

**Impatto sull'Istat della disciplina contenuta nello
schema di decreto legislativo recante
"Semplificazione delle attività degli Enti pubblici di ricerca"**

**Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica
Giorgio Alleva**

**Commissioni riunite
VII Commissione "Cultura, scienza e istruzione" della Camera dei Deputati
7ª Commissione "Istruzione pubblica e beni culturali" del Senato della Repubblica
Roma, 13 ottobre 2016**

Indice

1. Considerazioni generali	5
2. La peculiarità e la complessità funzionale dell'Istat	5
3. Proposte	8

1. Considerazioni generali

Per la prima volta il settore della ricerca pubblica – finora rappresentato da una realtà estremamente eterogena pur se soggetta all’applicazione dello stesso contratto collettivo nazionale – viene ad avere una disciplina normativa comune. Tale nuovo schema di decreto, che prevede un sistema di regole specificatamente rivolto alle esigenze del settore, ha la finalità di sottrarre gli Enti di ricerca ad alcuni vincoli gestionali previsti per le altre pubbliche amministrazioni, riconoscendone l'autonomia statutaria. Gli statuti degli Enti dovranno essere adeguati alle nuove norme entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto.

Si tratta di un atto di grande rilevanza, un messaggio importante per la ricerca e un incoraggiamento per i giovani che si avvicinano a questo mondo. L’aver messo la ricerca al centro di un progetto legislativo di rango primario autorizza a ipotizzare che a tale scelta facciano seguito interventi coerenti e consequenziali, nella prospettiva indicata nella bozza di decreto, volti a rendere effettivo il rilancio di questo settore strategico per la crescita economica, sociale e culturale del Paese.

L’inclusione dell’Istat nel novero degli enti destinatari della disciplina all’esame non può che essere accolta con interesse in considerazione dei benefici che ne possono scaturire in termini di semplificazione delle procedure e degli strumenti di natura gestionale e, ancor più, di valorizzazione e condivisione degli avanzamenti della ricerca scientifica in campo statistico.

Allo stesso tempo, alcune disposizioni del testo all’esame presentano profili di rilevante criticità sui quali si segnala la necessità di intervenire con gli opportuni correttivi, allo scopo di assicurarne l’armonizzazione e la coerenza con l’ordinamento della statistica ufficiale.

2. La peculiarità e la complessità funzionale dell’Istat

Fin dalla sua istituzione, nel 1926, l’assoluta specificità delle funzioni svolte dall’Istat ne ha fatto un organismo pubblico difficilmente ascrivibile a tipi codificati, rivestendo contemporaneamente i caratteri di “ente pubblico

strumentale dello Stato” (in ordine all’esercizio della funzione di sviluppo, produzione e diffusione di statistiche ufficiali attribuitagli da norme interne e comunitarie) e di “ente pubblico di ricerca”, per il forte orientamento alla ricerca metodologica e applicata, finalizzata al miglioramento dei processi di produzione statistica. Per tale impegno viene riconosciuto all’Istat un indiscusso ruolo di primo piano nell’ambito della rete scientifica nazionale e internazionale, documentato dalla sistematica interazione con le principali componenti del mondo accademico e scientifico.

Tale indistinta collocazione sistematica si riflette anche nel d.lgs. 6 settembre 1989, n. 322, il quale si limita a definire l’Istituto “persona giuridica di diritto pubblico” a “ordinamento autonomo” (art.14 c.2), evitando classificazioni riduttive o comunque incapaci di esprimere adeguatamente la complessità evidenziata.

Lo schema di decreto legislativo all’esame delle commissioni parlamentari, diversamente, potrebbe incidere in maniera radicale sulla natura giuridica dell’Istituto, per la prima volta classificato formalmente tra gli enti di ricerca. L’inclusione negli enti di ricerca non deve però rischiare di snaturare la funzione principale dell’Istat, all’interno del quale la ricerca è, e deve rimanere, finalizzata al miglioramento dei processi di produzione statistica.

