



ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA

Linee guida per il miglioramento della qualità della diffusione delle statistiche ufficiali da parte dei soggetti del Sistema statistico nazionale

(seduta Comstat del 16 dicembre 2011)

1. Premessa

Nell'ambito dei principi stabiliti dal Codice italiano delle statistiche ufficiali (Direttiva Comstat n. 10 del 17 marzo 2010, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del 13 ottobre 2010, n. 240) la materia della diffusione rientra fra quelle maggiormente sensibili sotto diversi profili, i più importanti dei quali attengono ai principi dell'imparzialità e obiettività, della tempestività e puntualità, dell'accessibilità e chiarezza.

Il Codice italiano, d'altra parte, è coerente con analoghi atti che a livello europeo hanno stabilito regole di condotta sempre più stringenti, quali:

- la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'indipendenza, integrità e responsabilità delle autorità statistiche nazionali e dell'autorità statistica comunitaria e la corrispondente Raccomandazione della Commissione COM(2005) 217 del 25 maggio 2005;
- il Regolamento (CE) n.223/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009, relativo alle statistiche europee;
- la recente Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sul rafforzamento della gestione della qualità delle statistiche europee del 15.4.2011 COM(2011) 211final, nella quale si richiama la necessità di aumentare l'indipendenza delle autorità statistiche nazionali e si invitano gli Stati membri ad adottare provvedimenti in tale direzione per rafforzare la fiducia nelle statistiche ufficiali.

Il Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica (Comstat), nel prendere atto che i risultati dell'indagine annuale effettuata dall'Istat sul funzionamento degli Uffici di Statistica ha evidenziato specifiche criticità nel segmento finale del processo di produzione dei dati statistici, quello della loro diffusione, e in considerazione del ruolo chiave svolto dalla diffusione ai fini della concreta attuazione dei principi enunciati dal Codice europeo e dal Codice italiano delle statistiche ufficiali, ha adottato le presenti "Linee guida per il miglioramento della qualità della diffusione delle statistiche ufficiali da parte dei soggetti del Sistema statistico nazionale".

Le linee guida, adottate dal Comstat dopo ampio dibattito e una consultazione di un significativo gruppo di Uffici di statistica, si prefiggono non solo di declinare in modo più dettagliato i principi sopra richiamati con riferimento ai processi di diffusione, ma anche di fornire concrete indicazioni operative agli Uffici di Statistica per promuoverne e facilitarne l'effettiva attuazione.

2. Principi generali in materia di diffusione delle statistiche ufficiali

Al Sistema statistico nazionale è attribuito il compito di “fornire al Paese e agli organismi internazionali l’informazione statistica ufficiale” (art.1, comma 2, del d.lgs. n. 322 del 1989), mentre ai singoli Uffici che compongono il Sistema spetta, tra l’altro, di promuovere e realizzare “la diffusione dei dati statistici che interessano l’amministrazione di appartenenza, nell’ambito del programma statistico nazionale” (art. 6, comma 1, lett. a) del d.lgs. n. 322 del 1989).

Come previsto dall’art. 3 del Regolamento (CE) n.223/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 marzo 2009, con il termine «diffusione» devono intendersi “le attività necessarie per rendere accessibili e comprensibili agli utenti le statistiche e l’analisi statistica”.

Poiché la diffusione tempestiva e puntuale di informazioni statistiche imparziali rappresenta un fattore fondamentale per il rafforzamento della credibilità della statistica ufficiale, tale funzione deve essere svolta ponendo massima attenzione ai principi in merito formulati dal Codice delle statistiche europee e dal Codice italiano delle statistiche ufficiali di cui alla Direttiva del Comstat n. 10 del 17 marzo 2010.

Per accrescere la credibilità della statistica ufficiale, sostenerne l’affidabilità e l’autorevolezza, nonché garantirne la massima utilità, gli Uffici di statistica e gli Enti di informazione statistica sono tenuti ad elaborare e diffondere i dati statistici rispettando i principi indicati nell’art. 2 del Regolamento (CE) n. 223/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 marzo 2009, nonché quelli di cui all’art. 2 del Codice italiano delle statistiche ufficiali e, in particolare, i principi di indipendenza professionale, di imparzialità e obiettività, di tempestività e puntualità, di accessibilità e chiarezza.

