

ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XV**
n. **18**

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

AL PARLAMENTO

*sulla gestione finanziaria degli Enti sottoposti a controllo
in applicazione della legge 21 marzo 1958, n. 259*

**ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA
(ISTAT)**

(Esercizi 1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994 e 1995)

Trasmessa alla Presidenza l'11 settembre 1996

N.B. – La documentazione contabile è contenuta nei volumi allegati.

PAGINA BIANCA

INDICE

Determinazione della Corte dei conti n. 44/96 del 30 luglio 1996	Pag.	7
Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla ge- stione finanziaria dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) per gli esercizi dal 1989 al 1995	»	11

PAGINA BIANCA

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

PAGINA BIANCA

Determinazione n. 44/96.

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA

nell'adunanza del 30 luglio 1996;

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

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

visto il decreto del Presidente della Repubblica in data 3 ottobre 1990, con il quale l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 12 della citata legge 21 marzo 1958, n. 259;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari dal 1989 al 1995, nonché le annesse relazioni del presidente dell'Ente e del Collegio dei revisori dei conti, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dottor Vittorio Zambrano 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 dal 1989 al 1995;

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 del presidente dell'Ente e del Collegio dei revisori — della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

PER QUESTI MOTIVI

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 dal 1989 al 1995 — corredati delle relazioni del presidente dell'Ente e del Collegio dei revisori — dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE
F.to: Zambrano

IL PRESIDENTE
F.to: Carbone

Depositata in Segreteria il 1° agosto 1996.

p.c.c.
IL DIRIGENTE SUPERIORE
(Dr. Roberto Serra)

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA
GESTIONE FINANZIARIA DELL'ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA
(ISTAT) PER GLI ESERCIZI DAL 1989 AL 1995

SOMMARIO

PARTE I

1. - Premessa	Pag.	13
2. - Cenni sommari sull'ordinamento dell'Istat precedente alla riforma	»	15
3. - Il sistema statistico nazionale	»	18
4. - I compiti istituzionali, l'ordinamento e le strutture organizzative	»	30
5. - Il personale	»	53
6. - Il direttore generale e i direttori centrali	»	64

PARTE II

LA GESTIONE FINANZIARIA

7. - Notazioni generali	»	71
8. - Il nuovo sistema informativo amministrativo contabile	»	75
9. - I risultati della gestione di competenza	»	78
10. - I mezzi di finanziamento e le spese	»	87
11. - I residui	»	99
12. - Confronto tra previsioni rettifiche, entrate accertate e uscite impegnate	»	101
13. - Il conto economico e la situazione patrimoniale	»	102
14. - L'attività istituzionale	»	111
15. - Le relazioni internazionali	»	131
16. - La questione della « sede unica »	»	135
17. - Conclusioni	»	138

RIEPILOGO DELLE TABELLE

Tab. 1	Iter di approvazione dei bilanci di previsione e dei consuntivi ISTAT	Pag.	74
Tab. 2	Gestione della competenza per gli anni dal 1989 al 1995	»	79
Tab. 3	Andamento dell'avanzo di amministrazione dal 1989 al 1995	»	81
Tab. 4	Indennità di buonuscita maturata e somme accantonate dal 1989 al 1995	»	84
Tab. 5	Analisi delle entrate - Parte corrente e conto capitale dal 1989 al 1995 (Accertamenti)	»	88
Tab. 6	Analisi delle spese - Parte corrente e conto capitale dal 1989 al 1995 (Impegni)	»	92
Tab. 7	Spese effettuate negli anni 1990-1995 per il IV censimento generale dell'agricoltura	»	96
Tab. 8	Spese effettuate negli anni 1990-1995 per il XIII censimento generale della popolazione e delle abitazioni e per il VII censimento generale dell'industria, commercio e servizi	»	98
Tab. 9	Conto economico per gli anni dal 1989 al 1995	»	103
Tab. 10	Situazione patrimoniale relativa agli anni 1989-1995	»	106
Tab. 11	Allocazione delle risorse per aree	»	127
Tab. 12	Impiego delle risorse disponibili per tipo di spesa - Somme pagate negli anni dal 1991 al 1995	»	130

PARTE I**1 - Premessa.**

Con la presente relazione la Corte riferisce sui risultati del controllo svolto sulla gestione finanziaria dell'Istituto Nazionale di Statistica - Istat - per gli esercizi dal 1989 al 1995.

Al proposito, converrà subito precisare che il predetto Istituto è subentrato, a seguito della legge di ristrutturazione del Sistema Statistico Nazionale (D. leg.vo 6 settembre 1989, n. 322), al cessato Istituto Centrale di Statistica, di cui alla legge 21 dicembre 1929, n. 2238, già sottoposto al controllo di questa Corte in base all'art. 2 della legge 21 marzo 1958, n. 259 e sulla cui gestione finanziaria è stato riferito al Parlamento fino a tutto l'esercizio 1988¹.

A partire dall'esercizio 1991, peraltro, l'Istituto Nazionale di Statistica, che a buona ragione può essere considerato un Ente del tutto nuovo rispetto al precedente, ancorchè caratterizzato da continuità nella metodologia dell'attività svolta, è stato sottoposto a controllo secondo il modulo previsto dall'art. 12 della citata legge n. 259, con decreto del Presidente della Repubblica in data 3.10.1990; sicché a partire dal giugno 1991 è stato nominato un magistrato delegato al controllo che, ai sensi della richiamata disposizione, è legittimato ad assistere alle

¹ Per la relazione al Parlamento concernente gli esercizi 1983/1988, cfr Atti parl. X Legisl. doc. 15° n. 142.

sedute degli organi collegiali dell'Ente.

Tutto ciò premesso, è da notare che il nuovo ordinamento dell'Istituto ha acquistato efficacia-ai sensi della disposizione transitoria contenuta nell'art. 26 del decreto legislativo n. 322/1989 - soltanto sei mesi dopo l'entrata in vigore del decreto stesso, e perciò a partire dall'8 aprile 1990, essendo la sua pubblicazione avvenuta nella G.U. n. 222 del 22 settembre 1989;

è da notare altresì che, per ritardi burocratici nell'attuazione della legge di riforma, il nuovo ordinamento ha cominciato ad avere pratica attuazione solo ad inizio dell'esercizio 1991 e, nel momento in cui si scrive non ha avuto ancora del tutto attuazione, come si preciserà in prosieguo; nel periodo interessato dalla presente relazione, la gestione si è pertanto in parte svolta in base alla precedente normativa, in parte, in base al nuovo ordinamento posto in essere dal d. leg.vo n. 322, progressivamente attuato con l'emanazione dei regolamenti di organizzazione e funzionamento nonché di amministrazione e contabilità, quest'ultimo approvato dall'organo di vigilanza soltanto in data 23 maggio 1995.

Di ciò si è tenuto conto nella stesura del referto, evidenziando le differenze più significative che hanno contrassegnato i due periodi di riferimento prevalentemente sotto il profilo contabile e riservando una maggiore attenzione, per un'ovvia esigenza di maggiore attualità, agli eventi che hanno contrassegnato la gestione dopo l'entrata a regime della riforma, in aderenza all'andamento del programma statistico nazionale che è stato per la prima volta disposto su base triennale sul finire dell'anno 1991 per il triennio 1992/1995.

2 - Cenni sommari sull'ordinamento dell'Istat prima e dopo la riforma del 1989.

L'ordinamento dell'Istituto Centrale di Statistica - come si chiamava l'Istat antecedentemente alla riforma del 1989 - è stato già diffusamente illustrato nelle precedenti relazioni al Parlamento; ad esse pertanto, si rinvia per ogni più dettagliata informazione. In questa sede si ritiene opportuno soltanto ricordare che l'Istituto, costituito in ente con personalità giuridica e gestione autonoma con legge 9 luglio 1926, n. 1162, divenne attributario di competenza esclusiva in materia di compilazione, illustrazione e diffusione delle statistiche generali, speciali, interne ed esterne in base alla legge del 21 dicembre 1929, n. 2238 (di conversione del R. D. L. 27 maggio 1929, n. 1285), che ne ha disciplinato, in buona sostanza, l'attività fino all'aprile del 1990, quando è entrato in vigore il nuovo ordinamento.

Converrà altresì ricordare che la gestione dell'Istat è stata disciplinata con normativa di dettaglio contenuta nel regolamento interno dell'Istituto, deliberato dal Comitato Amministrativo, che al tempo costituiva l'organo di amministrazione attiva, cui spettava la responsabilità gestionale, in data 15.1.1930, parzialmente sostituito, nelle parti concernenti rispettivamente lo stato giuridico ed economico e l'amministrazione e la contabilità, dai relativi specifici regolamenti, deliberati dal Comitato Amministrativo, in data 31.10.1966 (approvato con DPCM emanato di concerto con il Ministero del Tesoro, in data 24.2.1967) e in data 10.2.1969, (approvato con DPCM 11.3.1970).

Numerose altre norme di legge hanno in parte modificato le

attribuzioni dell'Istat nell'arco di tempo che va dal 1929 al 1989, via via accentuandone il ruolo centrale nello svolgimento dell'attività conoscitiva di supporto all'azione del Governo e degli altri apparati pubblici nel campo dell'economia; di tali modifiche legislative si farà cenno, occorrendo, in concomitanza con l'illustrazione dell'attività svolta.

Non può peraltro non ricordarsi in questa sede il ruolo preminente che nel cessato ordinamento ha rivestito il Consiglio Superiore di Statistica - venuto meno nel nuovo assetto organizzativo del Sistema Statistico Nazionale introdotto dal decreto legislativo n. 322/1989 - organo istituito sin dal 1882 con funzioni tecnico-consultive del Governo in materia statistica e successivamente, con la ricordata legge n. 2238 del 1929, attratto nell'ambito organizzativo dell'Istat con il compito, oltre che di fornire pareri obbligatori su determinate materie, di svolgere attività di vigilanza sul funzionamento dell'Istituto nonchè di programmazione e di coordinamento del lavoro svolto in materia statistica dalle varie amministrazioni pubbliche. Detto organo, composto da esperti di alta qualificazione generalmente provenienti dalla docenza universitaria e da rappresentanti, al massimo livello burocratico, di diverse amministrazioni dello Stato, è stato sostituito a seguito della recente riforma, dalla Commissione per la Garanzia dell'Informazione Statistica (art. 12 D.leg.vo n. 322), organo composto, anch'esso, da membri di altissima qualificazione, in genere professori ordinari di statistica o alti dirigenti di amministrazioni pubbliche dotati di particolare competenza in materia statistica ed economica, nominati con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri. E' da precisare tuttavia che le attribuzioni del nuovo organo non coincidono con quelle

del cessato Consiglio Superiore di Statistica, come profondamente mutato ne appare l'assetto e la collocazione istituzionale e organizzativa.

Intanto è da osservare che, contrariamente a quanto accadeva per il Consiglio Superiore di Statistica, la Commissione di Garanzia non riveste la natura giuridica di "organo" dell'Istat, essendo la stessa inserita nell'apparato organizzativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri (art. 12, comma 1 d. leg.vo n. 322/89), che, attraverso il Segretariato Generale è tenuta ad assicurarne lo svolgimento delle funzioni di segreteria, avvalendosi, a tal fine, anche degli esperti esterni previsti dall'art. 31 della legge del 23 agosto 1988, n. 400.

Tale essendo l'assetto organizzativo della Commissione, risulta alquanto singolare l'accollo, disposto dal comma 9 dello stesso art. 12 del d. leg.vo 322/89, al bilancio dell'Istat dei compensi previsti per i membri della Commissione stessa, così come per gli altri organi dell'Istituto, dal successivo art. 20.

Si riportano di seguito i compensi in questione, come disposti dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 28 maggio 1992:

- Presidente della Commissione	L. 80.000.000	annue
- Componenti... ⁽²⁾	L. 60.000.000	annue

² Nominati per la prima volta con decreto del Presidente della Repubblica in data 29/11/90, i 9 membri della Commissione di garanzia durano in carica sei anni e non possono essere confermati (art. 12, com.5 d.leg.vo n. 322/89).

Quanto alle attribuzioni, oltre a una generale funzione di vigilanza sull'intero Sistema Statistico Nazionale, la Commissione svolge una specifica funzione di garanzia in ordine: a) all'imparzialità e completezza dell'informazione statistica, nonché all'osservanza delle norme poste a tutela della riservatezza dei dati statistici; b) alla qualità delle metodologie statistiche e delle tecniche informatiche impiegate nella raccolta, conservazione e diffusione dei dati; c) alla conformità delle rilevazioni alle direttive degli organismi internazionali e comunitari.

Tra le specifiche attribuzioni della Commissione di Garanzia, va altresì ricordato il potere-dovere di esprimere il proprio parere su uno degli atti più qualificanti della riforma, il Programma Statistico Nazionale, previsto dall'art. 13 del decreto 322, di durata triennale, nel quale sono stabilite le rilevazioni statistiche di interesse pubblico affidate al Sistema Statistico Nazionale e i relativi obiettivi.

Il programma statistico, predisposto dall'Istat, dopo essere stato sottoposto al parere della Commissione di Garanzia, è approvato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri.

3 - Il Sistema Statistico Nazionale.

Il Sistema Statistico Nazionale affonda le sue radici nell'art.

24 della legge 23 agosto 1988, n. 400 - recante, come si è già detto, norme sull'attività di Governo e sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri - che ha disposto il conferimento al Governo della delega ad emanare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge medesima, norme aventi valore di legge ordinaria per la riforma degli enti e degli organismi pubblici di informazione statistica in base ai seguenti principi e criteri direttivi:

- a) che sia attuato il sistematico collegamento e l'interconnessione di tutte le fonti pubbliche preposte alla raccolta e alla elaborazione dei dati statistici a livello centrale e locale;
- b) che sia istituito un ufficio di statistica presso ogni amministrazione centrale dello Stato, incluse le aziende autonome e che gli uffici così istituiti siano posti alle dipendenze funzionali dell'Istat;
- c) che siano attribuiti all'Istat i compiti di indirizzo e coordinamento;
- d) che sia garantito il principio dell'imparzialità e della completezza nella raccolta, nella elaborazione e nella diffusione dei dati;
- e) che sia garantito l'accesso diretto da parte del Parlamento, delle Regioni, di Enti pubblici, di organi dello Stato, di persone giuridiche, di associazioni e singoli cittadini ai dati elaborati, con i limiti espressamente previsti dalla legge e nel rispetto dei diritti fondamentali della persona;
- f) che sia informato annualmente il Parlamento sull'attività dell'Istat, sulla raccolta, trattamento e diffusione dei dati statistici da parte della pubblica amministrazione;
- g) che sia garantita l'autonomia dell'Istat in materia di strutture, di organizzazione e di risorse finanziarie.

In attuazione della suddetta delega è stato emanato il ripetuto decreto leg.vo 6 settembre 1989, n. 322 che mentre ha ridisegnato l'intero Sistema Statistico Nazionale, denominato ora unitariamente SISTAN, ha nel contempo riformato profondamente l'ordinamento dell'Istat, collocandolo al centro del nuovo sistema quale organo, al tempo stesso, propulsivo e di controllo, con la principale funzione di certificare la qualità dell'informazione statistica offerta dal sistema e di garantire un sistema unitario nei confronti dei possibili utenti, attraverso l'uso di metodologie scientificamente esatte, o quanto meno controllate in via sperimentale, coordinate ed armonizzate con le metodologie usate sul piano internazionale, e comunitario in particolare.

A seguito dell'approvazione della nuova normativa, si può ben dire che "l'informazione statistica ufficiale è fornita al Paese e agli organismi internazionali attraverso il SISTAN", che è tenuto ad assicurare pertanto, l'ufficialità e la validazione dei dati con un approccio unitario e coordinato al processo di informazione statistica, tale da garantire l'attendibilità dei dati in base alla loro obiettività, correttezza, completezza, tempestività e confrontabilità nel tempo e nello spazio.

Si vedrà in prosieguo quanto si sia dimostrato, in fatto, difficile e aleatorio il conseguimento dei suddetti obiettivi; per ora basterà osservare che, almeno sul piano dei principi, il nuovo sistema si giustificava alla luce dei notevoli inconvenienti presenti nel previgente ordinamento dell'informazione statistica nazionale, che possono sinteticamente così riassumersi:

- esistenza presso una miriade di amministrazioni pubbliche di una massa di informazioni di carattere amministrativo e/o gestionale non sempre, o male, utilizzata a fini statistici;
- esistenza presso le suddette amministrazioni di molteplici

impianti e sistemi informativi autonomi, sganciati dall'Istituto Centrale (come allora si denominava) di Statistica, con conseguenze disgregatrici del quadro informativo complessivo del Paese;

- carenza generalizzata di cultura statistica, che svuotava di fatto la funzione statistica della sua essenziale caratteristica di fungere da supporto indispensabile per le decisioni delle istituzioni e delle imprese;
- mancanza di un efficiente coordinamento della domanda statistica da parte della Pubblica Amministrazione.

Una prima risposta ai delineati inconvenienti e alle esigenze ad esse sottese è stata data, sul piano organizzativo, dal legislatore delegato che ha provveduto:

a) da un lato, a riformare l'Istat secondo linee organizzative innovative che saranno successivamente esposte, ponendolo al centro del sistema con funzioni di coordinamento, indirizzo e controllo;

b) dall'altro, a istituire - almeno nel disegno riformatore, che ha in pratica registrato notevoli difficoltà di attuazione - una rete di coordinamento fra tutti gli uffici statistici delle amministrazioni pubbliche, sia centrali che periferiche, col determinante apporto di alcuni grandi Enti pubblici, da tempo produttori di statistiche, coordinati appunto dall'Istat, alle cui dipendenze "funzionali" sono posti i vari uffici statistici delle varie amministrazioni pubbliche, svincolati dai rispettivi ordinamenti gerarchici e dotati - almeno sul piano della previsione normativa - di un notevole grado di indipendenza, finalizzata a garantire obiettività e neutralità nella raccolta e nell'utilizzazione delle informazioni statistiche.

Come si è avuto occasione di notare, il processo riformatore ha incontrato notevoli difficoltà attuative in relazione, da un lato, alla talora scarsa sensibilità per il problema dimostrato

da numerose amministrazioni pubbliche, sia centrali che periferiche, che hanno ritardato in grado considerevole l'istituzione del proprio ufficio di statistica; dall'altro, alla esigua disponibilità di fondi, che ha, di fatto, posto gli uffici statistici di alcune amministrazioni nella pratica impossibilità di funzionare, pur essendo stati nominalmente istituiti; dall'altro ancora, infine, alla pressoché generalizzata assenza di una formazione statistica negli addetti al settore, cui non ha potuto che in minima parte far fronte lo stesso Istat, che a mente dell'art. 15 comma 1, lett. d) e i), del citato decreto leg.vo n. 322/1989, può svolgere (tra l'altro) compiti di assistenza tecnica in favore degli enti ed uffici facenti parte del Sistema Statistico Nazionale, nonché attività di formazione e di qualificazione professionale per gli addetti alla funzione statistica, dipendenti dagli altri enti del SISTAN.

Riguardo alle richiamate difficoltà, e con particolare riferimento a quelle di ordine economico-finanziario, che hanno finora notevolmente condizionato una soddisfacente attuazione del SISTAN, occorre notare che si è rilevata eccessivamente ottimistica, se non errata, la previsione contenuta nella norma di chiusura (art.26) del decreto istitutivo del SISTAN medesimo, secondo il quale la riforma dell'ordinamento statistico, non comportando le nuove disposizioni oneri a carico del bilancio dello Stato, si sarebbe dovuta attuare a costo zero: con l'ovvia conseguenza che o gli oneri preventivamente determinati dalla riforma dovevano far carico agli enti ed organismi pubblici destinati a confluire nel sistema statistico nazionale ovvero che il decreto delegato era - ed è - da considerarsi privo di copertura finanziaria.

Al fine di dare un sia pur sommario quadro dello stato di

attuazione del SISTAN a distanza di circa sei anni dal decreto istitutivo, si riportano talune considerazioni formulate nel parere reso dalla Commissione per la Garanzia dell'Informazione Statistica sullo schema di Programma Statistico Nazionale 1996/98.

In tale parere, trasmesso all'Istat in data 11 ottobre 1995, pur esprimendosi una valutazione complessivamente positiva sul programma in questione, viene, tra l'altro, sottolineato "ancora una volta": a) che l'insufficiente stato di attuazione del SISTAN non consente la formulazione e la realizzazione di un completo ed efficace Programma Statistico Nazionale; b) che, nonostante gli sforzi positivi dell'Istat per un adeguato coinvolgimento nell'attività statistica degli altri Enti del SISTAN, permangono "la mancata partecipazione all'attività del SISTAN da parte di alcune amministrazioni centrali e carenze nell'adesione di numerose regioni, province, unità sanitarie e comuni", nonché pesanti limiti alle iniziative da parte di uffici statistici dell'amministrazione centrale ed ancor più dell'amministrazione periferica, dovuti alla collocazione di detti uffici in posizione subalterna, a scarsità di risorse umane, materiali e finanziarie ad essi destinate, quando esistenti, alla labilità di strutture talora emarginate in seno alla stessa amministrazione di appartenenza nello svolgimento di lavori di natura statistica; c) che, in ordine alla effettiva realizzazione del SISTAN, "appaiono indispensabili interventi normativi e misure amministrative per il riconoscimento di una effettiva autonomia agli uffici di statistica del SISTAN, una più efficace definizione del rapporto fra i responsabili degli uffici di statistica e l'Istat, dei modi di inquadramento degli operatori statistici nelle qualifiche delle amministrazioni pubbliche, delle attività di formazione e in genere degli sviluppi di tutte le iniziative in materia statistica".

Al riguardo, la Commissione preannuncia il proposito di presentare un'apposita proposta in tal senso alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Accanto alle difficoltà sopra enunciate, altre se ne profilano in relazione alle modificazioni normative intervenute successivamente all'emanazione del d.leg.vo n. 322/89 implicante modifiche all'assetto organizzativo di talune amministrazioni ed enti facenti parte del SISTAN.

Converrà farne un breve cenno, in relazione anche alle preoccupazioni più volte espresse in seno al Comitato di indirizzo e coordinamento circa le possibili ripercussioni negative sull'attuazione della riforma. Al proposito è da ricordare che, in base all'art. 2 del d.leg.vo n. 322/89, fanno parte del Sistema Statistico Nazionale, oltre all'Istat, gli uffici di statistica centrali e periferici delle amministrazioni dello Stato e delle amministrazioni ed aziende autonome, gli uffici delle regioni e delle province autonome, gli uffici di statistica delle province, dei comuni, singoli o associati, e delle unità sanitarie locali, gli uffici di statistica delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, "gli uffici di statistica, comunque denominati, di amministrazioni ed enti pubblici, individuati ai sensi dell'art. 4", dello stesso decreto, nonché "gli altri enti ed organismi pubblici di informazione statistica individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri".

Vi sono dunque uffici statistici di appartenenza, per così dire, necessaria ed automatica al SISTAN ed altri la cui natura pubblica appare condizione necessaria ma non sufficiente ai fini di detta appartenenza, essendone l'individuazione rimessa alla discrezionalità della Presidenza del Consiglio dei Ministri. In quest'ultima categoria, è rilevabile una sostanziale differenza tra gli enti ed organismi pubblici individuati direttamente con decreto del Presidente del Consiglio, - per i quali l'atto di individuazione produce effetti immediati, nel senso che s'intendono

inseriti nel sistema sin dall'individuazione, con il conseguente obbligo di darsi un determinato assetto organizzativo per ciò che riguarda l'istituzione dell'ufficio di statistica e di esercitare la propria attività secondo le direttive e gli atti di indirizzo del Comitato di indirizzo e coordinamento previsto dall'art. 17 del decreto leg.vo 322/89 - e quelli individuati ai sensi dell'art. 4 del suddetto decreto, ossia sulla base di direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Ministro vigilante e il Presidente dell'Istat. Presso gli enti così individuati, possono essere costituiti uffici statistici - ai quali sono attribuiti i compiti stabiliti dall'art. 6, propri di tutti gli uffici di statistica, - "tenendo conto dell'importanza delle attività svolte dall'ente o dall'amministrazione ai fini dell'informazione statistica nazionale o delle esigenze di completamento del sistema informativo nazionale". Gli uffici costituiti nel modo da ultimo ricordato sono inseriti nell'ambito del SISTAN e sottoposti alla disciplina propria del nuovo ordinamento "in quanto applicabile".

Per tale categoria di enti si è configurata, in altre parole, una organizzazione più flessibile, evidentemente al fine di conciliare le numerose incombenze di carattere organizzativo e funzionale, conseguenti all'inserimento nel sistema, con le rispettive esigenze di funzionamento, trattandosi in genere, di enti incaricati di svolgere un pubblico servizio.

