



# *Corte dei Conti*

## SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

Determinazione e relazione sul risultato del controllo  
eseguito sulla gestione finanziaria  
dell'ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA  
(ISTAT)  
per gli esercizi 2014-2015

Relatore: Cons. Alessandro Pallaoro

Ha collaborato

per l'istruttoria e l'elaborazione dei dati

la dott.ssa Eleonora Rubino

Determinazione n. 109/2016



La

# *Corte dei Conti*

in

## *Sezione del controllo sugli enti*

nell'adunanza del 10 novembre 2016;

visto il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214;

viste le leggi 21 marzo 1958, n. 259 e 14 gennaio 1994, n. 20;

visto il d.p.r. in data 3 ottobre 1990, con il quale l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari 2014 e 2015, nonché le annesse relazioni del Presidente e del Collegio dei Revisori dei conti, trasmessi alla Corte in adempimento dell'art. 4 della citata l. n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere Alessandro Pallaoro e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti e agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente per gli esercizi finanziari 2014-2015;

ritenuto che dall'esame della gestione e della documentazione relativa agli esercizi 2014-2015 è risultato, in particolare, che:

- nel corso dell'esercizio 2014 è stato nominato il nuovo Presidente dell'Istituto e nel dicembre 2015, dopo un periodo di vacanza, è stata rinnovata la composizione del Consiglio;
- la proposta del nuovo regolamento di gestione e di contabilità dell'Istituto, portata all'attenzione del Consiglio in data 23 settembre 2013, è in attesa di approvazione nelle more della revisione delle disposizioni di cui al d.p.r. 27 febbraio 2003, n. 97;
- una piena valutazione dell'attuale modello organizzativo e dell'applicazione degli strumenti legati all'armonizzazione contabile potrà essere realizzata solo a seguito della completa attuazione del programma di modernizzazione, avviato nel biennio in parola e approvato dal Consiglio dell'Istituto

MODULARIO  
C. C. - 2

MOD. 2



# Corte dei Conti

in data 28 gennaio 2016;

- l'avanzo di amministrazione passa da 64,48 ml nel 2014 a 108,71 ml nel 2015;
- il patrimonio netto negativo nel 2013 per 0,59 ml, passa da 2,28 ml nel 2014 a 41,84 ml nel 2015;
- la gestione finanziaria di competenza presenta nell'anno 2014 un avanzo di 5,71 ml e nel 2015 un avanzo di 11,88 ml;
- nel corso del 2015 è stato adottato un nuovo piano dei conti integrato, come previsto dal d.p.r. 4 ottobre 2013, n. 132;

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

P.Q.M.

comunica, con le considerazioni di cui in parte motiva, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i bilanci per gli esercizi 2014-2015 – corredati delle relazioni degli organi di amministrazione e di revisione – l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

ESTENSORE

Alessandro Pallaoro

PRESIDENTE

Enrica Laterza

Depositata in segreteria 14 NOV. 2016

PER COPIA CONFORME

4

IL DIRIGENTE  
 (Dott. Roberto Zito)

## SOMMARIO

PREMESSA.....	7
1. QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO.....	8
1.1 Il programma di modernizzazione.....	11
1.2 L'articolazione territoriale dell'ISTAT e il SISTAN.....	12
1.3 La collaborazione interistituzionale.....	13
2. GLI ORGANI DELL'ENTE.....	15
2.1 I compensi.....	17
3. CONTROLLI INTERNI, TRASPARENZA E VALUTAZIONE.....	19
4. IL PERSONALE E RELATIVA SPESA.....	21
5. LE ATTIVITÀ ISTITUZIONALI.....	25
5.1 Gli obiettivi strategici.....	25
5.2 I censimenti.....	26
5.3 La nuova sede istituzionale.....	28
5.4 Le funzioni della soppressa Scuola superiore di statistica e Analisi sociali e Economiche (SAES).....	30
5.5 La ricognizione delle "amministrazioni pubbliche".....	31
6. GLI ASPETTI FINANZIARI, CONTABILI E GESTIONALI.....	32
6.1 L'ordinamento contabile.....	32
6.2 Il conto consuntivo.....	33
6.3 Il conto finanziario.....	34
6.4 La gestione dei residui attivi e passivi.....	42
6.5 Il conto economico.....	45
6.6 La situazione patrimoniale.....	48
6.7 La situazione amministrativa.....	52
CONSIDERAZIONI FINALI.....	54

