

Achille Chiappetti

L'ATTUAZIONE DEL SISTAN A VENTI ANNI DALLA SUA ISTITUZIONE

Grazie professore Alleva,
desidero premettere che la mia relazione si svolgerà -ovviamente- su di un piano giuridico-istituzionale, essendo questo il ruolo della Commissione per la garanzia dell'informazione statistica e come corrisponde alla mia specifica competenza personale.

1.- Non è stato molto evidenziato che fra pochi giorni avrà inizio l'anno in cui si compirà il ventennale del Sistema statistico nazionale o Sistan, che è stato istituito con il Dlgs n. 322 del 6 settembre 1989 al fine di razionalizzare e ammodernare l'inadeguato assetto della statistica pubblica italiana. Eppure tale ricorrenza è rilevante dato che dobbiamo riconoscere che esso è, ancora oggi, un oggetto un po' misterioso e non completamente, se non quasi per nulla, attuato.

Non è difficile avvedersi che le ragioni per le quali ciò è avvenuto sono assai numerose e appare, perciò, semplicistico trincerarsi dietro alla giustificazione secondo cui le difficoltà per porlo effettivamente in essere discenderebbero dalla circostanza che esso costituisce il primo ed unico caso di organizzazione amministrativa a rete che sia stato posto in essere in Italia.

La realtà è molto più complessa. D'altronde, le aspettative che erano connesse a questa inedita configurazione di apparati amministrativi apparivano sin dall'origine eccessive, perché erano tante e molto ambiziosi erano anche i risultati che si intendeva ottenere.

Basti pensare che, da una parte, si è cercato di portare ad unità un disordinato assetto di uffici statistici facenti parte di disparate entità: istituti di statistica dello Stato, di Ministeri, di agenzie dello Stato e di enti pubblici istituzionali, per finire con quelli di regioni e di enti territoriali minori, questi ultimi, tutti dotati di autonomia costituzionalmente garantita. In altre parole, l'obiettivo era di creare una *governance* unitaria per il funzionamento a sistema di uffici tradizionalmente gelosi della propria indipendenza e di coordinamento di organi, istituti ed enti separati e distinti.

D'altra parte tale operazione aggregatrice è stata compiuta in una particolare fase della storia delle nostre istituzioni nella quale si stava per

procedere a vaste riforme che avrebbero senza dubbio ampliato l'autonomia degli enti territoriali i cui uffici di statistica costituivano ampia parte del Sistema nella prospettiva perfino di una dirompente modifica della forma di Stato verso il federalismo o, quantomeno, il regionalismo razionalizzato.

Ma non si può omettere in questa sede di rilevare altresì che la mancata attuazione del Dlgs. n. 322 del 1989 è stata anche causata dalla non piena consapevolezza o dalla rinuncia, se non ritrosia, a realizzarlo di chi aveva il potere-dovere di provvedervi e dallo scarso entusiasmo di chi avrebbe dovuto accettare le conseguenti limitazioni alla propria libertà d'azione. Un vecchio male della statistica pubblica italiana.

Va detto, infine, che le disposizioni del decreto istitutivo non sono -di certo- di cristallina chiarezza, come già evidenzia l'art. 1, laddove, da un canto indica che la nuova disciplina è diretta a *“realizzare l'unità di indirizzo, l'omogeneità organizzativa e la razionalizzazione dei flussi informativi a livello centrale e locale”*, adombrando una regolamentazione omnicomprensiva di tutta l'attività statistica comunque pubblica mentre, d'altro canto, sembra individuare un oggetto più limitato, ossia la *“informazione statistica ufficiale”* che *“è fornita al Paese e agli organismi internazionali attraverso il Sistema statistico nazionale”*.

Come dire, che sono stabiliti congiuntamente il fine ideale, cioè quello dell'unificazione generale di tutti i flussi informativi e la mèta che è possibile raggiungere in concreto, ossia, la omogeneità della Statistica ufficiale che è da intendersi solo quella prodotta dal futuro Sistema statistico con le sue inevitabili limitazioni.

E che tale sistema statistico nasca senza pretese di completezza è confermato dal fatto che, a livello centrale fanno parte del Sistan solo gli uffici di statistica centrali e periferici delle amministrazioni dello Stato e delle aziende autonome mentre quelli di altri enti sarebbero stati indicati successivamente. E sono fuori dal Sistan grandi produttori di statistica, quale, ad esempio, la Banca d'Italia.