In fase di prima attuazione del disposto leg.vo, con decreto del Ministro per gli affari regionali, in data 31/12/1990, a ciò delegato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, è stata individuata una prima serie di enti e organismi pubblici di informazione statistica, cui ha fatto seguito altro decreto di individuazione adottato dallo stesso Presidente del Consiglio

dei Ministri in data 29/10/1991.

Sono seguite varie vicende legislative che, se da un lato hanno talvolta incrementato il numero degli organismi pubblici facenti parte del SISTAN - come nel caso dell'istituzione dell'Agenzia Nazionale per la protezione dell'Ambiente (ANPA), inserita direttamente per legge nel Sistema Statistico Nazionale - dall'altro lato hanno introdotto soppressioni o modifiche dell'ordinamento di altri enti, alcuni dei quali sono stati interessati dal noto processo di "privatizzazione" (basti ricordare l'IRI, l'ENI, l'INA, l'ENEL, ecc...), mentre altri organismi pubblici, aventi natura di aziende autonome dello Stato (come l'ANAS e l'A.A. Poste) - e quindi già facenti parte "ex lege" del Sistema Statistico Nazionale, sono stati trasformati in enti pubblici economici. Ora, mentre per questi ultimi il problema dell'inserimento nel "sistema" appare di facile soluzione, in quanto si tratta soltanto di riconfermare la natura e la funzione di enti di informazione statistica attraverso una ricognizione da operarsi con il decreto di cui sopra, per gli enti privatizzati si pone un discorso più complesso, che peraltro sembra poter condurre ad analoga conclusione.

Va ricordato infatti al riguardo che, a seguito dell'avvenuto processo di privatizzazione dei suddetti enti pubblici economici e del conseguente conflitto di attribuzione sollevato da questa Sezione del controllo in ordine alla denegata prosecuzione dell'attività di controllo esercitata sugli ex enti pubblici, ai sensi dell'art. 12 della legge 21/3/1959, n. 258, la Corte Costituzionale, con sentenza n. 466 del 28 dicembre 1993, ha riaffermato la permanenza dell'assoggettabilità al controllo della Corte dei Conti degli enti trasformati in società per azioni, così riconoscendone sostanzialmente l'irrilevanza, sotto il profilo

formale, di tale qualificazione, "fino a quando permanga una partecipazione esclusiva o maggioritaria dello Stato al capitale azionario di tale società"; sicché anche per tali casi, ove non si ritenga che possa soccorrere il concetto di successione necessaria delle nuove figure soggettive in tutti i rapporti giuridici già facenti capo ai cessati enti pubblici, occorrerà procedere a una nuova individuazione, con l'apposito decreto da adottarsi ai sensi del citato art. 4 del d.leg.vo n. 322/89, che riconfermi l'inserimento delle società in questione nell'ambito del SISTAN.

Analogo problema, ancorché con profili parzialmente differenti e forse di meno agevole soluzione, si presenterà, a breve, in conseguenza dell'intervenuto processo di privatizzazione degli ex enti pubblici di previdenza e assistenza di cui al decreto leg.vo 30 giugno 1994, n. 509, per i quali la prevista trasformazione - per taluni già avvenuta, avendo tali enti adottata la relativa deliberazione entro la prevista data del 31/12/1994 e sussistendo le altre condizioni di legge³ - in associazione o fondazione di diritto privato non fornisce analoga certezza interpretativa circa l'esito della riforma. Appare infatti più arduo in tali circostanze, dare prevalenza; ai fini che qui interessano, ai tratti tipicamente pubblicistici che permangono nell'esercizio delle rispettive attività: obbligatorietà dell'iscrizione e della contribuzione; necessarietà del fine; assoggettamento a vigilanza dell'autorità ministeriale con relativo potere di commissariamento da parte di questa in determinate circostanze, ecc....

L'esito ancora incerto dell'appena accennata riforma⁴ - in

³ Cfr al riguardo det. Sezione Controllo Enti n. 58 del 22/12/1994.

⁴ Si ha notizia, ad esempio di enti - come l'INPDAI - che hanno deciso di revocare la già assunta deliberazione di trasformazione, in quanto ritenuta non conveniente per gli iscritti.

relazione alla quale, parte della dottrina pubblicistica ritiene di poter individuare la creazione "ex lege" di una nuova categoria di enti, quella cioè degli "enti pubblici a struttura privata" - non consente di trarre sicure conclusioni in ordine alla problematica in precedenza sollevata; se ne accenna in questa sede per sola completezza di informazioni e per sottolineare l'esigenza che l'intera questione dell'individuazione degli enti assoggettabili, a vario titolo, alla normativa SISTAN va rimeditata alla luce delle sopravvenute vicende legislative, che hanno coinvolto, e continuano a coinvolgere nel loro tumultuoso accavallarsi, numerosi altri organismi di nuova istituzione⁵, di cui è incerta, allo stato della normativa, l'assoggettabilità alla sopracitata normativa SISTAN, ma di cui è certa la grande rilevanza ai fini dell'informazione statistica.

Al proposito, si ritiene anche opportuno segnalare che organismi di grandissima importanza a fini statistici, come la Banca d'Italia e l'Ufficio Italiano Cambi, non fanno parte del SISTAN, in base a quanto disposto dall'art. 4, comma 4 del d.leg.vo 322/89, benchè forniscano all'ISTAT un flusso rilevante di dati statistici in materia finanziaria e valutaria.

In via conclusiva, per quanto riguarda il SISTAN e il relativo stato di attuazione a distanza di circa sei anni dalla prevista istituzione, può dirsi che pur in presenza di concrete iniziative e di un notevole impegno - particolarmente dell'Istat, ma anche di una parte non trascurabile di alcune amministrazioni centrali dello Stato, di alcune Regioni ed enti locali, nonché di numerosi organismi pubblici - profuso nel promuoverne lo sviluppo, permangono molteplici carenze e ritardi, sia sotto il profilo

⁵ Ad esempio le "Autorità indipendenti" e le "agenzie" già costituite, nonché i c.d. "Osservatori".

organizzativo, sia sotto il profilo dell'attività istituzionale; a tale ultimo riguardo, meritano di essere segnalati i ritardi che tuttora si riscontrano nel grado di realizzazione dell'attività di "interconnessione" e nel collegamento dei sistemi informativi in ambito statistico e nell'attivazione di un effettivo processo di "validazione" dei dati statistici prodotti ai vari livelli, specialmente a livello di organismi periferici, reso necessario - quest'ultimo - non soltanto dal grado non ancora soddisfacente di professionalità degli addetti e dalla non adeguata disponibilità di strumenti tecnici e risorse, ma altresì dal grado sempre maggiore di integrazione dei sistemi statistici a livello europeo, che richiede una omogeneizzazione, anche metodologica, della struttura delle rilevazioni e della "qualità" di raccolta ed elaborazione dei dati prodotti dal SISTAN con quelli prodotti in sede comunitaria (EUROSTAT, INTRASTAT, ecc.).

I problemi da ultimo segnalati dovrebbero tuttavia trovare un forte impulso verso l'avvio a soluzione, il primo nella prevista realizzazione della "rete unitaria" della pubblica amministrazione, il cui studio di fattibilità è stato di recente ultimato dall'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (AIPA), il secondo, nella prevista emanazione di un'apposita "direttiva" sulla validazione dei dati da parte del Comitato di indirizzo e coordinamento (COMSTAT), già discussa in sede ISTAT, ma ritenuta necessaria di approfondimento e, ancor più, nel previsto avvio, in sede di programma statistico nazionale 1995/1997, di un'attività di "monitoraggio" sulla qualità delle informazioni statistiche, secondo le linee metodologiche già adottate con esito soddisfacente per diverse indagini Istat.

4 - I compiti istituzionali, l'ordinamento e le strutture organizzative.

La radicale riforma introdotta nell'ordinamento degli organismi di informazione statistica con l'istituzione del SISTAN ha comportato anche una profonda innovazione nell'ordinamento dell'Istat, resa possibile in forza della delega legislativa contenuta nell'art. 24, comma 1 lett. "g", della legge 23 agosto 1988, n. 400 (ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

Con tale disposizione, com'è noto, il Governo era stato delegato ad emanare norme aventi valore di legge ordinaria, finalizzate alla riforma degli enti ed organismi pubblici di informazione statistica sulla base dei principi e criteri direttivi ivi stabiliti, nonché norme di legge specificamente riguardanti l'Istat, quale Ente esponentiale dell'intero Sistema Statistico Nazionale.

Tra i criteri e principi direttivi fissati dal legislatore delegato per attuare la riforma dell'ordinamento dell'Istat, particolare risalto hanno assunto, in sede di attuazione della delega avvenuta con l'emanazione del D.L.vo 6 settembre 1989, n. 322 quelli concernenti: A) l'attribuzione all'Istat di compiti di indirizzo e coordinamento nei confronti di tutti gli uffici di statistica facenti parte del SISTAN e B) la predisposizione di misure organizzative atte a garantire l'autonomia dell'Istat in materia di strutture, di organizzazione e di risorse finanziarie.

- Per quanto riguarda il punto sub. A), la delega è stata attuata con l'istituzione nell'ambito dell'Istat del Comitato di indirizzo e coordinamento (art. 17 d.l.vo n. 322 citato), per il cui tramite

l'Istat esercita le proprie funzioni direttive nei confronti degli uffici di informazione statistica costituiti ai sensi dell'art. 3, vale a dire quelli delle Amministrazioni centrali dello Stato, ma di fatto estese a tutti gli altri uffici del Sistema, seppure con diversa efficacia e contenuto; e difatti, in base alla richiamata disposizione il Comitato "emana direttive vincolanti nei confronti degli uffici di statistica costituiti nell'ambito delle suddette Amministrazioni statali", mentre emana "atti di indirizzo nei confronti degli altri uffici facenti parte del Sistema statistico nazionale".

Le direttive, con formula innovativa verosimilmente ispirata dall'esigenza di non turbare l'equilibrio dei rapporti costituzionali tra amministrazioni pubbliche equiordinate, qualora concernano uffici di enti strumentali dello Stato e perciò sottoposti a vigilanza di un'amministrazione statale, sono subordinate all'assenso di quest'ultima; assenso che s'intende comunque dato qualora, entro trenta giorni dalla comunicazione, la stessa non formuli rilievi. E' da ricordare altresì che il Comitato delibera, su proposta del Presidente, il programma statistico nazionale che, dopo essere stato sottoposto al parere della Commissione per garanzia dell'informazione statistica, è approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del CIPE (art. 13 d.lvo n. 322/89).

Il Comitato di indirizzo e coordinamento è composto dal Presidente dell'Istat, che lo presiede; da dieci membri in rappresentanza delle amministrazioni statali dotate dei più complessi sistemi di informazione statistica, su indicazione del Presidente del Consiglio, che vi provvede sentito il Presidente dell'Istat; da un rappresentante delle Regioni designato dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni

e le province autonome, di cui all'art. 14 della legge 400/88; da un rappresentante dell'Unione Province Italiane; da tre rappresentanti dell'ANCI; da un rappresentante dell'Union-camere; da due rappresentanti di enti pubblici tra quelli dotati dei più complessi sistemi d'informazione; da due esperti scelti tra i professori ordinari in materie statistiche, economiche o affini; infine, dal Direttore Generale dell'Istat.

Il Comitato è nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, dura in carica quattro anni e i suoi membri, prescindendo naturalmente da quelli di diritto, possono essere confermati per non più di due volte. Il Comitato, nominato per la prima volta con DPCM 20 dicembre 1990, è stato rinnovato con DPCM dell'8 febbraio 1995.

Per i singoli componenti, compreso il Presidente, è prevista la corresponsione di un compenso mensile di L. 1.000.000 lorde, oltre a un gettone di presenza di L. 200.000⁶.

Verosimilmente in considerazione dell'elevato numero dei componenti e della provenienza plurima delle designazioni, che potrebbero ritardarne l'insediamento o la ricostituzione, è previsto (comma 8 dell'art. 17 citato) che il Comitato s'intende "costituito con la nomina della maggioranza assoluta dei propri membri".

Dall'atto della prima nomina il Comitato ha emanato 7 direttive e 1 atto di indirizzo.

Le prime hanno riguardato i seguenti argomenti:

- DIRETTIVA N 1 (emanata in data 15/10/1991): Disposizioni per gli uffici di statistica del Sistema Statistico Nazionale, di cui all'art. 3 del D.L.vo n.322/89, loro organizzazione o loro eventuale riorganizzazione.

⁶ DPCM 27 gennaio 1992 emanato di concerto con il Ministero del Tesoro.

- DIRETTIVA N. 2 (emanata in data 15/10/1991): Disposizioni per l'organizzazione ed il funzionamento degli uffici di statistica dei Comuni.
- DIRETTIVA N.3 (emanata in data 18/12/1992⁷): Criteri e modalità per l'interscambio dei dati individuali nell'ambito del Sistema Stastico Nazionale.
- DIRETTIVA N.4 (emanata in data 15/10/1991): Disposizioni per l'organizzazione ed il funzionamento degli uffici di statistica delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.
- DIRETTIVA N.5 (emanata in data 15/10/1991): Disposizioni per l'organizzazione ed il funzionamento degli uffici di statistica del Ministero dell'Interno e delle Prefetture.
- DIRETTIVA N.6 (emanata in data 18/12/1992): Disposizioni per l'organizzazione ed il funzionamento degli Uffici Statistici Provinciali.
- DIRETTIVA N.7 (emanata in data 18/12/1992): Disposizioni per l'organizzazione ed il funzionamento degli Uffici di Statistica Comunali mediante ricorso a forme associative o di cooperazione.

Oltre alle suddette direttive, un'altra ne era stata predisposta dagli uffici di segreteria del SISTAN su un tema cruciale per la statistica ufficiale, ma estremamente rilevante anche per la statistica non ufficiale: quello della "validazione" dei processi di produzione dei dati statistici.

Peraltro, il testo portato in discussione, per i numerosi problemi interpretativi insorti e per la ritenuta necessità di un approfondimento dell'intera tematica concernente la validazione dei dati, non è stato approvato dal Comitato tenutosi in data 21/9/1995 ed è stato rinviato a una successiva discussione che

⁷ La direttiva n.3 già predisposta per la seduta del COMSTAT in data 15/10/91, è poi slittata per approfondimenti alla seduta del 18/12/92, sicchè è stata pubblicata unitamente alla 6° e alla 7°.

al momento, non si è ancora verificata. Per completezza di informazione, si ritiene peraltro opportuno riportare di seguito talune considerazioni sull'argomento, emerse dal dibattito avutosi al riguardo nella richiamata riunione del COMSTAT.

Il problema della c.d. "validazione dei dati statistici" nasce soprattutto da quello della c.d. "ufficialità" dei dati statistici stessi, intesi come attività amministrativa o anche come fatto produttivo di effetti giuridici, in quanto destinati alla diffusione.

Sotto il cennato profilo, la nozione di statistica ufficiale può desumersi dal combinato disposto degli articoli 1 e 13 del d.lg.vo n.322 del 1989, secondo i quali: a) "L'informazione statistica ufficiale è fornita al Paese e agli organismi internazionali attraverso il Sistema Statistico Nazionale (art. 1, comma 2: profilo soggettivo dell'attività statistica); e b) "Le rilevazioni statistiche di interesse pubblico affidate al Sistema Statistico Nazionale ed i relativi obiettivi sono stabiliti nel Programma Statistico Nazionale", (art. 13, 1° comma: profilo oggettivo). Pertanto, tutto ciò che esula (o non è contrassegnato) dalle suddette caratteristiche non dovrebbe essere considerato come facente parte della statistica ufficiale, intesa come patrimonio conoscitivo della collettività e quindi fruibile da chiunque.

Secondo qualche studioso, non è esatto riservare il riconoscimento dell'ufficialità ai dati assistiti da entrambe le suddette caratteristiche, essendo possibili, alla stregua dell'intera normativa, anche secondaria, regolante la materia - (tra cui, le leggi regionali e le stesse direttive emanate dal

COMSTAT) - che anche rilevazioni non comprese nel P.S.N. siano considerate statistiche ufficiali "perché prima della loro diffusione come tali - che avviene attraverso pubblicazioni recanti dicitura che permette di identificarne la provenienza da una certa organizzazione (SISTAN - Singola amministrazione) intervenga l'assenso, c.d. validazione, da parte del responsabile dell'Ufficio di statistica".

In disparte tuttavia il rilevante problema dell'ufficialità - che non è luogo qui a trattare, pur segnalandosene l'importanza sia in sede scientifica che giuridica per gli effetti rilevanti che possono conseguirne sul piano dei provvedimenti adottabili, sulla loro base, dalle autorità di Governo in senso lato intese - una cosa essenziale occorre rilevare e cioè che non può esistere statistica ufficiale senza validazione, ossia senza controllo di qualità, preordinato alla verifica del livello di affidabilità dei dati, livello che, non essendo determinato, non può che desumersi dal grado di osservanza delle regole proprie delle scienze statistiche.

In altre parole, ciò vuol dire che l'eventuale esito negativo dell'attività di accertamento, condotta dagli organi responsabili del sistema in ordine al livello di affidabilità dei dati, non dovrebbe consentirne la diffusione, quanto meno con il carattere dell'ufficialità: di qui l'importanza di verificare non solo la conformità del processo di produzione statistica a determinate regole tecniche, in modo che lo stesso risulti affidabile, trasparente e imparziale, ma altresì che il prodotto statistico ottenuto sia conforme a quello progettato sotto il profilo dello scopo, dei contenuti, della copertura richiesta, del disegno di campionamento e di quant' altro venga ritenuto essenziale a una più fedele rappresentazione del fenomeno socio-economico

sottostante.

Occorre pertanto distinguere tra un concetto di validazione in senso giuridico e un concetto sostanziale di qualità del dato: orbene, mentre per quanto riguarda il primo concetto, non sembrano esistere certezze sulle procedure di rilascio di un attestato di qualità dei dati ufficiali prodotti nell'ambito del SISTAN, pur essendo identificabili una serie di responsabilità nell'ambito del sistema (dirigente responsabile dell'indagine; dirigente responsabile dell'ufficio di statistica della singola amministrazione; dirigenti dei vari settori e lo stesso Presidente dell'Istat per la responsabilità che loro incombe in materia di vigilanza sull'intero sistema), per ciò che concerne il concetto di qualità, e quindi di affidabilità e di imparzialità dei dati, è stata rilevata la necessità di stabilire un insieme di regole mirate alla trasparenza del processo di produzione dell'informazione statistica diffusa, elaborando un corpo minimo ed essenziale di regole tecniche, cui tutti i soggetti facenti parte del SISTAN devono attenersi nella rilevazione e nella successiva elaborazione dei dati, così come si sta facendo sul piano internazionale, al fine di rendere comparabili le statistiche prodotte dai vari Paesi. Trattandosi tuttavia di un processo complesso e dal costo rilevante, anche in termini di impegno delle risorse umane necessarie, è stato ritenuto che il controllo di qualità debba essere realizzato in via graduale e progressiva, in parallelo con l'avanzamento della normativa internazionale, anch'essa in via di elaborazione, sulla certificazione di qualità.

In tal senso, è stata data disposizione agli uffici competenti di predisporre un nuovo testo di direttiva da sottoporre nuovamente all'approvazione del COMSTAT sulla base dei concetti e delle idee emerse nel corso della seduta indicata.

Come si è accennato il Comitato di indirizzo ha emanato anche un atto di indirizzo, in data 22 settembre 1992, recante disposizioni per l'organizzazione ed il funzionamento degli uffici di statistica di enti ed amministrazioni pubbliche, di cui all'art. 4 del d.leg.vo n.322/89.

Per quanto concerne il punto sub. B) della delega legislativa, concernente la predisposizione di misure atte a garantire l'autonomia organizzativa e finanziaria dell'Istat, può dirsi che mentre la prima è stata attuata con la concessione all'Istituto di ampi poteri di autoregolamentazione, la seconda risulta in buona sostanza tuttora disattesa, come sarà meglio precisato in seguito.

Nell'ambito dei poteri di autorganizzazione merita di essere ricordata l'attribuzione al Consiglio, oltre che di ampi compiti in materia di programmazione, indirizzo e controllo dell'attività dell'Istituto, del potere di deliberare, oltre al piano annuale di attività e al bilancio di previsione e consuntivo, "il disegno organizzativo" dell'Istituto stesso, "determinando gli uffici centrali e periferici e la loro organizzazione, fissandone i compiti e la dotazione di personale e di mezzi, nonché il regolamento organico e la pianta organica del personale" (art. 22, comma 2, lett. c); e inoltre di "deliberare i regolamenti sulla gestione finanziaria, economica e patrimoniale, tenendo conto della natura specifica e dell'autonomia dell'Istat" (comma 2, lett. d)..

In attuazione della suddetta disposizione, con varie deliberazioni del Consiglio in data 7 giugno 1991, 28 gennaio e 28 aprile 1992, resesi necessarie per conformare la normativa alle osservazioni dell'autorità di vigilanza, è stato adottato

il regolamento di organizzazione e funzionamento dell'Istituto, che è stato a sua volta approvato, ai sensi del citato art. 22, comma 4, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro del Tesoro e con quello della Funzione Pubblica in data 14 maggio 1992.

Il nuovo ordinamento prevede l'articolazione dell'Istituto in quattro Dipartimenti (Dipartimento diffusione banche dati; Dipartimento contabilità nazionale ed analisi economica; Dipartimento informatica; Dipartimento controllo regolarità contabile), due Direzioni centrali (Direzione centrale delle statistiche su popolazione e territorio; Direzione centrale delle statistiche su istituzioni ed imprese) e una Segreteria centrale, anch'essa di livello dipartimentale, quale struttura di supporto e di collegamento con il Sistan. Tra gli uffici centrali dotati di autonomia organizzativa, meritano di essere ricordati, inoltre, gli "uffici del Presidente", cui sono demandate funzioni di segreteria tecnica ed amministrativa, nonché le relazioni esterne ed i rapporti con la stampa e gli "Uffici del Direttore Generale", cui sono attribuiti rilevanti compiti in materia di pianificazione dell'attività dell'Istat, nonché il controllo qualitativo e quantitativo della produzione dei dati e le relazioni internazionali.

Oltre agli uffici centrali, cui si è fatto cenno, permangono nella struttura organizzativa gli uffici periferici, composti da cinque "Uffici interregionali" e sei "Uffici regionali" - i quali esercitano prevalentemente (art. 11, comma 4 del regolamento), "funzioni di uffici periferici della Segreteria centrale del Sistan, dalla quale dipendono", nonché "le funzioni loro demandate, di volta in volta, dai competenti organi dell'Istituto".

Sotto il profilo funzionale, le "Direzioni centrali sono strutture organizzative preposte a settori omogenei", cui "è attribuita la responsabilità delle rilevazioni dell'Istat, nonché la Gestione delle Risorse" (art. 11, comma 1), mentre "i Dipartimenti sono strutture organizzative che esercitano funzioni generali o trasversali non riconducibili alle competenze delle Direzioni centrali, dalle quali sono distinte, (art. 11, comma 2).

Sia le Direzioni centrali che i dipartimenti si articolano in Servizi che, a loro volta, sono composti da unità operative. Gli uffici regionali e interregionali si possono articolare soltanto in unità operative.

Per quanto concerne la dotazione organica, di particolare rilievo è la norma regolamentare (art. 12), ispirata a criteri di flessibilità operativa, che attribuisce al Presidente, sentito il Consiglio, la determinazione delle dotazioni, sia di mezzi che di personale, a livello dei Servizi e delle unità operative, per lo svolgimento di compiti non permanenti ed il raggiungimento di specifici obiettivi programmatici.

All'intera struttura organizzativa è preposto il Direttore Generale, che è nominato dal Consiglio su proposta del Presidente, ai sensi di quanto previsto dall'art. 22 del D.L.vo n. 322/89 e dall'art. 5 del Regolamento di organizzazione e funzionamento. E' da osservare, peraltro, che al Direttore non sono attribuiti direttamente poteri decisionali, ma solo di coordinamento dell'attività delle Direzioni centrali e dei Dipartimenti, nonché di controllo generale sulla produzione e sulla diffusione dei dati statistici. Egli può altresì predisporre proposte di direttive e di atti di indirizzo sul funzionamento dell'Istituto, da sottoporre al Presidente, dal quale possono essergli "delegate"

anche funzioni proprie.

L'articolazione dei poteri decisionali a livello di struttura organizzativa, ove si tenga conto che tutte le funzioni aventi rilevanza esterna fanno capo, direttamente o indirettamente, al Presidente - fà sì che quest'ultimo sia da considerare il vero "motore" dell'Istituto e, quindi, dell'intero Sistema Statistico Nazionale.

Va a proposito ricordato che in base all'art. 16 del decreto leg.vo n. 322/89, concernente i criteri di nomina e le funzioni del Presidente, a quest'ultimo spetta "provvedere all'amministrazione dell'Istituto, assicurandone il funzionamento".