3. Linee guida per la diffusione dell’informazione statistica aggregata (macrodati)

Gli Uffici di statistica e gli Enti di informazione statistica diffondono le statistiche ufficiali agli organismi internazionali, alle istituzioni, alle imprese e ai cittadini. La diffusione di dati statistici ufficiali, la cui rilevazione è stabilita su mandato normativo o regolamentare, deve essere realizzata al riparo da qualsiasi pressione esercitata da gruppi politici o da altri gruppi di interesse o da autorità nazionali o internazionali. Tali dati non possono essere rilasciati in via anticipata a terzi, salvo che non siano espressamente sottoposti a embargo sino alla data programmata per la diffusione ufficiale. Particolare attenzione dovrà essere prestata a che la diffusione dei dati non sia preceduta o accompagnata da dichiarazioni di carattere politico che facciano uso di dati non ancora ufficialmente divulgati.

Di conseguenza, gli Uffici di statistica e gli Enti di informazione statistica:

- diffondono le informazioni statistiche nel rispetto del criterio di indipendenza professionale, che si applica all’intero processo di progettazione, produzione e diffusione dei risultati statistici;
- provvedono affinché le informazioni statistiche siano diffuse con la massima tempestività e puntualmente e rendono prontamente disponibili al pubblico informazioni sulle fonti, sulle classificazioni, sulle metodologie e sulle procedure di calcolo adottate;

- assicurano che la diffusione delle informazioni statistiche sia improntata ai principi di imparzialità e obiettività, evitando, nelle analisi a commento, di enfatizzare aspetti dei fenomeni indagati la cui robustezza non sia sufficientemente sostenuta dalle evidenze quantitative oggetto di diffusione e garantendo condizioni di massima indipendenza scientifica, trasparenza e non discriminazione verso alcuna categoria di utenti.

Per realizzare gli obiettivi sopra descritti, gli Uffici di statistica e gli Enti di informazione statistica:

- garantiscono il contemporaneo accesso ai dati e ai metadati da parte di tutti i potenziali utenti, ivi compresi quelli appartenenti all'amministrazione di cui fa parte l'Ufficio di statistica, disponendo affinché qualsiasi accesso privilegiato prima della diffusione sia limitato, controllato e reso noto;
- operano per assicurare la massima facilità di accesso ai dati e ai metadati;
- stabiliscono il tempo massimo intercorrente tra il momento della raccolta ed elaborazione da essi effettuata e il momento della diffusione dei dati e dei metadati;
- fissano ex-ante e rendono pubblico un calendario della diffusione dei dati e dei metadati (in particolare attraverso comunicati stampa) che tenga il più possibile conto delle esigenze degli utenti. Il calendario dei rilasci:
 - deve riguardare al minimo il trimestre successivo (con aggiornamenti mensili), anche se è raccomandata la sua definizione su base annuale;
 - deve essere reso disponibile sul sito internet dell'Ufficio/ente responsabile ed inviato all'Istat, affinché lo renda disponibile sul sito www.sistan.it.

Il calendario deve preferibilmente indicare l'argomento, il periodo di riferimento dei dati e il giorno di rilascio dei dati; alternativamente può indicare la settimana nel corso della quale avverrà il rilascio. Per informazioni che possono assumere rilievo ai fini del funzionamento dei mercati finanziari, si raccomanda di indicare anche l'ora di diffusione. Nel caso in cui, per eventi inattesi, si dovessero rendere necessarie modifiche al calendario prefissato, esse devono essere annunciate tempestivamente, secondo procedure rese note anticipatamente, ed esplicitando i motivi delle variazioni intervenute;

- diffondono le statistiche in forma chiara e comprensibile, presentandole in modo da offrire un'interpretazione il più possibile imparziale e da facilitare confronti significativi nel tempo e nello spazio. A tal fine mettono a disposizione degli utenti l'insieme dei concetti, delle definizioni, delle classificazioni e, in genere, dei metadati che consentano di orientarsi nella corretta interpretazione dei dati;
- informano gli utilizzatori sulle metodologie adottate attraverso la predisposizione di note metodologiche;
- forniscono in modo sistematico gli indicatori necessari a consentire la valutazione della qualità dei dati diffusi, in modo da consentirne un corretto uso;
- in caso di specifiche esigenze istituzionali cui deve rispondere la rilevazione promossa dall'amministrazione di appartenenza, possono rendere disponibili a quest'ultima i macrodati in versione ancora provvisoria o parziale - convenientemente corredati dalle specifiche tecniche necessarie a consentirne

il corretto utilizzo per finalità amministrative - anche prima del loro rilascio in forma preliminare o definitiva al pubblico;

