assistenza e il trasferimento di "know how" sul piano organizzativo, tecnologico e metodologico.

Da ultimo, i profili istituzionali richiamano, attesa la specificità delle attribuzioni della Corte, la materia dell'ordinamento contabile. In proposito è da porre in luce l'evoluzione della disciplina generale di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, la separazione delle funzioni di indirizzo politico da quelle di gestione (d.lgs. n. 165/2001) e la conseguente previsione di nuovi modelli di gestione finanziaria ed economica, introdotti nella contabilità pubblica (d.lgs. n. 279/1997), che hanno reso necessaria – per l'ISTAT – l'adozione di un nuovo regolamento di gestione e contabilità (D.P.C.M. 11 novembre 2002) in sostituzione di quello precedente approvato con D.P.C.M. 23.5.1995; detto regolamento peraltro già richiede ulteriori miglioramenti.

3. - Configurazione ordinamentale dell'Ente e i suoi assetti organizzativi

3.1.- La configurazione ordinamentale dell'Ente si radica fondamentalmente su tre organi (Presidente, Comitato per l'indirizzo e il coordinamento della informazione statistica (COMSTAT) e Consiglio) che, con diverse attribuzioni, assicurano il governo dell'Istituto, il quale peraltro – pur con le caratterizzazioni peculiari degli enti di ricerca – è sottoposto alla vigilanza della Presidenza del Consiglio di Ministri.

Quanto al Presidente dell'Ente le sue attribuzioni fondamentali possono – in sintesi – così riassumersi:

a) ha la rappresentanza legale dell'ISTAT in ordine alle questioni di carattere generale;

b) sovrintende all'andamento dell'ISTAT e ne assicura il coordinamento tecnico-scientifico;

c) cura i rapporti istituzionali e provvede al coordinamento dei rapporti dell'ISTAT con l'EUROSTAT e con gli altri organismi comunitari ed internazionali;

d) emana, nell'esercizio delle sue funzioni, direttive vincolanti agli uffici per l'attuazione degli indirizzi del Consiglio.

In ordine al Consiglio dell'ISTAT va qui sottolineato che esso non è assimilabile ad un consiglio di amministrazione poiché è – insieme – organo di indirizzo, programmazione e controllo; va infatti posto in luce che il Consiglio, in particolare, definisce, di norma in sede di approvazione del piano annuale, le linee strategiche dell'attività dell'istituto nell'esercizio dei poteri di indirizzo ed ai fini della verifica dei risultati; lo stesso Consiglio, inoltre, definisce gli indirizzi sulla base dei quali il presidente individua e assegna le risorse umane, materiali ed economico-finanziarie.

In termini generali le attribuzioni del Consiglio si estendono a tutti gli ambiti che ricomprendono, nella effettività, la complessiva attività istituzionale dell'ISTAT. Spetta – infatti – al Consiglio:

1) di deliberare un piano annuale che evidenzi gli obiettivi, le spese previste per il successivo triennio e le previsioni annuali di entrata, con indicazioni separate di quelle proprie e di quelle a carico del bilancio statale, seguendone periodicamente lo stato di attuazione;

2) di deliberare il bilancio preventivo, le relative variazioni e il conto consuntivo;

3) di deliberare il disegno organizzativo dell'Istituto, determinando gli uffici centrali e periferici e la loro organizzazione, fissandone i compiti e la dotazione di personale e di mezzi, nonché il regolamento organico e la pianta organica del personale;

4) di deliberare i regolamenti sulla gestione finanziaria, economica e patrimoniale, tenendo conto della natura specifica e della autonomia dell'ISTAT.

In relazione all'altro organo , il Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica – COMSTAT -, è da dire che esso è costituito per l'esercizio delle funzioni direttive dell'ISTAT nei confronti degli uffici di informazione statistica (esistenti presso le amministrazione centrali dello Stato, gli enti istituzionali, gli enti del sistema delle autonomie ed altri enti ricompresi nel sistema statistico nazionale - SISTAN).

Nel quadro delle direttive e degli atti di indirizzo di competenza del COMSTAT è da sottolineare, per una adeguata comprensione della funzionalità e dell'assetto complessivo del "sistema SISTAN", che le une e gli altri hanno ad oggetto:

a) gli atti di esecuzione del programma statistico nazionale;

b) le iniziative per l'attuazione del predetto programma;

c) i criteri organizzativi e la funzionalità degli uffici di statistica delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, nonché degli enti e degli uffici facenti parte del Sistema statistico nazionale;

d) i criteri e le modalità per l'interscambio dei dati fra gli uffici di statistica delle amministrazioni e degli enti facenti parte del Sistema statistico nazionale.

In ordine al trattamento economico corrisposto ai componenti degli organi dell'Ente, è da segnalare che i compensi individuali annuali lordi sono così quantificati: 12.395 euro per il Consiglio, 9.296 euro per il Collegio dei Revisori e 6.198 euro per il COMSTAT; quanto ai gettoni di presenza essi sono determinati nella misura di 103,29 euro per tutti i tre organi. L'indennità di carica annua del Presidente dell'Ente ammonta a 92.962 euro lordi.

