



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XVI LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 30

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
per la semplificazione**

AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELL'ISTAT

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SEMPLIFICAZIONE
NORMATIVA E AMMINISTRATIVA

49^a seduta: mercoledì 3 marzo 2010

Presidenza del presidente Andrea PASTORE

INDICE

Audizione del Presidente dell'ISTAT, prof. Enrico Giovannini

| | | |
|--------------------------------------|------------------------------|-----------------------------------|
| PRESIDENTE: | | |
| PASTORE (PDL), senatore . . . | Pag. 3, 6, 8 e <i>passim</i> | GIOVANNINI Pag. 3, 7, 8 |
| GARAVAGLIA (LNP), senatore | 8 | |

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento del Senato, il professor Enrico Giovannini, presidente dell'Istat.

I lavori hanno inizio alle ore 14.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del Presidente dell'ISTAT, Enrico Giovannini

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione normativa e amministrativa, sospesa nella seduta del 20 gennaio 2010.

È oggi in programma l'audizione del presidente dell'ISTAT, professor Enrico Giovannini, che ringraziamo per la sua disponibilità e che ci riferirà le sue valutazioni con particolare riferimento allo schema di decreto del Presidente della Repubblica recante il riordino dell'Istituto nazionale di statistica (atto del Governo n. 190), che è all'esame della Commissione.

Cedo quindi immediatamente la parola al presidente Giovannini.

GIOVANNINI. Signor Presidente, abbiamo consegnato alla Commissione della documentazione contenente le valutazioni in merito allo schema di decreto del Presidente della Repubblica recante il riordino dell'ISTAT e un'appendice normativa che spero potrà essere utile al lavoro della Commissione.

Non devo certamente spiegare le motivazioni della riforma, che deriva da una normativa (il cosiddetto decreto «taglia-enti») con la quale si intende conseguire obiettivi di stabilità e crescita, di riduzione del complesso della spesa di funzionamento delle amministrazioni pubbliche, di incremento dell'efficienza e della qualità dei servizi.

Tali miglioramenti vanno ottenuti attraverso la razionalizzazione degli organi di indirizzo amministrativo, di gestione e consultivi, nonché con la riduzione del numero dei componenti degli organi collegiali (almeno del 30 per cento), del numero degli uffici dirigenziali esistenti, degli organici del personale dirigenziale e non dirigenziale, e attraverso il contenimento delle spese relative alla logistica e al funzionamento. Tali previsioni normative, anche se non si applicano solo all'ISTAT, assumono, rispetto all'Istituto, una rilevanza particolare.

Il riordino dovrebbe infatti conseguire l'obiettivo di raccordare i criteri direttivi della cosiddetta norma «taglia-enti» con la normativa dell'Unione europea che si è andata consolidando negli ultimi vent'anni per ciò che riguarda gli aspetti statistici. Forse la Commissione non ne è al cor-

rente, ma a partire dalla cosiddetta «legge statistica europea» del 1997, rivisitata nel 2009, nonché da tutti i regolamenti comunitari in ambito statistico, a livello europeo si è formato un *corpus* ricchissimo di norme in materia statistica. Solo negli ultimi due anni sono stati approvati 15 regolamenti aggiuntivi che impongono ai Paesi membri obblighi di produzione secondo *standard* internazionali e anche la necessità di essere, come si suol dire, *cost effective* e quindi di ridurre i costi, aumentare l'efficienza e semplificare l'azione statistica.

Nella già citata documentazione è contenuta anche un'analisi tecnica dell'articolato dello schema di regolamento, il quale riflette il percorso di sistematizzazione delle norme dettate a livello nazionale, comunitario e internazionale.

L'articolo 1 sistematizza la disciplina dell'Istituto, così come normata dal decreto legislativo n. 322 del 1989, con il quadro normativo nazionale, comunitario e internazionale. Infatti, le funzioni dell'ISTAT – e non poteva essere altrimenti vista la natura della cosiddetta norma «taglia-enti» – vengono confermate e raccordate con gli elementi nel frattempo maturati in sede di legislazione nazionale e internazionale.