- qualora vengano diffuse stime preliminari, successivamente revisionate man mano che nuove (o aggiornate) informazioni si rendono disponibili, provvedono a comunicare in anticipo la politica di revisione adottata. Nel pubblicare le stime definitive è opportuno pubblicare indicatori statistici sintetici sulle revisioni, eventualmente rimandando a documenti più dettagliati. Revisioni occasionali, non previste dalla politica di revisione, devono essere annunciate, motivate e documentate;
- qualora dovessero essere individuati errori dopo la diffusione, provvedono tempestivamente alla loro correzione e alla pubblicazione delle rettifiche, spiegandone le ragioni.

4. Interventi volti al miglioramento della qualità della diffusione dell'informazione statistica

Nella diffusione dell'informazione statistica aggregata (macrodati) deve essere garantita da parte degli uffici e degli enti del Sistan la tutela dei dati personali ed il rispetto del segreto statistico, così come l'impiego dei dati personali raccolti e trattati per fini esclusivamente statistici. A tal fine i responsabili degli uffici e degli enti del Sistan forniscono al personale coinvolto nelle operazioni di diffusione dei dati adeguate istruzioni in merito alla tutela del segreto statistico e al rispetto delle norme in materia di protezione dei dati personali con particolare riferimento alle norme dettate dal *"Codice di deontologia e di buona condotta per i trattamenti di dati personali a scopi statistici e di ricerca scientifica effettuati nell'ambito del Sistema statistico nazionale"*.

La diffusione dell'informazione statistica è realizzata avvalendosi di avanzate tecnologie dell'informazione e della comunicazione. In particolare:

- a. le informazioni statistiche devono essere pubblicate su un sito web o su una pagina web dedicata esclusivamente alla statistica e, se prodotte dall'ufficio, con un proprio logo ben identificabile;
- b. devono essere garantite modalità di accesso trasparenti e agevoli per tutti gli utenti, qualsiasi sia la loro competenza informatica o abilità fisica, in coerenza con quanto previsto dal Codice dell'Amministrazione Digitale, dalle linee guida per i siti web della PA e dalle migliori pratiche raccomandate dalle organizzazioni internazionali e dall'Istat per la diffusione dell'informazione statistica;
- c. le informazioni statistiche e i metadati devono essere resi disponibili con formati e licenze che ne consentano il riutilizzo;
- d. devono essere indicati i recapiti degli uffici o delle persone a cui rivolgersi per rispondere a quesiti degli utenti sulle informazioni diffuse.

L'attività di diffusione svolta dagli Uffici di statistica e dagli enti di informazione statistica deve essere opportunamente coordinata qualora i dati diffusi provengano da attività previste nel Programma statistico nazionale e di titolarità di un altro ente, anche se alla sua realizzazione hanno preso parte, a vario titolo, altri soggetti del Sistan. Tale coordinamento deve riguardare sia la tempistica della diffusione, sia le modalità di pubblicazione delle metodologie, classificazioni, fonti e procedure di calcolo, concetti, definizioni e metadati.

Per quanto possibile, va prevista la distribuzione gratuita per via elettronica dell'informazione statistica già disponibile.

Gli Uffici di statistica e gli enti di informazione statistica adottano iniziative per il miglioramento continuo dei servizi di diffusione. A tal fine rilevano i bisogni informativi dell'utenza, monitorano la qualità effettiva dei servizi di diffusione e misurano il grado di soddisfazione per i servizi forniti. Al fine di migliorare l'efficienza e l'efficacia della diffusione dell'informazione statistica l'Istat e gli altri enti del Sistan collaborano per diffondere le migliori pratiche, anche attraverso interventi formativi specifici.

5. Pubblicità delle politiche di diffusione adottate dagli Uffici di statistica e dagli enti di informazione statistica

A partire dal 2012 per ciascun Ufficio di statistica o ente di informazione statistica, nella pagina ad esso riservata del sito del Sistan è pubblicato e aggiornato un prospetto con le modalità concrete di applicazione delle presenti linee guida. A tale scopo, gli Uffici di statistica e gli enti di informazione statistica forniscono all'Istat le informazioni necessarie compilando in forma elettronica un prospetto da esso predisposto da esporre sul sito del Sistan.

