

2. La struttura ordinamentale e gli assetti organizzativi dell'Istituto.

2.1. Notazione preliminare

Va posto in luce – preliminarmente – che il riassetto organizzativo che ha interessato l'Istat si è in sostanza situato nella linea tracciata, in origine, dal D.lgs. n. 29/1993 e, poi, dalla legge 15 marzo 1997 n. 59 e dal decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 419 ed anche dal D.lgs. 286/1999 che ha riformato ed integrato la tipologia dei controlli.

Si è attuata – così – la 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 dell'indirizzo generale.

In particolare è da ricordare che il regolamento di organizzazione – adottato con DPCM 1° agosto 2000 – ha specificato, tra l'altro, compiti e poteri degli organi di governo dell'Ente che sono costituiti dal Presidente e dal Consiglio e che esercitano le funzioni essenziali di indirizzo tecnico-scientifico ed amministrativo, mentre 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).

Qui, e in via del tutto preliminare, va soltanto sottolineata l'esigenza di contemperare, proficuamente, la necessità della responsabilizzazione dei dirigenti, che svolgono loro precisi compiti operativi di direzione e di gestione, con l'affermazione delle attribuzioni di guida, coordinamento e propulsione – proprie ed essenziali – degli organi di governo in modo da perseguire gli obiettivi definiti in un quadro di partecipazione e di condivisione dei risultati.

2.2. Compiti e funzionamento degli organi

Il decreto legislativo 6 settembre 1989 n. 322 individua gli organi dell'Istat nel Presidente dell'Istituto, nel Comitato per l'indirizzo e il coordinamento della informazione statistica, nel Consiglio e nel Collegio dei revisori dei conti.

Quest'ultimo organo è oggetto di trattazione, in prosieguo, nel paragrafo dedicato agli aspetti finanziari, contabili e gestionali.

Si premette che l'anno 2001 ha registrato una cospicua funzionalità di tutti gli organi a composizione collegiale, che hanno scandito, attraverso le loro riunioni, lo svolgimento delle diversificate attività istituzionali dell'Ente.

Va osservato, altresì, che la distinzione dei compiti tra Presidente e Consiglio non può configurarsi come indice di separatezza; ed invero l'esercizio in forma integrata della funzione di governo dell'Istituto dovrebbe perseguire utilmente l'ottimale svolgimento delle attribuzioni previste dalla normativa legislativa e regolamentare, integrata e vivificata dai numerosi adempimenti richiesti dalla presenza in Europa.

Resta, comunque, da sottolineare che l'art. 16 del decreto legislativo n. 322/1989 stabilisce, con norma di principio, che il Presidente "provvede all'amministrazione dell'Istituto, assicurandone il funzionamento".

Specificamente, peraltro, le attribuzioni del Presidente si atualizzano nella definizione di concreti compiti, che così si sintetizzano: egli è il rappresentante legale dell'Istat per le questioni di carattere generale; sovrintende all'andamento dell'Istat, assicurandone il coordinamento tecnico-scientifico delle attività; cura i rapporti istituzionali; coordina i rapporti dell'Istat con l'Eurostat e con gli altri organismi comunitari ed internazionali; emana direttive vincolanti agli uffici per l'attuazione degli indirizzi del Consiglio; può disporre ispezioni periodiche; verifica l'attuazione degli indirizzi espressi dal Consiglio.

Quanto alle attribuzioni del Consiglio dell'Istituto il regolamento del 1° dicembre 2000 le specifica, in dettaglio, come segue: definisce le linee strategiche dell'attività dell'Istat nell'esercizio dei poteri di indirizzo ed ai fini della verifica dei risultati; definisce gli indirizzi sulla base dei quali il presidente dell'Istituto individua e assegna le risorse umane, materiali ed economiche finanziarie; individua gli indicatori idonei a consentire la

valutazione di efficienza, efficacia ed economicità dei risultati, esamina l'esito degli atti di indirizzo e programmazione nonché lo stato di attuazione del programma statistico nazionale per la parte di competenza dell'Istat, del piano annuale e della gestione del bilancio, verifica la rispondenza dei risultati agli indirizzi impartiti e ai programmi approvati.