In materia di organi va, da ultimo ricordato, che con D.P.R. del 27 giugno 2005 il Presidente dell'ISTAT è stato confermato per un quadriennio (fino al giugno 2009) ai sensi dell'art. 16, comma 5, del decreto legislativo 6 settembre 1989 n. 322.

3.2.- Una ulteriore considerazione va riservata alla Commissione di garanzia della informazione statistica (art. 12 del decreto legislativo n. 322/1989), che è istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri come organo autonomo, il quale vigila sulla imparzialità e completezza dell'informazione statistica e sull'osservanza delle norme che disciplinano la tutela della riservatezza delle informazioni fornite all'ISTAT e ad altri enti del Sistema statistico nazionale. La stessa Commissione vigila altresì sulla qualità delle metodologie statistiche e delle tecniche informatiche

impiegate nella raccolta, nella conservazione e nella diffusione dei dati e sulla conformità delle rilevazioni alle direttive degli organismi internazionali e comunitari.

3.3.- Nell'esercizio 2004 l'assetto dell'ISTAT – con riferimento al disegno ordinamentale posto a fondamento dei moduli organizzativi - ha continuato ad essere retto sostanzialmente dal regolamento di organizzazione del 1° agosto 2000; peraltro fin dal 1° luglio 2003 significative innovazioni sono state introdotte con successivi atti generali di organizzazione – AOG - contemplati dall'art. 3, comma 4, dello stesso regolamento, incidendo in un contesto che era stato innovato soltanto da un triennio.

Va ancora rilevato – facendo seguito a quanto già posto in luce nella precedente relazione della Corte al Parlamento - che la struttura organizzativa dell'ISTAT è stata oggetto, dopo il primo semestre del 2003, di riconsiderazione al fine di pervenire al migliore perseguimento dei fini istituzionali, attuando ulteriori razionalizzazioni di risorse umane e finanziarie e rimodulando anche gli ambiti dei supporti strumentali per rinvenire proficue sinergie.

Al fine propedeutico di una riforma attraverso l'adozione di un nuovo regolamento di organizzazione – da approvare con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri – il Consiglio dell'Istituto (in data 27 giugno 2003) ha infatti introdotto le innovazioni consentite dalla permanente vigenza del regolamento del 2000.

Qui, peraltro, si fa riferimento all'AOG1 riguardante le linee fondamentali di organizzazione ed all'AOG2, concernente gli uffici dirigenziali.

In atto l'ISTAT annovera, in base agli atti organizzativi generali già citati e secondo una progressione scalare, uffici dirigenziali articolati come segue:

a) una direzione generale ed un dipartimento denominato dipartimento per la produzione statistica e il coordinamento tecnico-scientifico;
b) quindici direzioni centrali, articolazioni della direzione generale e del citato dipartimento per la produzione statistica e il coordinamento tecnico scientifico;
c) diversi servizi da costituirsi con atto del direttore generale o del direttore del dipartimento per la produzione statistica e il coordinamento tecnico scientifico (sentito il direttore centrale competente per materia);
d) diciotto uffici regionali, costituiti con atto del Consiglio.

Il riparto delle strutture dirigenziali all'interno della direzione generale e del dipartimento per la produzione statistica e il coordinamento tecnico scientifico è

stato attuato per corrispondere a criteri di migliore collocazione delle aree funzionali e di più adeguata dimensione organizzativa.

Nell'ambito della direzione generale dell'Ente la Corte ritiene di poter porre in debita evidenza le attribuzioni e i concreti compiti operativi della direzione centrale della contabilità, la quale svolge un ruolo essenziale sia per la predisposizione degli essenziali documenti previsionali e di consuntivo sia per l'attività di propulsione, regolazione e coordinamento della complessiva attività gestionale dell'Ente.

A ciò deve aggiungersi una rilevante e costante nel tempo opera di supporto al Collegio dei Revisori; la Corte – inoltre – per le sue attribuzioni di controllo, nonché per l'attività referente al Parlamento, rinviene in questa struttura i necessari elementi di informazione e di acquisizione di dati e notizie.

3.4.- In materia di assetti organizzativi la Corte osserva, in termini generali e di sistema, che i disposti riassetti fin dall'origine si erano situati, con tempestività, nel solco tracciato dal D.lgs. n. 29/1993 e dalla legge 15 marzo 1997 n. 59, nonché da altri significativi strumenti normativi di riforma, nell'intento di contemperare il rapporto tra attività di indirizzo e di programmazione e compiti di gestione.

Si è così percepita, agevolmente, l'affermata separazione tra organi di governo dell'ente e uffici dirigenziali operativi, determinando compiti e competenze di entrambi e delineando un quadro di equilibrio in cui l'effetto del decentramento si coniuga con quello del coordinamento e dell'indirizzo generale.

