

## La riforma del SISTAN: un nuovo punto di vista?

Cinzia Viale (CUSPI)

Nel 1826 Melchiorre Gioia nel suo *"Filosofia della statistica"* definiva la statistica come *"quella somma di cognizioni relative ad un paese, che nel corso giornaliero degli affari possono essere utili a ciascuno e alla maggior parte dei suoi membri od al governo, che ne è l'agente, il procuratore o il rappresentante"*. Tale definizione, per quell'epoca, è da considerarsi *"rivoluzionaria"*, in quanto introduceva una concezione *"democratica"* della statistica ufficiale. Il Gioia, infatti, sosteneva che il lavoro degli Uffici produttori delle statistiche ufficiali, inteso come funzione pubblica, deve essere utile e al servizio della Società, assegnando al cittadino un ruolo prioritario rispetto al governo che ne è il rappresentante. (Biggeri L.,1989).

Citare Melchiorre Gioia equivale a definire la statistica ufficiale un bene pubblico; in altre parole, uno strumento essenziale per la realizzazione dei fondamentali scopi sociali e politici per lo sviluppo di una società democratica.

Queste citazioni, che rischiano di sembrare provocatorie o prive di originalità nel dibattito sulla riforma del Sistan, rappresentano tuttavia un tentativo di focalizzare un punto di vista certamente non nuovo, ma forse non sempre adeguatamente considerato, che è quello proprio degli utilizzatori della statistica ufficiale.

Il Codice italiano della statistica ufficiale – adottato con la direttiva n. 10 dal Comstat a marzo di quest'anno – è stato accolto con favore dagli Enti del Sistema, che l'hanno interpretato non solo come un potenziale strumento per la verifica sullo stato di attuazione dei quindici principi ma, soprattutto, un'occasione per attuare interventi e iniziative che ne promuovano la completa applicazione nel Sistan. I principi che entrano qui in gioco, ponendo al centro del dibattito gli utilizzatori, sono innanzitutto l'undicesimo, la *"Pertinenza: le statistiche ufficiali devono soddisfare le esigenze degli utenti"*, il sesto *"Imparzialità e obiettività: l'ufficio di statistica deve produrre e diffondere statistiche ufficiali nel rispetto dell'indipendenza scientifica nonché in maniera obiettiva, professionale e trasparente, assicurando pari trattamento a tutti gli utilizzatori"* e il dodicesimo *"Accessibilità e chiarezza: le statistiche ufficiali devono essere presentate in una forma chiara e comprensibile, essere diffuse in maniera conveniente e opportuna ed essere disponibili e accessibili con imparzialità, con i relativi metadati e le necessarie istruzioni"*.

Nel quadro delle numerose e puntuali analisi sull'attuazione del d.lgs. 322 del 1989, che ne hanno evidenziato le criticità, la relazione presentata dal Prof. Ugo Trivellato alla sesta Conferenza Nazionale di Statistica del 2002, in qualità di Presidente della CoGIS, ha a mio avviso maggiormente colto e approfondito questo cruciale aspetto. Trivellato ha affrontato molto attentamente il tema della **pertinenza della statistica ufficiale**, *"...pertinenza a fronte di una molteplicità di obiettivi/utilizzatori..."*, evidenziando le principali caratteristiche delle necessità informative in relazione alla complessità e alla molteplicità dei fenomeni di interesse. Analizzando il processo di generazione dell'informazione statistica ufficiale (comprendente l'individuazione del fabbisogno, la produzione e la diffusione dell'informazione), Trivellato ha offerto molti spunti di riflessione e concrete indicazioni per lo sviluppo di azioni volte al miglioramento del Sistema statistico.

Chiaramente la revisione del Sistan non potrà esaurirsi unicamente affrontando questo aspetto - non potranno infatti essere ulteriormente trascurate o rinviate le molte esigenze emerse nei vari contesti - ma la riorganizzazione del Sistan dovrà necessariamente sottostare al **principio di pertinenza** pena la scelta, da parte della committenza, di produttori di dati diversi dagli Uffici del Sistema statistico nazionale, con conseguenti possibili ricadute negative sulla qualità dei dati utilizzati e con duplicazioni di rilevazioni già esistenti, pertanto con un aggravio in termini di costi del dato statistico e dell'onere sui rispondenti.

