

Le iniziative riformatrici devono poi allocarsi, ad avviso della Corte, nell'ambito del processo di razionalizzazione della Pubblica Amministrazione e – soprattutto – 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 rafforzarsi – in particolare – il Sistema statistico nazionale, trasformandolo sempre più in un sistema a rete e a carattere policentrico, nel quale tutte le articolazioni delle autonomie locali devono svolgere un ruolo adeguato nel campo della statistica ufficiale.

**3.2** La Corte è pienamente consapevole che si sta delineando, rispetto al passato, un diverso contesto di esigenze sostanziali, alle quali il sistema della statistica ufficiale deve adeguarsi. Ne deriva un accresciuto fabbisogno di statistiche consone 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 di cui sono protagoniste le Regioni; la revisione con più accresciuta valenza autonomistica del procedimento di formazione del PSN; il ricorso generalizzato a convenzioni tra l'ISTAT e le Regioni; il potenziamento del ruolo di coordinamento degli uffici regionali dell'Ente. Non può sottacersi – altresì – 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 ancora da soddisfare.

**3.3.** Attiene ai profili istituzionali la materia della normativa di rango secondario, e cioè l'approntamento degli strumenti di carattere sostanzialmente regolamentare indispensabili per rimodulare, sul piano fattuale, l'assetto dell'Istituto: in proposito va ancora registrata una fase evolutiva, della quale deve auspicarsi la definizione al fine di perseguire obiettivi di maggiori produttività e flessibilità.

In speciale modo devono essere – rapidamente – promossi e realizzati i processi che consentano all'Ente di corrispondere alla domanda di informazione statistica nazionale e sovranazionale attuando una più razionale allocazione delle risorse. La ridefinizione dei processi tramite l'impiego di indicatori di risultato, lo sviluppo di un sistema di pianificazione e controllo come modello di gestione a sostegno della efficienza e della flessibilità (valore essenziale da sostenere), la

portata strategica dei sistemi informativi e di ogni avanzata tecnologia di comunicazione si rivelano ad avviso della Corte, fattori determinanti per perseguire – nel modo più adeguato – la missione istituzionale dell'Ente.

**3.4.** Nel novero dei profili istituzionali deve sottolinearsi l'aspetto – già menzionato nelle notazioni di interesse generale – 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 e armonizzato, informazioni statistiche di qualità, necessarie per la progettazione e lo sviluppo delle politiche comunitarie.

Inoltre, non va sottaciuto che, 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.

**3.5.** Da ultimo, i profili istituzionali richiamano, attesa la specificità delle attribuzioni della Corte, la materia dell'ordinamento contabile. In proposito è da porre in luce l'evoluzione della disciplina generale di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, la separazione delle funzioni di indirizzo politico da quelle di gestione (d.lgs. n. 165/2001) e la conseguente previsione di nuovi modelli di gestione finanziaria ed economica, introdotti nella contabilità pubblica (d.lgs. n. 279/1997), che hanno reso necessaria – per l'ISTAT – l'adozione di un nuovo regolamento di gestione e contabilità in sostituzione di quello precedente approvato con D.P.C.M. 23.5.1995. Detto regolamento peraltro già richiede cospicui miglioramenti e deve adeguarsi, comunque, ai principi desumibili dal recente DPR n. 97/2003, come dovrà adeguarsi al nuovo regolamento di organizzazione una volta formalmente adottato ed approvato con D.P.C.M.

#### **4. La struttura ordinamentale dell'Ente**

**4.1.** In tema di organi va ricordato che con due D.P.C.M. del 19 marzo e 29 marzo 2003 è stato ricostituito il Consiglio dell'Istituto, rimanendo invariato il trattamento economico. In ordine al Collegio dei Revisori – anch'esso rinnovato – si fa rinvio allo specifico paragrafo 6.2. Merita, poi, di essere debitamente posto in luce che il riassetto organizzativo che fin dall'anno 2000 aveva interessato l'ISTAT (concluso con l'approvazione con DPCM 1 agosto 2000 del regolamento tuttora vigente) si era posto – con grande tempestività – nella linea tracciata dal D.lgs. n. 29/1993 e dalla legge 15 marzo 1997 n. 59, nonché da altri significativi strumenti normativi di riforma, nell'intento di contemperare il rapporto tra attività di indirizzo e di programmazione e compiti di gestione.

