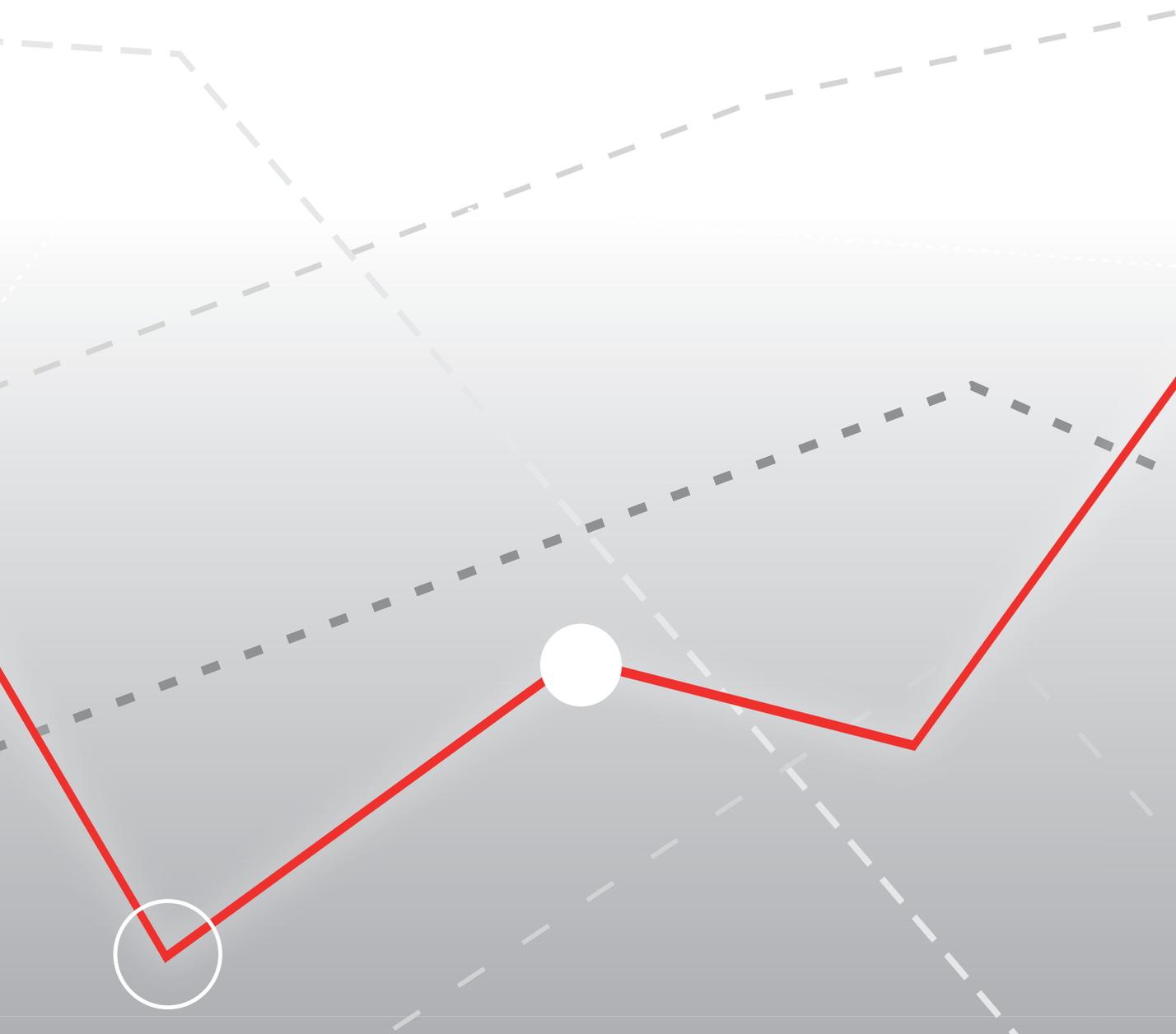




VERSO UN NUOVO SISTEMA STATISTICO NAZIONALE



Verso un nuovo Sistema statistico nazionale

*Relazione
di Giorgio Alleva*

1. Premessa

Il d.lgs. n. 322/89 ha rappresentato un passaggio fondamentale per lo sviluppo della statistica pubblica nel nostro paese. Per il momento storico in cui è stato emanato ha rappresentato una pietra miliare in materia. Con il passare degli anni, però, nella concreta applicazione, ha mostrato vari punti di debolezza e da diverso tempo viene prospettato un intervento organico che deve tenere conto della evoluzione degli aspetti normativi ed organizzativi dell'intera pubblica amministrazione italiana e del mutato quadro di riferimento europeo.

