Il sistema statistico italiano

Lia Coniglio, funzionario dirigente dell'Istat di Milano

L'informazione statistica ufficiale è fornita al Paese e agli organismi internazionali attraverso il Sistema Statistico Nazionale (Sistan).
Il Sistan nasce dall'esigenza di realizzare l'unità di indirizzo, l'omogeneità organizzativa e la razionalizzazione dei flussi, dell'informazione statistica ufficiale, a livello locale e centrale.
Il buon funzionamento del Sistema garantisce la regolazione della produzione di dati delle Amministrazioni ed Enti che ne fanno parte, impedendo inutili duplicazioni.

I riferimenti normativi del Sistan sono: la legge 23 agosto 1988, n.400 e il decreto legislativo 6 settembre 1989, n.322. Quest'ultimo detta le norme sul Sistema statistico nazionale e sulla riorganizzazione dell'Istituto nazionale di statistica ai sensi dell'art. 24 della legge n.400/88. Il Sistema fornisce l'informazione statistica ufficiale al Paese e agli organismi internazionali.

Gli attori

Gli attori del Sistan sono:

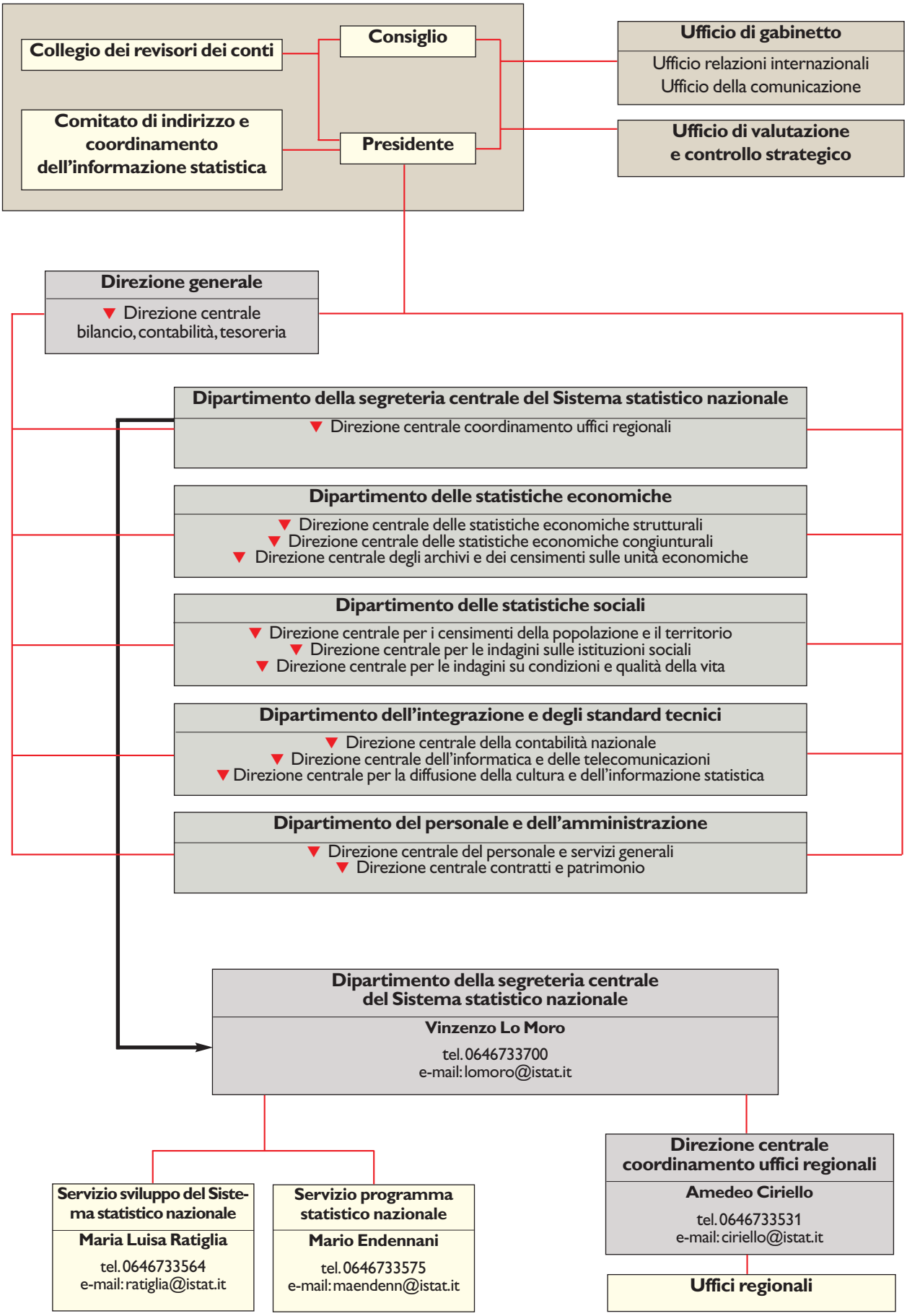
1) L'**Istituto nazionale di statistica (Istat)**: è sede della Segreteria centrale e ad esso sono affidati i compiti di coordinamento generale, di approntamento e aggiornamento del PSN e di promozione. Gli organi dell'Istituto sono (vedi schema A):
   – il presidente,
   – il comitato per l'indirizzo e il coordinamento dell'informazione statistica,
   – il consiglio,
   – il collegio dei revisori dei conti.

