

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno,
ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione)

5° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 18 SETTEMBRE 1996

Presidenza del presidente VILLONE

INDICE

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

(895) *Finanziamento del censimento intermedio dell'industria e dei servizi nell'anno 1996*

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE Pag. 2, 3, 5 e *passim*

ANDREOLLI (PPI), relatore alla Commissione .. 2, 6

DENTAMARO (CDU)..... Pag. 6
FISICHELLA (AN) 4
MAZZUCA POGGIOLINI (Rin. Ital.) 3
PINGGERA (Misto) 5
ROTELLI (Forza Italia) 4, 6
ZOPPI, sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri..... 3, 4, 7

I lavori hanno inizio alle ore 15,55.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

(895) *Finanziamento del censimento intermedio dell'industria e dei servizi nell'anno 1996*

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Finanziamento del censimento intermedio dell'industria e dei servizi nell'anno 1996».

Prego il senatore Andreolli di riferire alla Commissione sul disegno di legge.

ANDREOLLI, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, con il disegno di legge al nostro esame il Governo dispone, anche dietro suggerimento dell'Istat, la realizzazione di un cosiddetto «microcensimento» delle industrie e dei servizi da svolgersi nell'anno 1996.

Come è noto, il censimento dell'industria e dei servizi è stato condotto sino ad oggi con cadenza decennale, in concomitanza con quello generale della popolazione e delle abitazioni. Tuttavia, gli accadimenti economici e finanziari, intervenuti nella seconda metà degli anni '80 e dei primi anni '90, hanno determinato un'accelerazione dei mutamenti strutturali del sistema economico, rendendo indispensabile monitorare a più stretta cadenza le variabili che lo caratterizzano. Da ciò nasce la proposta di effettuare questo «microcensimento», la cui necessità è determinata, oltre che dalla situazione economica di carattere generale, dall'esigenza di riportarsi al regolamento n. 2186/93, deliberato dal Consiglio dell'Unione europea, relativo al coordinamento comunitario dello sviluppo dei registri di imprese utilizzati a fini statistici, che impone agli istituti nazionali di statistica di predisporre e mantenere aggiornati tali registri. L'obiettivo generale è, quindi, quello di accertare la consistenza delle imprese e delle unità locali ed acquisire informazioni aggiornate sulle principali variabili strutturali che le caratterizzano.

Il censimento si svolgerà in due fasi. Nella prima, si procederà al confronto dei dati contenuti nei principali archivi amministrativi nazionali; nella seconda, sarà svolta un'apposita rilevazione presso le unità per le quali le diverse fonti risultassero tra loro discordanti. A partire poi dall'archivio integrato delle imprese e delle relative unità locali, si procederà ad approfondimenti settoriali su particolari caratteri e su emergenti aspetti di interesse generale.

Il provvedimento al nostro esame è molto semplice. L'articolo 1 fissa l'anno di riferimento del censimento al 1996 e ne individua il campo di osservazione; il finanziamento dell'operazione censuaria (articolo 2) si prevede articolato in due anni per una somma, rispettivamente, di 48 miliardi per il 1996 e di 28 miliardi per il 1997.

Mi pare che, in sostanza, queste siano le caratteristiche salienti del provvedimento di cui si propone l'approvazione. Vi sono proposte emendative che vorremmo quanto prima presentare, d'intesa con il Governo – qualche *input*, infatti, ci viene dall'Istat e dall'Unioncamere, e mi pare che il Governo si riservi di raccogliere tali indicazioni – per cui si chiede di iniziare l'esame del provvedimento il prima possibile.

ZOPPI, *sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri*. Signor Presidente, vorrei intervenire per un breve chiarimento. Come ha rilevato il relatore, il provvedimento al nostro esame configura un adempimento previsto dalla normativa europea, ma rappresenta anche una grande novità: per la prima volta, infatti, si intende realizzare un archivio informatizzato delle imprese attive, un archivio «vivo», che deve essere operante ai fini europei fin dal 1997 (quindi dal prossimo anno). Si darà pertanto vita ad una «lettura dinamica» delle imprese. Si tratta di una significativa novità nell'ambito delle conoscenze statistiche imposta, come sottolineato dal relatore, dai grandi mutamenti che le imprese stanno attraversando e che sono anche evidenziati da un dato sintetico: la mortalità delle imprese, soprattutto delle piccole imprese, con un *turnover* del 25 per cento negli ultimi tre anni.

