

Determinazione n. 57/98**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI
A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA**

nell'adunanza del 7 luglio 1998;

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

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

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 stata sottoposta 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 dal finanziari 1996 e 1997, nonché le annesse relazioni del Presidente e del Collegio dei revisori, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore, Consigliere dottor Ivan De Musso 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 1996 e 1997;

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

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi per gli esercizi 1996 e 1997 – corredati dalle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – 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 Ivan De Musso

IL PRESIDENTE

f.to Luigi Schiavello

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA (ISTAT) PER GLI ESERCIZI 1996 E 1997.

SOMMARIO

Premessa. - Parte I - Il sistema statistico. - 1. Il sistema statistico comunitario. - 1.1 Nascita ed evoluzione della statistica comunitaria. - 1.2 Le basi normative della statistica comunitaria. - 1.3 L'attività di programmazione. - 1.4 Le componenti della statistica comunitaria. - 2. Il sistema statistico nazionale. - 2.1 Aspetti istituzionali. - 2.2 Aspetti organizzativi e funzionali. - 2.3 Il programma statistico nazionale. - Parte II - La gestione finanziaria. - Premessa. - 3. I controlli. - 3.1 Il ruolo del Consiglio. - 3.2 Il controllo di gestione. - 3.2.1. Progettazione di un sistema integrato per il controllo di gestione. - 3.2.2. Pianificazione strategica e programmazione operativa. - 3.2.3 Ruolo del *budget* e della contabilità analitica ai fini del controllo di gestione. - 3.2.4 *Reporting* e sistema di indicatori. - 4 La produzione editoriale e la diffusione. - 4.1 La diagnosi effettuata nel 1995. - 4.2 Le opzioni di fondo. - 4.2 Le opzioni di fondo. - 4.3 Le innovazioni organizzative e la campagna promozionale. - 4.4 Gli abbonamenti. - 4.5 I risultati nel 1996. - I risultati nel 1997. - 4.7 Il rapporto tra ricavi e costi - 5. la formazione del personale. - 5.1 L'attivazione dei programmi nel biennio 1996-1997. - 5.2 Le prospettive. - 6 L'informatica. - 6.1 Il piano di rinnovamento del sistema informatico. - 6.2 L'attuazione del piano fino al 1997. - 6.3 Le prospettive. - 7 La spesa per le sedi Istat. - Parte III. - I risultati finanziari ed economici degli esercizi 1996 e 1997. - A Il conto consuntivo 1996. - A.1 La gestione finanziaria. - A.1.2 Le previsioni e le sue variazioni. - A.1.3 Accertamenti e impegni. - A.1.4 I residui. - A.1.5 Il conto di cassa. - A.2 La situazione patrimoniale. - A.2.1 Elementi patrimoniali. - A.3 L'avanzo di amministrazione. - A.4 Il conto economico. - B Il conto consuntivo 1997. - B.1 La gestione finanziaria. - B.1.2 Le previsioni e le sue variazioni. - B.1.3 Accertamenti e impegni. - B.1.4 I residui. - B.1.5 Il conto di cassa. - B.2 La situazione patrimoniale. - B.2.1 Elementi patrimoniali. - B.3 L'avanzo di amministrazione. - B.4 Il conto economico. - C Il costo del lavoro. - Considerazioni conclusive.- Appendice: a) il PIL; b) L'indice dei prezzi e l'inflazione.

PAGINA BIANCA

PREMESSA

Con determinazione n. 44 del 30 luglio 1996 la Corte dei conti ha comunicato alle Camere, ai sensi dell'art. 7 della legge n. 259 del 1958, la relazione sull'ISTAT relativa agli esercizi finanziari 1989-1995.

La predetta relazione ha abbracciato un arco di tempo che ha visto profonde trasformazioni nel sistema statistico nazionale, e segnatamente nell'ISTAT, alla luce della legge di riforma (D.L.vo n. 322 del 1989). Era conseguentemente logico che la Corte riferisse compiutamente al Parlamento sui contenuti e gli effetti a breve periodo della trasformazione voluta dal legislatore.

