



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore SACCONI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 MAGGIO 2015

Modifiche al decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322,
in materia di aggiornamento del Sistema statistico nazionale

ONOREVOLI SENATORI. – Lo scopo primario del presente disegno di legge è di aggiornare le norme del Sistema statistico nazionale – SISTAN nel contesto della riforma istituzionale e renderlo operativo mediante la reale e effettiva costituzione degli uffici di statistica presso ogni ente che fruisce di fondi pubblici, che sono oltre 10.000 in Italia. Il secondo scopo consiste nel prevedere norme che permettano la professionalizzazione del SISTAN, anche alla luce di quanto emerso dal dibattito sul tema negli ultimi anni (ossia durante la X Conferenza nazionale di statistica del dicembre 2010, nella quale si è trattato anche dell'aggiornamento del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, da attuare entro il 2011; oppure in occasione della XI Conferenza del febbraio 2013 durante la quale si è riparlato ancora della riforma del SISTAN).

Il Parlamento deve verificare quanto il Governo ha deciso mediante l'articolo 3 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, della legge 17 dicembre 2012, n. 221, che prevede l'approvazione del regolamento del SISTAN e che al comma 4 dell'articolo 3 recita: «Allo scopo di rafforzare la funzione statistica in coerenza con le raccomandazioni internazionali e i regolamenti comunitari e di aumentare l'efficienza e la qualità dei servizi informativi resi al sistema economico e sociale del Paese dal Sistema statistico nazionale (SISTAN), su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'arti-

colo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1957, n. 281, e sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il Governo emana entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto un regolamento ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 per la revisione del decreto legislativo n. 322 del 1989 e il complessivo riordino del Sistema statistico nazionale, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) rafforzare l'indipendenza professionale dell'ISTAT e degli enti e degli uffici di statistica del SISTAN;

b) migliorare gli assetti organizzativi dell'ISTAT anche con riferimento all'articolo 5, comma 1, lettera b), del decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 166, e rafforzare i compiti di indirizzo e coordinamento tecnico-metodologico, di definizione di metodi e formati per la raccolta e lo scambio di dati amministrativi e statistici, nonché di regolamentazione del SISTAN;

c) favorire l'armonizzazione del funzionamento del SISTAN con i principi europei in materia di organizzazione e di produzione delle statistiche ufficiali, assicurando l'utilizzo da parte del Sistema delle più avanzate metodologie statistiche e delle più moderne tecnologie dell'informazione e della comunicazione;

d) semplificare e razionalizzare la procedura di adozione del Programma statistico nazionale e la disciplina in materia di obbligo a fornire i dati statistici;

e) migliorare i servizi resi al pubblico dal SISTAN e rafforzare i sistemi di vigilanza e controllo sulla qualità dei dati pro-

dotti dal Sistema e da altri soggetti pubblici e privati;

f) adeguare alla normativa europea e alle raccomandazioni internazionali la disciplina in materia di tutela del segreto statistico, di protezione dei dati personali oggetto di trattamento per finalità statistiche, nonché di trattamento ed utilizzo dei dati amministrativi a fini statistici».

Si ricorda che nella scorsa legislatura sono stati presentati, per lo stesso scopo, al Senato il disegno di legge n. 2341 da parte della senatrice Adriana Poli Bortone ed alla Camera dei deputati la proposta di legge n. 5051 d'iniziativa dei deputati Palagiano e Zazzera, sebbene non ne sia mai iniziato l'iter di approvazione.

Nella tornata censuaria del 2000 e 2001 e anche quella del 2010 e 2011, ossia negli ultimi censimenti dell'agricoltura, della popolazione e delle abitazioni e dell'industria e dei servizi, sono state messe a nudo le carenze strutturali del Sistema statistico nazionale e le disfunzioni degli uffici di statistica, specie dei comuni.

Il Sistema statistico nazionale, istituito sulla base del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, ha previsto la costituzione di uffici di statistica presso gli enti pubblici. A tali uffici spetta il compito di espletare gran parte del lavoro di raccolta dei dati previsto dal Programma statistico nazionale, che viene aggiornato annualmente.

