

La Riforma del Sistema Statistico nazionale: riflessioni e proposte per una revisione del decreto legislativo 6 settembre 1989 n.322

Raffaele Malizia - Istat

1. Uno sguardo alla Costituzione e al quadro normativo europeo

Il dlgs. 322/89 ha definito l'organizzazione del Sistema statistico nazionale (Sistan) secondo un'architettura istituzionale e di relazioni funzionali di grande respiro strategico, tanto da essere oggi in buona misura coerenti con le norme costituzionali di cui al Titolo V che sarebbero state oggetto di riforma dodici anni dopo l'emanazione del decreto stesso. Esso ha consentito lo sviluppo della funzione statistica e posto le basi per il coinvolgimento e la corresponsabilizzazione progressiva di tutti gli enti e amministrazioni pubbliche detentori effettivi o potenziali di informazioni rilevanti per il Paese. Nel ragionare sulle esigenze e opportunità di revisione della legge costitutiva del Sistan sembra utile partire proprio dal nuovo quadro costituzionale, analizzandone gli aspetti salienti che attengono alla funzione statistica, funzione cardine di un moderno ed efficiente stato democratico ed essa stessa, quindi, nella sostanza di rango costituzionale. Come rilevato nel forum di discussione che, nel corso dell'estate passata, è stato attivo sul sito del Sistan, *"in una società e in un'economia sempre più basate sulla conoscenza (il riferimento è agli obiettivi di Lisbona e di Europa 2020 ma, ovviamente, anche allo stesso problema del modello di sviluppo e delle difficoltà dell'economia italiana), il potenziamento della statistica ufficiale costituisce un requisito indispensabile e un investimento strategico per la stessa crescita economica e sociale."*¹

Il sistema di *governance* multilivello delineato dal Titolo V della Costituzione prevede una armonica ma stringente integrazione di più piani istituzionali e funzionali sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Il testo costituzionale declina i diversi aspetti di tale *governance* in particolare negli articoli 114, 117, 118 e 120.

L'art. 114 dichiara che La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato, (...) che sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione, con ciò intendendo che tali enti sono posti su un piano di equiordinazione e pari dignità costituzionale, pur avendo attribuiti ognuno di essi poteri e funzioni distinti.

In particolare, l'art. 117 statuisce al primo comma che La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Pertanto solo lo Stato e le Regioni esercitano il potere legislativo ma all'interno dei vincoli comunitari. Le norme europee, cioè, rappresentano la cornice entro la quale Stato e Regioni emanano le norme, le quali devono quindi assicurare non solo la reciproca coerenza ma, in primo luogo, quella con l'ordinamento europeo. E' chiaro, ai fini della statistica, che l'European Statistics Code of Practice e il regolamento europeo (CE) N. 223/2009, così come tutti i regolamenti e direttive emanate per finalità statistiche, costituiscono i vincoli da cui far discendere norme e regolamenti nazionali.

¹ Cfr. Leonello Tronti: "Revisione dell'inquadramento normativo dell'Istat", estratto dal forum sul sito Sistan.

L'art. 117 prosegue, nel secondo comma, elencando i poteri di legislazione esclusiva propri dello Stato: fra gli altri, sono citati alla lettera r) quelli del coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale. Il livello centrale di governo ha pertanto assegnato il compito di fissare le norme per il coordinamento e svolgere anche le conseguenti attività di carattere regolamentare e, laddove necessario, amministrativo che consentano l'applicazione efficace delle norme (il successivo sesto comma dell'art. 117 dispone, fra l'altro, che *La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, fatta salva la possibilità di delega alle Regioni*; l'art. 118, poi, prevede che *Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza*).

Il terzo comma dell'art. 117 definisce l'ambito di applicazione dei poteri di legislazione concorrente assegnati alle Regioni: nell'elenco delle materie non figura l'informazione statistica, la cui organizzazione anche sul territorio sembrerebbe essere demandata alla potestà statale salvo specifica delega. Tuttavia, è da richiamare il fatto che il quarto comma dell'art. 117 stabilisce che "Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato". Può essere quindi ipotizzata una competenza a normare in termini di organizzazione della funzione statistica che, in ogni caso, deve essere del tutto interna ai confini fissati dallo Stato e coerente con l'esigenza di effettivo coordinamento che deve essere esercitato dal livello centrale. Un ambito di prossimità a quello attinente alle problematiche statistiche, in particolare quello delle classificazioni, può essere rintracciato nel potere legislativo concorrente riconosciuto alle Regioni in materia di *armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*, per i profili appunto concernenti la classificazione delle voci di bilancio. Ma, anche in questo caso, è da ricordare che si tratta pur sempre di legislazione concorrente da declinare all'interno di una cornice legislativa fissata dallo Stato e, comunque, in coerenza con i regolamenti e le norme comunitarie.