Oggi che, grazie all'impulso legislativo e al lavoro scientifico e organizzativo dell'ISTAT, il sistema statistico nazionale, oltre a garantire l'ufficialità dei dati, è diventato oggetto di quotidiano riferimento per tutti coloro che operano nel campo politico, economico, giuridico e sociale, è sembrato opportuno alla Corte dei conti premettere, alla rappresentazione dell'andamento della gestione finanziaria dell'ISTAT, una parte (la prima) dedicata all'analisi del sistema statistico comunitario e nazionale, al fine di offrire un quadro, il più possibile completo degli organismi e delle procedure che concorrono a formare "il prodotto statistico finale". Ciò in quanto, ancorché se ne parli in svariati campi della cultura e siano così diffusi nei richiami che ne fanno quotidianamente i "media", non sempre sono noti i processi di indagine e di valutazione dei dati statistici che vengono resi pubblici.

PAGINA BIANCA

PARTE I

IL SISTEMA STATISTICO

1 - IL SISTEMA STATISTICO COMUNITARIO

1.1 - Nascita ed evoluzione della statistica comunitaria

Il ruolo dell'informazione statistica nello scenario europeo è stato riconosciuto sin dall'inizio dell'attività comunitaria: sotto il profilo istituzionale la statistica comunitaria poggia, infatti, le sue prime radici nella costituzione avvenuta nel 1953 di un ufficio statistico presso l'Alta Autorità della CECA, il cui scopo era quello di sostenere lo stesso organismo e gli altri soggetti operanti nel mercato comune del carbone e dell'acciaio nell'adempimento delle proprie funzioni. Tale ufficio trovava le sue ragioni istituzionali nell'articolo 5 del Trattato CECA del 1951, che stabiliva come la Comunità, nel portare avanti la sua missione di incrementare l'occupazione e migliorare il tenore di vita negli Stati Membri, aveva l'obbligo di facilitare l'azione degli interessati, raccogliendo informazioni, organizzando consultazioni e definendo scopi generali.

Un passo avanti nel processo di consolidamento della funzione statistica all'interno della Comunità fu compiuto nel 1958 con la creazione di un vero e proprio ufficio statistico delle Comunità Europee (EUROSTAT), struttura centralizzata nella quale confluivano le funzioni sia dell'ufficio statistico dell'Alta Autorità sia di quello dell'EURATOM. L'attività di Eurostat era strettamente circoscritta ai soli ambiti di interesse delle politiche comunitarie, all'epoca limitati al settore dell'industria e dell'agricoltura, e si caratterizzava per il ruolo esclusivamente strumentale ai policy makers. La funzione statistica veniva, perciò, esercitata a sostegno dei processi decisionali che si maturavano di volta in volta all'interno della comunità e si era ancora ben lontani dalla percezione della statistica comunitaria sviluppata in un'ottica di sistema in grado di rispondere ai bisogni di una utenza diversificata.

In tempi più recenti, il processo di integrazione economica e sociale dell'Unione Europea rafforzato dal Trattato di Maastricht del 1992 ha avuto, e sta avendo tuttora, profonde ricadute sulla statistica ufficiale, rivelatasi strumento essenziale di programmazione, attuazione, monitoraggio e valutazione delle politiche comunitarie. Cresce progressivamente la domanda di informa-

zioni comparabili e trasparenti sui temi che l'Unione Europea ha affrontato, quali la coesione economica e sociale, il rafforzamento del sistema monetario, la realizzazione di un mercato unico, la politica agricola comune, la protezione dell'ambiente, la ricerca e lo sviluppo tecnologico, la cooperazione con i paesi in via di sviluppo.