Riguardo ai censimenti, non essendo stato possibile fare affidamento sulla totalità degli uffici di statistica dei comuni, si istituiva, come sempre avvenuto in analoghe occasioni censuarie, il temporaneo «ufficio comunale di censimento», per effettuare le rilevazioni previste. Ora in seguito alle novità emerse dal cosiddetto «decreto sviluppo bis» e dalla legge di stabilità vi sarà il censimento continuo, che inizierà nel 2016. A capo di tale ufficio temporaneo è stato messo il direttore dell'ufficio di statistica del comune, ove costituito, ma nella mag-

gioranza dei casi è stato dato l'incarico ad un funzionario del comune, che nella fattispecie è spesso l'ufficiale d'anagrafe. Tuttavia gli uffici di statistica, previsti dal citato decreto legislativo n. 322 del 1989, che avrebbero dovuto essere l'ossatura del SISTAN o non sono ancora stati tutti istituiti o, quando costituiti, non operano al meglio per le necessità dell'ente di appartenenza. Infatti come detto nella relazione al Parlamento del Dipartimento funzione pubblica sul Sistema statistico nazionale (2012 e anni precedenti), si ha che negli oltre 10.000 enti pubblici vi sono solo 3.468 uffici di statistica con 9.577 addetti, in media 3 addetti per ufficio, e sono carenti di professionalità specifica; infatti solo l'8 per cento degli addetti ed il 3,7 per cento dei direttori è laureato in scienze statistiche, mentre il 18,1 per cento è laureato in materie giuridiche, per cui è necessario che si effettui anche una riqualificazione del personale di detti uffici. Le quote più alte di responsabili laureati in statistica si osservano per le amministrazioni centrali (44,4 per cento), per gli enti nazionali (37,9 per cento) e per le regioni e province autonome (23,8 per cento). Si riconferma, invece, lo scarso peso della specializzazione in discipline statistiche nelle altre amministrazioni, in particolare nei comuni fino a 100.000 abitanti (1,5 per cento) e meno nelle prefetture-Uffici territoriali del Governo, alle quali, pur in assenza di professionalità specifica nell'ufficio «compete il collegamento e l'interconnessione a livello provinciale di tutte le fonti pubbliche preposte alla raccolta ed alla elaborazione dei dati statistici, come individuate dall'ISTAT». Eppure il regio decreto-legge 24 marzo 1930, n. 436, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 1930, n. 1748, operativo fino al 1989, prevedeva che per dirigere l'ufficio di statistica era necessario aver superato l'esame di Stato nell'abilitazione delle discipline statistiche, tutt'ora esistente e anche nella forma delle lauree 3+2, ma che ora

non è reso necessario per certificare la professionalità di chi va a dirigere gli uffici di statistica nella pubblica amministrazione.

Occorre sapere che nel SISTAN il 96 per cento degli uffici di statistica è costituito da strutture polifunzionali che non svolgono compiti unicamente statistici, come risulta dalla relazione annuale al Parlamento sul SISTAN dell'ISTAT, per cui non disponendo di un ufficio di statistica funzionante allo scopo, in molte città, per reperire i rilevatori per i detti censimenti, è stato fatto uso di personale proveniente da società di lavoro interinale, che non avevano la capacità operativa e nemmeno l'esperienza per la formazione di rilevatori.

L'incarico di responsabile dei censimenti sarebbe spettato di diritto al direttore dell'ufficio di statistica, che, data l'esperienza, avrebbe potuto gestire con capacità le operazioni censuarie, se gli uffici di statistica fossero stati tutti costituiti.

Più tragica è la carenza degli statistici nel Servizio sanitario nazionale; infatti su 654 strutture di ricovero pubbliche e in rapporto a 220.568 addetti al ruolo tecnico vi sono solo 125 statistici, poiché molti loro posti vengono assegnati ad altri, incaricati e non assegnati per concorso, come dovrebbe avvenire nella pubblica amministrazione.

Nel decreto legislativo n. 322 del 1989 non si prevede l'obbligo tassativo della costituzione degli uffici di statistica, per cui, ad esempio, anche la regione Calabria, al presente, non ha ancora costituito un effettivo Sistema statistico regionale e nel Lazio le province di Latina e Frosinone non hanno ancora costituito l'ufficio, così come avviene in circa altre 30 province.

La professionalità statistica per dirigere i citati uffici di statistica non è espressamente richiesta dal citato decreto legislativo n. 322 del 1989 ed al tempo stesso non è fatto obbligo agli enti pubblici di istituire tale ufficio, né sono definiti in modo chiaro i compiti che l'ufficio deve svolgere nel contesto operativo dell'ente di appartenenza.

Tra i compiti specifici di detti uffici non è previsto un programma statistico comunale e nemmeno un osservatorio statistico territoriale. Vorrebbe supplire a dette carenze l'Unione statistica comuni italiani - USCI, ma il numero degli uffici di statistica che ne fanno parte è esiguo.