Tali richiami alle norme costituzionali evidenziano come l'esigenza della comparabilità nel tempo e nello spazio dell'informazione statistica nonché quella della sua rappresentatività, attendibilità, pertinenza e accessibilità a livello di intero territorio nazionale facciano aggio su quelle di articolazione "personalizzata" e di decentramento decisionale, che vanno quindi attentamente e prudentemente valutate.

Proseguendo nell'analisi dei riferimenti costituzionali su cui si possa ragionevolmente innervare la riforma del dlgs. 322/89, gli altri articoli rilevanti sono il 118 e il 120.

I primi due commi dell'art. 118 recitano come segue:

Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

Pertanto, in base ai citati principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, le diverse entità di cui si compone la Repubblica svolgono le funzioni amministrative proprie o conferite, esercitando eventualmente anche potestà regolamentare in vario grado ai sensi dell'art. 117, sesto comma.

Infine, l'art. 120, secondo comma, statuisce che *Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.*

L'insieme di questi riferimenti va tenuto presente sia perché è molto coerente con l'attuale struttura organizzativo/istituzionale del Sistema statistico nazionale come definita dal dlgs. 322 sia perché deve comunque fungere da orientamento per la sua revisione. Il quadro che ne consegue, per riassumere, è un assetto per cui principi, regole fondamentali e vincoli - anche specifici - discendono dal livello europeo; quello nazionale centrale provvede ad assicurare l'interfaccia con quello europeo e a coordinare il sistema nazionale; quello nazionale locale può provvedere, nella sua componente regionale, a emanare regolamenti su eventuale delega statale o a normare su aspetti di carattere organizzativo della funzione statistica sul territorio di competenza nonché a svolgere funzioni proprie di carattere amministrativo; gli enti locali provvedono a emanare disposizioni regolamentari in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite (art. 117, sesto comma) in materia statistica e ad esercitare le relative funzioni amministrative.

L'art. 120, a chiusura, definisce la potestà di intervento del livello centrale di governo in merito alle inadempienze degli altri livelli attraverso azioni di carattere sostitutivo.

A integrazione del quadro che discende dalla Costituzione, i regolamenti comunitari rappresentano l'ulteriore cornice di vincoli e opportunità in cui la legislazione ordinaria deve incardinarsi in modo armonico.

Si è già fatto cenno all'European Statistics Code of Practice e al regolamento europeo (CE) N. 223/2009. Essi, a loro volta, discendono dalle disposizioni di cui al Trattato Costituzionale Europeo (Titolo VII, art. III-429) e al Trattato sull'Unione Europea (Titolo II, parte VI, art. 285). Il primo, da un lato, stabilisce che *"la legge o legge quadro europea fissa le misure per l'elaborazione di statistiche laddove necessario per lo svolgimento delle attività dell'Unione"* e il secondo, dall'altro, richiama - in modo analogo alla dichiarazione dell'ONU del 1994 - i principi della statistica ufficiale: *"L'elaborazione delle statistiche della Comunità presenta i caratteri dell'imparzialità, dell'affidabilità, dell'obiettività, dell'indipendenza scientifica, dell'efficienza economica e della riservatezza statistica; essa non comporta oneri eccessivi per gli operatori economici"*.

Il regolamento europeo (CE) N. 223/2009, emanato in applicazione del Trattato, definisce il quadro giuridico per lo sviluppo, la produzione e la diffusione di statistiche europee. Di seguito sono richiamati alcuni dei passaggi di maggior rilievo per il Sistema statistico nazionale:

Articolo 1: Conformemente al principio di sussidiarietà e nel rispetto dell'indipendenza, dell'integrità e della responsabilità delle autorità nazionali e dell'autorità comunitaria, le statistiche europee sono le pertinenti statistiche necessarie per lo svolgimento delle attività della Comunità. Le statistiche europee sono definite nel programma statistico europeo. Esse sono sviluppate, prodotte e diffuse conformemente ai principi statistici di cui all'articolo 285, paragrafo 2, del trattato e ulteriormente elaborati nel codice delle statistiche europee in conformità dell'articolo 11

Articolo 4: Il sistema statistico europeo («SSE») è il partenariato tra l'autorità statistica comunitaria, ovvero la Commissione (Eurostat), gli istituti nazionali di statistica («gli INS») e le altre autorità nazionali preposte in ciascuno Stato membro allo sviluppo, alla produzione e alla diffusione di statistiche europee.

Articolo 5: L'autorità statistica nazionale designata da ciascuno Stato membro quale organo avente la responsabilità del coordinamento a livello nazionale di tutte le attività connesse allo sviluppo, alla produzione e alla diffusione di statistiche europee («l'INS») funge da interlocutore della Commissione (Eurostat) per le questioni statistiche

Articolo 9: Al fine di ridurre al minimo l'onere di segnalazione e di garantire la coerenza necessaria per la produzione di statistiche europee, l'SSE e il SEBC collaborano strettamente nel rispetto dei principi statistici di cui all'articolo 2, paragrafo 1.

