

Le Regioni e la statistica (sistema statistico nazionale e sistema istituzionale regionalizzato)

Francesco M. Lazzaro

Sommario

1. I caratteri fondamentali della statistica ufficiale. Le funzioni dello Stato e delle Regioni dopo la riforma della Costituzione: non più solo “numeri primi” nel panorama statistico nazionale. – 2. La progressione geometrica degli attori statistici italiani: dall’Istituto centrale di statistica al Sistema statistico nazionale. – 3. Il riparto di competenze statistiche fra Stato e Regioni come variabile dipendente dalle pronunce della Corte costituzionale. – 4. La statistica ufficiale negli enti substatali. Gli uffici, i modelli organizzativi, i programmi delle Regioni. – 5. Le prospettive del Sistema statistico nazionale a (quasi) vent’anni dalla legge istitutiva.

1. I caratteri fondamentali della statistica ufficiale. Le funzioni dello Stato e delle Regioni dopo la riforma della Costituzione: non più solo “numeri primi” nel panorama statistico nazionale

La statistica ufficiale è pervasa dal fascino che le deriva dall’essere luogo d’incontro di discipline diverse: scientifiche per l’aspetto sostanziale e giuridiche per quello applicativo. Le regole matematiche informano le fasi di raccolta, spoglio, elaborazione e interpretazione dei dati, mentre il diritto (pubblico) presiede all’organizzazione del sistema statistico, al raccordo fra assolutezza dei dati e realtà sociale e giuridica, alla divulgazione delle informazioni. Denominatore comune di tali discipline è la “dimensione pluralista”: per definizione, la statistica è la scienza del collettivo e il diritto è l’insieme di regole di una comunità ⁽¹⁾. Entrambe postulano quindi la presenza di relazio-

(1) A. SANDULLI, A. BALDASSARRE, *Profili giuridici della statistica in Italia*, in Atti del Convegno sull’informazione statistica in Italia, *Annali di statistica*, serie VIII,

ni fra le unità del gruppo preso in esame, che sarà un collettivo statistico in un caso e un collettivo sociale nell'altro (e, d'altronde, il d.lgs. 6/9/1989, n. 322, istitutivo del Sistema statistico nazionale, definisce i dati elaborati nell'ambito della statistica ufficiale "*patrimonio della collettività*").

La statistica ufficiale, in prima battuta, può essere definita come statistica della *res publica*, associata all'attività politica e amministrativa per il miglior soddisfacimento degli interessi nazionali ⁽²⁾. Più in particolare, essa si sostanzia sotto il profilo organizzativo nei soggetti che compongono il Sistema statistico italiano (d'innanzi: SISTAN) e nelle relazioni che tra loro intercorrono alimentando il flusso dei dati e, sotto quello operativo, nel regime di reperimento e trattamento dei dati stessi. Va poi menzionato il regime pubblico delle informazioni così ricavate: sono spesso regolate dalla legge le risultanze dell'attività statistica, le conseguenze che producono (si pensi, per esempio, all'indice dei prezzi al consumo e all'importanza che ha assunto in tanti settori della nostra vita), la loro diffusione. Inoltre, tenuto conto che il diritto nazionale è profondamente permeato da quello comunitario e che la statistica pubblica non si sottrae a tale influenza, vi è anche una statistica comunitaria che si relaziona con quella interna sul piano dei principi e, di nuovo, su quello organizzativo ⁽³⁾.

vol. 26, Roma 1971, e, degli stessi Autori, *Profili costituzionali della statistica in Italia*, in *Dir. soc.*, 1973, p. 95 ss.; M. P. GUERRA, *L'ordinamento statistico*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, t. I, Milano 2003, p. 147 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Statistica (Sistema statistico nazionale)*, in *Enc. dir.*, vol. XLIII, Milano 1990, *ad vocem*; R. TOMEI, *Statistica (dir. pubbl.)*, in *Enc. giur.*, vol. XXX, Roma 1993, *ad vocem*; R. FERRANTE, *Statistica nel diritto pubblico*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XV, Torino 1999, *ad vocem*; M. P. CHITI, *Servizi statistici nazionali e pubblica amministrazione*, in *Foro amm.*, 1984, p. 576 ss.

(2) Si è soliti distinguere fra statistica descrittiva, con riferimento all'osservazione e alla registrazione di un insieme di fenomeni per formulare o verificare determinati assunti, statistica inferenziale, con riferimento alla definizione di conclusioni probabilistiche sulla base dei dati raccolti rispetto a un campione, e statistica applicata, con riferimento ai singoli campi della vita sociale in cui le scienze statistiche trovano modo di sostanzarsi (ne sono esempi quotidiani la statistica demografica e quella economica).

(3) Così, per P. BALDI, "*La statistica ufficiale ha il compito di produrre le informa-*

La statistica ufficiale è dunque finalizzata al governo della cosa pubblica, al quale contribuisce in termini di supporto informativo, di guida all'azione amministrativa, di leva per l'attuazione delle politiche ⁽⁴⁾.

Il dato normativo consente di aggiungere alcune indicazioni utili all'inquadramento della materia: il legislatore nazionale ricollega ad essa *“le attività di rilevazione, elaborazione, analisi, diffusione e archiviazione dei dati statistici svolte dagli enti ed organismi pubblici di informazione statistica”* (art. 1, d.lgs. n. 322/1989); quello comunitario, in modo analogo, definisce la produzione statistica come *“il processo che include l'insieme delle attività necessarie alla raccolta, all'immagazzinamento, al trattamento, alla compilazione, all'analisi e alla diffusione dell'informazione statistica”* (reg. CE 17 febbraio 1997, n. 322/97: curiosamente, entrambe le norme sono contraddistinte dal medesimo numero progressivo) e la *“statistica comunitaria”* come insieme delle *“informazioni quantitative, aggregate e rappresentative tratte dalla raccolta e dall'elaborazione sistematica di dati, prodotte dalle autorità nazionali e dall'autorità comunitaria nel quadro dell'attuazione del programma statistico comunitario”*. I principi affermati in sede europea, ex art. 285 del Trattato di Amsterdam, sono l'imparzialità, l'affidabilità, l'obiettività, l'indipendenza scientifica, l'economicità e il segreto statistico ⁽⁵⁾.

*zioni statistiche necessarie per assicurare alla collettività la conoscenza dello stato del Paese e delle sue istituzioni, per supportare i processi decisionali dei soggetti pubblici e privati e le scelte di governo delle amministrazioni pubbliche secondo le loro competenze istituzionali, per consentire ai cittadini il controllo diffuso degli effetti delle politiche e dell'attività delle amministrazioni”, in Il ruolo delle Regioni e degli Enti locali nella programmazione statistica ufficiale, in Statistica ufficiale. Bene pubblico, Atti della settima Conferenza nazionale di statistica, Roma 2004, p. 60. Si veda anche M. P. GUERRA, *Funzione conoscitiva e pubblici poteri*, Milano 1996 e M. P. GUERRA, M. CAMELLI, *Informazione e funzione amministrativa*, Rimini 1997.*

(4) Così, ad esempio, l'art. 6, comma 3, d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286, prevede che *“i servizi di controllo interno operano in collegamento con gli uffici di statistica”*, mentre il successivo art. 9, comma 1, dispone che *“il sistema di controllo di gestione e il sistema di valutazione e controllo strategico delle amministrazioni statali si avvalgono di un sistema informativo-statistico unitario”*. In dottrina cfr. A. ZULIANI, *La misurazione dell'attività amministrativa*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 1996, p. 39 ss.