Anni fa la questione della lievitazione dei prezzi al consumo ha maggiormente messo a nudo il problema, non essendoci uniformità nella modalità utilizzata per la rilevazione dei prezzi. Ecco un esempio dal quale promana una serie di adempimenti amministrative ed economiche. Nel 2005 ci fu una diafrasi sulla veridicità degli «indici del costo della vita», quindi della «rilevazione dei prezzi al consumo» ed intervenne il CNEL che fece presente che in base a norme europee si doveva tener conto delle rilevazioni dei prezzi presso i comuni con oltre 30.000 abitanti, che sono 292, poiché con la legge 26 novembre 1975, n. 621, il campo di osservazione è stato esteso a tutti i capoluoghi di provincia e a quelli con oltre 30.000 abitanti, che hanno un ufficio di statistica idoneo. Tuttavia l'ISTAT, considerando la non idoneità degli uffici di statistica, ossia la loro non autonomia professionale, nel 2011 riportava che «sono 85 i comuni capoluogo di provincia che concorrono al calcolo degli indici (83 nel 2010). Il comune di L'Aquila riprende l'attività di rilevazione, dopo due anni di interruzione per gli effetti del terremoto. Entra Messina, riprende la partecipazione Salerno, si interrompe quella di Pesaro. La copertura: in termini di popolazione provinciale è pari all'86,7 per cento». Quindi un costo della vita a macchia di leopardo e probabilmente ballerino.

Gli aggiornamenti che il presente disegno di legge si propone di introdurre consistono nell'inserire nelle previsioni del decreto legislativo n. 322 del 1989 l'obbligo di istituire uffici di statistica presso ogni ente che fruisce di fondi o di contributi pubblici, sia in modo singolo che associato o di servizi con-

sortili. Inoltre si prevede che all'ufficio di statistica sia preposto un laureato, preferibilmente in discipline statistiche. Compiti sussidiari dell'ufficio di statistica consistono nell'effettuare anche il controllo statistico di gestione, il controllo della qualità dei servizi, l'assistenza ai nuclei di valutazione esterni e la valutazione delle funzioni interne nella gestione delle risorse.

Si parla molto dell'azione per la *spending review* e, a questo riguardo, l'attività di controllo statistico può dare una mano valida. Infatti la trasparenza della spesa pubblica è strettamente collegata alla tracciabilità dei dati di bilancio, resa possibile se viene posto in essere in ogni ente pubblico il controllo statistico di gestione, e consistente nel ritrovare tutti gli atti e i fatti insiti nei dati, nell'enumerarli, nel confrontarli nel tempo e nello spazio e nel trovare in essi le discrepanze, i raffronti ed ogni altro elemento che ne documenti l'utilità, la funzionalità e l'efficienza operativa. L'analisi degli indicatori statistici dai dati di bilancio può mettere tutto in evidenza. È palese che, a tal fine sono necessari uffici di statistica professionalizzati in ogni ente pubblico, anche dati per alimentare la trasparenza della spesa pubblica e classifiche per evidenziare eccellenze e carenze in ogni settore di un ente e tra enti.

Giova ricordare che l'istituzione del SISTAN, come da decreto legislativo n. 322 del 1989, non ha avuto un finanziamento diretto in fase istitutiva, per cui gli enti pubblici che vi appartengono si sono dotati di uffici di statistica mediante apposita normativa, di addetti e di attrezzature in modo autonomo e difforme tra loro, nonostante vi fossero indicazioni in essere che sono restatesi disattese. Dato che l'ufficio di statistica deve svolgere le sue funzioni di raccolta di dati statistici in relazione alle varie attività svolte dall'ente e nell'ente, allora è logico che al suo funzionamento partecipino tutti gli altri uffici e servizi, questo in analogia alla funzione svolta dall'ISTAT.

La Corte costituzionale, nella sentenza n. 139 del 1990, presidente Francesco Saja, relativa al ricorso presentato dalle regioni Toscana ed Emilia-Romagna, sulla legittimità costituzionale di imporre alle regioni l'obbligo di costituzione di uffici di statistica, ha inserito il suggerimento agli enti pubblici di chiedere fondi al Governo per le attività di carattere statistico, in analogia a quanto avviene per lo svolgimento dei censimenti. Il problema della carenza di risorse per la costituzione, la professionalità specifica e la gestione degli uffici di statistica si può risolvere mediante un programma di fondi fiduciari, del tipo di quello per i censimenti, gestiti dall'ISTAT.