In particolare è da evidenziare che il regolamento di organizzazione adottato con il citato DPCM dell'anno 2000 specifica, tra l'altro, compiti e poteri degli organi di governo dell'Ente costituiti dal Presidente e dal Consiglio, che – come già posto in evidenza – esercitano le funzioni essenziali di indirizzo tecnico-scentifico e amministrativo, mentre altri compiti peculiari sono espletati dal Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica in materia di adozione del programma statistico nazionale e degli atti di indirizzo e direttive rivolte agli enti del SISTAN (Sistema Statistico Nazionale), pur esso oggetto di precedenti notazioni.

4. - L'attività dell'ente e gli eventi di maggior rilievo nel recente periodo

4.1. Sintetiche considerazioni di carattere generale sono indispensabili per riassumere la complessa attività dell'ISTAT, considerazioni che vanno ricondotte alle fondamentali attribuzioni dell'Ente (titolarità primaria nella produzione della statistica ufficiale del Paese, funzione di coordinamento e propulsione del Sistema Statistico Nazionale – SISTAN, predisposizione del Programma Statistico Nazionale – PSN). Queste attribuzioni, per la loro stessa natura e connessa rilevanza, si riflettono su tutti gli altri complessi, diversificati, adempimenti espletati dall'ISTAT in corso d'anno.

Alle attribuzioni, appena ricordate, va aggiunta – con proprio rilievo – la collocazione dell'ISTAT nella rete di relazioni del sistema statistico europeo e internazionale anche per perseguire l'obiettivo di armonizzare contenuti, definizioni e metodologie della produzione statistica. Il sistema statistico europeo (Sse) affida – infatti – la responsabilità della produzione statistica congiuntamente a ciascun istituto nazionale di statistica e ad Eurostat.

4.2. – La prima missione dell'ISTAT pone in luce il ruolo dell'Ente quale protagonista nella produzione della statistica ufficiale nel Paese. In proposito la Corte ritiene di dover evidenziare alcuni punti fermi:

a) l'informazione statistica ufficiale è un bene pubblico necessario per governare; essa si situa nel tessuto della società civile nel contesto di una democrazia compiuta;

b) l'informazione statistica ufficiale pone a disposizione dei sistemi di governo "elementi fondamentali per la decisione", consentendo – altresì – ai cittadini di valutare, con strumenti il più possibile obiettivi, le scelte adottate;

c) la statistica pubblica è caratterizzata da assoluto rigore qualitativo ed è connotata da elementi e situazioni che improntano costantemente la realtà economica e sociale del Paese con i suoi profili evolutivi;

d) la crescita della funzione statistica esige la collaborazione, proficua e consapevole, di amministrazioni ed enti, della comunità scientifica, del sistema produttivo, della generalità dei cittadini.

4.3. – La seconda attribuzione concerne la funzione di propulsione e coordinamento del Sistema Statistico Nazionale SISTAN; questa funzione, di per sé complessa e che sconta la difficoltà di rapportarsi con una pluralità di soggetti istituzionali, ha

comunque fornito – nel corso del 2004 – prove di persistente validità. Si sta realizzando pertanto, nel corso degli anni e pur tra difficoltà di non poco momento, l'operatività di un "sistema a rete".

In proposito non va sottaciuto che il SISTAN con la sua configurazione come "rete amministrativa" è stata antesignana delle linee della riforma amministrativa dell'ultimo quindicennio. Le sue caratteristiche si rivelano poi in sostanziale armonia con il nuovo Titolo V della Costituzione; e ciò sia per quanto attiene alle competenze legislative delle regioni, sia per quel che concerne il delicato tema del riparto delle competenze amministrative.

Le leggi di riforma anticipatrici della modifica costituzionale, come la legge n. 59/1997, avevano con consapevolezza recepito il Sistema statistico nazionale (art. 1), effettuando una conferma sostanziale del sistema stesso. Negli stessi termini si è situata la legge di attuazione della nuova Costituzione (legge n. 131/2003, art. 10).

In conformità al disegno riformatore desumibile dalla legge costituzionale n. 3/2001, la statistica viene trasfusa in tutti i soggetti della Repubblica, rimanendo la esclusiva potestà legislativa dello Stato per il "coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale". La formula adottata peraltro non risolve ogni problema, ma sicuramente conferma il sistema a rete dell'attuale SISTAN, il quale tende ad armonizzare il pluralismo istituzionale con la necessità di unicità di indirizzo dell'attività statistica: il tutto ad opera del confermato potere riconosciuto all'ISTAT di indirizzo nell'ambito delle prerogative proprie del Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica-COMSTAT.