E' stata così attuata 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 evidenziare che il regolamento di organizzazione adottato con il citato DPCM specifica, tra l'altro, compiti e poteri degli organi di governo dell'Ente costituiti dal Presidente e dal Consiglio, che esercitano le funzioni essenziali di indirizzo tecnico-scientifico e amministrativo, mentre altri compiti peculiari sono espletati dal Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica in materia di adozione del programma statistico nazionale e degli atti di indirizzo e direttive rivolte agli enti del SISTAN (Sistema Statistico Nazionale).

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

Ciò stante, va qui rilevato che la struttura organizzativa dell'ISTAT è stata oggetto – dopo il primo semestre del 2003 – di riconsiderazione al fine di pervenire al migliore perseguimento dei fini istituzionali, attuando ulteriori razionalizzazioni di

risorse umane e finanziarie, nonché ridefinendo adeguatamente gli ambiti dei supporti strumentali per rinvenire anche proficue sinergie.

Pertanto, in vista di una più generale riforma attraverso l'adozione di un nuovo regolamento di organizzazione – da approvare con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri – il Consiglio dell'Istituto (in data 27 giugno 2003) ha adottato, con specifiche deliberazioni, quattro atti organizzativi generali introducendo le innovazioni consentite dalla permanente vigenza del regolamento del 2000.

Di essi è necessario riferire, per la loro obiettiva rilevanza, rinviando peraltro le valutazioni finali sulla struttura riformata successivamente all'approvazione del nuovo regolamento da parte delle autorità di vigilanza. I riferimenti sono limitati al primo atto (AOG1) riguardante le linee fondamentali di organizzazione ed al secondo (AOG2), concernente gli uffici dirigenziali.

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

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

Il riparto delle strutture dirigenziali all'interno della direzione generale e del dipartimento per la produzione statistica e il coordinamento tecnico scientifico è stato attuato per corrispondere a criteri di migliore collocazione delle aree funzionali e di più adeguata dimensione organizzativa.

Le direzioni centrali – in relazione a quanto precede – sono così ripartite:

- a) tre per la direzione generale, così denominate:
  - direzione centrale del personale;
  - direzione centrale del provveditorato;
  - direzione centrale bilancio, contabilità e tesoreria;
- b) dodici per il dipartimento per la produzione statistica e il coordinamento tecnico-scientifico, così denominate:

- direzione centrale per la programmazione, il controllo e il coordinamento dell'attività di produzione statistica;
- direzione centrale per le metodologie statistiche e le tecnologie informatiche;
- direzione centrale per il coordinamento degli uffici regionali;
- direzione centrale per gli archivi e dei censimenti economici;
- direzione centrale delle statistiche economiche strutturali;
- direzione centrale delle statistiche economiche congiunturali sulle imprese, i servizi e l'occupazione;
- direzione centrale delle statistiche sui prezzi e il commercio con l'estero;
- direzione centrale del censimento della popolazione, territorio e ambiente;
- direzione centrale per le indagini su condizioni e qualità della vita;
- direzione centrale per le statistiche e le indagini sulle istituzioni sociali;
- direzione centrale della contabilità nazionale;
- direzione centrale per la diffusione della cultura e dell'informazione statistica.

In questa sede deve essere posta in debita luce – nell'ambito dell'articolazione della direzione generale – l'attività svolta dalla Direzione centrale bilancio, contabilità e tesoreria, la quale ha assunto, nel 2003 e fino a data corrente, essenziale rilevanza nella elaborazione dei documenti previsionali e consuntivi e per l'attuazione del nuovo ordinamento contabile dell'Istituto.

In particolare la Corte sottolinea la elevata funzionalità – ai fini della gestione – degli adempimenti per gli impegni di spesa e per la loro liquidazione, per il servizio di tesoreria, segnalando anche le iniziative, meritevoli di apprezzamento, in materia di centri di costo, budget e contabilità analitica.

**4.3.** La dettagliata descrizione, che precede, delinea una prospettiva di innovazione incentrata, fondamentalmente, nella nuova distribuzione di competenze tra direzione generale (rafforzata nel peculiare ambito amministrativo e gestionale) e il dipartimento per la produzione statistica ed il coordinamento tecnico scientifico, al quale ultimo – in attesa del nuovo regolamento di organizzazione generale – si riconnettono le attività "core" dell'Istituto.