Nel decreto legislativo n. 322 del 1989 non sono specificati i requisiti di professionalità di chi deve dirigere gli uffici di statistica. Giova ricordare, a tale riguardo, che già nel 1930 era «riconosciuta l'urgenza e l'assoluta necessità di promuovere la preparazione tecnica del personale destinato ad esercitare funzioni direttive negli uffici di statistica istituiti presso enti statali, parastatali». Infatti, già il regio decreto-legge 24 marzo 1930, n. 436, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 1930, n. 1748, recante «Norme per l'abilitazione nelle discipline statistiche», all'articolo 2 prevedeva che: «Gli uffici di statistica esistenti o che verranno istituiti presso enti autarchici e parastatali devono avere funzioni organicamente distinte da quelle degli altri servizi ed essere diretti da persone fornite di speciale abilitazione nelle discipline statistiche».

Disposizioni per istituire un ufficio di statistica consortile, ossia tra più comuni, (circolare 27 aprile 1999, n. 3, dell'Istituto nazionale di statistica, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 105 del 7 maggio 1999), sono state emanate senza l'obbligo della necessaria professionalità per i direttori degli uffici di statistica.

Nel decreto legislativo n. 322 del 1989 per l'ufficio di statistica, non si prevede il

compito di effettuare il controllo statistico di gestione, qualità dei servizi e di assistenza ai nuclei di valutazione esterni, compiti previsti da successive leggi, che presso alcuni enti all'avanguardia nell'attività amministrativa sono, invece, espletati. Le statistiche sono fondamentali anche per il federalismo fiscale.

La verifica della spesa pubblica è il problema attualmente di primaria importanza e il fatto dell'esistenza negli enti pubblici dei nuclei di valutazione (spesso interni), nonché del controllo di gestione (non autonomo), pone il responsabile dell'ente nella necessità di poter disporre di indicatori statistici di controllo sensibili, affidabili e rapidi, che solo un ufficio di statistica autonomo e professionalizzato può permettere. Inoltre, in alternativa al sistema dello *spoil system*, adottato dal Governo centrale, si può impostare negli enti locali un sistema statistico di valutazione delle *performance* dei dirigenti nella gestione dei fondi in bilancio loro assegnati.

Inoltre, risulta impellente e necessaria la validazione e certificazione dei dati statistici all'origine, ossia in fase di rilevazione. Solo disponendo di personale qualificato professionalmente il SISTAN potrà garantire la qualità dei dati statistici che sono ormai prodotti e resi ufficiali, spesso senza il controllo diretto dell'ISTAT.

La gestione dei dati sensibili nella ricerca statistica sussiste con l'obbligo, mediante decreto legislativo adottato dal Governo ai sensi della delega di cui alla legge 31 dicembre 1996, n. 676, di dotarsi di norme di deontologia professionale, alle quali devono attenersi gli uffici del SISTAN, gli istituti pubblici e privati, le società scientifiche e le associazioni professionali.

È da poco intervenuta l'adozione del codice italiano delle statistiche ufficiali (*Gazzetta Ufficiale* 13 ottobre 2010, n. 240), fondato su 15 principi e misure individuate che si applicano all'attività svolta dagli enti ed uffici di statistica del Sistema statistico nazionale per la produzione delle statistiche ufficiali. Anche alla luce di ciò, risulta necessario garantire una professionalità specifica all'interno degli uffici di statistica.

Infine, l'ufficio di statistica, in analogia a quanto avviene per l'ISTAT, in qualità di ufficio di servizio all'interno dell'ente deve poter avere i necessari fondi per poter essere costituito e funzionare.

In conclusione, queste sono le ragioni essenziali, per le quali è necessario definire la professionalità specifica degli addetti degli uffici di statistica, direttori *in primis*, attraverso la modifica e l'integrazione del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, anche al fine di disciplinare la costituzione, l'organizzazione, il funzionamento ed i compiti degli uffici di statistica.

A tal proposito, l'articolo 1 del presente disegno di legge introduce all'interno del suddetto decreto legislativo l'obbligo per gli enti e le amministrazioni che dispongono di fondi pubblici di istituire l'ufficio di statistica al proprio interno, deputato tra le altre cose al controllo statistico di gestione.

L'articolo 2 introduce nel decreto legislativo summenzionato i requisiti di professionalità per i responsabili degli uffici di statistica.