In ordine al SISTAN la Corte ritiene inoltre di poter confermare, anche nella presente sede referente, sue consolidate osservazioni:

1) in relazione all'attività svolta dall'ISTAT per la promozione e lo sviluppo del SISTAN è da registrare una maggiore consapevolezza delle amministrazioni sull'importanza della funzione statistica, essendo conclusa – nella sostanza -la costituzione degli uffici di statistica (circa 3.300 entità), mentre per i comuni di piccole dimensioni si sta incoraggiando la costituzione dell'ufficio in forma associata;
2) è comunque da porre in debita luce che non tutti gli uffici di statistica dispongono delle risorse necessarie per un efficiente funzionamento. In tal senso l'obiettivo perseguito dall'ISTAT è stato quello di fornire strumenti per rafforzare l'autorevolezza e la funzionalità degli uffici;

3) va rilevato che il SISTAN, di cui fanno parte gli uffici di statistica di tutte le pubbliche amministrazioni, vive le difficoltà proprie di funzioni trasversali in un momento di cambiamento istituzionale; il panorama della statistica negli enti non ISTAT presenta, quindi, insieme a lati positivi, difficoltà e incertezze operative, in parte connesse alla situazione istituzionale conseguente alla revisione della Costituzione e alla riorganizzazione dell'amministrazione centrale dello Stato.

Peraltro va anche registrato che, al di là di una condivisione sostanziale della finalità della statistica ufficiale e dei suoi requisiti (imparzialità, affidabilità, pertinenza, ecc.), si registrano opinioni divergenti circa l'architettura complessiva del SISTAN e i livelli di coordinamento territoriale.

Le regioni, da un lato, ritengono prioritario che la legge regionale organizzi e disciplini l'attività statistica dei diversi enti che operano sul proprio territorio; le autonomie locali per parte loro chiedono un sistema a rete unitario e policentrico, senza gerarchie tra i diversi livelli istituzionali.

In proposito, comunque, il modello vigente – che può pur essere oggetto di significativi adattamenti – privilegia proprio il ruolo di coordinamento tecnico metodologico, oggi sostanzialmente affidato all'ISTAT.

In ogni caso appaiono sussistenti i presupposti per armonizzare le divergenze per dar sempre più vita, con possibili sinergie istituzionali, ad una informazione statistica ufficiale, diffusa e compenetrata nel territorio, autorevole e autonoma.

4.4. – Quanto alla predisposizione del Programma Statistico Nazionale (PSN) è da dire che esso costituisce – ai sensi dell'art. 13 del decreto legislativo n. 322/89 – uno dei maggiori adempimenti istituzionali dell'ISTAT e vanno qui richiamati – per ragioni di ricomprensione temporale nella presente attività referente al Parlamento – sia il programma del triennio 2005-2007 che quello, precedente, del triennio 2004-2006.

Va perciò ricordato – dapprima – che l'Istituto nel più recente periodo ha curato la predisposizione del Programma statistico nazionale (Psn) per il triennio 2005-2007; detto Programma è stato deliberato dal Comstat il 5 luglio 2004, ha ricevuto il parere favorevole della Commissione per la garanzia dell'informazione statistica il 7 luglio e quello della Conferenza unificata Stato – Regioni – Province autonome il 23 settembre; ha quindi avuto il parere del Garante per la protezione dei dati personali il 15 marzo 2005 ed è stato deliberato dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (Cipe) nella seduta del 18

marzo 2005. È seguito poi il D.P.C.M. 8 settembre 2005 di approvazione del Programma; l'iter si conclude, da ultimo, con il D.P.R. di approvazione dell'elenco delle rilevazioni per le quali sussiste l'obbligo di risposta da parte dei soggetti privati rispondenti e, di conseguenza, la necessaria pubblicazione in G.U.

È auspicabile comunque che per il futuro si possa addivenire ad un iter di formalizzazione del Psn che consenta il perfezionamento dei decreti entro il 31 dicembre dell'anno che precede quello di inizio del triennio di riferimento del Programma stesso.

La predisposizione del Programma comporta operazioni notevolmente complesse in considerazione del gran numero di soggetti che vi collaborano e dall'elevato numero di progetti che in esso vengono previsti.

L'approntamento del Programma viene effettuato dall'Istituto con il contributo di 25 "circoli di qualità" costituiti per tutti i settori di interesse in cui esso si articola. Essi hanno assunto la connotazione di gruppi di lavoro permanenti di sostegno alla pianificazione e al monitoraggio della produzione statistica ufficiale di interesse pubblico, riferibile al competente settore. Come punto di incontro tra domanda e offerta di informazione statistica, all'attività del circolo partecipano i soggetti del SISTAN produttori di statistiche nonché gli utilizzatori delle stesse informazioni statistiche, anche non appartenenti al SISTAN.

Per la predisposizione del Psn 2005-2007 i circoli di qualità hanno tenuto 53 riunioni. Vi hanno partecipato rappresentanti delle diverse componenti del SISTAN, di associazioni di categoria e delle università. Le indicazioni fornite sono largamente condivise da produttori e utilizzatori di informazione statistica.

Nel 2004 l'ISTAT ha garantito l'applicazione del decreto legislativo 196/2003 – codice in materia di protezione dei dati personali – al trattamento di dati personali in ambito SISTAN, in particolare nell'esecuzione dei progetti previsti nel Psn.

