

A completamento del quadro informativo circa l'attività istituzionale svolta dai vari settori operativi dell'Istituto, appare utile riportare la sottostante tabella, come elaborata dall'ente, nella quale viene illustrata la dislocazione delle risorse secondo destinazione funzionale operata in base ai fattori che concorrono al processo produttivo.

TAB. 12**IMPIEGO DELLE RISORSE DISPONIBILI PER TIPO DI SPESA - SOMME PAGATE NEGLI ANNI DAL 1991 AL 1995.**

(Milioni di lire e valori percentuali).

RISORSE UTILIZZATE	1991		1992		1993		1994		1995	
	IMPORTO	INDICE DI COMPOSIZ.	IMPORTO	INDICE DI COMPOSIZ.	IMPORTO	INDICE DI COMPOSIZ.	IMPORTO	INDICE DI COMPOSIZ.	IMPORTO	INDICE DI COMPOSIZ.
1) PERSONALE	158.204	38,55	153.643	38,79	148.915	59,78	144.481	63,96	144.837	64,94
2) INFORMATICA	13.036	3,18	32.455	8,19	18.768	7,53	15.109	6,69	16.096	7,22
3) LOCALI	17.092	4,17	14.502	3,66	19.580	7,86	16.561	7,33	18.178	8,15
4) BENI E SERVIZI	35.264	8,59	31.642	7,99	14.089	5,66	22.557	9,99	16.655	7,47
5) RACCOLTA DATI	179.572	43,76	140.229	35,40	40.601	16,30	15.279	6,76	14.077	6,31
6) COLLABORAZIONI	1.316	0,32	1.568	0,40	2.039	0,82	5.267	2,33	4.521	2,03
7) STAMPA	5.547	1,35	19.913	5,03	3.960	1,59	5.031	2,23	7.010	3,14
8) ORGANI ISTITUZIONALI	304	0,07	2.143	0,54	1.171	0,47	1.616	0,72	1.665	0,75
COMPLESSO DELLE RISORSE	410.335	100,00	396.095	100,00	249.123	100,00	225.901	100,00	223.039	100,00

La tabella, - che costituisce un primo tentativo di individuazione di grandi aggregati di spesa, omogenei per destinazione funzionale, ai fini della successiva attribuzione pro-quota ai rispettivi centri di costo, - conferma le precedenti osservazioni circa la prevalenza assoluta della spesa per il personale, che rappresenta ormai i due terzi circa del totale; per converso, come dato sostanzialmente positivo, va registrato la netta diminuzione degli oneri per la raccolta dati, ancorchè occorra rilevare come la forte incidenza degli stessi (43,7 e 35,4), nei primi due esercizi evidenziati in tabella (1991 e 1992), la spesa relativa sia da attribuire in grande prevalenza alle operazioni censuarie.

15 - Le relazioni internazionali.

Oltre ai cenni già fatti a singole iniziative nel quadro della sommaria descrizione dell'attività istituzionale, una breve illustrazione delle modalità di svolgimento delle relazioni internazionali da parte Istat s'impone, se non altro per l'incidenza sempre più marcata che le decisioni assunte in sede internazionale, e particolarmente in sede comunitaria, assumono sull'attività corrente dell'Istituto.

Va al proposito rilevata - in armonia con il ruolo primario che lo stesso decreto di riforma assegna all'Istat²⁹ - una partecipazione molto intensa dell'Istituto al processo di formazione dei provvedimenti e delle decisioni assunte in sede

²⁹L'art. 15 d.leg.vo n.322/89 attribuisce all'Istat la titolarità dei rapporti con enti ed uffici internazionali operanti nel settore dell'informazione statistica.

EUROSTAT, l'organismo preposto al governo delle statistiche comunitarie. .

