

sui dati statistici trasmessi dagli Stati membri, tra i quali lo Stato italiano. In particolare, rileva il rispetto delle disposizioni del Codice statistico europeo sulla produzione delle informazioni statistiche utilizzate dagli organi comunitari, nonché per l'accertamento del rispetto dei parametri di Maastricht (si pensi alle gravissime conseguenze delle inesattezze delle statistiche prodotte dagli esecutivi di alcuni Stati membri, che hanno persino messo in pericolo il sistema dell'Euro e dell'intera Unione).

E a questo proposito va ricordato che, sia il principio 5 sulla "Riservatezza", che il principio 6 sulla "Imparzialità ed Obiettività" dell'anzidetto Codice statistico europeo, confermano e aumentano l'importanza del ruolo della Commissione anche in ambito comunitario.

D'altronde, dopo le vicende di Grecia e Portogallo, la Commissione europea nella Comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio sul Rafforzamento della gestione della qualità delle statistiche europee (COM (2011) 211 def. del 15.04.2011), ha fortemente insistito per un netto miglioramento della qualità dei sistemi di contabilità pubblica e di bilancio e per l'ulteriore rafforzamento della *governance* del Sistema statistico europeo. Quest'ultima linea di azione prevede, nello specifico, una serie di indicazioni finalizzate soprattutto al consolidamento dell'attuazione del Codice delle statistiche europee sia all'interno dei singoli Stati membri che a livello europeo nel suo insieme, compito che in Italia è svolto dalla CoGIS.

La Commissione, inoltre, nel corso del 2011 ha contribuito ad un dibattito più approfondito sul tema riguardante la riservatezza dei dati statistici forniti al Sistan e la loro successiva diffusione, in virtù della propria competenza istituzionale in materia di privacy. Infatti, la CoGIS, per legge (art. 12, I comma, lett. a) del D.lgs. n. 322 del 1989), contribuisce in collaborazione con il Garante alla *"corretta applicazione delle norme che disciplinano la tutela della riservatezza delle informazioni fornite all'Istat e agli enti del Sistema statistico nazionale"*. segnalando a questa altra autorità di garanzia *"i casi di inosservanza delle medesime norme o assicurando altra collaborazione nei casi in cui la natura tecnica dei problemi lo richieda"*.

B

Le attività della CoGIS, dunque, sono di per sé funzioni istituzionali e debbono essere necessariamente svolte da un'istituzione indipendente, neutra e super partes, quale è appunto la Commissione, la cui natura autonoma e permanente appare essenziale per il funzionamento del sistema a rete del Sistan che costituisce oggi l'unica struttura amministrativa produttrice la statistica ufficiale italiana sia essa nazionale, regionale o locale.

Pur tuttavia, la CoGIS è stata coinvolta nell'operazione di riordino stabilita dall'art. 29 del D.L. 4 luglio 2006, n. 223, che poteva perfino concludersi con la soppressione degli organismi collegiali comportanti duplicazioni organizzative e funzionali o di strutture di mero supporto. Tale normativa impone una rigida disciplina riduttiva al fine di combattere il proliferare di organismi all'interno della P.A. e della Presidenza del Consiglio.

Sarebbe peraltro bastato tenere presente il VII comma dell'art. 29 del D.L. n. 223 del 2006 per pervenire alla certezza che alla CoGIS non possa essere applicata la normativa restrittiva introdotta dall'articolo medesimo. Tale comma infatti esclude gli organi che svolgono attività di controllo dalla normativa stessa.

Ovviamente, in considerazione delle sue peculiari ed esclusive funzioni, la CoGIS è stata confermata dall'art. 3 del regolamento attuativo adottato con il D.P.R. 14 maggio 2007 n. 84, pur rimanendo assoggettata alle norme stabilite in via generale per gli organismi sottoposti alla verifica prevista dall'art. 29 della Legge 248 del 2006 riguardo alla durata e scadenza.

Di talché la sua durata è stata portata a tre anni, e successivamente a due secondo quanto stabilito dall'art.68, comma 2, del decreto legge n.112/2008 convertito in Legge n.133/2008. Al termine del biennio la Commissione deve presentare una relazione sull'attività svolta al Presidente del Consiglio dei Ministri *“ai fini della valutazione della (sua) perdurante utilità e della conseguente eventuale proroga, comunque non superiore a tre anni, da adottarsi con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri”*.

E' stato pure innovativamente previsto che i componenti della CoGIS, i quali durano *“in carica fino alla scadenza del termine di durata”* della Commissione, *“possono essere confermati una sola volta nel caso di proroga della durata dell'organismo medesimo”*.