Quanto allo stato di attuazione del programma statistico nazionale 2004–2006[2] - e in relazione al suo stato di attuazione al 31 dicembre 2004 – è da dire che a

---

[2] Per completezza di informazione si riproducono, in correlazione agli omologhi dati già menzionati per il programma 2005-2007, anche i dati del programma del triennio 2004-2006.
Detto programma è stato deliberato dal Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica (Comstat) il 1° luglio 2003, ha avuto il parere favorevole della Commissione per la garanzia dell'informazione statistica il 9 luglio 2003, quello della Conferenza unificata Stato-Regioni-Autonomie locali il 24 luglio 2003 e il parere del Garante per la tutela dei dati personali il 1° settembre 2003. Successivamente il programma è stato deliberato dal comitato interministeriale di programmazione economica (Cipe) nella seduta del 13 novembre, con deliberazione n. 98/2003 pubblicata nella G.U. n. 66 del 19 marzo 2004 ed è stato approvato con D.P.C.M. del 23 aprile 2004, pubblicato nel Supplemento ordinario n. 134 alla Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana n. 177 del 30 luglio 2004. L'elenco delle rilevazioni, comprese nello stesso programma, per le quali sussiste l'obbligo da parte dei soggetti privati di fornire tutti i dati e le notizie che siano loro richiesti, è stato approvato con il D.P.R.

detto programma hanno partecipato, oltre l'ISTAT, 50 soggetti del SISTAN e, precisamente: 15 Amministrazioni centrali e aziende autonome dello Stato, 14 enti pubblici, 3 enti e organismi d'informazione statistica, 5 soggetti privati e, con progetti di carattere prototipale, anche 4 regioni (Liguria, Piemonte, Toscana e Veneto), le province autonome di Bolzano e Trento, 2 province (Lucca e Pesaro e Urbino), 4 comuni (Brescia, Firenze, Milano e Roma), 1 Camera di commercio (Lucca).

La realizzazione degli obiettivi fissati nel Psn 2004-2006 comportava, per il triennio, l'esecuzione di 1.085 progetti (543 dell'ISTAT e 542 degli altri soggetti) di cui 466 rilevazioni, 437 elaborazioni e 182 studi progettuali.

Le iniziative programmate per il primo anno del triennio, il 2004, sono state 1.044, di cui 440 rilevazioni, 424 elaborazioni e 180 studi progettuali. La percentuale di realizzazione per l'ISTAT è stata del 95% mentre per gli altri soggetti del SISTAN tale percentuale è scesa all'87%. Con riferimento alle tre tipologie di progetti la percentuale di realizzazione ha raggiunto, per l'ISTAT, il 98% per le rilevazioni, il 93% per le elaborazioni e soltanto il 92% per gli studi progettuali; per gli altri enti, tali percentuali sono state, rispettivamente, dell'89%, dell'85% e dell'83%.

Le aree che hanno avuto il più alto tasso di realizzazione, nel complesso dell'attività del sistema, sono state quella dei conti economici e finanziari (99%), del territorio e ambiente e quella della popolazione e società (93% entrambe) e dei settori economici (92%).

Le mancate realizzazioni (soppressioni e rinvii agli anni successivi) hanno riguardato 34 progetti dell'ISTAT e 70 progetti degli altri soggetti del SISTAN. Tali mancate realizzazioni sono dovute soprattutto alla riduzione o al riorientamento delle risorse destinate all'attività statistica e, quindi, in molti casi ad un rinvio di due anni.

A conclusione di questa parte del referto dedicata, interamente, al Programma Statistico Nazionale sono da ricordare i pareri espressi, in ordine agli stessi programmi, dalla Commissione di Garanzia per l'informazione statistica.

Al riguardo si riproducono – per la loro rilevanza generale – due valutazioni contenute nella parte conclusiva del parere reso dalla predetta Commissione di Garanzia (adunanza del 7 luglio 2004 – P.S.N. 2005 – 2007):

---

del 14 luglio 2004, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana n. 188 del 12 agosto 2004 – Serie generale.

- Il PSN, e i processi che portano alla sua definizione, costituiscono un essenziale elemento di riflessione e analisi sulla completezza, comparabilità, coerenza, adeguatezza dei prodotti statistici che devono fornire un quadro conoscitivo adeguato per la politica locale e centrale e per la ricerca scientifica, oltre che per le comparazioni e i sistemi di sorveglianza interregionali e internazionali. Una partecipazione convinta e attiva alla attività di formazione del PSN da parte di tutti coloro che contribuiscono alla formazione di un quadro statistico complesso e mutevole può essere vista come una grande opportunità: a tal fine gioverebbe un'importante partecipazione del mondo della ricerca.
- Il PSN, nonostante il condizionamento stringente costituito dalla scarsezza delle risorse finanziarie, consolida la struttura produttiva e presenta avanzamenti nel processo di sviluppo dell'informazione statistica del Paese, anche a livello locale e in ottemperanza alle direttive che in materia si hanno da parte dell'Eurostat.

