

## Il ruolo delle Regioni e delle Province autonome nella riforma del Sistan

Maria Teresa Coronella (Cisis)

### 1. Introduzione: la necessità del rinnovamento

1.1. Premesso che le Regioni prendono atto con soddisfazione del rinnovato interesse dello Stato per una riforma complessiva della normativa sulla statistica ufficiale, a più di 20 anni di distanza dal decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322 (attuativo della delega contenuta nell'art. 24 della legge 23 agosto 1988, n. 400) si rende opportuno tracciare un sintetico bilancio dell'esperienza di questo testo.

In primo luogo, occorre riconoscere che il d.lgs. 322/1989 ha costituito una pietra miliare nella storia della disciplina della statistica ufficiale in Italia, in particolare per l'istituzione del Sistema statistico nazionale (Sistan) e per la sua configurazione in termini fortemente decentrati e quasi federalisti *ante litteram*: l'ordinamento policentrico, multilivello e a "rete" del Sistan ha rappresentato all'epoca una significativa novità e costituisce l'eredità più rilevante che oggi siamo chiamati a raccogliere e rafforzare.

1.2. Al tempo stesso, occorre ammettere che il d.lgs. 322 mostra i segni del tempo, in rapporto sia al mutato contesto costituzionale e istituzionale sia all'esperienza concreta sin qui maturata dagli uffici di statistica, in particolare regionali.

1.3. Sotto il profilo istituzionale, la novità principale consiste nella riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione, attuata con la l. cost. 3/2001, la quale – oltre ad aver rivoluzionato l'assetto tradizionale dei rapporti tra centro e periferia in senso federalista o regionalista - ha riservato espressamente alla competenza legislativa esclusiva dello Stato il "*coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale*" (art. 117, comma secondo, lett. r).

Se, pertanto, la competenza statale è limitata al tema del coordinamento e se si vuole fare del Sistan un organismo integrato nei suoi elementi, efficiente nei risultati e capace di fornire risposte conoscitive rilevanti a tutti i livelli territoriali di governo, è giocoforza valorizzare e promuovere con forza la legislazione regionale e, attraverso essa, la nascita di Sistemi statistici regionali autonomi e dialoganti.

Inoltre occorre ricordare che, con l'entrata in vigore della L. 42/2009, ha preso avvio la stagione del federalismo fiscale, che è destinata a incidere profondamente sul quadro finanziario generale dello Stato e degli Enti territoriali e sull'effettività dei processi di decentramento delle funzioni pubbliche.

Infine, la riforma dovrà necessariamente tener conto dell'irreversibile e sempre più penetrante processo di integrazione comunitaria, che interessa direttamente la disciplina della funzione statistica specialmente il profilo metodologico (cfr. la recente adozione del "Codice italiano delle Statistiche ufficiali" sulla falsariga del *Code of Practice* europeo e la riforma di Eurostat di marzo 2009). È necessario pertanto inserire tra i principi fondamentali della nuova disciplina un richiamo non formale alla normativa e all'organizzazione della statistica europea. Dal punto di vista sostanziale, inoltre, in Italia le Regioni costituiscono il fulcro delle politiche territoriali di solidarietà e coesione della UE, con la conseguente attribuzione alle Regioni di penetranti funzioni regolatorie e gestionali che necessitano di un adeguato supporto conoscitivo di tipo statistico.

## **2. Le criticità dell'attuale sistema...**

2.1. Quanto all'esperienza quotidiana del Sistan come disegnato dal d.lgs. 322, occorre segnalare alcuni elementi di oggettiva debolezza che necessitano di un emendamento. In particolare, si segnalano le seguenti problematiche:

- a) il gran numero e la polverizzazione degli uffici di statistica facenti parte del Sistan, alcuni dei quali istituiti solo formalmente, con conseguenti problemi di disomogeneità nello sviluppo della funzione statistica all'interno degli Enti pubblici;
- b) la permanenza di un rapporto ancora prevalentemente gerarchico tra Istat e gli altri componenti del Sistema, improntato ad una logica top-down che tende a favorire il soddisfacimento dei bisogni informativi dell'amministrazione centrale;
- c) la mancanza di una disciplina esplicita e razionale dei flussi informativi, che spesso si traduce in una svalutazione del ruolo degli uffici di statistica anche all'interno dell'amministrazione di appartenenza;
- d) la mancata previsione di congrue e sicure fonti di finanziamento delle attività del Sistan.

## **3. ... e le possibili soluzioni**

3.1. Quanto al punto a), premesso che il sistema policentrico, "a rete" e multilivello dell'attuale struttura del SISTAN dovrebbe essere espressamente confermato dalla riforma, occorre passare allo stadio successivo.

A tale proposito, si ricorda che molte Regioni hanno già istituito e disciplinato con propria legge - ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. 322/1989 e del nuovo art. 117 Cost. - i propri uffici di statistica e le relative competenze, dando vita ad un modello pluralistico di Sistemi statistici regionali, di cui il progetto di riforma non può non tener conto.