2) Gli **Uffici di Statistica (U.S.)** presso:
   – Amministrazioni centrali dello Stato;
   – Aziende autonome. Esempi: Aima (Azienda Interventi Mercato Agricolo), Monopoli di Stato;
   – Regioni e Provincie autonome;
   – Prefetture;
   – Amministrazioni Provinciali;
   – Comuni;
   – Camere di Commercio Industria Artigianato ed Agricoltura (CCIAA, presenti in ciascun capoluogo di provincia);
   – Unità sanitarie locali;
   – Amministrazioni ed enti pubblici individuati con D.P.C.M. (Decreto del presidente del Consiglio dei Ministri). Esempi: ACI (Automobil club d'Italia), CONI (Comitato Olimpico Nazionale Italiano), Ente Ferrovie dello Stato, ecc.;
   – Enti ed Organismi di informazione statistica individuati con D.P.C.M.. Esempi: ISPE (Istituto di studi per la programmazione economica), ISFOL (Istituto per lo sviluppo della formazione professionale del lavoro).

La legge 125/98 consente la partecipazione al Sistan di soggetti privati che svolgono funzioni o servizi di interesse pubblico o si configurano come essenziali per il raggiungimento degli obiettivi.

Sull'attività degli Uffici del Sistan vigila la **Commissione per la garanzia dell'informazione statistica** (vedi schema B) che garantisce il principio della imparzialità e della completezza dell'informazione statistica. È un organo autonomo, indipendente, con funzioni di vigilanza sull'insieme della produzione dell'informazione statistica ufficiale. Specificatamente vigila sull'imparzialità e completezza dell'informazione statistica, sulla tutela della riser-

A Organi dell'Istat



vatezza dei dati raccolti con le rilevazioni, sulla qualità delle metodologie statistiche e delle tecniche informatiche, sulla conformità delle rilevazioni alle direttive degli organismi internazionali e comunitari. Essenzialmente la commissione ha il compito di esercitare una sorveglianza a carattere generale e informale, in via contemporanea o successiva, sull'attività svolta dagli enti del Sistan. Il punto critico è il raccordo tra le linee strategiche e gli obiettivi generali dell'intero Sistema e i progetti, e le singole attività dei vari soggetti: in altre parole, il coordinamento tra i diversi enti del Sistan. La Commissione è composta da 6 professori ordinari o direttori di istituti di statistica o di ricerca statistica non facenti parte del Sistan e da 3 alti dirigenti di enti e amministrazioni pubbliche che non siano preposti ad uffici facenti parte del Sistan.

Il **Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica** (**Comstat**, vedi schema A) ha finalità di esercizio delle funzioni direttive dell'Istat nei confronti degli Uffici di statistica del Sistan. La sua attività consiste nell'emanazione di direttive vincolanti e di atti di indirizzo per gli Uffici di statistica del Sistan e la delibera del PSN. Il Comstat è presieduto dal presidente dell'Istat, ne fanno parte rappresentanti di vari enti, il Direttore generale dell'Istat e 2 professori ordinari.