A livello periferico oltre alle autonomie territoriali, vengono, indicati espressamente solo gli uffici di statistica delle camere di commercio.

2.- Gli inevitabili elementi di incoerenza e discrasia contenuti nel testo della riforma del 1989, colpiscono con la medesima forza i due passaggi fondamentali, propri delle organizzazioni a rete. Ossia, in primo luogo le strutture di base che occorre unificare o coordinare e, in secondo luogo, gli organi rappresentativi collegiali per il “governo” del sistema.

Per quanto attiene il primo aspetto, quello, tanto per intenderci, organizzativo strutturale, esso è costituito dall'insieme di uffici o

organismi produttori di informazioni statistiche e, poi, dagli uffici statistici dei ministeri, delle regioni e degli enti locali, che vede come principale attore l'Istituto nazionale di statistica, non si dice nulla di nuovo se si rileva che esso è del tutto disomogeneo, come è proprio di una organizzazione formata da più livelli territoriali autonomi.

Come è noto, la graduazione di rapporti tra centro e periferia, che è certificata con grande precisione negli artt. 3, 4 e 5 del Dlgs. n. 322, evidenzia l'estrema difficoltà di realizzare un unitario contesto di strutture amministrative tra loro operanti in simbiosi per produrre la statistica ufficiale. Questi tre articoli, come è noto, hanno costruito una struttura formata da tre anelli organizzativi in ordine decrescente di vincoli di coordinamento.

Il primo, è composto dall'Istat e dagli uffici di statistica dei ministeri e delle aziende autonome che sono collocati alle dipendenze funzionali dell'ISTAT. Tali uffici, cui è preposto un funzionario designato dal ministro competente e sentito il presidente dell'ISTAT, esercitano le proprie attività nell'obbligato rispetto delle direttive e degli atti di indirizzo emanati dal Comstat.

Il secondo anello è composto dagli uffici di statistica costituiti da altri enti ed organismi pubblici; costituzione che avviene sulla base di direttive del Presidente del Consiglio dei ministri, sentiti il ministro vigilante ed il presidente dell'Istat. Tali uffici sono sottoposti alla disciplina del Dlgs. n. 322 soltanto (per dirla con il legislatore) "in quanto applicabile".

Il terzo anello è, infine, composto dagli uffici di statistica che le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano abbiano discrezionalmente deciso di istituire con una propria legge. È quasi inutile qui ricordare che tali uffici possono, volendo, operare in modo del tutto separato dal sistema, dato che la loro attività avrebbe dovuto essere oggetto di atti di indirizzo e di coordinamento del Consiglio dei ministri; atti che non sono più consentiti dalla riforma costituzionale del Titolo V del 2001.

Nei loro confronti, restano in capo all'Istat solo generici poteri di indirizzo e di coordinamento tecnici, allo scopo di assicurare l'omogeneità delle metodologie.

È evidente che, quantomeno dal punto di vista delle sue strutture di base, l'efficienza operativa del Sistan appaia sin dall'origine di difficile e di problematica realizzazione.

3.- Molti, anche se -per il vero- non tantissimi, hanno percepito con chiarezza il fatto che, per rispondere alla debolezza della strutturazione di base del Sistan, il legislatore ha posto in essere una struttura di "governo" particolarmente articolata. Questa, perciò, può esprimersi in maniera

adeguata solo se perfettamente interpretata e applicata con l'incondizionato contributo di tutte istituzioni coinvolte.

In particolare, l'efficienza del sistema si gioca sulla capacità dell'Istat di svolgere correttamente il suo ruolo di direzione del Sistan, facilitando l'altrettanto necessaria piena partecipazione delle Amministrazioni e degli Enti pubblici territoriali o istituzionali all'organismo in cui sono essi rappresentati nell'ambito del Sistan medesimo, ossia il Comstat.

La scelta del legislatore nel 1989 è stata, infatti, quella di porre l'Istat al centro delle decisioni operative e di affidargli l'iniziativa delle attività di coordinamento degli uffici di statistica inseriti nel Sistema, nel rispetto assoluto della tradizionale indipendenza funzionale (vedi Ministeri) nonché dell'autonomia costituzionalmente garantita di molti degli enti (vedi, regioni, province e comuni) cui fanno capo gli uffici di statistica che devono fare parte del Sistan.

