

La statistica per la programmazione e la *governance* di area vasta



UNA NUOVA STATISTICA PER I NUOVI ENTI
DI AREA VASTA

Trieste, 26 settembre 2013

Nicoletta Spiezia

1. Le premesse
2. Un quadro normativo in evoluzione
3. Dal punto di vista operativo
4. I dati amministrativi per la statistica
5. I dati amministrativi per la programmazione e la gestione
6. Conclusioni

In un periodo di crisi economica e di incertezza sociale la domanda crescente di informazione statistica da parte dei soggetti istituzionali, ma anche da parte della società civile, richiede un'evoluzione dell'attività statistica.

Come bene evidenzia Enrico Giovannini nel suo ultimo libro “Scegliere il futuro. Conoscenza e politica al tempo dei Big Data”, **è necessario non soltanto produrre statistiche di qualità bensì comunicarle nel modo corretto ad una platea di nuovi soggetti mettendoli in grado di fare scelte –politiche, sociali, personali- basate su informazioni che descrivano in modo puntuale le realtà osservate.**

Nell'attuale fase di profonda rivisitazione istituzionale del governo di area vasta, preludio al nuovo assetto delle province, delle unioni di comuni e alla realizzazione delle città metropolitane, questa nuova concezione di statistica è in grado di svolgere un ruolo importante.

In un ottica di sussidiarietà, i nuovi enti potranno **rispondere puntualmente alla domanda di informazione statistica** dei territori e degli stakeholder contribuendo, nel contempo, alla diffusione capillare della **cultura statistica**.

La funzione statistica che il legislatore ha a suo tempo disegnato per gli Enti Locali è disciplinata principalmente da:

- D. Lgs. 322/1989 *Norme sul Sistema statistico nazionale e sulla riorganizzazione dell'Istituto nazionale di statistica, ai sensi dell'art. 24 della legge 23 agosto 1988, n. 400*
- D. Lgs. 267/2000 *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*
- D. Lgs. 82/2005 *Codice per l'Amministrazione Digitale (CAD)*

L'articolo 12 del Testo Unico sugli EE. LL. delinea un'attività statistica strettamente connessa all'utilizzo di sistemi informativi informatizzati e, anche, il coordinamento di questi sistemi informativi con gli Uffici di statistica istituiti ai sensi del D. Lgs, 322/89 o, in caso di loro mancanza all'interno degli Enti, in raccordo con il Sistema Statistico Nazionale (SISTAN)

Il CAD ha ribadito l'importanza, anche a fini statistici, delle basi di dati informatizzate dedicando ad esse un articolo.

Art. 60. Base di dati di interesse nazionale

1. Si definisce base di dati di interesse nazionale **l'insieme delle informazioni raccolte e gestite digitalmente** dalle pubbliche amministrazioni, omogenee per tipologia e contenuto e la cui conoscenza è utilizzabile dalle pubbliche amministrazioni, **anche per fini statistici**, per l'esercizio delle proprie funzioni e nel rispetto delle competenze e delle normative vigenti.

2. [...] le basi di dati di interesse nazionale costituiscono, per ciascuna tipologia di dati, un sistema informativo unitario che tiene conto dei diversi livelli istituzionali e territoriali e che garantisce l'allineamento delle informazioni e l'accesso alle medesime da parte delle pubbliche amministrazioni interessate. La realizzazione di tali sistemi informativi e le modalità di aggiornamento sono attuate secondo le regole tecniche sul sistema pubblico di connettività di cui all'articolo 73 e **secondo le vigenti regole del Sistema statistico nazionale** di cui al decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, e successive modificazioni.

Questa impostazione è stata recepita dal **DPR 7 settembre 2010, n. 166** **“Regolamento recante il riordino dell’Istituto Nazionale di Statistica”** che all’ **Art. 2** stabilisce che l’ISTAT provveda

“a definire i metodi e i formati da utilizzare da parte delle pubbliche amministrazioni per lo scambio e l'utilizzo in via telematica dell'informazione statistica e finanziaria, nonché a coordinare modificazioni, integrazioni e nuove impostazioni della **modulistica** e dei **sistemi informativi** utilizzati dalle pubbliche amministrazioni per raccogliere informazioni utilizzate o **da utilizzare per fini statistici**”

A fronte della grave crisi finanziaria ed economica che dal 2008 ha colpito il Paese si è posta la necessità di un drastico contenimento della spesa pubblica. Funzionali anche a tale finalità sono stati due importanti interventi:

1. D. Lgs. 118/2011 *Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi* come corretto e integrato dal D. Lgs. 126/2014
2. L. 56/2014 *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*

I primi due interventi sui nuovi principi contabili:

- rendono i bilanci degli enti pubblici omogenei, confrontabili e aggregabili;
- introducono un nuovo strumento di programmazione, il *Documento Unico di Programmazione* (DUP) che integra Programma strategico, Piano della Prestazione e PEG;
- rappresentano l'allocazione delle risorse secondo *Missioni* (funzioni principali e obiettivi strategici) e *Programmi* (aggregati omogenei di attività svolte per il raggiungimento degli obiettivi);
- potenziano la contabilità di tipo economico che affianca quella finanziaria già nella fase di gestione del bilancio.