Tengo anche a sottolineare che il Consiglio di Stato, come forse la Commissione ha avuto modo di verificare, si è soffermato a lungo sul regolamento in esame con due pareri interlocutori esprimendo pieno supporto alla versione definitiva.

L'articolo 2 specifica i compiti dell'Istituto, raccordati alla normativa comunitaria e nazionale. Il raccordo si è reso necessario per adeguare il decreto legislativo n. 322 del 1989 ai numerosi regolamenti comunitari adottati a partire dagli anni Novanta in campo statistico.

In particolare, l'articolo 2, comma 2, si articola in tre disposizioni. Per quanto concerne la lettera *a*), la «legge statistica europea» definita nel 2009, che istituisce il sistema statistico europeo, individua per ogni Paese la necessità di avere un interlocutore, che raccordi l'attività del Paese rispetto all'Unione europea. Il regolamento europeo n. 223 del 2009 prevede che la legislazione nazionale nomini un interlocutore: pertanto, l'articolo 2, comma 2, lettera *a*), del regolamento di riordino prevede, in coerenza con quanto previsto all'articolo 15, comma 1, lettera *j*) del decreto legislativo n. 322 del 1989, che l'ISTAT sia l'interlocutore dell'Unione europea. In tal modo è possibile avviare un percorso verso un migliore coordinamento delle attività nazionali, riducendo le eventuali diseconomie che si possono verificare a livello nazionale onde addivenire a una contrazione, non solo in Italia, della spesa pubblica, al contempo aumentando la quantità di statistiche prodotte ogni anno.

L'articolo 2, comma 2, lettera *b*), sottolinea l'importanza di una norma già contenuta nel decreto legislativo n. 419 del 1999, che consentiva all'Istituto la «costituzione di un'unica struttura permanente» per lo svolgimento dell'attività di formazione e qualificazione professionale per gli addetti al Sistan, i dirigenti – ivi compresa la formazione permanente fin dall'accesso – e il personale dell'ISTAT e delle pubbliche amministrazioni.

La struttura permanente, evocata dal decreto legislativo n. 419 del 1999, viene denominata dalla bozza di decreto «Scuola superiore di statistica e di analisi sociali ed economiche» ed è previsto che essa operi in stretta connessione con le altre scuole esistenti, portando così l'Italia al livello francese, dove esiste un'analogha scuola, l'*École nationale de la statistique et de l'analyse de l'information* (ENSAI), e al livello inglese dove, in collaborazione con l'università, sono previsti dei *master* in statistica ufficiale. Tra l'altro, nel 2009, con la creazione del sistema statistico europeo, è stato avviato un progetto per istituire un *master* europeo di statistica ufficiale, che permetterebbe all'Italia di adeguarsi a tale riguardo.

L'articolo 2, comma 2, lettera *c*) è estremamente importante per conseguire i risparmi di spesa, nel medio e lungo termine, che ci si aspetta da tale operazione. Sempre più spesso, infatti, i dati raccolti per fini amministrativi vengono utilizzati anche per scopi statistici. L'archivio delle imprese attive in Italia viene realizzato dall'ISTAT attraverso l'integrazione di fonti quali l'INPS, l'INAIL, l'Unioncamere, il Registro delle imprese e così via, quindi disponiamo di un archivio delle imprese attive aggiornato ogni anno senza dover condurre una sola indagine statistica, ciascuna delle quali ovviamente ha costi molto elevati. La lettera *c*) dell'articolo 2 consente all'Istituto di avere un ruolo importante nella definizione della modulistica utilizzata dalle altre pubbliche amministrazioni, in modo da assicurare che i dati che verrebbero comunque raccolti per scopi amministrativi possano essere utilizzati anche a fini statistici.

