - Oneri per il personale in quiescenza	-	-	-	-
Categ. 4 - Spese per acquisizioni di beni di consumo e prestazioni di servizi	4.252	3.600	3.739	3.201
Categ. 5 - Spese per prestazioni istituzionali	-	-	-	-
Categ. 6 Trasferimenti passivi	44	47	17	50
Categ. 7 - Oneri finanziari	42	36	35	35
Categ. 8 - Oneri tributari	47	51	40	81
Categ. 9 - Poste correttive e compensative di entrate correnti	-	-	-	50
Categ. 10 - Spese non classificabili in altre voci:	35	70	15	30
Totale TITOLO I	11.367	10.862	10.627	10.659
Spese in conto capitale:				
Categ. 11 - Acquisizione di beni di uso durevole ed opere immobiliari	-	-	-	-
Categ. 12 - Acquisizione di immobilizzazioni tecniche	185	226	501	182
Categ. 13 - Acquisto di valori immobiliari	-	-	-	-
Categ. 14 - Concessione di credito di anticipazioni	1.450	567	630	529
Categ. 15 - Indennità di anzianità e similari al personale cessato dal servizio	239	327	850	108
Totale TITOLO II	1.874	1.120	1.981	819
Estinzioni di mutui ed anticipazioni:				
Categ. 16 - Rimborsi di mutui	-	-	-	-
Categ. 17 - Rimborsi di anticipazioni passive	-	-	-	-
Categ. 18 - Rimborsi di obbligazioni	-	-	-	-
Categ. 19 - Restituzione alle gestioni autonome di anticipazioni	-	-	-	-
Categ. 20 - Estinzione di debiti diversi	-	-	-	-
Totale TITOLO III	0	0	0	0
Totale USCITE	13.241	11.982	12.608	11.478
Partite di giro:				
Categ. 21 - Spese aventi natura di partita di giro	2.788	2.168	1.936	2.133
Totale TITOLO IV	2.788	2.168	1.936	2.133
Totale generale USCITE	16.029	14.150	14.544	13.611
Avanzo	1.095	1.825	-	-
Totale a pareggio	17.124	15.975	14.544	13.611

ISCO - Rendiconto finanziario: entrate

(in milioni)

ENTRATE	1994	1995
Entrate contributive:		
Categ. 1 - Aliquote contributive a carico datore di lavoro e/o degli iscritti	-	-
Categ. 2 - Quote di partecipazione degli iscritti all'onere di specifiche gestioni	-	-
Totale TITOLO I	0	0
Entrate derivanti da trasferimenti correnti:		
Categ. 3 - Trasferimenti da parte dello Stato	12.000	11.400
Categ. 4 - Trasferimenti da parte delle Regioni	-	-
Categ. 5 - Trasferimenti da parte dei Comuni e delle Province	-	-
Categ. 6 - Trasferimenti da parte di altri Enti del settore pubblico e privato	-	-
Totale TITOLO II	12.000	11.400
Altre entrate:		
Categ. 7 - Entrate derivanti da vendita di beni e da prestazione di servizi	1.465	1.703
Categ. 8 - Redditi e proventi patrimoniali	1	1
Categ. 9 - Poste correttive e compensative per spese correnti	860	186
Categ. 10 - Entrate non classificabili in altre voci:	-	-
Totale TITOLO III	2.326	1.890
Entrate per alienazione beni patrimoniali e riscossioni crediti:		
Categ. 11 - Alienazione di immobili e diritti reali	-	-
Categ. 12 - Alienazione di immobilizzazioni tecniche	-	-
Categ. 13 - Realizzo di valori immobiliari	-	-
Categ. 14 - Riscossioni di crediti	-	-
Totale TITOLO IV	0	0
Entrate derivanti da trasferimenti in conto capitale:		
Categ. 15 - Trasferimenti dallo Stato	-	-
Categ. 16 - Trasferimenti dalle Regioni	-	-
Categ. 17 - Trasferimenti da Comuni e Province	-	-
Categ. 18 - Trasferimenti da altri Enti del settore pubblico e privato	-	-
Totale TITOLO V	0	0
Totale netto ENTRATE	14.326	13.290
Accensione prestiti:		
Categ. 19 - Assunzione di mutui	-	-
Categ. 20 - Assunzione di altri debiti finanziari	4.611	9.749
Categ. 21 - Emissione di obbligazioni	-	-
Totale TITOLO VI	4.611	9.749
Totale ENTRATE	18.937	23.039
Partite di giro:		
Categ. 22 - Entrate aventi natura di partite di giro	2.227	2.088
Totale TITOLO VII	2.227	2.088
Totale generale ENTRATE	21.164	25.127
Disavanzo	301	628
Totale a pareggio	21.465	25.755

