

IL FUTURO DEL SISTEMA STATISTICO NAZIONALE A TRENT'ANNI DALLA SUA COSTITUZIONE

Sintesi relazione convegno Forum PA del 14 maggio)

(Vincenzo Lo Moro)

Introduzione

A **trenta** anni dall'istituzione del Sistema una riflessione seria e una proposta di linea di riforma appaiono opportune. Il d.lgs. n. 322/89, infatti, pur avendo rappresentato un passaggio fondamentale per lo sviluppo della statistica pubblica italiana, ha mostrato nel tempo vari punti di debolezza sul versante della sua concreta applicazione. Queste criticità fanno maturare l'esigenza di un intervento di riorganizzazione complessiva del Sistan, che tenga conto dell'evoluzione degli aspetti normativi e organizzativi dell'intera pubblica amministrazione italiana, del mutato quadro di riferimento europeo e anche, più in generale, delle radicali trasformazioni che hanno investito l'intero ecosistema dell'informazione negli ultimi trent'anni.

Il benchmark europeo

Il Regolamento (CE) n. 223/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2009 relativo alle statistiche europee, modificato con il Regolamento (UE) 2015/759 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2015 prevede un assetto in cui sono ben delineate le responsabilità (“art. 5, comma 1: *L'Istituto nazionale di statistica è **responsabile** a livello nazionale del coordinamento della programmazione e delle segnalazioni statistiche, del monitoraggio della qualità, della metodologia, della trasmissione dei dati e della comunicazione sulle azioni statistiche del SSE*”) e i compiti assegnati alle altre Autorità statistiche nazionali (ONA). Inoltre l'Istituto “*coordina le attività statistiche di tutte le autorità nazionali che **sono responsabili** dello sviluppo, della produzione e della diffusione di statistiche europee*” (art. 5bis).

Fatta salva la responsabilità di coordinamento dell'Istat, dalle norme europee emerge che la responsabilità della produzione delle statistiche europee è in capo a ciascuna amministrazione (ONA) nel suo complesso, non all'Ufficio di statistica. E ciò, peraltro, comporta poter ricevere rilievi, richiami, messe in mora e, in ultima istanza, sanzioni da parte della Commissione europea.

Gli snodi fondamentali su cui dovrebbe articolarsi il futuro del Sistan si appuntano quindi su quattro aree di intervento: 1) la responsabilità per la funzione statistica e il suo supporto tecnico; 2) la ricerca di dimensioni minime efficienti sul territorio e il principio di sussidiarietà; 3) l'ambito riservatezza-privacy-protezione dei dati personali; 4) le potenzialità delle tecnologie nello sfruttamento degli archivi amministrativi e nella fornitura di servizi digitali al Sistema nel suo complesso.

Dirigenza pubblica e responsabilità statistica

Un punto iniziale di riflessione riguarda il disallineamento evolutivo venutosi a creare tra organizzazione del Sistema statistico nazionale e organizzazione della Pubblica amministrazione.

In particolare, la cosiddetta “dipartimentalizzazione” delle amministrazioni centrali ha, di fatto, accentuato la marginalità dell’ufficio di statistica che, spesso, si ritrova stretto in mezzo a strutture che si concepiscono e di fatto si comportano come entità autonome mentre, nel caso delle statistiche europee, **l’intera amministrazione** viene considerata responsabile della produzione, seppure sotto il coordinamento dell’Istat.

Sembra dunque opportuno avanzare la proposta di assegnare la **responsabilità della funzione statistica ufficiale in capo all’intera amministrazione e quindi alla dirigenza apicale** delle realtà amministrative esistenti nel Paese. Finora, una responsabilizzazione statistica *ex lege* in capo all’organo di vertice è stata attuata dall’art. 54, d. lgs. n. 267/00 secondo cui il sindaco sovrintende agli adempimenti demandatigli dalla legge in materia di statistica.

Il ragionamento fin qui condotto riferito ai Ministeri vale per tutte le strutture pubbliche, in particolare per le amministrazioni regionali, che tendono a relegare la statistica ufficiale in una posizione marginale senza una piena assunzione di responsabilità da parte dei singoli dipartimenti.