Articolo 11: Lo scopo del codice delle statistiche è quello di promuovere la fiducia del pubblico nelle statistiche europee, precisando le modalità di sviluppo, produzione e diffusione di tali statistiche conformemente ai principi statistici di cui all'articolo 2, paragrafo 1, e alla migliore prassi statistica internazionale.

Articolo 12: Per garantire la qualità dei risultati, le statistiche europee sono sviluppate, prodotte e diffuse sulla base di norme uniformi e di metodi armonizzati. A tale riguardo si applicano i seguenti criteri di qualità:

- a) «pertinenza»: il grado in cui le statistiche rispondono alle esigenze attuali e potenziali degli utenti;
- b) «accuratezza»: la vicinanza fra le stime e i valori reali non noti;
- c) «tempestività»: il periodo che intercorre fra la disponibilità dei dati e l'evento o il fenomeno da essi descritto;
- d) «puntualità»: l'intervallo di tempo che intercorre fra la data di rilascio dei dati e la data obiettivo (data in cui avrebbero dovuto essere forniti);
- e) «accessibilità» e «chiarezza»: le condizioni e le modalità con cui gli utenti possono ottenere, utilizzare e interpretare i dati;
- f) «comparabilità»: la misurazione dell'impatto delle differenze tra i concetti statistici applicati, gli strumenti e le procedure di misurazione quando le statistiche si comparano per aree geografiche, ambiti settoriali o periodi di tempo;
- g) «coerenza»: la capacità dei dati di essere combinati attendibilmente secondo modalità diverse e per vari usi.

Articolo 24: Allo scopo di ridurre l'onere per i rispondenti, gli INS e le altre autorità nazionali e la Commissione (Eurostat) hanno accesso a fonti di dati amministrativi, ciascuna nei settori di attività delle proprie pubbliche amministrazioni, nella misura in cui tali dati sono necessari ai fini dello sviluppo, della produzione e della diffusione di statistiche europee.

I principi sopra richiamati sono più puntualmente dettagliati e declinati in termini di specifici indicatori nell'European Statistics Code of Practice. Il 17 marzo 2010 il Comstat ha emanato la direttiva n. 10 che rende operativo il Codice Italiano delle statistiche ufficiali² che, a sua volta, *"definisce gli strumenti per promuovere e verificare la corretta applicazione dei principi del Codice delle statistiche europee nell'ambito del Sistema statistico nazionale"*³.

Norme costituzionali nazionali e norme europee si intrecciano in un quadro di fondamentale coerenza, fornendo vincoli e orientamenti che, come detto all'inizio, in buona misura sono già internalizzati dal vigente dlgs. 322/89.

Significa che il 322 sta bene come sta e non va toccato? Certamente no, perché limiti di funzionalità e di efficacia sono noti e sono stati sperimentati nel corso degli anni passati. Se la filosofia su cui si basa è, pertanto, da salvaguardare, per alcuni aspetti di organizzazione istituzionale e di carattere più operativo è necessario riflettere in vista di un eventuale aggiornamento. Inoltre, l'esperienza condotta nell'ultimo decennio da alcune regioni attraverso l'istituzione di Sistemi statistici regionali (Sistar) e la costituzione di organismi misti di gestione a livello regionale dei programmi statistici regionali, integrati con quello nazionale, testimoniano di una vitalità e volontà di dar corpo a un'azione comune che consenta di integrare il livello nazionale dell'informazione statistica con sviluppi specifici, finalizzati a sostenere la crescita della capacità di lettura della realtà territoriale a sostegno della programmazione delle politiche locali e delle opportunità di controllo/conoscenza da parte dei cittadini. Ma la reale condizione dell'attività statistica in Italia consente di procedere ad un decentramento della funzione oltre i limiti stabiliti dal dlgs. 322? Anche in caso di risposta affermativa, sarebbe veramente utile andare in questa direzione o, comunque, la cornice dei

² Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana del 13 ottobre 2010, n.240.

³ Cfr. narrativa a premessa del suddetto codice.

vincoli nazionali ed europei renderebbe inefficiente un decentramento ulteriore? Infine, è veramente questo il cuore del problema o, piuttosto, le questioni chiave sono di altra natura? A questa e altre domande cercano di dare qualche prima risposta i paragrafi che seguono.