Il ruolo dell’Istat nell’ordinamento giuridico e la sua posizione di autonomia e indipendenza dal potere esecutivo sono temi essenziali che rivestono un’importanza cruciale e devono essere tenuti nella massima considerazione. L’insieme di norme, finanche di rango costituzionale, che attribuiscono certezza giuridica (certazione) al dato statistico ufficiale è ampio, spaziando dalle circoscrizioni elettorali basate sul dato censuario fino agli effetti obbligatori sui contratti di cui alla variazione dell’indice dei prezzi al consumo; a queste si aggiungono le norme comunitarie, in particolare in materia di fiscal compact ed equilibrio di finanza pubblica, che prevedono l’uso dei dati statistici di contabilità pubblica per il loro stesso funzionamento.

L’Istat, principale produttore e diffusore della statistica ufficiale, è inoltre il soggetto deputato a provvedere all’indirizzo e al coordinamento delle attività statistiche degli enti e uffici facenti parte del Sistema statistico nazionale istituito con il citato d.lgs. n.322/1989, ed è responsabile della guida e del necessario sostegno tecnico e metodologico a tutte le componenti di tale Sistema, di cui è chiamato a garantire l’armonizzazione, l’integrazione e la complessiva funzionalità.

A livello comunitario, con la recente modifica al Regolamento europeo n. 223/2009 relativo alle statistiche europee (disposta con Regolamento (UE) 2015/759), finalizzata a migliorare e rafforzare la *governance* e l'efficienza del Sistema Statistico Europeo (SSE) e a definire il quadro di gestione della qualità statistica, è sancito il rafforzamento, in capo agli Istituti nazionali di statistica, dei requisiti di autonomia e indipendenza e del ruolo centrale da essi rivestito nel SSE. In particolare la riforma dell'art. 2, relativo ai principi statistici, prevede che le statistiche siano sviluppate, prodotte e diffuse in modo indipendente (al riparo da qualsiasi pressione esercitata da gruppi politici o da altri gruppi d'interesse o da autorità nazionali o dell'Unione) con riguardo, in particolare, alla scelta delle tecniche, delle definizioni, delle metodologie e delle fonti da utilizzare, nonché al calendario e al contenuto di tutte le forme di diffusione. La necessità di assicurare un'elevata qualità dei dati, condizione essenziale per rafforzare la credibilità delle istituzioni che producono statistica ufficiale, emerge anche dall'art. 11 dello stesso Regolamento il quale prevede che gli Stati membri sottoscrivano "impegni sulla fiducia nelle statistiche", in adesione al "Codice delle statistiche europee" recante il quadro di principi e valori di riferimento a garanzia proprio dell'indipendenza, dell'integrità e della responsabilità dei soggetti che producono e diffondono le statistiche ufficiali.

Al fine di garantire l'effettivo rispetto del principio di indipendenza, la disciplina europea, all'art. 5 bis del novellato reg. (CE) n. 223/2009, prevede altresì che l'organo di vertice di ciascun Istituto nazionale di statistica:

- ✓ abbia l'esclusiva responsabilità delle decisioni concernenti i processi, i metodi statistici, gli standard e le procedure, i contenuti e i tempi di rilascio e pubblicazione a livello nazionale delle statistiche europee;
- ✓ abbia il potere di decidere sulle materie che riguardano la gestione interna dell'Istituto;
- ✓ agisca in maniera indipendente nell'adempimento dei propri compiti non potendo, altresì, sollecitare né accettare istruzioni da alcun governo, istituzione, organo o organismo;
- ✓ sia responsabile delle attività statistiche e dell'esecuzione del bilancio dell'Istituto;
- ✓ possa formulare osservazioni sulle questioni di bilancio relative alle attività statistiche dell'Istituto;
- ✓ coordini le attività statistiche di tutte le autorità statistiche nazionali;

- ✓ elabori orientamenti nazionali per garantire la qualità dello sviluppo, della produzione e della diffusione di tutte le statistiche europee, monitorandone e riesaminandone l'attuazione.