Quanto all’Ufficio di statistica, esso deve rappresentare **la struttura tecnicamente qualificata** che consente a tutta l’amministrazione, in particolare ai suoi vertici (responsabili della funzione), di operare perseguendo gli obiettivi del Sistema statistico nazionale secondo i principi del Codice di qualità delle statistiche (europeo e italiano).

Se la responsabilizzazione dei vertici amministrativi rappresenta la strada per rinvigorire il Sistema statistico nazionale, la svolta non può funzionare senza un parallelo rafforzamento degli uffici di statistica, che continueranno a rappresentare lo strumento tecnico necessario in mano alla dirigenza per perseguire gli obiettivi informativi statistici.

Riorganizzazione del livello locale

Tra le funzioni fondamentali assegnate dalla legge 56/2014 a Città metropolitane e Province sono incluse quelle che toccano il centro del Sistema statistico nazionale: “raccolta ed elaborazione dati” e “assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali”. Tali funzioni sono complementari e, nel nuovo contesto organizzativo e istituzionale, devono condurre a una più stretta collaborazione tra gli enti locali in campo statistico.

Il processo in atto di razionalizzare e rendere efficiente lo svolgimento di alcune funzioni mediante l’unione (fusione, associazione, consorzio...) di realtà che, per la loro scarsità di risorse, non sono in grado di adempiere adeguatamente, si rivela in maniera più incisiva all’interno del Sistan. Quale futuro dunque per il livello locale: Comuni, Città metropolitane, Aree vaste, Province?

Per espletare al meglio la propria funzione, un Ufficio di statistica deve essere in grado di trattare i dati, analizzarli e metterli a disposizione delle amministrazioni e della collettività, ed essere dotato di professionalità specifiche. A fronte della crescente domanda di basi statistiche e analisi che proviene dalle amministrazioni territoriali, la dimensione adatta per

soddisfarla non può essere quella del piccolo comune ma di un servizio associato per un complesso di comuni. Tuttavia, nonostante da anni si spinga in questa direzione, sia l'associazione "spontanea" che quella "obbligata" hanno avuto poco successo.

La costituzione di uffici associati (e integrati nelle funzioni) può assumere come base la dimensione provinciale, ma anche altri punti di partenza (ad esempio comuni più attrezzati o di una certa dimensione che attraggono realtà vicine), nelle forme più adatte allo specifico territorio, tenendo conto anche di importanti evoluzioni dell'Istat e delle tecnologie.

L'Istat, insieme alle Associazioni degli enti territoriali, potrebbe farsi promotore di progetti, codificati in Accordi, che garantiscano per raggruppamenti qualificati, tutti i servizi necessari a svolgere le funzioni previste dal d.lgs. 322, purché gli Uffici di statistica associati vengano professionalizzati, formati e soggetti a percorsi di certificazione. L'esperienza dei Censimenti permanenti suggerisce come punto di partenza la qualità delle reti di rilevazione, ma a seguire saranno valorizzate le capacità di analisi dei dati provenienti dall'integrazione delle indagini sociali con quelle censuarie.

In altri termini, forse non è necessario prevedere l'Ufficio di statistica (come entità organizzativa) in ogni comune ma imporre la creazione di poli qualificati, produttivi ed efficienti che garantiscano il pieno utilizzo e la valorizzazione dell'informazione statistica per la conoscenza e la programmazione territoriale.

Le amministrazioni regionali, dal canto loro, soffrono della più ampia eterogeneità quanto a strutturazione degli Uffici di statistica e qualità della partecipazione al Sistema. È una situazione che a volte mette a repentaglio la possibilità di ottenere una valida statistica "nazionale". Sulla base del Titolo V della Costituzione che assegna allo Stato in maniera esclusiva il coordinamento dell'attività statistica, andrebbero individuati e concordati alcuni modelli organizzativi a cui le Regioni dovrebbero conformarsi, in modo da mantenere un coordinamento efficiente.

Riservatezza e privacy

Il tema della protezione dei dati personali nell'ambito della produzione delle statistiche ufficiali è un nodo aggrovigliatosi nel tempo, in concomitanza con l'evoluzione della disciplina dettata dall'Unione europea, da ultimo attestatasi sui noti principi della *privacy by default* e *privacy by design*.