Nel contempo la statistica ufficiale ha assunto funzioni sempre più rilevanti come base di conoscenza, decisione e programmazione, in una società che utilizza continuamente informazioni statistiche e richiede qualità, orientamento e processi di raccolta non invasivi. Una società che richiede sempre più documentazione e trasparenza sulle scelte di governo a tutti i livelli territoriali, sulla selezione delle priorità di azione e sugli effetti delle misure adottate.

La tesi, spesso sostenuta in passato, che "l'impianto complessivo rimane ancora valido", può essere ancora accettata, ma è giunto il tempo per una rivisitazione complessiva dell'intero sistema statistico che tenti di porre rimedio ai punti di debolezza emersi nel tempo e sui quali c'è una sostanziale convergenza di opinioni.

2. Le ragioni del cambiamento

Non sono pochi i punti qualificanti del Sistema che permangono validi. Si è formata una rete, progressivamente cresciuta nel numero di soggetti, che ha maturato un forte spirito di appartenenza al sistema. Si sono consolidate regole di condivisione e scambio di dati. E' cresciuto l'impegno e l'affinamento dei processi di programmazione attraverso anche una effettiva partecipazione al lavoro dei circoli di qualità. La condivisione di buone pratiche, l'imitazione tra amministrazioni ed una sorta di "riuso" in differenti contesti è risultato un valore importante, anche se a volte non esplicitato.

Complessivamente con la accresciuta consapevolezza dell'importanza della funzione statistica e della responsabilità statistica è stato maggiormente riconosciuto il ruolo di coordinamento dell'Istat soprattutto nella sfera di ausilio e vigilanza del rispetto dei fondamentali requisiti di qualità delle statistiche prodotte e rilasciate. Tuttavia, nel contempo, sono emersi numerosi punti di debolezza, di cui siamo già da tempo consapevoli:

- Realtà multiforme e debolezza di numerose realtà organizzative, esistenti, a volte, più per conformazione alla norma che per una effettiva attività di coordinamento all'interno della propria amministrazione. I numerosi risultati che la statistica ufficiale ha ottenuto si sono spesso realizzati a prescindere dagli uffici di statistica, i quali hanno incontrato diversi impedimenti derivanti dalla dimensione, dalla formula organizzativa, dalla collocazione funzionale degli uffici, dal profilo ed esperienza in campo statistico dei responsabili, dalla scarsa integrazione nelle attività dell'amministrazione. Nell'indagine annuale sullo stato degli uffici di statistica, condotta nel 2015, è emerso che solo il 29,6% degli uffici del Sistan è l'unico produttore di statistiche nell'ambito dell'amministrazione di appartenenza; la quota di uffici di statistica in cui le competenze assegnate sono definite in modo puntuale è pari al 17,3%. Inoltre, nei casi in cui altri uffici producano informazioni statistiche, un ruolo di coordinamento dall'ufficio di statistica è svolto regolarmente nel 37% dei casi. Uno spunto interessante emerso dall'ampio lavoro della *Peer Review* sulla attuazione del Codice italiano della statistica ufficiale, che riprende i principi del Codice delle statistiche europee adattandone le misurazioni (indicatori) al Sistan nel suo complesso, condotto tra il 2012 e il 2014, è che la rete di collaborazione all'interno dell'amministrazione di appartenenza risulta debole e non in grado di valorizzare buone pratiche e metodologie comuni;
- Non chiaro regime delle responsabilità che attengono ai vari attori della funzione statistica all'interno degli uffici presso le amministrazioni; la questione della "responsabilità" emersa ripetutamente nell'ultimo trentennio normativo italiano e quella della "responsabilità statistica", che è chiaramente messa in evidenza nella normativa europea, risultano molto deboli e quasi implicite all'interno della norma vigente;
- Non sufficiente adozione di procedure formalizzate per la gestione della qualità dei processi e dei prodotti statistici, sebbene esista una certa variabilità legata alla tipologia di amministrazione entro cui gli uffici sono collocati; solo il 12,4% del totale degli uffici ha adottato delle procedure, contro il 54,3% che non ha svolto alcuna attività in tal senso. Anche su questo tema le *Peer Review* hanno messo in luce la necessità per gli uffici di predisporre una adeguata documentazione tecnica che renda conto delle modalità con cui le informazioni sono prodotte.
- Risorse insufficienti di personale e strumentali a disposizione degli uffici di statistica, che registrano un peggioramento nell'accesso alle risorse, in particolare a quelle economiche, ma anche tecnologiche e di personale. La maggior parte di essi lamenta, allo stesso tempo, una scarsa visibilità dell'ufficio e delle attività svolte, sia all'interno dell'amministrazione sia all'esterno; occorre invece prendere atto che i principi di autonomia e di indipendenza della funzione vanno calati all'interno di realtà in cui l'influenza politica e gerarchica è forte e pertanto essi vanno coniugati con requisiti di trasparenza e di deontologia professionale degli addetti;