Inoltre, lo stesso Consiglio, su proposta del Presidente, definisce le linee fondamentali di organizzazione degli uffici dirigenziali; individua, nell'ambito delle tipologie organizzative previste dal regolamento, gli uffici costituenti centri di responsabilità cui è attribuita – di norma – la gestione delle unità previsionali di base del bilancio; determina la dotazione organica complessiva e le variazioni; definisce, entro dieci giorni dalla data di inizio dell'esercizio annuale, obiettivi e programmi, verificandone la compatibilità finanziaria; prepone i dirigenti alla direzione generale e ai dipartimenti determinandone responsabilità e trattamento economico.

Sempre in tema di attribuzioni del Consiglio dell'Istat è da ricordare che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 novembre 2002 è stata approvata la delibera dello stesso Consiglio, assunta in data 10 settembre 2002, che ha modificato, come segue, l'art. 8, comma 5, del regolamento di organizzazione dell'Istat, approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° agosto 2000:

“La preposizione agli uffici dirigenziali generali è conferita per una durata non superiore a tre anni ed è rinnovabile. Essa è revocabile con le stesse modalità del conferimento a seguito di risultati negativi dell'attività amministrativa e della gestione o del mancato raggiungimento degli obiettivi e negli altri casi previsti dalla legge”.

Quanto precede è da riconnettere alla nuova disciplina introdotta dalla legge 15 luglio 2002, n. 145, (recante “Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato”) ed, in particolare, all'art. 3, comma 1, che ha modificato l'art. 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Da ultimo – con riferimento all'altro organo dell'Istat a composizione collegiale – va ricordato che il Comitato per l'indirizzo ed il coordinamento dell'informazione statistica delibera:

- a) l'adozione, su proposta del presidente, del programma statistico nazionale;
- b) le direttive vincolanti nei confronti degli uffici di statistica;

- c) gli atti di indirizzo nei confronti delle organizzazioni e degli uffici compresi nel Sistema statistico nazionale (SISTAN).

Inoltre è da tenere presente che proposte di direttive e di atti di indirizzo possono essere formulate da singoli membri del Comitato, previa comunicazione al presidente che curerà la necessaria istruttoria da parte dell'Istat.

2.3. L'articolazione organizzativa: il direttore generale, i Dipartimenti e le

Direzioni centrali.

L'assetto dell'Istituto è retto, fondamentalmente, dal già citato regolamento di organizzazione del 1° agosto 2000 e dai successivi atti generali di organizzazione (di cui all'art. 3, comma 4, dello stesso regolamento).

La configurazione complessiva consta, oltre che della direzione generale, di cinque dipartimenti articolati in direzioni centrali; sussistono – altresì – i servizi (n. 31) e gli uffici regionali (questi ultimi in numero di diciotto).

Il direttore generale cura essenzialmente il coordinamento – per gli aspetti di natura amministrativa – delle attività dei dipartimenti e delle direzioni centrali.

In particolare per il direttore generale sono previste le seguenti attribuzioni specifiche:

- attuazione delle delibere degli organi dell'Istituto, per gli aspetti di propria competenza;
- coordinamento, per gli aspetti di natura amministrativa, delle attività dei dipartimenti al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi e dei risultati dell'Istituto;
- promozione di ogni opportuna iniziativa per assicurare idonei flussi di comunicazione tra le strutture organizzative dell'Istituto;
- promozione della semplificazione dei procedimenti amministrativi;
- formulazione, di concerto con i direttori di dipartimento, di proposte agli organi di governo in materia di amministrazione, di assetto organizzativo, di fabbisogni e di dotazioni organiche.

Nell'organizzazione dell'Istat assumono poi determinante rilievo, sul piano funzionale e operativo, i dipartimenti, che sono strutture organizzative proposte a settori omogenei di attività. Essi curano la produzione statistica, la definizione degli standard tecnici, la predisposizione del programma statistico nazionale e le verifiche circa la sua attuazione, la promozione del coordinamento degli uffici di statistica del SISTAN, la formazione statistica del personale da essi dipendente, la promozione dell'integrazione dei flussi informativi statistici tra le pubbliche amministrazioni, il coordinamento degli uffici regionali dell'Istituto, nonché la gestione dei servizi di interesse comune.

