

Determinazione n. 34/2009**LA CORTE DEI CONTI
IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell'adunanza del 5 giugno 2009;

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

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

visto il decreto del Presidente della Repubblica in data 3 ottobre 1990, con il quale l'Istituto Nazionale di Statistica è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari 2006 e 2007, nonché le annesse relazioni del Presidente e del Collegio dei Revisori, trasmesse alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore, Presidente di Sezione Nicola Mastropasqua 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 dell'Ente per gli esercizi 2006 e 2007;

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 delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

P. Q. M.

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 2006 e 2007 – corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – dell'Istituto Nazionale di Statistica, l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE

f.to Nicola Mastropasqua

IL PRESIDENTE

f.to Mario Alemanno

PAGINA BIANCA

*RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE
FINANZIARIA DELL'ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA (ISTAT) PER GLI
ESERCIZI 2006 e 2007*

SOMMARIO

1. Premessa. – 2. Valutazioni di carattere generale. – 3. Profili istituzionali. –
4. L'ordinamento e gli assetti organizzativi. – 5. Le attività. – 6. Aspetti finan-
ziari, contabili e gestionali. - 6.1. Ordinamento contabile e bilanci. - 6.2. La ge-
stione finanziaria. - 6.2.1. Valutazioni complessive sulle gestioni 2006-2007. -
6.2.2. Il conto finanziario. - 6.2.3. Le risorse umane ed il costo del personale.
- 6.2.4. Il conto economico. - 6.2.5. La situazione patrimoniale. - 6.2.6. La si-
tuazione amministrativa. – 7. Considerazioni finali.

PAGINA BIANCA

1. - Premessa

Con la presente relazione la Corte dei conti riferisce al Parlamento, ai sensi dell'art. 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259, il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto Nazionale di Statistica – ISTAT – relativa agli esercizi 2006 e 2007. Si fa presente, al riguardo, che l'Istituto è sottoposto al controllo della Corte dei conti a norma dell'art. 12 della citata legge n. 259 del 1958.

A livello metodologico si segnala che la relazione è suddivisa nei seguenti principali paragrafi: partendo dalle considerazioni generali e dai profili istituzionali si tratteggia, di seguito, la struttura ordinamentale dell'Ente; in prosieguo viene illustrata l'attività e sono presi, poi, in considerazione gli aspetti finanziari, contabili e gestionali. In questo ultimo ambito assume un suo proprio rilievo la parte relativa all'ordinamento contabile.

La presente relazione, pur evidenziando gli esercizi 2006 e 2007, effettua altresì taluni richiami e utili notazioni fino a data corrente, su questioni di interesse ai fini del referto.

Si segnala – infine – che con determinazione n. 109/2006 del 22 dicembre 2006 la Corte dei conti ha già riferito sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria relativa all'esercizio 2005 (Atti Parlamentari – Camera dei Deputati – XV Legislatura – Doc. XV n. 82).

2. – Valutazioni di carattere generale

La Corte nella sua attività referente al Parlamento ha costantemente posto in luce, nell'ultimo triennio, la rilevanza della crescente domanda di informazione statistica, sottolineando – al contempo – che la statistica ufficiale costituisce la base per la impostazione e la definizione delle politiche pubbliche a livello di sistema Paese, di Unione europea e di contesto internazionale sempre più integrato ed evoluto. In tale ambito l'ISTAT svolge la sua opera di produzione ed attua le indispensabili iniziative di propulsione, coordinamento e guida strategica nei confronti dei soggetti istituzionali coinvolti nel disegno complesso ed articolato della statistica ufficiale. A tale descritta esigenza l'ISTAT corrisponde senza soluzione di continuità.

La statistica ufficiale, della quale l'ISTAT è elemento portante, va assumendo nel Paese, un ruolo sempre più incisivo, fatto che richiede interventi adeguati per rimuovere ostacoli e difficoltà che possano incidere sull'ottimale svolgimento dell'attività istituzionale dell'ente.

Il ruolo centrale dei soggetti istituzionalmente deputati alla produzione statistica si è andato ulteriormente rafforzando in un periodo di tempo caratterizzato da stasi se non da crisi economica e produttiva e da fenomeni modificativi del mercato, in particolare di quello delle materie prime e dei beni di più largo consumo.

In questo senso va assumendo sempre maggior rilievo la disaggregazione per categorie rilevanti di indici statistici complessivi sia per segnalare gli effetti degli andamenti del mercato su tali categorie sia per consentire appropriate misure di interventi di sostegno e correttivi.