Il secondo intervento, la L. 56/2014, introduce un nuovo sistema degli enti territoriali e interviene su città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni.

Il comma 85, dell'unico articolo della legge, tra le funzioni fondamentali delle nuove province, enti di area vasta di secondo grado, pone la **raccolta ed elaborazione di dati** e **l'assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali**.

Gli enti locali, invece, continuano a essere disciplinati dal Testo Unico per le parti non modificate dalle L. 56/2014 che interviene principalmente in merito alle unioni e fusioni di comuni.

Quindi, quale ruolo per la funzione statistica dei nuovi enti?

Soffermarsi sull'attuale articolazione territoriale della struttura del SISTAN può già indicare un percorso per il futuro.

Dai risultati della rilevazione EUP sugli elementi identificativi degli Uffici di statistica che fanno parte del SISTAN si evidenzia che tra il 2010 e il 2012 non c'è stato un significativo aumento degli enti pubblici che hanno istituito un Ufficio di statistica, anzi si è verificata una lieve riduzione.

Questo può essere il sintomo che le ridotte risorse finanziarie e umane degli enti pubblici penalizzano funzioni che non vengono considerate fondamentali tra le quali, tipicamente, si colloca la funzione statistica.

TIPOLOGIA DI SOGGETTI	Uffici di statistica	
	2010	2012
Ministero e Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCdM)	14	16
Prefettura-UTG	99	99
Altra amministrazione centrale	19	18
Regione e Provincia autonoma	21	21
Provincia	80	80
Comune capoluogo/Comune>30.000 ab.	259	262
Comune non capoluogo/Comune<30.000 ab.	2.853	2.802
Altra amministrazione locale	139	103
Ente nazionale di assistenza e previdenza	5	48
Impresa e Istituzione privata	4	9
Totale	3.496	3.458

Fonte: Istat, Rilevazione EUP 2011 e 2013

A livello territoriale locale il rapporto tra enti con Ufficio di statistica e totale delle diverse tipologie di ente è particolarmente basso per quanto riguarda i comuni.

ENTI TERRITORIALI	Copertura istituzionale
Regione e Provincia autonoma	100,0
Provincia	74,1
Comune	41,3

Fonte: Istat, Rilevazione EUP 2013

A fronte di questo assetto organizzativo del SISTAN è auspicabile una collaborazione tra gli Uffici di statistica delle “vecchie” province e i nuovi enti locali: unioni di comuni/enti di area vasta, associazione di comuni per lo svolgimento di funzioni, comuni.

La collaborazione può esplicarsi per la **raccolta ed elaborazione di dati** e per assistenza tecnico-amministrativa nello svolgimento dei servizi statistici che, ai sensi del D. Lgs. 267, rimangono in capo ai comuni.

Gli Uffici di statistica delle "vecchie" province possono, quindi, contribuire senza nuovi costi al rafforzamento di una rete SISTAN che, a livello comunale, è a maglie larghe e possono mettere a disposizione un patrimonio progettuale e metodologico che va nella direzione indicata dal legislatore di **valorizzazione dei dati di origine amministrativa.**

Le Province, su questo tema, si sono sempre mosse in un'ottica di sistema attivando progetti che hanno previsto il coordinamento tra enti.

A questi appartiene il progetto *Censimento degli archivi amministrativi delle Province* che **nasce nel 2002** finalizzato alla definizione di un **SISTEMA INFORMATIVO STATISTICO** comune alle Province.

Si **sviluppa pienamente nel 2007**, quando prende avvio la fase sperimentale di rilevazione condotta dall'UPI-CUSPI e dall'ISTAT con la direzione e il coordinamento a livello nazionale della Provincia di Rovigo (Inserito nel PSN come Studio Progettuale).

Nel 2008 si svolge la 1^a fase cui **partecipano 37 Province** e che porta alla **rilevazione di 1.235 archivi**, descritti per mezzo di un **tracciato record unico**.

Nel febbraio 2009, un convegno e la presentazione di una pubblicazione segnano la conclusione di questa 1^a fase di progetto.

Nel **2010 prende avvio la 2^a fase** del progetto (inserito nel PSN 2011-2013 come Rilevazione (RIL-PRO00001) articolata in tre filoni:

1. consolidare i risultati acquisiti continuando la rilevazione di nuovi archivi e ampliando il numero di Province aderenti;
2. **approfondire la conoscenza degli archivi già censiti con studi di fattibilità sull'impiego statistico delle loro informazioni;**
3. organizzare formazione sull'utilizzo di metodologie appropriate e di classificazioni standard (condivise) per gli addetti degli Enti pubblici che detengono e aggiornano gli archivi amministrativi.