L'articolo 3, infine, disciplina le funzioni dell'ufficio statistico come ufficio di servizio all'interno dell'ente a cui afferisce e quelle di ufficio di coordinamento tra enti.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Modifiche all'articolo 6 del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322)

1. All'articolo 6 del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1 è premesso il seguente:

«01. Tutti gli enti e le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, hanno l'obbligo d'istituire al proprio interno un ufficio di statistica, organizzato in modo autonomo, associato o come servizio consortile ai sensi del capo III del titolo II del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con funzioni distinte da quelle degli altri uffici e servizi dell'amministrazione di appartenenza, formato da unità di personale poste alle dirette dipendenze del responsabile dell'amministrazione o ente, fornito di capacità professionale documentata in campo statistico per quanto concerne, in particolare, i direttori, nonché di risorse finanziarie e strumentali adeguate»;

b) al comma 1, lettera a), sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «; effettuano il controllo statistico di gestione che consiste nella documentazione statistica di tutti gli atti ed i fatti contenuti nelle entrate ed uscite del bilancio di ogni ente; controllano e certificano i dati rilevati previsti dalla presente lettera e dalla lettera b); sono di supporto ai nuclei di valutazione esterni e verificano, attraverso specifiche indagini statistiche, la qualità dei servizi offerti dall'amministrazione o ente di appartenenza»;

c) la rubrica è sostituita dalla seguente:
«Istituzione, organizzazione e compiti degli uffici di statistica».

Art. 2.

(Introduzione dell'articolo 6-ter del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322)

1. Dopo l'articolo 6-bis del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, è inserito il seguente:

«Art. 6-ter. - (Responsabili degli uffici di statistica e loro qualificazione professionale). - 1. Sono preposti come responsabili degli uffici di statistica di cui al comma 01 dell'articolo 6, selezionati mediante pubblici concorsi o in base alle norme sulla mobilità tra amministrazioni ed enti pubblici ovvero attraverso incarichi direttoriali stipulati con contratti professionali ai sensi della legislazione vigente in materia:

a) i laureati dei corsi quinquennali di statistica in possesso di una delle relative specializzazioni;

b) i laureati in scienze statistiche dei corsi quadriennali in possesso di una delle relative specializzazioni;

c) i laureati in scienze statistiche dei corsi triennali;

d) i diplomati in statistica dei corsi biennali o triennali;

e) coloro che hanno sostenuto, nei relativi corsi di studio, gli esami nelle discipline statistiche ed economiche o hanno superato l'esame di Stato per l'abilitazione nelle discipline statistiche, ai sensi della legge 8 dicembre 1956, n. 1378, e del regolamento di cui al decreto del Ministro per la pubblica istruzione 9 settembre 1957, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 271 del 2 novembre 1957.

2. I responsabili degli uffici di statistica sono tenuti a seguire specifici corsi di formazione programmati e realizzati su base

biennale nel contesto del Sistema statistico nazionale (SISTAN); qualora i responsabili degli uffici non abbiano le qualificazioni previste dal comma 1 e non siano laureati in scienze statistiche, sono tenuti a sostenere l'esame di Stato per l'abilitazione nelle discipline statistiche, oppure a seguire specifici corsi di formazione relativi al settore statistico presso la Scuola nazionale dell'amministrazione».

2. Il Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica (COM-STAT), per la parte relativa al personale dell'ufficio di statistica adotta direttive di armonizzazione alle disposizioni della presente legge, abrogando, dove necessario, le precedenti direttive.

Art. 3.

*(Funzioni dell'Ufficio di statistica
di servizio all'interno dell'ente
o di coordinamento tra enti)*

1. L'ufficio di statistica, di cui al comma 01 dell'articolo 6 del decreto legislativo 6 settembre 1989 n. 322, come introdotto dall'articolo 1, comma 1, della presente legge, svolge le sue funzioni di raccolta di dati statistici in relazione alle varie attività svolte dall'ente e nell'ente, quali rilevazione dei prezzi nei comuni, indagini campionarie o esaustive su attività amministrative e statistiche di vario genere, studi e ricerche, piano topografico dei comuni, costruzione e gestione di sistemi di indicatori, promozione e sviluppo a fini statistici di archivi gestionali e di raccolte di dati su attività amministrative e contabili dell'ente ed ogni altra raccolta di dati settoriali derivata da disposizioni interne, regionali, nazionali ed europee, nonché attuazione e gestione dell'interconnessione e del collegamento tra sistemi informativo-statistici sia all'interno dell'ente sia con il SISTAN.

2. L'ufficio di statistica è competente riguardo alla raccolta di dati presso tutte le unità amministrative dell'ente, mentre nei comuni con meno di 10.000 abitanti l'ufficio di statistica è organizzato in forma consortile nell'ambito di un comprensorio di almeno 10.000 abitanti ed ubicato nel comune più grande.

3. Per la gestione e il funzionamento dell'Ufficio di statistica l'amministrazione o l'ente provvede con uno stanziamento pari almeno al 2 per cento del proprio bilancio annuale, all'uopo destinando quota parte delle dotazioni di bilancio assegnate ai vari uffici e servizi per i quali l'ufficio di statistica svolge le attività di cui al presente articolo.