L'irragionevole inserimento della CoGIS tra gli organismi assoggettati alla disciplina dell'art. 29 del D.L. n. 223 del 2006, ha portato all'ulteriore assurdo che ai suoi membri si applica, ora, il regime della gratuità degli incarichi previsto dal D.L. 31 maggio 2010 n. 78.

Tutto ciò premesso, è agevole percepire perché l'applicazione dell'art. 4, comma 2, del D.P.R. 14 maggio 2007 n. 84 abbia rotto l'equilibrato assetto della Commissione dettato dal legislatore del 1989 e in parte anche le disposizioni dirette a garantire la sua indipendenza, requisito fondamentale per la funzione di garanzia.

Va detto, infine, che le presenti considerazioni sono state fatte proprie dal Ministro della funzione pubblica il quale, avendo esaminato con attenzione la normativa vigente adottata in applicazione del predetto art. 29 del D.L. n.223/2006, ha sollevato seri dubbi sulla legittimità della sottoposizione della CoGIS alla disposizione medesima e ha richiesto sul punto il parere del Consiglio di Stato, che è ancora in corso (richiesta di parere n. 10150 del 31/3/2011 che ha assunto alla I Sezione il n. 1381/2011).

In questa sede, si chiede, nuovamente e insistentemente, una revisione del D.P.R. 14 maggio 2007 n. 84, reintroducendo la disciplina originaria riguardante la Commissione, accuratamente predisposta al fine di corrispondere al ruolo istituzionale di garanzia che la legge le assegna.

CONCLUSIONI

Il 2011 è stato certamente un anno in cui la statistica ufficiale oltre a confermare la sua capacità di fornire un quadro di informazioni statistiche articolato e completo, ha continuato il processo di modernizzazione e attualizzazione di tale sua produzione aprendosi alla domanda di statistiche, predisponendo l'aggiornamento dei funzionari con la Scuola Superiore di Statistica e Analisi Sociali ed Economiche, dando attuazione al Codice delle Statistiche europee e dando sempre più al PSN la valenza di vero e proprio programma.

Resta, tuttavia, il ritardo sulle statistiche della PA e il non ancora sufficiente coordinamento tra i vari uffici ed enti del Sistan.

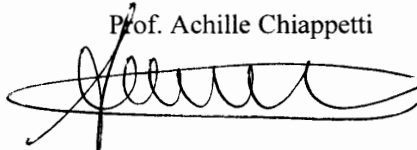
Si tratta di un quadro obiettivamente sempre più soddisfacente salvo il grave problema del processo di demolizione della CoGIS e, attraverso di essa, dell'essenziale funzione di garanzia della completezza e imparzialità della statistica ufficiale italiana.

Roma, 30 maggio 2012

Commissione per la Garanzia dell'Informazione Statistica

Il Presidente

Prof. Achille Chiappetti



ALLEGATI

All. I Parere sul Programma Statistico Nazionale 2011-2013 Aggiornamento 2012-2013.....	281
All. II Gruppi di indagine che hanno concluso la loro attività nel 2011 e Indagini avviate nel 2011 attualmente in corso...	333
All. III Composizione e riunioni della Commissione.....	338
All. IV Ufficio di Segreteria della Commissione.....	339

PAGINA BIANCA

Allegato I

**Parere sul Programma Statistico Nazionale 2011-2013 Aggiornamento
2012-2013**

PAGINA BIANCA

Allegato I**PARERE DELLA
COMMISSIONE PER LA GARANZIA
DELL'INFORMAZIONE STATISTICA SUL
PROGRAMMA STATISTICO NAZIONALE 2011-2013
AGGIORNAMENTO 2012-2013**

(deliberato nella riunione del 18 maggio 2011)

Ai sensi e per gli effetti dell'art.13, III comma del d.lgs. n.322/1989, la Commissione per la Garanzia dell'Informazione Statistica (CoGIS), avendo esaminato l'Aggiornamento 2012-2013 del Programma Statistico Nazionale 2011-2013, esprime sul piano medesimo, in piena autonomia ed indipendenza di valutazione, il seguente parere, corredato dalle "Considerazioni in merito ai singoli settori" che ne costituiscono parte integrante.