La missione

La cultura statistica rappresenta uno strumento a disposizione dei soggetti impegnati nella programmazione e nel controllo, individua la misurabilità degli obiettivi, consente di leggere i fenomeni territoriali. Per meglio diffondere la cultura statistica gli operatori del Sistema devono essere dotati sia di responsabilità che di ruoli adatti, ovvero di leadership visibile e valutabile sia all'interno e sia all'esterno dell'Ente.

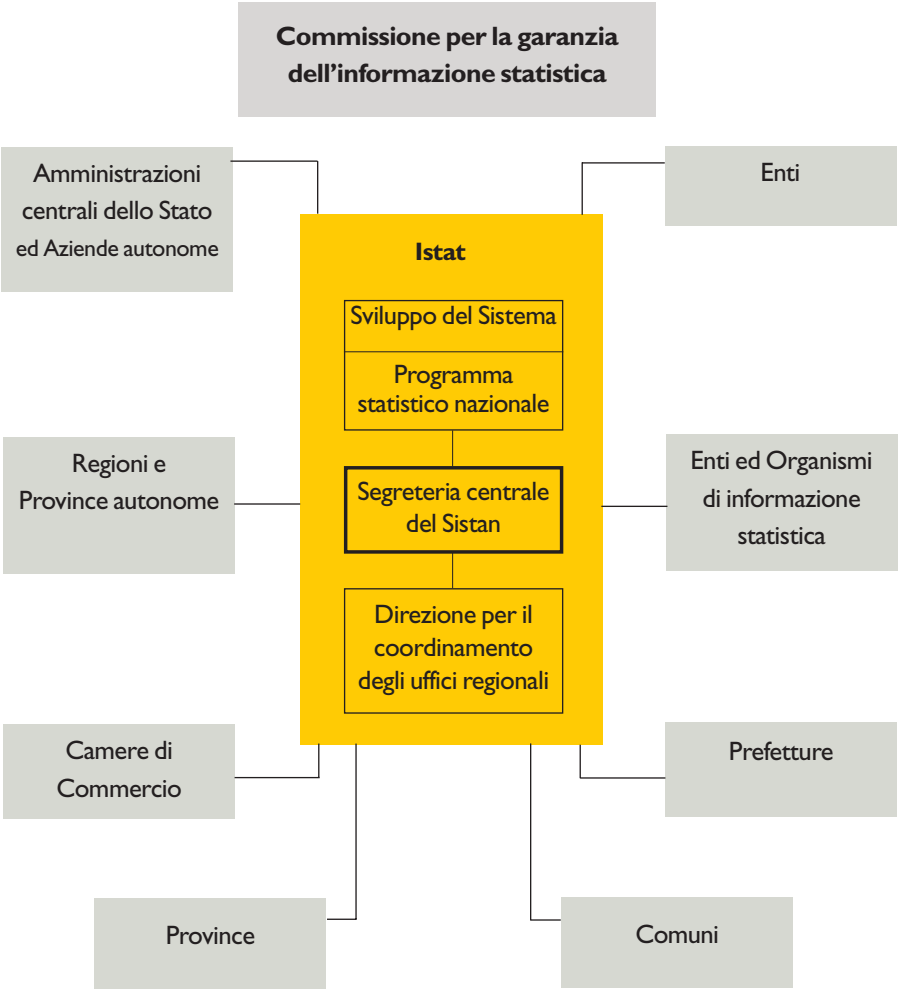
Le principali attività dell'Istat, stabilite dall'art.15, sono di:

- Predisposizione del PSN.
- Esecuzione dei censimenti.
- Promozione e diffusione della cultura statistica
- Indirizzo e coordinamento delle attività statistiche degli enti ed uffici del Sistan.
- Assistenza tecnica agli enti ed uffici del Sistan.
- Predisposizione delle nomenclature, metodologie, classificazioni e standard validi per Sistema.
- Ricerca e studio sui risultati dei censimenti e delle rilevazioni effettuate.
- Pubblicazione e diffusione dei dati.
- Promozione e sviluppo informatico a fini statistici degli archivi gestionali e delle raccolte di dati amministrativi.
- Promozione della realizzazione di sistemi integrati di flussi informativi statistici tra i soggetti del Sistan.
- Formazione e qualificazione professionale per gli addetti al Sistan.
- Rapporti con enti ed uffici internazionali operanti nel settore dell'informazione statistica.