In questo contesto, si va affermando sempre più forte l'esigenza di una visione organica della statistica comunitaria che integri le informazioni provenienti dai diversi sistemi nazionali e ne assicuri la confrontabilità attraverso l'armonizzazione delle rilevazioni e lo sviluppo di adeguate metodologie che ne accrescano il livello qualitativo. Da ciò consegue che il ruolo che gli Istituti Nazionali di Statistica sono chiamati a svolgere sotto il profilo metodologico ed operativo è essenziale. Il concetto di decentramento controllato risulta rafforzato dal Trattato di Maastricht che, nel richiamare il principio di sussidiarietà, già sancito nell'atto istitutivo della Comunità Europea, ribadisce il principio in base al quale l'autorità comunitaria interviene nei settori che non sono di esclusiva competenza *"soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni e degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario"*. Ciò significa che la raccolta dei dati necessari ad alimentare il flusso di statistiche all'Unione Europea è affidata ai singoli Istituti di Statistica, mentre le autorità nazionali, in regime di partnership, collaborano alla definizione di concetti, nomenclature e classificazioni necessarie a migliorare la comparabilità delle statistiche comunitarie. Si afferma una nuova consapevolezza sul fatto che la corretta applicazione del principio di sussidiarietà previsto dal Trattato possa rappresentare l'elemento cardine per la disciplina dei rapporti di integrazione e coordinamento dell'attività tra il livello comunitario e quello nazionale.

1.2 - Le basi normative della statistica comunitaria

Nell'ambito del Sistema statistico europeo, Eurostat ricopre il ruolo di autorità responsabile del coordinamento dell'attività statistica condotta a livello europeo. Suo è il compito di promuovere lo sviluppo del sistema statistico europeo, agevolando e valorizzando i rapporti e le conoscenze scientifiche tra lo stesso ufficio e gli Istituti nazionali di statistica.

L'art. 4 della decisione¹ della Commissione definisce i compiti di Eurostat: nell'ambito della Commissione, Eurostat, d'intesa con il Comitato direttivo per l'Informazione statistica (CDIS), provvede ad attuare il Programma statistico comunitario e, in particolare, a sviluppare un insieme di norme e metodi che consentano la produzione di statistiche comunitarie affidabili, pertinenti ed economiche (in conformità ai principi sanciti dall'art. 10 della legge statistica). Inoltre, Eurostat provvede a rendere accessibili le statistiche comunitarie, conformemente all'art. 11 del regolamento di base, agli organi comunitari, agli Stati membri, agli operatori economici e sociali, agli ambienti accademici e al pubblico in genere al fine dell'elaborazione, dell'esecuzione, del monitoraggio e della valutazione delle politiche comunitarie.

Dal punto di vista organizzativo, Eurostat è un servizio della Commissione europea, al cui vertice è posto un Direttore generale (art. 2). Eurostat è strutturato in sei Dipartimenti corrispondenti alle aree di interesse statistico nel quale esso opera, ad ognuno dei quali fa capo un Direttore. Il Dipartimento A riguarda il settore informatico, la ricerca e lo sviluppo tecnologico e la cooperazione tecnica con i Paesi Phare e Tacis; il Dipartimento B, le statistiche economiche e la convergenza monetaria; il Dipartimento C, i trasporti, l'informazione e la diffusione, la cooperazione con i Paesi terzi (esclusi quelli Phare e Tacis), le statistiche sul commercio interno ed esterno alla Comunità; il Dipartimento D, le statistiche sulle imprese; il Dipartimento E, le statistiche sociali e regionali, e i sistemi informativi geografici; il Dipartimento F, infine, le statistiche agricole e dell'energia. Vi sono, inoltre, quattro unità che svolgono funzioni orizzontali rispetto ai sei Dipartimenti e che sono poste alla diretta dipendenza del Direttore generale: l'Unità OS-1 si occupa dell'amministrazione e del personale, l'Unità OS-2 della programmazione, l'Unità OS-3 del bilancio, l'Unità OS-4 delle questioni giuridiche e del segreto statistico. Le quattro unità sono coordinate da un consigliere, che è responsabile nei confronti del Direttore generale (cfr. organigramma par. 1.4).