(5) V. CERULLI IRELLI, *Diritto nazionale e diritto europeo nella nuova dimensione*

Aspetto meritevole di analisi nell'ambito della statistica pubblica, ispirato dall'evoluzione ordinamentale del nostro Stato, è il passaggio dalla statistica pubblica "centrale" alla statistica nazionale e, oggi, alla statistica regionale. Le date che segnano tale evoluzione sono quelle di fondazione del sistema statistico pubblico, fra il 1860 e il 1861, quella di creazione dell'Istituto centrale di statistica nel 1926 e, infine, quella della sua trasformazione in Istituto nazionale nel 1989, anno in cui si assiste alla nascita del SISTAN. Da ultimo, nel 2001 la riforma della Carta fondamentale regala alla materia dignità costituzionale, inserendo il "*coordinamento informativo statistico [...] dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale*" nell'alveo della competenza legislativa esclusiva dello Stato ex art. 117, comma 2, lett. r) ⁽⁶⁾.

Ancorché laconico sul punto, il nuovo "titolo V" è la struttura portante della statistica ufficiale regionale, i cui pilastri sono la potestà legislativa e le correlate attribuzioni amministrative. Il dato testuale dell'art. 117 Cost. dovrebbe essere indice di una competenza esclusiva delle Regioni, posto che la statistica *tout court* non è annoverata fra le materie ricondotte alla potestà legislativa statale, o a quella concorrente, ma vi sono elementi per temperare una posizione così netta, quali il predetto compito di coordinamento affidato allo Stato, da un lato, e, dall'altro, i vincoli "di principio" di cui alla Costituzione (sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza) e al sistema dei Trattati comunitari. È lecito pertanto concludere, avuto riguardo al fatto che la statistica è servente rispetto all'amministrazione attiva, che la competenza legislativa delle Regioni coincide con essa, traen-

della statistica pubblica, in R. PEREZ (a cura di), *Statistica e pubblica amministrazione*, Milano 1998, p. 60 ss. e *I vincoli europei e le esigenze di coordinamento della finanza pubblica*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2006, p. 807 e ss; G. DELLA CANANEA, *Il patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Riv. it. dir. fin. sc. fin.*, 2001, I, p. 559 ss.

(6) Il confronto fra testo costituzionale italiano e "testo costituzionale" dell'Unione denota una radicale diversità di approccio: in sede comunitaria è elemento di centralità l'insieme dei principi, in sede nazionale lo è il riparto delle competenze fra enti territoriali; il legislatore europeo pone l'accento sull'attività statistica, quello interno sulla funzione dei soggetti pubblici rispetto all'attività statistica.

done la legittimazione, ma anche il limite.

Detto della statistica in termini di “materia” occorre altresì darne sinteticamente conto in termini di bene e di servizio. Quanto al primo aspetto, il d.lgs. n. 322/1989, come poc’anzi accennato, definisce l’informazione statistica “*patrimonio della collettività*”; quanto al secondo, “*intesa in funzione della collettività, la statistica ufficiale acquisisce caratteri di servizio pubblico essenziale... Pur essendo discussa la nozione di servizio pubblico, è comunque certo che la statistica, quale bene pubblico, fa parte delle funzioni di prestazione*” ⁽⁷⁾.

A conclusione delle note preliminari sia consentita una precisazione terminologica. In questa sede si utilizzeranno indifferentemente le espressioni “statistica pubblica” e “statistica ufficiale”, né d’altra parte si rinvencono nel diritto positivo elementi idonei a suffragare l’esistenza di una distinzione fra le stesse, anche se, a rigore, è possibile individuare quale discrimine il requisito della certezza. La statistica ufficiale è, per riprendere la felice espressione di Giannini, quella che si nutre del “mito della verità”, perché connotata dalla certezza giuridica, frutto dell’intervento delle regole a presidio dell’imparzialità e della correttezza dei dati e del processo statistico; in questo senso, il carattere di ufficialità è da intendersi nel senso dell’ufficialità del dato ⁽⁸⁾.

È ora opportuno ripercorrere le vicende che, nel tempo, hanno influito sul nostro sistema statistico.

(7) M. P. CHITI, *Istituzioni e regole della statistica ufficiale*, in *Statistica ufficiale. Bene pubblico*, op. cit., Roma 2004, pp. 45-46, pubblicato anche in *Giorn. dir. amm.*, 2005, p. 449 ss. In senso conforme A. SANDULLI, A. BALDASSARRE, *Profili costituzionali*, op. cit., p. 121. Cfr. anche R. TOMEI, *La statistica bene pubblico*, in *Il nuovo diritto*, 2005, p. 106 ss.

(8) M. S. GIANNINI, *Certezza pubblica*, in *Enc. dir.*, VI, Milano 1960: “*le certezze pubbliche sono dunque il contenuto di un atto che ha particolare autorevolezza perché promananti da pubblica autorità, che è il risultato di un acclamamento in senso materiale, e che esterna giudizi percettivi o rappresentativi*”, p. 771. Cfr. anche V. CERULLI IRELLI, *Problemi di ufficialità del dato statistico pubblico*, in *Sistan – Istat*, Atti della seconda Conferenza nazionale di statistica, Roma 1995, p. 118; M. D’ALBERTI, *Verso una nuova ufficialità delle statistiche*, ibidem, p. 121 ss. In base all’art. 1, comma 2, d.lgs. n. 322/1989, l’informazione statistica ufficiale è solo quella “*fornita al Paese e agli organismi internazionali attraverso il Sistema statistico nazionale*”.

2. *La progressione geometrica degli attori statistici italiani: dall'Istituto centrale di statistica al Sistema statistico nazionale*

La storia della statistica ufficiale s'intreccia con quella dell'Istituto centrale di statistica, creato con la legge 9 luglio 1926, n. 1162, al fine di affidare l'indagine e le rilevazioni statistiche a un unico ente distinto dall'apparato ministeriale⁽⁹⁾. Un'embrionale struttura deputata alle rilevazioni statistiche era presente fin dal 1861 (in applicazione dei rr.dd. 5 luglio 1860, n. 4192, e 9 ottobre 1861, n. 294) presso il Ministero dell'agricoltura e, con il consolidarsi dell'importanza della raccolta delle informazioni, si era concentrata presso un'apposita direzione generale del Ministero dell'economia nazionale, ma in quegli anni l'interesse del regime fascista per il controllo dei canali d'informazione (per Mussolini "*le statistiche valgono sempre più dei discorsi*") spinge verso un profondo riordino del settore, che si concretizza in un'amministrazione nuova, parallela e, appunto, "centrale"⁽¹⁰⁾.