Ciò si traduce in un miglioramento del rapporto costi-benefici, in una riduzione dell'onere statistico e in un maggiore utilizzo dei dati amministrativi – analogamente a quanto avviene nei Paesi del Nord Europa – rispetto alle rilevazioni sul campo che, come già evidenziato, presentano costi elevati; in tal modo l'Italia si allineerebbe alle migliori pratiche già utilizzate in altri Paesi europei all'avanguardia in materia statistica.

Le norme previste agli articoli 3 e 4 realizzano tagli nella misura del 30 per cento per quanto riguarda il numero dei componenti degli organi collegiali. Per quanto concerne il Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica (articolo 3), il numero dei componenti è stato ridotto da 22 a 15 al fine di contenere i costi di funzionamento, così come previsto dalla norma. Tale riduzione non ha inciso sulla ripartizione della partecipazione dei diversi livelli di governo (centrale, regionale e locale). Per quanto attiene al Consiglio dell'ISTAT, invece, il numero dei componenti viene ridotto da 10 a 7.

L'articolo 5 è certamente molto importante, in quanto consente – come previsto dalla norma – di conseguire una maggiore efficienza dell'organizzazione dell'Istituto. Inoltre, poiché a valle del decreto di riordino sarà necessario definire un nuovo regolamento dell'organizzazione dell'Istituto (l'ultimo risale al 2000), attraverso le norme contenute nel detto decreto si fissano i criteri che dovranno poi essere utilizzati nell'ambito del già citato regolamento di organizzazione e che fanno riferimento alla posizione dei dirigenti, alla riduzione del numero degli uffici dirigenziali e non dirigenziali, all'utilizzo della «Scuola superiore di statistica, analisi

sociali ed economiche» per la formazione dei dirigenti e degli operatori di settore, nel pieno rispetto degli obiettivi di efficienza e anche dell'approccio seguito a livello europeo.

La mia nomina a presidente dell'ISTAT risale solo a poco più di sei mesi or sono e, come potete immaginare, l'ISTAT è un organismo molto complesso, con compiti molto importanti: ne consegue che realizzare una riorganizzazione, per così dire, con il treno in corsa, risulta molto difficile, visto anche che oltre il 70 per cento dei dati che produciamo, in termini di tempestività e qualità, è fissato da norme comunitarie, pena l'irrogazione di sanzioni da parte dell'Unione europea.

Le disposizioni transitorie e finali sono quindi molto importanti per consentire che l'adeguamento delle strutture organizzative non paralizzi l'Istituto, perché questa è una eventualità che non possiamo permetterci. È per questo che nelle disposizioni transitorie e finali si prevede un tempestivo rinnovo degli organi collegiali soggetti a riordino; si conferma, nelle more della riorganizzazione, il conferimento degli incarichi dirigenziali secondo le modalità di cui al preesistente assetto organizzativo, permettendo così di coprire il periodo transitorio, dopodiché, secondo i principi contenuti nel decreto, le posizioni dirigenziali dovranno essere attribuite attraverso valutazioni comparative, in tal modo incrementando la trasparenza e la qualità delle selezioni dei dirigenti, con ricadute positive anche in termini di miglioramento dell'efficienza e della qualità dell'attività dell'Istituto.

Concludo qui, restando ovviamente a disposizione per eventuali osservazioni e richieste di chiarimento.

PRESIDENTE. Tengo a precisare che il provvedimento di riordino è stato preceduto da un'interlocuzione piuttosto ampia con il Consiglio di Stato, del quale il Governo intende recepire le osservazioni.

Vi è poi una questione, che riguarda il sistema di *governance* e della quale naturalmente il Consiglio di Stato ha preso atto, non rientrando nelle materie di sua stretta competenza, che comporta uno spostamento di alcune funzioni dal Consiglio alla Presidenza.

Chiedo quindi al professor Giovannini una valutazione in merito all'attribuzione al Presidente dell'ISTAT del potere di conferire incarichi dirigenziali, competenza attualmente attribuita al Consiglio e quindi in merito a quali possano essere a suo avviso le eventuali controindicazioni o i miglioramenti da apportare.

