



CONTRIBUTO UPI/CUSPI ALLA CONSULTAZIONE SULLA RIFORMA DEL SISTAN

Ottobre 2019

Il decreto legislativo 322/89 che ha istituito il Sistema statistico nazionale (Sistan) e riorganizzato l'Istituto nazionale di statistica (Istat) ha anticipato una evoluzione dell'organizzazione dei pubblici poteri a rete, inserendo nell'ordinamento della statistica pubblica gli uffici di statistica degli enti locali. L'ordinamento del Sistan ha consentito di raggiungere numerosi risultati ma necessita ormai di interventi strutturali di revisione per tener conto del regolamento statistico europeo, delle evoluzioni dell'assetto istituzionale della Repubblica, delle innovazioni introdotte dalle tecnologie, dell'ampliamento delle possibilità dell'offerta e della domanda di statistiche di qualità.

Sul tema della **governance del Sistan** occorre adeguare la disciplina della statistica pubblica alle modifiche introdotte nella legislazione sugli enti locali, che ha istituito le Città metropolitane ed ha riordinato le Province come enti strettamente legati ai comuni del loro territorio, con l'obiettivo di riorganizzare e di semplificare l'esercizio delle funzioni statistiche a livello locale. Le Province e le Città metropolitane hanno come loro funzioni fondamentali la "raccolta ed elaborazione dati" e "l'assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali"¹. Si tratta di funzioni che assumono un'importanza particolare rispetto allo sviluppo del Sistema statistico nazionale. Queste funzioni, nel nuovo contesto istituzionale, portano ad una più stretta collaborazione tra gli enti locali nelle funzioni conoscitive e informative.

Il rafforzamento della funzione statistica passa inevitabilmente per il rafforzamento degli Uffici di Statistica preposti allo svolgimento di tale funzione in seno alle amministrazioni. Spesso la buona volontà delle amministrazioni di valorizzare questa funzione, riconoscendone l'importanza per il buon funzionamento all'interno dell'ente e per il sistema Paese nel suo complesso, si è scontrata con l'oggettiva carenza di risorse. La responsabilizzazione piena sulla funzione statistica a partire dai vertici è fondamentale per garantire la consapevolezza dell'importanza degli Uffici di Statistica ed operare nella direzione di quel cambiamento culturale più volte auspicato che condurrebbe a considerare la statistica come una funzione fondamentale per lo sviluppo dell'attuale produzione statistica ufficiale con ruolo autorevole di sostegno operativo per la programmazione istituzionale.

I vertici politici degli enti locali dovrebbero essere responsabilizzati tramite specifiche attività formative e di diffusione della cultura statistica per promuovere un buon funzionamento delle attività statistiche a livello locale con un'organizzazione, in termini di risorse e competenze, in grado di gestire al meglio produzioni di qualità. L'idea di far leva sull'assemblea dei sindaci a livello provinciale è coerente con il ruolo istituzionale che la Provincia svolge sia nelle funzioni di raccolta ed elaborazione dati, sia in quelle di assistenza tecnica ed amministrativa ai comuni. La Provincia in ambito statistico può svolgere a pieno titolo e di concerto con i comuni un ruolo di indirizzo e di supporto con l'obiettivo di favorire la costituzione di una rete di uffici di statistica locali efficienti e funzionali nel territorio, che permetta a tutti gli enti territoriali di avere informazioni dettagliate, tempestive e utili ai fini della programmazione e della valutazione delle scelte operative, superando la frammentazione attuale.

Gli Uffici Territoriali dell'Istat sono i garanti, a livello territoriale, della Statistica Ufficiale. Gli uffici territoriali dell'Istat dovrebbero svolgere un ruolo informativo, di raccordo e di comunicazione, fra gli Enti del Sistan presenti nel territorio, oltre che nelle attività legate ai censimenti, anche per la crescita professionale degli uffici statistica degli enti del Sistan presenti sul territorio, favorendo la partecipazione di tutti i livelli territoriali ad esperienze formative.

¹Cfr. l'articolo 1, comma 85, lettera d) della legge 7 aprile 2014, n.56.



Sul tema dei **soggetti della rete** l'organizzazione del Sistema statistico nazionale, fondata a partire dal 1989 sulla costituzione di uffici di statistica in ogni ente locale, non appare oggi compatibile con l'evoluzione della finanza locale e con il processo di riordino delle autonomie locali. Quest'orientamento è stato recepito nel Protocollo di intesa tra Istat, Anci e UPI (Aprile 2016), con l'obiettivo di favorire la costituzione di una rete di uffici di statistica locali efficienti e funzionali nel territorio, che permetta a Comuni, Province e Città metropolitane di avere informazioni dettagliate, tempestive e utili ai fini della programmazione e della valutazione delle loro scelte, superando la frammentazione attuale.

