Determinazione n. 91/2003

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 19 dicembre 2003;

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;

visto il conto consuntivo dell'Ente suddetto, relativo all'esercizio finanziario 2002, nonché le annesse relazioni del Presidente e del Collegio dei Revisori, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dottor Maurizio Meloni 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 l'esercizio 2002;

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 del conto consuntivo – corredato 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 il conto consuntivo per l'esercizio 2002 – corredato 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 — IL PRESIDENTE

f.to Maurizio Meloni — *f.to* Luigi Schiavello

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'*ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA (ISTAT)* PER L'ESERCIZIO 2002

SOMMARIO

Premessa. – 1. Considerazioni generali e profili istituzionali. – 2. La struttura ordinamentale e le imminenti prospettive di innovazione. – 3. L'attività dell'ente e le realizzazioni di maggior rilievo nel più recente periodo. – 4. Aspetti finanziari, contabili e gestionali. - *4.1* I bilanci e l'ordinamento contabile. - *4.2* L'attività svolta dal Collegio dei revisori dell'Ente. - *4.3* La gestione del personale. *4.4* La gestione finanziaria. - *4.4.1* Profili generali, aspetti complessivi e valutazioni d'assieme. - *4.4.2* Il conto finanziario. - *4.4.3* Il conto economico. - *4.4.4* La situazione patrimoniale. - *4.4.5* La situazione amministrativa. - *4.4.6* Notazioni sulla consistenza e lo smaltimento dei residui attivi e passivi. – 5. Considerazioni conclusive.

PAGINA BIANCA

Premessa

Con la presente relazione la Corte dei conti riferisce 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 all'esercizio 2002.

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 di avvertenza metodologica si segnala che la relazione è suddivisa in cinque paragrafi: partendo dai profili istituzionali si tratteggiano, di seguito, la struttura ordinamentale con riferimento, anche, alle prospettive di innovazione; in prosieguo viene illustrata l'attività (anche in relazione ai censimenti generali) e sono presi, poi, in considerazione gli aspetti finanziari, contabili e gestionali.

In questo ultimo ambito assumono autonomo rilievo le parti relative all'ordinamento contabile ed ai mezzi finanziari destinati all'impiego e allo sviluppo delle risorse umane.

La presente relazione, pur evidenziando l'esercizio 2002, effettua altresì frequenti richiami e diffuse notazioni in ordine agli eventi significativi intervenuti sino a data corrente.

Si segnala – infine – che con determinazione n. 11/2003 del 25 marzo 2003 la Corte dei conti ha già riferito sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria relativa all'esercizio 2001 (Atti Parlamentari – Camera dei Deputati – XIV legislatura – Doc. XV, n. 146).

1. Considerazioni generali e profili istituzionali

La Corte, in sede di precedente relazione, ha sottolineato la centralità e la connessa esigenza di sviluppo e di crescita della funzione statistica, la quale si inserisce – in modo essenziale – nel contesto economico e sociale con riflessi anche sul sistema produttivo e dei rapporti tra i privati; conseguentemente è stata posta in luce la necessità di un'opera dell'Istat improntata a canoni di sempre maggiore efficienza, da supportare con risorse umane e con mezzi finanziari adeguati. Per altro verso è stata anche auspicata la presenza delle realtà territoriali, delle imprese, delle università e della comunità scientifica in un'ottica di costruttiva collaborazione per realizzare – nel modo più adeguato – la fruibilità del bene pubblico costituito dal dato statistico ufficiale. Più in generale si è prospettata, in proposito, l'utilità di una sensibilità specifica di tutta la società civile, la quale è costantemente caratterizzata da vicende socio-economiche che si riconnettono al tessuto sociale del Paese e che richiedono, sempre, valutazioni con l'ausilio di dati di riferimento.

A livello di profili istituzionali appaiono comunque maturi ormai i tempi per addivenire ad una revisione, non occasionale, dell'assetto normativo dell'ISTAT (e segnatamente del d.lgs. 6 settembre 1989, n. 322); ogni riforma deve muoversi peraltro secondo un percorso di approfondimenti attenti e rigorosi, anche in relazione alle innovazioni recate all'ordinamento costituzionale della Repubblica, le quali hanno ricompreso il coordinamento informativo statistico nel novero della legislazione esclusiva dello Stato (art. 117, 2° comma, lettera r).