L'Istituto ha personalità giuridica e gestione autonoma ed è posto alle dirette dipendenze del Capo del Governo. Nella fase iniziale esso è chiamato a "*provvedere alla compilazione e alla pubblicazione delle statistiche generali e speciali riguardanti l'Amministrazione dello Stato*", oltre alla divulgazione scientifica attraverso l'Annuario e il Bollettino statistici. Nel 1929 si addiuviene a una prima riforma dell'Istituto per mezzo del r.d.l. 27/5/1929, n. 1285, intesa a rafforzare la centralità del nuovo ente nel panorama statistico nazionale ("*tutti i servizi di statistica che attualmente si compiono presso le varie Amministrazioni*

(9) In particolare, in un primo momento i rr.dd. 2 dicembre 1923, n. 2673, e 30 dicembre 1923, n. 2877, avevano rispettivamente definito l'ordinamento del sistema statistico e i compiti del Consiglio superiore di statistica. L'assetto così delineato è travolto dalla novella del 1926 e il Consiglio superiore è dichiarato decaduto, mentre le corrispondenti funzioni e i servizi di censimento generale della popolazione del Regno sono devoluti all'Istat. Le vicende così sommariamente descritte sono ripercorse da G. LETI, *L'ISTAT e il Consiglio superiore di statistica dal 1926 al 1945*, *Annali di statistica*, Roma 1996.

(10) Un'approfondita ricostruzione storica è operata da D. MARUCCO, *L'amministrazione della statistica nell'Italia unita*, Roma-Bari 1996.

centrali dello Stato passeranno gradualmente alle dirette dipendenze dell'Istituto centrale di statistica") e a trovare adeguata composizione al problema di compatibilità con il Consiglio superiore di statistica, chiamato a vigilare sul funzionamento dell'Istituto e a esprimere "parere su tutte le questioni per le quali il suo avviso sia richiesto da disposizioni di legge o di regolamento o sia domandato dal presidente dell'Istituto".

Il radicamento sul territorio è invece molto più graduale: nel 1939 sono istituiti nei Comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti gli uffici periferici dell'Istat, ai quali è demandato il compito di dare alle stampe un bollettino mensile e un annuario; nello stesso periodo all'Istituto è assegnata la responsabilità di pubblicare un annuario statistico dei Comuni con oltre 50.000 abitanti. Solo nel 1966 si addivene al completamento dell'articolazione periferica con la legge 6 agosto 1966, n. 628, che consente la creazione di uffici di corrispondenza regionali o interregionali.

Di peculiare interesse in questa sede è la revisione del sistema operata dal d.lgs. n. 322/1989, in recepimento dei principi della legge-delega 24 agosto 1988, n. 400, con cui l'Istituto assume la denominazione attuale di Istituto nazionale di statistica ⁽¹¹⁾, mantenendo la personalità giuridica di diritto pubblico, l'ordinamento autonomo e la sottoposizione alla vigilanza del Presidente del Consiglio dei ministri ⁽¹²⁾. Il Sistema nazionale di statistica modellato dal decreto di riforma si pone l'obiettivo

(11) La trasformazione dell'Istituto da centrale a nazionale si era in verità compiuta il 23 dicembre 1943 per mezzo del decreto del Duce n. 813 ("ritenuto che col nuovo ordinamento assunto dallo Stato Italiano si rende necessario mutare la denominazione dell'Istituto"), nei giorni convulsi della Repubblica sociale italiana e, forse anche per questo, rapidamente dimenticata. Il fortunato acronimo "Istat" ha invece resistito fino ad oggi, a dispetto delle riforme che si sono succedute nel XX secolo.

(12) La legge delega prevedeva, in particolare, la realizzazione di "un sistematico collegamento e di un'interconnessione fra le fonti pubbliche preposte alla raccolta e all'elaborazione dei dati statistici a livello centrale e locale", l'istituzione di un ufficio statistico presso ogni amministrazione centrale dello Stato da porre alle dipendenze funzionali dell'ISTAT, l'attribuzione all'Istituto di compiti d'indirizzo e coordinamento, la garanzia del principio dell'imparzialità e della completezza nella raccolta, elaborazione e diffusione dei dati, nonché del generale diritto di accesso ai dati statistici.

di razionalizzare i flussi informativi a ogni livello, ottimizzare le risorse e assicurare che l'informazione statistica sia fornita al Paese e agli organismi internazionali attraverso un'unica fonte. Esso è composto dall'Istat, dagli uffici di statistica centrali e periferici (afferenti alle amministrazioni dello Stato, agli enti locali, alle Camere di commercio, alle altre amministrazioni) e dagli organismi pubblici d'informazione statistica. Insomma, la logica che presiede al Sistema è tesa a evitare il verificarsi di un "dilemma del prigioniero" fra le amministrazioni pubbliche, dove, appunto, trattandosi di fattispecie di gioco non cooperativo, esse sono portate a "defezionare", cioè a comportarsi in base ai propri interessi egoistici, anziché a cooperare, pur nella consapevolezza che dalla cooperazione sarebbero ricompensate da indubbi vantaggi.

L'Istat provvede al generale indirizzo e coordinamento e, specificamente: alla predisposizione del Programma statistico nazionale (nel prosieguo: PSN); all'esecuzione dei censimenti e delle altre rilevazioni previste dal Programma (come ad esempio i censimenti generali di popolazione e abitazioni, industria e servizi, agricoltura); alla supervisione delle attività statistiche degli enti e degli uffici facenti parte del SISTAN; all'assistenza tecnica; alla predisposizione delle nomenclature e delle metodologie di base per la classificazione e la rilevazione dei fenomeni di carattere demografico, economico e sociale; alla ricerca e allo studio sui risultati dei censimenti, delle rilevazioni, delle statistiche riguardanti fenomeni d'interesse nazionale; alla divulgazione scientifica⁽¹³⁾.

Il riassetto della statistica pubblica ha sancito l'evoluzione da un modello monolitico a uno "plurale", in cui agiscono una molteplicità di soggetti e di ordinamenti. I caratteri di fondo della riforma sul piano organizzativo sono dunque riconducibili alla valorizzazione del ruolo degli uffici statistici degli enti territoriali minori e al coinvolgimento dei privati. Gli uffici statistici, ancorché funzionalmente ricondotti a unità dal SISTAN e

(13) B. COLOMBO, A. CORTESE, L. FABBRIS (a cura di), *La produzione di statistiche ufficiali*, Padova 1994.

dalla regia dell'Istituto, operano in regime di autonomia, soprattutto per quanto attiene alla sfera di attribuzioni proprie degli enti cui afferiscono⁽¹⁴⁾.

Il contesto ordinamentale ha oggi quale *focus* il già ricordato art. 117, comma 2, lett. r), Cost., in base al quale il “*coordinamento informativo statistico [...] dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale*” costituisce “materia” di esclusiva competenza legislativa statale. Il tenore letterale della norma, analizzato in combinato disposto con il d.lgs. n. 322/1989, rafforza il concetto di servizio nazionale, cui concorrono tutti gli enti pubblici territoriali e nell'ambito del quale allo Stato sono rimessi compiti di governo generale. Il novellato art. 117 Cost. dovrebbe pertanto contribuire all'affievolimento della conflittualità Stato-Regioni originato dalla riforma, ponendosi come parametro di costituzionalità e rafforzando l'Istat rispetto agli enti e agli uffici che compongono il Sistema.