In ordine a quest'ultimo dipartimento, in particolare, si percepiscono – nella trasposizione a livello operativo – tutte le complessive attribuzioni istituzionali dell'ente.

Tali attribuzioni sono sintetizzabili, attesa la loro amplissima latitudine, soltanto con una articolata elencazione di riferimenti a materie, salve più ponderate e definitive specificazioni che potrebbero essere recepite in sede di formale adozione del nuovo regolamento.

A questo ultimo riguardo deve sottolinearsi che le scelte operate dal Consiglio dell'Istituto, nel giugno 2003, con l'adozione di atti organizzativi generali sono contraddistinte dal carattere di temporaneità dovendosi addivenire, poi, ad uno specifico atto normativo, da sancire con D.P.C.M.; in proposito, comunque, il Consiglio dell'ente ha già assunto la deliberazione di competenza in data 28 ottobre 2004.

**4.4.** Sono comunque, da porre in evidenza, fin d'ora, i criteri emersi e le tematiche di maggior rilievo, connessi alla disposta revisione.

Tra i primi si segnalano:

a) la flessibilità normativa che conferisca al regolamento la definizione di principi e norme di comportamento coerenti e compatibili con la normativa primaria, rinviando agli atti organizzativi generali (AOG) 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 da esse equiparate, per i conseguenti riflessi sui costi, rinviando agli AOG la loro determinazione effettiva e graduazione in funzione delle mutevoli esigenze di produzione; c) la esigenza di una maggiore presenza del Consiglio e della Presidenza nell'indirizzo e nel coordinamento della produzione scientifica dell'Istituto; d) la rigorosa distinzione tra compiti di indirizzo e controllo da parte degli organi di governo e compiti di gestione affidati alla dirigenza, generale e non generale.

Tra le tematiche si situano:

a) il controllo interno; b) il Nucleo di valutazione e controllo strategico; c) l'accesso agli atti statistici; d) il riferimento più esplicito agli atti di organizzazione generale, quale base giuridica per la loro adozione da parte del Consiglio; e) le modalità di conferimento e di cessazione dagli incarichi dirigenziali.

Il nuovo regolamento, inoltre, intende disegnare una direzione generale responsabile per tutta la gestione dell'attività amministrativa dell'ente, mentre i dipartimenti devono qualificarsi come strutture organizzative che esercitano

funzioni generali o trasversali e le direzioni centrali – a loro volta – vengono ad atteggiarsi come strutture organizzative preposte a settori omogenei.

**4.5.** Conclusivamente in materia di regolamento di organizzazione la Corte, pur nella consapevolezza che i processi di riorganizzazione e razionalizzazione complessiva di uffici e servizi richiedono tempi medio lunghi, sottolinea che la scelta operata dal Consiglio nel giugno 2003 è qualificata dal carattere di temporaneità; di conseguenza deve addivenirsi alla sollecita definizione dell'atto normativo.

In secondo luogo, va rilevato che talune proposte o ipotesi di riforma implicano la revisione di norme di rango primario e, quindi, non possono ritardare la definizione del provvedimento regolamentare.

## **5. L'attività dell'Ente e gli eventi di maggior rilievo nel recente periodo**

**5.1** Talune note di ordine generale sono – preliminarmente – necessarie per delineare la complessa attività dell'ISTAT, note che si radicano su due missioni dell'ente, le quali per loro stessa natura, incidono su tutte le altre attribuzioni.

La prima si identifica nel già ricordato ruolo dell'ISTAT quale protagonista nella produzione della statistica ufficiale nel Paese. In proposito la Corte ritiene di dover sottolineare alcuni aspetti significativi:

- a) l'informazione statistica ufficiale pone a disposizione dei sistemi di governo "elementi fondamentali per la decisione", consentendo – altresì – ai cittadini di valutare, con strumenti il più possibile obiettivi, le scelte adottate;
- b) in conseguenza di quanto precede può dirsi – ribadendo 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 dall'impegno a produrre in coerenza 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). E' da considerare, al riguardo, che l'ISTAT rappresenta una parte - invero la più consistente - di quella grande rete che è - appunto - il SISTAN, al quale è affidato il compito di produrre e diffondere la statistica ufficiale al Paese e agli organismi internazionali.