PAGINA BIANCA

I

Valutazioni consuntive

1. IL PROGRAMMA STATISTICO NAZIONALE COME STRUMENTO DI SVILUPPO E COORDINAMENTO DELLA STATISTICA PUBBLICA

1.1 Introduzione

Già sul parere pronunciato lo scorso anno dalla CoGIS era stato riscontrato che il PSN 2011-2013 era stato ampiamente modificato al fine di rispondere alle esigenze di miglioramento della produzione statistica ufficiale. La bozza di aggiornamento ora sottoposta al parere evidenzia ancor più la piena considerazione da parte dell'Istat delle finalità programmatiche insite nel Programma stesso ai fini di consentire al Sistan di procedere ad una produzione statistica ufficiale sistematica e rispondente alle esigenze del Paese, garantendo nel contempo i valori della completezza e dell'imparzialità dell'informazione statistica e avviando la concreta soddisfazione delle finalità, pure indicate dal codice statistico europeo, della tempestività ed economicità della produzione dei dati statistici.

L'esame dell'Aggiornamento relativo al biennio 2012- 2013 conferma il definitivo consolidamento della cultura della programmazione. Da questo punto di vista il PSN in esame introduce, come si vedrà nelle pagine successive, numerose innovazioni sostanziali che hanno perfino comportato la modificazione della sua configurazione complessiva, rendendolo più leggibile e chiaro.

È, in particolare, apprezzabile lo sforzo di razionalizzazione effettuato attraverso la risistemazione-semplificazione dei settori in cui è suddiviso il Programma e l'iniziale razionalizzazione interna a ciascun settore. Il maggiore sforzo compiuto per individuare, settore per settore (e sottosettore per sottosettore) la domanda statistica, la ricognizione dell'informazione effettivamente prodotta e la indicazione del gap che se ne può desumere costituiscono nel loro insieme un rilevante passo in avanti per il quale la CoGIS intende in questa sede esprimere il suo grande apprezzamento.

Anche la maggiore semplificazione del contenuto dello strumento programmatico costituisce un'utile innovazione atta ad incrementarne la comprensibilità e la fruibilità.

Ulteriori sforzi sono stati ancora compiuti riguardo alla indicazione dei costi dei progetti, consolidando, anche per questa parte, un processo di rinnovamento che, ove ancor meglio realizzato, con l'indicazione dei costi dei soli progetti aggiuntivi, non potrà non costituire un utile presupposto per il conseguimento di adeguati finanziamenti pubblici per le nuove iniziative.

1.2. Indicazioni

Le rilevanti innovazioni introdotte nel PSN 2012-2013 e nell'odierno Aggiornamento inducono a ridurre l'elenco delle indicazioni fornite dalla Commissione, in quanto già recepite dall'Istat e dal Comstat. Va detto, peraltro, che la cadenza annuale dell'aggiornamento comporta necessariamente che gli effetti migliorativi abbiano un rilievo limitato e del tutto parziale, potendo essi esplicare la loro potenzialità nel corso dei successivi anni.

È ovvio, dunque, che nel breve lasso di tempo trascorso la forte attività progettuale propria dell'atto programmatico non possa avere prodotto tutti i suoi effetti. Pertanto è solo per completezza che vengono qui di seguito svolte alcune considerazioni che possono contribuire all'ulteriore processo di miglioramento del PSN, rinviando alla seconda parte del presente parere la valutazione dei singoli punti della programmazione relativa alla produzione statistica nei diversi settori.

Il risultato cui dovrebbe tendersi e che necessita di un non breve lasso di tempo, tanto da apparire ancora oggi solo abbozzato, è il concreto costante ricorso al metodo del coordinamento interno al Sistema statistico nazionale che il legislatore del 1989 ha voluto perseguire e di cui il PSN costituisce lo strumento essenziale, in termini di progettazione, organizzazione tra i livelli di governo e distribuzione delle risorse che soli possono consentire il razionale funzionamento dell'articolato e complesso sistema a rete della statistica ufficiale.

In primo luogo, merita di essere richiamata l'esigenza di inserire nel procedimento di formazione del PSN, a monte dei diversi progetti, le linee di azione per sviluppare una cultura oltre che della programmazione, anche della uniformizzazione e della costante collaborazione.

In secondo luogo, merita pure di essere ribadita la sollecitazione a cogliere l'occasione del PSN per la determinazione dell'attività che Comstat e Istat devono svolgere in relazione alle loro attribuzioni di indirizzo e coordinamento delle attività statistiche degli Enti ed uffici facenti parte del Sistan, come sancito dagli artt. 17 e 15, comma 1, del d.lgs. n. 322/1989. In proposito, occorre qui ribadire che, con grande coerenza, l'Istat si è di recente dotato degli uffici e degli strumenti operativi occorrenti per svolgere in maniera sistematica ed efficace il suo ruolo di direzione e coordinamento dell'intero Sistan, malgrado la relativa inconsistenza dei suoi poteri sostitutivi o sanzionatori, in caso di inottemperanza o inerzia.