Le direzioni centrali costituiscono anch'esse uffici dirigenziali generali: sono strutture organizzative che esercitano funzioni generali relative a distinte aree funzionali all'interno dei dipartimenti.

Gli uffici regionali, infine, costituiscono strutture di livello dirigenziale, equiordinate ai servizi, operanti sul territorio.

La direzione generale e i dipartimenti costituiscono uffici dirigenziali generali destinatari diretti delle direttive emanate dagli organi di governo. Come si evince da quanto precede, i predetti uffici possono essere oggetto di articolazioni in direzioni centrali e servizi.

Va rilevata, altresì, una propria operatività del Comitato di direzione, che è convocato e presieduto dal direttore generale. Detto Comitato, al quale partecipano i direttori di dipartimento, ha funzioni consultive ed è sede di discussione e di proposta per le esigenze di coordinamento amministrativo tra le aree funzionali dell'Istituto.

Nell'assetto dell'Istituto un ruolo peculiare è svolto dal Dipartimento della Segreteria centrale del Sistema statistico nazionale (SISTAN), il quale annovera sia la direzione centrale del coordinamento degli uffici regionali, sia due servizi; uno per lo sviluppo del SISTAN ed un secondo destinato al supporto al Programma statistico nazionale.

Compiti e funzioni assolutamente essenziali svolgono, poi, il Dipartimento delle statistiche economiche e il Dipartimento delle statistiche sociali, entrambi intimamente connessi alla stessa missione istituzionale dell'Istat; è pertanto da segnalare la centralità dei predetti dipartimenti in termini produttivi e di risposta alla domanda complessiva proveniente sia dai diversificati livelli di governo che dalla società civile.

Di grande rilievo si appalesano – altresì – le attribuzioni della Direzione centrale della contabilità nazionale per gli evidenti riflessi sulla tenuta del sistema di finanza pubblica.

Nell'ambito della Direzione generale è situata la Direzione centrale bilancio, contabilità e tesoreria, la quale assume grande rilevanza nella elaborazione dei documenti previsionali e consuntivi e, soprattutto, per l'attuazione del nuovo ordinamento contabile dell'Istituto che sarà oggetto di specifica trattazione in un successivo paragrafo della presente relazione.

Un cenno proprio deve essere anche effettuato in ordine agli uffici regionali, ponendo in evidenza che i rispettivi dirigenti nell'esercizio di autonomi poteri di gestione e con riferimento al territorio di rispettiva competenza:

- a) sostengono l'attività di produzione statistica dell'Istituto;
- b) curano le relazioni con gli enti ed uffici del Sistema statistico nazionale;
- c) svolgono attività di assistenza tecnica ed ispettiva nei confronti degli enti ed uffici facenti parte del Sistema statistico nazionale.

Definito nei termini che precedono l'assetto esistente non può non osservarsi, peraltro, che la struttura organizzativa dell'Istat deve essere oggetto di attenta riconsiderazione al fine di pervenire al migliore perseguimento dei fini istituzionali, attuando ulteriori razionalizzazione di risorse umane e finanziarie, nonché ridefinendo adeguatamente gli ambiti dei supporti strumentali che postulano l'opportunità di proficue sinergie.

Su tali problematiche il Presidente dell'Istat ha ravvisato l'esigenza di acquisire un rapporto di ricerca (redatta a cura del Politecnico di Milano) che – tra l'altro – procede anche all'analisi della macrostruttura organizzativa dell'Istat (oltre che alla individuazione di taluni requisiti di massima del processo di pianificazione e controllo).

In proposito viene ravvisata l'esigenza di superare una fase di transizione, illustrando le esigenze, diversificate, o di una totale ed integrale autonomia dei dipartimenti ovvero di un coordinamento più efficiente rispetto alla situazione in atto¹.