In ordine al SISTAN, assumono un proprio rilievo nella presente sede tre considerazioni.

- 1) In ordine all'attività svolta dall'ISTAT per la promozione e lo sviluppo del Sistan è da registrare una maggiore consapevolezza delle amministrazioni sull'importanza della funzione statistica, essendo conclusa - nella sostanza - la costituzione degli uffici di statistica (circa 3.300 entità), mentre per i comuni di piccole dimensioni si sta incoraggiando la costituzione dell'ufficio in forma associata.
- 2) E' comunque da porre in debita luce che non tutti gli uffici di statistica dispongono delle risorse necessarie per un efficiente funzionamento. In tal senso l'obiettivo perseguito dall'ISTAT, è stato quello di fornire strumenti per rafforzare l'autorevolezza e la funzionalità degli uffici.
- 3) Va peraltro rilevato che il SISTAN, di cui fanno parte gli uffici di statistica di tutte le pubbliche amministrazioni, vive le difficoltà proprie di funzioni trasversali in un momento di cambiamento istituzionale; il panorama della statistica negli enti non ISTAT presenta, quindi, insieme a lati positivi, difficoltà e incertezze operative, in parte connesse alla situazione istituzionale conseguente alla revisione costituzionale e alla riorganizzazione dell'amministrazione centrale dello Stato.

**5.2** Molteplici - nell'anno 2003 - sono stati gli eventi che hanno caratterizzato l'attività dell'ISTAT. In questa sede, per ragioni di sintesi ed in considerazione della più ampia esposizione da dedicare agli aspetti finanziari, contabili e gestionali, si fa riferimento - nell'ordine - all'attività statistica nel semestre di presidenza italiana del Consiglio dell'Unione Europea, all'attuazione del Programma Statistico Nazionale (PSN) 2003 - 2005, (con cenni sulle prospettive di quello del 2004 - 2007), alle ulteriori fasi connesse ai censimenti generali interessanti l'anno 2003, alla predisposizione ed alla presentazione del Rapporto annuale sulla situazione del Paese nel 2003.

Da ultimo, si situano alcune notazioni sulla diffusione e la divulgazione dell'attività scientifica e sulla produzione editoriale.

**5.2.1.** Nel semestre di presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea sono state approvate quattro proposte di nuovi regolamenti presentate dalla Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo.

E' da premettere che nel campo della statistica a partire dal 1° luglio 2003, è stato costituito il Gruppo unico per la statistica, che ha costituito evento significativo per una maggiore visibilità e autonomia nel trattamento della statistica a livello di Consiglio, con competenze su tutti i dossier legislativi in esame nei gruppi di lavoro Ecofin, mercato interno e statistiche dell'agricoltura. Nel suo ruolo di presidenza l'ISTAT si è adoperato per raggiungere i necessari accordi, negoziando i cambiamenti necessari con la Commissione. Le decisioni della presidenza hanno salvaguardato le differenze esistenti tra sistemi statistici e le peculiarità nazionali tenendo conto, però, degli obiettivi originali alla base delle proposte di normativa comunitaria. E' stato così possibile concludere l'esame del testo di Regolamento INTRASTAT il cui obiettivo era quello di istituire un quadro comune per la produzione sistematica di statistiche comunitarie degli scambi di beni tra Stati membri.

E' stato, in prosieguo, esaminato il Regolamento sui conti finanziari trimestrali pubblici proposto dalla Commissione al Consiglio ed al Parlamento europeo per rendere disponibile a partire dal 2005 una serie di dati sui conti finanziari trimestrali delle amministrazioni pubbliche, ad integrazione del Regolamento già adottato sui conti non finanziari; il testo del Regolamento è stato approvato dal Consiglio e si è in attesa di una seconda lettura da parte del Parlamento Europeo nel corso della quale farà propri gli emendamenti adottati dal Consiglio.

In ordine al Regolamento sulle statistiche della società della informazione, la sua approvazione si è situata nel quadro comune per la produzione sistematica di statistiche comunitarie di supporto alla strategia di Lisbona.

La presidenza italiana è riuscita nell'intento di fare approvare la normativa comunitaria, segnando una tappa nel riconoscimento del ruolo della statistica ufficiale europea a sostegno delle politiche comunitarie.