E va subito detto, dato che questo aspetto sembra essere sfuggito ad alcuni, che il nuovo ruolo di direzione del Sistan (questo, il termine utilizzato nell'art. 17 del decreto legislativo) ha mutato la natura stessa dell'Istat, ben al di là della nuova denominazione che gli è stata assegnata.

Ciò, in quanto alla sua antica missione di svolgere i censimenti e di produrre informazioni statistiche è stata affiancata una seconda, altrettanto rilevante, se non prioritaria, di ordine e natura amministrativa.

Basti considerare l'art. 15 del Dlgs. n.322, che indica i compiti dell'Istituto. Questo pone al primo punto la predisposizione del programma statistico nazionale e solo al secondo punto, le tradizionali attività della esecuzione dei censimenti e delle altre rilevazioni statistiche. Ma, si badi bene, la disposizione di legge precisa che, comunque, queste ultime (rilevazioni) che l'Istat può compiere sono solo e soltanto quelle che siano state "previste dal programma statistico nazionale ed affidate alla esecuzione dell'Istituto".

E, se non bastasse, al punto immediatamente successivo (il terzo) il legislatore ha indicato il compito di provvedere all'indirizzo e al coordinamento delle attività statistiche degli enti ed uffici facenti parte del Sistema statistico nazionale.

Anche la convocazione con periodicità, almeno biennale, della presente Conferenza nazionale di statistica è un compito assegnato dalla legge all'Istat nel suo ruolo di consolidamento e funzionamento del sistema a rete in cui è oggi configurata la statistica ufficiale italiana.

4.- La centralità, per l'Istat, della funzione di conduzione del Sistan è ulteriormente evidenziata da due altri elementi. Si tratta del ruolo peculiare che è stato assegnato al suo presidente nonché della circostanza che l'organismo preposto alla partecipazione delle Amministrazioni e

degli Enti autonomi -i cui uffici di statistica sono inseriti nel Sistan- il Comstat, sia stato configurato, dal legislatore, come organo dell'Istat stesso.

In breve, una sorta di assetto incrociato di governo della Statistica ufficiale, nel quale L'Istat è l'ente operativo ma è a sua volta compenetrato dagli organi e dagli enti che vedono i propri uffici di statistica inseriti nel Sistan.

Basti qui ricordare come la legge imponga all'Istat di svolgere solo le rilevazioni che sono previste dal PSN che è predisposto dall'Istat stesso ma è approvato dal Comstat, ossia da tutti i soggetti facenti parte del Sistan.

È il presidente dell'Istituto che presiede l'organo collegiale in cui sono presenti i rappresentanti delle amministrazioni statali, i rappresentanti delle regioni, dell'unione delle province italiane, dell'Associazione dei Comuni italiani e dell'Unioncamere. È lo stesso presidente che presenta al Comstat la proposta del programma statistico nazionale.

Senonché, come è già noto (anche se ciò è avvenuto soltanto a livello epidermico), lo snodo centrale su cui si gioca la effettiva concretizzazione del delicato sistema a rete creato nel 1989 per fare fronte all'esigenza di dare al Paese un sistema unitario, completo e aggiornato di flussi di informazione statistica è alla fin fine quello dell'effettivo coinvolgimento delle diverse realtà istituzionali di cui sono coinvolti gli uffici di statistica. Coinvolgimento senza il quale resterebbero scarsamente legittimate non solo le direttive vincolanti nei confronti degli uffici di statistica del "primo anello" e gli atti di indirizzo nei confronti degli altri uffici facenti parte del Sistema, ma anche i vasti e penetranti poteri di coordinamento assegnati all'Istat dall'art. 15 del Dlgs. n. 322. E nel contempo costituirebbe un elemento ostativo allo sviluppo del sistema a rete (come probabilmente è avvenuto in via di fatto) la previsione secondo la quale l'Istat può soltanto realizzare le indagini statistiche sancite nel programma statistico nazionale.

