

**Determinazione n. 7/2011****LA CORTE DEI CONTI  
IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell'adunanza dell'8 marzo 2011;

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 2008 e 2009, 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 2008 e 2009;

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 dell'Istituto Nazionale di Statistica per gli esercizi 2008 e 2009 – corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – 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* Raffaele Squitieri

PAGINA BIANCA

*RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA (ISTAT) PER GLI ESERCIZI 2008 e 2009*

SOMMARIO

1. Premessa. – 2. Valutazioni di carattere generale. – 3. L'ordinamento e gli assetti organizzativi. – 4. Il personale. – 5. Le attività istituzionali. – 6. Aspetti finanziari, contabili e gestionali. – 6.1. Ordinamento contabile e bilanci. – 6.1.1. Il conto finanziario. – 6.1.2. La gestione dei residui. – 6.1.3. Il bilancio per funzioni obiettivo. – 6.1.4. Il conto economico. – 6.1.5. La situazione patrimoniale. – 6.1.6. La situazione 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 2008 e 2009. 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 avendo ad oggetto gli esercizi 2008 e 2009, 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. 34 del 5 giugno 2009, la Corte dei conti ha già riferito sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria relativa agli esercizi 2006 e 2007 (Atti Parlamentari – Camera dei Deputati – XVI Legislatura – Doc. XV n. 103).

## **2. Valutazioni di carattere generale**

La Corte nella sua attività referente al Parlamento ha costantemente posto in luce, nell'ultimo quinquennio, la rilevanza della crescente domanda di informazione statistica, sottolineando – al contempo – che la statistica ufficiale costituisce le 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 prospettiva la Corte già nella precedente relazione aveva auspicato 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.

Due eventi hanno messo in rilievo il ruolo fondamentale della statistica nel governo degli interventi necessari per realizzare la politica economica pubblica e gli obiettivi di finanza pubblica: la crisi economica a livello mondiale, l'attuazione appena iniziata del federalismo fiscale.

L'indagine statistica è fondamentale per misurare, tener sotto controllo, intervenire efficacemente sui fattori di crisi economica e sui loro effetti sistematici; le misurazioni statistiche sono alla base dell'armonizzazione dei conti e della distribuzione delle risorse economiche e finanziarie, elementi indispensabili per costruire un serio federalismo fiscale.

### **2.1 Il riordino dell'Istat**

In attuazione dell'articolo 26 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e dell'articolo 2, comma 634, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modifiche e integrazioni, è stato adottato il DPR 7 settembre 2010 n. 166 recante il riordino dell'Istituto nazionale di statistica (pubblicato in G.U. 7 ottobre 2010 n. 235) al fine di conseguire gli obiettivi di riduzione del complesso della spesa di funzionamento dell'Istituto nazionale di statistica, di incremento dell'efficienza e della qualità dei servizi e della conoscenza della realtà economica e sociale del Paese, nonché di rafforzamento della funzione statistica.

Detta norma (c.d. taglia-enti) prevede la soppressione di tutti gli enti pubblici

non economici per i quali non siano stati adottati entro il 31 ottobre 2010 appositi regolamenti di riordino.

Gli atti adottati dall'Istituto e quelli in corso di adozione sono finalizzati, oltre che a dare attuazione al citato DPR n. 166, ad adeguare l'assetto organizzativo alle stringenti esigenze gestionali, giuridiche e amministrative connesse ai censimenti in corso, nonché a recepire i principi del decreto legislativo n. 165/2001 e del decreto legislativo n. 150/2009. Il regolamento di riordino, già nel testo approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 28 ottobre 2009, infatti, rinviava ad una pluralità di norme vigenti a prescindere dal recepimento delle medesime nella normativa di attuazione (ad es. il decreto legislativo n. 165/2001 ed il decreto legislativo n. 150/2009), con la conseguenza che molte azioni finalizzate a rendere l'ente più efficiente potevano essere attuate sin da subito, senza necessità di attendere l'entrata in vigore del citato regolamento, avvenuta in data 22 ottobre 2010. A ciò si aggiunga che con l'art. 17 del d.l. 25.9.2009 n. 135 convertito con modificazioni in legge n. 166/2009, nonché con l'art. 50 del d.l. 31 maggio 2010 n. 78 convertito con modificazioni in legge n. 122/2010 sono stati indetti e finanziati i censimenti generali per gli anni 2010-2011, con la previsione di un assetto metodologico-organizzativo diverso rispetto al passato, il che rende ancora più rilevante il ruolo dell'Istituto nella definizione degli strumenti di regolamentazione dell'operazione censuaria.

Il decreto di riordino prevede all'art. 2 che l'Istituto svolga la propria attività secondo i principi di indipendenza scientifica, imparzialità, obiettività, affidabilità, qualità di riservatezza dell'informazione statistica dettati a livello europeo ed internazionale.