¹ La ricerca ipotizza, a livello teorico, tre soluzioni:

- dipartimentalizzazione debole con direzione generale operativa;
- dipartimentalizzazione debole con direzione generale "di pianificazione";
- dipartimentalizzazione piena.

Quanto, in particolare, alla direzione generale la ricerca del Politecnico di Milano propone una dipendenza da essa:

- di una struttura di pianificazione e controllo, che si occupi in particolare della pianificazione di bilancio, in modo integrato con l'elaborazione del Piano di attività statistica dell'Istat; alla stessa struttura potrebbe essere assegnata – altresì – una competenza sull'innovazione organizzativa;
- di una struttura responsabile delle strategie informatiche.

Al riguardo la Corte esprime l'avviso che un nuovo disegno di raccordi tra direzione generale e dipartimenti sia opportuno, onde evitare duplicazioni, ridondanze e sovrapposizioni non proficue a fini di efficienza ed ottimale conseguimento della complessa, delicata ed essenziale attività istituzionale; e ciò pur prendendo atto dell'impegno finora dispiegato dalla direzione generale – come in atto configurata – nell'opera di coordinamento, per gli aspetti di natura amministrativa, delle attività dei dipartimenti e delle direzioni centrali.

In ogni caso, qualunque sia l'assetto organizzativo da adottare in fase di rimodulazione strutturale, appare opportuno rafforzare e razionalizzare il sistema di pianificazione e controllo, che dovrebbe essere composto da:

- una struttura di pianificazione tecnico-scientifica nella presidenza dell'Istituto;
- una struttura di pianificazione amministrativa della direzione generale (sempreché non si ritenga opportuno optare per la soluzione della cosiddetta "dipartimentalizzazione piena").

Va sottolineata – comunque – l'esigenza di dare sempre maggiore attuazione al sistema di valutazione della dirigenza.

2.4. I sistemi informatici e telematici nella organizzazione dell'Istat

Nell'anno 2001 l'Istat ha proseguito nel programma di evoluzione e sviluppo di sistemi informatici e telematici per porre tali infrastrutture in grado di corrispondere alle esigenze di gestione dell'ente e di produzione dei dati statistici, le quali richiedono

l'acquisizione e il trattamento delle informazioni con modalità in continua evoluzione e, nel contempo, con l'obiettivo di migliorare la qualità nel rispetto delle norme di sicurezza e riservatezza.

L'infrastruttura tecnologica distribuita è stata sviluppata con il potenziamento della rete telematica, l'aumento del numero dei posti di lavoro in linea (con un livello di copertura della quasi totalità del personale) l'ampliamento degli spazi di memorizzazione dei dati, il rafforzamento delle prestazioni dei singoli elaboratori serventi e dei sistemi di salvataggio dei dati, l'impiego di sistemi di sicurezza e di tecnologie di tutela della riservatezza degli scambi informativi.

In termini generali va – poi – rilevato che le esigenze dei Censimenti hanno costituito un elemento di spinta verso il miglioramento della sicurezza fisica dei sistemi.

Un notevole impegno è stato dedicato alle trasformazioni dell'architettura telematica, sia per quanto riguarda la connettività interna sia per gli aspetti legati alla connessione con il mondo esterno (in particolare con la rete Internet).

In questo settore – infatti – l'evoluzione della tecnologia, la crescita della professionalità degli utenti interni ed esterni e le esigenze di sicurezza hanno reso necessario investire risorse nella progettazione, gestione e manutenzione dei servizi telematici dell'Istituto.

Il progetto iniziato nel 2001, e che si svilupperà su più anni, si propone l'integrazione e l'incremento dei livelli di sicurezza dei servizi e dei sistemi di scambio di informazione con l'esterno (e-mail, Internet e portale WEB d'Istituto), funzionalità che divengono sempre più un fattore altamente critico per lo sviluppo dell'Istituto: l'evoluzione delle metodiche di raccolta e diffusione dati conferisce invero a tali sistemi un ruolo determinante anche per lo scambio tempestivo e affidabile dei dati di molte indagini.