**INDICE DELLE TABELLE**

Tabella n. 1 - Impegni di spesa per compensi agli organi 2014 e 2015 .....	18
Tabella n. 2 - Dotazione organica e personale in forza nel triennio 2013-2015 .....	21
Tabella n. 3 - Personale a tempo determinato in forza nel triennio 2013-2015.....	22
Tabella n. 4 - Personale assunto a tempo indeterminato 2014 e 2015.....	22
Tabella n. 5 - Spesa del personale nel triennio 2013-2015.....	23
Tabella n. 6 - Costo medio del personale nel biennio 2014-2015 .....	24
Tabella n. 7 - Risultati di bilancio .....	33
Tabella n. 8 - Rendiconto.....	34
Tabella n. 9 - Entrate.....	36
Tabella n. 10 - Spese .....	39
Tabella n. 11 - Risparmi di spesa anno 2014.....	40
Tabella n. 12 - Risparmi di spesa anno 2015.....	41
Tabella n. 13 - Residui 2014.....	42
Tabella n. 14 - Residui 2015 .....	43
Tabella n. 15 - Conto economico esercizi 2014 e 2015.....	47
Tabella n. 16 - Stato patrimoniale esercizi 2014 e 2015 - Attività .....	50
Tabella n. 17 - Stato patrimoniale esercizi 2014 e 2015 - Passività.....	51
Tabella n. 18 - Situazione amministrativa esercizi 2014 e 2015.....	52

**INDICE DELLE FIGURE**

Figura 1 – Organigramma dell’ISTAT .....	10
Figura 2 – Nuovo organigramma dell’ISTAT.....	12

## PREMESSA

Con la presente relazione la Corte riferisce al Parlamento, ai sensi dell'articolo 7 e con le modalità dell'art. 12 della l. 21 marzo 1958, n. 259, il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria relativa agli anni 2014 e 2015 dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) nonché sulle vicende di maggior rilievo intervenute successivamente.

Il precedente referto, relativo agli esercizi 2012 e 2013, è stato trasmesso al Parlamento con determinazione n. 14 del 5 marzo 2015 (Atti Parlamentari – Camera dei Deputati, Legislatura 17, Doc. XV, n. 242).

## 1. QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

Ai sensi del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322 (Norme sul Sistema statistico nazionale e sulla riorganizzazione dell'Istituto nazionale di statistica, ai sensi dell'art. 24 della legge 23 agosto 1988, n. 400), l'ISTAT è un ente pubblico d'informazione statistica, il cui personale è inquadrato nel comparto della ricerca pubblica.

La *mission* dell'Istituto è la produzione e la comunicazione di informazioni statistiche, analisi e previsioni di elevata qualità, realizzate sulla base di principi etico-professionali e di avanzati standard scientifici, allo scopo di sviluppare conoscenze delle realtà ambientale, economica e sociale dell'Italia ai diversi livelli territoriali, favorendo i processi decisionali di tutti i soggetti della società. Opera in piena autonomia, interagendo con il mondo accademico e scientifico, fungendo da regolatore dell'attività statistica ufficiale. Ha il compito di stabilire regole e metodologie per la produzione delle proprie rilevazioni e per la classificazione dei fenomeni economici, sociali e demografici. Spetta inoltre all'Istituto coordinare sul piano tecnico-metodologico le attività degli enti ed uffici che fanno parte del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN), di cui al citato decreto legislativo.

Fa parte del Sistema statistico europeo di cui al Reg. (UE) n. 223/2009 successivamente modificato con il Reg. (UE) n. 759/2015, collaborando con gli altri soggetti internazionali impegnati in ambito statistico.

Nel precedente referto questa Corte ha relazionato in merito all'ordinamento e alla struttura organizzativa dell'Istituto.

In particolare, l'assetto organizzativo dell'Istituto è definito dal d.p.c.m. 28 aprile 2011 (regolamento di organizzazione dell'ISTAT e modifiche al disegno organizzativo), ritualmente registrato dalla Corte dei conti, anche alla luce delle disposizioni di cui al d.p.r. 7 settembre 2010, n. 166 (regolamento recante il riordino dell'Istituto nazionale di statistica).