Oggi l'Istat è considerato dalla dottrina un'autorità amministrativa tecnica (si parla, al riguardo, di “magistratura del dato”), ancorché non ascrivibile al *genus* delle autorità indipendenti, collocandosi rispetto al potere esecutivo in posizione di autonomia organizzativa e funzionale⁽¹⁵⁾. Il carattere d'imparzialità dell'Istituto è confermato dalla legislazione comunitaria che, nel disciplinare il sistema statistico europeo con le enunciazioni di principio del Trattato e con la normativa di dettaglio del precitato Reg. (CE) n. 322/97, afferma il canone

(14) M.P. GUERRA, *La riorganizzazione della statistica pubblica: il sistema statistico nazionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, p. 1040 ss.; G. ENDRICI, *La riorganizzazione della statistica pubblica*, *ivi*, p. 1092 ss.

(15) Si vedano, in merito, M. P. CHITI, *Istituzioni e regole*, *op. cit.*, e L. TORCHIA, *Autonomia dei soggetti e funzionalità del sistema: condizioni di qualità dell'informazione statistica*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1999, p. 643 ss. Un elemento di sicurezza per l'indipendenza scientifica è rappresentato dalla Commissione per la garanzia dell'informazione statistica, istituita presso la Presidenza del Consiglio dall'art. 12, d.lgs. n. 322/1989 e deputata a vigilare sull'imparzialità e completezza dell'informazione statistica, sulla qualità delle metodologie e delle tecniche impiegate e sulla conformità delle rilevazioni alle direttive degli organismi internazionali e comunitari. In dottrina, A. GOLINI, *Commissione per la garanzia dell'informazione statistica*, in AA.VV., *Sistema statistico nazionale, modifiche costituzionali ed Europa*, Roma 1995, p. 123 ss.

della “imparzialità scientifica” anche a livello nazionale, nonché dalla Corte costituzionale: “*l’ente pubblico cui è affidato il coordinamento tecnico è riconosciuto dalla legge come portatore, nello specifico campo considerato, di conoscenze e di competenze tecniche e scientifiche dotate di un particolare valore e di una particolare ufficialità*” (sent. n. 242/1989).

Con l’affermazione della politica statistica comunitaria, infine, l’Istituto ha assunto la fisionomia di autorità responsabile della produzione statistica per l’Italia. Alle autorità nazionali e ad Eurostat sono affidate le statistiche comunitarie nel rispetto del principio di sussidiarietà e in base a norme uniformi e a metodi armonizzati.

3. Il riparto di competenze statistiche fra Stato e Regioni come variabile dipendente dalle pronunce della Corte costituzionale

Il “regolamento d’interessi statistico” fra Stato e Regioni è stato più volte oggetto di sindacato costituzionale, sollevato dalle Regioni a tutela della propria sfera di attribuzioni. Le tre pronunce di riferimento, 13 aprile 1989, n. 242, 7-26 marzo 1990, n. 139, e 11-18 luglio 1991, n. 359, seguono l’intero percorso di approntamento del Sistan, investendo rispettivamente l’enunciazione dei principi e dei criteri direttivi di cui alla legge-delega, la determinazione del quadro normativo da parte del d.lgs. n. 322/1989 e la sua concreta attuazione per mezzo degli atti d’indirizzo e di coordinamento governativi⁽¹⁶⁾.

Quanto alla delega legislativa, si ricorderà che l’art. 24, legge n. 400/1988, preconizzava un sistema interconnesso, compo-

(16) Le pronunce citate sono commentate da S. DE GÖTZEN, *La configurazione dei rapporti tra Stato e Regioni e i criteri discretivi tra i rispettivi ambiti di attività nella riforma del sistema statistico nazionale*, in *Le Regioni*, 1991, p. 543 ss.; R. TOMEI, *Regioni e statistica ufficiale*, in *Giur. it.*, 1991, I, p. 377 ss. e *Ancora in tema di Regioni e statistica ufficiale: la Corte non perde l’occasione per riaffermare il principio di legalità*, ivi, 1993, I, p. 1874 ss.; E. BUTTIGLIONE, *Sistema statistico nazionale e competenze regionali*, in *Giur. cost.*, 1991, II, p. 2880 ss.; P. COSTANZO, *Nota a Corte cost. 28 aprile 1989, n. 242*, in *Foro it.*, 1989, I, c. 2067.

sto da “*tutte le fonti pubbliche preposte alla raccolta e alla elaborazione dei dati statistici a livello centrale e locale*”. Orbene, l’attribuzione all’Istat dei compiti d’indirizzo e coordinamento dei soggetti coinvolti nel Sistema era stata ritenuta lesiva della sfera di autonomia costituzionale assicurata alle Regioni, in quanto conferiva a un organismo diverso dal Governo poteri esercitabili anche nei confronti degli uffici di queste. Rigettate le censure, la Corte fornisce un primo contributo alla ricostruzione dei rapporti fra enti territoriali nella materia in esame, distinguendo fra attività dell’Istat per gli uffici statistici incardinati nell’amministrazione centrale dello Stato, rispetto ai quali possono essere dispiegati legittimi poteri direttivi perché essi sono in posizione di dipendenza funzionale, e attività dell’Istat per gli uffici statistici regionali (o, comunque, per gli uffici inseriti nell’organizzazione di enti dotati di autonomia costituzionale). In questo secondo caso l’Istituto può esercitare compiti d’indirizzo e di coordinamento meramente “tecnici”, con il precipuo scopo di unificare o di rendere omogenee le metodologie, e senza incidere “*sul potere spettante alle Regioni... di programmare, dirigere e gestire l’attività dei propri uffici statistici secondo i propri bisogni*” (17). Le disposizioni della legge n. 400/1988 assegnano pertanto all’Istat la potestà di armonizzare le definizioni, le classificazioni, i metodi di analisi e di elabora-

(17) Secondo la Corte, in particolare, “*i poteri di indirizzo e coordinamento attribuiti all’Istat... non sono espressione della funzione di indirizzo e coordinamento dello Stato nei confronti delle Regioni e delle Province autonome, ma rappresentano una forma di coordinamento tecnico volta unicamente a imporre o rendere omogenee le metodologie statistiche*” (Corte cost., sent. n. 242 del 1989). Tali poteri, infatti, “*hanno un mero contenuto di vigilanza e di conoscenza e non comportano, di per sé, alcun intervento attivo atto a indurre un mutamento nell’ordinaria ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni*” (Corte cost., sent. n. 139 del 1990). Quello del coordinamento tecnico è stato un tema lungamente dibattuto, tanto che la Corte è stata chiamata a intervenire nuovamente sul punto con la successiva pronuncia n. 139/1990, e a ribadire la distinzione fra indirizzo e coordinamento tecnico e indirizzo e coordinamento politico-amministrativo: “*mentre quest’ultimo, il quale è esercitato dal legislatore statale o dal Governo, concerne l’indirizzo politico delle amministrazioni regionali (o delle province autonome), quello tecnico, invece, consiste in indirizzi e criteri volti allo scopo di rendere omogenee le metodologie statistiche applicate dagli uffici di statistica delle Regioni (o delle province autonome), la cui determinazione è riservata all’ISTAT*”.

zione, le modalità di diffusione dei dati, il tutto a garanzia dell'unità del sistema e della correttezza dell'informazione statistica⁽¹⁸⁾.