Il censimento prevede che le operazioni di rilevazione abbiamo inizio nel prossimo novembre per concludersi nel mese di febbraio 1997 in modo da fornire i dati in successione a partire dal successivo mese di aprile. A tal fine l'Istat ha stipulato fin dallo scorso anno una convenzione con l'Unioncamere allo scopo di garantire la celere corretta ed unitaria rilevazione dei dati. I comuni sono in grado di provvedere e realizzare i compiti di loro pertinenza; è prevista anche la formazione per il personale Istat e per quello esterno (così deve leggersi l'espressione «estero» che figura nella relazione tecnica allegata al provvedimento).

Mi permetto poi di aggiungere che gli emendamenti che il Governo si riserva di presentare, come preannunciato dal relatore, nella loro semplicità valgono a meglio definire il ruolo e l'impegno dell'Unioncamere.

Vorrei infine rilevare che questo censimento cosiddetto «intermedio», oltre a rappresentare una importante novità, comporterà un'economia di costi notevole per l'Istat, perchè a fronte dei 76 miliardi stanziati in questa occasione avremo un risparmio notevolmente superiore per il censimento generale del 2001, proprio sulla base delle acquisizioni che si otterranno tra il 1996 e il 1997 e delle nuove modalità organizzative di cui l'Istat sarà in grado di dotarsi grazie a questo censimento.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

MAZZUCA POGGIOLINI. Vorrei cogliere l'occasione di questa discussione per esporre una mia perplessità. Non vorrei che i futuri censimenti dello Stato continuassero ad essere carenti come lo sono stati nel passato. Sarei molto felice se il Parlamento potesse esprimere qualche indicazione (anche se non so in quale sede, se in questa Commissione o in un'altra) sulle priorità di acquisizione ed in merito alla qualità delle domande che l'Istat andrà a rivolgere.

Come premessa a ciò, volevo chiedere al Sottosegretario se è previsto per questo tipo di censimento delle imprese un coinvolgimento degli interessati oltre che dell'Istat.

ZOPPI, *sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri*. Per quel che sono in grado di dire in questo momento, è previsto un coinvolgimento stretto con l'Unione delle camere di commercio ed il coinvolgimento diretto di ciascun comune.

Il Governo si farà carico di rappresentare all'Istat quanto lei ha rilevato, affinché la qualità delle domande, il livello della rilevazione e della elaborazione dei dati corrispondano in pieno alle attese. Del resto, penso che questa qualità possa e debba essere garantita - ammesso che ciò non si sia verificato nel passato - dal fatto che questa volta c'è un riscontro stretto con l'Europa. Avremo la necessità di disporre di dati pienamente confrontabili con quelli prodotti in Europa, di dati che abbiano la stessa qualità di quelli offerti dalle altre nazioni.

FISICHELLA. Intervengo molto brevemente per richiamare l'esigenza che nella assegnazione dei compiti e delle operazioni censuarie sia prevista, con chiarezza forse maggiore di quanto qui non emerga, la scala delle priorità funzionali tra organismi pubblici e società anche di tipo privato.

Infatti, all'articolo 2 si stabilisce che lo stanziamento di 76 miliardi è assegnato all'Istituto nazionale di statistica «che provvede ad eseguire il censimento». All'articolo 3 si stabilisce che: «L'Istituto nazionale di statistica provvede alle operazioni di censimento anche avvalendosi degli organi del Sistema statistico nazionale». Poi si aggiunge, al comma 2, che l'Istat «può altresì avvalersi di enti pubblici e privati e di società per azioni costituite o partecipate per lo svolgimento dei propri compiti». Infine, al comma 3 dello stesso articolo, vengono chiamate in causa anche le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, dotate di strutture ritenute idonee dall'Istituto.

Forse sarebbe opportuno capovolgere i commi 2 e 3 nella loro priorità, in modo da far emergere in prima battuta l'operato di enti o istituzioni pubbliche; ove le istituzioni pubbliche non fossero nelle condizioni di compiere le operazioni, solo allora si farebbe ricorso a società per azioni anche private.

ROTELLI. Intervengo per sottolineare come nel testo in esame non emerga una particolare chiarezza nell'organizzazione amministrativa di questo censimento. Prescindendo dalle osservazioni, che peraltro condivido, del collega Fisichella sul rapporto tra istituzioni pubbliche ed enti privati, rispetto al censimento precedente sullo stesso oggetto si può contare oggi sul registro delle imprese delle camere di commercio. Questo non dovrebbe essere considerato un elemento secondario nell'organizzazione: invece, nel disegno di legge in esame, le camere di commercio, pur essendo dotate o essendo sul punto di dotarsi dei registri delle imprese, vengono collocate in ultima istanza. Per di più, è prevista una valutazione da parte dell'Istituto, il quale potrebbe discriminare, stabilendo quale camera di commercio possa essere ritenuta affidabile e quale non lo possa essere.

