

Martedì 9 Novembre 2004, ore 16,45
Sala nord-ovest

Sessione parallela

**Programmazione e qualità
della produzione statistica**

coordinatore Giorgio Alleva

Paola Baldi

**Il ruolo delle Regioni e degli Enti locali nella
programmazione statistica ufficiale**

Il ruolo delle Regioni e degli Enti locali nella programmazione statistica ufficiale

Paola Baldi

CISIS – Centro interregionale per il Sistema Informatico e il Sistema Statistico

segreteria@cisis.it

p.baldi@regione.toscana.it

Sintesi:

Gli uffici di statistica delle Regioni e degli Enti locali producono informazioni statistiche ufficiali sia in relazione ad attività inserite nel PSN, sia attraverso rilevazioni, elaborazioni, analisi statistiche realizzate nell'ambito dei propri programmi statistici per soddisfare esigenze informative specifiche del livello regionale e locale. La misurazione della qualità, la documentazione dei processi di produzione statistica e il rispetto delle regole e degli standard SISTAN costituiscono i presupposti per la validazione dei risultati di tali attività e per assicurare la confrontabilità e la integrazione dei dati nell'ambito del Sistema statistico nazionale. La piena e tempestiva disponibilità per tutti i soggetti SISTAN dei dati prodotti dal sistema è condizione essenziale per il buon funzionamento del SISTAN.

Parola chiave:

produzione statistica ufficiale; sistema statistico regionale.

1. Premessa

La statistica ufficiale ha il compito di produrre le informazioni 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.

Le esigenze informative relative all'intera collettività nazionale dovrebbero essere soddisfatte attraverso le attività statistiche previste dal Programma statistico nazionale; alle esigenze informative specifiche del livello regionale e locale, per le quali non siano sufficienti le informazioni prodotte in attuazione del PSN, si deve dare risposta con ulteriori rilevazioni, elaborazioni e analisi statistiche e con l'impianto di sistemi informativi statistici, progettati e realizzati dai soggetti SISTAN operanti sul territorio regionale nell'ambito dei loro programmi di attività.

2. I Programmi statistici regionali e la programmazione delle attività statistiche a livello locale

2.1 Gli strumenti di programmazione della statistica ufficiale regionale e locale

Alcune Regioni adottano un Programma statistico regionale, secondo procedure previste dalla legge regionale; nelle regioni dove è stato costituito il Sistema statistico regionale, il PSR costituisce lo strumento per la programmazione delle attività di tutti gli enti e gli uffici di statistica del SISTAR, necessarie per produrre informazioni statistiche al livello di dettaglio territoriale adeguato per assicurare il supporto informativo alle attività istituzionali delle amministrazioni di appartenenza e opportune conoscenze alla comunità regionale.

Altre volte l'ufficio di statistica della Regione (e degli enti locali) opera sulla base di un programma di attività interno.

Il carattere di statistica ufficiale della produzione statistica regionale e locale non è legato al tipo di strumento utilizzato per la programmazione, ma alla appartenenza degli uffici di statistica al Sistema statistico nazionale, al rispetto dei principi della statistica ufficiale, nonché delle regole, metodologie e standard definiti dall'Istat nella sua funzione di indirizzo e coordinamento, al rispetto del Codice di deontologia e buona condotta per i trattamenti di dati personali a fini statistici effettuati nell'ambito del SISTAN.

Presupposto formale della statistica ufficiale è dunque la validazione da parte di un ufficio di statistica appartenente al Sistema statistico nazionale, che attesta l'esistenza dei requisiti sopra indicati.

Le attività statistiche effettuate dai soggetti pubblici che fanno parte del Sistema statistico nazionale sono riconosciute come finalità di rilevante interesse pubblico dal Codice per la protezione dei dati personali (D.Lgs. 196/2003).