L'utilizzatore dei dati, o "committenza", se si preferisce, si tratti di amministratori locali, di imprese, di organismi, di associazioni, di studenti o di cittadini ha necessità oggi di disporre di dati certi, chiari, di qualità, aggiornati, in un dettaglio tale da consentire varie possibilità di aggregazioni funzionali alle necessità di utilizzo.

Non è possibile peraltro non concordare con Trivellato quando sottolinea le difficoltà che presenta - al presente perché la situazione dal 2002 ad oggi non è sostanzialmente cambiata - la realizzazione di sistemi informativi basati sull'utilizzo a fini statistici di archivi amministrativi, volti a soddisfare le esigenze conoscitive in ambiti estremamente importanti per la *governance* locale. Spesso accade che logiche di "proprietà" del dato statistico, diametralmente opposte alla summenzionata concezione della statistica ufficiale come bene pubblico, ostacolano o ritardano il completamento di processi di questo tipo. Si pensi ad esempio come, in un momento storico come l'attuale, sia fondamentale per le Autonomie locali disporre di analisi dei trend occupazionali per settore di attività economica nei territori governati; a tutt'oggi invece queste informazioni, nonostante importanti esperienze abbiano operato in tale direzione (tra tutte cito il protocollo GUIDA), non sono facilmente fruibili.

Indagare sulle motivazioni che hanno impedito fino ad oggi di portare a compimento in tempi ragionevoli operazioni di questo tipo, realizzabili indipendentemente dalla revisione della norma, significa anche porre l'accento sugli atteggiamenti che, di fatto, rendono difficile il raggiungimento degli obiettivi.

Certamente la produzione dell'informazione statistica ufficiale deve essere connotata da caratteristiche ineccepibili di qualità dei dati: da questo punto di vista è fondamentale il ruolo dell'Istat, ribadito e rafforzato dal recente decreto di riordino dell'Istituto, nel dettare le direttive in ordine alle metodologie, alle definizioni, alle classificazioni e ai criteri da adottare per la validazione dei dati; d'altro canto, si rivendica in ambito Sistan una valorizzazione degli Uffici regolarmente costituiti, a cui possono e devono essere assegnate funzioni di controllo della qualità dei processi di produzione e di validazione dei dati dell'ambito di rispettiva competenza. Da un lato quindi si ravvisa la necessità di rafforzare l'Istat e di attribuire agli Uffici del Sistan funzioni più significative e meglio definite in questo senso, dall'altro di rendere più cogente per le amministrazioni, i cui Uffici appartengono al Sistan, il sostegno necessario per lo svolgimento della funzione statistica.

Una verifica dell'esito di soluzioni coerenti con questa impostazione è possibile, oltre che opportuna e doverosa, considerando le rilevazioni del PSN i cui flussi informativi sono stati modificati in conseguenza dei mutamenti del quadro istituzionale. Cito un esempio per tutti: la rilevazione dell'incidentalità stradale. Fino a qualche anno fa il flusso dei dati avveniva direttamente dagli organi di polizia all'ISTAT; successivamente, attraverso la stipula di apposite convenzioni, sono state inserite nel flusso di rilevazione gli US delle Province che, come organismi intermedi, raccolgono, controllano, validano e inseriscono nei programmi i dati provenienti dagli organi di polizia e li trasmettono all'Istat. Oggi, a seguito della sigla del protocollo d'intesa nazionale per lo svolgimento della rilevazione dell'incidentalità stradale, sono stati attivati progetti che fanno capo ad alcune Regioni. In questo momento si rende necessaria la valutazione dei risultati ottenuti in termini di qualità e di tempestività dell'informazione statistica prodotta su questo fenomeno per stabilire quale delle diverse modalità corrisponda alle esigenze conoscitive degli utilizzatori e per apportare le modifiche necessarie per ottenere dei miglioramenti.

\*\*\*

Nel Cuspi, il dibattito sulla riforma del Sistan ha individuato due principali ambiti nei quali raggruppare le motivazioni che ne ostacolano la piena attuazione e sui quali pertanto è

necessario intervenire: l'organizzazione territoriale/attribuzione delle competenze e i processi di produzione e diffusione del dato statistico. Gli spunti e le proposte emersi nel Forum sul d.lgs. 322 nei mesi scorsi sono in gran parte coerenti con la nostra analisi.