Sin dall'entrata in vigore della riforma, la citata disposizione, con interpretazione espansiva e forse eccedente l'ambito di corrispondenza tra il decreto delegato e gli scarni principi direttivi fissati dalla delega legislativa (art. 24, comma 1 lett. g, legge n. 400/88), è stata intesa come attributiva al Presidente di tutti i poteri di amministrazione e di gestione, ad eccezione di quelli espressamente spettanti al Consiglio in base all'art. 22 del decreto leg.vo n. 322/89. Ove si tenga conto che, in disparte i consueti poteri deliberanti in materia di bilancio, di regolamenti, di programmazione, indirizzo e controllo, al Consiglio spetta unicamente deliberare la eventuale partecipazione dell'Istat al capitale di Enti e società - secondo espressa previsione dell'art. 15, comma 2, dello stesso decreto leg.vo - e di nominare, su proposta dello stesso Presidente, il Direttore Generale e i Direttori Centrali, appare di tutta evidenza che i poteri di amministrazione attiva risultano concentrati in maniera pressoché esclusiva nella persona del Presidente, pur tenendo conto e anzi forse da essa accentuati, della facoltà a lui attribuita (art. 16, comma 3 e 4), di delegare la legale

rappresentanza e altre funzioni inerenti al suo ufficio ad un membro del Consiglio ovvero anche al Direttore Generale e ai Direttori Centrali "nei limiti e con le modalità che saranno previsti nel regolamento di organizzazione di cui all'art. 22".

La delega di poteri riservati al Presidente è stata confermata, nei limiti già evidenziati, dal Regolamento per la gestione finanziaria, economica e patrimoniale, previsto dalla norma delegata quale strumento per assicurare l'autonomia dell'Istituto, per ciò che riguarda la gestione delle risorse ad esso attribuite per legge; strumento rivelatosi, peraltro, in concreto di più difficile gestazione rispetto a quello concernente l'organizzazione e il funzionamento, essendosi per diverso tempo arenato, per così dire, proprio sulla questione dell'attribuzione diretta di poteri gestori ai dirigenti, in concomitanza con l'entrata in vigore del decreto leg.vo 3 febbraio 1993, n. 29 (e delle successive modificazioni, e integrazioni disposte con decreti 18 novembre 1993, n. 470 e 23 dicembre 1993, n. 546), recante norme in materie di "razionalizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego", in attuazione della delega legislativa contenuta nell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421. Infatti, dopo varie sedute dedicate alla discussione del testo predisposto dall'amministrazione, con particolare riferimento alla questione dinanzi accennata, ma anche ad altre problematiche interferenti con aspetti applicativi della nuova disciplina del pubblico impiego, il regolamento in parola, dopo essere stato oggetto di rilievi vari da parte dell'autorità di vigilanza e del Ministero del Tesoro, è stato deliberato in via definitiva dal Consiglio soltanto in data 2 febbraio 1994, ed ha conseguito la prescritta approvazione con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 23/5/1995 adottato

di concerto con il Ministro del Tesoro.

Sul contenuto di tale regolamento e sulle innovazioni introdotte in materia di bilanci e di gestione contabile si riferirà successivamente; per ora, mette conto di notare, con riferimento al già accennato tema dei rapporti tra normativa interna prevista dal decreto leg.vo n. 322/89 e normativa delegata contenuta nel decreto n. 29/93, che anche in sede di approvazione delle norme disciplinanti la gestione amministrativo-contabile, la normativa di cui al decreto di riforma n. 322/89 è stata ritenuta prevalente, in quanto normativa speciale, su quella generale sopravvenuta, con la conseguenza che le nuove norme introdotte dal decreto leg.vo n. 29/93 in materia di responsabilità gestorie dei dirigenti non hanno finora trovato applicazione.

La situazione così venutasi a determinare, se pur trova legittimazione nel disegno riformatore dell'Istituto che anticipava, in buona sostanza, il futuro orientamento del legislatore in fatto di separazione tra poteri di indirizzo e controllo, attribuiti all'organo di Governo, e poteri di gestione, attribuiti ad altro organo - nel caso, il Presidente - non sembra in tutto conforme ai principi successivamente sanciti in materia dal ripetuto decreto leg.vo n. 29 del 1993: questo, infatti, da un lato ha enfatizzato il descritto orientamento, sottraendo ai Consigli di amministrazione degli Enti pubblici - in quanto organi di governo dell'organizzazione - ogni potere deliberante in materia di gestione, da un altro lato ha attribuito tali poteri ai dirigenti come poteri propri, e non in quanto delegati da altro organo, esercitabili nei limiti degli stanziamenti di bilancio ad essi attribuiti sulla base degli atti di programmazione definiti dall'organo di governo.

L'applicabilità dei principi contenuti nel decreto n. 29/93

anche agli Enti di ricerca è, d'altra parte, indirettamente confermata dalle disposizioni contenute negli articoli 3, comma 3, e 15, comma 2, del decreto medesimo, anche se, per vero, l'Istat non è pedissequamente assimilabile agli istituti di ricerca, sebbene risulti inquadrato in tale categoria di enti pubblici ai soli fini dell'applicazione della contrattazione di comparto al personale dipendente. Com'è noto, la prima delle sopra citate disposizioni, dopo aver operato una netta distinzione tra compiti di indirizzo politico-amministrativo e compiti gestori, attribuendo ai dirigenti autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse, umane e strumentali e di controllo, definendoli "responsabili della gestione e dei relativi risultati", con norma direttiva contenuta nel comma 3 impone alle amministrazioni pubbliche, i cui organi di vertice non siano direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica, di adeguare i rispettivi ordinamenti al principio della distinzione tra indirizzo e controllo, da un lato, e gestione dall'altro.

Appare evidente l'intento del legislatore delegato, espresso in sede di correzione del testo originario, di perseguire l'adeguamento ai nuovi principi con criteri di gradualità e di flessibilità, contemperando il canone della specialità - secondo cui la norma generale posteriore non abroga quella speciale anteriore - con quello della incompatibilità, secondo cui la rielaborazione normativa radicale e generalizzata di un settore travolge le norme anteriori incompatibili. Tale contemperamento, da attuarsi anche con lo strumento mediato dell'autonomia regolamentare, normalmente attribuito agli Enti pubblici, si rende necessario anche per l'ordinamento dell'Istat, in cui è dato ravvisare un rilevante intreccio di poteri tra organo di Governo (Consiglio) e organo di gestione (Presidente), essendo attribuiti al Presidente rilevanti poteri gestori, e al contempo,

partecipando, lo stesso, della funzione di programmazione, indirizzo e controllo, oltre che di rappresentanza esterna dell'Istituto.

Quanto alla norma contenuta nel comma 2 dell'art. 15, secondo cui "negli Enti di ricerca e sperimentazione,..... le attribuzioni della dirigenza amministrativa non si estendono alla gestione della ricerca e dell'insegnamento", pur nella sua ambigua formulazione, non può avere altro significato che i poteri di gestione spettanti ai dirigenti amministrativi non possono coprire, nei suddetti enti, l'area riservata alla gestione della ricerca e dell'insegnamento, in omaggio all'autonomia che caratterizza tali funzioni, e non può certo escludere i dirigenti, che le funzioni stesse esercitano, dal processo di decentramento delle responsabilità, tanto più necessario in un Ente di ricerca nel quale la responsabilità del conseguimento degli obiettivi di programma non può andare disgiunta da quella di gestione delle risorse poste a disposizione della struttura per la loro realizzazione. Che tale modello organizzativo costituisca, oltre che un obbligo di legge, un'effettiva esigenza di radicale riorganizzazione per migliorare l'efficienza dei processi produttivi anche negli Enti di ricerca, è dimostrato dal cambiamento del modello di gestione e di funzionamento intervenuto nelle Università a partire dall'anno 1994, quando cioè è stato introdotto per gli Atenei italiani, dalla legge finanziaria 1994, un sistema di finanziamento basato non più su fondi annualmente assegnati sui vari capitoli di bilancio dello Stato aventi una propria destinazione, ma su un budget di spesa onnicomprensivo da utilizzare, a cura degli organismi accademici responsabili, con grande flessibilità, ma anche con una maggiore responsabilizzazione delle strutture didattiche e di ricerca

per ciò che riguarda le scelte operative adottate e i risultati conseguiti.

Con l'ulteriore conseguenza che i controlli sull'impiego delle risorse non sono più intesi in senso formale, ossia in termini di conformità alla normativa amministrativa e contabile, bensì in termini di valutazione dei risultati raggiunti da parte di appositi nuclei di valutazione ai quali è commesso il compito, di verificare, oltre che la corretta gestione delle risorse, la produttività della ricerca e della didattica, nonché l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa.

A tale riguardo è peraltro da sottolineare che in seno all'Istat, nonostante siano state poste in essere varie procedure per la valutazione dei processi di servizio e per introdurre innovazione nei processi di produzione dell'attività statistica, non è stata ancora data piena attuazione alla norma contenuta nell'art. 20 del ripetuto d. leg.vo n. 29/1993⁸ che prevede l'istituzione di un servizio di controllo interno - (o, alternativamente, di un nucleo di valutazione) - in grado di esprimere valutazioni dell'attività svolta dall'Istituto in termini di risultati conseguiti in relazione ai costi sostenuti, nonché di produttività, efficacia ed efficienza. In linea generale, è da osservare, al riguardo - salvo quanto più avanti si dirà sulle attività di "reporting" concretamente svolte - che la carenza di tali verifiche, ispirate alla metodica del controllo di gestione, non ponendo in evidenza possibili discrasie gestorie collegate con l'organizzazione, con i carichi funzionali di lavoro e con una idonea attività di monitoraggio delle linee di programmazione e degli eventuali scostamenti dell'attività svolta rispetto agli obiettivi indicati nel programma, oltre che

⁸ Come integrato dall'art. 3-quater, aggiunto in sede di conversione, del d.l. 12/5/1995, n. 163.

ripercuotersi negativamente in termini di attuazione dello stesso programma statistico nazionale e di non adeguata conoscenza circa la corrispondenza dei lavori proposti o concretamente realizzati con gli stessi obiettivi⁹ si riflette negativamente anche sui risultati del controllo affidato alla Corte, articolato dalla richiamata normativa come controllo di secondo grado, e perciò basato essenzialmente - benché non esclusivamente - su elementi di ponderazione e valutazione delle risultanze emerse da verifiche interne, particolarmente per ciò che attiene alla gestione della spesa.

In tale contesto va comunque dato atto che l'ISTAT - ancor prima delle recenti prescrizioni normative finalizzate alla predisposizione, da parte delle pubbliche amministrazioni, di strumenti informativi atti a consentire la valutazione delle attività svolte dalle medesime, sotto il profilo dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità - ha dedicato significative risorse allo sviluppo di funzioni essenziali per il conseguimento degli obiettivi sopra indicati.

E' da ricordare infatti che l'Istituto dispone di tre importanti documenti, approvati annualmente dal Consiglio, riguardanti rispettivamente: a) il Piano generale di attività, concernente la definizione delle linee strategiche, dei progetti strategici e i corrispondenti macro-obiettivi, generali e settoriali, da perseguire nel triennio di validità del P.S.N.; b) il Programma operativo annuale, finalizzato a definire, in dettaglio, i progetti esecutivi e gli obiettivi operativi da conseguire in ciascun anno solare, in coerenza con gli obiettivi

⁹ Nel parere pur complessivamente positivo, reso in data 8/18/94 dalla Commissione di garanzia dell'informazione statistica sul P.S.N. 1995-97, si lamenta, ad esempio, a proposito degli obiettivi indicati con riguardo ai conti nazionali e all'adozione del nuovo sistema europeo dei conti economici, che nell'analizzare l'elenco dei lavori non è sempre chiaro quali sia il legame con gli obiettivi.

di programma fissati nelle "linee strategiche" e in rapporto alle risorse disponibili; c) il Bilancio finanziario annuale e triennale, che documenta i flussi finanziari, in entrata e in uscita, nella fase della previsione.

Analogamente, per la verifica della rispondenza dei risultati della gestione amministrativa alle direttive, l'Istituto fa ricorso a tre diversi strumenti.

Il primo è costituito dal "Sistema informativo della programmazione", che ha l'obiettivo di monitorare la realizzazione dei progetti previsti nel programma operativo annuale e la scansione temporale delle fasi dei corrispondenti processi produttivi (progettazione, progettazione esecutiva, inizio fase produzione rapporti intermedi e finali, prodotti rilasciati, ecc....). L'archivio è aggiornato a cadenza trimestrale.

Il secondo, è costituito dalla "relazione trimestrale" al Consiglio, nella quale si dà atto dei risultati conseguiti sia nelle Unità organizzative dedicate all'attività statistica vera e propria, sia nelle unità di supporto alla produzione statistica, evidenziandosi gli scostamenti rispetto ai piani del trimestre e le cause che hanno impedito o ritardato l'attuazione del programma.

Il terzo è costituito dal c.d. Rapporto annuale, che illustra i principali risultati conseguiti nell'anno, gli obiettivi realizzati e quelli non realizzati, specificandone le modalità (annullamento, rinvio, ecc..) e le sottostanti motivazioni.

Ai suddetti, si aggiunge infine un quarto documento e cioè il Conto annuale, comune peraltro a tutte le amministrazioni pubbliche, redatto ai sensi dell'art. 65 del d.leg.vo n. 29/1993, circa le spese sostenute per il personale, a sua volta accompagnato da una relazione nella quale sono esposti i risultati della

gestione del personale in rapporto agli obiettivi predefiniti.

Per contro, come si è fatto cenno in precedenza, per quanto riguarda l'attuazione del "processo di verifica della corretta ed economica gestione" mediante valutazione comparativa dei costi e dei rendimenti (art. 20 d.leg.vo 29/93), l'ISTAT non ha ancora dato corso alla formale istituzione del Servizio di controllo interno; e ciò appare tanto più censurabile se si considera che l'art.18 del citato decreto n. 29 prevede che il dipartimento della F.P. può chiedere proprio all'Istat la elaborazione di norme tecniche e criteri per le rilevazioni ed analisi di cui al comma 1 della stessa disposizione ossia dei costi e dei rendimenti dell'attività amministrativa, della gestione e delle decisioni organizzative.

Per completezza di informazione, va tuttavia notato che, di fatto, la suddetta funzione è stata sinora esercitata, in via sperimentale, dal Servizio Innovazione Organizzativa (INO), che opera nell'ambito della Direzione Generale e pertanto, sotto il profilo organizzativo, non in linea con i principi sanciti dallo stesso decreto n. 29, che ne prevede invece la collocazione alle dirette dipendenze dell'organo di governo. E' previsto tuttavia che entro il 1996 la funzione venga svolta a regime e con la messa a punto di un sistema di "budgeting" e di un sistema di "contabilità analitica".

Per quanto riguarda in particolare quest'ultimo, sono in corso iniziative per la messa a punto di procedure finalizzate all'individuazione dei centri di costo, nel più ampio contesto del nuovo Sistema informativo amministrativo-contabile (SIAC), che dal 1° gennaio 1995, dopo circa un anno di preparazione, ha sostituito il precedente sistema di contabilità, definito SIA (Sistema Informativo Amministrativo). Di tale sistema si dirà

più avanti in sede di esame della gestione finanziaria.

Tra gli strumenti di controllo dell'attività in corso di approntamento merita altresì di essere ricordato il "sistema di controllo di qualità della produzione statistica", in relazione al quale è stato completato lo studio di fattibilità del progetto denominato SIDI (Sistema Informativo Documentazione Indagine). In obiettivo è il miglioramento della qualità della produzione statistica di conseguire mediante l'adozione di un sistema integrato di documentazione delle indagini (standardizzazione delle classificazioni, delle nomenclature, ecc. in raccordo con quelle comunitarie ed internazionali).

In tema di ordinamento si ritiene opportuno completare il quadro informativo relativamente agli organi dell'Istituto, quali risultano disciplinati dal decreto leg.vo di riforma 6 settembre 1989, n.322, nonché dai relativi provvedimenti di nomina.

Della Commissione di garanzia per l'informazione statistica e del Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica, degli atti di nomina, dei compiti esercitati e dei relativi compensi si è già riferito alle pagine precedenti, alle quali pertanto si fa rinvio.

Gli altri organi dell'Istituto sono costituiti dal Presidente, dal Consiglio e dal Collegio dei revisori.

Il Presidente, scelto, ai sensi dell'art. 16 del citato decreto, tra i professori ordinari in materie statistiche, economiche ed affini, è nominato, in base all'art. 3 della legge n.400/1988, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Ha la legale rappresentanza e "provvede all'amministrazione dell'Istituto, assicurandone il funzionamento".

Sul significato e sull'esatta portata di tale disposizione si è ampiamente riferito nelle pagine precedenti, cui si fa rinvio per quanto necessario; si ritiene soltanto di aggiungere che ai già evidenziati poteri presidenziali in materia gestoria, sono da aggiungere quelli - di non scarsa rilevanza nel quadro del disegno accentratore desumibile dal provvedimento di riforma - che il Presidente può esercitare in via di urgenza, ai sensi del comma 2 dell'art. 16 cit., adottando provvedimenti di competenza del Comitato di indirizzo e coordinamento, salvo ratifica dello stesso organo entro il termine massimo di trenta giorni dalla data del provvedimento.

Il Presidente dura in carica quattro anni e può essere confermato una sola volta.

Ad esso spetta un'indennità di carica da determinare con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Ministro del Tesoro.

Nel periodo di riferimento del presente referto, sono stati emanati due provvedimenti presidenziali di nomina: un primo decreto (D.P.R. 21 dicembre 1990) con il quale si è proceduto alla conferma nella carica di Presidente del preesistente Istituto Centrale di Statistica per il quadriennio 1991-1994; un secondo decreto (D.P.R. 12 maggio 1993), con il quale - a seguito delle dimissioni rassegnate dal Presidente prima della scadenza del mandato - è stato nominato il nuovo Presidente per il quadriennio 1993-1997, investendo della carica un componente dello stesso Consiglio.

La relativa indennità di carica è stata stabilita, in un primo tempo, in L. 120.000.000 annui con decreto del Presidente del Consiglio di concerto con il Ministro del Tesoro, in data 27 gennaio 1992; successivamente, con decreto della stessa Autorità

di governo in data 13 dicembre 1993, l'indennità di carica è stata aumentata alla misura di L.180.000.000 annui.

Il Consiglio è l'organo di programmazione di indirizzo e controllo dell'attività dell'Istituto.

E' composto, oltre che dal Presidente dell'Istituto, che lo presiede (così testualmente l'art. 18 del d.leg.vo 322/1989), da tre membri designati, tra i propri componenti, dal Comitato di indirizzo e coordinamento, da cinque membri nominati dal Presidente del Consiglio dei Ministri, di cui due professori ordinari oppure direttori di istituti di statistica o di ricerca statistica e infine, dal Presidente della Commissione per la garanzia dell'informazione statistica.

Partecipa ai lavori del Consiglio e ne è il Segretario, senza diritto a voto deliberante, il Direttore generale dell'Istituto.

I membri sono nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri e, fatti salvi i membri di diritto (Presidente ISTAT e Presidente della Commissione di garanzia), durano in carica quattro anni, ma i singoli membri cessano dalle funzioni allo scadere del termine anche se siano stati nominati nel corso del quadriennio.

Il Consiglio è stato nominato una prima volta con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 8 gennaio 1991, ed è stato rinnovato con analogo decreto in data 5.12.1995.

Ai componenti del Consiglio spetta un compenso, determinato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministro del Tesoro, ai sensi dell'art. 20 del decreto leg.vo n.322/89.

Il relativo provvedimento attuativo, riguardante peraltro tutti i compensi spettanti ai componenti degli organi collegiali dell'ISTAT, emanato in data 27 gennaio 1992, ha fissato gli

emolumenti in questione nella seguente misura:

- Membri Consiglio.....	L. 2.000.000 mensili lorde
- Membri Comitato Ind. e coord.	L. 1.000.000 mensili lorde
- Membri Collegio dei Revisori ¹⁰	L. 1.500.000 mensili lorde

Per tutti i partecipanti alle sedute degli organi collegiali in essi compreso il magistrato della Corte dei Conti delegato al controllo, è previsto un gettone di presenza nella misura unica di L. 200.000 lorde per giornata di seduta.

¹⁰ Il Collegio dei revisori è stato nominato con D.P.C.M. l'8 gennaio 1991 e rinnovato con D.P.C.M. 8 gennaio 1994.

5 - Il personale

Prima della riforma, lo stato giuridico ed economico del personale ISTAT era disciplinato dal regolamento del personale approvato con D.P.C.M. 24.02.1967, più volte modificato per adeguarne la disciplina alla regolamentazione vigente per il corrispondente personale statale, cui il personale ISTAT era in buona sostanza equiparato.

A partire dal 1989, per effetto dell'inserimento, ai sensi dell'art. 7 del D.P.R. 5.03.1986, n. 68, nel comparto degli enti di ricerca e sperimentazione la disciplina in questione veniva in gran parte sostituita da quella contenuta nel 1° accordo di comparto approvato con il D.P.R. 28.09.1987, n.568, che recepiva le norme risultanti dall'accordo sindacale di settore relativo al triennio 1985-1987, rimanendo disciplinate dal regolamento del personale, soltanto taluni aspetti del rapporto di lavoro, tra cui di particolare rilevanza quelli disciplinari.

Il primo effetto prodotto dall'inserimento nel comparto degli enti di ricerca, è stato quello di dover procedere alle operazioni di inquadramento del personale nelle qualifiche funzionali previste dal D.P.R. 285 del 1988. Il relativo provvedimento del 30.05.1989 è stato approvato con D.P.C.M. 7.09.1989 di concerto con il Ministro del Tesoro.

Conseguentemente, l'ente procedeva alla predisposizione di una tabella di equiparazione del personale, non risultando applicabile quella prevista dallo stesso D.P.R. n. 285 basata sulle qualifiche in atto per il personale degli enti pubblici disciplinati dalla legge 20.03.1975, n.70, tra i quali non era compreso l'Istat. Attesa la particolare qualificazione tecnica di gran parte del personale, che non trovava riscontro in analoghe

funzioni svolte da corrispondenti categorie di personale statale, l'ente procedeva a ricostruire le attribuzioni proprie di ciascuna qualifica, elaborando una specifica tabella di equiparazione, in virtù della quale il personale in possesso di particolari requisiti tecnici veniva inquadrato nei profili di "ricercatore", di "tecnologo" di "collaboratore T.C.R.", di "operatore tecnico", di "assistente tecnico amministrativo" e "assistente tecnico-statistico".

Il personale amministrativo, a sua volta - ad esclusione dei dirigenti, per i quali sarà fatto un discorso a parte - veniva inquadrato nelle qualifiche di "funzionario", "collaboratore" e "operatore". Completavano il quadro organico i dipendenti con qualifica di ausiliario, sia tecnico che amministrativo e il personale temporaneo (a contratto) assunto in base alle norme di comparto per l'attuazione di specifici progetti.

Con l'entrata in vigore del 2° contratto del settore "ricerca e sperimentazione" (approvato con D.P.R. 12.02.1991, n.171), si è provveduto al riordino in ruoli distinti (ricercatore, tecnologo e dirigente amministrativo) dell'ex personale dirigente e successivamente ad inquadrare, mediante una tabella di equiparazione, prevista dallo stesso D.P.R. 171, il personale presente in organico nei nuovi profili professionali. Occorre peraltro ricordare che prima dell'entrata in vigore del decreto leg.vo n.322/89, lo stato giuridico ed economico del personale dirigente era disciplinato dalle corrispondenti norme in vigore per il personale dirigenziale dello Stato, di volta in volta estese con delibere dell'organo di amministrazione al personale interessato dell'Istat; sicchè l'avvenuta contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei dirigenti, in contrasto con la riserva di legge posta dall'art. 1 della legge 29.03.1983, n.93 e per

tale motivo oggetto di rilievo da parte della competente Sezione di controllo di questa Corte, che rifiutava il visto e la conseguente registrazione del D.P.R. di approvazione della disciplina di comparto (rifiuto di visto superato soltanto a seguito di richiesta di registrazione con riserva da parte del Governo), veniva impugnata da uno dei dirigenti inquadrati nei nuovi profili davanti al Tar Lazio che, con sentenza 4 settembre 1992, n.1094, stabiliva che gli enti del comparto ricerca, diversi da quelli espressamente sottratti in base al proprio ordinamento, dovessero verificare l'eventuale "esistenza di personale dirigenziale assimilato ai dirigenti dello Stato e come tale sottratto alla disciplina introdotta dal D.P.R. n.171/1991".

In conseguenza della suddetta pronuncia, il personale dirigenziale che risultava già "equiparato" con formale provvedimento, al corrispondente personale dirigenziale veniva pertanto reintegrato nel profilo e nelle funzioni in conformità al precedente ordinamento (D.P.R. 748/72).