Allo scopo di rafforzare la funzione statistica, in coerenza con le disposizioni comunitarie e internazionali, l'art. 3 del d.l. 18 dicembre 2012, n. 179, conv. in l. n. 221/2012, ha previsto, altresì, l'emanazione da parte del Governo di un nuovo regolamento (ai sensi dell'art. 17, c.2., della legge 23 agosto 1988, n. 400) per la revisione del citato d.lgs. n. 322/1989, nel rispetto dei principi e dei criteri

direttivi di rafforzare l'indipendenza dell'Istituto e degli altri enti del SISTAN e di migliorarne gli assetti organizzativi, anche con riferimento ai contenuti del d.p.r. n. 166/2010.<sup>1</sup>

Tale regolamento non risulta a tutt'oggi emanato.

In data 9 febbraio 2016 il Consiglio dell'ISTAT ha adottato un atto organizzativo generale ("AOG1 *Linee fondamentali di organizzazione e funzionamento dell'Istituto nazionale di statistica*"), nell'ambito di un avviato programma di modernizzazione, che contiene criteri generali di organizzazione, disposizioni in materia di uffici dirigenziali, di conferimento dei relativi incarichi e di composizione e compiti dell'Organismo indipendente di valutazione.

Il Collegio dei Revisori dei conti, con verbale del 4 marzo 2016, ha evidenziato che "*...occorre verificare se la diversa articolazione sia comunque riconducibile al quadro del disegno organizzativo fissato con il d.p.c.m. 28 aprile 2011 ed invita, perciò, l'Istituto ad investire le amministrazioni vigilanti della questione, anche al fine di eventuali modifiche al suddetto d.p.c.m. ai sensi dell'art. 22 del d.lgs. n. 322/89*".

Anche a seguito di successiva richiesta di chiarimenti da parte del Collegio, il Presidente dell'Istituto ha reso noto di aver trasmesso l'atto agli organi vigilanti, che non hanno formulato rilievi.<sup>2</sup>

Al riguardo, riservandosi la Sezione di compiere ulteriori approfondimenti, non può comunque in questa sede sottacersi che la ridefinizione dell'assetto organizzativo delle strutture centrali, operata con il citato AOG1 del febbraio 2016, reca significative modificazioni, in particolare per quanto attiene alla istituzione della Direzione centrale per la pianificazione strategica, l'indirizzo del sistema statistico nazionale, le relazioni istituzionali e gli affari comunitari, ad alcune disposizioni precettive (art. 3, c. 4) del regolamento di organizzazione di cui al d.p.c.m. 28 aprile 2011 e, pertanto, potrebbe richiedere l'adozione di un atto avente analoga posizione nella gerarchia delle fonti.