L'Eurostat ha competenze statistiche in tutte, e soltanto, le aree rilevanti per le politiche comunitarie. Il riferimento normativo che legittima le azioni della Comunità in materia statistica è rappresentato dall'articolo 213 del Tratta-

¹ Con decisione n. 281/97 del 21 aprile 1997 la Commissione ha definito il ruolo di Eurostat riguardo alla produzione di statistiche comunitarie.

to CEE del 1957 secondo il quale *"per l'esecuzione dei compiti affidatili, la Commissione può raccogliere tutte le informazioni e procedere a tutte le necessarie verifiche, nei limiti ed alle condizioni fissate dal Consiglio conformemente alle disposizioni del presente Trattato"*. Per quanto la competenza statistica della Commissione sia indiretta e derivata (la statistica è vista come mero strumento della politica e non come un campo autonomo) l'estensione dei campi sui quali ferve la domanda di dati è molto ampia investendo il settore economico, sociale, ambientale, ecc. ed il fabbisogno conoscitivo dopo Maastricht tende ad aumentare.

Una tappa importante nel processo di costruzione del sistema statistico europeo è rappresentata inoltre dall'entrata in vigore, nel corso del 1997, di normative quadro molto importanti per lo sviluppo armonizzato della statistica comunitaria. Si tratta della cosiddetta Legge Statistica² finalizzata a stabilire principi e regole attraverso le quali disciplinare i rapporti tra autorità comunitarie e nazionali e a definire un sistema coerente di procedure per la produzione e la diffusione delle statistiche comunitarie. L'altro provvedimento riguarda il Regolamento sulle statistiche delle imprese³, il cui obiettivo primario era quello di definire un quadro comune per la raccolta, l'elaborazione, la trasmissione e l'analisi dei dati sulla struttura, l'attività, la competitività ed il rendimento delle imprese europee. All'origine della proposta vi erano una serie di istanze dettate dalla necessità di aggiornare preesistenti atti legislativi comunitari ormai considerati superati in quanto non tenevano conto delle nuove dinamiche e tecnologie intervenute nel mondo delle imprese. In aggiunta a ciò, la crescita di importanza di settori economici quale quello dei servizi, nei confronti dei quali la statistica era rimasta troppo a lungo indifferente, esigeva la messa a punto anche sul piano normativo oltre che su quello concettuale di un vero e proprio quadro di riferimento.

1.3 - L'attività di programmazione

Con l'ingresso nello scenario comunitario di politiche più a lungo termine la statistica comunitaria tende ad assumere sempre più le caratteristiche di un

² E' il Reg.to (CE) n. 322/97 del Consiglio del 17 febbraio 1997.

³ E' il Reg.to (CE) n. 58/97 del Consiglio del 20 dicembre 1996.

vero e proprio sistema informativo a sostegno del quale è necessario avviare adeguate procedure di programmazione. Gli strumenti fondamentali di cui dispone l'Unione Europea per l'attività statistica sono la programmazione di progetti ed iniziative in un quadro pluriennale sviluppato nell'arco di cinque anni, che fissa le grandi linee di sviluppo e gli obiettivi che devono essere realizzati nel corso del periodo. Il programma quadro è approvato con decisione del consiglio dell'Unione Europea previo accordo del Comitato del Programma Statistico (CPS) e del Comitato delle statistiche monetarie, finanziarie e della bilancia dei pagamenti (CMFB) e parere del Comitato per l'informazione statistica nella sfera economica e sociale (CEIES). La sua realizzazione è oggetto ogni anno di una decisione CPS che decide quali programmi settoriali devono essere di volta in volta messi in atto, dando un parere sui contenuti più operativi.