4.5. Molteplici – nell'anno 2004 – sono stati gli eventi che hanno caratterizzato l'attività dell'ISTAT. In questa sede, per ragioni di sintesi ed in considerazione della successiva esposizione da dedicare agli aspetti finanziari, contabili e gestionali, si fa riferimento – nell'ordine – alla Conferenza Nazionale di Statistica (novembre 2004) e alla predisposizione ed alla presentazione del Rapporto annuale sulla situazione del Paese nel 2004 (maggio 2005).

Completano la trattazione sull'attività dell'Ente i riferimenti allo svolgimento di due importanti Seminari di studio ed alcune notazioni sulla diffusione e la divulgazione dell'attività scientifica e sulla produzione editoriale.

4.5.1.- Va ricordato che il 9 e il 10 novembre 2004 ha avuto luogo, presso il Palazzo dei Congressi in Roma, la Settima Conferenza Nazionale di statistica sul tema "Statistica ufficiale e bene pubblico".

La Conferenza si è qualificata, in base a quanto testualmente emerge dalla relazione di apertura del Presidente dell'ISTAT, come occasione e momento, ad un tempo, di riflessione e di apertura all'esterno:

1) occasione di riflessione: sulla indispensabilità della statistica ufficiale; sulla sua organizzazione; sulle garanzie che offre e deve offrire in tema di qualità delle statistiche prodotte e diffuse; sulla sua adeguatezza nel soddisfare i vecchi e i nuovi bisogni informativi; sulla sua capacità di essere un valido supporto per le decisioni pubbliche e in particolare per quelle di intervento ai vari livelli territoriali, dall'Europa allargata alle comunità locali, e, infine, sulla sua funzione di dotare la collettività di strumenti per valutare le politiche implementate;

2) momento e luogo di apertura all'esterno: per valorizzare il ruolo degli utenti – policy-makers, partiti politici, parti sociali, operatori economici, media, ricercatori, cittadini – per capire meglio le loro esigenze di informazione e il loro grado di soddisfazione in termini di tempestività, attendibilità, dettaglio settoriale e territoriale delle informazioni; per analizzare i problemi dell'accesso all'informazione statistica ufficiale e della garanzia della privacy dei rispondenti; per delineare i confini che esistono tra statistica ufficiale e statistica "privata"; per discutere del rapporto con i media e, conseguentemente, dell'immagine della statistica ufficiale da parte dell'opinione pubblica.

Dagli atti della Conferenza nazionale (e qui si richiama la relazione su "Istituzioni e regole della statistica ufficiale") si evincono, inoltre, profili di ordine ordinamentale e istituzionale, che la Corte ritiene di porre in luce ai fini di eventuale considerazione a livello parlamentare.

Premesso che sussiste un "implicito riconoscimento" dell'ISTAT quale "magistratura del dato" viene testualmente affermato che "non pare un problema cruciale l'inserimento dell'ISTAT nel quadro delle autorità indipendenti; infatti, anche ammesso (e per niente concesso, attesa l'evidente eterogeneità delle autorità e del loro regime giuridico) che si arrivi ad una disciplina comune per talune di esse, per la statistica ufficiale è sufficiente una revisione della vigente normativa al fine di: a) eliminare talune incrostazioni, più formali che sostanziali, sulla posizione di ISTAT quale ente vigilato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri; b) assicurare nel rinnovato sistema autonomistico un'effettiva centralità di ISTAT rispetto a tutti i soggetti componenti del Sistema statistico nazionale, da un lato e del Sistema statistico europeo, dall'altro".

È stato inoltre posto in evidenza, sempre nella stessa sede delle relazioni della Conferenza Nazionale, che "la disciplina della statistica ufficiale non necessita di riforme organiche né di un particolare riassetto organizzativo. Si tratta – infatti – di una branca dell'amministrazione ben configurata sin dall'inizio... più di recente, la sua disciplina ha anticipato i caratteri delle amministrazioni a rete, che si sono poi diffuse tanto nell'ordinamento nazionale quanto nel sistema europeo. L'ISTAT, a sua volta, ha assunto tratti tipici delle amministrazioni indipendenti. Tali caratteri resistono anche nel sistema autonomistico che segna sempre più il nostro ordinamento; anzi, acquisiscono una nuova valenza quali garanti della coerenza unitaria di un sistema policentrico".

Va, infine, ricordato, che al fine di valorizzare il ruolo degli utenti, nel corso della Conferenza nazionale, sono state organizzate quattro tavole rotonde.

Due sono state dedicate al rapporto con l'opinione pubblica e gli utenti: la prima sull'uso dell'informazione statistica da parte dei media e del ruolo di questi nella diffusione della cultura statistica; la seconda per analizzare i problemi dell'accesso dei ricercatori e dei cittadini all'informazione statistica pubblica e, allo stesso tempo, della tutela della privacy, delle verifiche della qualità dei dati prodotti e, infine, del rapporto tra statistica ufficiale e statistica privata.