Considerata la scarsità di risorse disponibili, uno dei punti di forza della riforma del Sistan può risiedere nella riduzione del numero dei nodi di rete. Negli anni i dati in possesso dell'Istat (rilevazione EUP) hanno rilevato come non sono bastati 30 anni per realizzare la rete così come previsto dal dettato normativo.

La parola d'ordine della riforma del Sistan dovrebbe dunque essere "razionalizzazione" del sistema stesso, specie a livello territoriale. Abbandonare l'idea che tutti gli enti, ivi compresi tutti i comuni, debbano avere un ufficio di statistica, e invece pensare a dei nodi di rete territoriale che si assestino a livello provinciale e metropolitano (Province e Città metropolitane) e dei Comuni capoluogo o grandi comuni.

Per gli altri comuni, singoli e associati, si prevede che le funzioni statistiche siano esercitate in ambito provinciale o metropolitano, costituendo un ufficio di statistica in forma associata insieme alle Province e alle Città metropolitane, sulla base degli indirizzi stabiliti dalle assemblee dei Sindaci nelle Province e dalle Conferenze metropolitane, in modo da valorizzare al meglio le strutture, le professionalità e le esperienze esistenti in ambito locale.

La forma potrebbe essere quella di una gestione della funzione statistica a livello provinciale e metropolitano, con un *hub* di servizio, a cui tutti i comuni possono attingere, attraverso un portfolio di prodotti e servizi statistici messi a disposizione (analogamente ad esempio a quanto succede per la stazione unica appaltante o per i pagamenti elettronici o per l'innovazione tecnologica e/o le infrastrutture telematiche).

Nella prospettiva di una riforma della normativa di riferimento del Sistan, le autonomie locali stanno elaborando proposte condivise per un complessivo riordino del Sistema statistico nazionale a livello locale, in coerenza con il nuovo assetto istituzionale. Le modifiche normative hanno l'obiettivo di costituire una rete di uffici di statistica efficienti e funzionali a livello locale, per semplificare il sistema e migliorare la produzione e l'utilizzo delle informazioni statistiche ufficiali nei territori.

Nel confronto che si è aperto sulle proposte di linee guida per la semplificazione degli oneri amministrativi e contabili a carico dei Comuni, soprattutto di piccole dimensioni nel Tavolo tecnico – politico costituito presso la Conferenza Stato – Città ed autonomie locali, ANCI, UPI, Regioni e Governo hanno condiviso l'esigenza di rafforzare le azioni di supporto tecnico e amministrativo ai Comuni attraverso una valorizzazione del ruolo delle Province e delle Città metropolitane, promuovendo "la specializzazione e l'aggregazione delle funzioni conoscitive, strumentali e di controllo a livello provinciale e metropolitano".

Una modifica del D.Lgs 322/89 che raccogliesse queste indicazioni sarebbe coerente pertanto con le linee di indirizzo che stanno emergendo nel tavolo tecnico-politico e consentirebbe di tener conto dell'evoluzione dell'assetto istituzionale. Gli uffici di statistica degli enti locali, così riorganizzati, sarebbero in grado di gestire i servizi in materia statistica e le attività di raccolta ed elaborazione di dati in modo integrato, sarebbero più funzionali, perché dotati di risorse strumentali e finanziarie adeguate, per costruire negli enti locali sistemi informativi e statistici, in grado di assicurare la circolazione delle conoscenze e delle informazioni su tutto il territorio nazionale, come richiesto dall'articolo 12 del TUEL².

²Articolo 12 - Si

1. Gli enti locali esercitano i compiti conoscitivi e informativi concernenti le loro funzioni in modo da assicurare, anche tramite sistemi informativo-statistici automatizzati, la circolazione delle conoscenze e delle informazioni fra le amministrazioni, per



Anche in assenza di modifiche normative, il Comitato di indirizzo per il coordinamento dell'informazione statistica (COMSTAT) può emanare direttive per favorire la collaborazione tra gli uffici di statistica degli enti locali e la formazione uffici associati per semplificare e rafforzare il Sistan a livello locale.

Sul tema della **produzione di dati in ambito Sistan** i processi di produzione e diffusione del dato statistico sono aree essenziali sulle quali è necessario intervenire. Il PSN quale strumento di programmazione statistica di livello nazionale dovrebbe garantire a tutti i livelli istituzionali di poter richiedere microdati per l'intero territorio provinciale e regionale.