È da porre in luce, inoltre, che nell'ambito dell'attività di reingegnerizzazione dei processi di produzione statistica è stata completata l'analisi e la progettazione dell' "Indagine continua sulle forze di lavoro" che, per esigenze normative (direttive Eurostat), richiedeva una specifica ristrutturazione. L'attività ha portato alla stipula di un contratto per l'adozione di proprie tecnologie e ad una riprogettazione dell'indagine, con la messa a punto di un nuovo sistema di conduzione dell'intervista

sul territorio attraverso una rete di 350 rilevatori dotati di personal computers portatili.

Infine va messo in evidenza che è stato stipulato, nel 2001, il contratto per la fornitura di servizi relativi all'acquisizione dei dati del Censimento generale della popolazione e delle abitazioni del 2001 mediante tecniche di lettura ottica e di riconoscimento dei caratteri. L'utilizzo di tali tecniche è stato deciso dall'Istituto al fine di ottenere con tempestività le informazioni elementari raccolte sul territorio e di contenere i tempi di elaborazione dei dati censuari. L'insieme dei servizi richiesti ha ricompreso: la progettazione grafica e la stampa dei modelli di rilevazione, la spedizione e il ritiro dei modelli presso i Comuni, l'acquisizione dei dati e delle immagini tramite sistemi di lettura ottica, la fornitura dei dati e delle immagini su supporti informatici.

2.5. *Il Sistema Statistico Nazionale (SISTAN) e le relazioni con il contesto europeo e l'ambito internazionale*

2.5.1. Il Sistan è stato istituito con il decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, emanato in attuazione della delega contenuta nell'articolo 24 della legge n. 400/1988 (contenente i principi ed i criteri direttivi per la riforma della statistica pubblica); il decreto ha attuato una gestione diversa dell'attività statistica nazionale, aumentando le capacità di risposta alle esigenze informative del Paese e promuovendo il necessario coordinamento fra i diversi produttori.

Il Sistema statistico nazionale (Sistan) è la rete di soggetti pubblici e privati che fornisce l'informazione statistica ufficiale. Del Sistema fanno parte:

- l'Istituto nazionale di statistica (Istat);
- gli enti ed organismi pubblici d'informazione statistica (Isae, Inea, Isfol);
- gli uffici di statistica delle amministrazioni dello Stato e delle aziende autonome;
- gli uffici di statistica delle amministrazioni ed enti pubblici individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri;
- gli uffici di statistica degli Uffici territoriali del Governo;

- gli uffici di statistica di regioni e province autonome;
- gli uffici di statistica di province, comuni (singoli o associati), aziende sanitarie locali, camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura;
- gli uffici di statistica di soggetti privati che svolgono funzioni o rendono servizi di interesse pubblico, ovvero che si configurano come essenziali per il raggiungimento degli obiettivi del Sistema stesso.

Tutti questi uffici, pur rimanendo incardinati nelle rispettive amministrazioni di appartenenza, sono uniti dalla comune funzione di fornire al Paese l'informazione statistica ufficiale.

Il governo del Sistan è affidato all'Istat, che si avvale del Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica - COMSTAT -, del quale si è già fatto cenno nel precedente paragrafo.

In termini generali può dirsi, con estrema sintesi, che scopo fondamentale del Sistan è quello di fornire al Paese e agli organismi internazionali una informazione statistica ufficiale, che sia improntata ad essenziali requisiti: di affidabilità, imparzialità, pertinenza, tempestività, trasparenza. Ciò richiede, a livello organizzativo, il recepimento di indispensabili principi di autonomia, differenziazione e sussidiarietà.

Va poi ricordata, al riguardo, la funzione svolta dal Dipartimento della Segreteria centrale del Sistan, che fornisce una serie di prodotti e servizi mirati - tra l'altro - a supportare gli standard qualitativi della statistica ufficiale e valorizzare la sua funzione nel Paese, ad accrescere la consapevolezza dell'esistenza del Sistan presso gli amministratori pubblici centrali, regionali e locali che utilizzano la statistica a sostegno delle decisioni, nonché ad aumentare lo scambio informativo e formativo con un continuo flusso di informazioni.

