

vanzata tecnologia di comunicazione si rivelano, ad avviso della Corte, fattori determinanti per perseguire – nel modo più adeguato – la missione istituzionale dell'Ente, fattori tutti che necessitano comunque di essere corroborati da razionalizzazioni formali di uffici, servizi ed apparati di supporto e strumentali.

3.3. Secondo, essenziale, profilo istituzionale va ricercato nella disciplina racchiusa nel decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322 che conserva una sua sostanziale validità, anche se appaiono ormai maturi i tempi per addivenire a revisioni, sostanzialmente integratrici, degli assetti normativi del Sistema Statistico Nazionale – SISTAN.

Le iniziative riformatrici devono allocarsi, comunque, nell'ambito del processo di razionalizzazione della Pubblica Amministrazione nel complesso contesto di riorganizzazione in senso federale dello Stato, che postula un'informazione statistica più mirata alle esigenze delle singole realtà territoriali. Deve perciò soprattutto qualificarsi il Sistema statistico nazionale, divenendo sempre più un sistema a rete a carattere policentrico, nel quale tutte le articolazioni delle autonomie locali devono svolgere un ruolo adeguato nel campo della statistica ufficiale.

La Corte comunque è pienamente consapevole che è maturato, ormai, un diverso quadro di esigenze sostanziali, alle quali il sistema della statistica ufficiale deve adeguarsi: sussiste infatti un accresciuto fabbisogno di statistiche rispondente alle realtà territoriali che rendono necessarie alcune iniziative, quali: la valorizzazione dell'informazione statistica esistente con disaggregazioni territoriali più mirate; il miglioramento del livello di comparabilità delle statistiche legate al territorio; l'estensione dei progetti inseriti nel Piano Statistico Nazionale - PSN - con affermazione del ruolo delle Regioni; la revisione con più accresciuta valenza autonomistica del procedimento di formazione del PSN; il potenziamento del ruolo di coordinamento degli uffici regionali dell'Ente. Non può non riconoscersi – da ultimo - che a livello di Stato centrale, il compito delle amministrazioni diventa sempre più di tipo regolamentativo, distributivo e perequativo, alimentando una richiesta di metodologie e di informazioni peraltro ancora non ben definita.

Ad un ineludibile rafforzamento del Sistema Statistico Nazionale SISTAN deve accompagnarsi, comunque, un ruolo dell'ISTAT come centro propulsivo e indispensabile sede di coordinamento complessivo.

3.4. Un ulteriore profilo istituzionale va ricercato, attesa la specificità delle attribuzioni della Corte, nella 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 in sostituzione di quello precedente approvato con D.P.C.M. 23.5.1995. Peraltro il regolamento vigente richiede senza dubbio cospicui miglioramenti e deve adeguarsi ai principi desumibili dal DPR n. 97/2003, come dovrà adeguarsi al nuovo regolamento di organizzazione una volta formalmente adottato ed approvato con D.P.C.M.

3.5. Da ultimo, nel novero dei profili istituzionali va posto in debita evidenza l'aspetto della 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: si realizza – in tal modo – un network organizzato secondo il principio di sussidiarietà, nel quale le diverse fonti di informazione statistica interagiscono tra loro, secondo criteri condivisi; il Sse ha perciò il compito di fornire, in modo integrato, le informazioni statistiche necessarie per la progettazione e lo sviluppo delle politiche comunitarie.

Nel quadro della cooperazione tecnica internazionale l'ISTAT partecipa al rafforzamento dei sistemi statistici nei paesi in transizione e in quelli in via di sviluppo: l'intervento dell'istituto si attua con la fornitura di assistenza e il trasferimento di "know how" sul piano organizzativo, tecnologico e metodologico.

4. L'ordinamento dell'ISTAT ed i suoi assetti organizzativi

4.1. La descrizione dell'ordinamento dell'Ente esige, anzitutto, un essenziale riferimento a tre organi (Presidente, Comitato per l'indirizzo e il coordinamento della informazione statistica (COMSTAT) e Consiglio) che, con diverse attribuzioni, svolgono funzioni di governo e di guida dell'Istituto, il quale peraltro – pur con le caratterizzazioni peculiari degli enti di ricerca – è sottoposto alla vigilanza della Presidenza del Consiglio di Ministri.