Prospettiva di grande interesse è, poi, quella dell'attuazione del c.d. "federalismo fiscale". Il nuovo sistema di finanziamento degli enti, che oltre allo Stato, costituiscono la Repubblica ed il riparto delle risorse centralizzate richiedono il superamento del finanziamento sulla base della spesa storica, l'accertamento della reale finanza locale e del costo effettivo dei servizi, il monitoraggio della resa dei servizi.

In una tale prospettiva va auspicata l'espansione del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN), l'adozione di criteri condivisi e soprattutto uniformi di individuazione dei soggetti attraverso i quali gli enti territoriali svolgono la propria attività e di metodi di costruzione dei bilanci consolidati degli enti, che appunto

tengano conto dei risultati economici di tutte le strutture organizzative, comunque denominate e comunque normate, che fanno capo agli enti territoriali.

Su questa linea molto è da fare, ma gli interventi appaiono alla Corte ormai indifferibili. Da qui l'auspicio di una significativa implementazione del SISTAN, organo attraverso il quale si deve svolgere la funzione di coordinamento affidato allo Stato nel nuovo assetto costituzionale.

Per il raggiungimento degli obiettivi sono necessarie scelte programmatiche ed organizzative adeguate a tutti i livelli.

In proposito appare fondamentale la certezza delle risorse almeno nel momento in cui viene programmata l'attività, senza continue modifiche del budget in corso d'anno, se non più correttamente in sede di bilancio pluriennale.

L'altro punto essenziale è il raggiungimento di livelli ottimali di collaborazione tra tutti i soggetti pubblici che compongono il SISTAN, in modo da assicurare la più ampia gamma di indagini statistiche, il massimo della attendibilità, le economie di sistema.

La notazione di carattere generale che precede richiede, ad avviso della Corte, un'opera dell'ISTAT improntata sempre ad efficienza e tempestività, che postula peraltro un supporto di risorse umane e di mezzi finanziari adeguati. Per altro verso è necessario sempre più promuovere - per pervenire al fine della costruzione di una valida realtà statistica pubblica - l'impegno, per alcuni versi cruciale, delle autonomie territoriali, nel nuovo quadro istituzionale, delle imprese, delle università e della comunità scientifica in un'ottica di proficua collaborazione per pervenire - nel modo migliore - ad una diffusa fruibilità del dato statistico ufficiale. Più in generale va prospettata, in proposito, l'utilità di una sensibilità specifica di tutta la società civile, la quale è caratterizzata da vicende socio-economiche sempre più complesse che si correlano alla variegata realtà sociale del paese e che richiedono, pertanto, interpretazioni e valutazioni con l'ausilio di dati di riferimento.

Altra notazione di carattere generale deve affermare il pieno riconoscimento di "bene pubblico" della statistica ufficiale che - per la sua stessa natura - viene ad investire il tessuto economico e sociale del Paese, con rilevanti riflessi sull'attività delle istituzioni pubbliche e sul sistema produttivo.

Il valore di "bene" della statistica, così come di ogni altro bene immateriale, sconta il rapporto di fiducia e perciò l'apprezzamento dei dati da parte dei soggetti che ne fruiscono, tra i quali trattandosi nella specie di un bene pubblico vanno annoverati oltre ai soggetti che immediatamente utilizzano i dati statistici le collettività esponenziali o rappresentative dei cittadini.

3. – Profili istituzionali

3.1. La peculiare natura dell'attività svolta dall'ISTAT fa assumere grande rilievo agli strumenti programmatici dell'ente ed in particolare agli strumenti programmatici pluriennali.

Le scelte strategiche infatti debbono necessariamente orientare l'attività dell'ente, in quanto l'offerta di informazioni statistiche ufficiali deve far fronte alle richieste informative ampiamente diffuse del mondo economico-sociale, della società civile, delle amministrazioni pubbliche, del mondo scientifico.

Va sottolineata la centralità dei dati statistici ai fini dei processi decisionali di politica economico-sociale e di valutazione delle attività della pubblica amministrazione.

In tal senso va positivamente apprezzato il comportamento del Consiglio dell'istituto che nel piano strategico triennale 2006-2008 (predisposto in attuazione dell'art. 22, c. 2 del D.Lgs 322/89 e dell'art. 5 del Regolamento di gestione e contabilità) ha per la prima volta definito gli obiettivi a monte del processo di pianificazione, consentendo così alle strutture organizzative di conoscere gli indirizzi dell'organo prima che queste assumano iniziative di produzione.

