
La funzione statistica a livello locale

Milano, 25 Settembre 2006

Auditorium Regione Lombardia

Via Fabio Filzi, 22



Fare sistema. Le opportunità

Maria Luisa Ratiglia

Istat

Fare Sistema. Le opportunità

Maria Luisa Ratiglia

Milano, 25 Settembre 2006

Nell'ambito degli obiettivi individuati dal Comstat per il triennio 2005-2007, figura il rafforzamento del ruolo della statistica ufficiale nel Paese e nella pubblica amministrazione. Tra le priorità strategiche scaturite da tali obiettivi vi è quella di migliorare la qualità e la disponibilità dell'informazione statistica sul territorio ai fini dello svolgimento delle funzioni affidate alle autonomie locali.

L'Istat – Segreteria centrale del Sistan - pertanto, per sensibilizzare i decisori pubblici sul ruolo della statistica nello svolgimento delle rispettive funzioni istituzionali, ha progettato tre seminari (Bari, Milano e Roma), rivolti in particolare ai comuni con 15.000 abitanti ed oltre e alle province senza ufficio di statistica, cioè a quei soggetti che hanno disatteso l'attuazione del decreto legislativo 322/1989.

Tale decreto, infatti, istitutivo del Sistema statistico nazionale, prevede, tra l'altro, la costituzione di uffici di statistica presso province e comuni. A tutt'oggi, su un totale di 3.568 uffici di statistica, ne risultano costituiti 72 a livello provinciale e 3.231 a quello comunale, compresi tra questi ultimi i 238 comuni appartenenti ai 35 uffici di statistica in forma associata.

Il Seminario che si svolge oggi, vede coinvolte le regioni Piemonte, Lombardia, Trentino Alto Adige, Veneto e Friuli Venezia-Giulia. Quest'ultima regione ha un solo comune (con ampiezza demografica di oltre 15000 abitanti) che non ha ancora costituito l'ufficio, mentre il Trentino Alto Adige ne ha 7, con una popolazione di 151.224. Il Piemonte ne ha 18 per un totale di circa 455.000 abitanti; la Lombardia ben 42 comuni, che nel loro insieme hanno una popolazione di oltre un milione di abitanti. Infine, il Veneto con 19 comuni, con una popolazione di quasi mezzo milioni di abitanti.

Puntualizzando, le funzioni di un ufficio di statistica si muovono sostanzialmente lungo due direttrici: l'una, quella di rappresentare l'interfaccia della statistica ufficiale per tutti i lavori afferenti al Programma statistico nazionale, l'altra, quella di costituire un punto di riferimento per la propria amministrazione e attraverso questa di tutta la collettività servita, destinataria ultima, secondo la legge, dell'informazione statistica, definita patrimonio della collettività.

Peraltro, se l'ottica del 322 era quella di fare di tali uffici un riferimento per l'Istat, nel prosieguo si è dato più risalto all'utilità dell'informazione statistica per l'amministrazione e per l'intera collettività locale, sbilanciando l'originario carattere bifronte dell'ufficio nella direzione di quest'ultima funzione. D'altro canto, rispetto allo scenario entro il quale è maturata la riforma varata con il 322, molti cambiamenti sono intervenuti nel concetto di fare Sistema, ma soprattutto nella società sempre più pluralista e in cerca di informazioni.

Con riguardo all'amministrazione di appartenenza (nel nostro caso comune o provincia), l'ufficio di statistica svolge infatti una preziosa funzione di staff rispetto

agli organi di vertice, prestando loro ausilio in tutto l'arco delle scelte che sono chiamati ad effettuare. In che cosa consiste tale attività? In concreto, l'ufficio di statistica può essere uno snodo centrale per gli altri uffici dell'amministrazione, contribuire alla promozione e allo sviluppo a fini statistici degli archivi amministrativo-gestionali, provvedere all'integrazione delle fonti e alla razionalizzazione dei flussi informativi per fornire un quadro dettagliato ed esaustivo della realtà sulla quale intervenire.

Ancor più oggi è dunque necessario costituire un vero, nel senso di effettivo ed operativo, ufficio di statistica poiché, se l'ente locale vuole conoscere la sua realtà, deve farlo sulla base di dati statistici ufficiali e quindi comparabili in quanto frutto di metodologie unitarie e condivise, non solo a livello nazionale ma anche comunitario e internazionale.