4.2. Per quel che riguarda il Presidente dell'Ente¹ che con le sue attribuzioni fondamentali possono – così sintetizzarsi:

- 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.

4.3. In ordine al Consiglio dell'ISTAT deve porsi in chiara evidenza che esso è – insieme – organo di indirizzo, programmazione e controllo; il Consiglio, infatti, con riferimento alle attribuzioni di maggior rilievo, definisce di norma - in sede di approvazione del piano annuale - le linee strategiche dell'attività dell'istituto nell'esercizio dei suoi poteri di indirizzo ed ai fini della verifica dei risultati; lo stesso Consiglio, inoltre, definisce gli indirizzi sulla base dei quali vengono assegnate 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. In particolare è demandato 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;

¹ Va ricordato, che con D.P.R. del 27 giugno 2005 il Presidente dell'ISTAT è stato confermato per un quadriennio (fino a giugno 2009) ai sensi dell'art. 16, comma 5, del decreto legislativo 6 settembre 1989 n. 322.

- 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.

4.4. In ordine al 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 amministrazioni 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.

4.5. 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.

Da ultimo è da ricordare 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.

4.6. Conclusi nei termini che precedono i riferimenti agli organi dell'Ente appare utile menzionare, per una più compiuta attività referente al Parlamento, il ruolo svolto dalla 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.

4.7. Prima di svolgere talune considerazioni sugli assetti organizzativi dell'Ente è da dire, in termini di sistema, che il disegno complessivo dell'ISTAT si è situato da tempo nell'alveo segnato dal D.lgs. n. 29/1993 e dalla legge 15 marzo 1997 n. 59, nonché da altri significativi strumenti normativi di riforma, al fine di attuare un coerente rapporto, di non facile perseguimento, tra attività di indirizzo e di programmazione e compiti di gestione.

In tal modo si è avvertita, da qualche anno, una significativa separazione tra organi di governo dell'ente e uffici dirigenziali operativi, la quale ha comportato l'individuazione di compiti e competenze di entrambi delineando un quadro di equilibrio in cui l'effetto del decentramento funzionale deve coniugarsi con quello del coordinamento e dell'indirizzo generale.

Appare quindi tuttora valida l'impostazione del regolamento di organizzazione adottato con DPCM 1 agosto 2000 il quale si sofferma sui compiti e poteri degli organi di governo dell'Ente, che – come già posto in evidenza – esercitano le funzioni essenziali di indirizzo tecnico-scientifico e amministrativo, mentre altri compiti peculiari sono espletati dal già citato COMSTAT in ordine all'adozione del programma statistico nazionale e degli atti di indirizzo e direttive rivolti agli enti del SISTAN (Sistema Statistico Nazionale).

4.8. Nell'esercizio 2005 l'assetto dell'ISTAT – in relazione al quadro ordinamentale posto a fondamento dei moduli organizzativi - ha continuato ad essere retto sostanzialmente dal regolamento di organizzazione del 1° agosto 2000; peraltro va debitamente sottolineato che fin dal 1 luglio 2003 innovazioni molto rilevanti e significative per lo svolgimento della attività istituzionale sono state introdotte con successivi atti generali di organizzazione contemplati dall'art. 3, comma 4, dello stesso regolamento.

Ciò stante, va qui rilevato che la struttura organizzativa dell'ISTAT è stata oggetto – dopo il primo semestre del 2003 – di ulteriore riconsiderazione al fine di pervenire al migliore perseguimento dei fini istituzionali, con l'attuazione di raziona-

lizzazioni di risorse umane e finanziarie, motivate da distonie operative e gestionali rilevate "sul campo", nonché con la ridefinizione di taluni ambiti dei supporti strumentali per perseguire, all'interno delle strutture operanti, proficue sinergie.

Premesso quanto precede, deve evidenziarsi che in atto l'ISTAT annovera, in base ad atti organizzativi generali adottati a tutto il 2005 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) delle direzioni centrali, che costituiscono articolazioni della direzione generale e del citato dipartimento per la produzione statistica e il coordinamento tecnico scientifico;
- c) diversi servizi costituiti 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.