In ordine al Regolamento sulla Bilancia dei Pagamenti, il Commercio Internazionale di Servizi e gli Investimenti Diretti all'Estero (finalizzato alla istituzione di un quadro comune per la produzione sistematica di statistiche in tali

settori) si è pervenuti ad una approvazione generale del testo e rimandando ai lavori di definizione delle norme attuative l'analisi dettagliata degli allegati.

Infine sono stati al centro delle attività dell'ISTAT, nell'ambito del semestre italiano di presidenza, l'organizzazione di importanti eventi internazionali: una Round Table del City Group su "Business Survey Frame" per lo sviluppo delle migliori pratiche nel settore degli archivi delle imprese, una Conferenza di presentazione dei risultati del progetto AMRADS per il trasferimento di tecnologie e know how per la standardizzazione e l'armonizzazione in statistica, una Conferenza sul tema della "sicurezza dei cittadini" per esaminare i principali aspetti della sicurezza negli stati membri in linea con i più avanzati studi sulla vittimizzazione e criminalità.

Da ultimo è da porre in luce che in occasione del semestre di presidenza italiana, il sito dell'ISTAT è stato arricchito di una pagina riepilogativa di tutte le informazioni relative alle funzioni legislative svolte dall'ISTAT in seno al Consiglio della Unione Europea ed alle altre attività organizzative di convegni e conferenze per la promozione della statistica ufficiale. Deve anche ricordarsi che una brochure di presentazione dell'ISTAT, in lingua originale ed in inglese, è stata appositamente pubblicata in occasione del semestre di presidenza italiana.

**5.2.2.** In ordine ad uno dei maggiori adempimenti istituzionali dell'Ente va richiamato il disposto dell'art. 13 del decreto legislativo n.322/1989 in base al quale l'ISTAT predispone il programma statistico nazionale – PSN.

Per il periodo temporale che si riferisce alla presente relazione della Corte al Parlamento va menzionato che il PSN 2003-2005 è stato deliberato dal Comitato per l'indirizzo e il coordinamento dell'informazione statistica – COMSTAT – il 26 giugno 2002, ha ricevuto il parere favorevole della Commissione per la garanzia dell'informazione statistica il 10 luglio e della Conferenza unificata l'11 luglio ed è stato approvato dal Cipe nella seduta del 31 gennaio 2003, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, ed è stato approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 19 giugno 2003 (pubblicato nel supplemento ordinario n.208 della Gazzetta Ufficiale dell'8 settembre 2003, n.145).

L'elenco delle rilevazioni nello stesso programma, che comportano obbligo di risposta (sancito dall'art. 7 del decreto leg.vo n.322/1989) per i soggetti privati è stato approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 3 settembre 2003, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n.257 del 5 novembre 2003.

In ordine all'anno 2003 è, altresì, da porre in evidenza che il Programma statistico nazionale per il triennio 2004-2006 è stato deliberato dal Comstat il 1° luglio 2003, ha ricevuto il parere della Commissione per la garanzia dell'informazione statistica il 9 luglio 2003, quello della Conferenza unificata Stato-Regioni-Autonomie locali il 24 luglio 2003, quella del Garante il 1° settembre 2003, ed è stato approvato dal CIPE il 13 novembre 2003. L'approvazione finale è intervenuta con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 aprile 2004 (pubblicato nel supplemento ordinario n.134 della Gazzetta Ufficiale del 30 luglio 2004).

Premesso quanto precede, deve essere messo – debitamente – in luce che la predisposizione del programma statistico nazionale è un'operazione di elevata complessità a causa del gran numero di soggetti che collaborano al programma e all'elevato numero di progetti che in esso vengono previsti.

La predisposizione del programma viene effettuata dall'ISTAT con il contributo dei cosiddetti "circoli di qualità", costituiti per quasi tutti i settori di interesse in cui si articola il programma statistico nazionale.