Le iniziative riformatrici devono poi allocarsi, ad avviso della Corte, nell'ambito del processo di razionalizzazione della Pubblica Amministrazione e – soprattutto – nel complesso contesto di riorganizzazione in senso federale dello Stato, che postula un'informazione statistica più mirata alle esigenze delle singole realtà territoriali. Deve perciò rafforzarsi – tra l'altro – il Sistema statistico nazionale, trasformandolo sempre più in un sistema a rete e a carattere policentrico, nel quale tutte le articolazioni delle autonomie locali devono svolgere un ruolo adeguato nel campo della statistica ufficiale.

Del pari va posto in debita evidenza un ruolo assolutamente essenziale svolto dall'Istat, che attiene alla presenza in Europa e nel contesto internazionale. L'ISTAT è infatti istituzionalmente coinvolto ed integrato nelle relazioni del sistema statistico europeo e internazionale ed è impegnato, altresì, nell'obiettivo – alquanto arduo – di armonizzare contenuti e metodologie di produzione (nella considerazione che la

statistica ufficiale è una base per la definizione delle politiche comunitarie e per attuare programmi di sviluppo in ambiti sempre più integrati a livello mondiale).

L'anno 2002, e ancor più i mesi trascorsi dell'anno 2003, sono stati caratterizzati da un forte impegno di riconsiderazione della struttura organizzativa dell'ISTAT. Al riguardo è stata già condivisa dalla Corte l'esigenza di interventi correttivi tesi a semplificare la struttura organizzativa e a riesaminare le attribuzioni delle singole partizioni organizzative al fine di evitare eventuali disfunzioni, e a riorientare l'assegnazione delle risorse umane a forte beneficio delle attività di produzione statistica.

Va riaffermato infatti, nella presente sede di referto al Parlamento, che in ogni caso le razionalizzazioni e i riassetti organizzativi devono contribuire decisamente a superare processi recessivi o di possibile stagnazione nella produzione e diffusione dell'informazione statistica; e al riguardo assume significato proprio l'indicatore espressivo delle dinamiche produttive statistiche che si rinviene nell'impiego delle risorse umane. Va perciò valutata, in proposito, la ripartizione delle risorse umane tra i servizi finali (produzione e diffusione dell'informazione statistica) e i servizi intermedi (attività di supporto alla produzione).

Nell'ambito delle considerazioni generali va richiamato, ancora, l'aspetto – già evocato – della collocazione dell'ISTAT nella rete di relazioni del sistema statistico europeo e internazionale anche per perseguire l'obiettivo di armonizzare contenuti, definizione 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 attua – così – 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 e armonizzato, informazioni statistiche di qualità, necessarie per la progettazione e lo sviluppo delle politiche comunitarie.

Inoltre, non va sottaciuto che, 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.

Il tema delle considerazioni generali richiama inoltre una problematica, sempre ricorrente in questi ultimi anni (dopo il decreto legislativo n. 29/1993), scaturente dalla esigenza di contemperare, proficuamente, la necessità della responsabilizzazione dei dirigenti, affidando loro precisi compiti operativi di direzione e di gestione, con l'affermazione delle attribuzioni di guida, coordinamento e propulsione - proprie ed essenziali – degli organi di governo in modo da perseguire gli obiettivi definiti in un quadro di partecipazione e di condivisione dei risultati.

Da ultimo è da sottolineare, in sede di approccio iniziale sulla gestione finanziaria e sui connessi compiti istituzionali, che l'Istat nell'esercizio 2002, ed anche nel successivo prosieguo di tempo, è stato intensamente impegnato in adempimenti relativi ai censimenti generali; in dettaglio qui deve farsi riferimento:

- alla definizione sistematica dei dati raccolti nell'autunno del 2000 relativi al V censimento generale dell'agricoltura;
- ad ulteriori compiti conseguenti all'VIII censimento generale dell'industria e dei servizi;
- alle operazioni del XIV censimento generale della popolazione e delle abitazioni (con tempestiva diffusione di tutte le possibili risultanze) e alle numerose attività connesse tutt'ora in corso, qualificate da diversificato e molto diffuso impegno dell'Istat.

In termini generali può dirsi per le attribuzioni in materia censuaria, le quali hanno peraltro assorbito cospicue risorse sia finanziarie che umane e strumentali, che i compiti svolti nel 2002 hanno registrato sia adeguamenti migliorativi nei complessi processi di raccolta dei dati, di definizione intermedia, di diffusione finale dei risultati, sia carenze da correlare anche a vischiosità nei rapporti con le autonomie locali e a disfunzioni nelle interazioni con i rispondenti (famiglie, convivenze, imprese, unità locali, etc.).