Anche la programmazione delle attività statistiche di iniziativa regionale e locale deve fare i conti con la scarsità delle risorse disponibili, individuando le priorità di intervento e le modalità di finanziamento e promuovendo la utilizzazione a fini statistici degli archivi amministrativi e gestionali.

Lo stretto collegamento tra funzione statistica e funzione di programmazione e la cooperazione e integrazione tra i soggetti che operano sul territorio regionale, che stanno a fondamento dei Sistemi statistici regionali, consentono di finalizzare più concretamente la produzione statistica alle esigenze informative dei governi locali e della comunità regionale.

2.2 I processi di produzione statistica regionale e locale

La tipologia dei processi di produzione statistica regionale e locale è sostanzialmente riconducibile alla classificazione già utilizzata dal Programma statistico nazionale (rilevazioni, elaborazioni, studi progettuali), anche se può essere opportuna una più specifica classificazione delle attività connesse alla progettazione e realizzazione dei sistemi informativi statistici di governo, che vanno assumendo sempre maggiore consistenza nell'attività delle strutture statistiche regionali.

Con riferimento alle rilevazioni statistiche, è importante sottolineare la diffusa e piena consapevolezza della necessità del rispetto delle regole e degli standard SISTAN, essenziale per assicurare la confrontabilità e la integrazione delle informazioni prodotte dagli uffici di

statistica delle Regioni e degli Enti locali, sia nell'ambito dei Sistemi statistici regionali che del Sistema statistico nazionale. Altrettanto essenziale è d'altra parte la omogeneità dei dati in ambito comunitario e internazionale, affinché sia possibile effettuare correttamente analisi comparative con le informazioni statistiche relative alle Regioni europee e agli Stati esteri anche non appartenenti all'Unione Europea.

Le attività di elaborazione statistica possono essere effettuate sia su archivi amministrativi e gestionali, propri o acquisiti da altri soggetti in relazione alle proprie funzioni istituzionali, sia su archivi statistici propri o prodotti da altri soggetti SISTAN nell'ambito del PSN.

Il D.Lgs. 322/89 e le leggi regionali stabiliscono che gli uffici di statistica hanno accesso a tutti i dati dell'amministrazione di appartenenza; lo stesso concetto (da un altro punto di vista) è espresso dal D.Lgs. 196/03, che afferma che l'utilizzo a fini statistici dei dati personali in possesso dell'amministrazione è sempre compatibile con i diversi scopi per i quali i dati siano stati in precedenza raccolti o trattati.

L'utilizzo a fini statistici dei dati prodotti per fini amministrativi e gestionali presuppone, come è noto, almeno la verifica della coerenza delle classificazioni e definizioni utilizzate dai sistemi informativi gestionali rispetto agli standard SISTAN; più utile ed efficace, dove possibile, l'intervento dell'ufficio di statistica al momento della progettazione dei sistemi informativi, allo scopo di assicurare già in fase di impianto tale coerenza, nonché la rispondenza agli obiettivi di programmazione, monitoraggio e valutazione degli interventi.

A tutti gli uffici di statistica del SISTAN deve poi essere effettivamente assicurata la disponibilità dei dati statistici prodotti nell'ambito del sistema, con la tempestività e ai livelli di disaggregazione necessari per l'esercizio delle rispettive funzioni istituzionali.

E' questo uno degli aspetti più critici e maggiormente dibattuti, per il quale è necessario e possibile trovare soluzione sia attraverso un ripensamento delle modalità organizzative dei processi di produzione statistica nell'ambito del Sistema statistico nazionale, sia mediante specifici protocolli che agevolino lo scambio di informazioni, pur nel puntuale rispetto delle norme che regolano la comunicazione dei dati all'interno del SISTAN.

Si ricorda che per la comunicazione di dati personali per scopi statistici (sia elaborazioni, che rilevazioni) tra soggetti SISTAN si applica l'articolo 8 del citato Codice di deontologia e la Direttiva n. 9 del COMSTAT, con la quale si individuano le modalità attuative di tale articolo e per la quale si sta completando il procedimento di approvazione.