I circoli di qualità sono organismi consultivi di cui si avvale l'ISTAT per l'approntamento e il monitoraggio del programma statistico nazionale (PSN): a partire dal PSN 2003-2005 essi hanno assunto la connotazione di gruppi di lavoro permanenti costituiti, di massima, per ciascuno dei settori di interesse in cui si articola il PSN. I circoli sono la sede di confronto sistematico tra soggetti produttori e soggetti utilizzatori di informazioni statistiche, nel cui ambito si realizza una forte razionalizzazione del processo di programmazione dell'attività statistica nei singoli settori in cui si articola il PSN. Partecipano all'attività dei circoli di qualità rappresentanti di enti e soggetti pubblici e privati, produttori e utilizzatori di dati statistici, anche non appartenenti al Sistan, interessati alla razionalizzazione delle scelte per una programmazione efficace.

Stante quel che precede sul piano ordinamentale, necessita una ulteriore considerazione a livello metodologico.

I contenuti del PSN sono oggetto di disamina da parte del Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica (Comstat) il quale ha stabilito che la presenza di un lavoro nel PSN deve rivestire interesse per l'intera collettività nazionale o per sue componenti significative. I lavori di interesse locale possono essere accolti nel programma allorché rivestano carattere "prototipale", cosicché altri soggetti possano successivamente ispirarsi ad essi, ovvero si tratti di rilevazioni essenziali alla conoscenza di fenomeni di forte rilievo che si presentino in

porzioni del territorio nazionale e per i quali non siano altrimenti reperibili pertinenti informazioni.

Quanto allo stato di attuazione — al 31 dicembre 2003 — del programma statistico nazionale 2003-2005, può rilevarsi, nell'ambito degli aderenti, la partecipazione con progetti di carattere prototipale, anche di quattro regioni (Liguria, Piemonte, Toscana e Veneto), delle province autonome di Bolzano e Trento, di una provincia (Pesaro e Urbino), di tre comuni (Brescia, Firenze e Milano), e di una Camera di commercio (Lucca).

Nell'ambito degli obiettivi fissati nel PSN 2003-2005 è stata prevista, per il triennio, l'esecuzione di 1.076 progetti (467 rilevazioni, 418 elaborazioni e 191 studi progettuali) dei quali 544 da parte dell'ISTAT.

Gran parte delle iniziative previste per il 2003 sono state realizzate; 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 95% mentre per gli altri enti del SISTAN tale percentuale è scesa all'88%.

Ulteriori notazioni attengono alle caratteristiche della produzione e alla tipologia dei processi sviluppati. In proposito può dirsi che sono state portate avanti le attività relative a 394 rilevazioni, 377 elaborazioni e 178 studi progettuali, per un totale di 949 progetti, dei quali 484 dell'ISTAT e 465 di altri enti del Sistema statistico nazionale. Tali realizzazioni sono concentrate soprattutto nell'area "Amministrazioni pubbliche e servizi sociali" (312) e nell'area "Settori economici" (212).

Con riferimento ai processi direttamente finalizzati alla produzione di informazioni statistiche (rilevazioni ed elaborazioni), 351 sono stati curati dall'ISTAT mentre 420 processi dagli altri enti del SISTAN.

Di rilievo è risultata l'attività di ricerca dedicata dall'ISTAT allo sviluppo delle metodologie e delle tecniche d'indagine; nell'area "Conti economici e finanziari", in quella della "Popolazione e società" e in quella dei "Settori economici" sono stati sviluppati numerosi studi progettuali, 75 dei 133 complessivi; per l'area "Metodologie e strumenti generalizzati" gli studi progettuali sono stati 18.

La Corte ritiene utile evidenziare, per debita informazione della sede parlamentare, che emerge una scarsa incidenza delle rilevazioni e delle elaborazioni che rendono disponibili informazioni statistiche a livello comunale: soltanto 55 rilevazioni ed elaborazioni delle 771 realizzate, cioè il 7% circa, rendono disponibili informazioni statistiche a livello territoriale di comune o comune capoluogo.

Il dato rende evidente l'esigenza di una maggiore attenzione alla territorializzazione delle informazioni prodotte, il cui soddisfacimento è da riconnettere all'utilizzazione dei dati presenti nella documentazione amministrativa prodotta dai soggetti diversi dall'ISTAT nel quadro della propria attività istituzionale.

In ordine al Programma statistico nazionale la Corte ritiene, da ultimo, di dover sottolineare l'importanza dei pareri espressi – nella materia – dalla Commissione di Garanzia per l'informazione statistica, organo autonomo istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri al fine di garantire il principio della imparzialità e della completezza dell'informazione (art. 12 del decreto legislativo 6 settembre 1989, n.322).

