

Sessione plenaria
“Scenari futuri per il Sistema statistico nazionale”

Fabio Morchio

Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome

Vorrei innanzitutto esprimere apprezzamento per la scelta di dedicare la sessione conclusiva di questa nona edizione della Conferenza nazionale di statistica agli aspetti di *governance* della statistica nazionale. Ciò dimostra che è ormai diffusa la consapevolezza che la capacità del Sistema statistico nel suo complesso di “Leggere il cambiamento del Paese” è legata alla sua disponibilità ad adeguarsi ai rapidi mutamenti del contesto anche sotto il profilo istituzionale, oltre che dei processi produttivi e dei prodotti; d’altra parte, essi ne sono influenzati in modo decisivo.

Tra pochi mesi il Sistan compirà venti anni. I tempi sono quindi più che maturi per fare il punto dell’esperienza accumulata in funzione delle trasformazioni nel frattempo intervenute sia dal punto di vista istituzionale che tecnologico.

Sotto il primo profilo, il cambiamento di maggiore portata è senza dubbio costituito dal progressivo affermarsi, all’interno del nostro ordinamento, del principio di sussidiarietà. Esso rappresenta il riconoscimento, anche sul piano giuridico, dell’importanza di garantire la massima prossimità possibile delle amministrazioni ai cittadini e alle imprese, per far fronte alle esigenze che emergono da un sistema socio-economico sempre più articolato e differenziato al proprio interno.

La riforma costituzionale dello Stato ha mutato radicalmente i rapporti tra i diversi livelli di governo, assegnando alle Regioni e alle autonomie locali un ruolo guida nella promozione dei processi di sviluppo dei territori. Ciò ha importanti conseguenze anche sugli assetti della statistica pubblica, che ha tra le sue finalità principali proprio quella di mettere a disposizione dei diversi livelli istituzionali le informazioni necessarie a impostare e realizzare le politiche e gli interventi pubblici e a verificarne gli effetti. Per svolgere il nuovo ruolo assegnato dalla riforma, infatti, gli enti territoriali hanno bisogno di disporre di informazioni utili a leggere nel dettaglio le caratteristiche dei singoli contesti. Il decentramento delle funzioni legislative e amministrative ha quindi accresciuto il fabbisogno di informazioni più mirate alle specifiche realtà territoriali,

rendendo Regioni, Province e Comuni gli interlocutori privilegiati nella definizione di una strategia tesa a finalizzare la produzione informativa alle esigenze dei governi e delle comunità locali.

A questo proposito, mi pare significativo segnalare che, tra le attività di coordinamento interregionale, quella sulla materia statistica è tra quelle che si è maggiormente sviluppata, fino a istituzionalizzarsi con la nascita, alla fine degli anni Ottanta, del Cisis. Avviando le proprie attività come Centro interregionale per il sistema informativo statistico, il Cisis ha negli anni ampliato le proprie competenze fino ad abbracciare tutte le materie legate allo sviluppo della società dell'informazione. Questo processo è culminato lo scorso anno con l'integrazione della componente informativo-geografica, dopo quella informatica, all'interno di quello che oggi è il Centro interregionale per i sistemi geografici, informatici e statistici.

Qui mi lego a un secondo profilo da considerare, accanto a quello istituzionale, per analizzare i cambiamenti intervenuti in questo ultimo ventennio: quello tecnologico. A differenza del passato, oggi esistono gli strumenti per creare la struttura connettiva di un sistema a rete che può costituire una solida base per la transizione del Sistema statistico verso un modello federale. Lo sfruttamento delle esperienze di interoperabilità potrebbe infatti consentire alle amministrazioni, oltre a un più intensivo utilizzo delle fonti amministrative a fini statistici, di condividere informazioni aggiornate in tempo reale, migliorando le funzioni di supporto alla formulazione e valutazione delle politiche a tutti i livelli di governo. Essa consentirebbe, inoltre, di ricondurre ad unità informazioni prodotte da sistemi che, storicamente, si sono sviluppati indipendentemente l'uno dall'altro. Ciò permetterebbe, anche su questo versante, di rispettare contemporaneamente esigenze di autonomia e di cooperazione.