Troppo spesso, ancora oggi, i flussi di rilevazione ed elaborazione sono organizzati per soddisfare il fabbisogno conoscitivo centrale o, al più, regionale, mentre invece sta aumentando il fabbisogno di informazione statistica specifica per le politiche locali. Gli enti locali del Sistan non possono essere semplici fornitori di dati. Gli uffici di statistica devono produrre informazioni utili alle amministrazioni di appartenenza. Vi sono ormai diverse esperienze prototipali nelle quali l'informazione statistica è usata come propedeutica ai documenti di programmazione (piani strategici, pums, dup, ...). Inoltre, la partecipazione a bandi europei e nazionali esige la competenza di lettura del territorio e la definizione di indicatori non solo contabili per la misurazione degli output delle politiche ed anche le indagini di qualità, percepita e di processo, richiedono competenze statistiche specifiche.

La funzione di raccolta ed elaborazione dati per l'amministrazione di appartenenza si è molto accresciuta e l'arricchimento di professionalità va intesa in ottica di disponibilità a livello centrale di proposte formative e nel coinvolgimento dei vertici amministrativi a tutti i livelli territoriali rendendo disponibili risorse economiche per la statistica. Nel contesto delle riforme dello Stato il concetto stesso di "sistema a rete" ed il ruolo del Sistema statistico nazionale ha in sé, nelle linee generali, attinenza con l'evoluzione normativa. Ciò che probabilmente occorre ridefinire è l'organizzazione dei flussi e un ruolo "unificatore" maggiormente incisivo dell'Istat.

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.

La riorganizzazione potrà e dovrà favorire la razionalizzazione dei processi di produzione e diffusione dei dati nel Psn. 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;
- revisione degli attuali flussi della produzione e della diffusione dei dati, che devono essere coerenti con i livelli di utilizzo e stesura di un Psn che tenga conto delle necessità di tutti i livelli di governo.

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.

consentirne, quando prevista, la fruizione su tutto il territorio nazionale.

2. Gli enti locali, 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.

3. Le misure necessarie sono adottate con le procedure e gli strumenti di cui agli articoli 6 e 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.



Un grosso apporto conoscitivo, immaginiamo sarà disponibile, grazie all'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.

Auspichiamo che il sistema dei registri statistici, a fronte di un importante impegno iniziale, consenta di ottenere la riduzione degli oneri determinati dalle rilevazioni ad hoc e il carico sui rispondenti.

Anche sotto questo profilo si suggerisce un rafforzamento del ruolo degli uffici statistici nella PA. 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 a garanzia del rispetto dei quindici principi del Codice.

Infine, c'è il tema delle *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.

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, non può essere garantito qualora non vi siano destinate adeguate risorse e non può neppure essere affidato esclusivamente a variabili quali la buona volontà degli operatori e la sensibilità degli amministratori.

C'è il bisogno di una normativa che esplicitamente consolidi le azioni che l'Istat sta portando avanti sui registri statistici, con opportuni investimenti che valorizzino patrimoni informativi delle pubbliche amministrazioni e con l'obiettivo di consentire il pieno utilizzo di queste informazioni nell'ambito del Sistema statistico nazionale, superando le resistenze ancora esistenti alla circolazione e alla diffusione dei dati di natura statistica che abbiano le necessarie garanzie di qualità e pertinenza.

Alle Province e alle Città metropolitane è stata assegnata come funzione fondamentale "la raccolta e l'elaborazione dei dati", che dovrebbe essere intesa non come una funzione strumentale all'ente, ma come un servizio rivolto alle comunità territoriali, agli enti locali, alle forze sociali, ai cittadini e alle imprese che sono sul territorio. Nella Società dell'informazione e della conoscenza è essenziale che i diversi attori istituzionali, anche quelli più piccoli e meno organizzati, siano messi in condizione di conoscere bene il contesto in cui operano, le sue fragilità e potenzialità, per determinare le politiche pubbliche efficaci e valutarne gli effetti.

Per questa funzione importante non sono stati previsti i necessari finanziamenti da parte dello Stato. Una previsione di una dotazione specifica di risorse per queste funzioni contribuirebbe la più larga diffusione delle informazioni oggi disponibili nel Sistema statistico nazionale grazie agli investimenti operati sui registri statistici da parte dell'Istat, con un effetto moltiplicatore notevole per la diffusione della cultura statistica a livello locale.