La questione veniva peraltro superata sul piano generale con apposita norma transitoria inserita nel decreto leg.vo n. 29/1993 dal decreto correttivo n. 546/1993, emanato in attuazione della delega aperta di cui all'art. 2 della legge n. 421/1992; norma con la quale veniva modificato l'originario testo dell'art. 72 del citato decreto legislativo nel senso che "resta ferma, per quanto non modificato dal presente decreto, la disciplina dell'accordo sindacale riguardante tutto il personale delle istituzioni e degli enti di ricerca e sperimentazione, reso esecutivo con decreto del Presidente della Repubblica 12.02.1991, n. 171, fino alla sottoscrizione del primo contratto collettivo previsto dal titolo III° nell'ambito di riferimento di esso". Pertanto i rapporti di impiego del personale inquadrato nei profili

di "ricercatore" e di "tecnologo", restano tuttora disciplinati dal più volte richiamato D.P.R. n. 171/1991.

* * * * *

La riforma dell'ordinamento dell'Istat e la contestuale istituzione del Sistema Statistico Nazionale hanno inciso profondamente sull'assetto organizzativo dell'Ente e conseguentemente sulla stessa politica del personale a causa della pluralità di nuove funzioni attribuite all'Istituto rispetto a quelle riconosciute dalla legge istitutiva del 1926.

Per far fronte alle nuove funzioni - che vanno dalla predisposizione del PSN all'assistenza tecnica agli enti ed uffici facenti parte del Sistan, dalla promozione di studi e ricerche statistiche nelle aree demografiche e sociali, economiche ed ambientali all'analisi e all'interpretazione dei risultati, dallo sviluppo di archivi gestionali da utilizzare a fini statistici alla formazione e qualificazione professionale per gli addetti al Sistema Statistico Nazionale - l'Istat ha impostato una innovativa politica del personale, improntandola a criteri di "flessibilità" e di "cambiamento continuo", che hanno comportato una notevole mobilità interna nell'impiego delle risorse umane, a causa anche del rinnovamento dei meccanismi operativi e dei processi produttivi oltre che di un pressoché generalizzato ricorso alle nuove tecnologie informatiche.

Per quanto concerne in particolare l'impiego delle risorse umane, le misure di riorganizzazione hanno mirato ad ottenere un recupero di efficienza, particolarmente nel settore dell'informazione statistica, oltre che con la mobilità del personale, attraverso la definizione dei carichi di lavoro,

l'utilizzo del "fondo di miglioramento dell'efficienza", di cui all'art. 15 del contratto della ricerca, i corsi di addestramento professionale e i corsi di formazione tecnico-specialistica.

In correlazione con la definizione dei carichi di lavoro l'Istituto ha provveduto a definire il fabbisogno di personale per singola unità operativa, espresso in "giornate uomo", per le singole linee di attività o progetti e determinato anche per livello professionale, sulla base delle declaratorie previste dal DPR 171/1991.

Nell'ambito della complessiva politica del personale, particolare attenzione è stata dedicata alla politica degli accessi specialmente per fronteggiare la necessità di potenziare le risorse disponibili nei livelli I° e III° dei profili di ricercatore e tecnologo, in correlazione alle esigenze di sviluppo della ricerca statistica, del potenziamento della rete di trasmissione, di comunicazione, di allargamento della base informativa su supporti informatici, collegate con l'attuazione del SISTAN.

A ciò, l'Istituto ha fatto fronte da un lato, attivando concorsi interni ai sensi dell'art. 14 del citato DPR 171/1991, dall'altro attivando concorsi esterni tesi a reperire personale altamente qualificato. Oltre alle assunzioni in ruolo, si è fatto ricorso anche alle assunzioni temporanee, consentite negli enti di ricerca dall'art. 23 del predetto accordo di comparto: nell'ultimo triennio, le assunzioni operate in tal modo sono state 93.

Nonostante l'espletamento dei suddetti concorsi e le disposte assunzioni con contratto a tempo determinato, le unità di personale nell'arco del quinquennio decorrente, dal 1991 al 1995 sono

complessivamente diminuite, secondo il seguente andamento (in parentesi, si riporta l'organico di diritto):

1991	1992	1993	1994	1995
2.667	2.548	2.506	2.461	2.446
3.389	(3.298)	(3.298)	(3.298)	(3.298)

Sul totale del personale in servizio al 31 dicembre di ciascun esercizio, i dipendenti in possesso di qualifiche dirigenziali o equiparate erano, rispettivamente (in parentesi, i corrispondenti posti di organico e la consistenza percentuale sul totale dei dipendenti):

1991	:	322	(534)	11,99%	
1992	:	336	(")	12,92%	(comprese le unità con contratto a tempo determinato)
1993	:	326	(")	12,74%	"
1994	:	335	(")	13,61%	"
1995	:	361	(")	14,76%	"

Per quanto riguarda il costo del personale, si è avuto già occasione di riferire che soltanto alla fine del 1990 è stato firmato il II° contratto per il personale del comparto "ricerca e sperimentazione", relativo al triennio 1988-1990 (DPR 1717/1991). Gli oneri aggiuntivi a carico dell'Istat conseguenti a tale contratto, sono stati determinati in complessive L. 32,2 mld per l'intero triennio di riferimento, mentre gli oneri complessivi a regime, ponendo quale base di raffronto l'ultimo esercizio precedente all'applicazione del contratto sono stati i seguenti (al netto degli oneri previdenziali e assistenziali):

(Milioni di lire)

ANNI	STIPENDIO	LAVORO STRAORDIN.	INDENNITA' DI INCENTIVAZIONE E FUNZIONALITA'	TOTALE
1990	77.526,4	3.324,7(1)	7.653,5	88.504,6
1991	108.198,7	-	12.559,9	120.758,7
1992	97.338,4	-	18.894,5	116.232,8
1993	94.586,9	-	17.519,9	112.106,9
1994	90.586,2	-	14.825,4	105.411,6
1995	86.991,9	-	13.863,6	100.855,5

(1) A partire dall'anno 1991 gli oneri per il lavoro straordinario sono stati inglobati, per effetto dell'accordo di comparto, nell'indennità di incentivazione e funzionalità

Aggiungendo agli oneri per competenze fisse e accessorie gli oneri riflessi, il costo complessivo del personale per il suddetto periodo emerge dal seguente prospetto riassuntivo:

(Milioni di lire)

ANNI	COSTO COMPLESSIVO	COSTO UNIT. MEDIO
1991	157.766,7	57.917
1992	153.095,3	57.925
1993	148.476,4	57.527
1994	135.769,5	54.027
1995 (*)	128.727,1	52.628

(*) Il costo medio riferito al 1995 non è omogeneo a quello riferito agli anni precedenti in quanto risulta effettuato con riferimento al numero effettivo delle unità di personale in servizio anziché al numero medio del personale, degli altri anni.

In tema di personale si ritiene opportuno far menzione di una vicenda, anche per i riflessi sulla gestione finanziaria dell'Istituto, che ha avuto larga eco sulla stampa e anche in sede parlamentare attraverso la proposizione di apposita interrogazione¹¹. Se ne dà notizia sulla base degli elementi informativi acquisiti al riguardo sia attraverso la specifica richiesta istruttoria formulata dal magistrato delegato al controllo in data 22 maggio 1995 e alla conseguente risposta del Presidente ISTAT in data 16 giugno 1995, sia sulla base della risposta fornita in Parlamento dal Ministro pro-tempore della funzione pubblica, incaricato della vigilanza sull'ente.

La vicenda trae origine dall'avvenuta erogazione di denaro (pari a complessive L. 424.000.000 oltre a L. 300.000.000 circa per oneri riflessi) a favore di un dipendente destituito "di diritto" dall'impiego, ai sensi dell'art. 62, lett. a) del regolamento del personale; sanzione successivamente annullata dal giudice amministrativo.

Il provvedimento, adottato in data 19 aprile 1982, era stato comunicato al dipendente in questione, avente la qualifica di commesso, in base alla citata disposizione regolamentare, in seguito alla sentenza del pretore di Segni dell'11 marzo 1980, passata in giudicato, con la quale l'interessato era stato condannato, ai sensi degli articoli 56, 110 e 624 del codice penale, ad un mese di reclusione ed a L. 50.000 di multa, con il beneficio della sospensione cautelare della pena, per il reato di tentato furto.

Occorre premettere che, secondo quanto precisato dall'ente nella richiamata nota di risposta, il provvedimento era stato

¹¹ Int. n. 4-04148 On. Rocchi - Atti Senato Repubblica - XII Legislatura Fasc. 48 - 2 agosto 1995.

adottato "sulla base di precedenti giurisprudenziali inequivoci", secondo i quali sussisteva una piena equiparabilità, in tema di destituzione da un impiego pubblico, tra reato consumato e reato tentato.

Le argomentazioni in questione, non furono però condivise dal TAR del Lazio che, soltanto cinque anni dopo, con decisione n. 1606 del 10 ottobre 1987, in accoglimento del ricorso proposto dall'interessato, annullava il provvedimento di decadenza "de iure" dall'impiego.

Il Consiglio di Stato, a sua volta, con sentenza n. 169 del 12 febbraio 1994, emessa in sede di appello, confermava definitivamente la decisione del giudice di primo grado, precisando però che l'ISTAT avrebbe comunque potuto ancora dichiarare decaduto dall'impiego con decorrenza "ex tunc" avvalendosi del disposto dell'art. 119 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, a condizione di attivare apposito procedimento disciplinare, entro i trenta giorni successivi al ricevimento della comunicazione relativa alla decisione giurisdizionale, avvenuta in data 17 marzo 1994.

In data 27 aprile 1994 l'ISTAT riavviava il procedimento disciplinare, nel nominato quadro legislativo di riferimento, influenzato dalla legge 7 febbraio 1990, n. 19 (emanata a seguito di sentenza della Corte Costituzionale¹² che aveva dichiarato illegittima la norma che consentiva la destituzione di diritto senza previo esperimento di procedimento disciplinare), il cui art. 10 stabilisce che i pubblici dipendenti che anteriormente alla entrata in vigore della presente legge siano stati destituiti

¹² Sent. Corte Costituzionale n. 0971 del 14 ottobre 1988, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 85, lett. a) del DPR 10 gennaio 1957, n. 3 e 236 D.L. Pres. Reg. Sic. 24 ottobre 1995, n. 6 nella parte in cui, in luogo del nuovo provvedimento di destituzione di diritto non prevedono l'esperimento del procedimento disciplinare.

di diritto sono, a domanda, riammessi in servizio.

Il dipendente interessato, previa istanza di riammissione, veniva quindi riammesso in servizio nel corso del 1994 per essere però collocato subito dopo, a domanda, in stato di quiescenza, con contestuale riconoscimento del diritto alla liquidazione delle competenze economiche maturate dalla data di destituzione, oltre interessi legali e rivalutazione.

Secondo quanto precisato nella nota sopra citata, l'Istituto si è uniformato, nell'assumere tale decisione, al parere espresso dall'Avvocatura Generale dello Stato, accogliendo le dimissioni rassegnate dall'interessato, "al fine di evitare che la sua presenza in ufficio fosse di pregiudizio al buon andamento del servizio...." e comunque nella convinzione, anch'essa supportata dal parere del citato organo di consulenza, che gli atti amministrativi non possono avere decorrenza retroattiva, con la conseguente illegittimità della destituzione eventualmente disposta con effetti "ex tunc" per motivi disciplinari, salvo il caso in cui l'atto espulsivo si ricolleggi ad una sospensione cautelare precedentemente e regolarmente adottata. Nel caso di cui si tratta - precisava l'Istituto - l'amministrazione non aveva potuto adottare tale provvedimento, in pendenza del giudizio ed in vigenza del provvedimento di destituzione.

In altre parole, si sostiene dall'Istituto che qualora anche il procedimento disciplinare avesse avuto come esito la destituzione del dipendente per indegnità, tale sanzione avrebbe avuto efficacia "ex nunc", con il conseguente diritto dell'interessato di rivendicare, per il periodo pregresso, il pagamento degli emolumenti di spettanza in relazione all'esito a lui favorevole del giudizio amministrativo.

L'Istituto ha conclusivamente affermato di aver agito, con

ogni evidenza, nel rispetto della normativa e nell'interesse pubblico e che solo "il radicale capovolgimento dell'orientamento giurisprudenziale e la somma cautela, in termini temporali, con cui il giudice amministrativo di primo e secondo grado ha operato, hanno determinato l'insorgere di un diritto a fronte del quale l'amministrazione stessa non ha avuto scelta alternativa rispetto al comportamento adottato".

Anche il Collegio dei Revisori, investito della questione dal magistrato delegato al controllo¹³, riteneva sostanzialmente corretto l'operato dell'Istituto, nel presupposto che lo stesso era stato determinato dall'orientamento all'epoca prevalente circa la piena equiparabilità, sotto il profilo disciplinare, del reato di tentato furto a quello di furto, sicchè non ravvisava che vi fossero le condizioni per integrare un'ipotesi di responsabilità amministrativa.

Sulla vicenda, ritiene la Sezione che, pur dovendosi prendere atto del concatenarsi di una serie di circostanze - mutamento dell'orientamento giurisprudenziale nelle more del giudizio definitivo; intervenuta sentenza di illegittimità costituzionale della norma che consentiva la destituzione di diritto dall'impiego pubblico; decorso del tempo e mutamento del quadro normativo di riferimento - permangono tuttavia dubbi se, nel succedersi degli eventi, sia stata posta tutta la diligenza necessaria per evitare il danno conseguente all'esborso di una notevole somma di denaro, in buona sostanza, senza il corrispettivo della prestazione lavorativa. Ritiene pertanto di segnalare doverosamente la vicenda stassa alla Procura Regionale della Corte dei conti perchè valuti se, nel caso, possano, ed in che misura, configurarsi ipotesi di responsabilità per danno erariale.

¹³ Verbale n. 1270 del 14 giugno 1995.

6 - Il direttore generale e i direttori centrali.

In tema di personale, occorre dare notizie di alcuni problemi interpretativi insorti in occasione delle nomine del direttore generale e dei direttori centrali rispettivamente avvenute la prima, con delibera del Consiglio in data 6 luglio 1992 e con effetto dal 1° settembre successivo, le seconde, con delibere consiliari varie, disposte ai sensi dell'art. 22, comma 2, lett. f) del l.vo n. 322/1989.

A) Il nuovo direttore generale, già professore ordinario di economia applicata presso l'Università di Padova, e successivamente trasferito, a decorrere dal 1° novembre 1992, presso la Scuola Superiore della P.A. come docente stabile, richiedeva al Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica l'autorizzazione a dirigere l'Istituto Nazionale di Statistica ai sensi dell'art. 12, comma 1 del D.P.R. 11 luglio 1980, n.382 dopo aver ottenuto il parere favorevole del Consiglio di facoltà. La richiesta partiva dal presupposto che la posizione del Direttore generale dell'Istat si può configurare come "incarico" comportante l'espletamento di funzioni di coordinamento tecnico-scientifico e, come tale, da considerarsi pienamente compatibile con lo "status" di docente universitario.

Pur condividendo tale orientamento, l'Istituto, considerata la posizione di vertice dell'interessato e al fine di risolvere ogni possibile dubbio sulla compatibilità dei due rapporti, riteneva opportuno sollecitare al riguardo il parere della Presidenza del Consiglio dei Ministri¹⁴, nelle more, stabiliva peraltro di corrispondere allo stesso un compenso, in via provvisoria e salvo conguaglio, pari alla retribuzione annua lorda

¹⁴ Nota del 5/12/1992, n. 22455.

iniziale del dirigente di ricerca maggiorata del 60%, secondo previsione dell'art. 17, comma 14 del D.P.R. 171/1991, relativo al trattamento economico dei direttori generali degli enti di alto rilievo, con esclusione dell'indennità integrativa speciale e della 13^a mensilità.

Nel corso della seduta del Collegio dei revisori tenutasi in data 21/01/1993, il magistrato delegato al controllo formulava riserve sulla legittimità della posizione del direttore generale, riserve ribadite in una successiva nota trasmessa alla Presidenza del Consiglio dei Ministri perché ne tenesse conto ai fini dell'espressione del richiesto parere.

In tale nota, lo stesso magistrato esprimeva dubbi sulla legittimità della configurata natura di "incarico" del rapporto instaurato con il nuovo direttore generale, in quanto la sua permanenza nella posizione di professore a tempo pieno veniva, a sua avviso, ad integrare un'ipotesi di cumulo d'impiego non consentito dalla legge, nonostante la presenza di norme apparentemente derogatorie nell'ordinamento universitario (articoli 11 e 12 del D.P.R. 382/1980, come modificati dalla legge 18 maggio 1989, n. 118).

Ugualmente illegittime apparivano - secondo il magistrato delegato al controllo - la ritenuta d'acconto, operata sulla retribuzione corrisposta al direttore generale nella misura di legge (19%) e la mancata accensione di un rapporto di natura previdenziale, con conseguente omesso versamento dei relativi contributi propri di un rapporto di lavoro autonomo.

Per contro, il rapporto instaurato col direttore generale doveva considerarsi, a pieno titolo, rapporto di lavoro subordinato alla stregua della costante giurisprudenza e della stessa dottrina giuslavoristica, essendo anche l'"incarico" di direttore generale

fondato su un vincolo di subordinazione dirigenziale; inoltre, contrariamente a quanto sostenuto dall'ente, la temporaneità e la revocabilità dell'incarico, lungi da costituire motivo di incompatibilità con la natura subordinata del rapporto di lavoro sottostante, costituiva, per contro, espressione della natura latamente discrezionale della nomina e un temperamento del concetto di stabilità, già tipico del pubblico impiego, sulla falsariga della disciplina privatistica, le cui connotazioni trovano sempre più applicazione in ambito pubblicistico, particolarmente poi per i rapporti di natura dirigenziale basati sul carattere fiduciario della nomina. La circostanza poi che, diversamente da quanto sempre avvenuto in passato, la nomina avesse investito un estraneo all'apparato organizzativo dell'ente non toglieva che, all'atto dell'investitura, lo stesso dovesse considerarsi astretto da un vincolo di subordinazione, ne sembrava logico che il rapporto in questione si potesse configurare, volta a volta, come lavoro subordinato o come lavoro autonomo, secondo che la nomina cada su persona legata (già) da rapporto di lavoro subordinato con l'ente ovvero su persona estranea allo stesso.

Infine, - concludeva il magistrato delegato al controllo - la stessa previsione, nell'ambito dell'accordo di comparto, di un trattamento retributivo più favorevole per i direttori generali degli enti di alto rilievo, rispetto a quello spettante a regime, previa attivazione della speciale procedura di cui all'art. 17, comma 14, lett. e) del D.P.R. 171/1991, può trovare legittimazione soltanto nell'ambito di un rapporto di lavoro subordinato; in caso contrario, la disciplina di cui trattasi invaderebbe un campo ad essa estraneo, qual'è certamente quello del rapporto di lavoro autonomo o professionale, semprechè tale possa considerarsi il rapporto che lega all'Istat il suo direttore generale.

In conseguenza dei rilievi mossi dal magistrato, condivisi anche dall'organo di vigilanza, l'Istituto invitava il direttore generale a regolarizzare la sua posizione come docente universitario, sicché lo stesso, previa rinuncia all'incarico di docente stabile presso la Scuola superiore della P.A., chiedeva di essere riammesso nel ruolo dei docenti dell'Università di origine e di essere collocato, contestualmente, in aspettativa senza assegni ai sensi della vigente normativa nell'ordinamento universitario.

Conseguentemente, veniva attivata la procedura di cui all'art. 17, comma 14, del D.P.R. 171/1991, che per i direttori generali degli enti di alto rilievo¹⁵ prevede l'attribuzione di una retribuzione per così dire, personalizzata¹⁶, con deliberazione motivata da sottoporre all'approvazione dei Ministri vigilanti di concerto con i Ministri del Tesoro e per la Funzione Pubblica.

La relativa delibera consiliare, adottata in data 20 luglio 1994, e fissante la retribuzione lorda annua del direttore generale in L. 166.608.312, veniva approvata dall'autorità di vigilanza con D.P.C.M. del 12 dicembre 1994.

B) Quanto alla posizione giuridica ed economica dei tre direttori centrali, occorre ricordare che prima dell'entrata in vigore del decreto leg.vo n.322/1989 e del DPR 171/1991 (contratto di comparto), lo stato giuridico ed il trattamento economico dei "dirigenti ISTAT" erano disciplinati dall'art. 10 del R.D.L. n.1285/1929 e dalle deliberazioni del Comitato amministrativo (organo deliberante dell'epoca) 12.02.1973 e 6.12.1976, quest'ultime approvate con D.P.C.M. 14.01.1977, con la quale,

¹⁵ Tra i quali a norma dell'art. 13, 2° comma, dello stesso DPR 171 rientra l'Istat.

¹⁶ In alternativa a quella in via normale, che contempla una maggiorazione del 60% del trattamento stipendiale previsto dalla stessa disposizione contrattuale per i dirigenti di ricerca (art.17, comma 14°, lett. a).

sulla base di apposita tabella di equiparazione tra le qualifiche direttive dell'Istat e le qualifiche dirigenziale dello Stato, venivano estese al personale dell'Istituto "in quanto applicabili" le norme di cui al D.P.R. n.748/1972.

In base alla predetta normativa, al direttore generale, equiparato, con delibera del Comitato amministrativo al dirigente generale di livello "C" delle amministrazioni dello Stato, veniva attribuito il relativo trattamento economico. A seguito del riordino dei servizi dell'Istituto e della conseguente istituzione, nell'ambito della direzione generale, di due direzioni centrali (poi portate a tre), con delibera del Comitato amministrativo del 30.11.1983, approvata dall'autorità di vigilanza, veniva determinato il nuovo "status" dei dirigenti generali preposti alle suddette strutture, attribuendo agli stessi lo stato giuridico e il trattamento economico del dirigente generale di livello "C", contestualmente elevando quello attribuito al direttore generale al livello "B".

Con l'emanazione del d.leg.vo 322/1989, il potere di nomina del direttore generale e dei direttori centrali dell'Istat è stato attribuito (art. 22, comma 2, lett.f cit.) al Consiglio su proposta del Presidente; la relativa deliberazione non è soggetta, contrariamente a quanto previsto per altre deliberazioni considerate dalla stessa norma, - ad esempio, per le deliberazioni relative ai bilanci, ai regolamenti e alla partecipazione a società - ad approvazione da parte dell'autorità di vigilanza.

Il regolamento di organizzazione, deliberato sempre ai sensi del citato articolo 22 del d.leg.vo 322/1989 ed approvato con D.P.C.M. 14.05.1992, prevede, all'art.7, che gli "incarichi" di direttore generale e di direttore centrale siano conferiti a tempo determinato e siano revocabili; inoltre, è da rilevare che la

pianta organica, deliberata insieme con il suddetto regolamento, non prevede una dotazione organica per il direttore generale e per i direttori centrali.

In conseguenza di quanto sopra, è stato ritenuto che la nuova normativa abbia mutato quella che in passato era da considerare come una qualifica apicale della dirigenza distinta in due livelli, in un incarico di funzione; con l'ulteriore effetto che la retribuzione dei dirigenti, di che trattasi, non può essere considerata come trattamento stipendiale, ma come corrispettivo dell'esercizio delle funzioni che l'incarico comporta e quindi della necessità di una autonoma determinazione dell'ammontare di tale compenso.

Si è visto che per quanto riguarda il direttore generale, si è fatto riferimento all'art. 17, comma 14, dall'accordo di comparto degli enti di ricerca (DPR 171/1991); per quanto attiene invece ai Direttori centrali, il cui "status", salvo il livello retributivo, si configura analogo a quello del direttore generale, non soccorre la citata normativa regolamentare, di cui all'accordo di comparto, non contenente alcuna disposizione al riguardo: sicché si è ritenuto di poter risolvere il problema ricorrendo allo strumento dell'interpretazione analogica, tenendo conto sia della ripartizione delle competenze stabilita dal regolamento di organizzazione sia dalla posizione di subordinazione funzionale dei direttori centrali rispetto al direttore generale.

In tal senso è stato formulato apposito quesito alla P.C.M.¹⁷ per verificare la possibilità di corrispondere ai direttori centrali una indennità aggiuntiva al trattamento stipendiale del dirigente di ricerca o tecnologo pari al 40% dello stesso, nella considerazione che i suddetti dirigenti svolgono funzioni di

¹⁷ Nota ISTAT n. 22455 del 5.12.1992.

livello superiore a quelle svolte dai citati livelli professionali.