3.2. L'attività istituzionale dell'ISTAT ha due punti di riferimento essenziali. Il primo è costituito dai rapporti col SISTAN e con gli enti che ad esso fanno capo.

Il processo di riorganizzazione in senso federale dello Stato, così come strutturato dalla riforma del Titolo V della Costituzione, con la diffusione, l'articolazione e la localizzazione dei centri decisionali a tutti i livelli e in tutti i settori postula la necessità, sempre crescente, di valutare gli effetti delle politiche pubbliche, anche nella loro dislocazione territoriale, e delle attività delle amministrazioni pubbliche a livello nazionale, regionale e locale.

Di particolare interesse si presenta la ricognizione e la comparazione dei dati relativi ai servizi resi ai vari livelli in termini di presenza (del servizio), di costi, di efficienza/efficacia.

In proposito è da tenere presente che i servizi pubblici vengono resi dagli enti territoriali anche attraverso forme di esternalizzazione mediante organismi e società partecipate.

L'informazione statistica non può prescindere dalla valutazione e dal monitoraggio di tali forme di resa del servizio sia per dare contenuti reali alla informazione che per procedere correttamente a forme di comparazione.

Connesso è il problema del c.d. "federalismo fiscale" e soprattutto del calcolo e delle modalità di trasferimenti statali agli altri enti territoriali in vista del necessario superamento della c.d. spesa storica¹.

3.3. L'attuazione degli obiettivi innanzi individuati comporta la necessità di intervenire a livello organizzativo, ed ove necessario anche a livello legislativo, per portare a termine il disegno sotteso alla creazione del SISTAN, assicurando la piena integrazione operativa degli enti ed organi che lo compongono. Ruolo centrale di tale disegno potrebbe avere il rafforzamento dei poteri di coordinamento assegnati all'ISTAT dall'art. 5 del D.Lgs n. 322 del 1989.

L'esigenza è stata più volte rappresentata sia dall'ISTAT che dalla Commissione per la garanzia dell'informazione statistica.

In particolare nel Piano Statistico Nazionale è stata posta in evidenza l'ampia divaricazione tra i progetti dell'ISTAT e quelli degli altri enti del SISTAN che propongono ed attuano più del 50% delle rilevazioni ed elaborazioni.

La Corte sottolinea che una tale situazione influisce sia sui costi che sulla gamma di fruibilità dell'informazione statistica. Auspica, pertanto, un crescente e convinto impegno di tutti gli enti del SISTAN inteso a progressivamente integrare e razionalizzare la produzione statistica ufficiale per ridurre duplicazioni e per colmare lacune.

¹ Anche la Commissione per la garanzia dell'informazione statistica nel proprio rapporto annuale 2006 ha posto il problema sottolineando che "sempre riguardo alle prospettive, la Commissione sottolinea come l'attuazione del processo di decentramento e di ampliamento dell'autonomia delle Amministrazioni regionali, locali e funzionali stia producendo effetti sulla struttura dell'offerta pubblica di servizi, con la creazione di nuovi soggetti istituzionali che svolgono funzioni di produzione dei servizi adottando nuove forme gestionali. Per assicurare completezza e coerenza all'informazione statistica sull'organizzazione e il funzionamento della pubblica amministrazione, è necessario che questi processi di trasformazione siano misurati ed analizzati secondo schemi che non possono prescindere da quelli propri dei conti nazionali, ma che non possono limitarsi esclusivamente ad essi.

In particolare, la presenza crescente di soggetti istituzionali nuovi, soprattutto a livello regionale e locale, rende opportuno che il campo d'osservazione, pur individuando il Settore S13 "Amministrazioni pubbliche" definito secondo i criteri del Sec95, non sia rigidamente mantenuto in tali confini, ma sia allargato ai dati inerenti i nuovi soggetti istituzionali che sono stati istituiti in passato o che stanno emergendo in quest'ultimo periodo per effetto dei processi di decentramento, autonomia e privatizzazione, in particolare nell'ambito delle Amministrazioni pubbliche locali".

In proposito già nel rapporto annuale "la Commissione auspicava uno sforzo di ottimizzazione riguardo:

- il *monitoraggio del processo di riforma*, con particolare riferimento all'evoluzione delle strutture organizzative ed alla dinamica delle attribuzioni di funzioni e compiti conseguente al decentramento amministrativo e all'attuazione della legge di riforma del Titolo V della Costituzione;
- il *monitoraggio degli effetti* della riforma del Titolo V della Costituzione sulla gestione delle informazioni di finanza pubblica, soprattutto in ambito locale, al fine di garantire la necessaria validità, rappresentatività e comparabilità dei sistemi di rilevazione dei dati contabili;
- la *comparazione a livello europeo delle funzioni svolte ai vari livelli di governo del sistema*, delle risorse finanziarie e reali impiegate e dei risultati ottenuti;
- la *comparazione a livello interregionale e intercomunale* dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa;
- la *valutazione e la governance delle politiche pubbliche* con riferimento ad interventi complessi in materia economica, sociale ed ambientale".