Pertanto, si auspica il riconoscimento esplicito di un ruolo specifico e qualificante alle Regioni: infatti, le Regioni sono chiamate a governare insieme allo Stato - nell'esercizio della propria potestà legislativa, regolamentare e amministrativa - l'organizzazione e il funzionamento della funzione statistica, distinguendosi per ciò stesso dagli altri soggetti Sistan.

Per l'effetto, lo stesso Sistan dovrebbe essere riconfigurato come una rete tra i Sistemi statistici regionali, cui dev'essere riconosciuta una specifica dignità legislativa e autonomia organizzativa. Le Regioni, in altri termini, dovrebbero avere la facoltà di differenziare i propri modelli di articolazione e gestione della funzione statistica regionale, in relazione alle peculiarità e alle esigenze specifiche del territorio (da cui proviene una crescente domanda informativa di qualità) e conformemente al ruolo programmatico e pianificatorio che è loro peculiare.

Tale trasformazione, peraltro, si dovrebbe accompagnare ad un rafforzamento delle funzioni di indirizzo, coordinamento e armonizzazione a livello scientifico di Istat, a garanzia della tenuta unitaria dell'apparato complessivo, dell'omogeneità e della confronto abilità dei dati.

In questo senso, appare altresì opportuno graduare il peso degli uffici di statistica dei diversi Enti Sistan in ragione delle rispettive competenze istituzionali, pur senza introdurre un anacronistico rapporto gerarchico tra gli stessi. In particolare - al fine di semplificare gli snodi del sistema SISTAN nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - si può pensare all'introduzione di soglie dimensionali minime per l'esercizio della funzione statistica da parte dei Comuni, promuovendo in modo forte e coerente l'esercizio informata associata.

3.2. Quanto al punto b), occorre assicurare la pari rappresentanza degli organismi statali, delle Regioni e delle autonomie locali e funzionali in seno al Sistan, attraverso un'adeguata modifica della composizione degli organi di governo del Sistema (si pensi, in specie, al

Comstat e agli organismi paritetici di raccordo tecnico, come il Comitato paritetico Istat-Regioni e il Gruppo di lavoro permanente presso la Conferenza unificata).

Altra innovazione da promuovere è la previsione dell'adozione dei Programmi statistici regionali, ad integrazione ed entro il contesto del Programma statistico nazionale. In questo caso, si tratta semplicemente di formalizzare a beneficio di tutte le Regioni una *best practice* già in uso presso alcune di esse.

Inoltre, occorre implementare un adeguato modello di partecipazione delle Regioni non solo nella fase discendente (cioè nell'esecuzione delle rilevazioni statistiche), ma anche nella fase ascendente (ossia nella fase di predisposizione dei contenuti del PSN).

3.3. In ordine al punto c), la riforma deve rafforzare l'identificazione degli uffici di statistica regionali come unici interlocutori legittimi del Sistema della statistica ufficiale, con l'attribuzione, in particolare, della funzione di validazione dei dati raccolti dall'amministrazione di appartenenza. Si tratta di una statuizione già formalmente contenuta nel d.lgs. 322, che tuttavia ha ricevuto un'applicazione soltanto parziale, con conseguente svalutazione del ruolo degli uffici di statistica, sia all'interno dell'Amministrazione di appartenenza che da parte di Istat.

Inoltre, alla luce del mutato contesto istituzionale, probabilmente è giunto il momento di rimeditare la disciplina di taluni processi di produzione statistica, che sono storicamente appannaggio esclusivo di ISTAT, nel senso di imprimere agli stessi un'evoluzione in senso policentrico, conforme al resto del sistema.

In questo senso, si potrebbe pensare a introdurre meccanismi di contitolarità per le rilevazioni statistiche condotte in collaborazione da più enti Sistan, con conseguente possibilità da parte di ciascuno di elaborare e comunicare i dati provvisori, sulla base e in ragione delle relative competenze.

3.4. In merito al punto d), occorre evidenziare che una delle principali carenze del d.lgs. 322 è consistito proprio nella mancata previsione di una norma finanziaria a supporto delle attività istituzionali del Sistan e dei suoi componenti. Poiché nel settore della statistica ufficiale non è ipotizzabile l'implementazione di un'efficace riforma a costo zero, ad avviso di chi parla non si può prescindere da un'attenta disciplina delle risorse economiche a supporto della statistica pubblica, e in specie da un meccanismo certo, equo e condiviso di raccolta e riparto dei fondi.

A tal proposito, la soluzione meglio percorribile appare quella della costituzione di un "Fondo nazionale per la statistica", alimentato con risorse statali ed eventuali cofinanziamenti regionali per l'informazione statistica che consenta di dotare tutti i livelli del Sistema delle risorse finanziarie necessarie a soddisfare le esigenze connesse all'attuazione della programmazione statistica nazionale.