Peraltro, la Presidenza del Consiglio dei Ministri non ha mai risposto al quesito, sicchè nella considerazione che, nel silenzio della normativa contrattuale sulla specifica posizione di tali dirigenti, non fosse consentito attribuire un trattamento simile a quello previsto (art. 17, comma 14, cit.) esclusivamente per i direttori generali degli enti, agli interessati è stata attribuita la minore indennità; pari al 15% dello stipendio tabellare iniziale, stabilito dall'art. 22 dello stesso D.P.R. 171/1991 in favore del personale dei livelli professionali I II III dei profili di ricercatore e di tecnologo per la direzione di strutture tecniche e scientifiche delle istituzioni e degli enti di ricerca e sperimentazione.

Al riguardo, ritiene la Corte che, pur nella sostanziale giustificazione dell'attribuzione della suddetta indennità nel presupposto della equipollenza delle qualifiche rivestite dai direttori centrali con quelle dei dirigenti di ricerca e del dirigente tecnologo (I livello professionale) tuttavia la questione debba essere risolta a livello di contrattazione del comparto relativa alle qualifiche dirigenziali, tenendo conto sia della posizione funzionale sovraordinata dei direttori centrali rispetto ai profili professionali di vertice - sicché assumerebbe contorni di illegittimità la corresponsione agli stessi di un trattamento economico deteriore -, sia delle funzioni con rilevanza esterna ad essi attribuite dal regolamento di organizzazione o per delega del Presidente, sia infine della procedura aggravata prevista per il conferimento dell'incarico, cui, per la particolare rilevanza e per la natura fiduciaria delle funzioni svolte, è strettamente connesso il carattere della revocabilità, che a termini dell'art. 7 del regolamento in questione è disposta con le stesse modalità del conferimento, ossia con deliberazione del Consiglio ISTAT su proposta del Presidente.

PARTI II

LA GESTIONE FINANZIARIA

7 - Notazioni generali.

L'art. 22 del d. leg.vo n.322/1989 attribuisce al Consiglio il potere di "deliberare i regolamenti sulla gestione finanziaria, economica e patrimoniale, tenendo conto della natura specifica e dell'autonomia dell'ISTAT".

Si è avuto modo di far cenno¹⁸ ai problemi interpretativi insorti in sede di elaborazione del Regolamento, emanato al fine di dare attuazione al suddetto precetto legislativo, deliberato in via definitiva dal Consiglio in data 8 maggio 1994 e approvato successivamente con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, emanato di concerto con il Ministro del Tesoro, in data 23 maggio 1995. Va a tal proposito rilevato il grave ritardo con il quale il nuovo regolamento di amministrazione e contabilità è stato, infine, varato, pur tenendo conto del notevole lasso di tempo previsto dalla stessa normativa primaria che, con disposizione transitoria finale (art. 26, co. 2), conferiva efficacia al nuovo ordinamento a decorrere dal termine di sei mesi successivi alla sua entrata in vigore (aprile 1990).

Conseguentemente, nell'arco di tempo sopra indicato, si è reso necessario continuare a dare applicazione al vecchio

18 Retro, pag.41 ss.

regolamento di amministrazione e contabilità, deliberato dal comitato amministrativo dell'Istituto il 10 febbraio 1969 e approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 11 maggio 1970, con gli inevitabili adattamenti richiesti dalla nuova normativa ordinamentale.

Tra le nuove norme, recanti specifiche disposizioni sulla materia, è da ricordare l'art.23 del decreto 322/89, secondo il quale la gestione finanziaria dell'Istat si svolge sulla base, oltre che del bilancio preventivo annuale, di un bilancio pluriennale redatto in relazione ai piani di attività e alle previsioni pluriennali di spesa, come indicate all'art.22, comma 2, lett."a" dello stesso decreto, nel quale si fa riferimento al piano annuale di attuazione del programma statistico nazionale.

Il bilancio preventivo annuale è deliberato dal Consiglio entro il 31 ottobre dell'anno precedente e trasmesso alla Presidenza del Consiglio dei Ministri entro quindici giorni per l'approvazione.

Analogamente, è previsto che il conto consuntivo venga deliberato entro il mese di aprile, e trasmesso per l'approvazione entro quindici giorni all'organo di vigilanza.

Di rilievo appare il precetto contenuto nell'art.23, com.5, del decreto l.vo 322/89 secondo il quale "la relazione al bilancio deve illustrare anche gli aspetti economici della gestione, ponendo in evidenza lo stato di attuazione della programmazione, i costi ed i risultati conseguiti, nonché gli eventuali scostamenti".

Merita infine menzione - tra gli adempimenti da svolgere in sede di rendiconto - quello previsto dall'art. 24 dello stesso decreto in virtù del quale l'ISTAT predispone gli atti

per la relazione, che il Presidente del Consiglio dei Ministri è tenuto a trasmettere al Parlamento entro il 31 maggio di ciascun anno, sull'attività svolta dall'Istituto, sulla raccolta e diffusione dei dati statistici della pubblica amministrazione, nonché sullo stato di attuazione del programma statistico nazionale in vigore.

Alla relazione viene allegato il Rapporto annuale, a sua volta redatto dalla Commissione per la garanzia dell'informazione statistica.

Nella Tabella 1 sono evidenziate le date di deliberazione da parte del Consiglio (fino a tutto l'esercizio 1990 dal Comitato amministrativo, essendo stato il Consiglio nominato per la prima volta con decreto del 21 novembre 1990) e quelle di approvazione da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri, relativi ai bilanci preventivi e consuntivi degli esercizi considerati.

Dalla tabella si rileva che fino all'esercizio 1992 c'è stato qualche ritardo - particolarmente accentuato quello relativo all'esercizio 1992 - nella deliberazione del bilancio preventivo e, seppure in misura minore, del conto consuntivo. A partire dall'esercizio 1992-1993, evidentemente in connessione con l'entrata a regime dell'attività dei nuovi organi, i tempi sono stati sempre rispettati.

Conseguentemente, anche le pronunce della Presidenza del Consiglio, che nei primi anni considerati erano state emesse con notevole ritardo, specialmente se rapportate all'esigenza di dare certezza alla gestione con l'approvazione del preventivo, si sono andate normalizzando, con la sola eccezione del preventivo 1995, approvato soltanto in data 28/4/1995.

TAB. 1

ITER DI APPROVAZIONE DEI BILANCI DI PREVISIONE E DEI CONSUNTIVI ISTAT

		CONSIGLIO ISTAT	PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
1989	Bilancio preventivo	21 OTTOBRE 1988	24 MAGGIO 1989
	Conto consuntivo	4 MAGGIO 1990	13 FEBBRAIO 1991
1990	Bilancio preventivo	26 OTTOBRE 1989	4 MAGGIO 1990
	Conto consuntivo	22 APRILE 1991	15 NOVEMBRE 1991
1991	Bilancio preventivo	12 DICEMBRE 1990	14 MARZO 1991
	Conto consuntivo	27 MAGGIO 1992	23 NOVEMBRE 1994
1992	Bilancio preventivo	13 NOVEMBRE 1991	5 MARZO 1992
	Conto consuntivo	4 MAGGIO 1993	23 NOVEMBRE 1994
1993	Bilancio preventivo	27 OTTOBRE 1992	11 MARZO 1993
	Conto consuntivo	27 APRILE 1994	23 NOVEMBRE 1994
1994	Bilancio preventivo	20 OTTOBRE 1993	9 SETTEMBRE 1994
	Conto consuntivo	26 APRILE 1995	17 LUGLIO 1995
1995	Bilancio preventivo	24 OTTOBRE 1994	28 APRILE 1995
	Conto consuntivo	23 APRILE 1996	IN CORSO DI APPROVAZ.
1996	Bilancio preventivo	24 OTTOBRE 1995	14 DICEMBRE 1995

NOTA: Dal prospetto si rileva che i bilanci preventivi degli anni 1989 e 1990 sono stati approvati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri in tempi più lunghi rispetto a quanto è avvenuto per gli anni dal 1991 ad oggi.

8 - Il nuovo sistema informativo amministrativo contabile (Siac).

A partire dal 1° gennaio 1995 l'ISTAT ha fatto un salto di qualità nel settore della Ragioneria, con l'introduzione del nuovo sistema informativo amministrativo- contabile e con il nuovo sistema di classificazione delle entrate e delle spese previste dal citato regolamento.

Il vecchio sistema contabile non permetteva infatti:

- a) la contabilizzazione delle fatture in contabilità finanziaria;
- b) una gestione corretta ed efficiente dell'emissione dei mandati - reversali, per i quali era necessario, una emissione cartacea molto voluminosa;
- c) la gestione delle riscossioni per cliente nell'ambito della Ragioneria, con la conseguente mancanza di estratti conto da inviare al cliente per sollecitare i pagamenti;
- d) la gestione automatica della situazione patrimoniale e del conto economico, come previsto dalle disposizioni ministeriali;
- e) la gestione in automatico dei Centri di costo per valutare l'ammontare della spesa suddivisa per direzione e/o servizio.

Con la realizzazione del nuovo progetto, il Servizio Ragioneria riesce ora a gestire in modo automatico ed in tempo reale le suddette operazioni, evitando ritardi e doppioni nelle registrazioni contabili.

Il risultato della nuova procedura può essere così sintetizzato:

- 1) la gestione della contabilità finanziaria è unificata con quella economica/patrimoniale mediante una unica imputazione,

in modo da evitare doppiioni di lavoro ed errori di trascrizione;

2) conoscenza, in tempo reale, per ciascun capitolo di spesa delle somme già impegnate e dell'eventuale disponibilità, di quanto fatturato dal fornitore per ogni atto di impegno e di quanto ancora resta da fatturare, di ciò che è stato pagato o ancora resta da pagare;

3) emissione dei mandati/reversali in modo automatico, senza dover emettere altri documenti, sia per il Tesoriere che per dare la comunicazione al fornitore dell'avvenuto pagamento;

4) possibilità di effettuare in qualsiasi momento il saldo di cassa da confrontare con la situazione di tesoreria, con l'evidenza dei mandati non ancora pagati, e cioè in sospeso, presso il tesoriere;

5) registrazione, sempre in tempo reale, delle fatture dei fornitori e dei clienti, con possibilità di realizzare la contabilità IVA mediante recupero di quest'ultima nel settore della commercializzazione. Da notare, al riguardo, che la gestione di una contabilità separata per il settore in questione - in larga misura coincidente con la diffusione - ha consentito un recupero di oltre 1500 milioni su base annua;

6) contabilizzazione dei costi della parte "corrente" nel proprio "centro di costo" mediante imputazione dello stesso al momento dell'emissione dell'impegno di spesa. Nel 1995 è già stato possibile stampare i centri di costo per quella quota parte di costo correttamente imputata;

7) possibilità di effettuare la chiusura mensile del bilancio finanziario ed economico/patrimoniale con la stampa dei centri di costo da trasmettere ai vari responsabili di direzione e/o di servizio.

La realizzazione di quanto sopra ha permesso sia al Servizio Amministrativo che al Servizio Ragioneria tutta una serie di controlli in tempo reale sull'andamento dei vari capitoli di spesa in modo da evitare, come nel passato, di emettere delibere senza il preventivo accertamento della corrispondente disponibilità e, talora, in violazione del principio della separazione delle competenze in materia di assunzione degli impegni contrattuali.

La nuova procedura consente inoltre una più rapida contabilizzazione ed emissione dei mandati di pagamento delle competenze al personale. Con il vecchio sistema era necessario infatti, emettere quasi 200 mandati per poter effettuare il pagamento degli stipendi, mentre ora è sufficiente emettere un solo mandato, da inviare direttamente al tesoriere, per procedere alla definitiva liquidazione. Questo nuovo modo di lavorare ha permesso al settore della ragioneria una sensibile diminuzione di organico, pur facendo rientrare nel Servizio alcune funzioni (riscossione dei crediti direttamente sulla partita del cliente, registrazione delle fatture fornitori ai fini IVA, liquidazione dell'IVA mensile ecc.) che in precedenza venivano svolte da altre direzioni o servizi.

E' da notare infine che il SIAC dispone di un ambiente operativo ampiamente flessibile, sicchè è predisposto per ricevere i mutamenti che dovessero intervenire a seguito di modifiche al regolamento di contabilità; e perciò anche al nuovo schema di bilancio e alla classificazione delle entrate

e delle spese; esso è pertanto in grado di soddisfare eventuali nuove esigenze aziendali di rilevazione dei fatti gestionali, e quindi in grado di soddisfare le esigenze sottese alle disposizioni contenute sia nella legge di riforma dell'Istat (art. 23, comma 5), sia nel decreto leg.vo n. 29/1993 (art. 20), concernente gli aspetti economici della gestione, i costi ed i risultati conseguiti nonchè gli eventuali scostamenti, sia anche - infine - nella normativa di comparto degli E.R. (D.P.R. 171/91), il cui art. 23, comma 4, dispone che la spesa per il personale assunto con contratto a termine per lo svolgimento di specifici programmi di ricerca deve far carico ai finanziamenti relativi, escludendosi, in via normale il ricorso alla dotazione ordinaria dell'Ente e non potendosi superare il 50% dei finanziamenti stessi.

9 - I risultati della gestione di competenza.

I risultati della gestione di competenza, quali risultano dai conti finanziari elaborati dall'Istituto, sono riassuntivamente esposti nella sottostante Tabella 2.

TAB. 2

BILANCIO - Gestione della competenza per gli anni dal 1989 al 1995 (Milioni di lire).

	E N T R A T E (Accertamenti)						U S C I T E (Impegni)							
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
A - PARTE CORRENTE														
- Statistiche correnti	160.573	165.909	(4) 204.048	206.374	211.085	210.253	201.599	160.266	175.900	205.734	205.816	213.685	198.221	206.974
- Censimenti (1)	0	59.000	334.000	184.200	0	0	0	0	58.750	331.050	182.800	0	0	0
- Statistiche occas.	4.798	3.432	525	2.262	4.714	5.571	1.578	4.197	3.411	525	1.667	700	7.455	9.017
B - CONTO CAPITALE														
- Statistiche correnti	0	6	74	2	5	38	14	1.120	1.231	1.840	528	973	18.147	7.807
- Censimenti (1)	---	---	---	---	---	---	---	0	400	2.800	1.400	0	0	0
- Statistiche occas.	---	---	---	---	---	---	---	0	0	0	0	0	0	0
TOTALE A+B	165.371	228.347	538.647	392.838	215.804	215.862	203.191	165.583	239.692	541.949	392.211	215.358	223.823	223.798
C - PARTITE DI GIRO E CONTAB. SPEC.														
- Partite di giro	46.994	46.450	65.137	66.440	64.048	60.259	40.361	46.994	46.450	65.137	66.440	64.048	60.259	40.361
- F.I.B.P. (2)	9.618	20.105	15.517	15.762	49.559	---	---	3.884	21.131	12.922	17.995	10.462	---	---
- I.A.C.P.	3	2	1	0	0	---	---	3	2	1	0	0	---	---
- F.O.A.P. (3)	131	3	---	---	---	---	---	66	0	---	---	---	---	---
TOTALE GEN. (A+B+C) ...	222.117	294.907	619.302	475.040	329.411	276.121	243.552	216.530	307.275	620.009	476.646	289.868	284.082	264.159
Risultato di competenza .	---	-12.368	-707	-1.606	---	-7.961	-20.607	5.587	---	---	---	39.543	---	---

(1) - Il censimento dell'agricoltura svoltosi nel 1990 è stato finanziato dalla Legge 103/90. Il censimento della popolazione svoltosi nel 1991 è stato finanziato dalla Legge 11/91.

(2) - La gestione del Fondo buonsuola al personale è stata chiusa nell'anno 1993 con il trasferimento dei fondi esistenti sul c/c presso la Tesoreria Prov.le dello Stato.

(3) - Il FOAP (Fondo Opere Assistenza Personale) è stato chiuso durante il 1990.

(4) - Per l'anno 1991 il notevole aumento delle entrate correnti è dovuto al maggior introito di fondi per far fronte al pagamento degli oneri contrattuali.

Dai dati esposti emerge una generale eccedenza delle spese sulle entrate, se si fa eccezione per i due esercizi 1992 e 1993, in cui le entrate hanno superato le spese rispettivamente per L 627 milioni e L 446 milioni.

Negli altri esercizi le eccedenze delle spese sulle entrate hanno determinato un disavanzo di competenza pari rispettivamente a L 212 milioni (1989), L 11.345 milioni (1990), L 3.302 milioni (1991), L 7.961 milioni (1994) e lire 20.602 milioni (1995); disavanzo coperto, in sede di bilancio preventivo, con il ricorso all'avanzo di amministrazione presunto, ma risultato, in sede consuntiva, molto più contenuto rispetto alla previsione e comunque sempre coperto da ulteriori economie accertate in sede di rendiconto (avanzo di amministrazione effettivamente accertato). E' accaduto anzi che i disavanzi di competenza finali, anzichè ridurre l'avanzo di amministrazione riferito all'anno precedente, ne hanno assorbito una quota via via minore, ove si tenga conto anche delle economie verificatesi in corso di esercizio, particolarmente per effetto del riaccertamento operato annualmente sui residui passivi, ma anche del fenomeno della "perenzione" di notevoli impegni di spesa, conseguente alla circostanza che detti impegni vengano cancellati dal rendiconto dopo i due anni successivi a quello di approvazione del consuntivo, pur restando annotati nelle scritture contabili ai fini di un'eventuale richiesta di pagamento da parte dei (presunti) creditori.

In conseguenza del descritto fenomeno, l'avanzo di amministrazione accertato negli esercizi esaminati nel presente referto è pressochè raddoppiato, passando dai 60,5 miliardi di lire del 1989 ai 115,5 miliardi di lire del 1995, come chiaramente risulta esposto nella Tabella n.3

TAB. 3

ANDAMENTO DELL'AVANZO DI AMMINISTRAZIONE DAL 1989 AL 1995 (Migliaia di lire)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
CONSISTENZA DI CASSA	112.175.070	148.010.509	251.713.142	275.561.474	280.028.163	266.456.863	243.389.011
RESIDUI ATTIVI	3.624.829	5.290.051	34.484.237	6.041.603	6.557.687	10.790.721	13.989.406
RESIDUI PASSIVI	55.228.693	97.361.948	220.790.555	213.854.031	171.560.618	162.242.822	141.843.144
AVANZO DI AMMINISTRAZIONE	60.571.206	55.938.612	65.406.824	67.749.046	115.025.232	115.004.762	115.535.273
di cui:							
1) del F.I.B.P.	12.926.644	11.894.579	14.490.433	12.254.882	51.352.779	34.091.922	28.505.876
2) Destinato al pagamento di residui perenti	0	0	972.033	1.394.661	5.337.043	7.076.959	4.515.098
3) Utilizzato a copertura del disavanzo previsto dell'esercizio 1996.	0	0	0	0	0	0	40.819.000
NUMERI INDICE (Base: 1989=100)	100,00	92,35	107,98	111,85	189,90	189,87	190,74
VARIAZIONE % SU ANNO PRECEDENTE	-	-7,65	16,93	3,58	69,78	-0,02	0,46

NOTA: L'incremento dell'avanzo di amministrazione verificatosi nel 1993 deriva dalla chiusura del fondo buonuscita, il cui importo è stato trasferito sulla gestione principale, nonché dalla gestione dei residui progressi derivanti dai censimenti generali.

Occorre tuttavia notare il notevole balzo in avanti dell'avanzo di amministrazione a decorrere dall'esercizio 1993, in gran parte determinato dalla chiusura disposta in quell'esercizio del "fondo buonuscita" del personale, in precedenza gestito in via separata, pur se riportato nel bilancio generale dell'Ente, per effetto delle disposizioni emanate dal Ministero del Tesoro¹⁹, in tema di applicabilità, anche nei confronti di tale gestione, della normativa sulla tesoreria unica. Ha ritenuto infatti detto Ministero che le somme accantonate per il F.I.B.P. (fondo indennità buonuscita personale) dall'ISTAT, fino a quel momento, investite in titoli di Stato, non possono essere assimilate ai fondi di previdenza a capitalizzazione, di cui all'art.9 del D.M.26 luglio 1985, per i quali non sussiste l'obbligo dello smobilizzo dei titoli.

Conseguentemente, nonostante l'insistenza dell'Ente nel prospettare asserite difficoltà che si sarebbero verificate nella capacità di fronteggiare gli obblighi derivanti dalla cessazione contestuale di numerosi rapporti di lavoro col proprio personale (il che si è in parte verificato alla vigilia della riforma pensionistica di recente approvazione e, ancor prima, in concomitanza con le incertezze di "status" nutrite dal personale all'atto dell'inquadramento del comparto della "ricerca"), l'ISTAT ha provveduto a trasferire sulla contabilità speciale presso la Tesoreria Provinciale dello Stato tutte le disponibilità liquide fino ad allora esistenti presso la Banca Nazionale del Lavoro (Istituto Tesoriere), con la sola eccezione di quelle necessarie al pagamento delle indennità spettanti al personale che cessava dal servizio nello

¹⁹ Ministero del Tesoro Ragioneria di Stato, nota n. 186545 del 28 dicembre 1992.

stesso anno 1992.

Nella Tabella 4 è esposto l'andamento del "fondo", con l'indicazione del totale delle indennità maturate dal personale nell'intero arco di tempo considerato (col. 2), dell'importo accantonato (effettivamente, sotto forma di titoli, fino all'anno 1992 e solo nominalmente a partire dall'anno 1993, in quanto l'importo relativo risulta compreso tra le complessive disponibilità dell'Ente, quali risultano dall'avanzo di amministrazione), nonché (col. 6) del dato differenziale impropriamente considerato, nei documenti contabili dell'Ente, indice di "copertura" (col. 7): tra diritti maturati dal personale e somme effettivamente accantonate.

TAB. 4

INDENNITA' DI BUONUSCITA MATURATA E SOMME ACCANTONATE DAL 1989 AL 1995.
(Migliaia di lire).

ANNO	INDENNITA' DI BUONUSCITA MATURATA	IMPORTO ACCAN- TONATO	PERSONALE MEDIO (N. Unità)	INDENNITA' MATURATA PRO-CAPITE	DIFFERENZA TRA MATU- RATO E AC- CANTONATO	INDICE DI COPER- TURA
1	2	3	4	5=3/4	6=3-2	7=2/3x100
1989	67.190.588	45.674.654	2.814	23.877	21.515.934	67,98
1990	76.111.424	52.040.550	2.778	27.398	24.070.874	68,37
1991	111.299.983	55.270.777	2.724	40.859	56.029.206	49,66
1992	105.784.825	52.171.851	2.643	40.025	53.612.974	49,32
1993	106.371.395	51.352.779	2.581	41.213	55.018.616	48,28
1994	118.301.766	34.091.922	2.513	47.076	84.209.844	28,82
1995	120.036.250	28.505.876	2.446	49.075	91.530.374	23,75

Sulla vicenda la Corte non ha particolari osservazioni da formulare se non condividere l'assunto del Ministero del Tesoro, trattandosi oltretutto, nella fattispecie, di Ente a finanza pressoché totalmente derivata dallo Stato e non essendo pertanto ammissibile che l'Ente disponesse di maggiori fondi attraverso i ricorsi a strumenti di finanza straordinaria, quale certamente è la sottoscrizione di titoli di Stato con somme di provenienza dallo Stato medesimo.

Ritiene solo di aggiungere che agli oneri di cui è questione, l'Ente dovrà far fronte con le ordinarie disponibilità di bilancio, imputando, tra le spese in conto capitale, le indennità liquidate (in sede di bilancio preventivo: che si prevede di liquidare) annualmente al personale cessato dal servizio²⁰, nonché operando le ulteriori imputazioni rispettivamente al conto economico per la quota annuale di adeguamento del "fondo" e all'apposito fondo collocato tra le passività della situazione patrimoniale.

Tale tipo di contabilizzazione, peraltro già operato dall'ISTAT nei propri documenti di bilancio dal momento della soppressione della gestione separata del "fondo", comporta indubbiamente la "distrazione" di una quota parte delle ordinarie risorse di bilancio, teoricamente destinabili ad attività di ricerca, a fronteggiare spese di funzionamento, che in precedenza trovavano copertura in una diversa e autonoma fonte di finanziamento; è tuttavia anche vero che l'accantonamento, in precedenza operato, di somme destinate alla sottoscrizione di titoli di Stato, sottraeva comunque le

²⁰ Vedi al riguardo anche le direttive formulate dal Ministero del Tesoro ai propri rappresentanti in seno ai collegi dei revisori degli Enti Pubblici con nota n. 201016 del 1 marzo 1993.

stesse a un potenziale impiego in attività istituzionali e quindi - in disparte il "lucro cessante" degli investimenti in titoli - la situazione venutasi a determinare non sembra molto dissimile, sotto il profilo operativo, da quella preesistente. Ne consegue che non risulta giustificata la "destinazione", sia pure soltanto contabile, di una quota-parte dell'avanzo di amministrazione a copertura (parziale) del "fondo buonuscita", quasi a sottolineare, da un lato, la sua indisponibilità per lo svolgimento della ordinaria attività istituzionale, dall'altra il carattere inevitabile del suo concorrere al determinarsi dell'avanzo stesso²¹.