2.3 La documentazione della qualità dei processi di produzione statistica

La misurazione della qualità e la documentazione dei processi di produzione statistica costituiscono il presupposto per la validazione dei risultati delle attività da parte degli uffici di statistica e per l'utilizzo consapevole dei dati da parte dei cittadini e degli amministratori. L'obbligo di documentare adeguatamente il lavoro svolto è anche espressamente previsto dal Codice di deontologia.

Fondamentale per questi aspetti è il ruolo dell'Istat, che ha il compito di predisporre standard relativamente alle nomenclature, alle classificazioni, alle metodologie di elaborazione e diffusione dei dati, in coerenza con quanto definito in sede comunitaria e internazionale. E' dunque necessario che l'Istat fornisca effettivamente direttive in merito alle procedure di documentazione, anche ai fini della validazione dei dati da parte degli uffici di statistica del Sistema statistico nazionale.

A questo proposito si deve ricordare l'iniziativa, promossa dal COMSTAT e diretta dall'Istat, che ha portato nel 2002 ad individuare e diffondere un manuale di "Linee guida metodologiche per le rilevazioni statistiche – Nozioni di base e pratiche consigliate per le rilevazioni statistiche dirette o basate su fonti amministrative", comprendenti anche una lista di verifica per la documentazione dell'attività statistica, che può essere introdotta con criteri di gradualità.

Non sono al momento disponibili informazioni sull'effettivo utilizzo delle linee guida metodologiche e/o delle liste di verifica; possiamo però citare, a puro titolo di esempio, almeno l'esperienza dell'ufficio di statistica della Regione Toscana, che partendo dai risultati della ricerca COMSTAT ha elaborato una lista "minima" di verifica standard, che si è iniziato ad utilizzare per il monitoraggio delle attività previste dal Programma statistico regionale e quale supporto per la validazione dei risultati statistici. La sperimentazione effettuata con riferimento ad alcuni processi rappresentativi delle diverse tipologie di attività statistiche realizzate (rilevazione statistica totale, indagine campionaria, rilevazione di dati amministrativi, elaborazione su dati amministrativi, elaborazione su archivi statistici) ha messo in evidenza la necessità di avviare uno specifico progetto per la messa a regime del sistema di documentazione e di controllo della qualità, individuando adeguate modalità organizzative per la sua implementazione. Sempre a titolo esemplificativo, si segnala la predisposizione da parte dell'ufficio di statistica della Regione Toscana, d'intesa con l'Assessorato alla Sanità, di un protocollo per la effettuazione di indagini sulla soddisfazione degli utenti nelle aziende sanitarie; viene inoltre assicurata la consulenza metodologica e il supporto tecnico alle aziende per la realizzazione delle indagini.

Allo scopo di promuovere l'utilizzo di procedure standard per la documentazione dei processi statistici e il monitoraggio della qualità dei dati nei processi di produzione statistica regionale è stato recentemente costituito un gruppo di lavoro CISIS sulle metodologie statistiche. Questa iniziativa nasce da una esperienza di confronto e collaborazione tra alcuni soggetti SISTAN locali ed è stata quindi proposta agli organismi di rappresentanza degli enti locali (UPI, ANCI, USCI, UNCEM) l'estensione del gruppo di lavoro con la partecipazione di uffici di statistica di province, comuni, comunità montane.

3. Il ruolo delle Regioni e degli Enti locali nel Programma statistico nazionale

Gli uffici di statistica delle Regioni e degli Enti locali partecipano al Programma statistico nazionale sia come titolari di propri lavori o contitolari di attività statistiche comuni ad essi e ad altri soggetti SISTAN, sia come organi intermedi di rilevazione o come rispondenti nel caso di rilevazioni di cui sono titolari l'Istat o altri soggetti SISTAN.