ISCO - Rendiconto finanziario: uscite

(in milioni)

USCITE	1994	1995
Spese correnti:		
Categ. 1 - Spese per gli organi dell'ente	149	165
Categ. 2 - Spese per il personale in attività di servizio	7.424	6.966
Categ. 3 - Oneri per il personale in quiescenza	-	-
Categ. 4 - Spese per acquisizioni di beni di consumo e prestazioni di servizi	5.828	5.350
Categ. 5 - Spese per prestazioni istituzionali	-	-
Categ. 6 Trasferimenti passivi	58	54
Categ. 7 - Oneri finanziari	118	187
Categ. 8 - Oneri tributari	35	55
Categ. 9 - Poste correttive e compensative di entrate correnti	2	44
Categ. 10 - Spese non classificabili in altre voci:	-	-
Totale TITOLO I	13.614	12.821
Spese in conto capitale:		
Categ. 11 - Acquisizione di beni di uso durevole ed opere immobiliari	26	12
Categ. 12 - Acquisizione di immobilizzazioni tecniche	65	53
Categ. 13 - Acquisto di valori immobiliari	-	-
Categ. 14 - Concessione di credito di anticipazioni	-	-
Categ. 15 - Indennità di anzianità e similari al personale cessato dal servizio	922	1.032
Totale TITOLO II	1.013	1.097
Totale netto USCITE	14.627	13.918
Estinzioni di mutui ed anticipazioni:		
Categ. 16 - Rimborsi di mutui	-	-
Categ. 17 - Rimborsi di anticipazioni passive	4.611	9.749
Categ. 18 - Rimborsi di obbligazioni	-	-
Categ. 19 - Restituzione alle gestioni autonome di anticipazioni	-	-
Categ. 20 - Estinzione di debiti diversi	-	-
Totale TITOLO III	4.611	9.749
Totale USCITE	19.238	23.667
Partite di giro:		
Categ. 21 - Spese aventi natura di partita di giro	2.227	2.088
Totale TITOLO IV	2.227	2.088
Totale generale USCITE	21.465	25.755
Avanzo	-	-
Totale a pareggio	21.465	25.755

Il dato più evidente che accomuna i due enti è il contenimento della spesa corrente (per l'Ispe necessitato, in particolare, dalla riduzione del contributo statale), ottenuto attraverso una riduzione delle spese per acquisto di beni e servizi, che per ambedue gli enti sono diminuite di circa 500 milioni tra il 1994 e il 1995.

Per l'Ispe la riduzione si è verificata nonostante un incremento di 200 milioni circa per fitti passivi, e si è concentrata nella spesa per speciali incarichi (da 819 a 278 milioni), oltre che in quella per studi, indagini e rilevazioni (da 230 a 140 milioni) e per elaborazioni meccanografiche (da 299 a 129). Per l'Isco, invece, pur essendosi registrata una riduzione delle spese per studi, indagini e rilevazioni (da 1.580 a 1.299 milioni), il contenimento più deciso ha riguardato gli oneri per noleggio di materiale tecnico (da 2.840 a 2.300 milioni), oneri che pur continuano a rappresentare oltre il 40% dell'intera spesa per acquisto di beni e servizi.

La elevatezza di tali oneri, che portano la spesa dell'Isco per acquisto di beni e servizi a superare di oltre 2 miliardi l'anno quella dell'Ispe, pur sopportando quest'ultimo ente oneri ingenti per fitti passivi (1.600 milioni nel 1995; la sede principale dell'Isco è concessa invece in uso gratuito dalla Banca d'Italia), dipende anche, come si è rilevato nella ultima relazione, dal ricorso al leasing, grazie al quale la spesa in questione di fatto supplisce ad oneri, in conto capitale, per l'acquisto di materiale tecnico.

Le previsioni di una riduzione degli oneri stessi, formulate dai vertici Isco e riportate nella scorsa relazione, si sono, pertanto, soltanto in parte avverate.

1.2 Per l'Ispe, come già accennato, le riduzioni di spesa corrente (dagli 11,4 miliardi del 1992 ai 10,7 del 1995) può ritenersi il frutto di politiche di contenimento imposte dalla drastica riduzione delle contribuzioni pubbliche (dai 12,9 miliardi del 1992, ai 9,5 del 1995).

Nel 1995, tuttavia, la spesa corrente, trascinata soprattutto dagli oneri di personale, ha subito un pur contenuto aumento (32 milioni), laddove i "tagli" di spesa hanno soltanto riguardato la spesa in conto capitale. Questa è diminuita di oltre un miliardo, rispetto al 1994, in gran parte per minori contabilizzazioni di indennità di anzianità a personale cessato dal servizio (da 850 a 108 milioni).