Conclusivamente, in ordine al rilevato persistente fenomeno dell'avanzo di amministrazione si ritiene possa fondatamente sostenersi che le appostazioni iniziali di spesa non sembrano essere formulate con adeguato rigore previsionale e che gli impegni via via assunti nel corso dell'anno non sempre risultano assistiti dall'esistenza di una vera e propria obbligazione giuridica, tant'è che se ne rende poi necessario il riaccertamento sotto forma di annullamento dei residui passivi²².

Concordando pertanto con le osservazioni formulate anche dal Collegio dei revisori in sede di esame degli schemi di delibere concernenti il riaccertamento dei residui²³, si segnala

21 Vedi le considerazioni formulate sulle relazioni al consuntivo 1994/95 l'addovve si afferma che parte dell'avanzo di amministrazione complessivo (L. 34,1 miliardi nell'esercizio 1994; L. 28,5 miliardi nell'esercizio 1995) "pertiene al F.I.B.P.", mentre una ulteriore quota - rispettivamente di L. 7,1 e 4,5 miliardi - è destinato al pagamento di residui perenti. Al riguardo, vedasi anche la tabella n. 3 di pag.81.

22 Per effetto del riaccertamento dei residui passivi nei soli tre ultimi esercizi si sono verificate, rispettivamente, economie di bilancio per L. 2,6 miliardi nel 1993, L. 0,9 miliardi nel 1994 e L. 16,6 miliardi nel 1995.

23 Per tutte, vedere il verbale n. 1292 del 20 marzo 1996.

la necessità che l'Ente predisponga le previsioni di spesa in maniera più accurata e assuma gli impegni in rapporto all'effettivo fabbisogno, sulla base di obbligazioni giuridicamente perfette.

10 - I mezzi di finanziamento e le spese.

A) Per quanto riguarda i mezzi di finanziamento, è da notare che le entrate complessive dell'Istat, nel periodo 1989-95 - come evidenzia la sottoriportata Tabella 5 - hanno avuto un andamento altalenante sia per effetto della variabilità, anche se contenuta, delle entrate proprie sia per effetto della discontinuità delle assegnazioni statali. Queste ultime - quantificate annualmente con la legge finanziaria - sono progressivamente aumentate nel periodo 1989-1993 (L. 156 miliardi nel 1989; L. 162 miliardi nel 1990; L. 197 miliardi nel 1991; L. 202,7 miliardi nel 1992; L. 203 miliardi nel 1993), mentre nell'esercizio 1994 sono rimaste attestate su L. 203 miliardi e, nell'ultimo anno considerato (1995), sono addirittura diminuite a L. 192,9 miliardi, nonostante la richiesta dell'Ente di conservare almeno il valore reale dell'assegnazione statale ricevuta nel 1992 (di L. 202,7 miliardi), tenuto conto dell'incremento della propria attività, concretatasi particolarmente in nuove indagini statistiche di maggior spessore sociale e in una più intensa partecipazione a iniziative internazionali, specialmente a livello comunitario.

TAB. 5

ANALISI DELLE ENTRATE - PARTE CORRENTE E C/CAPITALE - DAL 1989 AL 1995 - ACCERTAMENTI (Milioni di lire)

PROVENIENZA DELLE ENTRATE	1989		1990		1991		1992		1993		1994		1995	
	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%
A) ASSEGNAZIONE STATALE PER LE STATISTICHE CORRENTI	156.000	94,33	162.000	95,66	197.031	96,31	202.653	97,13	203.000	94,07	203.000	94,04	192.850	94,91
B) ALTRE ENTRATE	9.371	5,67	7.341	4,34	7.541	3,69	5.983	2,87	12.799	5,93	12.862	5,96	10.341	5,09
- Contratti attivi	6.749	4,08	4.905	2,90	4.931	2,41	3.343	1,60	8.258	3,83	8.972	4,16	6.970	3,43
- Redditi e proventi patrimoniali	62	0,04	25	0,01	40	0,02	88	0,04	42	0,02	40	0,02	38	0,02
- Vendita pubblicazioni	832	0,50	640	0,38	795	0,39	965	0,46	1.041	0,48	1.341	0,62	1.481	0,73
- Fornitura dati statistici	990	0,60	1.045	0,62	640	0,31	726	0,35	683	0,32	1.198	0,55	1.415	0,70
- Altre vendite	83	0,05	128	0,08	72	0,04	75	0,04	104	0,05	328	0,15	114	0,06
- Recupero vari	655	0,40	598	0,35	1.063	0,52	788	0,38	2.671	1,24	983	0,46	323	0,16
TOTALE (A+B)	165.371	100,00	169.341	100,00	204.572	100,00	208.636	100,00	215.799	100,00	215.862	100,00	203.191	100,00
C) ENTRATE IN C/CAPITALE	0		6		74		2		5		38			
D) ASSEGNAZIONE PER I CENSIMENTI	0		59.000		334.000		184.200							
TOTALE GENERALE (A+B+C+D)	165.371		228.347		538.646		392.838		215.804		215.900		203.191	
CCEDENZA DELLE SPESE SULLE ENTRATE	218		11.345		3.303						7.924		20.607	
TOTALE A PAREGGIO	165.583		239.692		541.949		392.838		215.804		223.824		223.798	

E' da rilevare, comunque, che la contrazione delle assegnazioni statali che ha interessato anche altri enti a finanza derivata e la stessa amministrazione centrale non è stata mai causa di riduzione di ricerche o indagini statistiche programmate, essendo stata assorbita con un'accorta politica di selezione e impiego delle risorse.

Sulle entrate complessive, il tasso di autofinanziamento,

(Milioni di lire)

PROVENIENZA DELLE ENTRATE	1991		1992		1993		1994		1995	
	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%
A) ENTRATE ERARIALI	197.031	96,28	202.653	97,13	203.000	94,07	203.000	94,03	192.850	94,91
B) ENTRATE PROPRIE	7.615	3,72	5.985	2,87	12.804	5,93	12.900	5,97	10.341	5,09
TOTALE (A+B)	204.646	100,00	208.638	100,00	215.804	100,00	215.900	100,00	203.191	100,00

INDICE DI AUTOFINANZIAMENTO:

Entrate proprie / Entrate totali %

3,72 2,87 5,93 5,97 5,09

espresso in termini di rapporto fra entrate correnti proprie ed entrate complessive, comprensive sia di quelle proprie che di quelle erariali, sempre nel periodo considerato, ha avuto una variabilità limitata, da un minimo del 2,87% nel 1992 ad un massimo del 5,97% nel 1994, sebbene l'Ente abbia assunto come obiettivo prioritario della propria politica di lungo periodo un miglioramento di tale rapporto. In tal senso sono state fatte annualmente delle campagne pubblicitarie per diffondere e promuovere la cultura statistica nel Paese: l'ultima in ordine di tempo - concernente "Punti di accesso al pubblico all'informazione statistica presso tutti gli uffici periferici Istat" - è stata realizzata, con il contributo determinante del Dipartimento della Funzione Pubblica. L'iniziativa, lanciata e completata nel periodo febbraio-marzo 1995, consente - secondo

quanto risulta dalla relazione al consuntivo 1995 - di sperare in un significativo ampliamento delle vendite di prodotti statistici per gli anni a venire, incidendo favorevolmente anche sul tasso di autofinanziamento dell'Istituto.

Dal canto loro, le entrate in conto capitale nel periodo considerato hanno sempre avuto scarso significato economico, avendo registrato nel complesso un apporto al bilancio di soli 123 milioni di lire.

Una menzione particolare meritano le entrate (assegnazioni) per i censimenti disposti con appositi provvedimenti di legge.

Negli anni 1990-91, infatti, sono stati indetti e realizzati i due censimenti generali, in armonia con le passate cadenze decennali ed in collegamento, per le esigenze di confrontabilità internazionali, soprattutto nell'ambito dell'Unione Europea, con le analoghe rilevazioni indette dagli altri Stati. I censimenti sono stati indetti con legge n. 103/1990 quello agricolo, e con legge n. 11/1991 quello della popolazione ed attività connesse. Le medesime leggi hanno disposto i relativi finanziamenti, rispettivamente di L. 131 miliardi per il censimento agricolo e di lire 446,2 miliardi per il censimento della popolazione.

Tali finanziamenti censuari sono stati riscossi negli anni 1990-1991-1992, rispettivamente per un importo pari a L. 59 miliardi, L. 334 miliardi e L. 184,2 miliardi. In tempi coevi e per i medesimi importi trasferiti dallo Stato, i finanziamenti sono stati interamente impegnati in specifici capitoli di spesa, a norma dell'art. 36 dell'allora vigente Regolamento di contabilità, trattandosi di somme vincolate per la realizzazione di uno specifico programma tecnico. La

realizzazione dei censimenti ha seguito un "iter" di esecuzione predeterminato, e programmato per un certo periodo di tempo, le cui ultime fasi tecniche sono tuttora in fase di completamento; ma sulle due gestioni censuarie si ritornerà più specificamente in sede di analisi delle spese, dove saranno indicati con riferimento a ciascun consuntivo, le assegnazioni iniziali, gli oneri annualmente sostenuti e le disponibilità residue.

B) Sul versante delle spese, un'analisi delle stesse relativamente al periodo 1989-1995, quale emerge dalla Tabella 6, mostra una certa costanza strutturale di alcune componenti e contenute variazioni giustificate da scelte programmatiche dell'Ente in sede di definizione del piano di attività annuale e pluriennale. Peraltro occorre, per chiarezza dei confronti, fare astrazione degli anni 1990-1991-1992, anni nei quali sono stati acquisiti i fondi censuari dallo Stato, come detto in precedenza; infatti, essendo i medesimi fondi di rilevante entità rispetto al normale bilancio dell'Ente, gli indici strutturali risultano logicamente alterati, in quanto i fondi stessi sono stati impegnati nei medesimi anni di acquisizione, ancorchè le spese si siano sviluppate su un numero di anni maggiore.

TAB. 6

ANALISI DELLE SPESE - PARTE CORRENTE E C/CAPITALE - DAL 1989 AL 1995 - IMPEGNI (Milioni di lire).

GRUPPI DI SPESE	1989		1990		1991		1992		1993		1994		1995	
			IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%
A) Attività ordinaria:														
Spese di personale	113.512	68,65	124.761	52,05	147.258	27,17	152.081	38,78	152.542	70,83	137.149	61,28	136.746	62,00
Formazione	596	0,36	794	0,33	900	0,17	382	0,10	644	0,30	937	0,42	1.812	0,81
Raccolta delle informazioni correnti	10.640	6,43	12.339	5,15	12.421	2,29	12.601	3,23	18.622	8,65	18.060	8,07	19.776	8,84
- Spese per la raccolta e revisione dati	9.207	5,56	10.606	4,42	10.769	1,99	10.529	2,68	16.873	7,83	16.794	7,50	17.294	7,73
- Spese per stampa modelli	1.433	0,87	1.733	0,72	1.652	0,30	2.132	0,54	1.749	0,81	1.266	0,57	2.482	1,11
Noli di apparecchiature ed acquisizione di software	13.002	7,85	12.462	5,20	13.996	2,58	9.941	2,53	10.834	5,03	11.281	5,04	12.116	5,41
- Noli e manutenzione di macchine	9.413	5,68	8.739	3,65	9.039	1,67	5.426	1,38	6.320	2,93	6.653	2,97	6.385	2,85
- Acquisizione di software	2.807	1,70	2.948	1,23	3.786	0,70	3.583	0,91	3.767	1,75	3.513	1,57	4.514	2,02
- Spese per elaborazioni esterne	782	0,47	775	0,32	1.161	0,21	932	0,24	747	0,35	1.115	0,50	1.217	0,54
Pubblicazioni	2.373	1,43	2.294	0,96	2.976	0,55	2.589	0,66	2.285	1,06	1.626	0,73	2.108	0,94
TOTALE A	140.123	84,62	152.650	63,69	177.551	32,76	177.654	45,30	184.927	85,87	169.053	76,53	174.558	78,00
B) Collaborazioni con altri enti di ricerca (Progetti finalizzati)	4.196	2,53	3.410	1,42	525	0,10	1.667	0,43	700	0,33	7.455	3,33	9.017	4,03
C) Censimenti generali	0	0,00	59.150	24,68	333.860	61,60	184.200	46,96	-	0,00	-	0,00	-	0,00
TOTALE (A+B+C)	144.319	87,16	215.210	88,79	511.926	94,46	363.521	92,69	185.627	86,19	176.508	76,86	183.575	82,03
Spese generali di funzionamento	21.264	12,84	24.482	10,21	30.023	5,54	28.680	7,31	29.731	13,81	47.316	21,14	40.223	17,97
- Fitto di locali ed oneri accessori	4.831	2,92	5.682	2,37	7106	1,31	6.603	1,68	6693	3,11	7024	3,14	7133	3,19
- Trasporti e comunicazioni	5.868	3,54	6.768	2,82	7605	1,40	7977	2,03	8890	4,13	9213	4,12	9826	4,39
- Energia	1.380	0,83	1.913	0,80	2236	0,41	1668	0,42	2209	1,03	2535	1,13	2379	1,06
- Beni di consumo	3.963	2,39	4.748	1,98	5266	0,97	4345	1,11	9198	4,27	8712	3,89	4965	2,22
- Mobili e macchine	1.120	0,68	1.231	0,51	1840	0,34	528	0,13	973	0,45	864	0,39	2191	0,98
- Altre spese (Organi)	4.102	2,48	4.140	1,73	5970	1,10	7571	1,93	1768	0,82	1685	0,75	8113	3,63
- Indennità di buonuscita	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	17.283	-	5.616	-
TOTALE GENERALE	165.583	100,00	239.692	100,00	541.949	100,00	392.211	100,00	215.358	100,00	223.824	100,00	223.798	100,00
ECCEDENZE ATTIVE	0	-	0	-	0	-	627	-	446	-	0	-	0	-
TOTALE A PAREGGIO	165.583	-	239.692	-	541.949	-	392.838	-	215.804	-	223.824	-	223.798	-

Con tali premesse si può rilevare che le spese di personale, comprese quelle per la formazione, hanno avuto sempre un peso preminente sul complesso delle spese, particolarmente negli anni 1989 e 1993, nei quali hanno registrato indici, rispettivamente, del 68,9 % e del 71,1%. Negli anni 1994 e 1995, a causa delle forti restrizioni nella spesa pubblica disposte con le relative leggi finanziarie, le spese di personale sono risultate comparativamente più contenute sul totale delle spese, attestandosi rispettivamente al 61,7% e al 62,8%.

Facendo sempre astrazione dagli esercizi 1990 -1991 e 1992, a causa dell'effetto distorsivo sugli indici degli oneri censuari, i contributi erogati agli organi periferici di rilevazione (Comuni-Regioni e Province Autonome ed altri Enti Locali) hanno avuto un peso del 6,4% nel 1989; dell'8,7% nel 1993; dell'8,1% nel 1994 e dell'8,9% nel 1995. Si tratta di contributi erogati quasi per intero a reintegro delle spese vive effettuate dagli organi periferici di rilevazione per l'acquisizione delle informazioni sulle più importanti rilevazioni statistiche eseguite dall'Ente, quali quelle sulle forze di lavoro, sui consumi di famiglia, sulle rilevazioni delle superfici agricole e su alcune produzioni agricole e zootecniche.

I noli degli elaboratori e loro unità periferiche hanno assorbito quote rilevanti di risorse, in quanto l'elaborazione informatica è fondamentale nel processo di produzione statistica. Gli indici di composizione o di assorbimento delle risorse totali sono stati del 7,8% nel 1989; del 5,0% nel 1993; del 5,0% nel 1994 e del 5,4% nel 1995. Nel 1995 è iniziata, dopo un intenso studio di analisi della configurazione

informatica più rispondente alle esigenze di sviluppo delle elaborazioni necessarie a supportare i programmi generali di attività statistica per i prossimi anni, un'azione di rilancio della funzione informatica, che porterà tra il 1995 ed il 1997-98 ad un investimento complessivo di risorse aggiuntive per circa 40 miliardi di lire finalizzate specialmente al cablaggio degli uffici, ma anche all'acquisizione di SW e HW per la creazione di "workstation", che realizzino la dipartimentalizzazione delle lavorazioni informatiche e l'utilizzazione, da parte di tutti gli operatori, delle informazioni comunque raccolte dalle singole stazioni autonome di lavoro.

L'attività di collaborazione con altri Enti statistici di ricerca o con altre Amministrazioni, nel periodo in esame, mostra un deciso trend alla crescita per lo svilupparsi di contratti di collaborazione: a) con la Funzione Pubblica, a sostegno delle scelte di politica di informazione degli operatori economici e sociali; b) con l'Eurostat, per l'affidamento all'Istat di importanti contratti di rilevazioni statistiche a sostegno delle scelte di politica comunitaria.

L'incidenza delle spese imputabili alle collaborazioni con gli Enti anzidetti vanno dal 2,5% nel 1989 allo 0,3% nel 1993; 3,3% nel 1994; 4,0% nel 1995.

Le spese generali di funzionamento, individuabili specificamente negli oneri di locazione delle sedi di ufficio, di trasporto, energia, materiali di consumo, acquisto di mobili e macchine, organi istituzionali e altro, variano dal 12,8% nel 1989, al 13,8% nel 1993, al 21,1% nel 1994; infine al 18,0% nel 1995. È opportuno precisare che per gli anni 1994 e 1995 in questa categoria di spesa sono stati impropriamente

ricompresi anche gli oneri di buonuscita, in precedenza collocati più correttamente nelle spese di personale.

B/1) Spese effettuate per i Censimenti generali.

- IV CENSIMENTO GENERALE DELL'AGRICOLTURA

L'andamento delle spese relative al IV censimento generale dell'agricoltura evidenzia, per il periodo considerato, la sostanziale identità tra il programma finanziario iniziale stabilito in L. 131.000 milioni, a fronte di pari finanziamento statale, e le somme effettivamente spese che ammontano a fine 1995 a L. 127.169 milioni con una differenza, pertanto, di lire 3.831 milioni per spese censuarie in corso di realizzazione.

TAB. 7

SPESA EFFETTUATE NEGLI ANNI 1990-1995 PER IL IV CENSIMENTO GENERALE DELL'AGRICOLTURA (Migliaia di lire).

VOCI DI SPESA	A N N I					T O T A L E	
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	%
Spese dirette ISTAT							
1) Organi consultivi	36.853	47.437	48.535	0	0	0	0,1
2) Stampa	126.220	1.819.614	623.638	1.394.765	136.807	102.870	3,3
3) Ufficio	99.009	1.470.046	749.738	43.566	0	0	1,9
4) Elaborazione dati	23.205	1.861.115	5.101.059	188.509	1.597.462	532.227	7,3
5) Personale (Incentivazione e missione) (1)	731.723	2.137.179	560.691	149.465	0	124.719	2,9
11) Basi territoriali	0	0	6.000.000	0	285.200	1.714.800	6,3
Trasferimenti ad altri organi di rilevazione (2)							
6) Camere di Commercio	250.000	1.257.470	0	0	0	0	1,2
7) U.I.C.	500.000	3.113.003	0	0	0	0	2,8
8) Comuni e U.C.C.	9.658.739	40.712.205	25.618	0	0	0	39,6
9) Rilevatori	13.221.377	24.988.164	1.035.408	0	0	0	30,9
10) Elaborazione dati	0	0	0	0	0	0	0
Totale	24.647.126	77.406.233	14.144.687	1.776.305	2.019.469	2.474.616	96,3
PUBBLICITA' INVESTIMENTI							
.....	820.662	3.195.373	39.101	150.226	0	0	3,3
.....	0	110.187	124.712	0	0	259.999	0,4
Totale	820.662	3.305.560	163.813	150.226	0	259.999	3,7
TOTALE GENERALE	25.467.788	80.711.793	14.308.500	1.926.531	2.019.469	2.734.615	100,0

(1) - I premi di incentivazione sono previsti dall'art. 7, comma 2 della legge 103/90. Spettano al personale addetto alle operazioni censuarie.

(2) - Trasferimenti soggetti a rendicontazione.

NOTA: Dal prospetto si rileva che la più alta incidenza di spese è attribuita ai Comuni e agli Uffici Comunali di censimento, nonché ai rilevatori, per circa il 70% della spesa totale.

In particolare, dalla tabella si evincono spese dirette per L. 27.707 milioni, di cui la parte rilevante è costituita dalle spese per l'elaborazione dati pari a L. 9.304 milioni (7,3% del totale).

Le spese per trasferimenti ed altri organi di rilevazione, concernenti essenzialmente il reperimento dei dati, ammontano a L. 94.761 milioni e sono pertinenti ai compensi dovuti ai comuni per L. 50.397 milioni (39,6%) e ai rilevatori per L. 39.245 milioni pari al 30,9%.

Rilevanti appaiono infine le spese per pubblicità (L. 4.205 milioni pari al 3,3%).

L'andamento delle spese evidenzia una concentrazione nei primi tre anni (1990-1991-1992) a ridosso della predisposizione e svolgimento del censimento medesimo con, rispettivamente, L. 25.468, L. 80.711 e L. 14.308 milioni di spesa complessiva, mentre nei successivi tre anni 1993-1994-1995 la spesa mostra il completamento delle operazioni censuarie con L. 1.926, L. 2.019 e L. 2.734 milioni spesi.

-XIII CENSIMENTO GENERALE DELLA POPOLAZIONE E ABITAZIONI E VII CENSIMENTO GENERALE INDUSTRIA, COMMERCIO E SERVIZI.

TAB. 8

SPESA EFFETTUATE NEGLI ANNI 1990-1995 PER IL XIII CENSIMENTO GENERALE DELLA POPOLAZIONE E DELLE ABITAZIONI E PER IL VII CENSIMENTO GENERALE DELL'INDUSTRIA, COMMERCIO E SERVIZI - (Migliaia di lire).

VOCI DI SPESA	A N N I						T O T A L E	
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	IMPORTO	%
Spese dirette ISTAT								
1) Organi consultivi	2.335	45.117	162.280	7.382	12	0	217.126	0,1
2) Stampa	17.143	35.568	15.190.555	1.853	1.572.728	3.006.225	19.824.072	5,1
3) Ufficio	865	2.212.349	10.461.797	7.142.327	4.266.047	4.762.435	28.845.820	7,4
4) Elaborazione dati	0	112.193	16.917.247	8.384.231	3.461.192	96.032	28.970.895	7,5
5) Personale (incentivazione e missione) (1)	7.602	1.096.062	6.338.787	5.336.742	1.879.668	1.555.715	16.214.576	4,2
11) Basi territoriali	0	10.590.976	881.195	286.195	10.504.366	2.691.548	24.954.280	6,4
Trasferimenti ad altri organi di rilevazione (2)								
6) Camere di Commercio	0	5.499.951	136.539	2.970.130	0	0	8.606.620	2,2
8) Comuni e U.C.C.	73.288	40.500.000	22.036.176	18.357.349	3.960	0	80.970.773	20,9
9) Rilevatori	0	50.908.400	107.319.027	6.828.643	0	0	165.056.070	42,6
10) Elaborazione dati	0	0	1.086.834	734.505	170.433	138.445	2.130.217	0,5
Totale	101.233	111.000.616	180.530.437	50.049.357	21.858.406	12.250.400	375.790.449	97,0
PUBBLICITA'	0	6.000.000	3.924.202	75.798	0	0	10.000.000	2,6
INVESTIMENTI	0	12.590	96.022	74.492	18.623	1.510.760	1.712.487	0,4
Totale	0	6.012.590	4.020.224	150.290	18.623	1.510.760	11.712.487	3,0
TOTALE GENERALE	101.233	117.013.206	184.550.661	50.199.647	21.877.029	13.761.160	387.502.936	100,0

(1) - I premi di incentivazione sono previsti dall'art. 7 della legge 11/91. Spettano al personale addetto alle operazioni censuarie.

(2) - Trasferimenti soggetti a rendicontazione.

L'esame comparato tra il programma finanziario iniziale, pari a L. 446.200 milioni e le spese effettuate, che ammontano a fine 1995 a L. 387.503 milioni, denota una disponibilità residua di L. 58.697 milioni causata essenzialmente dallo slittamento del programma di stampa delle relative pubblicazioni (L. 10.176 milioni) e da una economia della spesa riguardante i compensi ai rilevatori (L. 27.944 milioni).

L'esame delle spese evidenzia una concentrazione negli anni 1991 e 1992, in cui si è accentrata la maggior parte delle operazioni censuarie, con, rispettivamente, L. 117.013 milioni e L. 184.551 milioni, che si riducono negli anni successivi a L. 50.200 milioni (1993), L. 21.877 milioni (1994) e L. 13.761 milioni (1995).