Riguardo al modello organizzativo del Sistan, è opinione condivisa che sia caratterizzato da una frammentarietà che causa troppo spesso duplicazione di ruoli e, conseguentemente, dei costi. Inoltre, la comunicazione tra gli enti del Sistema, ancorché di pari livello, benché essa sia l'elemento fondante di una "rete" autentica e funzionale, risulta asimmetrica o del tutto assente. Questa frammentarietà offre poca chiarezza all'utenza, spesso disorientata nella ricerca dei referenti idonei a rispondere alla domanda di informazioni.

Nel medesimo ambito di problemi rientra il mancato completamento della rete, che peraltro, contemporaneamente, prevede un numero esorbitante di nodi. Per alcuni di questi — mi riferisco ad esempio ai piccoli Comuni — non è prevedibile neppure per il futuro l'istituzione dell'ufficio di statistica così come previsto dalla norma attuale. Ancora, vi sono alcuni livelli territoriali nei quali gli uffici di statistica risultano privi di reali competenze ovvero le attività di alcuni si sovrappongono a quelle di altri.

Il Cuspi ritiene che il livello istituzionale delle Province sia necessario in un territorio nazionale frammentato in una miriade di piccoli Comuni e propone gli Uffici di Statistica delle Province come supporto delle piccole realtà. Rispetto a questo auspichiamo interventi legislativi regionali e nazionali che rafforzino le attuali direttive del Comstat e che favoriscano la flessibilità della costituzione di uffici associati di statistica anche tra Comuni e Province; esperienze di questo tipo, realizzate anche in occasione dei Censimenti, già esistono.

Partendo da questi punti di vista, la revisione del modello organizzativo del Sistema deve tendere a una semplificazione dell'attuale articolazione territoriale.

Sul versante della produzione e della diffusione del dato statistico, riteniamo che ancora troppo spesso i flussi di rilevazione/elaborazione siano organizzati per soddisfare il fabbisogno conoscitivo centrale o, al più, regionale, mentre è noto che negli ultimi vent'anni il processo di riforma delle Regioni e delle Autonomie locali ne ha ampliato notevolmente il campo di intervento e le funzioni, determinando un aumento del fabbisogno di informazione statistica specifica per le politiche locali. Il d.lgs. 267 del 2000 prevede infatti "...strumenti per l'esercizio, da parte degli enti locali, di compiti conoscitivi, informativi e statistici circa le loro funzioni e funzionali alla circolazione delle informazioni tra le amministrazioni pubbliche a tutti i livelli...". Inoltre, "... 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 in applicazione del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322. E' in ogni caso assicurata l'integrazione dei sistemi informativo-statistici settoriali con il sistema statistico nazionale..".

Relativamente più recente è invece l'inserimento di queste tematiche e, in generale, del ruolo e dell'assetto del Sistan nella più ampia discussione sul federalismo. Nel contesto delle riforme in senso federalista dello Stato, deve essere disegnato in maniera più chiara il ruolo del Sistema statistico nazionale, ma il concetto stesso di "sistema a rete" ha già in sé, perlomeno nelle linee generali, attinenza con uno Stato federalista. Ciò che probabilmente occorre ridefinire, come anticipato, è l'organizzazione dei flussi e un ruolo "unificatore" maggiormente incisivo dell'ISTAT. Sul versante delle riforme istituzionali in discussione si segnala, in accordo con quanto espresso dal Presidente dell'USCI Riccardo Innocenti in una recente nota inviata ai massimi organi istituzionali, la necessità di inserire la statistica tra le funzioni fondamentali delle Autonomie Locali nel nuovo Codice delle Autonomie. Maggiore rilevanza al ruolo degli uffici del Sistan dev'essere attribuita, con chiara indicazione legislativa, anche nei processi relativi al controllo di gestione e nel ciclo di misurazione e di valutazione delle performance, per la certificazione dei dati raccolti e a supporto ai nuclei di valutazione.