Tutto ciò depone per il carattere contingente delle politiche di contenimento attuate dall'ente nel 1995 e conferma alcune pessimistiche previsioni espresse, quanto agli esercizi successivi, dalla relazione di presentazione del conto consuntivo 1995.

La riduzione dei contributi statali ha comunque comportato il passaggio da una situazione di notevole avanzo finanziario dell'Ispe (1.095 milioni nel 1992 e 1.825 nel 1993), ad una situazione di disavanzo (1.124 e 1.258 milioni nel biennio 1994-1995). L'Ispe permane, come si dirà poi, in situazione di forte avanzo di amministrazione, in ragione delle giacenze di cassa.

1.3 Per l'Isco, la situazione complessiva vede tra il 1994 e il 1995 un disavanzo finanziario accresciutosi da 301 a 628 miliardi, nonostante una riduzione di spesa corrente (da 13,6 a 12,8 miliardi, circa 800 milioni in meno) superiore al decremento dei contributi statali (da 12 a 11,4 miliardi, meno 600 milioni). Più che all'incremento delle spese di investimento (soltanto 84 milioni in più), il maggior disavanzo è in tale situazione da correlarsi agli oltre 400 milioni di minori entrate proprie. Si vedrà poi come il disavanzo di amministrazione dell'Istituto si sia nel biennio accresciuto da 1.853 a 2.482 milioni, a causa di un indebitamento di cassa di quasi 3 miliardi, ciò che rende indifferibili politiche di più incisivo contenimento della spesa.

2. ANALISI DI PARTICOLARI SPESE CORRENTI

A titolo di sperimentale comparazione, sono in questa relazione prese in considerazione alcune voci analitiche delle spese correnti di competenza dei due istituti che, pur quantitativamente non rilevanti, si prestano, per caratteristiche di immediata confrontabilità, a tale tipo di valutazione. Si tratta di spese di locazione, di acqua, di energia elettrica per illuminazione, di riscaldamento e conduzione degli impianti termici, di pulizia e vigilanza locali. Nelle tabelle che seguono sono state riportate le somme impegnate e i pagamenti effettuati a tale titolo dai due istituti.

ISPE - Spese analitiche di locazione, acqua, riscaldamento, energia elettrica, e vigilanza e pulizia locali (impegni e pagamenti)

(in milioni)

	1992		1993		1994		1995	
	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti
Locazione	1.253,7	1.200,0	1.340,8	1.286,2	1.401,2	1.327,2	1.600,0	1.540,6
Acqua	10,0	0,0	10,0	0,4	9,4	0,0	10,0	0,0
Riscaldamento	80,0	10,8	80,0	0,0	80,0	0,0	80,0	0,0
Energia elettrica	20,0	15,8	25,0	20,5	33,8	26,1	30,0	25,8
Vigilanza e pulizia locali	304,7	275,6	325,0	309,3	364,8	318,0	316,6	289,0

ISCO - Spese analitiche di locazione, acqua, riscaldamento, energia elettrica, e vigilanza e pulizia locali (impegni e pagamenti)

(in milioni)

	1994		1995	
	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti
Locazione	50,8	50,8	52,5	52,5
Acqua	3,0	2,2	4,5	3,7
Riscaldamento	26,2	20,9	24,2	16,7
Energia elettrica	106,0	106,0	106,5	106,4
Vigilanza e pulizia locali	507,2	465,3	519,5	317,6

Per quanto riguarda le sedi dei due istituti e le relative spese, l'Ispe ha in locazione dal 1992 gli attuali uffici che constano di 4.205 mq. commerciali complessivi, di cui 340 mq. di locali seminterrati adibiti a magazzino; 130 mq. di locali al pianterreno adibiti ad archivio, 104 mq. di piazzale adibiti a parcheggio e 215 mq. di saloni di rappresentanza per manifestazioni aperte all'esterno. Dal 1° gennaio 1996 i locali di rappresentanza sono stati restituiti alla proprietà: in virtù di ciò l'ente ha ottenuto una diminuzione del canone di locazione annuo pari a 261 milioni di lire.

L'Isco, invece, occupa complessivamente 5.370 mq. ripartiti in due sedi: la sede principale, costituita da due palazzine, e un magazzino. Per la sede principale, che comprende 440 mq. di archivi e magazzini e 900 mq. di parcheggi, l'ente non paga canoni locativi in quanto il complesso gli è stato dato in uso gratuito dalla Banca d'Italia. Il magazzino, cui si riferiscono le spese di locazione sostenute, consta di 250 mq. ed è situato in una zona periferica distante dalla sede centrale dell'istituto. Ciò impegna quest'ultimo a valutare se, per le proprie esigenze, non siano sufficienti i 440 mq. adibiti ad archivi e magazzini presso la sede centrale.