Per quanto concerne gli aggregati, le spese dirette ammontano a lire 119.027 milioni, di cui L. 19.824 milioni sono costituiti da spese di stampa, lire 28.846 milioni da spese di ufficio, L. 28.970 milioni da spese per elaborazione dati, L. 24.954 milioni per la costituzione di basi territoriali, mentre le spese di personale assorbono solo L. 10.214 milioni (4,2%).

Le spese per trasferimenti ammontano a L. 256.763 milioni dovute principalmente ai compensi ai rilevatori (42,6%) e ai comuni con il 20,9%.

Completano l'analisi le spese di pubblicità per L. 10.000 milioni e le spese per investimenti pari a L. 1.712 milioni.

11 - I residui.

Sui residui e sui relativi effetti, in particolare per quanto riguarda l'avanzo di amministrazione, si è già avuto occasione di soffermarci, per cui si rinvia alle osservazioni

al riguardo formulate ²⁴. Qui vengono esposti i dati relativi unicamente per una esigenza di completezza informativa sotto il profilo contabile.

A) RESIDUI ATTIVI

L'analisi dei residui attivi per il periodo in esame evidenzia un incremento tendenziale che, solo in parte trova giustificazione dall'amplificarsi del fenomeno inflattivo.

Si passa, infatti, dai 3.624 milioni di lire del 1989, ai 5.290 milioni del 1990, ai 6.041 milioni del 1992, ai 6.557 milioni del 1993, ai 10.791 milioni del 1994 e infine ai 13.919 milioni del 1995.

L'incremento di questi due ultimi anni è dovuto, essenzialmente, all'aumento dei crediti scaturenti dai contratti attivi stipulati dall'Istituto con enti nazionali ed internazionali per particolari indagini finanziate.

Il picco per l'anno finanziario 1991 (L. 34.484 milioni) è invece determinato, eccezionalmente, dal ritardo con cui è stato contabilizzato un rateo di finanziamento statale.

B) RESIDUI PASSIVI

L'andamento dei residui passivi per gli anni 1989 - 1995 mostra un notevole incremento, cui hanno concorso fenomeni sostanzialmente diversi, non disgiunti dall'incremento inflattivo.

Si nota, ad un esame immediato, un andamento curvilineo con un iniziale notevole incremento che passa da L. 55.228

²⁴ Vedi retro pag. 80 e segg.

milioni del 1989 a L. 97.361 milioni del 1990, a L. 220.791 milioni del 1991, a L. 213.854 milioni del 1992.

La causa di un così rilevante incremento è dovuta a somme impegnate per i due censimenti generali a fronte di appositi finanziamenti da parte del bilancio dello Stato; ciò giustifica il successivo decremento degli stessi residui passivi che scendono a livelli fisiologici nei tre anni successivi con L. 171.560 milioni (1993), L. 162.243 milioni (1994) e L. 141.843 milioni (1995).

Tali importi sono ovviamente destinati ad assottigliarsi via via che le varie attività connesse ai censimenti saranno concluse; si ha peraltro ragione di ritenere che parte di tale attività rientrano tra le attività ordinarie e che, forse, più correttamente avrebbero dovuto trovare copertura nelle ordinarie forme di finanziamento.

Di fatto i residui in questione non costituiscono mai oggetto di riaccertamento, e quindi di annullamento, al termine di ciascun esercizio finanziario, bensì soltanto al termine del programma tecnico di realizzazione dei censimenti. Ciò si verificherà verosimilmente entro il decennio di durata del suddetto programma, cioè in coincidenza con l'indizione dei nuovi censimenti.

12 - Confronto tra previsioni rettificate, entrate accertate e uscite impegnate.

L'analisi degli scostamenti tra previsioni di competenza rettificate dagli elenchi di variazione e accertamenti netti assunti rivela, per le entrate, una notevole convergenza

evidenziando limitati scostamenti per gli anni in questione.

Le oscillazioni vanno da un minimo del 2,67% del 1995 (L. 203.191 milioni accertati a fronte di stanziamenti per L. 208.773 milioni) ad un massimo dell'1,35% del 1993 (L. 215.804 milioni accertati contro L. 212.931 milioni stanziati).

Diversamente, le uscite, presentano scostamenti tra impegni e previsioni che si possono considerare non elevati soltanto se si tiene conto di quanto si è osservato in precedenza circa la non sempre verificata assunzione di impegni a fronte di obbligazioni effettivamente sussistenti. Ciò nonostante, gli scostamenti tra impegni e previsioni si aggirano, mediamente, intorno al 7%, con l'eccezione rappresentata dalle spese impegnate per l'anno 1994, nel quale ad impegni complessivi per L. 223.824 milioni corrispondono stanziamenti rettificati per L. 256.549 milioni, con uno scostamento del 12,76%, dovuto principalmente allo slittamento del piano di rilancio informatico.

13 - Il conto economico e la situazione patrimoniale.

L'ente espone i risultati economici della gestione nel conto economico e nella situazione patrimoniale, secondo lo schema di classificazione allegato al nuovo regolamento di amministrazione e contabilità e ispirato ai criteri adottati dagli enti pubblici di cui alla legge n. 70/1975.

I dati del conto economico relativi agli anni considerati nella presente relazione sono compendati nel seguente prospetto riassuntivo:

CONTO ECONOMICO PER GLI ANNI DAL 1989 AL 1995 (Migliaia di lire).

TAB. 9

DESCRIZIONE	1989		1990		1991		1992		1993		1994		1995	
	VALORE	%	VALORE	%	VALORE	%	VALORE	%	VALORE	%	VALORE	%	VALORE	%
ENTRATE														
A GESTIONE DEL BILANCIO DI COMPETENZA														
- Accertamenti di parte corrente, depurati dai movimenti patrimoniali	165.371.518	95,3	228.340.607	96,7	538.572.487	98,1	392.836.347	98,4	215.798.526	96,5	215.824.147	96,4	203.177.018	90,6
B GESTIONE DEI RESIDUI (Esclusi quelli relativi alla gestione buonsuscita):														
- Variazioni attive per minori residui passivi	4.800.714	2,8	7.758.341	3,3	10.285.566	1,9	4.046.106	1,0	7.910.772	3,5	7.927.016	3,5	21.135.011	9,4
C GESTIONE FONDO INDENNITA' DI BUONSUCITA AL PERSONALE:														
- Risultato netto	3.241.310	1,9	0	0,0	0	0,0	2.416.233	0,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0
D GESTIONE FOAP: Risultato netto	64.091	0,0	3.179	0,0	SOPPRESSO	---	---	---	---	---	---	---	---	---
E SOPRAVVIVENZE ATTIVE	0	0,0	6.400	0,0	74.085	0,0	880	0,0	6.055	0,0	37.783	0,0	13.864	0,0
TOTALE ENTRATE	173.477.633	100,0	236.108.527	100,0	548.932.138	100,0	399.299.566	100,0	223.715.353	100,0	223.788.946	100,0	224.325.893	100,0
USCITE														
A GESTIONE DEL BILANCIO DI COMPETENZA														
- Impegni di parte corrente, depurati dai movimenti patrimoniali	164.462.633	99,1	238.060.810	98,1	537.308.755	94,0	390.282.594	99,6	214.385.112	98,6	205.676.473	87,0	215.990.971	96,0
B GESTIONE DEI RESIDUI (Esclusi quelli relativi alla gestione buonsuscita):														
- Variazioni passive per minori residui attivi	918	0,0	16.919	0,0	110.979	0,0	95.593	0,0	268.682	0,1	31.871	0,0	40	0,0
C GESTIONE FONDO INDENNITA' DI BUONSUCITA AL PERSONALE:														
- Risultato netto (1)	0	0,0	2.554.940	1,1	31.958.333	5,6	0	0,0	1.405.641	0,6	29.213.802	12,4	7.350.787	3,3
D AMMORTAMENTI	1.476.794	0,9	1.957.608	0,8	2.012.084	0,4	1.629.270	0,4	1.441.046	0,7	1.379.471	0,6	1.586.058	0,7
TOTALE USCITE	165.940.345	100,0	242.590.277	100,0	571.390.151	100,0	392.007.457	100,0	217.500.481	100,0	236.301.617	100,0	224.907.856	100,0
RISULTATO ECONOMICO DELL'ESERCIZIO	7.537.288		-6.481.750		-22.458.013		7.292.109		6.214.872		-12.512.671		-581.963	

(1). - Fino a tutto l'anno 1993 il F.I.B.P. ha avuto una gestione separata, per cui l'importo riportato a conto economico riflette il dato differenziale tra l'incremento delle entrate proprie del fondo (quota annuale di adeguamento + interessi sui titoli o depositi) e le uscite (buonsucite pagate + quota aggiornamento del fondo maturato). A decorrere dall'anno 1994, la relativa voce del conto economico registra soltanto la quota relativa all'aggiornamento del fondo maturato.

Pur nella loro scarsa significatività in relazione al tipo di gestione, i dati del conto economico confermano alcune notazioni già effettuate in sede di esame dalla gestione di competenza. Ed infatti:

a) Il risultato economico negativo di valore più elevato (esercizi 1991 e 1994) è da attribuirsi esclusivamente all'adeguamento del fondo indennità buonuscita al personale e non a uno sbilancio di parte corrente, che, anzi, appare di segno positivo per il sopravanzo, verificatosi in tali esercizi, dalle entrate correnti sulle uscite di uguale natura.

L'importo molto elevato registrato quale risultato netto della gestione del F.I.B.P., sempre nei suddetti esercizi, è da attribuirsi per oltre il 70% alla necessità di adeguare il Fondo stesso, nel primo caso, alle nuove retribuzioni conseguenti all'approvazione dell'accordo di comparto, avente effetto retroattivo dal 1988; nel secondo caso, alla rivalutazione dell'indennità per l'inserimento nella voce retributiva soggetta a contribuzione dell'indennità integrativa speciale in conseguenza della nota sentenza della Corte Costituzionale.

b) Per converso, negli esercizi in cui il risultato economico è risultato positivo (1989 - 1992 - 1993) o in equilibrio (1995), l'esito della gestione è stato fortemente influenzato dal riaccertamento dei residui passivi, in conseguenza del quale si sono verificate variazioni patrimoniali positive, rispettivamente per L. 4.800,7 milioni (1989), L. 4.046,1 milioni (1992), L. 7.910,7 milioni (1993) e addirittura per L. 21.135 milioni nel 1995; in tale ultimo esercizio l'effetto favorevole dell'azione di riaccertamento dei residui passivi è

valso ad annullare uno sbilancio di parte corrente alquanto marcato (- L. 12,8 miliardi), se si tiene conto delle dimensioni e della natura della gestione.

c) Merita annotazione, ancora, la circostanza che, nonostante l'avvenuta soppressione della relativa gestione separata nel corso dell'esercizio 1993, il Fondo buonuscita ha continuato ad essere evidenziato in conto economico, pur negli anni successivi, con le stesse modalità, ossia quale risultato netto di una gestione separata, seppure soltanto sotto il profilo contabile, a seguito del disinvestimento dei titoli già detenuti a copertura parziale del debito complessivo verso i dipendenti.

e) Gli ammortamenti risultano effettuati secondo normativa fiscale e riguardano esclusivamente beni mobili e attrezzature. Nessun ammortamento viene effettuato per gli immobili di proprietà, il cui valore storico, nonostante l'incremento dovuto a spese di manutenzione, risulta estremamente basso rispetto ai valori di mercato, come meglio risulterà dalla situazione patrimoniale.

I risultati economici della gestione trovano riscontro nelle variazioni del netto patrimoniale, quali emergono dalla tabella n. 10.

SITUAZIONE PATRIMONIALE RELATIVA AGLI ANNI 1989-1995 (Migliaia di lire).

TAB. 10

ELEMENTI PATRIMONIALI	1989		1990		1991		1992		1993		1994		1995	
	VALORE	%	VALORE	%	VALORE	%	VALORE	%	VALORE	%	VALORE	%	VALORE	%
ATTIVITA'														
1 IMMOBILI	1.607.186	0,9	1.607.186	0,7	1.607.186	0,4	1.607.186	0,4	1.607.186	0,5	1.607.186	0,5	1.607.186	0,5
2 IMMOBILI CEDUTI A RISCO	76.752	0,0	76.752	0,0	76.752	0,0	76.752	0,0	76.752	0,0	76.752	0,0	76.752	0,0
3 I.A.C.P.	159.057	0,1	159.057	0,1	159.057	0,0	159.057	0,0	159.057	0,0	159.057	0,0	159.057	0,0
4 MOBILI, MACCHINE E ATTREZZAT	18.876.459	10,2	19.906.023	8,7	22.705.587	6,2	23.764.798	6,4	24.626.557	7,5	25.486.130	8,1	204.724	0,1
5 TITOLI PUBBLICI E PARTECIPAZ	33.151.321	17,9	40.549.282	17,7	40.780.343	11,1	39.916.968	10,8	0	0,0	0	0,0	28.731.467	9,7
6 CONTI CORRENTI	121.206.433	65,4	154.160.665	67,5	259.241.217	70,5	287.822.883	78,1	288.145.202	87,2	267.159.316	84,9	243.998.324	82,2
7 RESIDUI ATTIVI	3.624.829	2,0	5.290.051	2,3	34.484.237	9,4	6.041.603	1,6	6.557.687	2,0	10.790.721	3,4	13.989.406	4,7
8 PUBBLICAZIONI DEST. ALLA VEND.	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
9 VALORE DEI MOBILI IN CORSO DI FORMAZIONE	6.703.500	3,6	6.759.133	3,0	8.541.129	2,3	9.282.299	2,5	9.298.903	2,8	9.288.365	3,0	8.029.918	2,7
TOTALE ATTIVITA'	185.405.537	100,0	228.508.149	100,0	367.595.508	100,0	368.671.546	100,0	330.471.344	100,0	314.536.441	100,0	296.761.025	100,0
PASSIVITA'														
1 IMMOBILI CEDUTI A RISCO	45.358	0,0	45.358	0,0	45.358	0,0	45.358	0,0	45.358	0,0	45.358	0,0	204.724	0,1
2 I.A.C.P.	159.057	0,1	159.057	0,1	159.057	0,0	159.057	0,0	159.057	0,1	159.057	0,1	0	0,0
3 RESIDUI PASSIVI	55.228.693	40,2	97.361.948	52,1	220.790.555	63,3	213.854.031	62,5	171.560.618	57,6	162.242.822	55,1	141.843.144	51,1
4 ALIENAZIONE MOBILI	1.180	0,0	1.180	0,0	1.180	0,0	2.280	0,0	1.180	0,0	1.180	0,0	0	0,0
5 ASSEgni BANCARI IN CIRCOLAZ.	9.031.363	6,6	6.150.156	3,3	7.528.075	2,2	12.261.408	3,6	8.117.038	2,7	702.453	0,2	609.313	0,2
6 FONDO AMMORTAMENTO MOBILI	5.791.235	4,2	7.202.713	3,9	8.753.001	2,5	10.254.180	3,0	11.691.418	3,9	13.070.889	4,4	14.636.947	5,3
7 FONDO INDENNITA' BUONUSCITA	67.190.588	48,9	76.111.424	40,7	111.299.983	31,9	105.784.825	30,9	106.371.395	35,7	118.301.766	40,2	120.036.250	43,3
TOTALE PASSIVITA'	137.447.474	100,0	187.031.636	100,0	348.577.209	100,0	342.361.139	100,0	297.946.064	100,0	294.523.525	100,0	277.330.378	100,0
NETTO PATRIMONIALE	47.958.063		41.476.513		19.018.299		26.310.407		32.525.280		20.012.916		19.430.647	

1) Per quanto concerne le componenti attive del patrimonio, si possono formulare talune osservazioni:

a) Beni immobili.

La valutazione è effettuata correttamente a costo di carico (L. 1.607 milioni); ciò non toglie che sarebbe opportuna una rivalutazione estimativa dei cespiti a livello inventariale, per conoscerne l'effettivo valore di mercato. Gli immobili, il cui valore di costo è riportato nell'attivo patrimoniale, sono costituiti dalle sedi distaccate di Roma situate in Viale Liegi e in Via Depretis, essendo quella principale di Via Balbo, 16 concessa all'Istat in uso gratuito dallo Stato. Per completezza di informazione converrà peraltro notare che, sempre a Roma, l'Istat conduce in locazione altri sette edifici, mentre per le sedi periferiche dispone di altri diciassette stabili per altrettante sedi regionali, anch'essi presi in locazione, per un totale complessivo di mq. 67.778²⁵ e un costo locativo complessivo di L. 7,5 miliardi circa. Sulla questione delle molteplici sedi di lavoro in Roma, si tornerà in prosieguo per dar conto delle turbolenze che hanno contrassegnato la normale attività lavorativa in relazione al progettato accorpamento delle varie sedi di lavoro in una sede unica.

Sempre in tema di immobili è da notare che la voce "immobili ceduti a riscatto" è presente fino al 1993 (L. 73,7 milioni), essendosi verificato in tale anno il definitivo riscatto di un certo numero di alloggi a suo tempo (negli anni 1950) fatti costruire dall'Istat per i propri

²⁵ Inclusi i 19.960 mq. della Sede Centrale.

dipendenti, con il trasferimento degli stessi ai legittimi proprietari.

Nell'attivo patrimoniale, sotto la voce "I.A.C.P." sono riportati alcuni altri immobili di proprietà dell'Istituto per un valore di costo pari, nel 1995, a L. 204,7 milioni: trattasi di immobili non riscattati dagli affittuari e perciò dati in locazione, ma con notevoli oneri di gestione a carico dell'ente; se ne prospetta, pertanto, la definitiva cessione a terzi, considerata la loro sostanziale estraneità ai fini istituzionali.

Tra i valori immobiliari l'Istituto continua ad annoverare la concessione demaniale dello stabilimento balneare sito in Castelfusano (Roma) utilizzato per iniziative sociali a favore di una (esigua) parte del personale. Considerata la sopravvenuta normativa (art. 9 della legge 24 dicembre 1993, n.537), che ha stabilito il divieto, per le amministrazioni pubbliche, di contribuire in qualsiasi forma, diretta o indiretta, anche attraverso prestazioni lavorative di personale distaccato, alle attività assistenziali e ricreative svolte dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori, si rappresenta la necessità che la relativa gestione venga trasferita alle rappresentanze dei dipendenti senza alcun onere per l'ente. Qualora risultasse difficoltosa o impossibile tale cessione, si renderà necessaria la sua definitiva dismissione, non risultando neppure ammissibile, stante il tassativo divieto di legge, che l'Istituto conservi la mera titolarità della concessione, per la responsabilità che ne consegue in ordine a possibili perdite di gestione, o quant'altro fosse lasciato scoperto dall'esercente a titolo di eventuali obbligazioni non soddisfatte.

b) Mobili, macchine ed attrezzature.

Pur rilevandosi un costante aumento del valore iscritto a bilancio, che passa da L. 18.876 milioni del 1989 a lire 28.731 milioni del 1995, si deve sottolineare l'urgenza di una più aggiornata inventariazione, risalendo la precedente al 1989 al fine di disporre di una valutazione più aderente alla realtà.

c) Titoli pubblici e partecipazioni.

I consistenti titoli in portafoglio presenti fino all'anno 1992 (L. 39.916 milioni) erano tutti di pertinenza del cessato fondo di indennità di buonuscita al personale, la cui gestione autonoma è stata soppressa²⁶ a decorrere dall'esercizio 1993, con lo smobilizzo dei titoli e il riversamento delle disponibilità liquide nella Tesoreria Unica.

d) Conti correnti.

Trattasi delle disponibilità liquide presso la Tesoreria provinciale dello Stato, impropriamente chiamati conti correnti, che denotano un andamento crescente in correlazione con l'accredito dei fondi destinati al censimento nel 1991 e nel 1992, mentre decrescono (ma non abbastanza per il concomitante riversamento dei circa 40 miliardi di lire del F.I.B.P.) a decorrere dal 1993 per effetto delle spese collegate alle operazioni censuarie, tuttora in corso, come si è avuto modo di accennare, con la prosecuzione delle pubblicazioni relative.

²⁶ Per il che, v. quanto osservato alla pag. 82 e ss.

e) Pubblicazioni destinate alla vendita.

La posta, riportata in bilancio soltanto per memoria, è finalizzata all'esigenza - finora rimasta insoddisfatta - di effettuare una valutazione reale delle pubblicazioni destinate alla vendita e giacenti in magazzino, in base ai prezzi di realizzo, come previsto anche dal nuovo regolamento per la gestione finanziaria, economica e patrimoniale dell'Istituto (art. 28).

f) Valore dei mobili in corso di formazione.

Trattasi in buona sostanza del controvalore degli impegni assunti per l'acquisto dei beni mobili - tra cui anche attrezzature informatiche - non ancora acquisite a patrimonio e perciò non inventariate.

2) In ordine alle componenti passive della situazione patrimoniale non ci sono particolari osservazioni da formulare, trattandosi di appostazioni contabili che hanno già costituito oggetto di esame nel corso della presente relazione. Ciò vale, più specificamente, per la voce "residui passivi", di cui si è discusso in sede di esame dell'avanzo di amministrazione; in questa sede converrà soltanto ricordare che l'importo apparentemente molto elevato è da attribuirsi, in buona misura, alla prassi di considerare impegnati, in conseguenza del vincolo di destinazione, i fondi assegnati dallo Stato nel 1991 e nel 1992 per i censimenti della popolazione e dell'agricoltura, e via via impegnati con l'avanzare delle operazioni censuarie.

Qualche chiarimento merita la voce "assegni bancari in circolazione": trattasi in realtà di una duplicazione contabile che trova uno sbilanciamento - e perciò non determina una

variazione netta patrimoniale - nella corrispondente posta attiva "conti correnti".

Più propriamente, si tratta di mandati già trasmessi in tesoreria per il pagamento, sicché il relativo importo è destinato ad estinguersi non appena questo giunga a destinazione del creditore con la contestuale riduzione delle disponibilità liquide di tesoreria. Se ne appalesa pertanto opportuna la cancellazione, ritenendosi opportuna e sufficiente l'evidenziazione nelle scritture contabili di cassa.

14 - L'attività istituzionale. Impiego delle risorse disponibili per tipo di spesa.

Prima di fornire sommarie informazioni sulle principali attività svolte dall'Istat, occorre premettere qualche cenno sugli obiettivi fondamentali dalla statistica pubblica.

Scopo preminente dell'Istat, come di qualsiasi altro Istituto pubblico di statistica, è quello di fornire agli organi di Governo, agli enti pubblici e privati, ai Centri di ricerca, alle imprese ed ai cittadini in generale, informazioni quantitative sui fenomeni collettivi che riguardano la realtà demografica, sociale, economica ed ambientale del Paese, allo scopo di agevolare le decisioni, favorire la ricerca e ampliare la conoscenza.

Il perseguimento di tale scopo presuppone la fissazione e il conseguimento di due obiettivi fondamentali:

- produrre informazioni statistiche con imparzialità, rigore metodologico e tempestività, nel rispetto degli standard concordati a livello internazionale;

- diffondere l'informazione statistica attraverso forme e canali di diffusione che, pur assicurando la più rigorosa tutela del segreto statistico, consentano un facile accesso ai dati statistici prodotti, corredandoli delle informazioni necessarie per un uso corretto degli stessi.

Il processo produttivo dell'informazione statistica passa attraverso varie fasi: dalla progettazione dell'indagine alla rilevazione dei dati; dalla revisione dei questionari alla loro registrazione su supporto magnetico attraverso apposite procedure informatiche; dalla verifica di correttezza e completezza dei dati elementari alla elaborazione degli stessi attraverso una serie di operazioni che, partendo dai dati elementari, danno luogo alle tabelle e agli indicatori statistici finali.

Quanto alla diffusione, trattasi di un obiettivo fondamentale per un Istituto di statistica, perseguito attraverso pubblicazioni di carattere generale o speciale.

Le prime contengono dati statistici relativi ai principali fenomeni osservati nelle diverse aree (Annuario Statistico Italiano, Bollettino mensile di statistica, Indicatori mensili, ecc.), mentre le seconde riportano l'informazione statistica relativa a un particolare settore o a taluni specifici fenomeni, osservati secondo determinati criteri d'indagine (forze di lavoro, prodotti interno lordo, ecc.).

Altre forme di diffusione sono costituite dai comunicati stampa, le banche dati, i nastri magnetici, i tabulati, i floppy-disk, ecc...

Premesso quanto sopra in via del tutto generale, si può affermare, con sufficiente certezza, che nell'arco del quadriennio decorrente dalla fase di entrata a regime della

riforma (fine 1991-1995), pur a fronte di risorse sostanzialmente stazionarie di provenienza erariale, le attività svolte dall'Istat nei vari settori sono notevolmente aumentate, ove si tenga conto inoltre che è anche diminuita la dotazione del personale in servizio (2.380 unità nel 1995 rispetto alle 2.686 del 1991 e addirittura alle 2.840 unità del 1985), se ne può dedurre un forte incremento della produttività dell'Ente, cui ha contribuito non poco un importante processo di innovazione del sistema informatico, tuttora in atto.