Resta, tuttavia, il fatto che un soddisfacente svolgimento di tali funzioni (non poste in discussione dall'entrata in vigore della Legge cost. n. 3 del 2001, stante il riconoscimento a livello costituzionale dell'interesse unitario del Paese a disporre di statistiche aventi dimensioni comunque nazionali o che derivino da obblighi comunitari e internazionali) impone che l'Istat si impegni ulteriormente su tale piano anche attraverso la predisposizione e la prescrizione di attività collaborative coinvolgenti i vari livelli di governo territoriale nello svolgimento di indagini statistiche unitarie, laddove utili o necessarie.

L'indicazione, già formulata nei pareri degli scorsi anni, resta, pertanto, ferma anche se riguardo a questo aspetto vi sono stati alcuni interventi atti a favorire l'integrazione (si vuole fare riferimento alle importanti innovazioni organizzative e funzionali dei Circoli di qualità). Perciò, in aggiunta al lavoro di rinnovamento che risulta avviato dal PSN, occorre ribadire che tale strumento è l'occasione ideale per lo sviluppo generalizzato del "metodo" della compartecipazione degli enti territoriali alle statistiche nazionali. In altre parole, il PSN deve costituire il momento programmatico anche in relazione all'esigenza di superare l'attuale situazione nella quale Ministeri, Regioni, come del resto gli Enti locali minori, appaiono più come componenti separate e scarsamente coinvolte nel compimento delle indagini statistiche nazionali piuttosto che snodi funzionali a livello locale di un sistema unitario eppure decentrato. Questa esigenza è tanto più fortemente sentita quanto più prossima appare la realizzazione di un sistema federale per quanto riguarda le entrate e le uscite dello Stato.

Inoltre, deve essere nuovamente ribadita l'osservazione che il PSN deve divenire un momento di programmazione anche riguardo alle attività dell'Istat e del Comstat per lo sviluppo e il rafforzamento della rete degli uffici di statistica graduando i propri in-

terventi sollecitatori sulla base della diversa forza costituzionale delle attribuzioni autonome conferite dagli artt. 3, 4, 5 del d.lgs 322/1989 a questi due organi nei confronti dei livelli territoriali di governo. Tale attività dovrebbe essere diretta a sollecitare il rafforzamento degli uffici statistici regionali laddove carenti nonché il completamento della rete degli uffici di statistica delle Province e dei Comuni con più di 100.000 abitanti.

La CoGIS richiama, a questo riguardo, la necessità che in sede di aggiornamento del d.lgs. n. 322/1989 vengano assegnati all'Istat, laddove consentito dalla disciplina costituzionale (ivi compreso l'art. 117, II comma, lettera r, Cost.), maggiori e più concreti poteri di coordinamento.

La Commissione ha anche apprezzato l'impegno assunto riguardo alla razionalizzazione della spesa in relazione alle diverse finalità della salvaguardia del "patrimonio statistico" e della produzione di nuova informazione di maggiore attualità.

Ciò costituisce un primo passo sulla linea del suggerimento, in precedenza formulato dalla CoGIS, di riconsiderare l'organizzazione interna delle risorse umane e strumentali sia dell'Istat sia degli altri uffici che fanno parte del Sistan. In effetti, fermo restando che è essenziale incrementare le risorse assegnate alla statistica ufficiale italiana, la Commissione ha già in precedenza auspicato che, nonostante la scarsità dei mezzi finanziari, si continui a ricercare una migliore allocazione delle risorse anzidette e nel contempo a razionalizzare l'attività attraverso la determinazione delle priorità, dando la precedenza alla raccolta di informazioni che più possono essere utili alle politiche per lo sviluppo del sistema Paese e all'utilizzo di meccanismi che consentano la tempestiva produzione e comunicazione di tali dati.

In questo modo sarebbe stato possibile fare fronte almeno in parte alla riduzione progressiva delle risorse destinate alla statistica ufficiale e, nel contempo, fornire alle istituzioni di governo gli elementi utili per valutare le concrete necessità, anche alla luce dell'aumento delle indagini imposte dall'Unione europea. Va pure detto che nell'Aggiornamento oggi in esame la denuncia sulla scarsità delle risorse appare bene evidenziata e motivata.

2. IL QUADRO DELLA STATISTICA PUBBLICA ITALIANA NELL'AGGIORNAMENTO 2012-2013 DEL PSN 2011-2013

Particolarmente positivo è il fatto che nella programmazione di questo biennio è stata introdotta una nuova articolazione in soli 11 settori in luogo dei precedenti 25. Tale innovazione, parallela al passaggio dagli originari 25 agli attuali 11 Circoli di qualità (vedi nuovo Statuto dei Circoli di qualità approvato dal Comstat il 4 febbraio del 2010), ha comportato una riclassificazione dei lavori già presenti nel PSN.