L'art. 6 del D. Lgs. 322/89 individua i seguenti compiti degli U.S.:

- Promozione e realizzazione di indagini previste nel PSN per la propria amministrazione;
- Fornitura dei dati relativi alla propria amministrazione per rilevazioni previste

B SISTEMA STATISTICO NAZIONALE



nel PSN;
- Collaborazione a rilevazioni previste nel PSN;
- Promozione e sviluppo informatico a fini statistici degli archivi amministrativi;
- Interconnessione e collegamento con il Sistan dei sistemi informativi interni;
- Supporto informativo statistico agli organi decisori interni;
- Produzione di dati statistici per la propria amministarzione;
- Supporto alla funzione «controllo interno e gestione»;
- Accertamento delle violazioni di coloro che non forniscono i dati, o li forniscono scientemente errati, per rilevazioni previste nel PSN.

In ambito provinciale, sono attivi i gruppi di lavoro permanenti presso le Prefetture con compiti di coordinamento, collegamento e interconnessione di tutte le fonti pubbliche di produzione statistica.Vi partecipano, oltre al responsabile U.S. della Prefettura, rappresentanti dell'Istat e degli U.S. dell'Amministrazione Provinciale, della CCIAA, del comune capoluogo.

Nell'ambito del sistema sono frequenti gli accordi tra Istat - soprattutto attraverso gli Uffici regionali - e i Comuni, con finalità formative al fine di assicurare i requisiti necessari all'uniformità della rete di rilevazione per la qualità della produzione statistica.

Per l'esercizio delle loro funzioni, i soggetti del Sistan hanno accesso a tutti i dati in possesso della propria amministrazione, fatte salve le eccezioni espressamente previste dalla legge.

Ai soggetti che compongono il Sistema statistico nazionale, la legge consente di acquisire e trattare per fini statistici informazioni relative a persone fisiche o giuridiche, sotto il vincolo del segreto d'ufficio (articolo 8 del d.lgs n.322/1989) e statistico (articolo 9 dello stesso decreto).

Il PSN

Il **Programma Statistico Nazionale (PSN), predisposto dall'ISTAT** ai sensi del d.l. 322/89, è lo **strumento di programmazione dell'attività statistica di interesse pubblico affidata al Sistan**. Individua i lavori che gli uffici, enti ed organismi del Sistan si impegneranno a realizzare e i cui risultati costituiscono patrimonio della collettività. I contenuti dei lavori presenti nel PSN rivestono interesse per l'intera collettività nazionale o per sue componenti significative. Sono contenuti anche lavori di interesse locale allorché rivestano carattere «prototipale». Il PSN contiene inoltre statistiche previste dalla normativa comunitaria.

Quanto contenuto nel PSN è ritenuto necessario al soddisfacimento del fabbisogno informativo del Paese e, come specificato in seguito, esso è sottoposto a controlli che ne verificano la correttezza metodologica.

Il PSN abbraccia un triennio e viene aggiornato annualmente. Le tipologie di lavori in esso contenute sono le seguenti:
- La rilevazione: processo finalizzato alla produzione di informazioni statistiche da parte dell'ente titolare, consistente nella raccolta di dati direttamente presso imprese, istituzioni e persone fisiche oppure attraverso documenti amministrativi e/o fonti organizzate pubbliche e private (registri, archivi, basi di dati) e nel loro successivo trattamento;
- L'elaborazione: processo finalizzato alla produzione di informazioni statistiche da parte dell'ente titolare, consistente nel trattamento di dati statistici derivanti da precedenti rilevazioni od elaborazioni dello stesso o di altri soggetti, ovvero di dati di cui l'ente dispone in ragione della sua attività istituzionale;
- Lo studio progettuale: attività di analisi e ricerca finalizzata all'impianto, ristrutturazione o miglioramento di uno o più processi di produzione statistica, all'implementazione di sistemi informativi e allo sviluppo di strumenti generalizzati per l'attività statistica.