4.9. 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 nell'intento di corrispondere a criteri di migliore collocazione delle aree funzionali e di più adeguata dimensione organizzativa, anche se persistono – tuttora – talune difficoltà operative e gestionali di non facile superamento.

Nell'ambito della direzione generale dell'Ente la Corte ritiene di porre in luce le attribuzioni e i concreti compiti operativi della direzione centrale della contabilità, la quale assolve un ruolo determinante sia per la predisposizione dei documenti previsionali e di consuntivo sia per l'attività di propulsione, regolazione e coordinamento della complessiva attività gestionale dell'Ente.

Deve essere posta in debita evidenza – altresì – una complessa opera di detta direzione 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 – con assoluta tempestività i necessari elementi di informazione e di acquisizione di dati e notizie.

4.10. La materia della rimodulazione degli assetti organizzativi e delle strutture operative dell'ISTAT si radica, come già detto, su un percorso di razionalizzazione di ampio respiro, iniziato nel luglio del 2003. Il percorso attuato nel 2005 e ancora da attuare mira sostanzialmente allo sviluppo di una adeguata unitarietà istitu-

zionale, alla separazione, già più avanti ricordata, delle funzioni gestionali amministrative da quelle politiche e di indirizzo tecnico-scientifico, al miglioramento della qualità dei dati, ad una maggiore integrazione nel contesto internazionale, al rafforzamento della comunicazione istituzionale e alla attribuzione di una maggiore autonomia scientifica alle direzioni di produzione.

Alla luce di quanto esposto, è da dire che l'anno 2005 ha visto il Consiglio impegnato nell'adozione di alcuni atti consequenziali al disegno tracciato; in particolare il Consiglio dell'ISTAT ha provveduto: a) a costituire la direzione su "Dati ed archivi amministrativi e registri statistici" e la direzione su "Esigenze informative, integrazione e territorio"; b) a riunificare le attività di progettazione, organizzazione e realizzazione dei censimenti in un'unica direzione denominate "Censimenti generali"; c) a dare l'avvio ad una struttura di progetto sulle statistiche ambientali il cui obiettivo prioritario è la impostazione di un sistema informativo integrato sull'ambiente; d) a dar vita ad una struttura di progetto "SDO" – Sistema direzionale orientale con l'obiettivo di programmare tutte le attività necessarie alla costruzione della sede unitaria dell'Istituto e di produrre il relativo studio di fattibilità; e) a verificare l'adeguatezza dell'attuale organizzazione e collocazione degli uffici di diretta collaborazione; f) a progettare la costituzione di una struttura di servizio che si occupi dell'audit dei processi di produzione statistica, in modo da accertare la validità per gli utenti dei prodotti ottenuti, la validità delle caratteristiche del processo produttivo e il rispetto degli standard di qualità dei dati; in ordine a questa ultima struttura di servizio la Corte ritiene opportuno segnalare, nella presente sede di referto al Parlamento, la centralità degli adempimenti di audit dei processi di produzione.

4.11. Sull'ordinamento dell'Ente e sulla configurazione degli assetti organizzativi la Corte ritiene, da ultimo, che ogni ipotesi di razionalizzazione e riforma debba ancorarsi alle tematiche di maggiore rilievo.

Tra esse emergono: a) l'esigenza di una normativa che conferisca allo strumento regolamentare la definizione di principi e norme di comportamento coerenti e compatibili con la normativa primaria, rinviando agli atti organizzativi generali la specificazione dei contenuti, la ripartizione delle competenze e delle responsabilità, l'individuazione e l'operatività degli strumenti gestionali; b) la flessibilità organizzativa con possibile ipotesi di una sola definizione quantitativa massima delle posizioni dirigenziali generali, o ad esse equiparate, per i conseguenti riflessi sui costi, con

successiva determinazione effettiva e graduazione in funzione delle mutevoli esigenze di produzione; c) la opportunità di una maggiore presenza del Consiglio e della Presidenza nell'indirizzo e nel coordinamento della produzione scientifica dell'Istituto.

4.12. In conclusione di notazioni sull'ordinamento dell'ente si ritiene utile – anche ai fini di meglio comprendere gli assetti organizzativi già illustrati – di allegare le due unite tabelle, le quali illustrano, la prima (Tab. 1 Pers.) la ripartizione del personale nelle tre aree della ricerca, tecnologica e amministrativa, mentre la seconda, (Tab. 1/Pers.bis) distingue per livelli le risorse umane disponibili al 31 dicembre 2005 (con raffronti al 2003 e al 2004).