Seconda questione. A nessuno sfugge l'importanza degli studi di statistica nel sistema globale e ancor più in quello europeo; del resto, le vicende che stanno recentemente interessando la Grecia testimoniano i problemi che si possono determinare quando gli studi statistici non sono organizzati nell'ambito di *Authority*, almeno in senso sostanziale se non formale. Ciò premesso, mi interesserebbe sapere se ad avviso del professor Giovannini il regolamento – pur nei limiti dell'articolo 26 del decreto-legge n. 112 del 2008 e considerata la legislazione vigente a livello nazionale e comunitario – continui a garantire all'ISTAT quel ruolo d'indipen-

denza di cui ha sempre goduto, che nessuno può disconoscere e che sicuramente è interesse di tutti preservare e difendere.

GIOVANNINI. In risposta alla prima questione posta dal Presidente posso dire che attualmente i dirigenti generali sono nominati dal Consiglio su proposta del Presidente. Recentemente, però, a seguito dell'approvazione della legge n. 196 del 2009 in materia di contabilità e finanza pubblica, è intervenuta una modifica anche al criterio di nomina del Presidente dell'ISTAT, il quale, prima del varo della suddetta norma veniva nominato dal Presidente della Repubblica su proposta del Governo, sentite le competenti Commissioni parlamentari di Senato e Camera, il cui parere era obbligatorio, ma non vincolante. La nuova previsione normativa stabilisce invece che tale parere sia obbligatorio e vincolante e che per la nomina vi debba essere una maggioranza qualificata, avvicinando così la procedura di nomina del Presidente dell'ISTAT a quelle previste per le *Authority*. Questa norma garantisce pertanto al Presidente dell'ISTAT un riconoscimento forte. Sotto questo profilo mi soddisfa particolarmente che sulla mia nomina si sia espresso un parere quasi unanime del Parlamento, anche se ricordo che allora la già citata legge n. 196 non era stata ancora approvata.

Con il decreto di riordino, invece, il Presidente diventa titolare della nomina dei dirigenti generali, sentito il Consiglio nel caso specifico del direttore generale. Questo cambiamento è fondamentalmente legato a due motivazioni. Quanto alla prima, essendo i dirigenti di livello generale principalmente preposti ad attività e a strutture di tipo statistico e considerato che al Presidente spetta il coordinamento tecnico-scientifico dell'ente – in senso politico, non gestionale – è molto importante che il Presidente possa nominare dirigenti non solo di «fiducia», ma anche di elevata qualificazione professionale tecnico-scientifica, grazie a una procedura molto più aperta e trasparente che nel passato.

In secondo luogo, occorre osservare che questo cambiamento va un po' nella linea di altre «verticalizzazioni» operante nelle altre amministrazioni pubbliche, che naturalmente ha come corrispettivo l'elemento di valutazione dei dirigenti e degli organi politici.

Aggiungo che normalmente negli istituti di statistica internazionali questa è la prassi, anche se ovviamente non è obbligatorio che l'Italia vi si adegui.

Per ciò che riguarda l'indipendenza dell'ISTAT – tema molto caldo, in virtù del menzionato caso greco, ma non solo – occorre riconoscere che il decreto legislativo n. 322 del 1989 conteneva una normativa all'epoca già molto innovativa, in virtù della quale l'ISTAT ha sempre goduto di una forte autonomia, peraltro legata al fatto di essere un ente di ricerca. Devo però sottolineare che, a seguito dei processi che ho ricordato in precedenza sull'utilizzo sempre più accentuato dei dati amministrativi per fini statistici, non è sufficiente che l'ISTAT sia indipendente per avere buone statistiche, perché anche gli altri enti pubblici, nel momento in cui producono statistiche, devono applicare i principi di indipendenza e di auton-

mia. È per questo motivo che tra alcuni giorni il Comitato per l'indirizzo e il coordinamento della statistica nazionale approverà un codice di condotta per le statistiche ufficiali italiane, mutuato dal codice europeo, per assicurarsi che anche gli altri enti, nel momento in cui producono statistiche, seguano i suddetti criteri di indipendenza ed autonomia. Ripeto, molti dei dati che anche il Parlamento riceve quotidianamente sono in realtà prodotti da altre amministrazioni che rientrano nel sistema statistico nazionale, ed è quindi necessario che queste ultime adottino un sistema basato sull'indipendenza, per evitare rischi anche molto elevati.