È, ancora, da ricordare che Internet è lo strumento più importante per "fare rete" tra gli statistici perché rende possibile la circolazione delle informazioni in tempo reale.

Va menzionata, altresì, la realizzazione - a cura dell'Istituto - del "Giornale del SISTAN", rivista quadrimestrale di informazione statistica che rappresenta uno spazio comune in cui i soggetti interessati possono dialogare, diffondere e confrontare esperienze, sviluppare sinergie e identità di sistema; i destinatari sono in espansione:

operatori statistici, accademici, amministratori pubblici, scuole e privati cittadini. Vi è stato, così, un aumento della tiratura che, dalle 10.000 copie iniziali, ha raggiunto quota 30.000.

2.5.2. Sulle prospettive di sviluppo e di miglioramento del Sistan sul territorio è stata posta particolare attenzione nel corso della VI Conferenza Nazionale di Statistica (Roma 6-7-8 novembre 2002). In particolare due profili emersi² dalla Conferenza assumono particolare significato nella presente sede referente:

- 1) il primo attiene al bisogno che rivela il Sistan di maggiore cooperazione tra le sue diverse componenti; il territorio infatti ha un grande vantaggio rispetto alle situazioni centralizzate, le quali si muovono in una situazione di sostanziale unicità: quello di presentare condizioni operative simili e specialistiche in 20 casi (le Regioni e Province autonome), in 100 Province, in 100 Camere di commercio e in 8.100 comuni. È, altresì, da tener presente che 350 comunità montane, isolate e di arcipelago, in città metropolitane, in unioni di comuni, di AUSL le similitudini si ritrovano nelle relazioni con soggetti locali, università e centri di ricerca pubblici e privati: e questa rassomiglianza può far funzionare un processo di imitazione attraverso reti orizzontali;
- 2) altro profilo attiene ad una cruciale innovazione organizzativa, quella – cioè – che mira ad attuare un impegno più consistente dell'Istat direttamente sul territorio. Al riguardo, in sede di conferenza è stato auspicato di destinare adeguate risorse alle sedi regionali quanto meno per tre aree di attività;
 - quella della produzione statistica di competenza Istat, assegnando alle sedi regionali maggiori responsabilità dirette nella raccolta e nella prima validazione dei dati. In alcuni processi è possibile, migliorando le relazioni con il territorio e i livelli di qualità e senza aumenti dei

² Si riproducono, testualmente, nella presente relazione le considerazioni svolte – in sede di sessione plenaria della Conferenza – dal Direttore del Dipartimento della segreteria centrale del Sistan, e ciò per il rilievo che le stesse considerazioni rivestono nell'ambito delle prospettive che attengono ad una ottimale diffusione della funzione statistica sul territorio.

costi; in altre situazioni peraltro il miglioramento di qualità può avvenire solo sopportando maggiori costi;

- quella della diffusione delle informazioni statistiche in maniera tempestiva, anche in forma provvisoria, prima della validazione nazionale (con le debite cautele). Inoltre la sede regionale potrebbe effettuare elaborazioni, per amministrazioni che non possono avere accesso a dati individuali, o più in generale, svolgere studi che valorizzino l'informazione detenuta;
- infine, la terza area di attività concerne la cooperazione con gli enti del sistema facendo assumere alla sede regionale, un ruolo di guida, di vigilanza o di complemento a seconda delle situazioni. In tal modo si svolgerebbe al meglio la funzione di coordinamento assegnata all'Istituto, senza ledere l'autonomia organizzativa e decisionale dei singoli uffici di statistica.

2.5.3. Va poi posto in luce, con autonomo rilievo, che nell'ambito del Sistema Statistico Nazionale opera la Commissione per la Garanzia dell'Informazione Statistica (CGIS), istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (decreto legislativo n. 322 del 6.9.1989, art. 12), che è un organo collegiale indipendente chiamato a garantire il principio della imparzialità e della completezza dell'informazione statistica.