-
- Il processo di approvazione del PSN si è appesantito nel tempo ed è necessaria una forte semplificazione, attraverso una rilettura coordinata e complessiva, tesa alla semplificazione ed alla instaurazione di un rapporto di fiducia e collaborazione con i rispondenti, anche con specifico riferimento alle norme relative all'obbligo di risposta, all'applicazione delle sanzioni, alla tutela della privacy.

Oltre alla rimozione delle precedenti criticità, le motivazioni alla base di una riforma del Sistan risiedono anche nelle grandi opportunità di rafforzamento del Sistema derivanti dal forte intreccio con almeno tre linee di indirizzo che investono le organizzazioni statistiche: l'esigenza di una modernizzazione dei processi di produzione e diffusione dell'informazione statistica derivante dalla rivoluzione digitale, le responsabilità nei confronti degli utenti e la crescente integrazione con il Sistema statistico europeo.

In particolare:

1. la modernizzazione, attraverso una maggiore integrazione delle fonti per mezzo della costruzione di registri progettati con tutti e per tutti (esempi: frame, sistema informativo del lavoro-istruzione, redditi-consumi-ricchezza, pensioni e condizioni pensionati, salute-istruzione), realizzando un partenariato tra i fornitori di dati amministrativi e i proprietari di nuove fonti di dati e integrando e sviluppando le reciproche competenze;
2. le nostre responsabilità nei confronti degli utenti, attraverso l'accrescimento della qualità dell'informazione (rilevanza, tempestività, dettaglio...), la riduzione del burden statistico su cittadini, imprese e amministrazioni, la tutela della riservatezza in maniera assoluta;
3. l'integrazione con l'Europa e il resto del mondo, attraverso gli standard, la qualità e le regole per lo scambio di microdati, la cooperazione, i progetti e le sperimentazioni comuni, nonché il coordinamento tra programmi e il consolidamento patrimonio informativo disponibile per rispondere all'Agenda 2030.

Un nuovo Sistan deve sviluppare questi processi, che in fondo sono tendenze già avviate, a cominciare dai principi da enunciare nelle norme, dalla chiarezza delle definizioni, del ruolo degli attori e dell'Istat in particolare.

3. Per una riforma organica

A nostro avviso, le criticità evidenziate dall'esperienza applicativa del d.lgs. n. 322/1989 possono essere superate solo ponendo mano ad una riforma normativa organica e strutturale, vale a dire non limitata ad interventi circoscritti e parziali di mera manutenzione di (alcune) delle norme vigenti, ma bensì rivolta alla ridefinizione complessiva del sistema di regole che attualmente definiscono l'assetto organizzativo del Sistan e disciplinano le attività.

Se infatti la principale finalità originariamente posta alla base della riforma del 1989 (quella cioè di realizzare "il sistematico collegamento e l'interconnessione" di tutte le fonti preposte alla produzione e diffusione dell'informazione statistica ufficiale) conserva intatta ancora oggi la propria validità, le regole con le quali tale finalità è stata operativamente tradotta in specifici istituti giuridici e in determinati moduli organizzativi richiedono ormai di essere ripensate e, se del caso, riscritte alla luce delle profonde trasformazioni che abbiamo conosciuto in questi anni sul piano istituzionale, scientifico e tecnologico.