Alcuni amministratori comunali ritengono erroneamente che la presenza di un "ufficio anagrafe" e/o di un "ufficio programmazione" non comporti la costituzione dell'ufficio di statistica. Occorre fare chiarezza sui rapporti fra gli uffici di statistica e queste altre tipologie di uffici. Sarebbe inesatto credere nell'autosufficienza dell'ufficio anagrafe considerandolo idoneo ad assolvere anche i compiti dell'ufficio di statistica. L'ufficio di anagrafe, infatti, dispone di informazioni limitate alla popolazione, che necessitano di essere integrate con altre informazioni disponibili presso il comune sia di natura statistica che di natura amministrativo-gestionale, al fine di avere un'articolata conoscenza della situazione locale. Allo stesso modo, l'ufficio di programmazione è chiamato ad effettuare scelte che non possono essere fatte se non sulla base di informazioni che è l'ufficio di statistica a dover fornire.

Rispetto a un passato caratterizzato da duplicazioni di indagini, con inevitabili effetti di non confrontabilità dei dati, essendo questi stati raccolti con metodi e nomenclature differenti, con il d.lgs.322/89 si perviene alla predisposizione, da parte dell'Istat, di metodologie, definizioni, nomenclature e classificazioni, vincolanti per tutti i soggetti del Sistema, con l'obiettivo di una reale qualità dell'informazione statistica, qualità garantita dal rispetto dei principi su cui si fonda la statistica ufficiale: imparzialità, affidabilità, pertinenza, riservatezza e trasparenza.

E' opportuno qui sottolineare la lungimiranza degli estensori del citato decreto che, tra l'altro, si proponeva la razionalizzazione dei flussi informativi a livello centrale e locale, nell'ottica di conseguire l'obiettivo di una forte integrazione in due direzioni: integrazione tra dati di natura amministrativo/gestionale e dati prodotti dalla statistica ufficiale, da un lato e, dall'altro, attivazione di sinergie e interazioni tra il Sistema statistico nazionale centrale e i sistemi informativi statistici territoriali a livello regionale, provinciale e comunale.

Peraltro, nell'ambito dell'integrazione tra dati amministrativi e statistici in senso stretto, analogo carattere di persistente attualità mantiene la direttiva n.1, nella parte in cui sottolinea che i dati raccolti a fini gestionali siano utilizzati a fini statistici, così da consentire risparmio di risorse e alleggerimento del carico sui rispondenti. Indicazioni, queste, che trovano sostanziale conferma nel Testo unico degli enti locali (n.267/2000), informato per questi aspetti ai medesimi principi.

Per il raggiungimento di questi obiettivi, è fondamentale sensibilizzare gli amministratori locali alla funzione statistica e favorire una maggiore

partecipazione, da parte degli uffici di statistica, al funzionamento del Sistan, sia in termini di conoscenza dei suoi contenuti e meccanismi, sia di diffusione del valore strategico di un sistema statistico integrato.

In tal direzione, e nonostante l'esiguità delle risorse che ha potuto finora dedicare allo svolgimento delle funzioni di indirizzo e coordinamento del Sistema, l'Istat, ed in particolare la Segreteria centrale del Sistan, si è impegnata notevolmente, al di là della strategica e rilevante attività relativa al Programma statistico nazionale. Numerose sono infatti le iniziative progettate e realizzate, mirate a fare sistema, alla diffusione della cultura statistica, all'assistenza tecnica e formazione per gli addetti agli uffici di statistica, alla circolazione delle informazioni tra gli addetti ai lavori, alla valorizzazione dell'informazione statistica.

Per quanto riguarda in particolare la formazione, per le amministrazioni territoriali sono state realizzate iniziative rivolte soprattutto al personale degli uffici di statistica dei comuni, prioritariamente sui fondamenti del Sistema statistico nazionale, preparazione statistica di base, gestione informatizzata dei dati. In alcuni casi, tale formazione è stata rivolta anche a personale di amministrazioni comunali prive dell'ufficio di statistica per stimolarle ad adeguarsi alla normativa dettata dal d.lgs. 322/89. In particolare, gli operatori statistici sono stati sensibilizzati sull'utilizzo dei giacimenti informativi esistenti presso la propria amministrazione.

Sempre nell'intento di accrescere il ruolo e il valore dell'informazione statistica presso i decisori pubblici, l'Istat ha organizzato negli ultimi anni alcuni seminari e workshop su temi di attualità statistica. Tra le diverse iniziative se ne citano alcune.

Nei mesi di febbraio e marzo 2005 sono stati organizzati due seminari, uno su Sistema statistico nazionale, modifiche costituzionali ed Europa e l'altro su Procedure per la predisposizione del Programma statistico nazionale. Per documentare la riflessione svolta, sono stati anche approntati gli Atti dei due seminari consultabili su www.sistan.it.