I passi della procedura di approntamento del PSN hanno inizio dalla presentazione all'Istat delle proposte di partecipazione da parte degli uffici ed enti Sistan e proseguono con la stesura del documento di programmazione, successivamente il Programma viene deliberato dal Comstat, sottoposto al parere della Commissione per la garanzia dell'informazione statistica e della Conferenza permanente Stato-Regioni: integrata, da ultimo, con la componente delle Autonomie locali. Una volta sentito il Garante per la protezione dei dati personali, viene adottato, e, quindi, approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE). Chiude la procedura sulla Gazzetta Ufficiale.

Il parere del Comstat sul PSN riguarda sia il monitoraggio corrente dello stato della statistica ufficiale, sia l'individuazione di settori o temi rilevanti o problematici. A queste azioni, si affianca la funzione di stimolo a rendere il PSN uno strumento più efficace e coerente, mediante l'arricchimento della documentazione sulle caratteristiche metodologiche e tecniche e il rendiconto sui lavori presenti nel Programma. Si tiene conto di eventuali accavallamenti, soprattutto per le statistiche di settore, dei cambiamenti nella domanda di informazione statistica degli operatori pubblici, dell'utilizzo al meglio dello strumento informatico, della dilatazione dei regolamenti sulle statistiche comunitarie.

Al fine di stabilire il contenuto del PSN, sono stati istituiti i circoli di qualità con finalità di confronto tra soggetti produttori e soggetti utilizzatori di informazioni statistiche ufficiali, di razionalizzazione del processo di programmazione triennale per la definizione dei programmi settoriali di attività che confluiscono nel Programma. Partecipano soggetti pubblici e privati, produttori e/o utilizzatori di dati statistici, anche non appartenenti al Sistan.

La veste editoriale del PSN si compone di due parti:
- La parte prima, destinata alla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, riporta le linee che ispirano l'attività del Sistema statistico nazionale, gli obiettivi da perseguire e i lavori da realizzare nel triennio di riferimento, per area e settore di interesse statistico. In appendice sono elencati i lavori per ente titolare, area e settore d'interesse.
- Nella seconda parte sono riportate le

schede identificative di ciascun lavoro che illustrano le principali caratteristiche.

Il PSN è diffuso su carta, CD-ROM e su Internet.
La produzione statistica del Sistan, contenuta nel PSN del triennio 2001-2003, persegue **obiettivi** di:

1) **Innalzamento della cultura statistica**
Sviluppo della cultura dell'uso dei dati statistici nelle pubbliche amministrazioni.
Sviluppo della cultura statistica nelle scuole.
Sviluppo della cultura statistica nel paese.
2) **Orientamento privilegiato alle esigenze degli utilizzatori**
Maggiore attenzione alle esigenze informative dell'utente e attivazione di strumenti di monitoraggio e di misurazione della soddisfazione.
Miglioramento dei metodi e utilizzazione di nuove tecnologie per la diffusione delle informazioni statistiche.
Istituzione di uffici di collegamento con il pubblico presso i soggetti del Sistan.
3) **Rilancio e consolidamento degli uffici di statistica del Sistema**
Valorizzazione degli uffici di statistica delle amministrazioni centrali, delle regioni, degli enti locali e funzionali e dei privati lungo linee di miglioramento della qualità e di rafforzamento dell'indipendenza.
Produzione di informazioni statistiche a sostegno e per la valutazione di politiche pubbliche e dell'attività amministrativa.
Monitoraggio e valutazione delle politiche di sviluppo.
Valutazione di impatto della regolazione.
Sostegno informativo alle attività di controllo.
4) **Miglioramento della qualità dei prodotti e dei processi di produzione**
Sviluppo di prodotti nuovi ed innovazioni di processo.
Progressiva copertura di settori non indagati o scarsamente esplorati.
Sviluppo dell'informazione nel settore dei servizi alle imprese ed alle famiglie.
Nuove tecniche di rilevazione e miglioramento della rete di rilevazione.
Controllo di qualità e validazione dei dati.
Miglioramento della tempestività nella diffusione dei risultati.
Attuazione del SEC 95.
Sviluppo di statistiche per il territorio.
Maggior dettaglio territoriale delle informazioni prodotte.
Costruzione di indicatori territoriali per le politiche di negoziazione e promozione delle iniziative locali.
Attrazione nel PSN di iniziative delle regioni, degli enti locali e delle autonomie funzionali, che abbiano carattere paradigmatico.
5) **Costruzione di sistemi informativi**
Valorizzazione degli archivi amministrativi.
Adeguamento della modulistica amministrativa alle esigenze di trattamento statistico.
Sviluppo di metodologie statistiche di trattamento dei dati raccolti dalle amministrazioni.
Rilascio di processi produttivi dall'Istat ad altri soggetti del Sistan, con garanzia di mantenimento della qualità.
Sviluppo di sistemi informativi integrati.
Innovazioni metodologiche.
Sviluppo del sistema delle statistiche economiche e delle imprese.
Sviluppo del sistema delle statistiche agricole e delle filiere agro-alimentari.
Sviluppo dell'informazione statistica sui fenomeni sociali ed ambientali.
Sviluppo dell'informazione statistica per il monitoraggio dei processi di riforma e di evoluzione della pubblica amministrazione.
Sviluppo di sistemi informativi territoriali integrati.
6) **Predisposizione dell'informazione strutturale di riferimento, attraverso la progettazione e la realizzazione, secondo linee integrate, dei censimenti degli anni 2000-2001**
Censimento generale dell'agricoltura.
Censimento generale della popolazione e delle abitazioni.
Censimento generale dell'industria e dei servizi.
7) **Integrazione della produzione del Sistan in ambito europeo**
Comparazione con altri sistemi europei.
Sistematico allineamento agli standard metodologici internazionali.
Introduzione di campi di indagine dettati da atti comunitari o da accordi internazionali.
Sviluppo di metodologie che assicurino la confrontabilità.
Sviluppo di sistemi informativi integrati in ambito internazionale.
Cooperazione con altri sistemi europei.
8) **Mantenimento e consolidamento del livello di sviluppo conseguito**
Con i seguenti contenuti innovativi:

- Attività preparatoria e realizzazione dei censimenti del duemila.
- Sviluppo di metodologie e tecniche di indagine per il miglioramento della qualità.
- Innovazione di processi e prodotti.
- Completamento del sistema di sorveglianza integrata sui parti e gli esiti del concepimento.
- Maggiore dettaglio territoriale delle informazioni prodotte.
- Costruzione di sistemi di indicatori sociali tematici e per soggetti.
- Adeguamento delle rilevazioni alle trasformazioni del mercato del lavoro.
- Sviluppo delle informazioni sull'ambiente.
- Progressiva integrazione degli archivi e dei sistemi informativi geografici.

Nel PSN 2001-2003 è prevista l'esecuzione di più di 900 processi di produzione.
L'attività produttiva del Sistan presenta, quindi, una struttura dotata di una buona solidità, sebbene, per alcuni soggetti, tale attività è solo agli inizi principalmente per mancanza di risorse.

La tutela della riservatezza

Le rilevazioni avvengono sempre mediante raccolta di dati all'esterno dell'apparato organizzativo del titolare: conseguente sussiste il problema dell'obbligo di risposta. L' art. 7 del d.lgs. n. 322/1989 sancisce per le amministrazioni, enti ed organismi pubblici e per i soggetti privati l'obbligo di fornire i dati e le notizie che vengono loro richiesti per rilevazioni previste dal PSN.

I dati forniti per rilevazioni comprese nel PSN sono tutelati dal segreto statistico. Essi non possono essere diffusi o comunicati se non in forma aggregata, in modo che non se ne possa trarre alcun riferimento individuale. I dati stessi possono essere utilizzati soltanto per fini statistici (art. 9 del d.lgs. n. 322/1989). Le leggi 675 e 676 del 1996 (leggi sulla privacy) hanno garantito e rafforzato il ruolo dei soggetti del Sistan. Non rientrano tra i dati tutelati dal segreto statistico le informazioni provenienti da pubblici registri, elenchi, atti o documenti conoscibili da chiunque.

La legge 675 ha, tra le varie finalità, quella dell'individuazione di un punto di equilibrio tra due opposte esigenze: soddisfare la crescente domanda di informazione e garantire il diritto della persona al rispetto della propria riservatezza, ossia: delineare i confini tra necessità e abuso nel trattamento dei dati sulla persona. La legge ha individuato adempimenti e limiti per il trattamento, la comunicazione e la diffusione dei dati e, in particolare, di quelli sensibili. Il d.l. n.281/99 introduce delle deroghe alla legge n.675/96 e prevede garanzie appropriate nell'ambito dei codici di deontologia e di buona condotta. I codici deontologici sono previsti sia per i soggetti del Sistan e sia per gli altri soggetti che trattano dati a scopi statistici e di ricerca scientifica.