Solo in tal modo, peraltro, sarà possibile ottimizzando le risorse e contenendo i costi, assicurare una maggiore efficienza ed efficacia.

In proposito non si può non rilevare che nel PSN 2008-2010 la maggior parte di progetti ha come dettaglio territoriale minimo il livello regionale, mentre scarsi sono i progetti (rilevazioni ed elaborazioni) che consentono di effettuare analisi a livello provinciale o minore.

3.4. Altra priorità nell'attività istituzionale dell'ente è costituita dagli oneri derivanti dalla partecipazione dell'Italia alla Comunità Europea e ad altre organizzazioni internazionali.

Va in proposito ricordato che il programma statistico comunitario 2003-2007, approvato dal Parlamento europeo con decisione del 16 dicembre 2002 e dal Consiglio con deliberazione n. 2367/2002/C, individua talune priorità che impegnano l'attività di Eurostat e di tutti gli istituti statistici nazionali e che attengono in particolare alla competitività, allo sviluppo sostenibile, all'agenda sociale. Ne consegue anche il potenziamento delle statistiche in materia di lavoro, ambiente, servizi, condizioni di vita, migrazioni, società dell'informazione.

Non vanno dimenticati gli impegni derivanti all'Istituto dalla partecipazione ad organizzazioni internazionali quali l'OCSE, FMI, Banca Mondiale, ONU, WTO.

Di grande interesse sono poi le rilevazioni relative al rispetto degli obiettivi del Patto di stabilità e crescita sia nei riflessi verso l'Europa sia per l'accertamento e la costruzione degli obiettivi interni.

3.5. Da ultimo, nel novero dei profili istituzionali va posto in debita evidenza l'aspetto della collocazione dell'ISTAT nella rete di relazioni del sistema statistico europeo e internazionale anche per perseguire l'obiettivo di armonizzare contenuti, definizioni e metodologie della produzione statistica.

Il sistema statistico europeo (Sse) affida – infatti – la responsabilità della produzione statistica congiuntamente a ciascun istituto nazionale di statistica e ad Eurostat: si realizza – in tal modo – un network organizzato secondo il principio di sussidiarietà, nel quale le diverse fonti di informazione statistica interagiscono tra loro, secondo criteri condivisi; il Sse ha perciò il compito di fornire, in modo integrato, le informazioni statistiche necessarie per la progettazione e lo sviluppo delle politiche comunitarie.

Nel quadro della cooperazione tecnica internazionale l'ISTAT partecipa al rafforzamento dei sistemi statistici nei paesi in transizione e in quelli in via di

sviluppo: l'intervento dell'istituto si attua con la fornitura di assistenza e il trasferimento di "know how" sul piano organizzativo, tecnologico e metodologico.

4. L'ordinamento e gli assetti organizzativi

4.1. Tre organi (Presidente, Comitato per l'indirizzo e il coordinamento della informazione statistica - COMSTAT - e Consiglio) con diverse attribuzioni, svolgono funzioni di governo e di guida dell'Istituto, il quale peraltro – pur con le caratterizzazioni peculiari degli enti di ricerca – è sottoposto alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

4.2. Le attribuzioni fondamentali del Presidente dell'Ente possono così sintetizzarsi:

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

Con D.P.R. del 27 giugno 2005 il Presidente dell'ISTAT è stato confermato per un quadriennio (fino a giugno 2009) ai sensi dell'art. 16, comma 5, del decreto legislativo 6 settembre 1989 n. 322.

4.3. In ordine al Consiglio dell'ISTAT deve porsi in chiara evidenza che esso è – insieme – organo di indirizzo, programmazione e controllo; il Consiglio, infatti, con riferimento alle attribuzioni di maggior rilievo, definisce di norma - in sede di approvazione del piano annuale - le linee strategiche dell'attività dell'istituto nell'esercizio dei suoi poteri di indirizzo ed ai fini della verifica dei risultati; lo stesso Consiglio, inoltre, definisce gli indirizzi sulla base dei quali vengono assegnate le risorse umane, materiali ed economico- finanziarie.

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