2. Alcuni possibili interventi di carattere generale

In primo luogo, sembra essere necessario prevedere un collegamento chiaro con la normativa comunitaria e i principi introdotti dal codice delle statistiche europee. In particolare, i principi del codice della statistica ufficiale appena sopra richiamato andrebbero assunti ed esplicitati chiaramente nella legge di riforma del 322. Tali principi sono, infatti, il quadro di riferimento insostituibile cui il sistema deve comunque tendere. La norma dovrebbe solo enunciare quelli fondamentali e delegare poi il Comstat a declinarli e aggiornarli nel tempo, anche per gli aspetti operativi, attraverso le direttive. Pertanto la legge non dovrebbe entrare nei dettagli, essendo essa modificabile con procedure ben più complesse di quelle necessarie per modificare una direttiva Comstat: in pratica, si dovrebbe adottare una formula analoga a quella del regolamento europeo 223/2009 che riconosce ufficialmente il codice delle statistiche europee e al contempo delega al comitato SSE (nel caso italiano il Comstat) il compito di adeguarlo nel corso tempo.

Altrettanto utile sarebbe esplicitare il nesso con gli articoli rilevanti del Titolo V della Costituzione e la loro declinazione attraverso la legge statale di riforma del dlgs. 322/89, le leggi regionali e i regolamenti. Se è vero che l'art. 117, secondo comma, lettera r), intesta allo Stato la potestà legislativa esclusiva, questa attiene al coordinamento informativo statistico e informatico dei dati di pertinenza delle amministrazioni statali, regionali e locali, non necessariamente alla organizzazione interna dei sistemi decentrati. Questi, pertanto, sono entità che il potere centrale coordina ma non determina in dettaglio. In altre parole, nella configurazione di tali sistemi la funzione legislativa e/o regolamentare delle regioni potrebbe essere esercitata in modo positivo, in ogni caso con il coinvolgimento e assenso dei consigli delle autonomie.

Chi propende per una tale interpretazione delle norme costituzionali e ritiene maturi i tempi per procedere nella direzione del decentramento ulteriore delle funzioni (fondamentalmente le Regioni) tende a ipotizzare che il sistema statistico nazionale possa evolvere secondo un processo a geometria variabile, in cui i Sistar vigenti o costituendi e, comunque, le realtà di fatto più avanzate e interconnesse siano da sussumere al sistema attraverso forme di coordinamento forte ma non rigido. L'ottica dovrebbe essere quella di assicurare una sorta di "Lep" della statistica su tutto il territorio nazionale dando spazio, al contempo, alle istanze di ampliamento / approfondimento dell'informazione statistica sui singoli territori. Ma è questa la strada che si vuole percorrere? E, soprattutto, è veramente percorribile?

E' necessario, infatti, fare almeno due considerazioni:

la prima è direttamente collegata alla complessità del sistema delle rilevazioni statistiche di carattere nazionale e, soprattutto, alla ineludibile necessità di procedere speditamente, come richiesto anche dalle norme comunitarie⁴, ad un uso esteso degli archivi amministrativi per finalità statistiche. Le nuove tecnologie e le innovazioni di processo che possono in tale campo essere messe in atto sconsigliano di segmentare il sistema in entità regionali o sub-regionali attraverso il cui assemblaggio si dovrebbe poi pervenire alle sintesi di ordine superiore, circoscrizionali o nazionali. In tal senso, l'esperienza (negativa) della Repubblica federale tedesca è paradigmatica. Tecnologia, economie di scala, garanzia di omogeneità dei

⁴ Cfr. ad esempio il citato art. 24 del regolamento europeo 223/2009.

sistemi di metadati consentono e richiedono che i processi di costruzione delle informazioni statistiche siano sempre più di tipo top-down, dove il livello centrale svolge il ruolo di grande collettore delle informazioni e di successivo rilascio delle stesse in forma comparabile e a costi minimi (o senza costi) a tutti gli attori del sistema delle autonomie locali oltre che, secondo i necessari standard, ai cittadini e agli operatori pubblici e privati. Una funzione di grande rilievo per gli organismi locali dovrebbe consistere, invece, nel contribuire alla messa a fattor comune delle informazioni originali in proprio possesso o di quelle che è più efficiente acquisire secondo un'organizzazione decentrata: in altre parole il sistema dovrebbe promuovere, accanto e ad integrazione dei sistemi informativi nazionali, la costruzione di sistemi informativi territoriali integrati, capaci di andare in profondità nell'analisi dei fenomeni ma preservando la possibilità di comparare le relative informazioni, anche a livello più aggregato, con quelle di altre realtà locali o sovra regionali.

La seconda considerazione attiene alla concreta situazione in cui versano le diverse autonomie locali rispetto alla capacità di produzione di statistiche affidabili e fra loro comparabili. Il quadro è molto variegato, con gravi ritardi in alcune aree (in genere meridionali) ma con situazioni contraddittorie anche all'interno delle regioni più avanzate sotto il profilo statistico. Deve essere assolutamente salvaguardata un'offerta sufficientemente ampia, dettagliata e integrata di statistiche non solo a livello nazionale ma anche territoriale (i Lep). In ogni caso tutte le realtà locali richiedono un costante e attento affiancamento/collaborazione da parte delle autorità centrali essendo altrimenti impensabile garantire elevati standard di qualità delle statistiche prodotte se non, in qualche caso, limitatamente a ristrette aree territoriali, in un'ottica quindi ristretta e non aperta all'interazione con il mondo circostante.