3.1 Attività del Programma statistico nazionale a titolarità regionale o locale

Nel valutare la presenza nel PSN di attività a titolarità regionale è necessario tenere conto di un processo di evoluzione, legato alla modifica degli assetti istituzionali.

In passato l'inserimento nel PSN di progetti a titolarità regionale (così come per le attività statistiche degli enti locali) ha riguardato prevalentemente lavori con valenza prototipale.

Con il passaggio alle Regioni delle competenze su un insieme sempre più ampio di materie (sanità, lavoro, formazione professionale, etc.) e la realizzazione di rilevazioni regionali e di sistemi informativi statistici a supporto delle proprie funzioni istituzionali, le attività statistiche regionali sempre meno hanno valenza "locale", in quanto danno risposta ad esigenze informative che sono comuni, almeno per alcune componenti, su tutto il territorio nazionale.

Se il criterio generale per l'inserimento di attività statistiche nel PSN è la loro rilevanza per l'intera collettività nazionale, dobbiamo allora prevedere necessariamente la presenza nel PSN, con titolarità regionale, delle attività statistiche realizzate in modo coordinato da tutte le Regioni, attraverso i propri uffici di statistica, per le materie di propria competenza o su temi di interesse comune.

3.2 Contitolarità

D'altra parte all'attività regionale corrisponde spesso, sulle stesse materie, anche una attività statistica volta a soddisfare le esigenze conoscitive dei soggetti di livello centrale o comunitario. Cresce quindi l'esigenza di coordinamento delle iniziative informative dei diversi soggetti SISTAN sugli stessi temi: coordinamento tra Regioni (CISIS e coordinamenti interregionali di settore) e con gli altri soggetti portatori di competenze di livello nazionale.

Questo comporta in diversi casi la necessità di rivedere anche il sistema della titolarità delle rilevazioni del PSN, definendo attività statistiche a titolarità congiunta, sulla base di specifici accordi.

Le proposte di attività statistiche coordinate e condivise, anche quelle individuate durante il lavoro dei Circoli di qualità, devono infatti essere sviluppate attraverso una progettazione congiunta, con il diretto coinvolgimento di tutti i soggetti interessati. Al riguardo si sottolinea ancora una volta il ruolo del comitato paritetico Istat-Regioni, costituito sulla base di una intesa della Conferenza Stato-Regioni nel 1993, al quale sta per affiancarsi un nuovo comitato Istat-Regioni- Enti locali in fase di attivazione. A seconda della rilevanza e del tipo di impegni derivanti dalla progettazione congiunta, le intese potranno essere formalizzate nelle sedi istituzionali della Conferenza Stato-Regioni o Stato-Regioni-Autonomie locali.

Nel caso si definiscano attività di rilevazione a titolarità congiunta, è necessario che l'accordo riguardi espressamente anche criteri, modalità e responsabilità per la validazione dei dati, per evitare che sulla base dello stesso processo statistico i diversi titolari producano informazioni contrastanti.

Come esempi positivi di collaborazione istituzionale possiamo citare:

- la nuova indagine sui servizi sociali dei comuni singoli e associati, attualmente in corso di svolgimento (dopo la realizzazione della indagine pilota nei primi mesi del 2004), per la quale risultano contitolari l'Istat, il Ministero dell'Economia e Finanze/Ragioneria Generale dello Stato, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e le Regioni;
- l'indagine sui conti economici delle aziende agricole RICA/REA, progettata per integrare in un unico processo di produzione statistica le precedenti indagini RICA

(a titolarità Istat) e REA (a titolarità INEA e Regioni); la sperimentazione delle nuove modalità di indagine è stata effettuata con esito positivo nel periodo 2003/2004 e i risultati della sperimentazione saranno presentati in uno specifico convegno tra alcuni mesi.