La riorganizzazione potrà e dovrà favorire la razionalizzazione dei processi di produzione/diffusione dei dati: se nel Psn sono presenti oltre quattrocento rilevazioni, una buona parte del fabbisogno conoscitivo del Paese può essere soddisfatto semplicemente razionalizzando i flussi esistenti, evitandone il proliferare. In sostanza, gli elementi che si vogliono suggerire nella razionalizzazione dei flussi sono i seguenti:

– individuazione della domanda e del fabbisogno di informazione statistica nel territorio di

riferimento attraverso i Circoli di qualità, strutture deputate al confronto tra gli enti del Sistan sul Programma Statistico nazionale. Le recenti modificazioni introdotte per regolare il funzionamento dei Circoli ne rafforzano senza dubbio l'importanza, ma gli organismi che vi partecipano debbono essere posti su di un piano di effettiva parità;

- revisione degli attuali flussi della produzione e della diffusione dei dati, che devono essere coerenti coi livelli di utilizzo e stesura di un Psn che tenga conto delle necessità di tutti i livelli di governo;
- definizione, da parte dell'Istat, di linee guida per la redazione di programmi statistici provinciali e regionali che si coordinino e integrino col Psn.

Un ulteriore contributo potrebbe essere dato da una più incisiva partecipazione degli enti del Sistan, dati la centralità del loro fabbisogno informativo e l'imprescindibile apporto conoscitivo necessario per il miglioramento del Sistema, agli organi di governo del Sistema stesso. Positiva si giudica l'istituzione del CNUIS - Comitato nazionale degli utenti dell'informazione statistica.

Un tema altrettanto importante in questa fase riguarda gli strumenti: maggiori risorse di quelle attuali devono necessariamente essere destinate all'innovazione e all'utilizzo delle più avanzate tecnologie informatiche che consentono di raggiungere risultati ottimali in termini di produzione, diffusione e accessibilità ai dati; quest'ultima dev'essere garantita quanto meno agli uffici del Sistan, nel rispetto del principio di sussidiarietà e per maggiori tempestività e pertinenza, in funzione delle utenze pubblica e privata, dei fabbisogni locale e centrale.

Uno sforzo maggiore richiede anche l'utilizzazione dei dati amministrativi della Pubblica Amministrazione, i cui archivi costituiscono un patrimonio informativo di ampie dimensioni e rappresentano una vera e propria risorsa per la statistica ufficiale. E' noto che lo sfruttamento ai fini statistici degli archivi amministrativi, a fronte di un importante impegno iniziale, consente di ottenere la riduzione degli oneri determinati dalle rilevazioni ad hoc e il carico sui rispondenti. Anche sotto questo profilo il decreto ha previsto un rafforzamento del ruolo dell'Istat; ma è necessario che anche sul versante della PA questo adempimento sia reso più cogente.

Anche il Codice Italiano della Statistica ufficiale può essere un efficace strumento per porre in essere azioni aventi lo scopo di conferire agli uffici del Sistan e quindi alla statistica pubblica tutta l'autorevolezza e l'affidabilità di cui necessitano; la massima garanzia del rispetto dei quindici principi del Codice può essere data dall'esistenza di un Sistema cui competano funzioni di indirizzo, di verifica metodologica e di controllo qualitativo dell'attività statistica degli enti, anche di quella eventualmente affidata a terzi; quest'ultima eventualità dev'essere del resto giustificata dall'impossibilità dell'ufficio Sistan di adempiervi direttamente.

Infine le risorse: come già espresso in più occasioni, la riflessione sul tema delle risorse è aperta da tempo nel Cuspi come in tutto il Sistan. Unanime è il convincimento che uno dei principali impedimenti all'attuazione del Sistan, se non il primo, sia l'assenza di risorse; il d.lgs. 322/89 è in effetti una riforma priva dei necessari finanziamenti. Poiché la statistica pubblica è una funzione primaria essenziale dell'ordinamento democratico, in quanto fornisce l'informazione necessaria per il supporto ed il controllo delle decisioni pubbliche, il rispetto dei principi di indipendenza, autonomia, qualità, imparzialità, affidabilità, pertinenza, adottati dal Consiglio dell'Unione Europea nel 1997, e prima ancora dalla Commissione statistica dell'ONU nel 1994, non può essere garantito qualora non vi siano destinate adeguate risorse; esso non può neppure essere affidato esclusivamente a variabili quali la buona volontà degli operatori e la sensibilità degli amministratori, ma dev'essere stabilito dalla norma.

Ma, la migliore dotazione di risorse dev'essere adeguatamente accompagnata dall'avvio dei processi che, in maniera più o meno cogente, contribuiscano a rafforzare il Sistema, diversamente rischierebbe di essere inefficace o quanto meno insufficiente per questo scopo.