Il ruolo attivo dell'Istituto in ambito comunitario è testimoniato dal riconoscimento dell'incarico di vicepresidenza della Conferenza degli Istituti Statistici Europei, ottenuto nel giugno 1993, e dall'indizione, in collaborazione con EUROSTAT, della 1° Conferenza intergovernativa sulle implicazioni statistiche nelle sfide economiche e sociali del 21° Secolo, tenutasi a Bologna nel febbraio 1996, nell'ambito delle manifestazioni indette per il semestre di presidenza italiana dell'Unione Europea. Un apporto molto attivo l'Istat sta da tempo fornendo alla riforma del Sistema statistico europeo, nel cui ambito grande interesse ha suscitato la proposta italiana volta alla creazione di un Istituto statistico europeo, indipendente e dotato di ampia autonomia scientifica ed operativa. L'iniziativa si inquadra, verosimilmente, nei tentativi più volte effettuati di razionalizzare le rilevazioni e le elaborazioni statistiche comunitarie, nell'intento anche di sottrarre gli istituti nazionali di statistica a quella che viene definita "molestia statistica", ossia alla situazione di soggezione passiva in cui gli istituti nazionali di statistica versano nei confronti degli organismi internazionali, che formulano richieste, sempre più numerose, degli stessi dati o di dati simili, senza porre un'adeguata attenzione ai costi. E' da rilevare inoltre che in caso di mancata ottemperanza, o ritardi negli adempimenti alle richieste, si incorre in una procedura sanzionatoria, commisurata al grado di gravità del ritardo o del mancato adempimento.

Secondo quanto asserito dall'ente, nella storia dell'Istat le procedure sanzionatorie sono state finora rare e hanno

riguardato negli anni '80 il settore delle statistiche agricole³⁰.

Nel quadro delle attività internazionali, merita un cenno l'applicazione delle decisioni di carattere vincolante, regolamenti e direttive comunitarie, a contenuto statistico.

Tali decisioni vengono normalmente recepite nel P.S.N., ma molte altre attività previste nel P.S.N. fanno implicito riferimento alla normativa comunitaria, per cui è stata ritenuta necessaria - data la molteplicità degli adempimenti - un'attività di monitoraggio degli stessi nell'ambito delle procedure ordinarie di programmazione, gestione e controllo; ciò anche al fine di individuare i costi effettivi delle attività connesse agli adempimenti comunitari.

Tra le attività di carattere internazionale di maggiore rilevanza, anche per la positiva ricaduta, in termini di finanziamenti, sulla gestione, un cenno meritano le convenzioni, sempre più numerose, che l'EUROSTAT stipula con i vari Istituti nazionali di statistica, consentendo agli stessi di reperire risorse per la loro attività e allo stesso EUROSTAT di svolgere meglio la sua attività di coordinamento.

Detti contratti, eseguiti spesso in regime di collaborazione con altri istituti statistici nazionali europei, hanno consentito all'Istat di reperire notevoli risorse aggiuntive e sono tuttavia in via di espansione: in termini finanziari, le risorse apportate nell'ultimo quadriennio sono risultate pari, complessivamente, a L. 12 miliardi (di cui L. 2 mld. nel 1992, L. 2,8 mld. nel 1993, L. 3,4 mld. nel 1994 e L. 3,8 mld. nel 1995), sui quali è stato fatto gravare gran

³⁰ Fonte: Il Rapporto annuale 1994, pag. 146.

parte degli oneri per l'attivazione di contratti a tempo determinato, ai sensi dell'art. 23 del DPR 171/1991.

La collaborazione tra istituti nazionali nel momento della produzione dei dati può essere considerata uno strumento di riduzione dei costi connessi alla necessità di un'armonizzazione "ex post" dei dati nazionali, nonché una sorta di "contrappeso" al decentramento della statistica europea, discendente dall'applicazione del principio di "sussidiarietà" delle istituzioni comunitarie - di cui all'art. 36 del trattato U.E. - per il quale sono suscettibili di accentramento le sole funzioni di ordine superiore, come il coordinamento e il controllo, mentre agli organismi locali è affidata la raccolta e la prima elaborazione dei dati statistici, oltre che la diffusione in ambito nazionale.

Il coordinamento in materia statistica è avvertito sempre più come indispensabile strumento di convergenza e armonizzazione tra i sistemi statistici dei Paesi comunitari, sia per migliorare la confrontabilità dei dati nazionali, sia per garantire una qualità elevata dell'offerta di informazione statistica da parte dei sistemi statistici nazionali.