Anche alla luce di tali nuove istanze, si ritiene che alcune modifiche allo schema di decreto legislativo all'esame siano indispensabili per garantire che ruoli, funzioni e responsabilità dell'Istat nei confronti del Paese e degli organismi sovranazionali possano continuare ad esplicarsi adeguatamente. L'obiettivo è di salvaguardare la conformità della statistica ufficiale ai principi e ai valori sanciti dalla stringente regolamentazione nazionale e europea, l'autorevolezza dell'Istituzione, il riconoscimento del ruolo e della capacità di indirizzare le metodologie e l'applicazione di classificazioni e standard anche per le statistiche prodotte da altre autorità statistiche nazionali; ma anche, scongiurare che specifici profili inerenti il quadro istituzionale e giuridico, le procedure e i meccanismi di programmazione e controllo, la qualità, la quantità e l'efficacia delle risorse assegnate a livello nazionale possano essere oggetto di censure da parte della Commissione Europea (Eurostat), se rilevati come fattori di rischio per la qualità delle statistiche europee.

Si segnala che oltre al rigoroso controllo di Eurostat sull'applicazione dei Regolamenti europei relativi alle statistiche che fanno parte del Programma statistico europeo (PSE), che rappresenta una parte sempre più rilevante della produzione dell'Istituto, un controllo sull'andamento generale dell'ente è svolto altresì dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri in fase di programmazione, con l'approvazione del Programma statistico nazionale (Psn), e dal Parlamento italiano in fase di rendicontazione, con l'approvazione della Relazione annuale sull'attività dell'Istat. D'altra parte la Commissione per la Garanzia dell'Informazione Statistica (COGIS) presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri esercita il suo ruolo per quanto attiene ai profili dell'imparzialità e della qualità dell'informazione statistica.

3. Proposte

Alla luce delle considerazioni che precedono, sono state elaborate alcune proposte di emendamento riportate in allegato, finalizzate a chiarire, attraverso il richiamo nei "visti" degli atti normativi che regolano l'organizzazione e il funzionamento dell'Istat, la portata della nuova disciplina e il suo impatto sull'ordinamento statistico.

L'art. 4 non può trovare applicazione all'Istat tenuto conto della necessaria posizione di autonomia e indipendenza dal potere esecutivo, del ruolo dell'Istituto quale principale produttore di statistiche ufficiali, centro di coordinamento del Sistema statistico nazionale e componente del Sistema statistico europeo, così come previsto dal Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2009 n. 223 relativo alle statistiche europee, come modificato dal Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2015 n. 759.

Anche l'art.17 si ritiene non possa trovare applicazione all'Istat. Tale disposizione in base alla quale "in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi per i quali è stato istituito si procede al commissariamento" dell'ente, presuppone infatti un livello di controllo sull'agire dell'ente e sulla sua capacità di realizzare gli obiettivi assegnatigli che va a sovrapporsi agli strumenti giuridici attraverso cui l'ordinamento nazionale ed europeo tutela l'interesse generale al corretto e regolare espletamento della funzione statistica.

Gli artt. 8 e 11, inoltre, pongono questioni tecniche non trascurabili, andando ad incidere sull'adeguatezza delle risorse finanziarie e umane destinabili ai fabbisogni statistici: si tratta di fattori strategici decisivi, capaci di condizionare il rispetto degli standard di qualità della produzione statistica imposti dalle norme più volte richiamate.

In particolare l'art.11 sottostima l'indispensabile e decisivo contributo del personale inquadrato nei ruoli di collaboratore tecnico di ricerca, presenti in Istituto ben oltre la soglia del 30% indicata come tetto massimo dal decreto, allo sviluppo, produzione e diffusione della statistica ufficiale. Il tema è di grande importanza anche alla luce del necessario processo di stabilizzazione di oltre 350 dipendenti a tempo determinato, operativi sui censimenti da ormai diverso tempo (6 anni), per 2/3 appartenenti a tale profilo.

Infine, si ritiene utile rappresentare la preoccupazione che il provvedimento all'esame, se non emendato opportunamente, potrebbe determinare un percorso troppo restrittivo per la riforma dell'Istat e del Sistan (riforma del d.lgs n. 322/89) in recepimento del Reg. (UE) n. 759/2015 di revisione del Reg. n 223/2009) attualmente in corso di studio ed elaborazione.