Per contro, è da notare che sono notevolmente aumentate le competenze legislativamente attribuite all'Istituto: basti ricordare, fra le altre, l'attribuzione all'Istat, ai sensi dell'art. 18 del d.leg.vo n. 29/1993, del compito di elaborare norme tecniche e criteri per le rilevazioni e l'analisi dei costi e dei rendimenti dell'azione amministrativa; del compito di effettuare, in base all'art. 44 della legge di accompagnamento della finanziaria per il 1995, le rilevazioni, l'elaborazione e la comparazione dei prezzi di mercato dei principali beni e servizi acquisiti dalle pubbliche amministrazioni, al fine di orientare queste ultime nella loro attività contrattuale; i nuovi compiti derivanti all'Istat dalla normativa comunitaria, e in particolare dal Reg. n. 2186/1993 del Consiglio, concernente lo sviluppo dei registri delle imprese utilizzati a fini statistici.

Un esame, seppur sommario, della complessa attività svolta dall'Istat richiederebbe spazio incompatibile con i limiti espositivi della presente relazione; nel rinviare pertanto ai numerosi e ponderosi documenti ufficiali pubblicati dall'Istituto, ci si limiterà qui a fornire un quadro di

assieme dei vari settori di attività, nonché indicazioni sui criteri di svolgimento delle stesse, di dislocazione delle risorse e, possibilmente, sui risultati conseguiti.

Muovendo dalla individuazione in precedenza effettuata dei due obiettivi fondamentali perseguiti, - produrre informazione statistica con imparzialità e rigore metodologico e diffondere tale informazione al massimo grado possibile - una prima grande ripartizione può operarsi tra i due settori della "produzione" e della "diffusione" delle informazioni statistiche.

- La produzione dei dati.

A questo settore fanno capo le varie aree di intervento, organizzativamente individuate secondo le specifiche finalità perseguite:

- A) Area Censimenti
- B) Area demografica
- C) Area sociale
- D) Area economica
- E) Area ambientale
- F) Area metodologica

A1) Per quanto riguarda l'area censimenti si è già fornito un quadro particolareggiato delle risorse impiegate nell'arco del quinquennio 1991-1995, in relazione ai finanziamenti specifici disposti con legge 9 gennaio 1991, n.11, con la quale è stato indetto il 13° Censimento generale della popolazione e, contemporaneamente, è stato disposto lo svolgimento anche del 7° Censimento generale dell'industria.

Non è questa la sede per affrontare la complessa tematica della natura giuridica dei censimenti e degli effetti legali che adesso sono intimamente connaturati. Basterà qui ricordare l'interferenza tra censimento generale della popolazione e

fenomeni economici, la cui interpretazione non può prescindere dalla conoscenza della consistenza numerica e della distribuzione territoriale della prima, nonché della sua evoluzione sotto i vari profili sociali, economici ed istituzionali, al fine poi di predisporre eventuali interventi a livello legislativo e/o amministrativo.

Parimenti non è possibile - sempre per i limiti intrinseci di questa esposizione - analizzare il complesso profilo giuridico-organizzativo dell'intera attività censuaria, della sua efficienza e dei meccanismi applicati al fine di prevenire e controllare gli errori che si possono verificare nelle varie fasi di svolgimento dei censimenti, in modo tale da garantire una determinata qualità dei risultati. Sembra utile invece osservare come detta attività non si esaurisca nell'esecuzione delle indagini specificamente e temporalmente finalizzate alla pubblicazione dei dati ufficiali, bensì si concretizzi nell'effettuazione di una serie di indagini campionarie suppletive, che si svolgono nell'intervallo decennale fra un censimento ufficiale e l'altro.

Si può affermare, a riguardo, che, nonostante il permanere di dubbi ed incertezze sulla totale affidabilità dei dati rilevati, notevoli passi avanti sono stati compiuti, nell'arco di tempo qui considerato, per migliorare, non solo le modalità di studio e di ricerca, ma altresì le tecniche di controllo sulla qualità dei dati. A ciò ha concorso, pur con le carenze già rilevate, il nuovo assetto organizzativo, specialmente a livello di strutture periferiche, conseguente all'istituzione del SISTAN e al connesso migliore svolgimento dell'attività di coordinamento da parte dell'Istat, che, a tali specifici fini, si avvale soprattutto delle Camere di commercio, oltre che

delle Prefetture: uffici, questi ultimi, che hanno dimostrato un maggior grado di affidabilità nell'esecuzione delle complesse operazioni relative all'attività censuaria e, specialmente, il miglior grado di attuazione della riforma introdotta dal D. l.vo n. 322/1989, con la costituzione ormai pressoché completata dei rispettivi uffici di statistica e con la partecipazione all'elaborazione di lavori di interesse generale nell'ambito del Programma Statistico Nazionale.

A completamento del quadro informativo relativo ai censimenti, è da segnalare che le pubblicazioni dei dati, iniziate in forma provvisoria nei primi mesi del 1992, sono proseguite man mano che, effettuati i controlli necessari, i dati potevano considerarsi definitivi.

Nel corso del 1994 è stata così completata la diffusione dei dati definitivi, con la pubblicazione di tutti i 95 fascicoli provinciali contenenti i dati su popolazione e abitazioni nei singoli Comuni, aggiornati all'ottobre 1991; sempre nel 1994 è stata completata la diffusione dei risultati relativi al Censimento dell'agricoltura, con la pubblicazione dell'ultimo volume, concernente le "caratteristiche territoriali", nonché i due volumi finali sugli "atti del censimento", contenenti, rispettivamente, alcune relazioni sulle principali fasi operative e sulle modalità tecniche seguite, e una raccolta di testi legislativi sull'argomento, nonché del materiale di base adottato.

B2) Area demografica.

In quest'area confluiscono i progetti censuari relativi alla popolazione residente e presente, alle abitazioni occupate e non, agli stranieri, nonché tutto ciò che attiene al campo

demografico (nascite, decessi, matrimoni, ecc.).

I principali progetti innovativi realizzati negli ultimi anni sono stati il progetto ISTATEL, - che dovrebbe garantire, una volta a regime, l'acquisizione ai Comuni, per via telematica, dei dati, elementari ed aggregati, relativi al movimento della popolazione - e gli studi dedicati alle previsioni demografiche, diretti ad ampliare l'analisi della popolazione mediante l'impiego di modelli stocastici, ovvero probabilistici, applicati alle unità familiari, da affiancare ai più classici modelli di previsione basati sulle proporzioni di capi-famiglia.

Il settore demografico è ampiamente impegnato anche nei lavori di stesura del Rapporto annuale, di cui si dirà in appresso, nonché nella preparazione dei lavori necessari per la partecipazione a conferenze internazionali, come è avvenuto nel 1994 in occasione della Conferenza del Cairo.

C3) Area sociale.

E' una delle aree maggiormente impegnate sul piano operativo. I settori della vita sociale maggiormente investigati negli ultimi anni sono stati, in particolare, quelli della sanità e del lavoro, ma non sono mancati lavori di indagine nei campi della protezione sociale, dell'istruzione, della giustizia, della cultura e della famiglia.

Sotto il profilo quantitativo, l'area assorbe circa un terzo del totale dei progetti sviluppati dall'Istat. Di particolare rilievo sotto il profilo informativo sui comportamenti sociali si è rilevata l'introduzione del sistema di indagine multiscopo per il suo contenuto innovativo, basato sulla multidimensionalità dei comportamenti e delle previsioni,

nonchè sulla sperimentazione di nuove tecniche di test dei questionari, con allineamento agli standard europei.

Nell'ambito delle indagini multiscopo, dopo quella annuale sulle famiglie avviata nel corso del 1993 e proseguita negli anni 1994 e 1995, particolare rilievo hanno assunto la prima indagine sul tempo libero e la cultura, condotta nel 1995, e il riallineamento dell'indagine sui consumi delle famiglie agli standard europei in termini di classificazioni, definizioni e contenuti informativi.

D4) Area economica.

L'area assorbe oltre la metà del totale dei progetti sviluppati dall'Istat.

Oltre che dei conti economici e finanziari, l'area si occupa degli archivi delle imprese e dei censimenti economici (agricoltura, industria e servizi), di statistiche dell'agricoltura, foreste e pesca, delle costruzioni, del settore terziario, degli scambi commerciali, sia in ambito comunitario che extracomunitario, della domanda di lavoro e delle retribuzioni, dei prezzi, nonché - infine - delle pubbliche amministrazioni e delle istituzioni sociali private.

La produzione di statistiche nei vari settori economici, come sopra individuati, è stata, negli anni considerati nel presente referto, davvero imponente ed è stata oggetto di ampia diffusione su tutto il territorio nazionale, anche attraverso la rete dei centri regionali di informazione statistica, realizzata nel corso del 1995.

Tra i progetti che hanno registrato un forte impegno della struttura, anche per la risonanza avuta sulla stampa nazionale e internazionale, di particolare interesse sono stati ritenuti

- tra gli altri - quello realizzato in collaborazione con il Dipartimento della Funzione pubblica, concernente le statistiche sulla P.A., quello condotto d'intesa con il Ministero dell'Interno sui bilanci degli enti locali e quello - tuttora in fase di attuazione - relativo all'archivio delle imprese attive (c.d. progetto ASIA), propedeutico alla esecuzione del censimento intermedio delle imprese.

L'archivio ASIA, realizzato in base ai requisiti definiti a livello comunitario (reg. 2186 del 1993), una volta completato, dovrebbe rientrare, secondo gli intendimenti, tra i registri armonizzati dell'U.E., consentendo di soddisfare esigenze di comparabilità internazionale.

Il progetto ASIA dovrebbe essere esteso, nel triennio 1997-1999, ai settori dell'agricoltura e delle istituzioni.

Tra le attività, per così dire, routinarie, ma non certo di minor impegno sotto il profilo dei mezzi finanziari e delle risorse umane assorbite, meritano di essere ricordate:

A) la rielaborazione, portata a compimento nel corso del 1995 ma allo studio già da qualche anno, del nuovo indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati. Il nuovo indice, con base 1995=100, adottato a partire dal 1996, costituisce il terzo adeguamento avvenuto nel corso dell'ultimo decennio, con l'obiettivo di introdurre nel calcolo dell'indice le modificazioni intervenute nella struttura dei consumi della popolazione. La revisione è stata operata - secondo quanto affermato dall'Istituto nelle pubblicazioni ufficiali - in coerenza con il Regolamento del Consiglio della Comunità Europea (Reg. U.E. 2494/1995), che impone ad ogni Stato membro scadenze precise per la costruzione di indici dei prezzi al consumo armonizzati.

L'aggiornamento ha comportato una serie di innovazioni²⁷, tra le quali: a) l'aggiornamento del c.d. paniere dei prodotti osservati; b) una maggiore rappresentatività per i prodotti complessi; c) un ampliamento dei punti vendita nei quali effettuare la rilevazione; d) una nuova articolazione dei capitoli di spesa; e) una nuova struttura di ponderazione.

B) Particolare attenzione è stata dedicata, dall'Area alle elaborazioni e alle analisi necessarie per la redazione della Relazione generale sulla situazione economica del Paese, oltre alle stime relative ai conti economici prodotti nel corso dei vari anni.

In particolare nel 1995 l'attività di studio e ricerca è stata finalizzata all'implementazione del nuovo Sistema Europeo dei conti nazionali (SEC 95), che è stato definitivamente recepito in un regolamento del Consiglio U.E., approvato nel mese di dicembre. Sono state inoltre tracciate le linee strategiche relative all'introduzione nel nuovo SEC ed alla conseguente revisione generale della contabilità nazionale.

Nel quadro dei lavori promossi dal Comitato PNL presso EUROSTAT sono stati avviati due "gruppi di lavoro" coordinati dall'Italia: il primo, incaricato di studiare i bilanci delle famiglie per la stima dei consumi di contabilità nazionale; il secondo, investito del compito di studiare i metodi di stima delle variabili del settore della distribuzione commerciale.

C) Merita infine di essere ricordato, tra i lavori affrontati nel corso dell'ultimo esercizio, la pubblicazione, per la prima volta, della c.d. "stima flash" del prodotto interno lordo (PIL), a prezzi 1985, per il terzo trimestre dell'anno 1995,

²⁷ Fonte: Atti per la relazione del Presidente del Consiglio dei Ministri al Parlamento per l'anno 1995.

elaborato nell'ambito di un progetto avviato nel corso del 1994, che permette una valutazione dell'intero conto delle risorse e degli impieghi a prezzi costanti entro 60 giorni dalla fine del trimestre di riferimento, fermo restando la valutazione delle stime complete dopo gli usuali 95 giorni.

E5) Area ambientale.

Gli studi e le ricerche in materia ambientale, non adeguatamente valorizzati fino ai primi anni 90, hanno registrato un notevole impulso nel corso del 1994, quando è stata portata a termine un'ampia ristrutturazione del servizio, nel quale sono state accorpate una serie di unità facenti capo a strutture diverse.

Il servizio provvede, tra l'altro, alla costruzione di metodologie per la rilevazione e l'analisi dei dati, all'impostazione ed elaborazione di quadri contabili fino alla diffusione dei dati, in collaborazione con tutti i maggiori organismi che sul piano nazionale ed internazionale lavorano in materia di informazione ambientale.

I principali progetti sviluppati nel corso dell'ultimo esercizio di riferimento si sono sviluppati lungo quattro direttrici: aumentare le informazioni; migliorare la qualità dei dati; promuovere la diffusione dei dati stessi; sviluppare schemi di contabilità ambientale.

F6) Area metodologica.

L'attività svolta da questa area è essenzialmente di supporto alle strutture operative nelle diverse fasi di produzione dell'informazione statistica; l'area è altresì incaricata di svolgere studi e ricerche nel campo delle

metodologie statistiche, finalizzate al miglioramento della qualità complessiva dell'informazione statistica.

L'area svolge inoltre attività di supporto agli enti facenti parte del SISTAN. In tale ambito, nel quadro di una convenzione ISTAT, Ministero di Grazia e Giustizia e Consiglio Superiore della Magistratura è stato realizzato il campione per l'indagine sui carichi di lavoro dei magistrati.

Merita infine di essere ricordata, per la sua particolare rilevanza internazionale, la ricerca impostata nel corso 1995 nel settore della tutela della riservatezza dei dati statistici, in collaborazione con gli istituti nazionali di statistica olandese e inglese, con lo scopo di sviluppare un software per la tutela del segreto statistico, le cui funzioni sono essenzialmente basate su modelli probabilistici che permettono di identificare il rischio connesso alla diffusione di un insieme di dati ed algoritmi di protezione, capaci di coniugare il massimo dell'informazione con il massimo di protezione.

Il progetto, approvato dalla Commissione europea, ha lo scopo di dare un forte impulso allo studio dei problemi di metodologia statistica connessi con la tutela della riservatezza.

- La diffusione.

Negli ultimi anni l'ISTAT ha dedicato una particolare attenzione all'attività di diffusione, che per un ente di informazione rappresenta lo strumento primario per far giungere a destinazione degli utenti il prodotto del lavoro svolto.

Non è possibile in questa sede fornire una descrizione, neppure approssimativa, dell'enorme mole di volumi e pubblicazioni varie editate dall'Istat; si fornirà pertanto solo qualche dato riassuntivo delle pubblicazioni più significative sotto il profilo dell'interesse istituzionale, nonché indicazioni sui criteri seguiti nella politica della diffusione.

L'Istat pubblica annualmente un centinaio di prodotti editoriali (con esclusione dei Censimenti). Sotto il profilo numerico, le pubblicazioni hanno avuto un andamento piuttosto costante nel tempo, ma le informazioni fornite si sono andate arricchendo anno per anno. E' da osservare peraltro che la maggior parte delle pubblicazioni ha una tiratura limitata (tra le 1.000 e 1.500 copie) e un mercato ancor più ridotto; la loro diffusione è infatti legata alla funzione istituzionale e pubblica della statistica più che alla richiesta di mercato, anche se l'Istituto non manca di tener conto delle esigenze, presunte o effettive, dall'utente finale.

Secondo notizie acquisite presso il competente dipartimento, la situazione è simile nella maggiore parte dei Paesi europei; farebbero eccezione alcune particolari pubblicazioni (o prodotti informatici) concepite esplicitamente per il mercato in alcuni Paesi (come ad esempio la Danimarca) nei quali è particolarmente avvertita l'esigenza di finanziarsi con l'utenza.

Orientativamente le spese per la stampa e le forniture connesse sono di circa 3 miliardi l'anno, ma i costi sono sicuramente maggiori, benchè siano ancora da accertare con sicura approssimazione. Dal canto loro, le entrate per la vendita di pubblicazioni e per la fornitura di dati statistici

a terzi richiedenti sono circa altrettanto, per cui è da tempo in corso una ristrutturazione dell'intera politica editoriale, al fine di ottenere un maggior grado di copertura dei costi, come avviene in numerosi Paesi comunitari che, muovendosi nella logica di pareggiare i costi vivi con gli incassi, puntano a recuperare anche le spese di marketing ed i costi del personale impegnato.

Tenendo conto di questi sommari elementi, l'Istat si è mosso negli ultimi anni puntando su due obiettivi principali:

- migliorare la diffusione dell'informazione statistica;
- ridurre i costi operativi.

In altri termini, pur assumendo come obiettivo di massima quello dell'incremento delle vendite e conseguentemente delle entrate, si è ritenuto che fosse più facilmente perseguibile l'obiettivo di ridurre le spese, anche grazie alle possibilità offerte dalle nuove tecnologie.

In dettaglio si possono ricordare le seguenti iniziative:

- costituzione presso tutti gli Uffici regionali dei Centri d'informazione statistica; essi oggi svolgono una funzione importante di diffusione - al di là dell'aspetto "vendita" - e di contatto con il cittadino, soprattutto a livello periferico;
- maggiore uso di tecnologie informatiche, soprattutto dischetti, realizzati in qualità sempre migliore e a costi inferiori a quelli della carta;
- una completa ristrutturazione della politica editoriale, che tende ad incidere non solo sulla diffusione in senso stretto, ma indirettamente sulla stessa produzione statistica e sulle opportunità per l'utente di orientarsi.

Un cenno specifico si ritiene di dover fare, in via

conclusiva, a una pubblicazione, giunta ormai alla 4^a edizione, che ha più di altre suscitato l'attenzione dei media, oltre che degli statistici e degli economisti.

Si tratta del "Rapporto annuale" sulla situazione del Paese che, a partire dal 1993 per l'anno 1992, vuole offrire, nella intenzione della dirigenza ISTAT, un contributo alla conoscenza della situazione italiana via via che si evolve nel tempo e, appunto, a cadenza annuale.

Non essendo espressamente previsto dalla normativa, il "Rapporto" è stato inteso, sin dall'origine, come una "naturale evoluzione dell'usuale "Relazione del Presidente" attraverso la quale, negli anni scorsi, è stata evidenziata e sintetizzata l'attività dell'Istituto"²⁸.

In realtà, le notizie e le valutazioni contenute, con sempre maggiore ricchezza, nel "Rapporto" vanno ben al di là di una semplice, ancorché articolata, esposizione dell'attività dell'Istituto; esse infatti concernono pressoché l'intera situazione economica e sociale del Paese, con il rischio che le relative valutazioni possono risultare - nonostante le assicurazioni fornite dal Presidente - non rigorosamente basate sui soli dati statistici e sulle informazioni raccolte nell'ambito dell'attività istituzionale.

Devesi peraltro osservare al riguardo che la rilevanza ufficiale e la sempre maggiore risonanza assunta dal "Rapporto" richiedono, ad avviso della Corte, un maggior coinvolgimento del massimo organo di governo dell'Istituto al quale, in quanto attributario, normativamente, di poteri di indirizzo, programmazione e controllo di tutta l'attività istituzionale,

²⁸ Così si legge nella premessa di sintesi al Rapporto 1992 (pag. 13)

non può non farsi risalire la responsabilità, anche formale, delle informazioni e dei giudizi in esso contenuti.

Conseguentemente, appare necessario che il Consiglio, alla pur ampia discussione sui criteri seguiti, dal Presidente e dal suo "staff", nell'impostazione del "Rapporto" ed ai suggerimenti pur forniti con dovizia di indicazioni per un miglioramento del lavoro, faccia seguire una formale espressione di voto sullo schema finale, prima cioè che lo stesso venga pubblicato.

A non diverse conclusioni, e anzi rafforzative di quanto si è prima osservato, sembra doversi pervenire sulla base delle modalità di divulgazione di una serie di dati statistici di primaria importanza per la vita economica del Paese - quali, ad esempio, quelli sulla variazione dell'indice dei prezzi al consumo e della produzione industriale, nonché quelli sull'occupazione e sull'andamento dei salari - che pure sono affidati alla esclusiva responsabilità del Presidente e di un ristretto staff dirigenziale. Di qui la necessità che, permanendo la già rilevata ambiguità dell'attuale normativa in materia di ripartizione delle competenze tra organo di governo e presidente, in occasione della prevista revisione della normativa stessa ed eventualmente anche in sede regolamentare, attuativa dei principi contenuti negli articoli 3, 3° comma, e 15, 2° comma, del d. l.vo n. 29/1993, la questione venga opportunamente definita, facendo cessare l'attuale situazione di incertezza istituzionale.

A conclusione del pur sommario "excursus" descrittivo delle principali attività svolte dall'ISTAT, si ritiene utile riportare, nel sottostante quadro riassuntivo complessivo, come elaborato dall'ente a corredo del rendiconto 1995, la distribuzione delle risorse nelle aree in cui si articola la complessa attività dell'Istat, relativamente agli anni 1994 e 1995.

Le aree di attività, sono individuate con criteri diversi rispetto a quelle in precedenza illustrate, in quanto tengono

conto anche delle funzioni di coordinamento, di quelle decentrate e di quelle di supporto, non considerate nella esposizione appena effettuata.

TAB. 11**ALLOCAZIONE DELLE RISORSE PER AREE - (Milioni di lire).**

A R E E	SPESE (Cassa)		COMPOSIZIONE %	
	1994	1995	1994	1995
Area demografica	6.400	4.758	3,3	2,3
Area socio-ambientale	34.390	42.382	17,6	20,6
Area economica e della contabilità nazionale.....	59.603	64.989	30,4	31,6
A) Funzioni tecniche	100.393	112.129	51,3	54,5
Coordinamento generale e Sistan.....	17.519	18.499	8,9	9,0
Statistiche decentrate e coordinam. uffici perif.....	21.443	20.471	10,9	10,0
B) Funzioni di coordinamento (1)	38.962	38.970	19,9	18,9
Area amministrativa	29.398	28.964	15,0	14,1
Area informatica	17.690	15.593	9,0	7,6
Area diffusione	9.403	10.017	4,8	4,9
C) Funzioni di supporto	56.491	54.574	28,8	26,5
Totale (A + B + C)	195.846	205.673	100,0	100,0
Censimento Agricoltura	2.019	2.735		
Censimento Popolazione e CIS	28.036	14.631		
D) Totale Censimenti	30.055	17.366		
IN COMPLESSO	225.901	223.039		

(1) Nell'area di Coordinamento generale e Sistan sono compresi la Segreteria centrale del SISTAN e gli uffici di Segreteria del Sistan, che nel 1994 erano inclusi nell'area "Sedi decentrate".

Come si può rilevare dalla tabella, l'area economica risulta essere quella in cui si riversa la maggior quantità di risorse, dovute alla circostanza che la stessa svolge funzioni

di rilevazione e ricerca sia nel campo micro-economico sia in quello della contabilità nazionale e di analisi macro-economica. Rispetto all'anno 1994, la spesa relativa assorbita da quest'area risulta incrementata del 1,2%, mentre quelle relative alle aree socio-ambientale e demografica registrano rispettivamente un incremento ancora maggiore (+3%) e una flessione (-1%).

Registrano, dal canto loro, una ulteriore flessione le aree che svolgono funzioni di supporto (area informatica, area amministrativa e area diffusione), come conseguenza diretta di un effettivo snellimento e decentramento delle attività svolte.

Complessivamente, in disparte i Censimenti - per i quali si richiamano le osservazioni già svolte in relazione alla peculiarità dei finanziamenti - la tripartizione delle funzioni operata secondo aggregati organizzativi individuati dall'ente assorbe i seguenti importi di spesa:

	1994 (milioni)	%	1995 (milioni)	%
A) Funzioni tecniche	100.393	51,3	112.129	54,5
B) Funzioni di coordinamento	38.962	19,9	38.970	18,9
C) Funzioni di supporto	56.491	28,8	54.574	26,5
Totale (A + B + C)	195.846	100,0	205.673	100,0
Censimenti	30.055		17.366	
TOTALE GENERALE.....	225.901		223.039	

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.