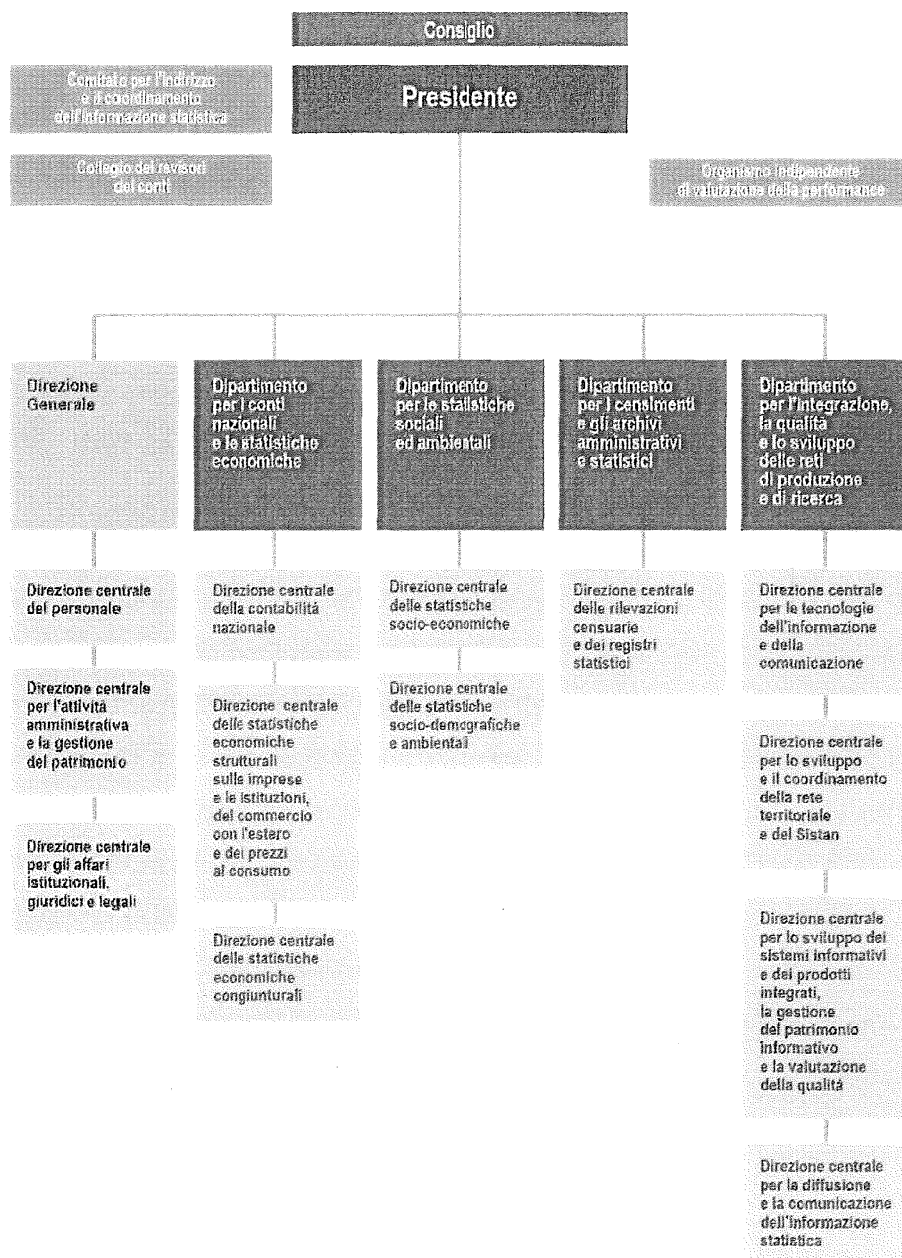
Di seguito è rappresentato l'organigramma dell'ISTAT negli esercizi oggetto del presente referto.

---

<sup>1</sup> Per le relative modalità di applicazione l'art. 13, c. 2-bis del d.l. 21 giugno 2013 n. 69, conv. in l. 9 agosto 2013, n. 98 ha previsto che, qualora non adottato decorsi ulteriori trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto, il regolamento è adottato su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri.

<sup>2</sup> Cfr. nota del Presidente prot. 17316 del 21 settembre 2016.

Figura I – Organigramma dell'ISTAT



Fonte: ISTAT

## 1.1 Il programma di modernizzazione

Il Consiglio dell'Istituto ha adottato, in data 28 gennaio 2016 (a seguito della nomina del nuovo organo nel dicembre 2015), un programma di modernizzazione mediante il quale l'Istituto intende perseguire due obiettivi principali: l'arricchimento dell'offerta e della qualità delle informazioni statistiche e dei servizi offerti, nonché lo sviluppo di una specifica politica di responsabilità sociale dell'Istituto.

Secondo il predetto programma gli obiettivi intermedi sono i seguenti: dare impulso allo sviluppo e allo sfruttamento dell'innovazione metodologica, tecnologica e organizzativa, accrescere e riorientare le competenze delle risorse umane, ridurre il disturbo statistico sui rispondenti e migliorare l'efficienza e la qualità dei processi di produzione compatibilmente con i vincoli di bilancio.

Il programma prevede anche la realizzazione di una sede unica dell'Istituto.

La nuova struttura organizzativa prevede:

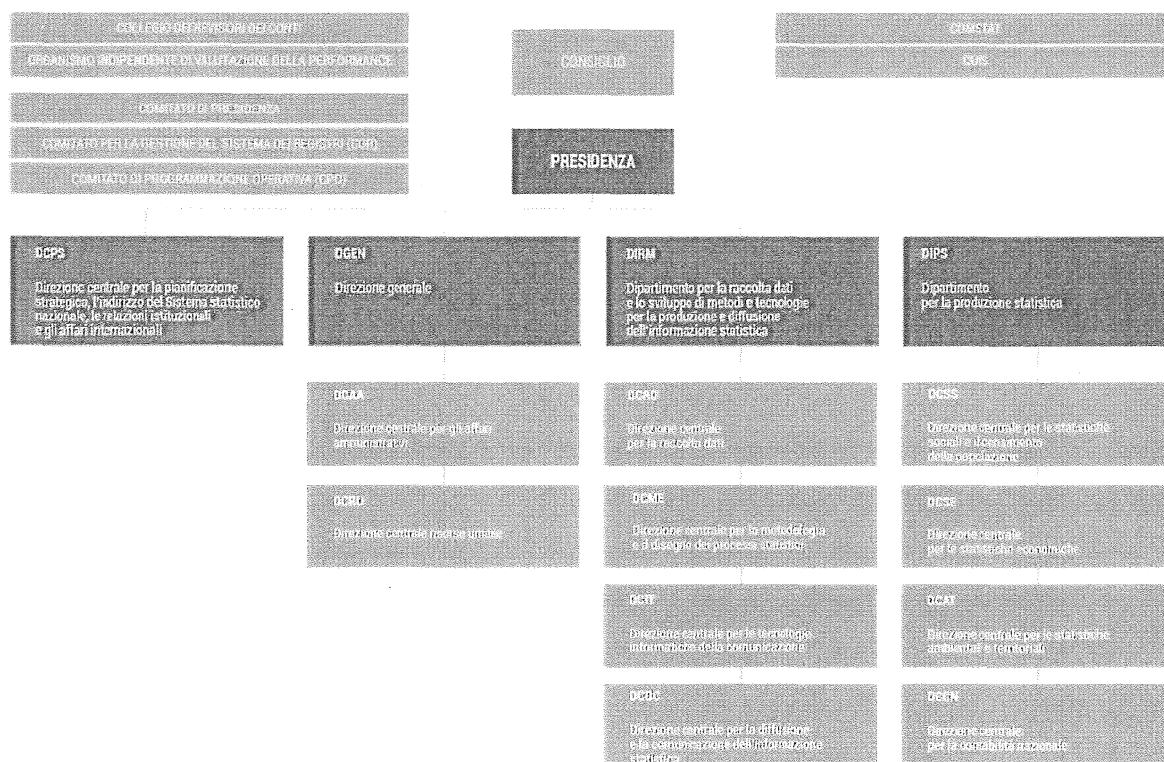
- la Direzione generale che comprende i servizi di supporto amministrativi (risorse umane, affari legali, acquisti e gestione del patrimonio, contabilità);
- il Dipartimento per la raccolta dati e lo sviluppo di metodi e tecnologie per la produzione e diffusione dell'informazione statistica, che comprende i servizi trasversali a carattere tecnico-scientifico (Metodologia, Informatica, Raccolta, Comunicazione e Diffusione dei dati);
- il Dipartimento per la produzione statistica, che si caratterizza per la sua modellazione organizzativa basata sul sistema dei registri statistici;
- la Direzione centrale per la pianificazione strategica, l'indirizzo del sistema statistico nazionale, le relazioni istituzionali e gli affari internazionali, che comprende le funzioni di supporto all'azione di *governance*.

Principali soggetti del nuovo sistema di governo sono:

- il Presidente e il Consiglio;
- tre Comitati (Comitato di Presidenza che coordina la pianificazione strategica e definisce il portfolio delle iniziative dell'ente; Comitato di programmazione operativa che coordina la gestione integrata della programmazione operativa; Comitato per la gestione del sistema dei registri che coordina gli aspetti tematici del sistema dei registri).

Di seguito è rappresentato il nuovo organigramma dell'ISTAT dall'aprile 2016.

Figura 2 – Nuovo organigramma dell'ISTAT



Fonte: ISTAT

## 1.2 L'articolazione territoriale dell'ISTAT e il SISTAN

I quattordici uffici territoriali dell'ISTAT si configurano come uffici dirigenziali tecnici non generali. Operano a stretto contatto con gli enti locali e svolgono attività di sostegno alla produzione, diffusione della informazione e promozione della cultura statistica, assistenza e formazione.