Partendo da questo presupposto, bisogna comunque precisare che intervenire con una riforma organica e strutturale della normativa sul Sistan non significa necessariamente riscrivere integralmente tutte le regole che ne definiscono i contenuti, ma significa piuttosto affrontare, senza riserve o preconcetti, e seguendo un disegno il più possibile sistematico e coerente, tutti i principali temi ed argomenti connessi all'organizzazione della statistica ufficiale ed al suo funzionamento. Per selezionare i temi e gli argomenti sui quali occorre intervenire ed individuare il disegno complessivo della relativa futura disciplina del Sistan, è utile prendere come prima ma non esaustiva base, con i necessari adattamenti, la normativa "di sistema" attualmente più avanzata ed evoluta in materia di statistica ufficiale, ossia quella contenuta nella legge statistica europea: il Regolamento europeo n. 223 del 2009 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle statistiche europee (come modificato da ultimo dal Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 759 del 2015¹). Ciò anche al fine di tenere nella giusta considerazione l'esigenza di dare attuazione alla norma europea e rafforzare il quadro normativo nazionale in materia di statistica ufficiale.

La recente revisione della legge statistica europea, la cui finale approvazione è stata resa possibile con la presidenza italiana di turno nel secondo semestre 2014, offre un quadro normativo più solido proprio al Sistema statistico nazionale, con un maggior ruolo di coordinamento degli Istituti Nazionali di statistica, un sempre maggiore impegno sulla qualità e un maggiore accesso ed uso a fini statistici dei dati amministrativi. Sono direttamente coinvolte e responsabilizzate le singole amministrazioni produttrici di statistiche europee ma anche coloro che forniscono dati amministrativi per produrre le statistiche per l'Unione europea. Gli elementi presenti nel nuovo quadro europeo non solo facilitano la riflessione sulla revisione della legge statistica italiana, ma rappresentano proprio l'indirizzo che l'Unione europea ci chiede di attuare. D'altra parte anche la recente *Peer review* di Eurostat sulla attuazione del Codice delle statistiche europee ci ha raccomandato di rivedere il sistema delineando chiaramente produttori e fornitori di dati amministrativi per produrre statistiche e in particolare di rafforzare il coordinamento e definire chiaramente il contenuto e il perimetro della statistica ufficiale. In secondo luogo, sempre a livello di norme, è opportuno ricordare quanto già maturato con l'art. 3 comma 4 del D.L. 179/2012, (convertito in L. n. 221/2012) che già rappresentava una significativa riflessione sulle modifiche necessarie per il miglioramento delle funzionalità del Sistema.²

1 Tra i punti qualificanti della modifica del 2015 vi è anche l'accentuazione del profilo delle responsabilità delle altre amministrazioni che svolgono attività statistica per l'Unione Europea (Altre Autorità nazionali – ONAs) ed i compiti di vigilanza sulla qualità ed il coordinamento dei flussi assegnato all'Autorità statistica nazionale (Istat).

2 I principi e i criteri previsti dall'art. 3, comma 4 del D.L. n. 179/2012 sono i seguenti:

- a) rafforzare l'indipendenza professionale dell'ISTAT e degli enti e degli uffici di statistica del Sistan;
- b) migliorare gli assetti organizzativi dell'ISTAT anche con riferimento all'articolo 5, comma 1, lettera b), del decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 166, e rafforzarne i compiti di indirizzo e coordinamento tecnico-metodologico, di definizione di metodi e formati per la raccolta e lo scambio di dati amministrativi e statistici, nonché di regolamentazione del Sistan;
- c) favorire l'armonizzazione del funzionamento del Sistan con i principi europei in materia di organizzazione e di produzione delle statistiche ufficiali, assicurando l'utilizzo da parte del Sistema delle più avanzate metodologie statistiche e delle più moderne tecnologie dell'informazione e della comunicazione;
- d) semplificare e razionalizzare la procedura di adozione del Programma Statistico Nazionale e la disciplina in materia di obbligo a fornire i dati statistici;
- e) migliorare i servizi resi al pubblico dal Sistan e rafforzare i sistemi di vigilanza e controllo sulla qualità dei dati prodotti dal Sistema e da altri soggetti pubblici e privati;

Seguendo, dunque, la struttura e l'impostazione del Regolamento n. 223 e quanto già in gran parte previsto nella delega del D.L. 179/2012, i temi e gli argomenti che dovrebbero formare oggetto della revisione della normativa sul Sistan sono:

- la definizione di **statistica ufficiale** e dei **principi** sui quali si basa, con particolare riferimento alla qualità, alla sua certificazione e alla relazione con il Programma statistico nazionale ed europeo (anche tenendo conto del Catalogo dei prodotti che viene definito nell'ambito della programmazione del Sistema statistico europeo), nonché la definizione dei soggetti che fanno parte del Sistan, con posizioni e ruoli anche a diversi livelli (produttori di statistiche europee (Istat e ONAs), produttori di statistiche nazionali, produttori di statistiche per il governo del territorio; fornitori di dati per la produzione di statistiche, ecc.), ivi compresa la disciplina dei profili organizzativi e funzionali, il regime di responsabilità dei soggetti del sistema, i requisiti professionali ed il ruolo degli uffici di statistica all'interno delle amministrazioni di appartenenza;
- la definizione del **ruolo** e dei **compiti dell'Istat** come istituzione di "governo" del Sistan, la regolamentazione della *governance* del Sistan (anche attraverso la formalizzazione della CUIS – la Commissione degli utenti dell'informazione statistica, l'eventuale ridefinizione dei compiti del Comitato di indirizzo e coordinamento del sistema statistico nazionale (COMSTAT) e della Commissione per la garanzia della qualità dell'informazione statistica (COGIS)), ivi compresa la determinazione dei compiti degli altri soggetti del Sistan, da svolgersi tenendo conto anche delle rispettive specificità (ossia, ad esempio, della loro qualificazione, ai sensi della normativa europea, quali "altre autorità nazionali"; della loro dimensione e livello territoriale; della natura e del grado di autonomia riconosciuto all'ente/amministrazione di appartenenza);
- la regolamentazione della **produzione** e dello **sviluppo delle statistiche ufficiali** (da realizzare mediante l'adozione di norme riguardanti specificatamente la promozione della qualità dell'informazione statistica ufficiale; il Programma statistico nazionale; l'obbligo di risposta alle rilevazioni statistiche ufficiali; i rapporti tra i soggetti del Sistan nella produzione delle statistiche; l'utilizzo di dati amministrativi e gestionali e lo sviluppo e l'integrazione dei sistemi informativi statistici);
- la regolamentazione delle attività di **diffusione delle statistiche ufficiali** (da realizzare mediante l'aggiornamento e il coordinamento delle norme che disciplinano le misure di diffusione dei dati; i prodotti di informazione statistica offerti agli utenti; il segreto statistico e la protezione dei dati personali; la trasmissione di dati riservati tra i soggetti del Sistan; l'accesso a dati riservati per fini statistici e di ricerca scientifica).

L'individuazione di questi temi ed argomenti può dunque rappresentare la piattaforma su cui basare l'elaborazione di una proposta operativa di revisione delle norme sul Sistan.

Occorre tener presente che la definizione in concreto dei contenuti di una tale proposta risulta variamente condizionata anche dall'esito di alcuni tra i principali processi di riforma istituzionale ed amministrativa attualmente in atto nel nostro ordinamento, in particolare quelli che riguardano la riforma della Costituzione e

f) adeguare alla normativa europea e alle raccomandazioni internazionali la disciplina in materia di tutela del segreto statistico, di protezione dei dati personali oggetto di trattamento per finalità statistiche, nonché di trattamento ed utilizzo dei dati amministrativi a fini statistici."

la riforma della pubblica amministrazione, compreso i riflessi che potranno avere l'adeguamento delle norme in materia di pubblico impiego, con particolare riferimento alla collocazione degli enti di ricerca ed allo status giuridico di ricercatori e tecnologi.

L'esito e i contenuti di tali processi di riforma sono infatti suscettibili di influenzare, in particolare, la futura disciplina sul Sistan in relazione a diversi aspetti: ad esempio, in materia di ruolo e competenze dei soggetti operanti a livello territoriale sub-regionale (province-enti di aerea vasta, città metropolitane, comuni e loro forme associative, uffici territoriali del governo; camere di commercio); in materia di contenuto e limiti dei poteri di indirizzo e coordinamento in materia statistica nei confronti delle Regioni; in materia di responsabilità connesse alla valutazione dei risultati conseguiti dagli uffici di statistica nello svolgimento delle funzioni di interesse del Sistan; in materia di organizzazione e funzionamento dell'Istat e degli altri Enti pubblici ricerca facenti parte del Sistan.

Per questo i passi successivi per la predisposizione della riforma andranno effettuati successivamente a tali snodi decisionali. Tuttavia, nel frattempo, l'Istituto proporrà iniziative, modalità organizzative e procedurali, su base convenzionale, che già vanno nella direzione auspicata e, per numerosi aspetti, obbligata.

4. I quattro capisaldi per una riforma del Sistan

In questa conferenza, per fornire presupposti concreti al dibattito per la costruzione di un nuovo Sistan, vorrei sottolineare pochi ma essenziali punti qualificanti:

1. il regime di responsabilità;
2. la geometria variabile (la flessibilità) e la sussidiarietà (potere sostitutivo);
3. l'equilibrio tra produzione e fornitura (ed in particolare la valorizzazione degli archivi amministrativi e delle nuove fonti);
4. la funzione di "servizio" della statistica, a fronte di un sempre maggiore utilizzo dei dati.