In particolare, la Commissione – che quindi per disposto normativo è istituzionalmente collocata al di fuori dell'Istat – vigila:

- sulla imparzialità e la completezza dell'informazione statistica;
- sulla qualità delle metodologie statistiche e delle tecniche informatiche impiegate nella raccolta, nella conservazione e nella diffusione dei dati;
- sulla conformità delle rilevazioni alle direttive degli organismi internazionali e comunitari.

La Commissione, inoltre, contribuisce alla corretta applicazione delle norme che disciplinano la tutela della riservatezza delle informazioni fornite all'Istat e ad altri enti del Sistema Statistico Nazionale, segnalando anche al Garante per la protezione dei dati personali i casi di inosservanza delle medesime norme o assicurando altra collaborazione nei casi in cui la natura tecnica dei problemi lo richieda.

La Commissione, nell'esercizio delle sue attività, può formulare osservazioni e rilievi al Presidente dell'Istat, il quale provvede a fornire i necessari chiarimenti; se questi non sono ritenuti esaustivi, la Commissione ne riferisce al Presidente del Consiglio dei Ministri.

La stessa Commissione è chiamata, altresì, ad esprimere il proprio parere sul Programma Statistico Nazionale e a redigere un Rapporto annuale, che è allegato alla relazione al Parlamento sull'attività dell'Istat; la Commissione, può anche trasmettere al Presidente dell'Istat note, valutazioni, raccomandazioni sull'andamento dell'informazione statistica ed effettuare audizioni nelle materie oggetto della propria competenza.

La Commissione nel corso dell'intero 2001 ha svolto una costante attività di monitoraggio della produzione statistica pubblica, anche in relazione ai sostanziali cambiamenti che essa sta attraversando.

La Commissione ha innanzitutto costituito appositi gruppi di ricerca, di supporto alle proprie attività di vigilanza su aspetti attinenti a innovazioni normative, organizzative e tecniche della statistica pubblica. In dettaglio hanno operato due gruppi: uno su *"Realizzazione del SISTAN e costituzione di uffici di statistica (o simili) estranei al sistema"* e l'altro su *"Criteri e pratiche per la tutela della privacy nel SISTAN, a seguito della sottoscrizione del codice deontologico"*. Tra quelli attivati nel corso del 2000 hanno concluso i lavori due gruppi aventi riflessi sui cambiamenti indotti dalla normativa comunitaria: uno su *"Attuazione del SEC95: stato delle iniziative, programmi, prevedibili sviluppi e suggerimenti"* e l'altro su *"L'esperienza in tema di indagini multiscopo e dell'European Community Household Panel: lezioni e indicazioni nella prospettiva di un'indagine sulle famiglie"*.

In termini generali, comunque, l'impegno principale della Commissione è stato rivolto alla vigilanza generale sulla produzione statistica del SISTAN, ed in modo particolare sulle rilevazioni ed elaborazioni statistiche incluse nel Programma Statistico Nazionale e gli esiti di questa attività di vigilanza sono in larga parte confluiti nel parere espresso sul piano 2002-2004.

Nel suo parere, la Commissione ha constatato che il PSN 2002-2004 segna un consolidamento e presenta significativi avanzamenti nel processo di sviluppo delle attività statistiche; le osservazioni svolte su alcuni aspetti dell'impianto e i rilievi

avanzati su singoli profili del Programma si atteggiano — fondamentalmente — come suggerimenti utili per un suo affinamento.

Nel quadro dei suoi compiti di vigilanza la Commissione ha esaminato — altresì — vicende che hanno interessato la produzione statistica del SISTAN, con risvolti delicati anche presso l'opinione pubblica, dedicando ad esse la dovuta attenzione ed effettuando anche apposite audizioni con i dirigenti dell'Istat. In quest'ambito, vanno ricordate le problematiche insorte in materia di "Stime del PIL" e di "Stime dell'indebitamento e del fabbisogno delle Amministrazioni Pubbliche", questioni sulle quali la Commissione stessa ha concluso la propria azione di vigilanza con note e raccomandazioni.