Nell'ottica del rafforzamento del ruolo delle autonomie locali, in particolare delle regioni e dei loro uffici di statistica, alcuni degli intervenuti al forum di discussione hanno addirittura ipotizzato che le strutture Istat territoriali vengano incorporate da quelle degli uffici di statistica delle regioni. Ciò al fine di costituire una massa critica sufficiente per rendere questi ultimi più efficaci ed efficienti. Ma questa ipotesi sarebbe in aperta contraddizione con ruoli e funzioni assegnati proprio dalla Costituzione ai diversi livelli di governo con riferimento alla funzione statistica e su cui ci si è sufficientemente diffusi nel primo paragrafo di questa nota.

Inoltre, non è certo di secondaria importanza assicurare agli uffici di statistica la massima indipendenza dal potere politico locale (delle amministrazioni di appartenenza). La presenza sul territorio di un organo indipendente e autorevole come l'Istat, totalmente autonomo da qualsiasi entità politica, è garanzia per l'intero sistema dell'informazione statistica ufficiale: ciò vale tanto a livello di intera nazione che di singolo territorio, regionale o sub-regionale. E' necessario, pertanto, che la rete territoriale dell'Istat si rafforzi ulteriormente in piena autonomia e riesca a svolgere con sempre maggiore incisività il proprio ruolo. In particolare a sostegno degli altri soggetti Sistan presenti sul territorio, a partire dagli uffici di statistica delle regioni e degli enti locali, con i quali è necessario condividere un percorso di crescita comune e quanto più possibile in chiave sinergica. Svolgendo il fondamentale ruolo di cerniera fra l'ottica della differenziazione propria delle realtà locali e quella attenta ai requisiti di omogeneità e comparabilità propria del livello nazionale (e sovra nazionale).

3. Il coordinamento del sistema

La locuzione "coordinamento del sistema" viene qui utilizzata in un'accezione ampia, comprendendo essa tanto l'organizzazione delle funzioni e la loro declinazione in termini operativi quanto gli organismi di *governance* del sistema e gli strumenti a loro disposizione.

Partendo dal processo di programmazione dell'offerta statistica da incorporare nel Programma Statistico Nazionale (PSN), **le direttive Comstat** dovrebbero restare il punto di snodo attraverso il quale esso viene impostato. Per il PSN 2011-2013 il Comstat ha fissato una

serie di linee di indirizzo e di priorità che potrebbero, come criteri generali, essere assunte direttamente nella norma e conservare un carattere di permanenza: a) valorizzazione dell'interesse generale dei lavori che entrano nel PSN evitando di includere lavori di interesse locale (che invece possono eventualmente essere inclusi nei Sistar); b) evidenziazione dei gap fra domanda e offerta; c) sviluppo dei sistemi informativi integrati e utilizzo a fini statistici degli archivi amministrativi; d) centralità delle statistiche funzionali alla *governance* del sistema di federalismo fiscale e, più in generale, per la misurazione delle attività e dei risultati delle Amministrazioni pubbliche; e) sviluppo di tecniche di diffusione dell'informazione che consentano il massimo di accessibilità e di tempestività. In merito, dovrebbe essere sottolineata l'esigenza che l'informazione sia messa a disposizione gratuitamente al pubblico ogniquale volta non sia prodotta per soddisfare una domanda di tipo individuale (una particolare elaborazione da eseguire a richiesta) e che, allo scopo, gli enti del sistema devono favorire ogni forma di interconnessione sulla base di standard condivisi.

A quest'ultimo proposito essenziale, e da includere quindi in modo esplicito nella norma, è la **funzione di coordinamento della modulistica amministrativa** – qualunque tipo di supporto veicolo di dati amministrativi utilizzati o utilizzabili per finalità statistiche – che l'Istat è chiamato a svolgere progressivamente in modo sempre più incisivo⁵. Omogeneità e raccordabilità di classificazioni e definizioni e dei metadati in genere costituiscono la condizione ineludibile per progredire in modo significativo nella messa in condivisione delle informazioni contenute negli archivi amministrativi, generare sistemi informativi statistici integrati, abbattere i costi dei produttori e gli oneri per i rispondenti. Da qui e dalla connessa innovazione tecnologica che i nuovi processi richiedono passa il vero rilancio del sistema, più che per l'individuazione dei possibili interventi di ingegneria istituzionale, comunque necessari. Fra questi, nel processo di programmazione della statistica ufficiale, devono essere meglio definiti i modi attraverso cui l'offerta di statistiche incontra la domanda.