Provo a delineare questi elementi, che qualificano l'ipotesi di un nuovo Sistema che le norme debbono delineare, ma che non sarà mai fatto solo di norme, in quanto la prassi, i comportamenti, l'adesione convinta dei protagonisti rappresentano la leva principale su cui poter contare per essere un servizio al paese, oltre la prescrizione normativa: un Sistema oggettivamente complesso che capitalizza le esperienze positive e rinnova e qualifica il suo mandato basato su pilastri solidi, su cui costruire la quotidianità del lavoro della statistica ed i presupposti per una continua innovazione.

4.1 La responsabilità statistica

Il primo pilastro è quello della responsabilità statistica. Dal 1989 ad oggi, abbiamo visto fiorire un insieme di qualificazioni di responsabilità, rimodulate o del tutto nuove. E' tempo di introdurre una "responsabilità per la statistica", come per la sicurezza o la privacy (a cui fortemente si connette), la corruzione o la trasparenza. Queste aree di intervento e regolamentazione della pubblica amministrazione sono state fortemente rafforzate e perseguite attraverso una disciplina organizzativa particolarmente efficace, basata sull'abbinamento della responsabilità diri-

genziale con quella specifica ed un sistema di “preposti”, “delegati”, “incaricati”, addetti etc. Per come si è andata configurando la pubblica amministrazione dopo le riforme Bassanini della fine degli anni ‘90 (essenzialmente “dipartimentalizzazione”) e Brunetta (responsabilità e performance dirigenziale), un modello basato sull’assegnazione “per default” al dirigente apicale anche della responsabilità statistica appare particolarmente efficace.

Una ipotesi di riforma basata su questi modelli cambia radicalmente la collaborazione all’interno del sistema. In pratica si tratta di assegnare alla posizione di dirigente apicale (capodipartimento, segretario generale, direttore generale) la “primaria” responsabilità statistica. Il dirigente preposto potrà avvalersi – come avviene negli altri istituti di responsabilità – di procedure di deleghe e assegnazione di compiti a dirigenti e collaboratori.

Quali sono le funzioni che deve garantire il “primo” responsabile statistico?:

- utilizzare al meglio il proprio patrimonio informativo, normalmente costituito da archivi amministrativi, attraverso un competente processo di trasformazione che lo qualifichi come statistica ufficiale;
- migliorare la qualità delle informazioni raccolte e detenute, attraverso anche un lavoro di adeguamento della modulistica che tenga conto delle finalità statistiche;
- collaborare con l’Istat ed il sistema in generale al fine di rendere il proprio patrimonio integrabile con altre fonti informative, secondo regole ed obblighi sia sullo scambio di dati sia sul controllo di qualità del processo di produzione;
- salvaguardando la privacy, aprire alla collettività l’accesso all’informazione statistica che deriva dai dati detenuti, in modalità open e coordinata all’interno del sistema;
- sorvegliare sul corretto utilizzo delle informazioni personali, applicando le norme previste dall’Istat, in accordo con l’Autorità garante per la privacy, in tema di riservatezza e sicurezza delle informazioni raccolte e detenute;
- produrre statistiche coordinate per l’area di competenza;
- collaborare, nel caso di ONAs, all’attività statistica europea, secondo le norme previste nel Regolamento 223/2009.
-

Cosa diviene a questo punto l’Ufficio di statistica?

Risulta chiaro che le competenze necessarie per svolgere i compiti suddetti, di regola non sono presenti all’interno del corpo dei dirigenti dell’amministrazione. L’ufficio di statistica, senz’altro unitario, diviene a questo punto il depositario delle competenze necessarie per la piena realizzazione dei compiti assegnati alla dirigenza. Si tratta in questo modo di posizionare finalmente “in alto” gli Uffici di statistica, garantendo la loro centralità a supporto dei processi decisionali all’interno delle amministrazioni e garantendo le risorse necessarie per l’esercizio della funzione statistica nelle attribuzioni del dirigente responsabile.