La mancanza di un'efficace opera di coordinamento determina certamente costi aggiuntivi per i sistemi statistici nazionali, che vengono così ad essere gravati da una mole di lavoro che, se razionalizzata, assorbirebbe una minor quantità di risorse, umane e finanziarie. Da parte sua, l'Istat, consapevole di tale esigenza, ha promosso la costituzione di una serie di comitati di coordinamento tra gli enti facenti parte del SISTAN, allo scopo di rappresentare in modo unitario agli organismi comunitari gli orientamenti e le diverse esigenze operative delle varie amministrazioni, considerate nella duplice veste di

fornitori di dati, da un lato, e di fruitori, dall'altro, dei dati prodotti negli altri paesi.

16 - La questione della "sede unica".

Riguardo alle molteplici sedi nelle quali risultano distribuiti gli uffici romani dell'Istat, occorre far menzione di un problema che ha dato luogo a notevoli turbolenze tra il personale e che verosimilmente condizionerà non poco lo svolgimento dell'attività istituzionale nei prossimi anni.

Il problema concerne l'esigenza, da tempo avvertita, di una riorganizzazione logistica dell'Istituto, al fine di eliminare - o di contenere in limiti accettabili - le notevoli diseconomie e soprattutto le disfunzioni conseguenti alla molteplicità delle sedi nelle quali si articolano gli aggregati organizzativi e il relativo personale.

Al riguardo, gli organi di governo dell'Istituto, e in particolare il Presidente, hanno da tempo avviato uno studio di fattibilità per una sede unica in Roma, che accorpi le diverse sedi esistenti nei diversi quartieri della città.

La soluzione ipotizzata, a seguito di una indagine di mercato e di uno studio effettuato da una commissione tecnica all'uopo incaricata, nella registrata indisponibilità di stabili idonei da prendere in locazione, postulerebbe l'acquisto di un immobile, allo stato in corso di costruzione, per il quale però occorre disporre - a cura del Comune di Roma - un mutamento di destinazione ad uso pubblici uffici. In base alla vigente legislazione è stata ipotizzata una procedura di deroga ai sensi dell'art. 81, 3° comma del D.P.R. n. 616/1977,

come modificato dal D.P.R. 18/4/1994, n. 383, che secondo l'ente è attivabile ove l'Ente pubblico richiedente sia interessato all'acquisto; il che, pertanto, renderebbe non percorribile l'ipotesi della locazione.

La procedura ex art. 81 cit. prevede la preventiva intesa tra Stato e Regione Lazio, da realizzarsi attraverso un'apposita "conferenza di servizi", ai sensi dell'art. 14 e ss. della Legge 241/90. Alla conferenza sarebbero tenuti a partecipare, oltre al Comune di Roma e all'Istat, tutti gli altri Enti e amministrazioni (ad esempio, l'UTE) tenuti a fornire i pareri, ad adottare gli atti di intesa, a rilasciare le autorizzazioni, le approvazioni, e i nulla-osta previsti dalla legge.

In caso di esito negativo della Conferenza, da espletarsi entro 60 giorni dalla convocazione, l'Istituto - secondo quanto risulta evidenziato in una memoria dedicata, discussa dal Consiglio in data 24 giugno 1996 - non subirebbe alcuna conseguenza negativa.

Il costo ipotizzato per l'acquisto del complesso, previa adozione di modifiche suggerite dall'Ente per rendere più funzionale lo stabile, dovrebbe aggirarsi sui 167 miliardi di lire, alla cui copertura si provvederebbe con un mutuo ventennale a tasso di mercato del 10,50% (o di altro eventualmente più favorevole), cui corrisponderebbe una rata annua pari a circa 20 miliardi di lire.

All'onere di ammortamento l'Istituto ritiene di poter far fronte con la rendita ricavabile dalle sedi di proprietà che verrebbero dismesse, e con le economie derivanti dal venir meno di una serie di servizi attualmente richiesti dalla molteplicità delle sedi (vigilanza, pulizia, manutenzione, "

trasporti, ecc.).

Parte del personale ha dimostrato di non gradire la prevista diversa dislocazione degli uffici, sicché ha indetto lo stato di agitazione e provocato interrogazioni parlamentari, contestando i dati e le ragioni esposte dall'ente.