A questo proposito, si ritiene che **i circoli di qualità** potrebbero essere indicati dalla legge come possibile modalità di organizzazione e programmazione dell'offerta di statistiche a fronte della domanda di informazione. Una loro citazione nella norma (anche solo come esemplificazione di una modalità organizzativa) ne renderebbe più autorevole lo status e maggiormente riconosciuto il ruolo. La novità sostanziale che andrebbe introdotta consiste nella procedura di definizione della domanda di informazione statistica, che i circoli dovrebbero assumere come variabile esogena su cui andare a calibrare l'offerta possibile. La domanda, effettiva o potenziale, dovrà essere espressa attraverso l'operare di un organismo di rappresentanza dell'utenza autonomo rispetto ai circoli. Esso, denominato **Comitato nazionale degli utenti dell'informazione statistica (CNUIS)**, dovrebbe essere citato dalla norma come una delle forme possibili di organizzazione della domanda che emerge nel sistema, essendo un luogo discussione fra gli utenti che dovrebbe essere in grado di generare, attraverso il confronto, una scala di priorità su cui poi il processo decisionale di programmazione dell'offerta dovrebbe essere calibrato.

Le precedenti riflessioni supportano un rafforzamento del ruolo dell'**Istat in quanto titolare delle funzioni di coordinamento e armonizzazione delle statistiche**. Chi sostiene una visione "regionalistica" sottolinea in particolare tale necessità, implicando tale visione la possibilità di sviluppi asimmetrici sul territorio. Ma, indipendentemente da una tale evoluzione (che, come sostenuto nel paragrafo 2, presenta rischi di varia natura e di non trascurabile rilievo), l'Istat, sulla base del principio di adeguatezza, da applicare in relazione allo svolgimento delle funzioni amministrative ai sensi dell'art. 118 Cost., deve svolgere un ruolo

⁵ Il decreto del Presidente della Repubblica di riordino dell'Istat n. 166 del 7 settembre 2010 (G.U. N. 235 del 7 Ottobre 2010), all'art. 2, c. 1, lettera c) stabilisce che l'Istat provvede "a definire i metodi e i formati da utilizzare da parte delle pubbliche amministrazioni per lo scambio e l'utilizzo in via telematica dell'informazione statistica e finanziaria, nonché a coordinare modificazioni, integrazioni e nuove impostazioni della modulistica e dei sistemi informativi utilizzati dalle pubbliche amministrazioni per raccogliere informazioni utilizzate o da utilizzare per fini statistici, ai sensi dell'articolo 3, comma 73, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e dell'articolo 8, comma 2, della legge 31 dicembre 1996, n. 681."

diretto e di coordinamento sempre più forte in materia di impiego e condivisione dei dati conservati negli archivi amministrativi al fine di costituire le basi di accesso alle informazioni da parte degli organi territoriali, evitando quindi ridondanze e duplicazioni di azioni per l'acquisizione delle informazioni medesime presso i soggetti portatori delle stesse. Come detto sopra, per far ciò deve crescere la capacità di incidenza dell'Istat nei processi di costruzione degli archivi, dei formati di trasmissione, degli standard classificatori e definitori.

A supporto di tale funzione a servizio dell'intero sistema – funzione che richiede certamente un salto culturale di paradigma in tutti i soggetti, centrali e locali, detentori di informazioni – nonché per sostenere la crescita della qualità e la diffusione della percezione della statistica ufficiale quale strumento essenziale di conoscenza in una democrazia avanzata, è stata decisa l'istituzione di una **Scuola superiore della statistica ufficiale**. Il suo ruolo, pertanto, sarà di rilievo strategico e, come tale, dovrebbe essere esplicitamente previsto nella legge riformata sul Sistan, in ragione dell'esigenza di sostenere l'autorevolezza della Scuola e l'autonomia tecnico-scientifica dei soggetti che ne faranno parte. La Scuola dovrà operare in sintonia e/o *partnership* in materia statistica con le altre scuole pubbliche (SSPA, SSEF, SSAI, SPAL, Istituto Tagliacarne ecc.), incentivando lo sviluppo di azioni congiunte in primo luogo a favore della rete degli uffici di statistica. Il cui personale necessita di una incisiva azione di aggiornamento professionale orientato ad accrescere la padronanza delle più moderne tecniche statistiche e di trattamento dei dati a fini di integrazione. Da questo punto di vista alcuni interventi nel forum hanno insistito molto sulla necessità di affidare la dirigenza degli uffici di statistica unicamente a soggetti laureati in scienze statistiche per garantirne l'adeguatezza degli *skill* professionali. Si ritiene che una tale limitazione sia eccessivamente restrittiva, considerando anche il fatto che gli uffici devono essere diretti non tanto da esperti "in statistica" quanto, piuttosto, da esperti "in statistiche", dotati cioè di una formazione tecnico-scientifica che li renda capaci di analizzare, costruire e interpretare le statistiche, introdurre innovazione tecnologica, guidare processi di integrazione e diffusione dei dati al servizio delle esigenze decisionali della propria amministrazione e, in generale, saper trasformare i dati in conoscenza.