2. La struttura ordinamentale e le imminenti prospettive di innovazione.

E' preliminarmente da evidenziare che già il riassetto organizzativo che aveva interessato l'Istat nell'anno 2000 si era posto – con grande tempestività – nella linea tracciata, dal D.lgs. n. 29/1993 e, poi, dalla legge 15 marzo 1997 n. 59 e dal D.lgs n. 419/1999 ed anche dal D.lgs 286/1999 riformatore della tipologia dei controlli; resta ferma, comunque, l'esigenza di contemperare il rapporto tra attività di indirizzo e di programmazione e compiti di gestione.

E' stata attuata così la separazione tra organi di governo dell'Ente e uffici dirigenziali operativi, determinando compiti e competenze di entrambi e delineando un quadro di equilibrio in cui l'effetto del decentramento si coniuga con quello del coordinamento dell'indirizzo generale.

In particolare è da ricordare che il regolamento di organizzazione adottato con DPCM 1° agosto 2000 – che ha ancora disciplinato l'attività dell'esercizio 2002 – specifica, tra l'altro, compiti e poteri degli organi di governo dell'Ente costituiti dal Presidente e dal Consiglio e che esercitano le funzioni essenziali di indirizzo tecnico-scientifico e amministrativo, mentre altri compiti peculiari sono espletati dal Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica in materia di adozione del programma statistico nazionale e degli atti di indirizzo e direttive rivolte agli enti del SISTAN (Sistema Statistico Nazionale).

Nel corso dell'esercizio 2002 l'assetto dell'ISTAT ha continuato ad essere retto fondamentalmente – come già anticipato – dal citato regolamento di organizzazione del 1° agosto 2000 e dai successivi atti generali di organizzazione contemplati dall'art. 3, comma 4, dello stesso regolamento.

La configurazione complessiva dell'Ente ha registrato l'operatività, oltre che della direzione generale, di cinque dipartimenti articolati in direzioni centrali; hanno svolto – altresì – la loro attività i servizi e gli uffici regionali (questi ultimi in numero di diciotto).

Il direttore generale ha curato essenzialmente il coordinamento – per gli aspetti di natura di natura amministrativa – delle attività dei dipartimenti e delle direzioni centrali.

In particolare per il direttore generale sono emerse, nell'ambito della concreta attività istituzionale, le seguenti attribuzioni specifiche:

- attuazione delle delibere degli organi dell'Istituto, per gli aspetti di propria competenza;
- coordinamento, per gli aspetti di natura amministrativa, delle attività dei dipartimenti al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi e dei risultati dell'Istituto;
- promozione di ogni opportuna iniziativa per assicurare idonei flussi di comunicazione tra le strutture organizzative dell'Istituto;
- promozione della semplificazione dei procedimenti amministrativi;
- formulazione, di concerto con i direttori di dipartimento, di proposte agli organi di governo in materia di amministrazione, di assetto organizzativo, di fabbisogni e di dotazioni organiche.

Nell'organizzazione dell'Istat hanno assunto – nel corso dell'intero anno 2002 – determinante rilievo, sul piano funzionale e operativo, i dipartimenti e cioè strutture organizzative preposte a settori omogenei di attività. Essi hanno curato la produzione statistica, la definizione degli standard tecnici, la predisposizione del programma statistico nazionale e le verifiche circa la sua attuazione, la promozione del coordinamento degli uffici di statistica del SISTAN, la formazione statistica del personale da essi dipendente, la promozione dell'integrazione dei flussi informativi statistici tra le pubbliche amministrazioni, il coordinamento degli uffici regionali dell'Istituto, nonché la gestione dei servizi di interesse comune; non sono mancate – peraltro – difficoltà di coordinamento, sovrapposizioni e disfunzioni di diversa natura.

Le direzioni centrali hanno costituito, anch'esse, uffici dirigenziali generali: strutture organizzative cioè con compiti generali relativi a distinte aree funzionali all'interno dei dipartimenti.

Gli uffici regionali, infine, si sono caratterizzati come strutture di livello dirigenziale, equiordinate ai servizi, operanti sul territorio.

La direzione generale e i dipartimenti si sono posti come uffici dirigenziali generali destinatari diretti delle direttive emanate dagli organi di governo.

Va rilevata, altresì, una propria operatività del Comitato di direzione, convocato e presieduto dal direttore generale. Detto Comitato, al quale partecipano i direttori di dipartimento, ha funzioni consultive ed è stato sede di discussione e di proposta per le esigenze di coordinamento amministrativo tra le aree funzionali dell'Istituto; l'effettiva incisività, peraltro, non sempre è stata oggetto di immediato apprezzamento in termini operativi e di rafforzata funzionalità degli uffici.