3.3 Regioni/enti locali come organi di rilevazione.

Il confronto nella fase di progettazione o riprogettazione delle indagini e dei flussi informativi risulta essenziale anche quando non si intende pervenire alla definizione di lavori a titolarità congiunta, ma gli uffici di statistica delle Regioni o degli enti locali operano come organi di rilevazione, sia attraverso indagini dirette, sia mediante il recupero di informazioni a fini statistici da archivi amministrativi e gestionali dell'amministrazione.

Nel primo caso è importante non solo concordare le modalità di rilevazione, ma soprattutto condividere i criteri di verifica della qualità dei dati e le regole per la validazione, in modo da rendere possibile la validazione dei processi per le fasi di competenza e l'utilizzo e la diffusione dati provvisori, secondo modalità concordate.

Sembra inutile sottolineare che l'impegno diretto nella rilevazione è strettamente collegato alla utilità di disporre tempestivamente di informazioni necessarie a soddisfare le esigenze conoscitive dell'ente e che, oltre a svolgere la funzione di organo di rilevazione, gli uffici di statistica realizzano poi sugli stessi temi ulteriori attività statistiche di interesse regionale (elaborazioni, rilevazioni integrative, alimentazione di sistemi statistici).

In alcuni casi, l'obiettivo della collaborazione è proprio quello di intervenire sui contenuti della rilevazione e sulla organizzazione del flusso informativo, in modo da consentire il soddisfacimento di nuove esigenze conoscitive, il miglioramento della qualità dei dati e una maggiore tempestività nella disponibilità delle informazioni per i governi locali

A titolo esemplificativo possiamo fare riferimento alla rilevazione Istat della incidentalità stradale: a seguito del trasferimento di competenze alle Regioni in materia di viabilità e della approvazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale, che prevede la costituzione di osservatori regionali per lo studio (tra l'altro) della sinistrosità e la predisposizione di politiche preventive per il miglioramento della sicurezza, è stato costituito un gruppo di lavoro con rappresentanti di tutti i soggetti attualmente coinvolti nella rilevazione degli incidenti stradali, per riorganizzare il sistema di rilevazione secondo principi di decentramento e, più in generale, per coordinare l'attività degli osservatori con l'attività dell'Istat.

Altrettanto rilevante è la collaborazione volta a rendere possibile l'estrazione delle informazioni oggetto di indagine dai sistemi informativi di settore. A questo scopo è evidentemente necessario il coinvolgimento delle strutture di settore da parte dell'ufficio di statistica, ai fini dell'analisi delle caratteristiche del sistema informativo, delle potenzialità di utilizzo a fini statistici (secondo i criteri richiamati nel paragrafo 2.3 a proposito della documentazione della qualità dei processi di produzione statistica), della valutazione degli eventuali interventi necessari per rendere possibile tale utilizzo.

Anche in questo caso possiamo citare un esempio, molto significativo, relativo alla rilevazione delle opere pubbliche e di pubblica utilità, per la quale è stato possibile, con un impegnativo lavoro di analisi, sperimentazione, confronto tra i soggetti interessati

(Istat, uffici di statistica regionali, osservatori regionali appalti, autorità nazionale sui lavori pubblici), definire le modalità per acquisire, tramite gli uffici di statistica delle Regioni, le informazioni richieste dalla rilevazione Istat direttamente dagli Osservatori regionali, eliminando completamente il precedente flusso informativo, che utilizzava quali organi di rilevazione diretta gli uffici di statistica delle Camere di commercio.

Operazioni di questo tipo, che richiedono l'impegno e la collaborazione di tutti i soggetti interessati, sono importanti non solo perché valorizzano e sfruttano pienamente le potenzialità dei sistemi informativi amministrativi, ma soprattutto perché consentono di ridurre la "molestia statistica" nei confronti dei soggetti chiamati a rispondere alle indagini e di razionalizzare l'uso delle scarse risorse a disposizione del sistema statistico.

Per questo motivo uno dei principali temi all'attenzione del comitato paritetico Istat-Regioni è proprio l'approfondimento delle problematiche connesse con l'utilizzo statistico degli archivi amministrativi.