A fronte degli illustrati obiettivi strategici da porre al centro dell'azione del Sistan, il cui rilancio dipende dalle reali capacità di conseguirli, è necessario ripensare al ruolo e alla funzionalità stessa degli uffici di statistica che, fino ad oggi, hanno mostrato – salvo casi di eccellenza – una debolezza intrinseca. In primo luogo, **gli uffici di statistica** devono essere dotati di maggiore autonomia e indipendenza scientifica, obiettivo che certamente potrà essere sostenuto attraverso le funzioni che saranno svolte dalla Scuola superiore ma, in definitiva, tali caratteristiche potranno essere assicurate solo a condizione che gli stessi uffici siano dotati di risorse tecniche e finanziarie adeguate. Oltre a ciò, a livello territoriale si sconta una frammentazione e un livello di inadeguatezza delle strutture costituite (spesso solo in modo virtuale) che, di fatto, svuotano di contenuti la *mission* di molti uffici. Si deve prendere atto di tale realtà e modificare la norma che prevede in ogni comune la costituzione di un ufficio di statistica, puntando invece sul raggiungimento per ogni ufficio di un bacino di utenza sufficientemente ampio e, quindi, di una dimensione adeguata. Anche sulla base della discussione che si è sviluppata nel forum sul sito del Sistan, si può sostenere l'opportunità che la norma preveda delle soglie dimensionali minime, sicché si può ipotizzare che la costituzione degli uffici sia obbligatoria in tutti i comuni capoluogo mentre, per gli altri comuni sprovvisti di uffici, sia da rendere obbligatoria la costituzione di unioni per l'esercizio associato della funzione statistica che serva un bacino di utenza sufficientemente ampio (ad esempio con soglie di popolazione superiori a 50.000 o 100.000 abitanti). Esempi significativi di unioni che comprendono il comune capoluogo (v. il caso di Firenze) o il capoluogo di provincia (v. il caso di Rovigo) e i piccoli comuni limitrofi testimoniano di soluzioni efficienti che possono essere conseguite con modalità differenziate.

Comunque si intenda declinare l'obbligatorietà di istituzione degli uffici di statistica, dovrebbero essere pensate **forme sanzionatorie** per i casi in cui, data l'obbligatorietà, non si proceda all'istituzione e/o l'ufficio istituito sia di fatto posto nell'impossibilità di operare (per insufficienza di risorse) oppure la sua esistenza sia solo virtuale (assenza di personale

dedicato). E' chiaro che un approccio sanzionatorio deve andare di pari passo con la previsione di stanziamenti specifici per la funzione statistica, che in teoria potrebbe rientrare fra quelle fondamentali (tuttavia il codice delle autonomie attualmente in iter di approvazione non prevede alcunché in materia, né per i comuni né per le province e le Città metropolitane, non menzionando affatto la funzione statistica). Sarebbe, inoltre, possibile e utile rendere obbligatoria – mediante disposizioni esterne alla legge sul Sistan - la predisposizione di un corredo statistico articolato e certificato per ogni atto fondamentale delle amministrazioni locali: bilancio, programmazione urbanistica, programmazione settoriale ecc. Tale corredo dovrebbe essere appunto certificato, ovvero approntato da uno degli organi del sistema statistico Nazionale, quindi dall'ufficio comunale di statistica o da altri uffici del Sistan chiamati a surroga⁶.

In connessione con l'applicazione del codice della statistica ufficiale, i cui principi fondamentali dovrebbero essere assunti a livello di norma primaria, può essere importante che la legge di riforma del 322 faccia espresso riferimento ai compiti affidati esplicitamente all'Istat, sia dal codice sia dal decreto di riordino dell'Istituto, in merito al **monitoraggio della qualità** dei prodotti e dei processi presso gli enti del Sistan. Tale monitoraggio non deve essere un adempimento burocratico ma occasione di crescita e di sviluppo di sinergie attraverso la messa in campo di progetti innovativi.

Collegato al tema della qualità e al suo sostegno ad ampio spettro è quello del ruolo e della configurazione istituzionale della Commissione per la garanzia dell'informazione statistica (Cogis). Al fine di evitare il rischio di indebite commistioni e/o pressioni, la Cogis dovrebbe diventare una Authority in senso vero e proprio. Ciò, tra l'altro, consentirebbe alla Commissione di svolgere un ruolo di vigilanza e controllo sulla qualità dell'informazione statistica non solo nei confronti dei soggetti del Sistan ma anche di altri produttori privati di statistiche.