Nel tessuto organizzativo disegnato dal legislatore delegato l'esercizio del potere di direttiva vincolante nei riguardi degli uffici di statistica statali (e, in parte, di quelli provinciali, comunali e delle Camere di commercio), e del potere d'indirizzo nei confronti degli uffici di statistica delle Regioni e delle province autonome, compete al Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica, organo collegiale a composizione mista, che delibera anche il PSN. Le direttive e gli atti d'indirizzo concernono, nello specifico: gli atti di esecuzione del P.S.N. e le iniziative per la sua attuazione, i criteri organizzativi e la funzionalità degli uffici di statistica delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, e di quelli facenti parte del SISTAN; i criteri e le modalità per l'interscambio dei dati fra gli uffici statistici⁽¹⁹⁾.

Un esempio può forse essere di chiarimento. I poteri di diret-

(18) L. BIGGERI, *Informazione statistica e conoscenza del territorio: le strategie di sviluppo della statistica ufficiale*, in *Informazione statistica e conoscenza del territorio*, Atti della sesta Conferenza nazionale di statistica, Roma 2002, p. 13 ss.; M.P. GUERRA, *Il coordinamento dell'informazione nel sistema politico-amministrativo*, in M. CAMMELLI, M.P. GUERRA (a cura di), *Informazione e funzione amministrativa*, Rimini 1997, p. 237 ss.

(19) Cfr. le direttive 15 ottobre 1991, nn. 1 (*"Disposizioni per gli uffici di statistica del Sistema statistico nazionale, loro organizzazione o loro eventuale riorganizzazione"*), 2 (*"Disposizioni per l'organizzazione ed il funzionamento degli uffici di statistica dei comuni"*), 3 (*"Criteri e modalità per l'interscambio dei dati individuali nell'ambito del Sistema statistico nazionale"*), 4 (*"Disposizioni per l'organizzazione ed il funzionamento degli uffici di statistica delle Camere di commercio"*), 5 (*"Disposizioni per l'organizzazione e il funzionamento degli uffici di statistica del Ministero dell'interno e delle Prefetture"*); 18 dicembre 1992, nn. 6 (*"Disposizioni per l'organizzazione e il funzionamento degli uffici di statistica delle Province"*), 7 (*"Disposizioni per l'organizzazione e il funzionamento degli uffici di statistica mediante ricorso alle forme associative o di cooperazione"*); 15 novembre 2001, n. 8 (*"Disposizioni per l'organizzazione ed il funzionamento degli uffici di statistica delle comunità montane ed isolate o di arcipelago"*) e 20 aprile 2004, n. 9 (*"Criteri e modalità per la comunicazione dei dati personali nell'ambito del Sistema statistico nazionale"*); e gli atti d'indirizzo 22 settembre 1992, n. 1 (*"Criteri organizzativi degli uffici di statistica"*) e 5 settembre 2001, n. 2 (*"Criteri organizzativi e di funzionamento degli uffici di statistica dei soggetti privati facenti parte del Sistema statistico nazionale"*).

tiva e d'indirizzo tecnici includono i "criteri organizzativi e la funzionalità degli uffici di statistica", attività ritenuta dalle Regioni invasiva della propria autonomia sul piano organizzativo. Nel caso di specie, la Corte costituzionale, con sent. n. 139/1990, ha sanato il conflitto ricorrendo a un'interpretazione compatibile con il riparto di competenze fra enti della Repubblica. Per la Consulta la norma va interpretata "nel senso che si riferisce ai [soli] criteri per l'organizzazione tecnica del lavoro statistico, vale a dire ai criteri che presiedono alla scelta e alle modalità di applicazione delle metodologie statistiche, nonché ai criteri volti a rendere tale applicazione più efficiente e produttiva". Si noti che la Corte ha "salvato" il d.lgs. n. 322/1989 anche nella parte in cui prevede la presenza nel Comitato di un solo rappresentante regionale, ritenendo ragionevole la scelta effettuata dal legislatore in base all'assunto, oggi discutibile, per cui l'interferenza della programmazione delle statistiche nazionali su quelle regionali e, in genere, sull'esercizio delle competenze delle Regioni "è di norma irrilevante".

La sostanziale conformazione del legislatore delegato alle indicazioni della Consulta non ha tuttavia evitato l'emergere di numerose censure nei confronti del d.lgs. n. 322/1989, risolte unitariamente con la pronuncia da ultimo citata che, rigettando le posizioni espresse dalle Regioni, afferma la compatibilità del Sistan con il sistema delle autonomie. I termini della decisione, alla luce della riforma del titolo V, assumono una rinnovata attualità: è pertanto utile richiamarli brevemente.

In primo luogo, il Sistan cura un interesse nazionale (reso palese dalla sua stessa denominazione) che, a sua volta, si conforma agli obblighi internazionali e comunitari assunti dall'Italia e denota un "indiscutibile carattere di infrazionabilità e di imperatività" (20). In sostanza, per la Corte un sistema

(20) Si noti che già prima della riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione, la dottrina individuava fra i principi informativi della statistica pubblica, desumibili dal tessuto della Carta fondamentale, quello pluralistico, da intendersi evidentemente non ristretto alla sola prospettiva dell'organizzazione. In tal senso, A. M. SANDULLI, A. BALDASSARRE, *Profili costituzionali*, op. cit., p. 117 ss., e M. P. GUERRA, *L'ordinamento statistico*, op. cit., p. 156. Elementi a sostegno della tesi della Consulta sono altresì ritraibili dalle enunciazioni del d.lgs. n. 322/1989, laddove ci si riferi-

statistico integrato su base nazionale può funzionare adeguatamente solo se supportato da uffici di statistica che operino al livello di governo locale, sicché, per esempio, i vincoli all'occorrenza imposti all'autonomia regionale sono legittimi in quanto strumentali alla soddisfazione di un interesse della collettività nel suo complesso⁽²¹⁾. L'inserimento delle Regioni nel Sistan, secondo la Consulta, è giustificato dal ruolo che esse hanno come componenti di questa collettività, allorché rappresentano i loro interessi e le loro opzioni nell'ambito del predetto interesse generale e infrazionabile e, d'altronde, il coinvolgimento delle Regioni nella fase di attuazione del P.S.N. e nelle procedure di rilevazione è limitato all'utilizzo, o all'avvalimento, da parte dell'Istat, degli uffici di statistica regionali per le attività di raccolta e, se del caso, per la prima elaborazione delle informazioni necessarie per le statistiche nazionali.