Per illustrare le innovazioni intervenute a livello normativo nel trattamento dei dati personali, per garantire la privacy dei rispondenti ed i vincoli e le opportunità che ne derivano per la statistica ufficiale nonché per tracciare un bilancio del primo decennio di applicazione di questa complessa normativa, sono stati organizzati diversi seminari di cui l'ultimo il 27 aprile scorso, mirato ai titolari dei lavori inseriti nel Programma statistico nazionale sia dell'Istat che degli altri soggetti del Sistema. In particolare, si evidenzia come il seminario abbia raggiunto un'altissima partecipazione, con un confronto dialettico non indifferente, indice della sensibilità e necessità di approfondimento su queste tematiche.

Tra i diversi strumenti realizzati per il rafforzamento del Sistema si segnalano in ordine temporale: i Codici della statistica ufficiale, collana che si compone di quattro volumi che raccolgono e sistematizzano i provvedimenti normativi emanati nel settore a livello nazionale e comunitario. Del primo volume, in particolare, relativo all'organizzazione della statistica ufficiale, si sono rese necessarie tre edizioni ed un'Appendice per la continua evoluzione normativa del settore. I volumi rappresentano un mezzo rilevante di ausilio per lo svolgimento delle funzioni istituzionali di tutte le componenti del Sistema; il Catalogo Sistan sulla produzione editoriale dei soggetti del Sistema, oggi aggiornato semestralmente on line; il Giornale del Sistan, prodotto storico che rimane il principale strumento di

comunicazione fra tutte le componenti del Sistema e che viene diffuso anche in rete, oltre che attraverso una capillare distribuzione su tutto il territorio nazionale; il sito www.sistan.it, che registra incrementi costanti superando ad oggi il traguardo delle 150.000 visite annue.

Delle diverse sezioni del sito due in particolare, News on line e Newsletter mensile, offrono le più alte opportunità per lo sviluppo autonomo della funzione statistica negli enti locali, e non solo, ed a mio avviso sono utilissime per "fare sistema".

Le news veicolano settimanalmente in modo puntuale, costante e tempestivo, informazioni su ricerche, convegni, normativa, attività di formazione, pubblicazioni statistiche e altro, con link di approfondimento. La rubrica è alimentata dai soggetti del Sistema maggiormente attivi, che collaborano segnalando notizie e best practices significative. Anche alla Newsletter mensile, diffusa on line ad oltre 4.000 iscritti, collaborano attivamente soggetti interni ed esterni al Sistan.

Infine, la realizzazione delle Linee guida per pubblicazioni statistiche dei Comuni, manuale con indicazioni tecnico/metodologiche di base per realizzare un annuario statistico e/o un opuscolo e quella successiva di Sisco.T (Servizio informativo statistico comunale.Tavole), hanno fornito notevoli opportunità agli uffici di statistica in particolare nei comuni di piccole/medie dimensioni per avvicinarsi alla statistica realizzando prodotti di qualità anche con scarse risorse. In tal modo gli amministratori hanno potuto verificare da un lato la fattibilità e dall'altro l'utilità di disporre di informazioni affidabili sul territorio di competenza.

In particolare Sisco.T si inserisce nel processo di valorizzazione statistica di fonti organizzate pubbliche e private e consente di costruire in maniera automatizzata sezioni web statistiche, opuscoli e piccoli annuari; è costituito da tavole e grafici predisposti dall'Istat e da schemi di tavole e grafici da compilare con dati locali. Le modalità del rilascio sono state diverse: ai comuni senza ufficio di statistica è stata rilasciata la versione ridotta che contiene solo gli schemi di tavole da compilare; per i comuni dotati di ufficio è stata invece predisposta una versione più ampia in cui, oltre agli schemi, sono state inserite 32 tavole, personalizzate per ogni comune, con i dati relativi ai tre censimenti generali.

Alla luce di quanto illustrato ne deriva che è necessario che ognuno faccia la sua parte. Occorre non solo che le amministrazioni si impegnino per la definizione e organizzazione di uffici di statistica ma le stesse devono far sì che tali uffici siano ben strutturati in termini di autonomia e di risorse per poter, in prima istanza, soddisfare le esigenze informative e statistiche delle amministrazioni di appartenenza. Le amministrazioni dovranno, quindi, necessariamente programmare formazione mirata per la loro classe dirigente in modo che questa sia in grado di utilizzare ed interpretare le informazioni statistiche e devono provvedere, sempre attraverso percorsi formativi, a che gli operatori addetti agli uffici abbiano un'adeguata preparazione tecnica.

Da parte sua, l'Istat ha intrapreso molteplici iniziative di cui si è già dato conto. Inoltre, proprio per andare incontro ai mutamenti in corso nella società odierna e quindi alle esigenze emergenti dalla collettività tutta, ha istituito una nuova Direzione centrale - Esigenze informative, integrazione e territorio.