

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

Determinazione n. 5/97.

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 14 febbraio 1997;

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 6 aprile 1961, con il quale l'Istituto per lo studio della congiuntura (ISCO) è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari 1994 e 1995, nonché le annesse relazioni del Presidente e del Consiglio dei revisori, tramessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

visto l'articolo 28 della legge 27 febbraio 1967, n. 48, con il quale l'Istituto di studi per la programmazione economica (ISPE) è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visti i consuntivi dell'Ente suddetto, relativo agli esercizi finanziari dal 1992 al 1995 nonché le annesse relazioni del Presidente 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 Francesco Battini 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 degli Enti per gli esercizi dal 1992 al 1995 (ISPE); 1994 e 1995 (ISCO);

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 dalle relazioni degli organi amministrativi e di revisione — 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 1992 al 1995 (ISPE); 1994 e 1995 (ISCO) corredati dalle relazioni degli organi amministrativi e di revisione rispettivamente dell'Istituto di studi per la programmazione economica (ISPE) e dell'Istituto per lo studio della congiuntura (ISCO), l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria degli Enti stessi.

L'ESTENSORE
F.to: Battini

IL PRESIDENTE
F.to: Coltelli

Depositata in Segreteria il 25 febbraio 1997.

p.c.c.

IL DIRIGENTE SUPERIORE
(Roberto Serra)

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA
GESTIONE FINANZIARIA DELL'ISTITUTO DI STUDI PER LA PRO-
GRAMMAZIONE ECONOMICA (I.S.P.E.) PER GLI ESERCIZI 1992-
1995 E DELL'ISTITUTO NAZIONALE PER LO STUDIO DELLA CON-
GIUNTURA (I.S.CO.) PER GLI ESERCIZI 1994 E 1995

SOMMARIO

PARTE I.

CONSIDERAZIONI GENERALI E PROFILI ORGANIZZATIVI

1. — Considerazioni introduttive, di carattere comparativo e generale .	Pag.	13
2. — Vicende particolari	»	24
3. — Profili organizzativi	»	27
4. — Personale	»	30
5. — Profili contabili ed attinenti alla vigilanza	»	36

PARTE II.

PROFILI GESTORI

1. — Rendiconto finanziario. Gestione di competenza	»	40
2. — Analisi di particolari spese correnti	»	48
3. — Situazione amministrativa e gestione di cassa	»	53
4. — Conto economico	»	56
5. — Situazione patrimoniale	»	59
Considerazioni conclusive	»	63

Parte I

Considerazioni generali

e

profili organizzativi

1. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE, DI CARATTERE COMPARATIVO E GENERALE

1.1 Con la presente relazione la Corte riferisce al Parlamento, ai sensi delle leggi n. 259 del 1958 e n. 20 del 1994, sulla gestione dell'Istituto di studi sulla programmazione economica (Ispe), relativamente agli esercizi 1992-1995, nonché sulla gestione dell'Istituto per lo studio della congiuntura (Isco), relativamente agli esercizi 1994 e 1995.

La utilità di riferire congiuntamente sui due enti, nonostante la parziale non coincidenza dei periodi gestionali, deriva dalla significatività cui possono attendere alcune valutazioni comparative, qui sperimentalmente adottate, avendo i due Istituti funzioni analoghe (di ricerca nel campo economico), e comparabili dimensioni gestionali. A notazioni organizzative e gestionali svolte in chiave comparativa la Corte ha già fatto ricorso, d'altronde, nelle ultime relazioni che per i due enti, separatamente, sono state al Parlamento presentate, nel 1992 per l'Ispe¹, relativamente agli esercizi 1984-1991, e nel 1995 per l'Isco², relativamente agli esercizi 1985-1993.

Deve infine ricordarsi che il livello di omogeneità dei due enti, per alcuni aspetti funzionalmente complementari, ne aveva suggerito la fusione, secondo un progetto originariamente inserito nel disegno di legge collegato alla finanziaria 1996³, ma successivamente caduto, nel passaggio dall'una all'altra Camera, nell'ambito di una più generale rinuncia a gran parte delle disposizioni di carattere organizzativo inserite nella manovra finanziaria. Il progetto mirava, in particolare, ad ottenere le sinergie necessarie alla costruzione di un modello econometrico, ai fini della corretta formazione delle opzioni governative di bilancio e di politica economica.

Un analogo progetto di fusione dei due enti, prospettato quale corollario alla fusione tra Ministero del tesoro e Ministero del bilancio e della programmazione

¹ Atti parlamentari, XI IgsIt., Senato della Repubblica, doc. XV, n. 25.

² Atti parlamentari, XII IgsIt., Camera dei Deputati, doc. XV, n. 35.

³ D.d.l. n. 3438 AC, art. 1, c. 2. Il progetto prevedeva che, con regolamento da emanarsi entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge, l'Ispe e l'Isco fossero fusi in un unico ente denominato Isae, Istituto di studi ed analisi economica, dotato di autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile. A tale istituto, sottoposto alla vigilanza ed alla direzione del Ministero del bilancio, dovevano essere trasferiti personale, mezzi, sedi e rapporti attivi e passivi dei due enti.

economica, figura in uno dei disegni di legge governativi collegati alla manovra finanziaria per il 1997. In altro disegno di legge collegato alla manovra stessa, risulta d'altronde conferita al Governo una delega per il riordino complessivo degli enti pubblici non economici a carattere nazionale, con l'eccezione di quelli previdenziali, secondo criteri che contemplano la fusione di enti funzionalmente omogenei.