Alla luce del d.lgs. n.281/99, sono allo studio alcune modifiche al d.lgs. n.322/89 sul trattamento, raccolta e comunicazione dei dati personali.

Sviluppi futuri

Dal 1989, il contesto istituzionale è profondamente cambiato. **La domanda di dati provenienti dal Sistan è in crescendo e la funzione statistica sta trovando sempre più spazio nelle amministrazion**i.

La Conferenza Stato-Regioni-Autonomie locali ha approvato il documento contenente i principi ispiratori del nuovo Sistema statistico nazionale a conclusione della prima fase dei lavori del tavolo tecnico. La rivisitazione del decreto legge 322/89 deve tenere conto delle nuove esigenze emerse, ad esempio: le ricadute organizzative degli impegni comunitari, la maggiore coerenza, l'integrazione e la modularità.

Accanto a questi aspetti ve ne sono altri di carattere anche non istituzionale: quelli metodologici (individuazione di standard, validazione dei dati, ecc), quelli tecnologici (interconnessione dei sistemi informativi, ecc.), quelli finanziari (logica della cooperazione, ripartizione dei compiti, ecc.). I primi hanno come obiettivo la confrontabilità attraverso nomenclature e metodologie comuni applicabili anche su archivi già esistenti. I secondi, come hanno dimostrato i lavori della 5a Conferenza nazionale di Statistica, hanno prodotto cambiamenti radicali nell'intero processo di produzione dell'informazione statistica. Sono cambiate le modalità di accesso all'informazione (basti pensare ad Internet), ed è indispensabile rendere l'offerta di dati più semplice e più fruibile. Le opportunità che la tecnologia offre devono essere sfruttate soprattutto in occasione dei censimenti generali che rappresentano una sfida e il banco di prova dell'intero Sistema.

Altro problema è la sovrabbondanza di informazioni, la difficoltà di selezione delle stesse, gli aggiornamenti alla documentazione.

Una ipotesi formulata è l'articolazione dell'ordinamento su due livelli. Quello nazionale (Sistan) e quello regionale (Sistar). Per il primo, l'organo di indirizzo e coordinamento è il Comitato statistico nazionale, al quale spetta anche la definizione del relativo programma. A livello regionale, le stesse funzioni sono esercitate dai Comitati statistici regionali. L'uno e gli altri sono espressione dei sistemi statistici delle amministrazioni ed enti che insistono sul territorio di rispettiva competenza.

L'obiettivo è lo sviluppo del processo di crescita del Sistema statistico nazionale in tutti i suoi soggetti, nella convinzione che l'efficienza è più che altro una necessità. L'ipotesi di partenza riconosce che la missione del Sistema è la fornitura del bene «informazione statistica ufficiale», che è un bene comune in quanto necessaria alle politiche decisionali e, a questo scopo, deve essere sempre attiva l'opera di manutenzione e razionalizzazione delle attività dello stesso. Secondo la visone odierna, l'U.S. è definito in un'ottica trasversale e di servizio alle altre componenti dell'amministrazione: più si ampliano i compiti dell'U.S., supportati da un riconoscimento del ruolo e della professionalità dell'ufficio, e più gli interventi sono utili. Basti pensare alla connessione tra U.S. e controllo interno e alla necessità di implementare un sistema informativo-statistico, di cui l'ufficio sarebbe depositario.

La difficoltà maggiore allo sviluppo dell'U.S. è rappresentata dall'insensibilità degli amministratori politici verso la statistica. Al fine di combattere questa disattenzione, l'U.S. deve concretizzare pienamente la funzione di raccolta e trattamento dati sul proprio territorio e non solamente quella di collaborazione al processo di produzione di statistiche dell'Istat e del PSN.

Gli organi del Sistema vanno quindi razionalmente specializzati, con metodi e tecniche, e orientati nell'individuazione delle esigenze informative prioritarie. Lo sviluppo del sistema contribuirà sia al processo di riforma della pubblica amministrazione, sia alla realizzazione dell'integrazione europea. ■