Le altre due tavole rotonde sono state invece dedicate alle esigenze di informazione statistica degli utenti: una per evidenziare le esigenze dei policy-makers e delle parti sociali in termini di tempestività, attendibilità, dettaglio settoriale e territoriale delle informazioni; l'altra per discutere quale statistica sia necessaria per l'Europa allargata.

Si sono inoltre svolte alcune sessioni parallele che hanno affrontato le questioni aperte per la statistica ufficiale. Si menziona, in particolare, la sessione *Programmazione e qualità della produzione statistica*, in cui si è trattato di standard, metodi, tecnologie e codici di comportamento per ottenere la qualità delle statistiche; infatti, il valore della statistica come bene pubblico può essere accresciuto dal miglioramento dell'efficacia dell'attività di programmazione della produzione statistica che è strettamente legata allo sviluppo della qualità totale.

4.5.2.- Nel più recente periodo una annotazione specifica va riservata alla presentazione del Rapporto annuale sulla situazione del Paese nel 2004, avvenuta a Roma nella sede della Camera dei Deputati il 25 maggio 2005.

Le considerazioni contenute nel rapporto offrono un quadro complessivo di significatività nel contesto socio-economico ed attengono, specificamente, alla congiuntura economica nel 2004, alla "performance" delle imprese italiane nel contesto europeo, al mercato del lavoro, alle trasformazioni familiari.

Preliminarmente il Presidente dell'ISTAT ha precisato che nel Rapporto "pur non trascurando l'attualità e i fenomeni emergenti nel corso dell'anno, si è ritenuto opportuno cercare di capire quanto e come la situazione attuale – certamente difficile – sia determinata dai cambiamenti avvenuti nel passato ed, eventualmente, dal persistere di elementi che gli attori in gioco non sono riusciti a "governare" adeguatamente o dei quali non hanno colto segnali e rischi per lo sviluppo economico e sociale del Paese e per la qualità della vita dei cittadini".

Nel corso del rapporto una specifica evidenza è stata data alle trasformazioni familiari. In particolare è stato affermato che "le trasformazioni demografiche e sociali degli ultimi decenni, che hanno modificato profondamente le famiglie, sono

state oggetto di nuove indagini statistiche. Esse hanno consentito di verificare i cambiamenti nelle tipologie e nei contesti familiari nelle varie fasi della vita, nonché lo sviluppo di nuove forme di vita familiare che esprimono bisogni emergenti di beni e di servizi, spesso non soddisfatti; inoltre, alcuni importanti gruppi necessitano di aiuti: l'esame delle reti sociali e delle reti di aiuto informali esistenti ha consentito di far luce su queste situazioni di difficoltà e di reciprocità".

Sul rapporto annuale la vastità e la complessità dei temi affrontati non consente ulteriori ed estese considerazioni esemplificative.

Si rivela utile sintetizzare soltanto una valutazione generale e tre notazioni specifiche desunte dal testo dello stesso Rapporto.

Le analisi presentate nel Rapporto "mettono in evidenza che le trasformazioni strutturali del sistema delle imprese, del mercato del lavoro e delle famiglie vengono da lontano ed erano già state segnalate. Pubblici amministratori, imprenditori e cittadini, evidentemente, non sono stati in grado di affrontare seriamente questi elementi di preoccupazione, e di governarli con interventi tesi a eliminare i punti di debolezza e a valorizzare quelli di forza. Si è dunque portati a ritenere che i segnali sui possibili rischi per lo sviluppo economico e sociale del Paese, e per la qualità della vita dei cittadini, non siano stati colti nella loro reale portata".

Quanto alle notazioni specifiche del Rapporto, ricomprese nelle considerazioni conclusive, così le stesse possono sintetizzarsi:

1) Le analisi sulla performance delle imprese confermano la persistenza, da oltre un decennio, di incrementi di produttività modesti. D'altra parte, la maggioranza delle imprese, comprese le più piccole, persegue efficacemente - ma singolarmente - i propri obiettivi di redditività, anche attraverso le politiche di prezzo attuate in mercati con debole concorrenza: così, le scelte degli operatori economici, guidate inevitabilmente da stringenti criteri di ottimizzazione, non sempre concorrono a dare spazio e respiro alla crescita complessiva, mettendo a rischio la competitività del Paese;
2) lo studio delle segmentazioni del mercato del lavoro ha consentito di mettere in evidenza le situazioni positive e quelle di precarietà, sia a livello individuale che per gruppi di famiglie disagiate.
3) le profonde trasformazioni delle famiglie e la diffusione di nuovi modelli familiari rappresentano forti cambiamenti sociali, che però non sono stati compresi e interpretati adeguatamente dai policy-makers, dalle istituzioni e dalle imprese. I nuovi attori sociali e le nuove forme familiari esprimono infatti in gran parte

domande e bisogni inediti, che richiedono risposte anch'esse inedite e innovative.