Pur menzionandosi l'Unioncamere, spetta all'Istat fare una valutazione sulla affidabilità delle singole camere di commercio. Poi c'è questa sorta di concorrenza tra comuni e camere di commercio. I primi vengono considerati affidabili indiscriminatamente: sia che un comune abbia cento abitanti sia che ne abbia un milione potrà svolgere le operazioni.

Di fronte alle province autonome di Trento e Bolzano, le camere di commercio sono fatte fuori del tutto. Infatti in quelle province le funzioni che altrove possono essere svolte dalle camere di commercio devono essere svolte dagli uffici provinciali. Forse perchè - domanda retorica - le camere di commercio di Trento e Bolzano sono inferiori alle altre? Forse per qualche altra ragione? Mi sembra un elemento di ambiguità.

Nonostante tutto quanto viene stabilito in questo disegno di legge, non si è in grado di definire con precisione l'apparato organizzativo necessario a svolgere operazioni così complesse. Sulla base di valutazioni future, è lasciata la possibilità di assumere personale con contratto a tempo determinato. C'è un collegamento con le norme commentate prima: l'Istituto valuta che una camera di commercio non sia in grado di svolgere le operazioni e, sulla base di tale valutazione, procede all'assunzione di personale a tempo determinato. Non sembra che questo sia un modello di organizzazione di un censimento. Poichè il censimento verrà svolto in un ambito specifico, come quello dell'industria e dei servizi, si doveva individuare nell'ambito del sistema statistico nazionale l'organizzazione delle operazioni. Nel testo in esame il contenuto viene esplicitato, ma si rimanda la definizione dell'organizzazione all'esito di valutazioni future. Non è un gran modo di legiferare.

PRESIDENTE. Prima di proseguire vorrei fare un'osservazione. Ci troviamo di fronte ad un'indagine statistica, che consiste nel cogliere un universo costituito di milioni di componenti ed è, quindi, un'operazione di notevole portata; in indagini di questo genere il problema fondamentale è rappresentato dall'affidabilità del risultato e quindi dalla qualità dei dati e dal formato con cui essi si presentano. Per questo motivo l'utilizzabilità di risorse già esistenti presso enti od organizzazioni di altro tipo va considerata caso per caso e non mi pare decisiva l'obiezione secondo cui vi sono archivi già disponibili, perchè può darsi che i dati in essi raccolti non siano elaborati in un formato utile; una certa elasticità organizzativa è probabilmente ineliminabile in un'operazione di questo genere. Non so se si possa perfezionare il disegno di legge in esame sotto il profilo indicato, perchè è essenziale che vi sia una certa elasticità (che fa poi capo all'unico responsabile, in questo caso l'Istat, perchè è l'Istat che risponde del risultato); comunque, si tratta di aspetti che potranno essere ulteriormente approfonditi nel corso della discussione.

PINGGERA. Intervengo brevissimamente per ricordare che nelle province di Trento e Bolzano operano uffici statistici provinciali che dispongono di questi dati e quindi esercitano direttamente tali funzioni; essi raccolgono più dati rispetto alle camere di commercio ed inoltre possono liberamente attingere anche ai dati di queste ultime.

ROTELLI. Se ragioniamo in questi termini, andiamo molto lontano. Per dirne una, anche la regione Lombardia dispone di un proprio ufficio statistico, ma non è indicata nel provvedimento in esame come destinataria, almeno in modo esplicito, delle attività censuarie. Pertanto l'esistenza di un ufficio statistico non è stata considerata, all'infuori del caso delle province di Trento e di Bolzano, una buona ragione per essere destinatari di tali attività.

PRESIDENTE. Comunque la regione Lombardia rientra nella dizione di «enti pubblici» di cui l'Istat può avvalersi. Certo, non è una dizione molto rispettosa.

ROTELLI. Forse si potrebbe aggiungere l'espressione «le regioni», non so.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale.

ANDREOLLI, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, riferendomi all'intervento sull'articolo 10, relativo alle province autonome di Trento e di Bolzano, vorrei precisare che gli uffici di queste due province, diversamente da altre regioni a statuto ordinario, esercitano funzioni normalmente svolte a livello centrale e quindi diversa è la loro natura, sotto il profilo dell'efficienza e della responsabilità giuridica, rispetto al sistema statistico nazionale. Tuttavia concordo con il collega Rotelli circa la possibilità di apportare modifiche all'articolo 10, perchè con l'attuale dizione le camere di commercio di Trento e di Bolzano sembrano escluse dall'esercizio di tali funzioni, mentre si potrebbe dire che le funzioni centrali svolte dal servizio statistico nazionale devono accordarsi con quelle degli uffici statistici delle province autonome di Trento e Bolzano per tutto quanto riguarda il rilevamento, senza escludere l'utilizzazione delle locali camere di commercio da parte di tali uffici.