In proposito appare utile riprodurre – per la rilevanza generale dei suoi contenuti – la parte conclusiva dell'ultimo parere reso dalla predetta Commissione di Garanzia (adunanza del 7 luglio 2004 – P.S.N. 2005 – 2007):

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

**5.2.3.** In tema di eventi istituzionali e delle realizzazioni di maggior rilievo nel più recente periodo occorre far riferimento, inizialmente, alla materia dei censimenti generali (agricoltura, popolazione e abitazioni, industria e servizi).

**5.2.3.1.** In relazione al censimento dell'agricoltura occorre soltanto ricordare che la maggior parte della diffusione editoriale programmata è stata realizzata nel

corso del 2002, consentendo di registrare uno stato di attuazione del piano editoriale del V Censimento generale dell'agricoltura piuttosto elevato: sono stati pubblicati, oltre al volume nazionale relativo alle caratteristiche strutturali delle aziende agricole, 82 volumi provinciali e regionali. Entro aprile 2003 è stata realizzata la pubblicazione di altri 40 volumi.

La pubblicazione dei volumi regionali contenenti i dati delle caratteristiche tipologiche delle aziende agricole sta proseguendo; prosegue anche il rilascio dei risultati censuari relativi alla distribuzione dei terreni aziendali, elaborati secondo le principali forme di utilizzazione, e degli allevamenti, elaborati secondo le principali specie di bestiame.

**5.2.3.2.** Il 22 dicembre 2003 l'ISTAT ha diffuso i dati definitivi del 14° censimento generale della popolazione e delle abitazioni del 2001<sup>1</sup>.

Detti dati forniscono informazioni sull'età e lo stato civile delle persone residenti in Italia, sia in famiglia sia in convivenza, cioè in comunità di persone che, pur non essendo legate da vincoli di matrimonio, parentela, affinità e simili, conducono vita in comune per motivi religiosi, militari, di cura, di assistenza, di pena e simili. Inoltre emerge un panorama delle tipologie familiari: numero dei nuclei familiari, coppie coniugate e non coniugate, coppie con e senza figli, nuclei monogenitore, persone che vivono da sole, ecc. L'analisi a livello comunale, relativa a ciascuno degli oltre 8.000 comuni italiani, permette confronti fra strutture demografiche e familiari nelle diverse aree del territorio nazionale.

A differenza dei dati preliminari, desunti dai prospetti riepilogativi compilati dai singoli uffici di censimento comunali, i dati definitivi resi disponibili rappresentano il risultato di un processo di revisione, controllo e validazione dei Fogli di famiglia e dei Fogli di convivenza compilati dai cittadini; questi questionari sono stati sottoposti a lettura ottica; software specifici hanno acquisito le informazioni in essi contenute. Dopo numerose verifiche di qualità e di coerenza, i dati sono stati raccolti in un data warehouse (una banca dati accessibile via Internet sia dal sito dell'ISTAT sia da quello dedicato ai censimenti) che permette a qualsiasi utente di effettuare elaborazioni personalizzate e trasferirle direttamente sul proprio computer, con possibilità – anche – di consultare il glossario e visualizzare i cartogrammi.

---

<sup>1</sup> La popolazione residente in Italia nel 2001 è pari a 56.995.744 unità e risulta aumentata soltanto lievemente (217.713 unità) rispetto al 1991. E' distribuita per il 26,2% nell'Italia Nord-occidentale, per il 18,7% in quella Nord-orientale, per il 19,1% nel Centro, per il 24,4% nel Sud e per il restante 11,6% nelle Isole.

Tra le tante notazioni desumibili dai dati, alcune si sintetizzano qui di seguito: la popolazione è sostanzialmente stabile, la popolazione femminile supera quella maschile, continua il fenomeno dell'invecchiamento, gli ultracentenari sono quasi raddoppiati, ci sono sempre più anziani per un bambino, aumenta il numero delle famiglie, mentre diminuisce il numero dei componenti; aumentano le persone sole, le famiglie numerose e le famiglie estese (costituite da due nuclei o da nuclei con altre persone residenti) sono in diminuzione (le prime fortemente).