Il sistema interregionale, tramite il Cisis, sta da tempo lavorando all'integrazione tra statistica, informatica e informazione geografica, con risultati via via più incoraggianti. In questi mesi, in particolare, nell'ambito del progetto Icar (Interoperabilità e cooperazione applicativa tra le Regioni) si sta realizzando, in via sperimentale, un progetto di cooperazione applicativa per lo scambio di dati sulla struttura del personale delle amministrazioni regionali che, superando le tradizionali rilevazioni, punta sull'interscambio diretto tra i sistemi informativi dei singoli enti. In questo, come in altri campi, le amministrazioni regionali dimostrano di essere portatrici di innovazioni di

frontiera che potrebbero essere messe a fattor comune a beneficio dell'intero sistema interistituzionale.

Queste considerazioni sottolineano l'esigenza di una messa a punto dell'organizzazione del Sistema statistico nazionale, la cui configurazione attuale è di fatto orientata alla produzione delle informazioni necessarie a soddisfare le esigenze conoscitive a livello nazionale, per garantire una differenziazione della produzione statistica sufficiente a coprire anche quelle che emergono a livello locale.

Le esperienze di progetti sviluppati in modo condiviso tra Istat, Regioni ed enti locali fin qui realizzate hanno dato risultati molto positivi, dimostrando la possibilità di soddisfare, da un lato, le esigenze di uniformità e confrontabilità delle statistiche a livello nazionale e, dall'altro, quelle di adattamento alle specificità locali.

Un primo esempio è costituito dal Protocollo d'intesa sull'incidentalità stradale siglato lo scorso anno da Istat, Ministeri dell'interno, della difesa e dei trasporti, Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, Upi e Anci. Il protocollo riveste particolare importanza dal punto di vista organizzativo in quanto prevede l'inserimento delle Regioni e delle Province aderenti nella filiera di produzione del dato; questo garantisce loro la possibilità di intervenire nell'organizzazione delle attività nel proprio ambito territoriale, nonché di disporre delle informazioni provvisorie anche prima della validazione da parte dell'Istat. Questa nuova organizzazione a "geometria variabile" avrà positive ricadute sulla tempestività della produzione statistica, fornendo a tutti i livelli di governo gli strumenti utili a intervenire praticamente in tempo reale per il miglioramento della viabilità nazionale, ciascuno per gli ambiti di propria competenza.

Un secondo esempio è costituito dal Protocollo d'intesa Istat-Regioni-Ministero per i beni e le attività culturali per la rilevazione dei dati e lo sviluppo di un sistema informativo integrato sugli istituti di antichità e d'arte e i luoghi della cultura non statali. Tale protocollo consentirà di mettere a disposizione di tutto il sistema Paese informazioni preziose sul patrimonio museale, sostenendo così i processi decisionali in uno dei settori trainanti per l'economia italiana.

Un ultimo esempio riguarda un'esperienza piuttosto recente, frutto della collaborazione tra l'Istat e il Cisis: il sistema web Smart (SMall AREa estimation Tool web). Si tratta di un sistema informatico gestibile via web per la produzione di stime per piccole aree sul mercato del lavoro, che arricchisce con un dettaglio territoriale più fine di quello

tradizionale le informazioni sugli occupati e sulle persone in cerca di occupazione prodotte correntemente dall'Istat.

Queste positive esperienze dimostrano che esistono ormai i presupposti affinché il Sistema statistico punti più decisamente a un policentrismo in grado di garantire allo stesso tempo autonomia e cooperazione delle sue diverse componenti, nel rispetto dei principi di differenziazione, sussidiarietà, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa.

Quali i passi da compiere? Credo che sia necessario intervenire prioritariamente su due fronti:

1. i meccanismi di programmazione e coordinamento;
2. gli aspetti organizzativi.

Sul primo fronte, un caso emblematico è rappresentato dall'attuale composizione del Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica. La presenza dei rappresentanti delle autonomie regionali e locali appare oggi assolutamente insufficiente, in termini numerici, a garantire un'adeguata rappresentanza alle esigenze informative presenti a livello sub-nazionale.