Nelle tabelle seguenti è stato riportato il tasso di crescita rispetto all'anno precedente delle spese annue in questione.

ISPE - Tasso di crescita delle spese di locazione, acqua, riscaldamento, energia elettrica, e vigilanza e pulizia locali (impegni)

(in milioni)

	1992	1993		1994		1995	
	Impegni	Impegni	Tasso di crescita	Impegni	Tasso di crescita	Impegni	Tasso di crescita
Locazione	1.253,7	1.340,8	+6,9%	1.401,2	+4,5%	1.600,0	+14,2%
Acqua	10,0	10,0	0,0%	9,4	-6,0%	10,0	+6,4%
Riscaldamento	80,0	80,0	0,0%	80,0	0,0%	80,0	0,0%
Energia elettrica	20,0	25,0	+25,0%	33,8	+35,2%	30,0	-11,2%
Vigilanza e pulizia locali	304,7	325,0	+6,7%	364,8	+12,2%	316,6	-13,2%

ISCO - Tasso di crescita delle spese di locazione, acqua, riscaldamento, energia elettrica, e vigilanza e pulizia locali (impegni)

(in milioni)

	1994	1995	
	Impegni	Impegni	Tasso di crescita
Locazione	50,8	52,5	+3,3%
Acqua	3,0	4,5	+50,0%
Riscaldamento	26,2	24,2	-7,6%
Energia elettrica	106,0	106,5	+0,5%
Vigilanza e pulizia locali	507,2	519,5	+2,4%

Nelle due tabelle che seguono gli impegni di competenza sono stati rapportati alla metratura dei locali occupati dai due enti al fine di ottenere la spesa al mq. per le voci in questione.

ISPE - Spese di locazione, acqua, riscaldamento, energia elettrica, e vigilanza e pulizia locali rapportate alla metratura degli stabili (impegni)

	1992		1993		1994		1995	
	Impegni (milioni)	Lire al mq.	Impegni (milioni)	Lire al mq.	Impegni (milioni)	Lire al mq.	Impegni (milioni)	Lire al mq.
Locazione	1.253,7	298.145	1.340,8	318.859	1.401,2	333.222	1.600,0	380.499
Acqua	10,0	2.378	10,0	2.378	9,4	2.235	10,0	2.378
Riscaldamento	80,0	19.025	80,0	19.025	80,0	19.025	80,0	19.025
Energia elettrica	20,0	4.756	25,0	5.945	33,8	8.038	30,0	7.134
Vigilanza e pulizia locali	304,7	72.461	325,0	77.289	364,8	86.754	316,6	75.291

ISCO - Spese di locazione, acqua, riscaldamento, energia elettrica, e vigilanza e pulizia locali rapportate alla metratura degli stabili (impegni)

	1994		1995	
	Impegni (milioni)	Lire al mq.	Impegni (milioni)	Lire al mq.
Locazione²⁷	50,8	203.200	52,5	210.000
Acqua	3,0	559	4,5	838
Riscaldamento	26,2	4.879	24,2	4.507
Energia elettrica	106,0	19.739	106,5	19.832
Vigilanza e pulizia locali	507,2	94.451	519,5	96.741

Nell'ultima tabella, infine, sono poste a confronto le spese al mq. sostenute dai due enti negli esercizi 1994 e 1995.

ISPE e ISCO - Raffronto per gli esercizi 1994 e 1995 tra le spese di locazione, acqua, riscaldamento, energia elettrica, e vigilanza e pulizia locali rapportate alla metratura degli stabili (impegni)

(lire al mq.)

	1994		1995	
	ISPE	ISCO	ISPE	ISCO
Locazione²⁸	333.222	203.200	380.499	210.000
Acqua	2.235	559	2.378	838
Riscaldamento	19.025	4.879	19.025	4.507
Energia elettrica	8.038	19.739	7.134	19.832
Vigilanza e pulizia locali	86.754	94.451	75.291	96.741

Premesso che sulla divergenza tra spese unitarie di locazione incide il fatto che per l'Isco le spese stesse si riferiscono unicamente ad un magazzino avente collocazione periferica, la prima conclusione che da tali dati analitici sembra emergere riguarda l'apparente casualità e, comunque, la scarsa attendibilità, delle relative registrazioni contabili. Per le spese di riscaldamento, infatti, l'Ispe risulterebbe aver impegnato 80 milioni annui, ma aver pagato meno di 11 milioni nel 1992 e nulla negli esercizi seguenti.