In secondo luogo, riprendendo i concetti già espressi nella precedente pronuncia del 1989, la Corte arricchisce le proprie argomentazioni e, con riferimento agli uffici statistici regionali, ritiene indispensabile distinguere fra attività statistiche d'interesse nazionale e attività statistiche d'interesse regionale: *“mentre in quest'ultima ipotesi, avendosi a che fare con lo svolgimento di competenze proprie delle Regioni (o delle province autonome), l'Istat può esercitare soltanto poteri di indirizzo e coordinamento tecnici, volti a rendere omogenee le metodologie applicate dagli uffici competenti, nell'altra ipotesi, invece, trattandosi di attività statistiche di interesse nazionale rientranti nel campo d'azione del Sistema statistico nazionale, l'Istat “si avvale” degli uffici regionali, provinciali, comunali o degli enti locali al fine di svolgere attività o servizi che, essendo d'interesse nazionale, fuoriescono dall'ambito delle competen-*

sce alla “imparzialità e completezza nella raccolta, elaborazione e diffusione dei dati”, al “sistematico collegamento e... interconnessione di tutte le fonti pubbliche”, alla “razionalizzazione dei flussi informativi a livello centrale e locale”, anche in termini di “omogeneità organizzativa”.

(21) In senso conforme, cfr. Corte Cost., sentt. 11-12 febbraio 1987, n. 49, 22 maggio-30 settembre 1987, n. 304, 10-18 febbraio 1988, n. 177, 11-15 febbraio 1988, n. 217, 8-10 giugno 1988, n. 633, 6-18 luglio 1989, n. 407.

ze di questi enti". In terzo luogo, quale conseguenza diretta del punto testé emarginato, la Corte afferma che la Regione, allorché attiva operazioni statistiche finalizzate al proprio interesse, è da considerarsi come esterna al Sistan, il quale si riferisce soltanto all'espletamento delle attività d'interesse nazionale.

In quarto luogo, posto che ciascun sistema statistico, nazionale o regionale, ha un proprio fondamento costituzionale, in quanto esercizio di poteri impliciti nelle norme che stabiliscono le competenze materiali, si pone il problema della doverosità allo scambio dei dati informativi con gli altri soggetti partecipanti al Sistan. La portata del principio del buon andamento, nell'imporre una collaborazione fra le varie amministrazioni pubbliche al fine di prevenire inutili duplicazioni di ruoli e il verificarsi di sprechi, fa sì che le Regioni abbiano titolo a fruire di un "accesso diretto" al Sistema, così da poter utilizzare nel modo più produttivo possibile per le proprie finalità i dati raccolti in attuazione dei programmi di rilevazione d'interesse nazionale. In questo modo, poi, si risolve *in nuce* il noto problema dell'asimmetria informativa, che inevitabilmente grava sui soggetti più sforniti di risorse. Anche una semplice applicazione delle formule matematiche sulla concentrazione consente infatti di verificare come le informazioni statistiche – in assenza di un meccanismo di libera circolazione – siano un patrimonio per pochi ⁽²²⁾.

(22) In questi termini si è espressa anche la legislazione successiva: è il caso di ricordare l'art. 6, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 ("i compiti conoscitivi e informativi concernenti le funzioni conferite... a Regioni ed enti locali... sono esercitati in modo da assicurare, anche tramite sistemi informativo-statistici automatizzati, la circolazione delle conoscenze e delle informazioni fra le amministrazioni, per consentirne, quando prevista, la fruizione su tutto il territorio nazionale"), e l'art. 12, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento delle autonomie locali ("gli enti locali esercitano i compiti conoscitivi e informativi concernenti le loro funzioni... anche tramite sistemi informativo-statistici automatizzati... Gli enti locali, nello svolgimento delle attività di rispettiva competenza e nella conseguente verifica dei risultati, utilizzano sistemi informativo-statistici che operano in collegamento con gli uffici di statistica... È in ogni caso assicurata l'integrazione dei sistemi informativo-statistici settoriali con il sistema statistico nazionale"). Per un commento alle norme citate si vedano, rispettivamente, F. BATTINI, *Commento all'art. 6*, in G. FALCON, *Lo Stato autonomista*, Bologna 1998, p. 36 ss., e R. TOMEI, *Sistemi informativi e*

La Consulta si è poi occupata della fase di applicazione concreta del Sistema, sindacando gli atti d'indirizzo e coordinamento governativi in tema di organizzazione e attività amministrativa degli uffici statistici regionali e decretandone l'illegittimità in assenza di una "ulteriore disposizione legislativa" rispetto all'art. 5, d.lgs. n. 322/1989, disposizione che dovrebbe cioè determinare in via preventiva i principi e i criteri normativi idonei a orientare e a delimitare la discrezionalità del Governo nella definizione di questi atti. L'assoluta carenza di un simile supporto legislativo si traduce perciò in una menomazione delle competenze costituzionalmente spettanti alle Regioni in tema di organizzazione dei propri uffici e delle attività statistiche d'interesse regionale.

Riepilogando, per la Consulta esiste, in parallelo al sistema statistico nazionale, un sistema statistico regionale (inteso come categoria giuridica unitaria, ma diversificato sul territorio in ragione delle scelte organizzative compiute dalla singola Regione) e, conseguentemente, un'attività statistica regionale che si affianca a quella nazionale; l'attività statistica regionale finalizzata agli interessi regionali è, per definizione, esterna (ma non estranea!) al Sistan; sussiste un dovere di collaborazione nello scambio delle informazioni statistiche, avente quale parametro il principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost.; l'attività dell'Istat nei confronti degli uffici statistici regionali si concretizza in poteri d'indirizzo e di coordinamento "tecnici"; eventuali vincoli all'autonomia regionale sono strumentali alla soddisfazione di un interesse nazionale, nonché degli obblighi assunti in sede comunitaria e internazionale.

Ricostruito il modello della statistica ufficiale italiana e assunti i principi del sistema "validati" dalla Corte costituzionale è ora il momento di descrivere la realtà statistica regionale.

statistici, in G. DE MARZO, R. TOMEL, *Commentario al nuovo T. U. degli Enti Locali*, Padova 2002, p. 127 ss.

4. *La statistica ufficiale negli enti substatali. Gli uffici, i modelli organizzativi, i programmi delle Regioni*

A livello regionale opera una duplicità di strutture deputate all'attività statistica: da un lato vi sono gli uffici dell'Istat che agiscono come articolazioni territoriali dell'Istituto e, dall'altro, gli uffici statistici delle Regioni⁽²³⁾.

La mancanza di terminali in periferia è stato un limite costantemente avvertito dall'Istat, che ne ha in più riprese sollecitato il superamento attraverso l'adozione di adeguati interventi legislativi, peraltro senza trovare l'adesione del Consiglio superiore di statistica. Nel 1961 uno studio indica in 18 ispettorati regionali e 92 sezioni provinciali la dotazione minima indispensabile, ma è solo la legge n. 6/8/1966, n. 628, a decretare l'istituzione dei primi, la cui effettiva costituzione è posteriore di alcuni anni⁽²⁴⁾. Si trattava in sostanza di uffici di corrispondenza, privi di quello spettro di azione che sarebbe maturato solo con la riforma del 1989. Oggi l'Istat si avvale di diciotto uffici regionali, dediti principalmente allo svolgimento di attività di sostegno alla produzione statistica, di diffusione dell'informazione, promozionali, di assistenza e formazione degli organi locali del Sistan. Ogni ufficio regionale si configura come punto di raccordo tra i diversi soggetti del Sistema e, dal 1995, accoglie un Centro destinato a facilitare l'accesso ai dati statistici ufficiali⁽²⁵⁾.