Alcuni uffici periferici hanno carattere interregionale in considerazione di parametri quali la densità demografica, la dislocazione territoriale, la complessiva realtà socio-economica e demografica del territorio di riferimento (Ufficio territoriale per il Piemonte e la Valle D'Aosta; Ufficio territoriale per L'Emilia-Romagna e le Marche; Ufficio territoriale per il Veneto e il Friuli-Venezia Giulia;

Ufficio territoriale per la Toscana e l'Umbria; Ufficio territoriale per l'Abruzzo e il Molise), mentre per le restanti Regioni è costituito un unico ufficio territoriale.

Ai sensi dell'art. 117 della Costituzione della Repubblica Italiana, spetta allo Stato la competenza esclusiva in materia di *“coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale”*. Il d.lgs. n. 322/1989, istitutivo del SISTAN disciplina le attività di rilevazione, elaborazione, analisi e diffusione e archiviazione dei dati statistici svolte dagli enti e organismi pubblici di informazione statistica, al fine di realizzare l'unità di indirizzo, l'omogeneità organizzativa e la razionalizzazione dei flussi informativi a livello centrale e locale. In tema di diffusione e accessibilità dell'informazione statistica, il citato d.lgs. n. 322/1989, all'art. 10, c. 3, dispone, inoltre, che *“presso le sedi regionali dell'ISTAT (...) sono costituiti uffici di collegamento del Sistema statistico nazionale con il pubblico”*.

Anche nel periodo in esame gli uffici regionali hanno svolto le funzioni di raccordo per tutti i censimenti che sono stati realizzati dall'ISTAT (agricoltura, popolazione e abitazioni, imprese, istituzioni pubbliche, istituzioni non profit), organizzando e formando la necessaria rete di rilevazione, monitorando l'andamento delle operazioni, che complessivamente ha coinvolto, secondo quanto evidenzia l'Istituto, oltre 12.000 amministrazioni e circa 100.000 unità locali.

### 1.3 La collaborazione interistituzionale

Per lo svolgimento dei propri compiti istituzionali, l'ISTAT ha collaborato anche nel periodo in esame con soggetti pubblici e privati.

Le collaborazioni interistituzionali sono finalizzate al miglioramento dei processi di produzione della statistica ufficiale, allo studio e all'approfondimento di specifici fenomeni o settori della vita economica e sociale del Paese, ad una maggiore diffusione della cultura statistica, nonché allo svolgimento di attività di formazione e di tirocini di formazione e di orientamento.

Gli atti negoziali utilizzati per disciplinare le varie forme di collaborazione sono riconducibili (in relazione alle caratteristiche delle stesse, agli obiettivi perseguiti e alla natura del soggetto contraente), alle seguenti tipologie:

- accordi e convenzioni, ai sensi dell'art. 15 della l. n. 241/1990 e dell'art. 15 del d.lgs. n. 322/1989;
- convenzioni e accordi quadro per lo svolgimento di tirocini di formazione e di orientamento, ai sensi dell'art. 18 della l. n. 196/1997 e del d. interm. n. 142/1998 (regolamento recante norme di

attuazione dei principi e dei criteri di cui all'articolo 18 della legge n. 196/1997, sui tirocini formativi e di orientamento).

- protocolli di ricerca, ai sensi dell'art. 7, c. 3, del Codice di deontologia e di buona condotta per i trattamenti di dati personali a scopi statistici e di ricerca scientifica effettuati nell'ambito del Sistema statistico nazionale;
- protocolli d'intesa e accordi quadro, contenenti la manifestazione di intenti collaborativi delle Parti e il rinvio - per la definizione delle specifiche iniziative da realizzare - a successivi atti esecutivi;
- intese con le Province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi dell'art. 10 del d.p.r. n. 1.071/1978. Rientrano nell'ambito della collaborazione interistituzionale anche gli accordi bilaterali denominati *Memorandum of understanding*. Tali accordi hanno lo scopo di consentire forme di cooperazione con soggetti per lo più extraeuropei, finalizzate allo scambio di competenze per programmi di ricerca comuni; organizzazione di corsi di formazione e *workshop* nei settori di interesse; scambio di metodologie e pubblicazioni statistiche, ecc.

## 2. GLI ORGANI DELL'ENTE

Sono organi dell'ISTAT il Presidente, il Consiglio, il Collegio dei revisori, il Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica.

### Il Presidente

È il rappresentante legale, sovrintende all'andamento dell'ISTAT e ne assicura il coordinamento tecnico scientifico, cura i rapporti istituzionali e con le organizzazioni internazionali, verifica l'attuazione degli indirizzi espressi dal Consiglio, cui riferisce periodicamente.