2.5.4. Per concludere le notazioni sul Sistema statistico nazionale, e nella logica dei suoi processi di sviluppo ed espansione, va ricordato che l'Istat è coinvolto nella rete di relazioni del sistema statistico europeo e internazionale e partecipa all'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 tratta di 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 il compito di fornire, in modo integrato e armonizzato, informazioni statistiche di qualità, indispensabili per la progettazione e lo sviluppo delle politiche comunitarie.

La disponibilità di dati a breve termine riferiti all'Unione europea è uno dei temi discussi nella riunione dei Presidenti e dei Direttori generali degli Istituti nazionali di statistica dei paesi membri.

Nell'ambito del Sesto programma quadro (la più importante iniziativa comunitaria in materia di ricerca e sviluppo) l'Istat è capofila di progetti per l'elaborazione di statistiche al servizio dei decisori politici. In quest'ambito, ha curato la redazione del manuale per l'economia "non osservata" allegato al sistema europeo dei conti Sec95, di concerto con l'Eurostat, l'Organizzazione internazionale del lavoro, l'Ocse, il Fondo monetario internazionale e l'Istituto nazionale di statistica olandese.

L'Istat – inoltre – fa parte, insieme agli istituti nazionali di statistica di Gran Bretagna, Australia, Cina, Messico, Giordania, Palestina, Botswana e Laos, del gruppo "Friends of the Chair" della Commissione statistica dell'Onu, che ha il compito di portare avanti un progetto di armonizzazione degli oltre 280 indicatori individuati dalle conferenze mondiali delle Nazioni Unite tenutesi negli ultimi 10 anni. Finora gli indicatori sono stati raggruppati in aree di interesse che comprendono demografia, salute, ambiente, economia, lavoro, educazione.

Infine, nell'ambito 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 prevede la fornitura di assistenza e il trasferimento di "know how" sul piano organizzativo, tecnologico e metodologico.

I programmi di cooperazione, attuati anche con finanziamenti di varie agenzie delle Nazioni Unite (Fao, Unicef), del Fondo monetario internazionale e della Banca mondiale, hanno interessato Cina, Russia, paesi del bacino del Mediterraneo e dei Balcani. Recentemente, nell'ambito di un'iniziativa che coinvolge anche i ministeri dell'Economia e delle Finanze e dell'Ambiente, l'Istat ha stabilito accordi di scambio e collaborazione con la Romania.

3. L'attività istituzionale dell'Ente

3.1. Le attribuzioni di ordine generale

Le notazioni di carattere generale devono, preliminarmente, ancorarsi alle due missioni dell'Ente che, per loro stessa natura, incidono su tutte le altre attribuzioni, missioni che sono già state sinteticamente evocate – nella presente relazione – in sede di considerazioni generali introduttive.

La prima si identifica nel ricordato ruolo dell'Istat quale protagonista nella produzione della statistica ufficiale nel Paese. In proposito la Corte ritiene di dover sottolineare alcuni aspetti significativi che si evincono dalla stessa documentazione approntata dall'Ente a fini conoscitivi nel circuito esteso della comunicazione istituzionale ai cittadini:

- a) l'informazione statistica ufficiale (come già posto in luce in apertura della presente relazione) 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;
- b) in conseguenza di quanto precede può dirsi – ribadendo anche qui un precedente assunto – che l'informazione statistica ufficiale è un bene pubblico, necessario per governare;
- c) la statistica pubblica deve essere caratterizzata da assoluto rigore qualitativo, accompagnato da un forte impegno a produrre sempre meglio in relazione ai cambiamenti che improntano costantemente il tessuto economico e sociale del Paese;
- d) la crescita della funzione statistica non può prescindere dalla collaborazione, proficua e consapevole, di amministrazioni ed enti, della comunità scientifica, del sistema produttivo, della generalità dei cittadini.

La seconda missione istituzionale attiene alla complessa, e spesso disagiata, funzione di coordinamento del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN), del quale si è già trattato ampiamente nel precedente sottoparagrafo nell'ambito delle notazioni sulla struttura ordinamentale e gli assetti organizzativi. È da considerare, al riguardo, che l'Istat rappresenta una parte – invero la più consistente – di quella grande rete