²⁷ L'importo di questa voce è rapportato alla metratura dei soli locali in locazione, 250 mq. di magazzino.

²⁸ Per l'Isco, l'importo di questa voce è rapportato alla metratura dei soli locali in locazione, 250 mq. di magazzino.

In termini di impegni, la spesa Ispe per energia elettrica e per vigilanza e pulizia locali risulterebbe diminuita, a fronte di probabili aumenti tariffari e/o contrattuali.

Al di là di tali incertezze, degna di nota è la spesa media comparativamente più elevata che l'Isco sopporta per energia elettrica e per vigilanza e pulizia locali. Soprattutto per tale ultima posta, ricorrono probabilmente gli estremi per una revisione contrattuale.

3. SITUAZIONE AMMINISTRATIVA E GESTIONE DI CASSA

Il dato differenziale eclatante che emerge dalla gestione dei due Istituti è quello che vede una giacenza di cassa dell'Ispe di 5.619 milioni (era di oltre 7 miliardi al termine del 1994) ed una situazione di indebitamento dell'Isco per 2.694 milioni (2.880 al termine del 1994).

A livello di avanzo (o disavanzo) di amministrazione, la contrapposizione in piccola parte si attenua, giacché il peso dei residui passivi dell'Ispe, superiore di circa un miliardo a quello dei residui attivi, quantifica l'avanzo di amministrazione a fine 1995 in 4.610 milioni, laddove la situazione passiva dell'Isco diminuisce leggermente, restando fissata in 2.482 milioni.

Ciò comporta, fatti salvi i risultati del 1996, che l'eventuale fusione dei due Istituti darebbe vita ad un ente in situazione complessiva di avanzo amministrativo. Ma va ricordato che la relazione al conto consuntivo dell'Ispe per il 1995 prevede un appesantimento dei conti 1996 e 1997 dovuto all'assenza di accantonamenti per i costi del contratto di lavoro, anche relativamente alla rivalutazione del fondo di liquidazione.

Ancora per l'Ispe, la diminuzione dell'avanzo di amministrazione nel 1995 costituisce la somma algebrica tra sbilancio della gestione di competenza (1.258 milioni) e saldo attivo della gestione dei residui, dato da 283 milioni di residui passivi eliminati, per la metà attinenti ad incarichi di studio, e 400 milioni di maggiori residui attivi, accertati in ordine al rimborso di oneri per personale distaccato.

Si è già rilevato che il maggior tasso di accumulo dei residui passivi da parte dell'Ispe è per lo più addebitabile a prassi contabile, come dimostra lo smaltimento nell'esercizio successivo. A motivazioni analoghe può ricondursi l'accumulo di residui attivi presso l'Isco, soprattutto notevole in materia di introiti per vendita di beni e servizi, usualmente riscossi in buona parte nell'esercizio successivo a quello di accertamento dell'entrata.

ISPE - Situazione amministrativa²⁹

(in milioni)

	1992	1993	1994	1995
Consistenza di cassa all'inizio dell'esercizio	3.665	4.091	6.694	7.145
Riscossioni				
in c/competenza	14.985	14.491	12.714	11.694
in c/residui	609	2.831	1.197	1.413
Totale	15.594	17.322	13.911	13.107
Pagamenti BNL				
in c/competenza	12.085	12.374	12.304	12.203
in c/residui	3.083	2.345	1.155	2.430
Totale	15.168	14.719	13.459	14.633
Consistenza della cassa alla fine dell'esercizio	4.091	6.694	7.146	5.619
Residui attivi				
degli esercizi precedenti	908	463	681	367
dell'esercizio	2.140	1.483	706	658
Totale	3.048	1.946	1.387	1.025
Residui passivi				
degli esercizi precedenti	321	1.049	1.102	627
dell'esercizio	3.944	1.775	2.239	1.407
Totale	4.265	2.824	3.341	2.034
Avanzo d'amministrazione	2.874	5.816	5.192	4.610
Disavanzo di fine esercizio	-	-	-	-

²⁹Per effetto degli arrotondamenti le cifre dei totali possono discostarsi da quelle che corrispondono alla somma degli addendi.