Tab.1/Pers.

AREA E PROFILI CONTRATTUALI	DOTAZIONE ORGANICA (2)	CONSISTENZA A FINE PERIODO			
		2003	2004	2005	%
Incarichi dirigente generale (1)		14	20	20	-
Ricerca	2014	1620	1547	1566	64,13
- ricercatori	483	279	267	316	
- cter (3)	1531	1341	1280	1250	
Tecnologica	477	346	317	396	16,22
- tecnologi	313	174	184	242	
- altri	164	172	133	154	
Amministrativa	243	209	211	200	8,19
- dirigenti	1	1	0	0	
- altri	242	208	211	200	
Totale ruolo	2734	2189	2095	2182	89,35
Totale a tempo determinato/termine	0	456	409	260	10,65
TOTALE	2734	2645	2504	2442	100,00
% di variazione			-5,33	-2,48	

Tab. 1/Pers.bis

Risorse umane disponibili per livello al 31 dicembre				
LIVELLI	DOTAZIONE ORGANICA (2)	CONSISTENZA A FINE PERIODO		
		2003	2004	2005
Direttori (1)		14	20	20
I	111	79	68	63
II	248	127	154	149
III	438	248	229	346
IV	353	291	266	259
V	876	889	833	862
VI	494	353	334	314
VII	104	87	85	67
VIII	94	96	92	91
IX	16	5	14	11
X		0	0	0
Totale ruolo	2734	2189	2095	2182

(1) gli incarichi dirigenziali, assegnati a dirigenti di ricerca o tecnologi non sono distinti nella dotazione organica

(2) rideterminazione organica approvata con DPCM 31 gennaio 2006 - del.ne Consiglio ISTAT del 28 aprile 2005

(3) collaboratori tecnici enti di ricerca

5. L'attività dell'Ente

5.1. Per introdurre la trattazione della materia è opportuno riferirsi, preliminarmente, 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 ogni ulteriore adempimento istituzionale espletato dall'ISTAT nell'ambito dell'anno 2005.

Alle predette attribuzioni si aggiungono le attività conseguenti 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.

5.2. La prima missione dell'ISTAT definisce, di per se stessa, il ruolo dell'Ente quale protagonista nella produzione della statistica ufficiale nel Paese. In proposito la Corte ritiene di dover reiterare – anche in questa occasione – le considerazioni generali già svolte in sede di precedente relazione.

- a) l'informazione statistica ufficiale – come già confermato in più sedi – è un bene pubblico necessario per governare;
- b) la statistica pubblica deve sempre essere caratterizzata da assoluto rigore qualitativo ed è connotata dallo sviluppo della realtà economica e sociale del Paese con i suoi profili evolutivi;
- c) l'informazione statistica ufficiale garantisce ai sistemi di governo “elementi fondamentali per la decisione”, dando altresì la possibilità ai cittadini di valutare, con strumenti obiettivi, le scelte adottate.

5.3. L'attribuzione dell'ISTAT che si concretizza nella propulsione e nel coordinamento del Sistema Statistico Nazionale è qualificata, in quanto richiede continui raffronti con una pluralità di soggetti istituzionali, di non poche difficoltà.

L'anno 2005 registra, peraltro, un impegno costante dell'Ente finalizzato, fondamentalmente, al perseguimento di alcuni obiettivi; in proposito la Corte valuta

come prioritari i seguenti:

- razionalizzazione dei processi di produzione statistica attraverso l'azione coordinata dei soggetti del Sistan, con particolare attenzione alla normalizzazione della modulistica amministrativa anche attraverso l'adozione di nomenclature e definizioni concordate con l'Istat;
- adeguata documentazione della produzione e applicazione di metodi di verifica di qualità, di certificazione e di ogni possibile forma di validazione;
- miglioramento della qualità e della disponibilità dell'informazione statistica sul territorio, con specificazioni territoriali necessarie per l'assolvimento delle funzioni istituzionali delle amministrazioni pubbliche.