L'articolo 6 bis del d.lgs. 322 (Trattamento di dati personali) è stato introdotto nel 1999 e "martoriato" nel tempo. L'ultimo emendamento, introdotto in sede di conversione in legge del decreto sul reddito di cittadinanza (legge n. 26/2019) tende a ripristinare un tradizionale legame tra Statistica e Privacy, concretizzatosi nel tempo attraverso la definizione del Codice deontologico per i trattamenti di dati personali a scopi statistici (ora, Regole deontologiche per trattamenti a fini statistici o di ricerca scientifica effettuati nell'ambito del Sistema Statistico nazionale).

Il futuro, a breve, richiede una forte collaborazione tra l'Istat, come coordinatore del Sistema statistico nazionale, e il Garante per la protezione dei dati personali, per la riscrittura delle Regole deontologiche in linea con le norme ma anche con le peculiarità del sistema e l'evoluzione delle modalità di "fare" statistica. Le leve su cui basarsi per innovare e contemporaneamente rispettare le regole sono due: le tecniche e le persone. Riguardo le prime, nell'ultimo decennio si è registrata una significativa crescita del numero di archivi di

fonte amministrativa acquisiti dall'Istat e utilizzati per la produzione delle statistiche ufficiali. Tutto ciò necessita di una infrastruttura tecnologica e di un approccio metodologico che ne permetta una gestione sicura e coerente.

In aggiunta, **il futuro a medio termine**, vedrà l'utilizzo sempre più intenso di nuove fonti, come ad esempio i Big Data, che pone il problema di gestire l'accesso a dati confidenziali detenuti da altre parti, in particolare (ma non esclusivamente) nel settore privato. In conformità alle indicazioni europee, l'Istat sta attrezzandosi per mettere in piedi soluzioni che gestiscano la 'privacy in input'. Tutto il sistema ne potrà beneficiare.

La seconda leva attiene alle **persone**. I comportamenti e l'etica dei funzionari che si occupano di statistica vanno considerati come una risorsa ulteriore per la privacy da mantenere con formazione, codici, regole ed anche con sanzioni.

Verso il Polo Statistico Digitale

Il quarto punto su cui delineare il futuro del Sistema riguarda l'integrazione, la messa in sicurezza e la digitalizzazione. Si tratta di un futuro già iniziato a seguito di precise raccomandazioni europee (sistemi integrati piuttosto che *stovepipes*; uso di fonti amministrative prima di rilevazioni dirette; riuso dei dati; riduzione del *burden*) e comunque delineato nello stesso d.lgs.322/89, che ha avuto una forte accelerazione in Istat. L'idea su cui si sta lavorando è quella di costituire un Polo Statistico Digitale (in collaborazione con AGID) che sia un punto di aggregazione di strumenti, metodologie e dati in ambito statistico al servizio della PA.

È ormai necessario andare oltre il Sistan, sviluppando un network evoluto di soggetti che contribuiscono alla produzione di informazione statistica rafforzando la solidità e la sicurezza del sistema. Appare opportuno, inoltre, il coinvolgimento degli Enti appartenenti al Sistan, fornendo servizi che agevolino e qualificano il loro lavoro.

Il Polo Statistico avrà la responsabilità a livello centrale di gestire e mettere a disposizione dati e servizi certificati con il più alto livello di sicurezza. Il Polo costituirebbe un volano per l'integrazione e uno stimolo per la crescita delle realtà pubbliche locali, attori ideali di una domanda verticale di servizi statistici specifici.

Conclusioni

I quattro ambiti di intervento suggeriti si rinforzano l'uno con l'altro. Accanto a questi sono però necessari alcuni interventi di semplificazione: un più fluido processo di approvazione del PSN; l'adeguamento delle norme sulle sanzioni alla peculiarità della statistica ufficiale; un accesso alle fonti amministrative e alle nuove fonti più facile. È opportuno inoltre ripensare il ruolo di uffici presso le Prefetture e le Camere di Commercio.

In concreto si tratta di evolvere da un Sistema composto da 9000 potenziali "uffici" (di cui formalmente costituiti circa 3500) a uno **composto dalle amministrazioni** e basato su circa 300 efficaci strutture tecniche presso Ministeri, Enti nazionali, Regioni, Città metropolitane, Grandi comuni, Associazioni locali.