ISCO - Situazione amministrativa³⁰

(in milioni)

	1994	1995
Consistenza di cassa all'inizio dell'esercizio	-1793	-2.880
Riscossioni BNL		
in c/competenza	19.579	14.360
in c/residui	695	1.320
in anticipazione	-	3.173
Totale	20.274	18.853
Pagamenti BNL		
in c/competenza	21.072	15.102
in c/residui	289	392
in anticipazioni	-	3.173
Totale	21.361	18.667
Consistenza della cassa alla fine dell'esercizio	-2.880	-2.694
Residui attivi		
degli esercizi precedenti	15	280
dell'esercizio	1.585	1.018
in conto anticipazioni ³¹	-	6.576
Totale	1.600	7.874
Residui passivi		
degli esercizi precedenti	180	181
dell'esercizio	393	905
in conto anticipazioni ³²	-	6.576
Totale	573	7.662
Avanzo d'amministrazione	-	-
Disavanzo di fine esercizio	1.853	2.482

³⁰Per effetto degli arrotondamenti le cifre dei totali possono discostarsi da quelle che corrispondono alla somma degli addendi.

³¹Si vedano, al riguardo le considerazioni di cui al paragrafo 5.1.

³²Vedi nota precedente.

4. CONTO ECONOMICO

Per enti, come quelli di ricerca, la cui gestione è largamente rappresentata dalle spese di mantenimento, l'analisi delle risultanze del conto economico poco aggiunge a quanto è dato rilevare dalla lettura del conto finanziario.

I prospetti seguenti, nel riferirsi al conto economico dell'Ispe nel quadriennio 1992-1995, denotano il passaggio da una situazione di avanzo economico, giunta, a fine 1993, a sfiorare i 3 miliardi di attivo, ad una situazione deficitaria quantificatasi in 577 milioni nel 1994 e più che raddoppiatasi nell'esercizio successivo (1.281 milioni).

Più contenuto è il disavanzo dell'Isco, accresciuto, nel 1995, da 638 a 685 milioni.

Relativamente all'Ispe, i 1.022 milioni di variazioni patrimoniali straordinarie nella parte attiva riguardano il riaccertamento dei residui (400 milioni di maggiori residui attivi e 284 di minori residui passivi), nonché per 338 milioni, riscatti da parte dell'INA.

ISPE - Conto economico

(in milioni)

PARTE PRIMA (1)					PARTE SECONDA (2)				
Entrate e spese finanziarie correnti					Componenti che non danno luogo a movimenti finanziari				
	1992	1993	1994	1995		1992	1993	1994	1995
Titolo I					Entrate accertate in precedenti esercizi di pertinenza dell'esercizio	-	-	-	-
Entrate contributive	-	-	-	-	Produzione e movimenti interni	-	-	-	-
Titolo II					Trasferimenti attivi in natura	-	-	-	-
Entrate derivanti da trasferimenti correnti	12.926	12.160	10.000	9.500	Variazioni patrimoniali straordinarie	606	1.649	918	1.022
Titolo III					Totale entrate (2)	606	1.649	918	1.022
Altre entrate	1.184	966	396	312	Spese imputate di competenza di succ. esercizi	-	-	-	-
Totale entrate (1)	14.110	13.126	10.396	9.812	Produzione e movimenti interni	-	-	-	-
Titolo I					Ammortamenti e deprezzamenti	216	234	257	803
Spese correnti	11.367	10.861	10.627	10.658	Trasferimenti passivi in natura	-	-	-	-
Totale spese (1)	11.367	10.861	10.627	10.658	Svalutazioni e deprezzamenti	-	-	-	-
					Accantonamenti per oneri presunti di competenza	-	-	-	-
Totale entrate (1+2)	14.716	14.775	11.314	10.834	Quota dell'esercizio per l'adeguamento del fondo indennità del personale	1.689	634	910	644
Totale spese (1+2)	13.347	11.837	11.891	12.115	Variazioni patrimoniali straordinarie	75	108	97	9
Avanzo economico	1.369	2.938	-	-	Entrate accertate nell'esercizio di pertinenza di successivi esercizi	-	-	-	-
Disavanzo economico	-	-	577	1.281	Totale spese (2)	1.980	976	1.264	1.456

5. SITUAZIONE PATRIMONIALE

I 1.280 milioni di disavanzo economico dell'Ispe ne hanno ridotto l'attivo patrimoniale da 6.701 milioni a 5.419, con una diminuzione che quasi totalmente riflette le minori disponibilità liquide sul conto corrente presso la tesoreria provinciale. Per lo stesso Istituto, a partire dal 1994, la situazione patrimoniale evidenzia, nelle attività, sotto la voce investimenti mobiliari, la consistenza degli accantonamenti relativi alla polizza assicurativa Ina, accresciutisi, nell'esercizio, da 6.298 a 6.828 milioni. Nelle passività, è stata correlativamente istituita, a decorrere dal 1994, una voce "fondi di accantonamento vari", che ha esposto, nel biennio, importi di 6.515 e 7.051 milioni.