In particolare, l’Ufficio di statistica:

- dovrà assicurare all’amministrazione, direttamente o con l’ausilio dell’Istat, la professionalità necessaria per perfezionare costantemente la produzione statistica dell’amministrazione;
- garantirà, sempre con il supporto dell’Istat, l’aggiornamento, la formazione dei dirigenti e l’addestramento degli addetti, seguendo i principi del Codice della qualità delle statistiche;

- definirà il Programma dell'amministrazione, composto non solo della partecipazione al PSN, ma soprattutto degli obiettivi di miglioramento della funzione statistica che la dirigenza e l'amministrazione nel suo complesso intendono perseguire;
- avrà infine compiti di vigilanza da espletare con metodi di cooperazione e con proposizione di raccomandazioni.

Vi chiedo di riflettere su questo modello.³ E' rivoluzionario e semplice nello stesso tempo, assicura immediata applicazione delle norme europee per le ONAs, ma è soprattutto opportuno per rafforzare l'intero il sistema statistico nazionale. L'Istat è pronta, con la sua nuova organizzazione, a renderlo fattibile ed efficace.

4.2 Flessibilità e potere sostitutivo

Il secondo pilastro è quello della flessibilità, per tener conto delle diverse situazioni, soprattutto territoriali, e delle funzioni sussidiarie, sostitutive e integrative che l'Istat potrà svolgere. Ci si riferisce soprattutto ai contesti territoriali, nei quali si ritrovano ambienti profondamente differenti, quanto a capacità, affidabilità, aderenza alle regole, attenzione ed integrazione dell'informazione statistica.

Sul fronte delle Regioni, considerando anche la potestà legislativa propria, occorre prendere atto che i diversi modelli prescelti dalle Regioni e Province autonome – con e senza Sistemi statistici regionali; con e senza Programmi statistici; con Istituto autonomo; in outsourcing; con ufficio debole o forte; con deleghe alle ex province etc. – non sono ininfluenti sulla qualità dell'informazione che si raccoglie, si elabora e si diffonde.

Sul fronte dei Comuni, diviene particolarmente importante tener conto, promuovere ed accompagnare il processo di concentrazione della funzione statistica presso Aree metropolitane ed Aree vaste che, in linea anche con il Protocollo Istat-Anci-Upi, rappresenta l'obiettivo strategico e sistemico sul territorio. La 'concentrazione' degli uffici comunali, in modo che possano finalmente raggiungere condizioni "minime efficienti" per le numerose funzioni loro assegnate è una necessità non solo della statistica, ma anche di numerose altre funzioni pubbliche.

Mutuando ancora una volta la terminologia da altri contesti normativi, il modello che si dovrebbe cercare di realizzare è quello basato sulla "garanzia di requisiti minimi" di funzionalità e di omogeneità, sul quale si innestano miglioramenti, innovazioni, percorsi di crescita e personalizzazioni alle esigenze territoriali.

Verso i soggetti territoriali inoltre va avanzata anche una proposta: che le pubbliche amministrazioni centrali e regionali razionalizzino e coordinino l'insieme delle informazioni che si richiedono o si chiede di pubblicare sulle sezioni della trasparenza. Il "disturbo statistico, l'onere amministrativo e l'obbligo informativo", concetti in teoria ben distinti, finiscono per rappresentare un carico di lavoro sempre meno accettabile dalle amministrazioni territoriali, senza che ne percepiscano la differenza e, a volte, l'utilità. Studiare e proporre una significativa riduzione delle duplicazioni e delle irrazionalità dei flussi dei dati – in linea con le più avanzate tecniche di costruzione di registri statistici – potrebbe essere un compito affi-

³ Il modello cui ispirarsi è quello del Servizio prevenzione e sicurezza, fortemente specialistico, di vigilanza, ma nello stesso tempo di ausilio verso l'indirizzo di comportamenti corretti, maieutico di una cultura della sicurezza, professionalmente preparato con risorse interne o esterne.

dato all'Istat, insieme all'Agid e alle altre autorità interessate, nel quadro di una prospettiva di Italia digitale ed open data. La nuova norma potrebbe delineare una regola già vigente per i cittadini, ma non per le amministrazioni, che dove l'informazione già esiste ed è disponibile essa non possa essere ulteriormente richiesta.

Come detto, tuttavia, il quadro istituzionale non è del tutto definito; in attesa di un contesto normativo rinnovato con la riforma costituzionale e la sua applicazione, la proposta è quella di muoversi nei prossimi mesi concordando atti convenzionali, su una base standard, ma che consentano collaborazioni specifiche, verso un modello che tenga conto di una realtà ormai chiaramente variegata dal punto di vista istituzionale e si adegui alle esigenze ed alle potenzialità dei diversi contesti. Si tratta di una linea sulla quale l'Istat si sta già muovendo, ma occorre maggiore consapevolezza e determinazione, poiché pensiamo che la nuova norma dovrà tener conto dell'apprendimento che si realizzerà nei prossimi mesi.