5.3.1. Su di un piano più strettamente istituzionale deve sottolinearsi che il SISTAN con la sua configurazione come "rete amministrativa" è stato antesignano delle linee della riforma amministrativa maturate da oltre un decennio. 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 tema del riparto delle competenze amministrative.

In conformità al disegno riformatore desumibile dalla legge costituzionale n. 3/2001, la statistica viene infatti 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 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: e ciò ad opera del confermato potere riconosciuto all'ISTAT di indirizzo generale nell'ambito delle prerogative proprie del Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica-COMSTAT.

5.3.2. A livello operativo è da ricordare che viene effettuata annualmente una rilevazione sugli elementi identificativi, risorse ed attività degli uffici di statistica del Sistema statistico nazionale. Nel 2005 la rilevazione, effettuata con riferimento alla situazione al 31 dicembre, ha interessato la totalità degli uffici costituiti, fino ai comuni di qualsiasi ampiezza demografica, per circa 3.600 soggetti.

Il tasso di risposta registrato è del 100% per ministeri, enti, regioni e province autonome, camere di commercio, province, prefetture e comuni capoluogo di provincia; è invece di circa il 95% per i restanti comuni. In proposito è intervenuto un capillare piano di solleciti e di sensibilizzazione con la collaborazione degli uffici re-

gionali dell'Istat, inteso ad evidenziare l'importanza del ritorno informatico circa la realtà organizzativa e funzionale degli uffici del Sistema.

Il 2005 ha registrato – altresì – l'inserimento nel SISTAN di ulteriori soggetti pubblici quali:

- l'ufficio di statistica dell'Unione regionale delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura della Lombardia (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 2 febbraio 2005). L'ufficio statistica dell'Unioncamere Lombardia partecipa al Sistan ai sensi dell'art. 2, comma 1, della legge 28 aprile 1998, n. 125;
- l'Ufficio di statistica del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 maggio 2005);
- l'ufficio di statistica dell'Istituto ricerche economiche per la pesca e l'acquacoltura (Irepa) (DPCM 22 settembre 2005).

5.3.3. Concludendo la tematica del Sistema statistico nazionale SISTAN la Corte ritiene, in ordine all'anno 2005 sul quale si riferisce al Parlamento, di poter sostanzialmente confermare le 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; va anche posto in debita evidenza che per i comuni di piccole dimensioni si sta incoraggiando la costituzione dell'ufficio in forma associata;
- 2) è poi da sottolineare che non tutti gli uffici di statistica dispongono delle risorse necessarie per un efficiente funzionamento: al riguardo l'obiettivo perseguito dall'ISTAT è stato quello di fornire strumenti per implementare 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 – pur se esclusivamente - connesse alla situazione istituzionale conseguente alla revisione della Costituzione e alla riorganizzazione dell'amministrazione centrale dello Stato.

Non può peraltro disconoscersi 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.

Pur nella consapevolezza delle difficoltà obiettive rilevabili in proposito, la Corte ritiene, in questa sede, che sono configurabili i presupposti per armonizzare le divergenze e per dare sempre più vita, con possibili sinergie istituzionali, ad una informazione statistica ufficiale, diffusa e compenetrata nel territorio, autorevole ed autonoma.

In ogni caso il modello vigente, che è pur sempre suscettibile dei necessari adattamenti, privilegia giustamente il ruolo di coordinamento tecnico e metodologico, che di per sé si rivela coerente con le attribuzioni istituzionali dell'ISTAT.

5.4. La terza, fondamentale, missione dell'Ente attiene – come già detto – al Programma Statistico Nazionale – PSN.

Al riguardo appare utile fare riferimento, dapprima, al PSN 2005-2007 e subito dopo effettuare dei debiti riferimenti al PSN 2006-2008.

Occorre premettere, peraltro che, ad avviso della Corte, il procedimento di approvazione del Programma statistico nazionale, soprattutto negli ultimi anni, si è svolto in tempi particolarmente lunghi e tali da non consentire l'operatività del Programma all'inizio dell'anno; sarebbe pertanto assolutamente opportuno che l'Amministrazione vigilante intervenga individuando, insieme alle altre amministrazioni interessate, la soluzione più idonea al superamento di criticità davvero consistenti.