5.- Non è quindi un caso che alla Commissione per la garanzia dell'informazione statistica, la CoGIS, cui spetta la verifica della imparzialità dell'informazione statistica e il rispetto delle norme sulla riservatezza, sia deferito anche il compito di tutelare anche il bene della "completezza" dell'informazione prodotta dal Sistan.

E non deve, quindi sorprendere che essa abbia da qualche anno accentratato un settore non minimo della sua attività di verifica su questo valore dell'adeguatezza quali-quantitativa delle informazioni fornite dal Sistema statistico nazionale.

L'attenzione della CoGIS si è dunque incentrata sui due momenti essenziali che il legislatore ha disciplinato allo specifico fine dell'effettivo coordinamento del Sistan.

6.- In primo luogo sul programma statistico nazionale (PSN) che non deve essere inteso soltanto un semplice documento nel quale vengono raccolte le diverse attività relative alla produzione delle informazioni statistiche dei molteplici e multiformi uffici del Sistan, ma lo strumento attraverso il quale si realizza, prima, e si evidenzia, poi, la programmata e razionalizzata produzione statistica che occorre dare al Paese e alle istituzioni territoriali e non territoriali (e alle organizzazioni sovranazionali tra le quali in primo luogo l'Unione europea).

In altre parole il PSN è il momento essenziale del funzionamento del sistema a rete perché, da un canto costituisce il prodotto della comune valutazione, della progettazione e della pianificazione annuale e triennale delle statistiche "di interesse pubblico", ossia della produzione necessaria. Dall'altro, esso è il momento in cui si conviene sulla distribuzione tra gli uffici statistici del Sistan (ivi compreso l'Istat) della conseguente attività di produzione delle informazioni, secondo criteri ordinati e razionali ed, in particolare, secondo criteri di completezza ed economicità e nel rispetto degli altri principi del Codice delle statistiche europee. Non a caso, l'art. 13 del Dlgs. n. 322, richiede la fissazione di obiettivi, che debbono essere intesi in senso concreto e specifico e non meramente astratto e generico, come molto spesso è stato purtroppo ritenuto.

La centralità del PSN per la corretta funzionalità del Sistan non è solo individuata dalle già citate disposizioni del Dlgs. n. 322 del 1989 che lo pongono al primo posto dei compiti dell'Istat e lo sottopongono all'iniziativa del Presidente e all'approvazione del Comstat, ma anche dalle disposizioni che prevedono che esso debba essere sottoposto al parere della CoGIS e del garante della riservatezza, prima di essere emanato dal Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio e previo parere del CIPE.

È, dunque, fondamentale nella logica indicata dal legislatore la fase propedeutica e quella successiva del PSN, attorno alla quale l'Istat e, per quanto di sua competenza, il Comstat devono costruire il programma dell'attività statistica da fornire all'intero Paese, sia a livello centrale sia a livello territoriale.

Per quanto concerne la prima fase, l'Istat dovrebbe realizzare -al servizio del Comstat- strutture permanenti per l'attività di valutazione della domanda statistica che viene dalle esigenze della politica, dell'economia e delle famiglie, oltre, beninteso dagli obblighi internazionali e comunitari. Strutture permanenti e non meramente

temporanee, come i circoli di qualità, che operano a monte del PSN ma anche qualsiasi altra sede di incontro permanente tra i vari soggetti pubblici che sono coinvolti nella statistica ufficiale, con la permanente stipula di accordi operativi e di distribuzione delle risorse che fino ad oggi possono contarsi sulle dita di una mano sebbene siano trascorsi vent'anni dall'istituzione del Sistan. Solo se viene continuativamente compiuto questo lavoro comune, nel quale ogni componente del Comstat si pone su di un piano paritario, si pongono le premesse affinché il PSN costituisca, come vuole il Dlgs. n. 322 il momento e il prodotto del confronto e della partecipazione di tutti gli organi ed enti che fanno parte del Comstat, dato che senza di essa il PSN resta una scatola vuota o se si vuole, una rete apparente.

Lo stesso deve dirsi per l'attività coordinata, da svolgersi a valle del PSN, nel rispetto dei medesimi meccanismi di confronto e coordinamento, visto che lo stesso Dlgs. n.322 sancisce che tale atto di programmazione comprende i dati utili per la rilevazione del grado di soddisfazione e della qualità percepita dai cittadini e dalle imprese con riferimento a settori e servizi pubblici individuati seppure a rotazione.