4. Il finanziamento del sistema

Una delle critiche ricorrenti al dlgs. 322/89 è sempre stata quella di non aver previsto adeguati investimenti in risorse umane, tecnologiche e finanziarie che permettessero, sin dall'avvio del Sistan, di realizzare una discontinuità forte nella capacità di generare e interconnettere nuovi flussi informativi di qualità crescente. L'ambizione di costruire la riforma a costo zero ha reso la funzione statistica dipendente dalla sensibilità degli amministratori degli enti all'interno dei quali gli uffici di statistica dovevano essere istituiti e dalle disponibilità di bilancio da assegnare alla stessa. Ciò ha fatto marciare il processo di sviluppo del nuovo sistema su "gambe di argilla", fatalmente spingendo la funzione statistica, specie nelle realtà meno avanzate, in un ambito residuale. Ma anche gli enti di informazione statistica, fra cui lo stesso Istat, sono stati progressivamente sotto-finanziati in dipendenza dei tagli di bilancio cui sono stati sottoposti nel corso del tempo. Numerosi contributi alla discussione sviluppata attraverso il forum hanno insistito su tali aspetti. In particolare, si è sostenuto che sarebbe necessario istituire un apposito fondo con una dotazione adeguata di risorse finanziarie a disposizione del Sistan. Il fondo potrebbe essere progressivamente aumentato nel corso del tempo per raggiungere, entro un definito numero di anni, la media europea in termini di rapporto risorse/PIL. Raggiunto il livello medio europeo, l'evoluzione del fondo potrebbe essere automaticamente agganciata alla dinamica del Pil mantenendone invariata l'incidenza percentuale. Naturalmente l'uso delle risorse da parte degli enti diversi dall'Istat facenti parte del Sistan dovrebbe essere rigidamente vincolato allo sviluppo e gestione dei progetti statistici e al funzionamento degli uffici di statistica, minimizzando i rischi di comportamenti opportunistici.

⁶ Cfr. in merito la proposta avanzata dal presidente dell'ANCI, Sergio Chiamparino, nel suo contributo "Prospettive di riforma e ruolo dei Comuni" sul Giornale del Sistan, n. 42-43, 2010

Una proposta formulata dal Ministro Brunetta nell'ultimo numero del *Giornale del Sistan*⁷ consiste nella "possibilità di riservare agli uffici Sistan delle Amministrazioni centrali e dei Governi locali risorse da destinare specificamente al finanziamento dello studio e della sperimentazione delle attività statistiche innovative previste dai regolamenti (...). La norma potrebbe stabilire, ad esempio, che per questo tipo di attività gli enti Sistan non possono destinare meno dell'1% del loro bilancio annuale. Una volta a regime, queste attività dovrebbero entrare nelle spese correnti."

Altri⁸ hanno proposto, per assicurare all'Istat il flusso di risorse necessarie ad assolvere al meglio il suo duplice compito (di produzione e di coordinamento), di istituire in capo ai 3.600 enti Sistan un contributo finanziario annuo, minimo ma adeguato ai costi di coordinamento del sistema. Altri ancora⁹ propendono per un finanziamento assicurato in via ordinaria (ad esempio, con l'orizzonte della legislatura) e centralizzato, che incorpori anche il finanziamento richiesto per gli impegni comunitari e, più in generale, internazionali del sistema statistico nazionale.

Finanziamenti "ad hoc" di singoli soggetti del Sistan al Sistan stesso e/o all'Istat e/o ad altri soggetti del Sistan dovrebbero essere collegati a specifici rilevanti progetti, inclusi nel Programma Statistico Nazionale.

Quali che siano i modi e le tempistiche dei finanziamenti, ciò che appare ineludibile è che le risorse da destinare alla funzione statistica e al suo costante sviluppo quali-quantitativo siano adeguate e preservate da possibili interventi restrittivi, a volte decisi al di fuori di una visione strategica e spesso per compensare carenze di mezzi in altri settori, più sensibili dal punto di vista del consenso politico. Perché le risorse impiegate per la produzione di statistiche ufficiali di qualità sono un investimento per il Paese di carattere infrastrutturale, i cui frutti si possono apprezzare solo nel lungo periodo. E, purtroppo, "le statistiche non crescono sugli alberi"¹⁰.

⁷ Renato Brunetta: "Appunti per la riforma dell'Istat e del Sistan", *Giornale del Sistan*, n. 42-43, 2010

⁸ Il testo riportato a seguire è ripreso dall'intervento al forum sul sito Sistan di Leonello Tronti "Finanziamento del decentramento statistico".

⁹ Il testo riportato nel seguito è un estratto dell'intervento al forum di Ugo Trivellato "Modalità di finanziamento del sistema".

¹⁰ J. Stiglitz, A. Sen, J.P. Fitoussi "Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress", Paris, 2009, pag. 10.