Per valorizzare le esigenze conoscitive che provengono dai territori occorrerebbe, inoltre, rivedere le attuali procedure di pianificazione della statistica ufficiale. Il coinvolgimento delle Regioni e degli altri enti territoriali all'interno dei Circoli di qualità per la preparazione del Programma statistico nazionale avviene in una fase tardiva del processo decisionale. Affinché il Programma statistico nazionale mantenga una funzione di strumento strategico per orientare la produzione informativa, è necessario che la condivisione avvenga più a monte, nella fase di definizione dei principi generali e dell'individuazione dei conseguenti obiettivi. Per fare questo, esistono già sedi istituzionali in grado di garantire il necessario coordinamento interistituzionale a livello tecnico. Mi riferisco in particolare al Comitato paritetico Istat-Regioni e al gruppo di lavoro permanente in materia statistica costituito presso la Conferenza unificata, i cui lavori testimoniano la positiva volontà di affermare il ruolo del Sistan come luogo di indirizzo e coordinamento organizzativo e funzionale della produzione statistica nazionale. Affinché questi due organismi svolgano appieno le proprie funzioni, è però necessario ripensarne e valorizzarne il ruolo che oggi troppo spesso si limita alla ratifica di scelte già compiute - in modo che essi diventino

effettivamente il baricentro dell'attività di indirizzo e raccordo della programmazione statistica nazionale.

Sul fronte organizzativo, è necessario prendere atto che ancora oggi, a vent'anni dall'istituzione del Sistan, si registrano situazioni assai differenziate sul territorio.

In alcune realtà locali, le Regioni e le Province autonome hanno provveduto a istituire con proprie leggi, oltre all'ufficio di statistica (così come previsto dal d.lgs. 322/89), i sistemi statistici regionali e provinciali. Sistemi che hanno, in primo luogo, lo scopo di soddisfare le esigenze informative di livello locale, permettendo di individuare le variabili rilevanti per leggere le caratteristiche e le dinamiche dei diversi territori in funzione delle loro specificità. In secondo luogo, essi consentono di far emergere e di coordinare la produzione statistica dei diversi soggetti operanti sul territorio, anche al fine di razionalizzare i flussi informativi necessari ad adempiere alle previsioni del Programma statistico nazionale. In alcuni casi, inoltre, è prevista la stesura di Programmi statistici regionali per la pianificazione della produzione informativa di rilievo locale, per i quali occorrerebbe trovare forme di raccordo con il Programma nazionale per garantire che il sistema nel suo complesso funzioni nel rispetto dei principi di efficacia, efficienza ed economicità.

Molta attenzione viene posta poi anche a livello locale all'utilizzo a fini statistici degli archivi amministrativi. Questo è un tema su cui Istat e Regioni stanno da tempo lavorando insieme e i cui risvolti positivi riguardano la diminuzione del disturbo statistico e la possibilità di ottenere informazioni con un minore impiego di risorse, notoriamente sempre più scarse.

Accanto alle positive esperienze di sviluppo di sistemi statistici regionali, in altre realtà si rilevano tuttavia serie criticità nello svolgimento della funzione statistica. Ciò è probabilmente conseguenza di diversi fattori, riconducibili ai differenti modelli organizzativi adottati all'interno delle amministrazioni, alla crescente carenza di risorse e alla mancata previsione di specifici finanziamenti a sostegno della funzione statistica.

È dunque necessario un ulteriore impegno, da parte di tutti i livelli di governo, per promuovere e sostenere il raggiungimento in tutto il Paese di livelli adeguati di organizzazione, produzione e utilizzo delle informazioni statistiche a supporto delle funzioni istituzionali e dei processi decisionali delle amministrazioni pubbliche e delle comunità locali. Processi decisionali che, in momenti di crisi come quello che stiamo

attraversando, necessitano nel modo più assoluto di dati statistici ufficiali completi, affidabili, accurati e tempestivi, così come del resto previsti dal Codice delle statistiche europee. Più in generale, l'auspicio è che questa occasione di discussione offerta nell'ambito della Conferenza possa essere uno stimolo per sviluppare, nel prossimo futuro, un'ampia riflessione sugli assetti del Sistan e sull'esigenza di un pieno riconoscimento del ruolo centrale che - con la riforma dello Stato in senso federale - le Regioni, e più in generale le autonomie territoriali, ormai ricoprono come fruitori e fornitori di statistica ufficiale.