Il primo programma pluriennale messo in atto è quello che riguarda il periodo 1993-1997. Esso ha rappresentato un passo importante nella evoluzione della statistica comunitaria in quanto testimonia l'avvio di un più stretto processo di integrazione tra sistemi statistici nazionali e sistema statistico comunitario. La sempre maggiore integrazione tra i programmi statistici nazionale e comunitario viene incontro alla necessità di ottimizzare l'impiego delle risorse umane e finanziarie disponibili e consente un alleggerimento dell'onere su famiglie, imprese ed istituzioni rispondenti. In tal senso il nuovo piano di azione comunitario che coprirà gli anni 1998-2002, prevede l'intensificazione dei processi di armonizzazione e di integrazione già avviati nel campo delle statistiche economiche, in particolare quelle che riguardano il commercio estero, il sistema europeo dei conti economici, i servizi, il turismo, gli indici dei prezzi. In prospettiva, si apriranno nuovi spazi per le statistiche sociali ed ambientali, per quelle connesse ai problemi del mercato del lavoro, alla protezione sociale, la sanità, l'istruzione, la formazione e la cultura.

Un momento importante nel processo di programmazione è rappresentato, inoltre, dagli incontri di programmazione tra Eurostat ed i singoli Istituti nazionali di statistica (INS) che si svolgono a cadenza biennale e nel corso dei quali ogni istituto rappresenta problemi ed aspetti da affrontare per l'inclusione nella programmazione.

La partnership tra gli Istituti nazionali di Statistica ed Eurostat si fonda su procedure che valorizzano il dialogo tra i diversi soggetti: le sedi di consultazione e di dialogo sono costituite da un numero crescente di Comitati, Gruppi

di lavoro e Task Forces nei diversi settori di interesse della statistica comunitaria. I comitati istituzionali si suddividono in tre categorie.

- a) *consultivi*, dotati di poteri limitati che esprimono un parere del quale la Commissione può più o meno tenere conto;
- b) *di gestione*, con poteri più vincolanti in quanto la Commissione può sospendere l'applicazione delle misure decise dal Comitato ma deve darne comunicazione al Consiglio che può prendere ulteriori decisioni;
- c) *di regolamento*, con poteri ancora più vincolanti in quanto prevedono, in caso di parere negativo del Comitato su una proposta della Commissione, la trasmissione diretta al Consiglio che è legittimato a decidere in materia.

Sul piano dell'organizzazione tra il 1989 ed il 1991 sono stati creati dal Consiglio europeo, su proposta di Eurostat, tutta una serie di Comitati ad alto livello con poteri ben precisi in materia di programmi statistici comunitari. Tra questi, i più importanti sono:

- *il Comitato del Programma Statistico (CPS)* che si riunisce quattro volte all'anno e che raccoglie Presidenti e Direttori Generali degli Istituti Nazionali di Statistica e che ha il compito di decidere le priorità e le modalità di esecuzione dei programmi specifici a livello europeo;
- *il Comitato delle statistiche monetarie, finanziarie e della bilancia dei pagamenti (CMFB)* che riunisce i responsabili di queste statistiche delle Banche Centrali e degli Istituti Statistici necessarie per il monitoraggio dell'Unione monetaria;
- *il Comitato per l'informazione statistica nella sfera economica e sociale* che riunisce i rappresentanti del mondo delle imprese e dei sindacati, della ricerca e dei media, delle amministrazioni non statistiche e delle università.

1.4 - Le componenti della statistica comunitaria

Le statistiche comunitarie possono essere suddivise in quattro principali insiemi:

- *il primo gruppo* è composto dalle cosiddette statistiche di base, intorno alle quali è forte l'interesse politico e per le quali, data la delicatezza dei contenuti, è necessario mettere in essere un progressivo processo di armonizzazione. In questo ambito sono da comprendere gli indici dei prezzi, le statistiche sull'occupazione, i conti trimestrali, gli indici della produzione industria-