E ciò obiettivamente non è stato fatto. Circostanza che è provata anche dalla recente innovazione prodotta dalla legge finanziaria per il 2008 (art. 3, comma 72) che il legislatore ha ritenuto di dover introdurre per imporre le statistiche sulle pubbliche amministrazioni e sulle società pubbliche o controllate nonché sui servizi pubblici per dare alle istituzioni un quadro statistico preciso sulle risorse umane e la spesa, sui costi e i risultati nonché sul grado di soddisfazione dei cittadini e delle imprese.

7.- A fianco del PSN, il legislatore del 1989 ha posto -al fine di agevolare l'ordinato funzionamento del sistema a rete del Sistan - una serie di poteri di coordinamento tutti altrettanto essenziali.

In primo luogo rilevano i poteri che, come è ben risaputo, spettano al riguardo al Comstat, il quale "emana direttive vincolanti" nei confronti degli uffici di statistica statali nonché "atti di indirizzo" nei confronti degli altri uffici facenti parte del Sistema statistico nazionale.

Oltre ai poteri di coordinamento generale, l'art. 15 del Dlgs. n. 322 del 1989 ha affidato all'Istat interventi specifici di particolare incidenza ai fini dell'uniformizzazione degli uffici di statistica del Sistan.

Si passa dalla fornitura di assistenza tecnica agli enti ed uffici facenti parte del Sistan alla valutazione, sulla base dei criteri stabiliti dal comitato di cui all'art. 17, dell'adeguatezza dell'attività di detti enti agli obiettivi del programma statistico nazionale; dalla predisposizione delle nomenclature e metodologie di base per la classificazione e la rilevazione vincolanti per gli enti ed organismi facenti parte del Sistema statistico nazionale alla

pubblicazione e diffusione dei dati, delle analisi e degli studi effettuati dagli uffici del Sistema che non possano provvedervi direttamente e allo svolgimento di attività di formazione e di qualificazione professionale per gli addetti al Sistema stesso.

Dalle verifiche compiute dalla CoGIS su tali interventi ineludibili per il rafforzamento e consolidamento del sistema a rete della statistica nazionale, è emerso sfortunatamente un quadro sconsolante.

8.- Alle attività di verifica della CoGIS è stato da più parti e, in via del tutto ufficiosa, eccepita la difficoltà di dare concreta attuazione all'assetto caratterizzato dal forte coordinamento delineato dall'importante riforma della statistica italiana del 1989, traendo argomento dalla inviolabile autonomia costituzionale degli enti territoriali e dalla nuova potestà legislativa -da supporre esclusiva in quanto residuale ai sensi dell'art. 117, IV comma della Costituzione- che è oggi assegnata alle regioni in materia di informazione statistica dopo la vasta riforma costituzionale, denominata del Titolo V.

Senonché tale obiezione è priva di reale fondamento. L'attività del Comstat e del Sistan non hanno nulla a che fare con le attribuzioni proprie che, in materia statistica, regioni ed enti locali possono liberamente svolgere nella loro autonomia.

Essa, d'altronde rientra a pieno titolo nella materia: "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale" che l'art. 117 Cost. sancisce come oggetto della competenza legislativa esclusiva dello Stato. Quest'ultima disposizione costituzionale assegna allo Stato perfino il potere di coordinamento sull'attività statistica autonoma di regioni ed enti territoriali minori.

In aggiunta, si deve pure osservare che sarebbe perfino superfluo richiamarsi a questa disposizione costituzionale per legittimare l'attuale strutturazione del Sistan e i poteri di coordinamento assegnati all'Istat. Ciò che rileva ancora di più è, infatti, la considerazione che le statistiche ufficiali o, se si preferisce (per utilizzare le parole dell'art. 13 del Dlgs. n. 322), "le rilevazioni statistiche di interesse pubblico affidate al Sistema statistico nazionale ed i relativi obiettivi ... stabiliti nel programma statistico nazionale" sono tendenzialmente di ambito statale (e spese volte di rilevanza e dimensione sovranazionale), dato che sono, appunto, dirette a rispondere ad esigenze di carattere nazionale.