Gli uffici statistici delle Regioni, come si è avuto modo di accennare in precedenza, hanno una missione radicalmente di-

(23) S. CASSESE, *L'organizzazione statistica e le Regioni*, in AA.VV., *Esiste un governo in Italia?*, Roma 1980, p. 207 ss.

(24) G. PARENTI, *L'attività del Consiglio superiore di statistica dal 1949 al 1989*, in *Annali di statistica*, Roma 1994; F. TASSINARI, *L'Istituto centrale di statistica (1926-1989)*, in L.L. RONDINI, *La storia*, op. cit., p. 23.

(25) Attualmente agli uffici regionali sono affidate deleghe di attività rilevanti, che consentono loro la progettazione e lo sviluppo di relazioni sul territorio orientate al miglioramento dell'informazione statistica sia nella fase di produzione che di diffusione. In merito si rinvia a M. PAZZANO, *L'organizzazione territoriale dell'Istat*, in L.L. RONDINI, *La storia*, op. cit., p. 98 ss.; G. FARA, *Gli uffici regionali dell'Istat: relazioni con gli altri soggetti istituzionali*, in AA.VV., *Attuazione e sviluppo del Sistema statistico nazionale*, Roma 1995.

versa da quelli dell'Istat, giacché non operano come organi di decentramento, ma come organi di amministrazione, ancorché servente rispetto alle funzioni materiali assegnate alle Regioni dall'ordinamento. L'attività degli uffici statistici delle Regioni può essere così intesa in senso "forte", ove originata dalla legislazione regionale e collegata alle funzioni materiali delle Regioni medesime, o in senso "debole", se inerisce al complesso delle rilevazioni statistiche compiuto su base regionale per esigenze di carattere nazionale⁽²⁶⁾. Nella pratica è spesso difficile determinare quando un'attività statistica rientri nella prima o nella seconda categoria e, forse, è anche una speculazione fine a se stessa, dal momento che quasi ogni prodotto è convogliato nel Sistan e che la statistica è un bene pubblico della più ampia collettività. Al riguardo, il punto di sintesi dovrebbe essere rappresentato dal P.S.N., sia accrescendo il contributo della Conferenza Stato-regioni, oggi ristretto alla semplice formulazione di un parere, sia collegando in modo più incisivo le linee di ricerca nazionali con quelle afferenti ai territori delle Regioni. Si annota dunque un primo aspetto critico dell'impianto originario previsto dal d.lgs. n. 322/1989, che si traduce in un possibile spunto di riforma. Il Sistan si avvia a compiere vent'anni, un traguardo che non può essere disgiunto da una prospettiva di revisione, nel cui solco si inserisce un accento più marcato sul contributo regionale alla definizione dell'architettura statistica nazionale. Un secondo aspetto nodale nell'ottica della riforma del Sistan è quello del raccordo fra statistica nazionale e regionale. Ferme restando le competenze regionali in tema di organizzazione, affermate dalla Corte costituzionale e rafforzate dalla novella del Titolo V, non si può prescindere dalla codificazione del *matching* fra sistemi statistici. Ad oggi tale regolamentazione è stata rimessa ad accordi fra l'Istituto e le singole Regioni, secondo un modello che non può ulteriormente essere mantenuto⁽²⁷⁾.

(26) In chiave retrospettiva si veda A. BARUCCHI, *In tema di competenze delle Regioni a condurre indagini statistiche*, in *Giur. it.*, 1965, I, 1, 359.

(27) Si veda, a titolo esemplificativo, il protocollo d'intesa Stato-regioni in materia di sistemi informativi statistici, che rimette agli accordi fra singola Regione e Istituto la

In tempi recenti si assiste a una notevole ripresa dell'interesse delle Regioni per la statistica, come si evince dal panorama legislativo in materia. L'aspetto più stimolante in tal senso è costituito dal fatto che numerose Regioni hanno istituito veri e propri sistemi statistici regionali, sulla falsariga di quello nazionale ⁽²⁸⁾. Un fattore di evidente criticità è invece rappresentato dalla previsione di coordinamento degli uffici statistici degli enti sub regionali che, eccedendo i limiti della legge nazionale sul piano formale, è comunque in linea con il ruolo assunto dalla Regione nell'ordinamento della Repubblica. La problematica è di ampio respiro e involge l'intero Sistar, ditalché una soluzione auspicabile risiede forse nell'aggiornamento del d.lgs. n. 322/1989 e in un quadro prescrittivo di riferimento, piuttosto che nella pratica degli accordi siglati caso per caso con l'Istat. In coerenza con il disegno organizzativo basato sul Sistar, le Regioni hanno poi varato il Programma statistico regionale (P.S.R.), che sostituisce nella pratica il normale programma interno di attività di cui si dota ogni ufficio statistico. Il P.S.R. determina, sulla base degli obiettivi definiti nei programmi degli enti facenti parte del Sistar, sia le attività di rilevazione, elaborazione e studio d'interesse regionale, sia le risorse finanziarie, avuto riguardo ai contenuti

regolazione degli aspetti discendenti e, comunque, "di eventuali particolari rapporti ed adempimenti", siglato il 25 marzo 1993, o, ancora, l'accordo del 20 dicembre 2007 di approvazione del protocollo d'intesa tra il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, l'Istat e le Regioni per l'effettuazione d'indagini nel settore agricolo.

(28) Nel panorama legislativo regionale si segnalano le normative organiche adottate dalle Regioni Abruzzo (l.r. 29 settembre 2001, n. 46, "Sistema statistico regionale"), Lazio (l.r. 30 ottobre 1998, n. 47, "Sistema statistico regionale"), Liguria (l.r. 6 agosto 1996, n. 34, "Norme sull'attività statistica regionale"), Marche (l.r. 29 marzo 1999, n. 6, "Norme sull'attività statistica nella Regione Marche"), Molise (l.r. 24 febbraio 2003, n. 8, "Sistema statistico regionale"), Piemonte (l.r. 31 agosto 1993, n. 45, "Norme sull'attività statistica e disciplina del Servizio regionale di statistica"), Puglia (l.r. 17 dicembre 2001, n. 34, "Sistema statistico regionale"), Toscana (l.r. 2 settembre 1992, n. 43, "Istituzione dell'Ufficio di statistica della Regione Toscana"), Veneto (l.r. 29 marzo 2002, n. 8, "Norme sul sistema statistico regionale") e dalle province autonome di Trento (l.p. 13 aprile 1981, n. 6, "Istituzione del Servizio statistica della Provincia di Trento") e Bolzano (l.p. 22 maggio 1996, n. 12, "Riordino del sistema statistico provinciale").

del P.S.N.

Si noti, ancora, che il riconoscimento di un potere comunitario ed estero operato dalla riforma costituzionale nei confronti delle Regioni alimenta viepiù l'afflato statistico regionale, che può dispiegarsi non più solo a supporto delle tradizionali funzioni di governo, ma anche di quelle più innovative che attonano al profilo internazionale delle Regioni.