L'incremento da 1.373 a 2.176 milioni, nel 1995, della voce passiva "poste rettificative dell'attivo", si riferisce ad 803 milioni di adeguamento del fondo di ammortamento. La relazione di presentazione del conto consuntivo 1995 e le relazioni del collegio dei revisori danno atto che gli ammortamenti sono operati secondo la percentuale del 20% per le immobilizzazioni tecniche e del 10% per i mobili e gli automezzi.

Per l'Isco, la già critica situazione patrimoniale descritta nella precedente relazione è ulteriormente peggiorata, esponendo risultati differenziali passivi per 7.895 milioni al termine del 1994 e per 8.579 a fine 1995.

ISPE - Situazione patrimoniale

(in milioni)

	1992	1993	1994	1995
ATTIVITA'				
Disponibilità liquide	4.091	6.693	7.145	5.619
Residui attivi	3.048	1.947	1.387	1.025
Crediti bancari e finanziari	-	-	-	-
Rimanenze attive d'esercizio	9	11	34	31
Investimenti mobiliari	-	-	6.298	6.758
Immobili	-	-	-	-
Immobilizzazioni tecniche	2.339	2.565	3.066	3.428
Altri beni	-	-	-	-
Museo	-	-	-	-
TOTALE ATTIVITA'	9.487	11.216	17.930	16.861
Totale a pareggio	9.487	11.216	17.930	16.861
Conti d'ordine	6.153	6.460	5	5
PASSIVITA'				
Debiti di tesoreria	-	-	-	-
Residui passivi	4.265	2.824	3.341	2.035
Debiti bancari e finanziari	-	-	-	-
Rimanenze passive d'esercizio	-	-	-	-
Fondi di accantonamento vari	-	-	6.515	7.051
Poste rettificative dell'attivo	882	1.116	1.373	2.176
TOTALE PASSIVITA'	5.147	3.940	11.229	11.262
Avanzo patrimoniale	4.340	7.276	6.701	5.419
Totale a pareggio	9.487	11.216	17.930	16.861
Conti d'ordine	6.153	6.460	5	5

ISCO - Situazione patrimoniale

(in milioni)

	1994	1995
ATTIVITA'		
Disponibilità liquide	-	-
Residui attivi	963	1.212
Crediti bancari e finanziari	644	6.669
Rimanenze attive d'esercizio	-	-
Investimenti mobiliari	3	3
Immobili	-	-
Immobilizzazioni tecniche	3.975	4.041
Altri costi pluriennali	-	-
TOTALE ATTIVITA'	5.585	11.925
Disavanzo patrimoniale	7.895	8.579
Totale a pareggio	13.480	20.504
Conti d'ordine	-	-
PASSIVITA'		
Debiti di tesoreria	2.880	2.694
Residui passivi	512	979
Debiti bancari e finanziari	62	6.683
Rimanenze passive d'esercizio	-	-
Fondi di accantonamento vari	7.300	7.060
Poste rettificative dell'attivo	2.726	3.088
TOTALE PASSIVITA'	13.480	20.504
Totale a pareggio	13.480	20.504
Conti d'ordine	-	-

PAGINA BIANCA

Considerazioni conclusive

1. L'opportunità di una relazione congiunta sulla gestione dell'Ispe e dell'Isco deriva dalla significatività di valutazioni comparative espresse su due enti che hanno funzioni assimilabili ed analoghe dimensioni gestionali ed organizzative, al di là di diversità strutturali che provengono dalla originaria natura associativa dell'Isco. Ad una fusione degli enti stessi hanno d'altronde mirato iniziative di legge del Governo.

A specificazione di una metodologia di valutazione che, per dettato legislativo, dovrà sempre più basarsi sulla comparazione, soprattutto per quanto attiene ai risultati complessivi della gestione (riassumibili, e qui riassunti, in appositi indici), viene nella presente relazione presentata, sia pure con intenti sperimentali, una comparazione analitica tra particolari voci di spesa corrente.

2. Per ambedue gli Istituti, la dimensione gestionale è di fatto determinata dal contributo statale, per lungo tempo fissato in importi equivalenti. L'accumulo, da parte dell'Ispe, di avanzi rilevanti di amministrazione e il maturare, presso l'Isco, di una situazione sempre più critica, contrassegnata da disavanzi gestionali, amministrativi, economici e patrimoniali, hanno indotto il legislatore a differenziare, dal 1994, la misura dei contributi, attraverso un drastico ridimensionamento di quello spettante all'Ispe. Nel biennio 1994-95, pertanto, anche per l'Ispe si sono verificati risultati passivi nella gestione finanziaria e nel conto economico, con peggioramento immediato dell'avanzo di amministrazione e di quello patrimoniale (che pur restano attestati su buoni livelli: 4.610 e 5.419 milioni, rispettivamente, al termine del 1995), ma anche, secondo valutazioni dello stesso ente, con previsioni di ulteriori perdite nel 1996.