PRESIDENTE. È evidente che se la fonte non è attendibile l'ISTAT non può fornire dati attendibili.

GIOVANNINI. Da questo punto di vista, la possibilità data dall'articolo 2 del regolamento di dare all'ISTAT un ruolo forte nella definizione dei formati e della modulistica usata da altri enti per la raccolta dei dati amministrativi a fini statistici è molto importante.

GARAVAGLIA Massimo (LNP). Quando è previsto il termine del periodo transitorio e della riorganizzazione?

GIOVANNINI. La norma parla di sessanta giorni per la rinnovazione della composizione degli organi collegiali (il Consiglio e il Comitato per l'indirizzo e il coordinamento dell'informazione statistica). L'obiettivo che stiamo perseguendo è che il regolamento di organizzazione, che verrà definito a valle del decreto di riordino, venga approvato il prima possibile, in modo tale da consentirci di avviare la nostra attività con il nuovo assetto. L'auspicio è che prima dell'estate si riesca ad avere non solo la pubblicazione del decreto, ma anche il nuovo regolamento di organizzazione e l'avvio delle procedure di nomina con i criteri già menzionati degli organi collegiali e dei dirigenti, in modo che, durante l'estate, l'Istituto sia già in grado di operare.

Vorrei però cogliere l'occasione per far presente – si tratta di un grido di dolore – che il presente è un anno molto difficile. Se infatti per il previsto censimento dell'agricoltura, da realizzare nell'ottobre 2010, esiste una legge di indizione ed abbiamo ricevuto un finanziamento, dobbiamo ricordare che per i censimenti generali della popolazione, delle abitazioni e delle attività economiche del 2011, ai quali ci stiamo preparando, non c'è ancora la legge di indizione né di finanziamento. Ciò ci crea grande preoccupazione non solo perché, come potete immaginare, il censimento coinvolge tutti i Comuni, le Province e le Regioni, e quindi si tratta di un'operazione molto complessa, ma anche perché, in presenza dell'implementazione della riforma dello Stato in senso federale, la mancanza di dati attendibili sulla popolazione rischierebbe di mettere i decisori pubblici nelle condizioni di non potere prendere le decisioni opportune. Basti un solo un esempio: nelle indagini pilota svolte alla fine del 2009, a partire dalle anagrafi, per effettuare la simulazione del censimento

in molti Comuni, abbiamo scoperto che quote consistenti di famiglie in realtà non si trovavano dove l'anagrafe dichiarava che fossero. Pertanto in mancanza di un censimento ben fatto, serio e tempestivo, si corre il rischio che ogni distribuzione di fondi basata sui dati delle anagrafi possa portare a risultati lontani dalla realtà.

PRESIDENTE. È chiaro che se i dati non sono attendibili, tutto il processo di standardizzazione, di verifica della capacità contributiva e così via diventa difficile da compiere. Penso quindi che quello sollevato dal presidente Giovannini sia un tema molto attuale e sono contento che sia stato posto in questa sede. Senza statistiche affidabili sarà difficile portare avanti in maniera corretta un impegno che corrisponde a esigenze di natura sia costituzionale che ordinaria.

Presidente Giovannini, la ringraziamo ancora per il suo prezioso contributo. Sono certo che potremo contare ancora sulla sua collaborazione, e da parte nostra non mancheremo di seguire con attenzione le questioni di più ampio respiro che lei ci ha segnalato.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 14,30.