4.5.3.- In questa sede di referto sulla più recente attività dell'ISTAT mette conto soffermarsi sulla organizzazione di due seminari di studio, entrambi dedicati all'approfondimento di tematiche interessanti le attribuzioni istituzionali dell'Ente.

Va ricordato, quanto alla prima iniziativa che qui si richiama, che dopo quindici anni dalla nascita del Sistema statistico nazionale è apparso opportuno attivare una riflessione sulle prospettive della disciplina contenuta nel d.lgs. 322/89; e ciò in relazione alle trasformazioni intervenute nel Sistema statistico europeo e al mutato quadro costituzionale del Paese. È stato quindi promosso il seminario "Sistema statistico nazionale, modifiche costituzionali ed Europa", svoltosi a Roma il 16 febbraio 2005, che ha registrato la partecipazione di rappresentanti del Governo di statistici, giuristi e studiosi, del Presidente della Commissione per la garanzia dell'informazione statistica e di tutte le componenti del sistema SISTAN.

Gli interventi dei relatori hanno sviluppato posizioni articolate e opinioni differenti su come affrontare le trasformazioni sociali e i nuovi scenari istituzionali che si ripercuotono sulla statistica ufficiale.

Vi è stato infatti uno sviluppo delle funzioni dei comuni e delle autonomie locali, registrate anche nelle riforme costituzionali, ma non è stata sufficiente la crescita dell'informazione statistica ufficiale a supporto del governo del territorio; c'è in atto una richiesta crescente di informazioni statistiche, ma difficoltà a nuove indagini sorgono dai rischi di molestia statistica e di intrusione nella sfera della privacy dei soggetti rispondenti. È emerso, infine, un limite dell'intero sistema da identificare nella circostanza che la riforma del 1989 è stata varata senza risorse specificamente destinate.

La seconda iniziativa di studio (Roma, 15 marzo 2005) ha riguardato le "Procedure per la predisposizione del Programma statistico nazionale". L'illustrazione della normativa che disciplina la formazione del Programma ha permesso di mettere in evidenza i miglioramenti e le criticità emersi nel tempo e che attualmente si riscontrano nelle diverse fasi della procedura: dalla definizione dei programmi settoriali nei circoli di qualità al parere del Garante per la tutela dei dati personali, sino alla delibera del Cipe e alla pubblicazione del DPCM di approvazione del Psn.

Diverse opinioni sono emersi sulla capacità del Psn di cogliere la domanda di informazioni statistiche e di soddisfarla, con parametri di qualità, attraverso l'intera

produzione del Sistema statistico nazionale. Al riguardo è stata posta in luce la potenzialità, tuttora soggetta a limiti, dell'utilizzo a fini statistici delle informazioni reperibili nelle fonti amministrative.

4.5.4.- Per concludere la disamina delle attività dell'ente appaiono opportuni alcuni riferimenti alla produzione editoriale e ai servizi per l'utenza.

4.5.4.1.- Il piano editoriale è stato dotato di procedure di definizione gestite all'interno di un rinnovato Comitato editoriale permanente cui fanno capo i referenti delle diverse direzioni. All'interno della Direzione centrale per la diffusione della cultura e dell'informazione statistica, un insieme integrato di moduli software permette di seguire le pubblicazioni in corso d'opera, dalla progettazione alla stampa e alla distribuzione. La tendenza operativa è finalizzata a diminuire il numero delle pagine stampate, pur aumentando il volume dell'informazione statistica diffusa attraverso l'uso dei supporti digitali e della diffusione on line e a ridurre le tirature (operando soprattutto sul contenimento degli stock e su una gestione più oculata degli omaggi).

Sul versante dell'innovazione di processo, la rimodulazione dei canali di diffusione procede insieme con la semplificazione dei procedimenti di produzione che fa leva sulla creazione di un database per la diffusione e sull'uso integrato di strumenti digitali.

Sul fronte della produzione va rilevato lo sviluppo del Centro stampa interno all'Istituto; con l'acquisizione di nuovi macchinari di elevata produttività, ma anche con modifiche nell'organizzazione del lavoro (nel 2004 è stato possibile introdurre la turnazione per una parte del personale), il Centro ha realizzato nel corso dell'anno circa quattro milioni di "passaggi macchina".

Nel 2004 si è realizzato per la prima volta il *Rapporto annuale sulla situazione del Paese* con risorse interne e la fotocomposizione dell'Annuario statistico italiano: si tratta di due pubblicazioni di rilievo per le quali, fino all'anno precedente si era ricorsi a professionalità esterne: l'operazione ha comportato – secondo notizie fornite dall'Ente – un risparmio complessivo dell'ordine dei 60 mila euro.

In termini di notazioni complessive è da ricordare che nel 2004 sono state stampate 83 pubblicazioni statistiche settoriali destinate alla diffusione, con una diminuzione del 25% rispetto alla produzione dell'anno precedente; in termini di pagine edite la flessione è circa del 16%. Con riferimento alla produzione editoriale relativa ai censimenti non si rilevano differenze tra il 2003, anno nel quale sono