Alla data stessa, nonostante il più elevato livello di contribuzione statale nell'ultimo biennio, i conti Isco espongono un disavanzo di amministrazione di 2.482 milioni ed un saldo passivo patrimoniale di 8.579 milioni, dimostrando la indifferibilità di più incisive politiche di contenimento dei costi, anche nella ipotesi di una fusione tra i due enti.

3. Per una valutazione dei diversi risultati gestionali dei due enti occorre tener conto:

a) che da parte dell'Isco è assai più elevata la percentuale di introiti derivanti da entrate proprie, ma che gli effetti finanziari favorevoli (comunque da apprezzarsi compatibilmente con i livelli di disponibilità dell'ente alle committenze degli operatori istituzionali) sono di fatto neutralizzati dalle occorrenti maggiori spese per l'acquisizione di esperienze esterne (convenzioni di studio e speciali incarichi). La somma algebrica tra tali oneri ed introiti per vendita di beni e servizi espone per ambedue gli istituti valori anche fortemente negativi, con la sola eccezione dell'Isco nel 1995, nonostante gli sforzi effettuati per abbattere, negli ultimi anni, le spese per committenze passive;

b) che a parità di incidenza della spesa corrente su quella complessiva (92% circa per ambedue gli enti, al netto delle poste prive di significatività gestoria), ed a fronte di spese di personale nell'un caso e nell'altro pari a circa 7 miliardi, assai maggiore è per l'Isco il peso degli oneri relativi all'acquisto di beni e servizi, oneri che incidono sulla spesa corrente per quasi il 42% (30% l'Ispe) e che, in valori assoluti, sopravanzano di 2 miliardi la analoga spesa dell'Ispe, pur gravando soltanto su quest'ultimo il costo di locazione della sede di servizio (1,6 miliardi, laddove la sede dell'Isco è concessa in uso gratuito dalla Banca d'Italia);

c) che sulle spese per acquisto di beni e servizi dell'Isco, troppo appesantite, in passato, dai costi di trasferimento della sede di servizio (si veda, a tale proposito, la precedente relazione della Corte), gravano, in particolare, spese per committenze passive maggiori di quelle sopportate dall'Ispe, nonché spese assai elevate per acquisizione di materiale tecnico, acquisizione che avviene anche a titolo di leasing e che in parte è alternativo a spese contabilizzabili tra gli investimenti.

4. Difficoltosa è risultata, per ambedue gli enti, l'attuazione del decreto legislativo n. 29 del 1993, per quanto attiene al principio di separazione tendenziale tra attività di indirizzo e controllo, da una parte, e attività gestionale, dall'altra, e relativamente al conferimento di autonomi poteri gestionali alla dirigenza. Per l'Isco, una eventuale rimodulazione organizzativa dovrà al riguardo evitare l'integrale provenienza dei membri dal Consiglio generale (da evitare, sotto profili diversi, è anche la partecipazione *pleno jure* alla giunta stessa del direttore generale, nonché del Segretario

generale della programmazione economica). Per l'Ispe, il nuovo statuto, in fase avanzata di elaborazione, dovrà ovviare alla attuale confluenza, nel Comitato amministrativo, di poteri di indirizzo e di gestione, come anche all'eccessiva implicazione del Presidente nell'attività gestoria.

Ritardi censurabili si sono anche verificati per l'istituzione del servizio per il controllo interno, servizio che soltanto l'Ispe ha istituito, nel 1994, ma con dotazioni inadeguate a garantirne una piena funzionalità. Da parte dell'Istituto, è stato poi affidato ad una società privata uno studio sull'applicazione delle tecniche di controllo di gestione e sugli inerenti problemi di formazione del personale interno.

5. I conti finanziari dell'Isco, e, a partire dal 1995, anche la situazione patrimoniale dell'istituto, sono appesantiti dalla impropria contabilizzazione di poste attinenti al tiraggio di tesoreria, con conseguenti problemi di leggibilità, significatività e comparabilità dei dati. A ciò si aggiungono gli effetti di registrazioni contabili che, nel 1995, indistintamente si riferiscono ad anticipazioni di tesoreria e ad anticipazioni bancarie.

Si segnalano ritardi nell'approvazione dei bilanci di previsione da parte dei ministeri vigilanti, in un caso con superamento dei termini di possibile autorizzazione dell'esercizio provvisorio.