1.2 Sia l'Ispe che l'Isco sono classificati al punto VI della tabella allegata alla legge n. 70 del 1975, tra gli enti scientifici di ricerca e di sperimentazione, e ad essi si applicano le norme di contabilità di cui al d.P.R. n. 696 del 1979. Partecipano ambedue al sistema statistico nazionale ai sensi del decreto legislativo n. 322 del 1989, ed al relativo personale si applicano le norme contrattuali del comparto degli enti di ricerca e sperimentazione, secondo l'art. 7 del d.P.R. n. 68 del 1986 e la legge n. 168 del 1989.

1.3 Le finalità dell'Ispe, dopo la legge che ha riformato l'ente nel 1989, consistono, in sintesi, nello svolgimento di indagini, ricerche e rilevazioni inerenti: a) alla programmazione economica (con particolare riferimento, quindi, alle tendenze di medio periodo), al fine della predisposizione dei documenti programmatici governativi⁴; b) alla valutazione preventiva e all'analisi sullo stato di attuazione e sugli effetti dei provvedimenti di politica economica, onde orientare le decisioni governative di politica economica e sociale. Al di là di tali compiti prettamente istituzionali (allo svolgimento dei quali si riferisce il potere di direttiva tecnica conferito dalla legge al ministro vigilante⁵), l'Istituto può curare specifiche indagini in collaborazione tecnica con soggetti pubblici e stipulare convenzioni per lo svolgimento di incarichi conferiti da soggetti pubblici o

⁴L'Ispe può anche avviare studi sui rapporti tra programmazione nazionale e regionale, e concordare con le regioni apposite ricerche.

⁵Cfr. art. 1, u.c., legge 8 agosto 1985, n. 439.

L'art. 4, comma 3, lett. b) dello Statuto vigente riferisce più genericamente il potere di direttiva del ministro alle linee programmatiche dell'attività dell'Istituto ed agli indirizzi finanziari e organizzativi per la loro attuazione, mentre una disposizione più recente (art. 5, comma 1, del d.P.R. 24 marzo 1994, n. 283) sancisce la cadenza annuale delle "direttive tecniche" da impartire all'Istituto (ed anche all'Isco) ed affida alla segreteria della programmazione economica il potere di formulare proposte per il ministro del bilancio. Una ulteriore disposizione statutaria prevede che ai fini della predisposizione dei documenti programmatici, indagini e rilevazioni possono essere chiesti all'Istituto, d'intesa con il suo Presidente, dal Segretario della programmazione economica. L'art. 5, comma 1, dell'appena citato D.P.R. n. 283 del 1994 stabilisce che la segreteria della programmazione si avvale dell'Ispe (e dell'Isco) nello svolgimento dei propri compiti di definizione e controllo della attuazione della politica economica e di bilancio.

privati. E' anche prevista la facoltà del Parlamento di richiedere direttamente indagini o ricerche.

Su tale panorama hanno inciso, da un lato, una direttiva ministeriale⁶, che, nelle more della allora programmata fusione tra Ispe ed Isco, ha chiesto nel 1995 ai due enti una immediata cooperazione tesa alla costruzione di un modello econometrico; e, dall'altro, le vicende relative alla attuazione dell'art. 6 della legge 24 dicembre 1993, n. 537. Tale disposizione prevedeva, tra l'altro, la pubblicazione trimestrale, a cura del ministero del bilancio, in ciò coadiuvato dall'Ispe e da altri enti, di prezzi di riferimento relativi ai pubblici contratti, prezzi nati dal monitoraggio e dalla comparazione tra quelli praticati dalle pubbliche amministrazioni e destinati a costituire parametro generale per valutazioni di congruità relative ai contratti da stipulare.

Successivamente all'entrata in vigore della legge, una direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri⁷ individuava nell'Ispe il centro di raccolta ed elaborazione dei dati relativi agli acquisti effettuati dalle amministrazioni nel 1993, con ciò confermando, in capo all'Istituto, compiti già attribuiti, nelle more dell'approvazione della legge stessa, da una direttiva del ministro vigilante⁸.

A lavori, dunque, già da tempo avviati dall'Istituto (per il tramite dell'Osservatorio prezzi e tariffe, appositamente istituito), sopraggiungevano dapprima il decreto legge n. 331 del 25 maggio 1994, che sospendeva l'efficacia delle disposizioni della legge n. 537 del 1993, e poi l'art. 44 della legge n. 724 del 1994, che dettava una diversa disciplina della materia. Nel frattempo, con deliberazione adottata dal Cipe il 24 giugno 1994, l'Istituto era stato invitato a proseguire nell'opera di acquisizione ed analisi dei dati, per finalità conoscitive, ed anche in funzione di eventuali nuove iniziative legislative.

1.4 Le finalità dell'Isco consistono nella diretta effettuazione e nella promozione di ricerche e studi nel campo della congiuntura economica. Sono riferibili all'Isco: la disposizione che abilita il ministro del bilancio ad avvalersene (unitamente

⁶Direttiva del Ministro del bilancio e programmazione economica in data 13 aprile 1995.

⁷Direttiva del 6 aprile 1994.

⁸Direttiva del 22 settembre 1993, impartita sulla base delle previsioni dell'allora disegno di legge A.S. n. 1508, destinato poi a tradursi nella legge n. 537/93.