Tali rilevazioni hanno, com'è noto, natura propria dell'attività amministrativa. Pertanto esse sono, in ragione della loro stessa dimensione complessiva, di competenza dello Stato, ai sensi dei principi di sussidiarietà e adeguatezza dettati dall'art. 118 Cost. per la distribuzione delle attribuzioni amministrative dei vari livelli territoriali di governo.

Ma poiché tali statistiche di livello nazionale da una parte comprendono dati frazionabili su dimensione regionale o sub-regionale e dall'altra devono essere realizzate anche con la partecipazione degli uffici statistici delle autonomie territoriali, si spiega bene perché è il modello collaborativo tra i diversi organismi ed enti territoriali, che costituisce il fulcro e la ragione d'essere del Sistema statistico nazionale. E' questa l'esigenza centrale che impone che l'ideazione e la progettazione dell'attività di raccolta delle informazioni (seppure finalizzate a dati di ambito territoriale nazionale) sia svolta da quella strutturazione a rete che si conferma come il modello più adatto a garantire una produzione di informazione statistica tale da essere contestualmente utile a livello nazionale e territoriale e perciò meritevole di condivisione.

Il confronto operativo deve, dunque essere permanente e meriterebbe anche una migliore strutturazione dell'Istat a livello periferico al fine di garantire una permanenza costante di collegamenti territoriali.

È dal Programma Statistico Nazionale, dunque, che si desume l'attività complessiva della statistica ufficiale, la sua necessità e la determinazione delle risorse necessarie che sono reperibili nel bilancio dello Stato e degli enti territoriali autonomi. È dal PSN che debbono e possono legittimamente emergere le nuove frontiere e i nuovi obiettivi concreti per rispondere alle esigenze di uno Stato moderno e, di pari passo la pretesa di conseguire le necessarie risorse finanziarie della statistica ufficiale.

Dalle sue verifiche ed indagini, nonché dall'esame dei più recenti Programmi statistici nazionali è emerso che il richiesto processo di assimilazione è ben lungi dall'essere completato se non anche di essere effettivamente avviato. Gli enti produttori di informazioni statistiche rimangono tra loro nettamente separati e il PSN altro non è che un coacervo di iniziative unilaterali. Manca, poi, in particolare il segno di una progettazione comune della statistica da realizzare per le esigenze attuali e future del Paese e della collettività nazionale e delle collettività locali. In breve, è sfuggita la reale portata ed i vantaggi del sistema a rete e non si è ancora pienamente realizzata quella produzione comune di progetti ed indagini sinergici per lo sviluppo dei quali il Comstat avrebbe dovuto costituire l'ideale crogiuolo.

E' pure emerso -come si è accennato- un notevole ritardo nella ristrutturazione dell'Istat e nel consolidamento delle strutture serventi il Comstat che sono funzionali al buon andamento del sistema a rete. Le indagini che la CoGIS sta oggi svolgendo stanno inoltre evidenziando una troppo scarsa applicazione delle funzioni di coordinamento operativo che gli artt. 15 e 16 del D.lgs. n. 322 hanno affidato all'Istat. In effetti, non risulta una particolare sollecitudine riguardo all'esercizio dei poteri di

coordinamento generale da svolgersi attraverso il Comstat, nonché riguardo allo svolgimento dei compiti, importantissimi, per l'unificazione e l'omogeneizzazione del Sistema assegnati direttamente all'Istat (si vuole fare riferimento, infatti, alla fornitura di assistenza tecnica ai vari uffici ed enti, alla valutazione -sulla base di criteri stabiliti dal Comstat- dell'adeguamento delle attività degli enti agli obiettivi del PSN, alla predisposizione delle nomenclature e metodologie di base per le classificazione e le rilevazioni, alle analisi e agli studi effettuati dal Sistan, alla pubblicazione di dati prodotti dagli uffici che non possono provvedervi direttamente, fino allo svolgimento delle attività di formazione e di qualificazione professionale).

Non sorprende perciò il fatto che la "copertura" fornita dalla statistica ufficiale alle strutture di governo, agli operatori economici e alle famiglie ha ancora l'aspetto di un patch-work, con frammenti di diverso colore e spessore e molti buchi. Una situazione che depriva di valore l'aspetto della indiscutibile bontà tecnica delle singole informazioni prodotte. Un problema di completezza sul quale la CoGIS è istituzionalmente incaricata di intervenire.