L'Istituto esercita i compiti definiti dall'art. 15 del D.lgs 322/89 anche al fine di dare attuazione alle disposizioni contenute nel regolamento (CE) n. 223/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2009 e nel regolamento (CE) n. 177/2008 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 febbraio 2008, nonché di recepire i principi contenuti nella raccomandazione della Commissione europea del 25 maggio 2005, relativa all'indipendenza, all'integrità e alla responsabilità delle autorità statistiche nazionali e comunitarie.

L'Istat provvede:

- a) a mantenere i rapporti con enti e uffici internazionali operanti nel settore dell'informazione statistica, a coordinare tutte le attività connesse allo sviluppo, alla produzione e alla diffusione di statistiche europee e a fungere da interlocutore della Commissione Europea per le questioni statistiche;

- b) allo svolgimento dell'attività di formazione e qualificazione professionale per il personale ISTAT e delle P.A., per gli operatori del SISTAN;
- c) a definire i metodi e i formati da utilizzare per lo scambio e l'utilizzo in via telematica delle informazioni statistiche e finanziarie.

## **2.2 Relazioni internazionali**

Il quadro dei rapporti istituzionali del Sistema statistico nazionale nel corso degli anni 2008 e 2009 si articola su più livelli nazionali e internazionali.

A livello internazionale, si segnalano le attività realizzate per la costruzione del Sistema statistico europeo e lo sviluppo dei progetti di cooperazione internazionale in ambito statistico.

Lo sviluppo di tematiche afferenti alla statistica ufficiale finalizzate al rafforzamento del Sistema statistico europeo (Sse) e internazionale (Ssi) ha determinato un'intensa attività per l'Istituto nazionale di statistica, che è intervenuto attivamente nell'intero processo decisionale e legislativo e nella definizione delle priorità e degli obiettivi strategici della politica dell'informazione statistica europea e internazionale. Il rafforzamento dei rapporti internazionali con le istituzioni comunitarie, con gli organismi internazionali, con le rappresentanze permanenti d'Italia presso l'Unione europea e presso le Organizzazioni internazionali e con gli istituti nazionali di statistica di altri paesi si è svolto attraverso una costante partecipazione nei Comitati europei ed internazionali, nei gruppi di lavoro del Consiglio dell'Unione europea, dell'Eurostat, dell'Ocse e dell'Onu, nonché nelle task force su tematiche emergenti della statistica europea e di internazionale.

L'entrata in vigore della nuova legge statistica europea - Regolamento (CE) n. 223/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle statistiche europee - che rappresenta il pilastro giuridico per lo sviluppo, produzione e diffusione delle statistiche europee, ha introdotto un nuovo assetto istituzionale con l'avvio del Comitato del Sistema statistico europeo (Csse) come contesto decisionale su aspetti di natura strategica e di rafforzamento della partnership all'interno dell'Sse. Rispetto alla precedente normativa comunitaria - Regolamento (CE) n. 322/97 - il nuovo regolamento n. 223/2009 introduce numerosi elementi di novità, tra i quali:

- la definizione del Programma statistico europeo come strumento di pianificazione delle statistiche per il quale tutti gli stati membri forniscono un contributo;



- il riconoscimento ufficiale del Codice delle statistiche europee;
- l'inclusione del tema della qualità e l'enunciazione dei principi sulla base dei quali le statistiche europee sono sviluppate, prodotte e diffuse;
- il nuovo assetto istituzionale del sistema statistico europeo e la ripartizione dei ruoli tra Eurostat e Istituti nazionali di statistica;
- il rafforzamento con il Sistema europeo delle banche centrali;
- l'individuazione di nuovi principi in materia di segreto statistico, di riservatezza dei dati utilizzati per la produzione di statistiche e di accesso ai dati.

E' continuato l'impegno da parte dell'Istat nell'attuazione e implementazione del Codice delle statistiche europee. Tale impegno ha portato all'introduzione del Codice a livello di Sistema Statistico nazionale.

Nell'ambito del processo di sviluppo del Sistema statistico internazionale, l'Istat ha contribuito al rafforzamento del ruolo che i diversi contesti internazionali rivestono per la statistica ufficiale. Nel corso nel 2009 è stato raggiunto un importante risultato, e cioè l'elezione dell'Italia quale membro della Commissione per la statistica delle Nazioni Unite per il mandato 2010-2013.

### **2.3 Adozione del Codice italiano della statistica ufficiale**

Il Codice italiano delle statistiche ufficiali, emanato dal Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica (Comstat) con la direttiva n. 10 del 17 marzo 2010, è stato concepito in perfetta coerenza con quello europeo. Il Codice è l'esito di un processo condiviso di analisi e di consultazione che ha coinvolto i principali attori, centrali e locali, del Sistan. Esso ha come obiettivo fondamentale la promozione di una cultura comune della qualità, a sostegno della quale sono indicati principi e parametri di valutazione degli assetti istituzionali e dei processi della statistica.