Attualmente il progetto si è ulteriormente evoluto ed è compreso nel PSN 2014-2016 come **Sistema Informativo Statistico** (SIS – PRO 00002). Titolare del progetto è sempre la Provincia di Rovigo ed è stato creato un gruppo di lavoro CUSPI-ISTAT.

A breve la rilevazione **sarà obbligatoria per tutte le Province che riceveranno una richiesta** da parte di UPI-CUSPI/ISTAT per l'implementazione del sistema.

Nel frattempo, **i risultati** del *Censimento degli archivi amministrativi delle Province* **sono stati inseriti**, in via sperimentale in DARCAP, il sistema dell'ISTAT di *Documentazione degli Archivi delle Amministrazioni Pubbliche*.

I risultati registrati in DARCAP, a regime, saranno aggiornati a seguito della rilevazione SIS – PRO 00002.

L'ISTAT considera il *Censimento degli archivi amministrativi delle Province* un'**importante articolazione** della nuova strategia dell'Istituto per promuovere l'uso statistico dei dati amministrativi

Ma non solo, ogni Amministrazione provinciale ha finora potuto utilizzare le informazioni sui propri archivi in svariati modi: per gli adempimenti del D. Lgs. 196/2003 *Codice in materia di protezione dei dati personali*, per la creazione di indicatori di performance previsti dal D. Lgs. 150/2009 c.d. *Riforma Brunetta*, per la rilevazione di informazioni di genere,...

Ultimo in ordine di tempo, il loro utilizzo ai fini dell'adempimento previsto dall'art. 24-*quater*, comma 2 del D. L. 90/2014, cioè l'obbligo per tutte le Amministrazioni Pubbliche di comunicare all'Agenzia per l'Italia Digitale (AGID) le banche dati in loro possesso.

Infatti, quattro informazioni rilevate con il *Censimento* soddisfano pienamente altrettante richieste previste dall'AGID.

<i>Censimento archivi</i>	Adempimento AGID
ID_Archivio	Identificativo
Titolo archivio	Titolo
Descrizione	Descrizione
Normativa	Riferimento normativo
Materia *	Soggetto
Organizzazione dati *	Formato

* L'importazione di questi due campi nel tracciato AGID richiede una valutazione critica

Lo scorso luglio, nell'ambito del convegno "LA STATISTICA NELLE PROVINCE: un patrimonio essenziale per il futuro dell'area vasta" organizzato dal CUSPI in occasione dell'annuale assemblea, la Provincia di Rovigo ha presentato le principali innovazioni del progetto.

I metadati rilevati con il *Censimento* saranno integrati con informazioni relative a:

- **missioni e programmi** del nuovo bilancio armonizzato cui l'archivio amministrativo afferisce, per la creazione degli indicatori di bilancio e per la redazione del Documento Unico di Programmazione previsti dal D. Lgs. 118/2010;
- **attività/procedimenti** che generano gli archivi e per i quali la Provincia di Rovigo ha creato una prima classificazione di macrotipologie.

E infine, ma non meno importante, è l'utilità che il *Censimento* sviluppa nell'ambito del progetto **BES delle Province**, di cui è titolare la Provincia di Pesaro-Urbino con la compartecipazione tecnico-metodologica delle sedi territoriali dell'ISTAT.

Lo scorso luglio sono stati pubblicati i set di indicatori di Benessere Equo e Sostenibile **BES generali** calcolati dalle sedi territoriali ISTAT per le 21 Province aderenti.

L'attività del Bes delle Province si avvale di una SISTAN COMMUNITY ed è stato istituito un Comitato di coordinamento cui partecipano gli Uffici di statistica delle Province di Bologna, Pesaro-Urbino e Roma e un rappresentante della sede territoriale ISTAT delle Marche.

L'attività proseguirà testando, in base a documenti tecnico-metodologici elaborati dal Comitato di coordinamento, alcuni **indicatori specifici** per misurare l'impatto dell'azione amministrativa delle Province sul benessere equo e sostenibile nei territori.

L'idea di base è che questi indicatori specifici debbano essere **omogenei tra i territori**, ma anche **facilmente calcolabili e aggiornabili (sostenibili)** nel corso del tempo.

Per questo motivo, nella progettazione degli indicatori si tiene conto della disponibilità di dati amministrativi regolarmente aggiornati e comuni a tutte le Province rilevati con il *Censimento degli archivi*.

In questo momento di evoluzione e di grandi riforme, auspicate e inevitabili, è difficile trarre delle conclusioni rispetto ai punti toccati nell'intervento.

Si evidenzia, però, la necessità di potenziare la funzione statistica a tutti i livelli di governo, a prescindere dal futuro assetto istituzionale degli enti territoriali.

Ciò può avvenire mediante:

- l'incardinamento della funzione statistica presso gli Uffici di statistica degli enti;
- un sistema statistico i cui organi interagiscano creando una rete di collaborazioni e sinergie;
- la valorizzazione dei dati amministrativi prodotti dagli enti;
- la valorizzazione di altre tipologie di dati resi disponibili dalle tecnologie informatiche.