La nuova strutturazione ha anche contribuito a ridurre i progetti presenti nell'Aggiornamento 2012-2013 del PSN 2011-2013, il cui ammontare è pari a 963 (83 in meno rispetto al PSN precedente). Di essi 390 sono affidati per la realizzazione all'Istat (contro 444 inseriti nel precedente programma) e 573 agli altri 74 soggetti del Sistan titolari di progetti inseriti nel presente PSN (29 in meno rispetto al precedente programma).

Tra i nuovi settori quelli più rappresentati in termini di numerosità di progetti sono i settori "Lavoro e sistemi dei trasferimenti monetari, previdenziali ed assistenziali" (133 lavori), "Industria, costruzioni e servizi: statistiche settoriali" (127 lavori), "Conti nazionali e territoriali; statistiche sui prezzi" (118 lavori) e "Salute, sanità e assistenza sociale" (107 lavori).

I nuovi progetti sono complessivamente 87 (rispetto ai 208 del precedente PSN). Non sono invece stati riproposti 170 lavori presenti nel precedente programma (di cui 85 dell'Istat) in quanto 44 sono stati conclusi, 83 sono confluiti in altri lavori, 29 sono stati soppressi per riprogrammazione delle attività e 14 sono stati soppressi per riduzione delle risorse (6) e altri motivi (8). La riduzione complessiva del numero dei progetti presenti in questo Aggiornamento, anche a causa della loro riclassificazione in occasione del passaggio ai nuovi 11 settori, sembrerebbe dunque essere determinata soprattutto da un processo di razionalizzazione delle attività che ha coinvolto in particolare le statistiche da indagine, le statistiche derivate o rielaborazioni e gli studi progettuati.

Permane bassa la partecipazione degli altri enti alla predisposizione del Programma, in particolare rimane costantemente poco rappresentativa la presenza degli enti territoriali (regioni, province e comuni) mentre addirittura diminuisce il numero di progetti di titolarità degli enti centrali.

3. OSSERVAZIONI DI CARATTERE GENERALE

Una prima considerazione di carattere generale riguarda l'importante lavoro di tipo organizzativo e funzionale che è stato realizzato per la predisposizione dell'Aggiornamento in esame.

E' stato già positivamente valutato il riordino dei settori in cui è stato suddiviso il PSN. Si apprezza, in via generale, il processo di riduzione dei settori stessi ed anche la logica sottostante a tale riduzione.

E' presumibile che tale processo possa poi proseguire e perfezionarsi in relazione ad alcune discrasie ancora sussistenti che continuano a discendere da categorizzazioni tradizionali che potrebbero invece essere superate tenendo presenti criteri di razionalità e semplificazione (vedi, tra gli altri, in particolare i due settori *Agricoltura, foreste e pesca* e *Ambiente e territorio* e i due settori *Giustizia e sicurezza e Pubblica Amministrazione e istituzioni private*).

In effetti, dall'esame dei progetti inseriti nei diversi settori, emergono alcuni profili di non piena coerenza tra i progetti che hanno certamente comportato difficoltà nell'attività dei Circoli di qualità interessati. Tale situazione interessa la verifica della CoGIS in quanto il nuovo assetto dei settori non appare ancora perfettamente messo a punto ai fini della predisposizione di un coerente discorso programmatico che è da attendersi nei prossimi anni.

Anche i Circoli di qualità sono stati riorganizzati per corrispondere quanto meno alla nuova suddivisione in undici settori. Senonché l'aspetto più appariscente e più meritevole che certamente avrà con il passare del tempo positive ricadute sul PSN è costituito dalla rilevante modifica apportata con la delibera del 4 febbraio 2010 del Comstat allo Statuto dei Circoli di qualità. Il nuovo Statuto, infatti, rafforza i Circoli stessi attraverso la composizione, con speciale riguardo alla attribuzione ai Direttori Centrali responsabili delle funzioni di coordinatore.

Di grande rilievo è anche la disciplina dei compiti demandati ai Circoli di qualità e il parere che deve essere da loro espresso sull'inserimento dei lavori nel PSN.

Altrettanto positivo è l'avvio di un processo per portare i Circoli di qualità ad operare in maniera continuativa. Il che avviene attraverso l'attività di monitoraggio che viene deferita ai Circoli stessi sull'attuazione dei lavori previsti del PSN (capo II, punto 7), iniziando a soddisfare una ripetuta richiesta della CoGIS. Questa attività merita sicura-