E', ancora, da porre nella dovuta evidenza che 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 si stanno positivamente qualificando come gruppi di lavoro permanenti di sostegno alla pianificazione e al monitoraggio della produzione statistica ufficiale di interesse pubblico, riferibile al competente settore: e così in una logica di intersezione 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.

5.4.1. Per la predisposizione del Psn 2005-2007 i circoli di qualità hanno tenuto oltre cinquanta riunioni. Vi hanno partecipato rappresentanti delle diverse

componenti del SISTAN, di associazioni di categoria e delle università; alle ricordate riunioni si sono sempre registrati alti livelli di partecipazione.

L'ultima notazione preliminare sul PSN deve ricordare che nel 2005 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, e in particolare nell'esecuzione dei progetti previsti nel PSN.

Stante quanto premesso, e venendo allo stato di attuazione del programma 2005 - 2007² e da dire che detto PSN ha previsto tra gli obiettivi il riposizionamento delle statistiche demografiche alla luce dei risultati definitivi del censimento della popolazione, il maggior utilizzo delle fonti amministrative nelle statistiche demografiche, il consolidamento, l'ampliamento e il miglioramento della produzione statistica sul mercato del lavoro, l'avvio e l'implementazione del sistema informativo statistico sulla pubblica amministrazione, il completamento del nuovo sistema informativo delle statistiche dei prezzi, lo sviluppo dell'offerta di informazione statistica sulla struttura per la competitività delle imprese, la revisione straordinaria della serie di contabilità nazionale, nonché lo sviluppo di iniziative a carattere prototipale di interesse locale.

Le iniziative programmate per il primo anno di triennio, il 2005, che è oggetto della presente relazione al Parlamento, sono state 1.060, di cui 446 rilevazioni, 442 elaborazioni e 172 studi progettuali. La capacità produttiva del Sistema ha raggiunto il 91% degli obiettivi assegnati, mantenendosi stazionaria rispetto all'anno precedente. La percentuale di realizzazione per l'Istat è stata del 90% mentre per gli altri enti del Sistan tale percentuale è risultata più alta, pari al 92%. Con riferimento alle tre tipologie di progetti, la percentuale di realizzazione ha raggiunto, per l'Istat, il 94% per le rilevazioni e l'88% sia per le elaborazioni sia per gli studi pro-

² Per completezza di informazione si menzionano le fasi della procedura di formalizzazione del PSN in esame: è stato deliberato dal Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica (COM-STAT il 5 luglio 2004, ha avuto il parere favorevole della Commissione per la garanzia della informazione statistica) il 7 luglio 2004, quello della Conferenza unificata Stato-Regioni-Autonomie locali il 23 settembre 2004 e il parere del Garante per la tutela dei dati personali il 15 marzo 2005. Successivamente il programma è stato deliberato dal Comitato interministeriale di programmazione economica (Cipe) nella seduta del 18 marzo 2005, con deliberazione n. 5/05 pubblicata nella G.U. n. 186 dell'11 agosto 2005 ed è stato approvato con DPCM dell'8 settembre 2005, pubblicato nel Supplemento ordinario n. 190 alla G.U. n.274 del 24 novembre 2005.

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. del 20 gennaio 2006, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana n. 88 del 14 aprile 2006 – Serie generale.

gettuali: per gli altri enti le percentuali sono state, rispettivamente, del 93%, del 92% e dell'84%.

Le mancate realizzazioni (soppressioni e rinvii agli anni successivi) hanno riguardato 56 progetti dell'Istat e 45 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, hanno comportato un rinvio di due anni.

5.4.2. Un riferimento ulteriore da effettuare attiene al PSN 2006-2008³.

Su questo programma è da dire, in ordine all'analisi dei costi dei singoli progetti inseriti nel programma, che il Cipe ha invitato l'Istat a proseguire, anche per l'anno 2006, le analisi di detti costi poiché costituisce obiettivo di medio-lungo periodo l'individuazione del costo presunto di realizzazione di ciascun progetto compreso nel programma; al fine di assicurare il perseguimento di tale obiettivo in termini ragionevoli, l'Istat ha comunque continuato la raccolta sistematica delle informazioni necessarie.