Riguardo alla vicenda la Corte ritiene di non potersi ingerire nel merito delle scelte da operare, scelte appartenenti alla valutazione discrezionale-tecnica dell'amministrazione e, per essa, dei suoi organi di governo; non di meno, ritiene doveroso raccomandare - ancorché possa apparire superfluo e pur dando per acclarati i vantaggi individuati dall'Istituto sul piano della funzionalità - che ai fini della soluzione da adottare si tenga conto di alcuni fattori essenziali, del resto già ponderati dall'ente ma sui quali appare opportuna una ulteriore riflessione, e cioè:

- a) legittimità del passaggio alla trattativa diretta, finalizzata all'acquisto dell'immobile, senza rinnovare l'indagine di mercato già esperita, con esito sfavorevole, per acquisire lo stabile in locazione;
- b) effettiva praticabilità, con esito positivo, della conferenza di servizi nei termini in precedenza esposti;
- c) eventuali responsabilità, anche di natura pre-contrattuale, nelle quali l'Istituto possa incorrere in caso di esito negativo della conferenza. Ciò soprattutto in relazione alla possibile richiesta di affidamenti da parte della società venditrice nelle more dell'espletamento della procedura;
- d) effettivo realizzarsi delle economie destinate a coprire, in parte, gli oneri di ammortamento e della reale disponibilità delle risorse annuali occorrenti, senza sacrificio per i compiti istituzionali e per l'equilibrio del bilancio;

e) accertamento delle modalità di soddisfacimento delle esigenze di mobilità del personale, che rappresenta parte preminente del processo produttivo in un ente di ricerca come l'Istat.

Infine, e conclusivamente, circa le perplessità talvolta manifestate in Consiglio circa la competenza di detto organo a deliberare in materia, in relazione alla ripartizione delle competenze, in atto operata ai sensi di quanto disposto dagli artt. 16 e 22 del d. leg.vo n.322/1989, ritiene la Corte di poter condividere la procedura finora seguita, che ha, in buona sostanza, individuato nel Presidente l'organo abilitato a compiere l'intera istruttoria e a porre in essere l'eventuale atto conclusivo del procedimento, ma ha identificato nel Consiglio l'unico organo legittimato ad assumere le relative decisioni; ciò, sia per il valore condizionante dell'operazione ai fini dello svolgimento dell'intera attività istituzionale, ivi compresa quella di programmazione; sia per l'impatto economico-finanziario dell'operazione, la cui responsabilità non può non far carico al massimo organo di governo dell'Istituto.

17 - Conclusioni.

Nel periodo considerato la gestione dell'Istat è stata interessata da una serie di provvedimenti attuativi del nuovo ordinamento introdotto dal decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, di riforma dell'intero sistema statistico nazionale.

A seguito dell'approvazione della nuova normativa

l'informazione statistica ufficiale, un tempo prerogativa del solo Istat, è fornita ora al Paese e agli organismi internazionali attraverso il SISTAN, - il Sistema Statistico Nazionale, di cui l'Istat rappresenta l'organo propulsivo e di controllo - cui è affidato il compito primario di assicurare l'ufficialità e la validazione dei dati con un approccio unitario e coordinato al processo di informazione statistica, tale da garantire non solo l'attendibilità dei dati, ma la loro correttezza, obiettività, tempestività e confrontabilità nel tempo e nello spazio.

Il conseguimento dei suddetti obiettivi si è dimostrato difficile e alquanto aleatorio, ancorché notevoli miglioramenti si siano concretamente registrati rispetto al previgente ordinamento dell'informazione statistica nazionale.

I principali ostacoli che non hanno consentito di conseguire in misura soddisfacente gli obiettivi perseguiti dalla legge delegata di riforma sono stati, per un verso, la scarsa attenzione dimostrata, almeno in un primo tempo, dalle amministrazioni pubbliche, sia centrali che periferiche, per una sollecita e consapevole istituzione del proprio ufficio di statistica, destinato a colloquiare con gli altri uffici del "sistema"; per un altro verso, dalla scarsità di risorse destinate allo scopo, in conseguenza anche della prevista costituzione di un sistema a costo zero, e quindi privo di effettiva copertura finanziaria, da parte dello stesso legislatore delegato.