Ai sensi dell'art. 16, c. 1, del d.lgs. n. 322/89, il Presidente dell'Istituto è nominato con d.p.r., su proposta del Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

Con d.p.r. del 15 luglio 2014 è stato nominato il nuovo Presidente dell'Istituto per la durata di un quadriennio.

In precedenza, a seguito della cessazione del Presidente e nelle more del perfezionamento della nomina del nuovo vertice, le funzioni erano state svolte in reggenza (d.p.c.m. del 13 giugno 2013).

### Il Consiglio

Come previsto dall'art. 4 del d.p.r. n. 166/2010, la composizione del Consiglio è la seguente:

- a) Presidente dell'ISTAT;
- b) due membri designati, tra i propri componenti, dal Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica (COMSTAT);
- c) due membri nominati dal Presidente del Consiglio dei ministri scelti tra professori ordinari oppure tra direttori d'istituti di statistica o di ricerca statistica;

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

I membri di cui alle lettere b) e c) sono nominati con d.p.c.m. e durano in carica quattro anni.

Con d.p.c.m. del 23 dicembre 2010 erano stati nominati i componenti del Consiglio designati dalla Presidenza del Consiglio, mentre nella riunione del COMSTAT del 24 gennaio 2011 erano stati individuati gli altri due componenti.

Nel biennio in esame il Consiglio ha cessato il proprio mandato il 22 dicembre 2014; il periodo di *prorogatio* è durato sino al 5 febbraio 2015.

Dopo un periodo di vacanza, con d.p.c.m. del 14 dicembre 2015, è stata rinnovata la sua composizione.

Con successivo d.p.c.m. del 17 febbraio 2016 è stato sostituito un componente del Consiglio.

### **Il Collegio dei revisori**

Il Collegio dei revisori, nominato con d.p.c.m. 18 dicembre 2012 e scaduto nel corso dell'esercizio 2015, è stato rinnovato con il d.p.c.m. del 19 gennaio 2016 (per il triennio 2016-2019).

E' composto da tre membri, di cui due designati dal Ministero dell'economia e delle finanze e dal dipartimento della funzione pubblica; il Presidente è nominato dall'Amministrazione vigilante.

### **Il Comitato d'indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica (COMSTAT)**

Ai sensi dell'art.3 del d.p.r. n. 166/2010 il Comitato è composto:

- a) dal Presidente dell'ISTAT che lo presiede;
- b) da due membri in rappresentanza del Ministero dell'economia e finanze e da quattro membri in rappresentanza di altre amministrazioni statali, individuati dal Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Presidente dell'ISTAT;
- c) da tre rappresentanti delle regioni e degli enti locali, designati dalla Conferenza Unificata di cui all'art.8 del d.lgs. n. 281/1997;
- d) da un rappresentante designato dal Presidente di Unioncamere;
- e) da due rappresentanti di enti pubblici;
- f) da due esperti scelti tra i professori ordinari di ruolo di prima fascia in materie statistiche, economiche ed affini.

Il comitato può essere integrato, su proposta del Presidente, da rappresentanti di altre amministrazioni statali competenti per specifici oggetti di deliberazione e svolge il ruolo di coordinamento del SISTAN.

Con d.p.c.m. del 6 marzo 2015 è stata rinnovata la composizione del Comitato e con d.p.c.m. del 21 marzo e 17 maggio 2016 sono state effettuate sostituzioni dei relativi membri.

### **Il Direttore Generale**

Con delibera del Presidente n. 55 del 23 settembre 2013 era stato conferito un incarico di reggenza al Direttore della Direzione centrale per l'attività amministrativa e gestione del patrimonio dell'ISTAT, incarico successivamente prorogato con le delibere nn. 69 e 74 del 2013, nn. 13 e 40 del 2014, con termine finale il 30 settembre 2014.

Il nuovo Direttore generale, che non è un organo dell'Istituto, è stato nominato il 2 febbraio 2015 (cfr. del. n. 4/PRES del 28 gennaio 2015).

Tale incarico è stato successivamente revocato con del. n. 15 del 7 aprile 2016, contestualmente al conferimento di un nuovo incarico per il periodo dal 15 aprile 2016 (entrata in vigore dell'atto di