5. *Le prospettive del Sistema statistico nazionale a (quasi) vent'anni dalla legge istitutiva*

Il processo di progressiva regionalizzazione che investe l'Italia ha per il momento solo sfiorato la statistica ufficiale. Se si eccettua l'inclusione di un riferimento alla materia nel comma secondo, lett. r), del novellato art. 117 Cost., il tema non è stato oggetto di approfondita discussione. Ciò deriva con ogni probabilità dalla lungimirante scelta legislativa di disegnare già nel 1989 un sistema compiutamente nazionale, capace di accogliere nel proprio seno le crescenti tensioni autonomistiche. Resta comunque all'ordine del giorno l'adeguamento del Sistan al nuovo ordinamento costituzionale ⁽²⁹⁾: è arrivato il momento di

(29) Non è un caso che l'approdo al regionalismo "a Costituzione invariata", frutto delle riforme degli ultimi anni '90 dello scorso secolo, non avesse intaccato la statistica ufficiale. L'art. 1, comma 5, legge n. 59/1997, si era infatti espresso nel senso della conservazione del Sistan ("resta ferma la disciplina concernente il sistema statistico nazionale, anche ai fini del rispetto degli obblighi derivanti dal Trattato sull'Unione europea e dagli accordi internazionali"). In ogni caso, come rilevato già da tempo anche dalla magistratura contabile, la partecipazione dell'Istat al sistema statistico comunitario da un lato, e il riformato riparto di competenze fra Stato e Regioni nella produzione statistica pubblica dall'altro, impongono una revisione del ruolo dell'Istituto, nel senso di assicurarne la piena compatibilità rispetto all'avanzato regionalismo. La direzione auspicata dalla Corte dei Conti già nel 2003 è quella di un'informazione statistica maggiormente ispirata alle esigenze delle autonomie territoriali. In tale contesto, l'Istat dovrebbe caratterizzarsi per un ruolo di coordinamento e di governo complessivo del sistema statistico e per una marcata attenzione ai rapporti internazionali. Va infatti ricordato che l'Istituto è *partner* del Sistema statistico europeo, che affida la responsabilità della produzione dei dati, congiuntamente, a ciascuna realtà statistica nazionale e a Eurostat nell'ambito di un *network* organizzato secondo il principio di sussidiarietà, nel quale le diverse fonti d'informazione statistica agiscono tra loro, secondo criteri condivisi. Inoltre nel quadro della cooperazione

passare cioè dalla “statistica (pubblica) descrittiva” alla “statistica (pubblica) inferenziale”, definendo, sulla base dei dati raccolti, le possibili soluzioni ai problemi finora emersi.

La lettura parallela dei sistemi statistici nazionale e regionali sollecita una riflessione circa la loro innegabile diversità ontologica. A livello statale, il centro propulsivo dell'intero sistema è l'Istat, la cui storia e la cui posizione sono elementi sintomatici di “indipendenza scientifica”, nonché di affidabilità e credibilità dell'informazione statistica. Ora, l'assenza di autorità indipendenti regionali, unita alla non perfetta autonomia tecnica e finanziaria che spesso affligge gli uffici statistici delle Regioni può comportare l'emergere di condizionamenti da parte degli organi di governo⁽³⁰⁾. È questo un primo, insuperabile limite al parallelismo fra i due tipi di sistema.

Con la riforma del Titolo V il Sistan è stato arricchito, in termini di principi, dai canoni di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione; l'inclusione dei nuovi parametri costituzionali non può però prescindere da un adeguamento di tipo legislativo e da un'attenta rivisitazione della corrispondenza fra organizzazione del Sistema e riparto di competenze. Si tratta di agire con metodo statistico, attribuendo ai soggetti coinvolti i giusti “pesi”, affinché la pari dignità di cui godono sul piano istituzionale sia comunque guidata su quello operativo da processi gestionali in cui i rispettivi compiti siano distinti e ordinati (senza che ciò sia foriero di un ritorno alla gerarchia). Anche una struttura policentrica, oggi grandemente in voga, per funzionare deve godere di regole chiare e di meccanismi di direzione forti. Un imprescindibile segmento di riforma investe senza dubbio il rafforzamento dei tratti caratteristici del sistema a rete nel senso di

tecnica nazionale, l'Istat partecipa al rafforzamento dei sistemi statistici dei Paesi in via di sviluppo, fornendo loro assistenza e *know-how* (Corte dei Conti, sez. contr. enti, dec. 19-24 dicembre 2003, n. 91).

(30) La necessità di una rivisitazione del d.lgs. n. 322/1989 è largamente avvertita in dottrina: M.P. GUERRA, *L'ordinamento statistico*, op. cit., p. 161; V. CERULLI IRELLI, *Diritto nazionale*, op. cit., p. 60; R. TOMEI, *Il sistema statistico nazionale: un bilancio a quasi vent'anni dalla sua istituzione*, in *Riv. amm.*, 2004, 12, p. 1239 ss.; M.P. CHITTI, *Istituto nazionale di statistica tra norme europee e cambiamenti costituzionali*, in *Sistema statistico nazionale*, op. cit., p. 85 ss.

valorizzare gli enti substatuali, come logica conseguenza del ruolo delle Regioni e degli enti locali nella formazione delle scelte strategiche. Si inquadrano in questo contesto le richieste regionali di un maggior peso all'interno degli organi del Sistema e nella formazione del P.S.N.

Un punto focale nella ricostruzione che si è operata rispetto ai rapporti fra Stato e Regioni è poi quello dell'integrazione fra il Sistema e i sistemi statistici regionali, che renda difficilmente praticabile ogni ipotesi di attività separata. La funzione statistica è effettivamente una funzione nazionale, nel senso più profondo del termine, e tale circostanza deve indurre a un'attenta riflessione circa i caratteri del regionalismo italiano, troppo spesso accompagnati da apodittiche affermazioni in ordine alla latitudine delle competenze delle Regioni.

Per altro verso, un rischio insito nel nascente modello statistico regionale è la riproduzione *de facto* di quello nazionale, difficilmente giustificabile alla luce della ridotta estensione territoriale di molte Regioni e della correlata limitatezza di soggetti statistici ivi operanti. Al contrario, la possibilità di adottare soluzioni organizzative e operative di costruzione fortemente innovativa, insita nel nuovo ordinamento della Repubblica, dovrebbe indurre a scelte più rispondenti ai bisogni e alle caratteristiche delle comunità amministrative.

Il contributo complessivo al Sistema statistico nazionale prestato dai soggetti coinvolti non è una mera sommatoria di fattori, ma è contraddistinto da un valore aggiunto, frutto dell'agire coordinato di elementi di positività (risparmio di risorse, concentrazione di energie, logica integrata, circolazione delle informazioni, approccio sinergico...). Le regole di funzionamento del Sistema, se revisione vi sarà, dovranno quindi ispirarsi a un modello di tipo cooperativo, dove gli attori pubblici e privati siano incentivati a collaborare fra loro, nell'interesse di tutti i cittadini.