La causa delle suddette carenze non è, ben vero, addebitabile all'Istat; tuttavia alcuni ritardi ad esso ascrivibili nel dare concreta attuazione al nuovo ordinamento e il non adeguato riconoscimento - seppure limitatamente alla

fase iniziale - del ruolo propulsivo della Segreteria Centrale del SISTAN, al cui vertice si sono succeduti, nell'arco di quattro anni altrettanti direttori, - se si tiene conto anche del periodo di "interinato" in cui la Segreteria è stata retta dal Direttore Centrale delle Risorse - hanno avuto certamente un impatto negativo sul decollo del sistema, particolarmente sensibile ai problemi di programmazione e di pianificazione delle attività.

Per quel che riguarda i limiti, per così dire, intrinseci alla stessa attività di programmazione, quali si rilevano particolarmente dai "pareri" resi dalla Commissione per la garanzia dell'informazione statistica, ai sensi dell'art. 13, comma 3, del d. leg.vo 322/1989, nonché dai documenti esaminati e discussi in sede di Comitato di coordinamento dell'informazione statistica, gli stessi possono riassumersi, con una espressione di sintesi, nella constatazione che il P.S.N. si è andato configurando, almeno in una prima fase, più come mero "inventario" delle attività di produzione statistica, autonomamente sviluppate dagli organismi facenti parte del SISTAN (e in primo luogo dall'Istat, il cui programma di attività rappresenta la parte preponderante del PSN) che come vero e proprio documento programmatico, al quale gli enti del "Sistema" avrebbero dovuto adeguare la propria attività statistica.

Peraltro, detto "inventario" è stato ritenuto talvolta lacunoso, tal'altra appesantito da lavori ridondanti o duplicati o di scarso valore metodologico e conoscitivo.

Per quanto riguarda i rapporti SISTAN-ISTAT, nel ricordare il ruolo di propulsione e di coordinamento che a quest'ultimo è affidato dal decreto di riforma nei confronti dell'intero

sistema, occorre rilevare che, anche a causa delle scarse risorse disponibili, l'Istat ha dimostrato di incontrare difficoltà nell'offrire un livello adeguato di assistenza tecnica agli altri uffici del SISTAN, nonostante che tale compito rientri tra quelli propri dell'Istituto, ai sensi dell'art. 15, lett. d) del d. l.vo n.322/1989.

Problemi analoghi ha registrato l'attività formativa nei confronti degli addetti ai nuovi uffici di statistica, cui sono state destinate risorse estremamente esigue, pur essendo notoriamente modesto, e anzi insufficiente, il grado di preparazione professionale di gran parte degli addetti al sistema.

Le maggiori difficoltà operative sono state registrate a livello locale dove, per la scarsità di risorse particolarmente accentuata, ma anche per una insufficiente consapevolezza della loro importanza, la costituzione degli uffici di statistica è andata particolarmente a rilento³¹.

Al fine di ovviare, almeno in parte, agli inconvenienti e alle difficoltà incontrate nella prima fase di attuazione è stata, da più parti, prospettata l'esigenza di interventi correttivi del quadro normativo risultante dall'art. 24 della legge n. 400/1988 e dal d. l.vo n. 322/1989. Tuttavia, appare ben evidente che ogni modifica del quadro legislativo deve essere accompagnata dalla verifica di fattibilità delle innovazioni che si intendono introdurre, nonché dei concreti problemi organizzativi e gestionali che ad esse conseguiranno, in particolare per ciò che riguarda risorse tecnologiche e qualificazione del personale necessario alla loro attuazione.

³¹ A fine 1994 la rete locale risultava costituita da 1.738 uffici di statistica di cui 1.604 a livello comunale.