Per quanto riguarda l'articolo 3, che è stato oggetto di svariati commenti, mi rendo conto che esso attribuisce all'Istituto nazionale di statistica una grossa discrezionalità nell'organizzazione del lavoro, però comprendo anche che informatizzare un archivio - un archivio dinamico - ed introdurre nuovi criteri richiede una certa elasticità. Del resto, laddove l'articolo fa riferimento a «strutture ritenute idonee» la precisazione è necessaria per evitare che vi siano intoppi: se una camera di commercio non dispone di strutture in grado di realizzare le operazioni previste, fa inceppare tutto il meccanismo di carattere generale. Quindi a mio avviso occorre una certa elasticità e lo spirito che mi sembra di cogliere nel provvedimento è quello di riuscire in breve tempo a raggiungere l'obiettivo.

Per quanto riguarda, infine, il termine per la presentazione degli emendamenti, suggerirei di fissarlo a domani mattina, in modo da confrontare le proposte ed evitare che vengano presentati doppi.

DENTAMARO. Vorrei chiedere se non si sia pensato alla possibilità di rendere obbligatoria l'utilizzazione degli uffici statistici che eventualmente siano stati istituiti presso gli enti locali e le camere di commercio. La legge istitutiva del sistema statistico nazionale - se ben ricordo è

la legge n. 322 del 1989 – attribuisce discrezionalità ad enti locali, unità sanitarie locali e camere di commercio nell'istituire propri uffici statistici; là dove sono stati istituiti, essi potrebbero essere utilizzati obbligatoriamente per le operazioni contemplate nel provvedimento e a tal fine potrebbe essere presentato un apposito emendamento.

PRESIDENTE. In effetti, conosco qualche ufficio statistico al quale non affiderei nemmeno la stesura di una nota spese; sancire l'obbligatorietà del ricorso a tali strutture non mi pare opportuno.

ZOPPI, *sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri*. Le camere di commercio sicuramente si pongono come protagoniste essenziali per la buona riuscita dell'operazione, come del resto emerge dalla convenzione stipulata fra l'Istat e l'Unioncamere. D'altra parte la legge n. 580 del 1993, di riforma delle camere di commercio, attribuisce loro funzioni d'interesse generale per il sistema delle imprese nel quadro dello sviluppo delle economie locali. I referenti delle camere di commercio sono dunque le stesse imprese ed il compito delle camere è quello di produrre informazione statistica sulle imprese e per le imprese. Il sistema camerale per potersi sviluppare e per migliorare le proprie capacità di analisi, interpretazione e diffusione dell'informazione sulle economie e sui sistemi imprenditoriali locali è chiamato a svolgere tali attività sul territorio e a porsi come fonte primaria per soddisfare i bisogni informativi tanto delle imprese, quanto dei decisori pubblici. È proprio in questa chiave che è stata stipulata la convenzione tra l'Istat e l'Unioncamere per la costituzione del cosiddetto ASIA (archivio statistico delle imprese attive) attraverso la gestione di una rete che ha i propri punti terminali allocati presso le singole camere di commercio.

Non si può tacere, poi, che questo nuovo censimento – ripeto, del tutto innovativo – rappresenta anche un incrocio fra archivi di imprese già esistenti al di là dell'Istat e delle stesse camere di commercio; verranno quindi coinvolti gli archivi del Ministero delle finanze, dell'INPS, dell'INAIL, nonché quelli di società erogatrici di servizi come Enel e Telecom. Appare pertanto evidente che la finalità perseguita è pubblica e che l'utilizzo primario è quello di istituzioni pubbliche quali le camere di commercio che, come abbiamo detto, sono in prima fila per questa operazione. Il censimento non avrebbe possibilità di riuscita se il disegno di legge non prevedesse, appunto, il massimo coinvolgimento delle camere di commercio, le quali costituiscono l'interfaccia naturale con il mondo delle imprese e sono dotate di capacità specifiche per quanto attiene l'interpretazione dei fenomeni economici ed amministrativi legati alle imprese stesse.

PRESIDENTE. Se il senatore Andreolli è d'accordo, propongo di fissare il termine per la presentazione degli emendamenti alle ore 9 di domani, giovedì 19 settembre.

Solo quando avremo il quadro completo delle proposte di modifica potremo stabilire l'*iter* ulteriore. Si tratta di una materia eminentemente tecnica, per la quale occorre trovare formulazioni adeguate: soltanto domani, quindi, potremo valutare se tentare di concludere l'esame del provvedimento in giornata oppure no.

Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.
Rinvio il seguito della discussione del disegno di legge ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,25.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare dell'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT.SSA GLORIA ABAGNALE