Per maggiori notizie sui dipartimenti e le direzioni centrali si fa comunque ampio rinvio a quanto già illustrato - in termini generali – nelle relazioni della Corte, trasmesse al Parlamento, sugli esercizi 2000 e 2001.

Qui va solo annotato che nell'ambito della direzione generale è tuttora situata la Direzione centrale bilancio, contabilità e tesoreria, la quale ha assunto - nel 2002 – grande rilevanza nella elaborazione dei documenti previsionali e consuntivi e, soprattutto, per l'attuazione del nuovo ordinamento contabile dell'Istituto che sarà oggetto di specifica trattazione in un successivo paragrafo della presente relazione.

Stante quanto finora illustrato, deve ora porsi in luce, con debito rilievo, che la struttura organizzativa dell'Istat è stata oggetto – nel corso dell'anno 2002 e nel primo semestre del 2003 – di attenta riconsiderazione al fine di pervenire al migliore perseguimento dei fini istituzionali, attuando ulteriori razionalizzazione di risorse umane e finanziarie, nonché ridefinendo adeguatamente gli ambiti dei supporti strumentali per rinvenire anche proficue sinergie.

Pertanto, in vista di una più generale riforma attraverso l'adozione di un nuovo regolamento di organizzazione - approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri – il Consiglio dell'Istituto (in data 27 giugno 2003) ha approvato, con specifiche deliberazioni, quattro atti organizzativi generali introducendo le innovazioni consentite dalla permanente vigenza del regolamento del 2000.

Di essi è necessario riferire, per la loro obiettiva rilevanza, già nella presente sede referente al Parlamento sull'esercizio 2002, rinviando – peraltro – le valutazioni finali successivamente all'approvazione del regolamento da parte delle autorità di vigilanza. I riferimenti sono limitati al primo atto (AOG1) riguardante le linee fondamentali di organizzazione ed al secondo (AOG2), concernente gli uffici dirigenziali.

In atto quindi l'ISTAT annovera, in base agli atti organizzativi generali già citati e secondo una progressione scalare, uffici dirigenziali articolati come segue:

a) una direzione generale ed un dipartimento denominato dipartimento per la produzione statistica e il coordinamento tecnico-scientifico;
b) quindici direzioni centrali, articolazioni della direzione generale e del dipartimento per la produzione statistica e il coordinamento tecnico scientifico;
c) diversi servizi (al momento trentatre) da costituirsi con atto del direttore generale o del direttore del dipartimento per la produzione statistica e il coordinamento tecnico scientifico (sentito il direttore centrale competente per materia);

d) diciotto uffici regionali, costituiti con atto del Consiglio.

Il riparto delle strutture dirigenziali all'interno della direzione generale e del dipartimento per la produzione statistica e il coordinamento tecnico scientifico è stato attuato per corrispondere a criteri di migliore collocazione delle aree funzionali e di più adeguata dimensione organizzativa.

Le direzione centrali – in relazione a quanto precede – sono così ripartite:

a) tre per la direzione generale, così denominate:
   - direzione centrale del personale;
   - direzione centrale del provveditorato;
   - direzione centrale della contabilità;

b) dodici per il dipartimento per la produzione statistica e il coordinamento tecnico-scientifico, così denominate:
   - direzione centrale per la programmazione, il controllo e il coordinamento dell'attività di produzione statistica;
   - direzione centrale per le metodologie statistiche e le tecnologie informatiche;
   - direzione centrale per il coordinamento degli uffici regionali;
   - direzione centrale per gli archivi e dei censimenti economici;
   - direzione centrale delle statistiche economiche strutturali;
   - direzione centrale delle statistiche economiche congiunturali sulle imprese, i servizi e l'occupazione;
   - direzione centrale delle statistiche sui prezzi e il commercio con l'estero;
   - direzione centrale del censimento della popolazione, territorio e ambiente;
   - direzione centrale per le indagini su condizioni e qualità della vita;
   - direzione centrale per le statistiche e le indagini sulle istituzioni sociali;
   - direzione centrale della contabilità nazionale;
   - direzione centrale per la diffusione della cultura e dell'informazione statistica.

Da tutto quanto descritto emerge una prospettiva di innovazione che risiede, fondamentalmente, nella nuova distribuzione di competenze tra direzione generale (rafforzata nel peculiare ambito amministrativo e gestionale) e il dipartimento per la produzione statistica ed il coordinamento tecnico scientifico, al quale ultimo – in attesa del nuovo regolamento di organizzazione generale – dovrebbero far corpo le attività "core" dell'Istituto.