Va altresì segnalata l'esigenza che ogni ipotesi di revisione normativa del "sistema" non può essere presa in considerazione se non nel quadro del processo di modernizzazione delle amministrazioni pubbliche, ormai in corso di attuazione, che non potrà non risentire positivamente da una maggiore quantità e una migliore qualità dell'informazione statistica pubblica. E' da ritenere, tra l'altro, che gli uffici di statistica del sistema, nel momento in cui disporranno di risorse adeguate, per la loro struttura organizzativa a reticolato e con il loro apporto tecnico, potranno contribuire alla costruzione di quegli indicatori di efficienza e di efficacia, previsti dalle recenti leggi di riforma della pubblica amministrazione come elementi di valutazione insostituibili della validità dell'azione amministrativa³².

Sul piano più propriamente gestionale, l'Istat, pur nel rilevato ritardo dell'adozione dei necessari provvedimenti attuativi della normativa di riforma - basti ricordare che il nuovo regolamento di amministrazione e di contabilità è stato approvato in via definitiva soltanto nel corso del 1995, mentre il nuovo regolamento del personale ancora non risulta adottato, per quanto ne risulti affievolita l'importanza dalla sopravvenuta normativa di comparto - ha mostrato notevoli segni di miglioramento sul piano dell'efficienza e della produttività, come si può desumere agevolmente dalla crescente mole di attività, a parità di risorse finanziarie impiegate e con una decrescente dotazione di personale, e dalla

³² Al riguardo anche le S.S.R.R. della Corte dei Conti, nella relazione annessa al giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato per il 1995, deliberato in data 25.6.1996 hanno affermato che "gli apporti dell'Istat si stanno rivelando sempre più consistenti per una riforma amministrativa pragmatica ed un riassetto di uffici ed apparati, costretti a confrontarsi non con opinioni ma con numeri, dati, risultati fisici da quantificare".

considerazione goduta a livello internazionale.

Sempre sul piano finanziario, le nuove risorse conseguite con la stipula di convenzioni di collaborazione, sia con enti nazionali, sia con organismi comunitari, hanno in buona misura sopperito ai "tagli" imposti dalle note misure di razionalizzazione della finanza pubblica ed è probabile che ulteriori risorse potranno derivare da una migliore organizzazione del servizio di diffusione dei dati statistici in un contesto sempre più ampio di utenti, nonché dall'entrata a regime del nuovo sistema di contabilità, che dovrebbe consentire un migliore controllo dei costi - per i quali si notano ancora dispersioni - in connessione con l'introduzione del sistema di "budgeting". A tale ultimo riguardo, va notato il ritardo nella costituzione del servizio di controllo interno e la sua non adeguata collocazione istituzionale, non in linea con le indicazioni del decreto leg.vo n. 29/1993.

Sempre con riferimento a tale normativa - che, com'è noto, pur essenzialmente finalizzata alla c.d. "privatizzazione" del pubblico impiego, ha introdotto una serie di norme di razionalizzazione delle pubbliche amministrazioni, in senso lato intese - è da osservare ancora che, se anche la peculiarità delle funzioni esercitate dall'Istat e la specialità del suo ordinamento ne fanno un Ente non in tutto assimilabile alla generalità degli enti pubblici istituzionali a carattere strumentale dello Stato, è comunque opportuno, se non necessario, un esplicito raccordo dello stesso con la normativa di carattere generale, per motivare la specialità del difforme assetto e per una evidente esigenza di coordinamento degli ordinamenti e degli assetti delle pubbliche amministrazioni: tutto ciò senza 'pregiudizio dei buoni ..

risultati conseguiti sul piano dell'efficienza operativa.

Si richiamano infine, conclusivamente, le osservazioni formulate riguardo alla questione della c.d. "sede unica", segnalando la necessità che si proceda alla sua soluzione contemperando tra loro tre diversi ordini di esigenze:

- a) integrale rispetto delle procedure di legge e di regolamento in materia urbanistica, con particolare riguardo al problema della destinazione d'uso dell'immobile da acquisire;
- b) salvaguardia dell'autonomia contrattuale dell'Istat sino al momento finale di stipula dell'eventuale atto di acquisto, con particolare riferimento a possibili profili di responsabilità pre-contrattuale, conseguenti ad eventuali atti di affidamento nei confronti della società venditrice;
- c) calcolo accurato e, soprattutto, verifica di effettiva realizzabilità delle risorse finanziarie destinate a copertura degli oneri, diretti e indiretti, del programmato acquisto.