4.3 Fornitura e produzione

Il terzo punto da sottolineare consiste nel puntare al superamento della distinzione tra funzioni di "fornitura" e funzioni di "produzione" di dati. Nel d.lgs. 322/89, le due funzioni principali assegnate agli uffici ed in generale alle amministrazioni sono quelle di fornire i dati per il PSN e quella di produrre dati per la propria amministrazione e per la cittadinanza. Le due funzioni dovrebbero tendere sempre più a coincidere perché puntano entrambe alla valorizzazione del contenuto degli archivi amministrativi, al riuso dei dati, ai sistemi informativi, agli open data ed in generale alla messa a disposizione della collettività, oltre che alla fornitura per il PSN.

Quello che è accaduto in passato e accade tutt'oggi è che la funzione di fornitura di dati venga vista come un onere/obbligo/disturbo non eliminabile e con mille difficoltà si corrisponde. Quella di produzione diretta si sviluppa solo in particolari favorevoli circostanze, ma cresce la consapevolezza della sua accresciuta rilevanza per i suoi effetti diretti (conoscenza del territorio, trasparenza, ausilio alla programmazione) e quelli indiretti (*spillover* per tutta l'informazione statistica nazionale ed internazionale).

Il disegno che abbiamo delineato nei due punti precedenti (responsabilizzazione della dirigenza tutta, concentrazione delle competenze negli Uffici di statistica; requisiti minimi territoriali e aderenza alle esigenze del territorio), può consentire il raggiungimento dell'obiettivo di costante arricchimento e valorizzazione della produzione nel medio periodo.

4.4 Programmazione e valutazione

Infine, quello che per questo tavolo "politico" può essere considerato il pilastro più qualificante e che rappresenta anche il filo conduttore di questa conferenza: il buon utilizzo dei dati per la programmazione e la valutazione delle politiche. Questa tematica la si può ritrovare nel titolo della conferenza, in numerose sessioni parallele ed in alcuni spazi di confronto, dove l'utilizzo consapevole ed organizzato di dati per la preparazione degli atti di programmazione territoriale (DUP) e di modelli per la valutazione delle politiche sono ormai tutt'altro che episodici.

Forse, possiamo provare a delineare una tendenza-auspicio: che nel “diluvio di dati” che comunque non si arresterà, comincia a delinearsi una accresciuta consapevolezza del ruolo che possono avere opportuni indicatori e sistemi informativi ben progettati, e quindi emerge la volontà di sapersi orientare, la domanda di professionalità e una crescente attenzione alla ricerca di informazioni utili, affidabili e pertinenti.

Che cosa dunque dobbiamo chiedere ad una nuova norma sul Sistan? Dobbiamo chiedere che i dati che si utilizzano soprattutto nei documenti di programmazione e di valutazione abbiano un livello di qualità elevato: ad esempio, pertinenza degli indicatori; accuratezza delle misure; tempestività dei dati di contesto; piena accessibilità delle informazioni, etc. Se il dirigente che li fornisce è investito della “responsabilità statistica” che abbiamo delineato, l’obiettivo risulta più facilmente raggiungibile.

L’Istat su questo punto non può che mettersi a disposizione in quanto garante della qualità del Sistema e titolare dei registri statistici; mostrandosi aperto e pronto ad investire nel fornire microdati, strumenti e competenze agli altri soggetti.

Esiste però una responsabilità ulteriore, quella del corpo politico, che sia al governo o che sieda all’opposizione, di pretendere che tale qualità sia costantemente mantenuta e che i risultati delle valutazioni, come i documenti di programmazione, siano corredati del corredo statistico necessario e siano comprensibili, accessibili e a disposizione della cittadinanza.

La proposta di legge attualmente in discussione alle Camera e di cui l’Onorevole Boccia è il primo firmatario, che prevede l’utilizzo degli indicatori di benessere nei documenti di finanza pubblica, rappresenta un riconoscimento del lavoro svolto e un rilevante esempio di questa ulteriore sfida che potrebbe aprire un nuovo percorso per i rapporti tra politica economica e statistica ufficiale.

Sfide come queste ed altre ancora potranno meglio essere affrontate da un rinnovato Sistema statistico nazionale.