Complessivamente, per i 1.080 progetti previsti nel Psn per il 2006, il costo di realizzazione stimato è di circa 172,6 milioni di euro. Il costo per i 520 progetti dell'Istat, previsti per il 2006, è stimato in 147 milioni di euro, pari all'85,2% di quello complessivo; il costo dei rimanenti 560 progetti degli altri soggetti che partecipano al programma è stimato in 25,6 milioni di euro. Infine nel dicembre 2005 è stata avviata l'attività di programmazione per il Psn 2007-2009.

5.5. Nell'illustrare l'attività dell'ISTAT una annotazione specifica va effettuata sulla presentazione del rapporto annuale sulla situazione del Paese nel 2005, avvenuta a Roma nella sede della Camera dei Deputati il 24 maggio 2006, con l'intervento delle più alte cariche istituzionali della Repubblica.

In questa sede è stato inizialmente posto in luce dal Presidente dell'ISTAT, e la Corte esprime condivisione, che le statistiche ufficiali sono indispensabili per la conoscenza e quale supporto alle decisioni di tutta la collettività: dei governi, delle i-

³ Anche qui si menzionano le scansioni temporali di formalizzazione del PSN: deliberato dal Comstat il 14 luglio 2005, ha poi ricevuto il parere favorevole della Conferenza unificata Stato-Regioni-Autonomie locali e quello della Commissione per la garanzia dell'informazione statistica; successivamente, ha avuto il parere del Garante per la protezione dei dati personali il 23 novembre ed è stato deliberato dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (Cipe) nella seduta del 2 dicembre 2005. La relativa deliberazione è stata pubblicata sulla G.U. del 30 maggio 2006. Sono poi seguiti il DPCM di approvazione del programma e il DPR di approvazione dell'elenco delle rilevazioni, comprese nello stesso Psn, per le quali sussiste l'obbligo da parte dei soggetti privati rispondenti.

stituzioni, degli operatori economici, delle parti sociali, di tutti i cittadini; esse offrono quindi gli elementi necessari per la valutazioni dei possibili interventi e per la verifica partecipata delle politiche attuate, contribuendo allo sviluppo della democrazia.

E' stato, altresì, posto in luce che l'appuntamento con il Rapporto annuale dell'Istat è occasione offerta al Paese per riflettere sulla situazione e sulle trasformazioni che interessano l'economia e la società: ma questa riflessione è possibile a partire dalla base integrata di informazioni che l'Istat e il Sistema statistico nazionale producono.

5.5.1. Quanto alle notazioni specifiche del rapporto, presentato il 24 maggio 2006, le stesse possono sintetizzarsi come segue:

- 1) Il Rapporto individua aree specifiche di vulnerabilità del Paese, consentendo di precisare gli ambiti e gli ostacoli allo sviluppo che potrebbero essere trasformati in opportunità: si tratta perciò di far emergere il potenziale di dinamismo implicito nella ricchezza dei comportamenti osservati.
- 2) Il Rapporto pone in luce che l'Italia è caratterizzata da una forte eterogeneità dei soggetti, dei comportamenti e delle situazioni, sia sul piano economico sia su quello sociale. In alcuni casi si osservano comportamenti virtuosi e favorevoli allo sviluppo, in altre aree di disagio e di ostacolo alla crescita. Tra i primi si annoverano le medie imprese innovative, le istituzioni capaci di valorizzare le potenzialità offerte dal decentramento, il dinamismo del mercato del lavoro, il ruolo delle famiglie nell'assicurare la coesione sociale. Tra i secondi si ricordano la debolezza del quadro di finanza pubblica, gli squilibri della crescita economica, la polverizzazione e la scarsa cultura di impresa, l'insufficiente sviluppo della ricerca, dell'innovazione e del capitale umano, i comportamenti istituzionali tendenti ad accentuare i divari territoriali, la persistenza delle forme di precarietà di lavoro per i giovani, il permanere di aree di disagio socioeconomico, l'inadeguatezza delle politiche per gli immigrati e, infine, la scarsa mobilità sociale.
- 3) Nella parte finale, il Rapporto conferma l'esistenza di una sostanziale convergenza sui nodi strutturali da affrontare: non è dunque importante discutere e definire solamente il contenuto delle politiche, ma anche e soprattutto le modalità con cui queste vengono progettate, comunicate e concertate.