### **2.4 Censimenti generali**

Con l'art. 50 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con legge 30 luglio 2010, n. 122 è stato indetto e finanziato il 15° censimento della popolazione e delle abitazioni, ottemperando all'obbligo comunitario di cui al regolamento CE n.763/08. Sono indetti, inoltre, il 9° censimento dell'industria e dei servizi ed il

censimento delle istituzioni non profit.

Lo stanziamento è ripartito su tre anni a partire dal 2011. Il finanziamento concesso corrisponde alle richieste presentate dall'Istituto. Il decreto legge stabilisce, rispetto al passato, procedure più snelle per regolare le attività censuarie: ad esempio non è prevista l'emanazione di un regolamento di attuazione, ma unicamente circolari da emanare a cura dell'Istat di concerto con le autorità competenti. Si tratta di una assoluta novità dal punto di vista della procedura e di una disposizione finalizzata alla semplificazione di una operazione estremamente complessa.

Il succitato decreto legge 78/2010 prevede inoltre disposizioni finalizzate ad accelerare le procedure del censimento agricolo, consentendo all'Istat ed agli altri organi censuari, nelle more dell'approvazione del regolamento di esecuzione, di procedere alle operazioni necessarie.

### **2.5 La ricognizione delle "amministrazioni pubbliche"**

In una pluralità di provvedimenti legislativi riguardanti la finanza pubblica è stato attribuito all'ISTAT il compito di individuare gli enti e gli altri soggetti che rientrano nella nozione di "amministrazioni pubbliche".

Da ultimo l'art. 1 della legge n. 196/2009 stabilisce che gli enti e gli altri soggetti che costituiscono il settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche, e che sono conseguentemente obbligati a concorrere al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e vengono inseriti nel conto economico consolidato della P.A., sono individuati dall'ISTAT mediante ricognizione annuale da effettuare sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti comunitari.

In attuazione di detta disposizione l'elenco delle amministrazioni pubbliche, è stato adottato con provvedimento del 24 luglio 2010.

In proposito, in disparte ogni questione sulla natura dell'atto ricognitivo dell'ISTAT, si pongono problemi sulla completezza dei dati in possesso dell'Istituto.

Dall'elenco redatto dall'Istituto dovrebbero far parte tutti gli enti che rispondono ai requisiti richiesti dai regolamenti comunitari ed in particolare quello che ha approvato il SEC 95 (n. 2223 del 1996).

Rischiano di sfuggire alla conoscenza dell'Istituto, e quindi all'inserimento nell'elenco, taluni organismi pubblici soprattutto a livello locale (società pubbliche, fondazioni, consorzi e simili) che pur potrebbero avere le caratteristiche per essere considerati "amministrazioni pubbliche".

Viene così alterato il raggiungimento degli obiettivi posti dalla legge di contabilità e finanza pubblica, con effetti anche sul conto consolidato della P.a. e quindi sulla reale rappresentazione della situazione economica del Paese.

### **3. L'ordinamento e gli assetti organizzativi**

#### **3.1. Gli organi dell'Istat**

##### **Innovazioni normative riguardanti gli organi**

Come su indicato, è stato approvato il regolamento per il riordino dell'Istat, DPR 7 settembre 2010, n. 166, in attuazione dell'articolo 26 del decreto-legge n. 112 del 2008 (cosiddetto "taglia-enti").

Il regolamento riduce il numero dei componenti del Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica, nonché quelli del Consiglio, disponendo una revisione della struttura organizzativa dell'Istituto in funzione di razionalizzazione ed economia di spesa.

##### **Presidente**

Con D.P.R. del 3 agosto 2009 è stato nominato il nuovo Presidente dell'ISTAT, per un quadriennio (fino ad agosto 2013), ai sensi dell'art. 16, comma 5, del decreto legislativo 6 settembre 1989 n. 322.

##### **Consiglio**

L'art. 4 del DPR 166/2010 prevede una nuova e ridotta composizione del Consiglio:

- a) Presidente dell'Istat, che lo presiede;
- b) due membri designati, tra i propri componenti, dal COMSTAT;
- c) due membri nominati dal Presidente del Consiglio dei Ministri scelti tra professori ordinari oppure direttori di istituti di statistica o di ricerca statistica;

Il direttore generale partecipa alle riunioni e ne è il segretario.

I membri di cui alle lettere b) e c) sono nominati con DPCM e durano in carica quattro anni. Il Consiglio è costituito con la nomina della maggioranza assoluta dei membri. Per la validità delle deliberazioni occorre il voto favorevole della maggioranza dei presenti. In caso di parità di voti prevale quello del Presidente.

Con D.P.C.M. del 23 dicembre 2010 sono stati nominati i componenti del consiglio designati dalla Presidenza del Consiglio, mentre nella riunione del Comstat del 24 gennaio 2011 sono stati individuati gli altri due componenti.