Per concludere le considerazioni sul censimento generale della popolazione e delle abitazioni la Corte ritiene utile, atteso l'interesse di ordine generale della materia, effettuare un testuale riferimento a tre aspetti che hanno caratterizzato questo censimento, così come esplicitati dall'ente:

- 1) la diffusione dei dati del Censimento della popolazione e delle abitazioni (del 2001) è stata strutturata tenendo conto di queste esigenze: assicurare un elevato grado di continuità con i censimenti passati sia per quanto riguarda i formati di diffusione che per quanto riguarda i contenuti informativi; adeguare il rilascio dei dati censuari ai moderni mezzi di diffusione delle informazioni (cd-rom, Internet, ecc.) e alle nuove richieste di informazioni che derivano dalla continua evoluzione della società e del paese; trasmettere i dati richiesti dagli organismi internazionali (Onu ed Eurostat) nei formati e nei tempi richiesti;
- 2) la strategia di diffusione dei dati è mutata rispetto a quella tradizionale: nei passati censimenti la diffusione dei risultati definitivi è avvenuta tramite il rilascio delle informazioni provincia per provincia. In coerenza con le strategie di diffusione dei dati adottate a livello internazionale, invece, dopo la diffusione dei primi risultati e dei dati relativi alla popolazione legale, la diffusione dei risultati definitivi avviene "a moduli per aree tematiche" per tutti i livelli territoriali dal livello nazionale a quello comunale.  
La disponibilità del primo risultato definitivo del censimento demografico, la popolazione legale dei comuni, è stata data alla fine del mese di marzo 2003, con oltre due mesi di anticipo rispetto al censimento del 1991; la diffusione ufficiale della popolazione legale è avvenuta con la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale n. 81 del 7 aprile 2003;
- 3) la diffusione dei risultati "a moduli per aree tematiche" per tutti i livelli territoriali, da quello comunale fino al livello nazionale, continua ad

essere implementata con le informazioni sulla popolazione straniera residente, sulle caratteristiche socio-economiche della popolazione residente (grado di istruzione, condizione professionale e non professionale, spostamenti pendolari per studio e lavoro), sulle caratteristiche demografiche e socio-economiche della popolazione non residente, sulle caratteristiche strutturali degli edifici e delle abitazioni.

**5.2.3.3.** In data 16 marzo 2004 sono stati presentati i risultati definitivi dell'8° censimento generale dell'industria e dei servizi.

Questi dati consentono di osservare – fino al livello comunale – imprese, istituzioni delle amministrazioni pubbliche e istituzioni nonprofit, unità locali, addetti, collaboratori coordinati e continuativi, lavoratori interinali, volontari nonprofit per circa 870 categorie di attività economiche, per classe di addetti e per forma giuridica.

Le risultanze più significative vengono riprodotte in questa sede di referto, sempre in considerazione del già ricordato carattere di interesse generale, avvertendo che gli elementi di maggior rilievo sono così sintetizzabili sulla base di documenti dell'ente.

La ripartizione territoriale rivela che il Nord-est ha conseguito i maggiori incrementi occupazionali (+468 mila), mentre in coda è la ripartizione insulare (+46 mila); nelle altre ripartizioni gli aumenti sono di 381 mila addetti nel Nord-ovest, di 338 mila nel Centro e di 201 mila nel Sud; sono i comuni di media dimensione quelli in cui si registrano i maggiori incrementi di addetti.

Incrementi inferiori alla media nazionale si osservano nei piccoli comuni e, ancora di più, in quelli con oltre 250 mila abitanti.

Dal rilevamento emerge che vi sono 4.247 comuni specializzati nelle attività di produzione di beni, cioè con una quota di addetti nei settori industriali maggiore di quella nazionale, 1.052 specializzati in quelle commerciali e 858 specializzati nelle altre attività di servizi; i rimanenti 1.944 comuni hanno una quota di addetti superiore a quella media nazionale nelle attività delle istituzioni pubbliche e nonprofit.

Anche questo censimento conferma l'incremento della presenza femminile nel mondo del lavoro: la quota, nel 2001, raggiunge il 38,4 per cento degli addetti.

Tra le imprese è sempre più consistente la quota di imprese artigiane (30,7 per cento), mentre sono più che raddoppiate le società a responsabilità limitata e sono cresciute le società per azioni e quelle cooperative.