Ciascun prodotto incluso nel Programma Statistico Nazionale e rilasciato sul proprio sito dall'Ufficio di statistica o Ente deve essere reso accessibile, attraverso apposito link, anche a partire dal sito web del Sistan. L'applicazione di tale procedura è raccomandata anche per il rilascio di altri prodotti previsti in calendario.



ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA

Principali norme, regolamenti e atti ufficiali di riferimento ai fini dell'attuazione delle Linee-guida

Decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, e successive modifiche e integrazioni, recante "Norme sul Sistema statistico nazionale e sulla riorganizzazione dell'Istituto nazionale di statistica, ai sensi dell'articolo 24 della legge 23 agosto 1988, n. 400" e, in particolare, Art. 15, comma 1, lettera c), che fra i compiti dell'Istat stabilisce quello di provvedere all'indirizzo e al coordinamento delle attività statistiche degli enti ed uffici facenti parte del Sistema statistico nazionale di cui all'art. 2.

Decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 166, Regolamento recante il riordino dell'Istituto nazionale di statistica, che all'art. 3, comma 1, stabilisce che le funzioni direttive dell'ISTAT nei confronti degli uffici di informazione statistica costituiti ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, sono esercitate dal Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica. Ai sensi dell'art. 3, comma 6, del medesimo DPR 166/2010, il Comitato emana direttive vincolanti nei confronti degli uffici di statistica costituiti ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, nonché atti di indirizzo nei confronti degli altri uffici facenti parte del Sistema statistico nazionale di cui all'articolo 2 del predetto decreto.

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'indipendenza, integrità e responsabilità delle autorità statistiche nazionali e dell'autorità statistica comunitaria e Raccomandazione della Commissione relativa all'indipendenza, all'integrità e alla responsabilità delle autorità statistiche nazionali e dell'autorità statistica comunitaria COM(2005) 217 del 25 maggio 2005.

Regolamento (CE) n.223/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009, relativo alle statistiche europee e che abroga il regolamento (CE/Euratom) n. 1101/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo alla trasmissione all'Istituto statistico delle Comunità europee di dati statistici protetti dal segreto, il regolamento (CE) n.322/97 del Consiglio, relativo alle statistiche comunitarie, e la decisione 89/382/CEE/Euratom del Consiglio, che istituisce un comitato del programma statistico delle Comunità europee; in particolare art. 2, comma 1, lettere a), b), c), d), e), del regolamento 223/2009 e art. 3 dello stesso in base al quale con il termine «diffusione» devono intendersi "le attività necessarie per rendere accessibili agli utenti le statistiche e l'analisi statistica".

Decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, recante Codice in materia di protezione dei dati personali e, in particolare, art. 106 che demanda ad uno o più codici di deontologia e buona condotta l'individuazione dei presupposti, delle garanzie e delle modalità dei trattamenti di dati personali per scopi statistici e di ricerca scientifica.

Codice di deontologia e di buona condotta per i trattamenti di dati personali per scopi statistici e di ricerca scientifica effettuati nell'ambito del Sistema statistico nazionale, Allegato A.3 al decreto legislativo n. 196 del 2003.

Segnalazione della Commissione per la garanzia dell'informazione statistica n. 1/2009 del 19 gennaio 2009, concernente l'applicazione del Codice delle statistiche europee nell'ambito del Sistema statistico nazionale, nella quale si osserva che le regole comunitarie sono riconducibili ai principi di imparzialità, completezza, trasparenza e riservatezza individuati dal decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322.

Direttiva del Comstat n. 10 del 17 marzo 2010, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del 13 ottobre 2010, n. 240, con la quale è stato adottato il Codice italiano delle statistiche ufficiali e, in particolare, art. 1, che definisce l'ambito di applicazione del Codice, e art. 2, che definisce i principi a cui gli enti ed uffici del Sistema statistico nazionale devono informare la propria attività.

Codice dell'amministrazione digitale entrato in vigore l'11 gennaio 2011 a seguito delle modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, introdotte dal decreto legislativo 30 dicembre 2010, n. 235, pubblicato nel Supplemento ordinario n. 8 alla Gazzetta Ufficiale n. 6 del 10 gennaio 2011.

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sul rafforzamento della gestione della qualità delle statistiche europee del 15.4.2011 COM(2011) 211final, nella quale si richiama la necessità di aumentare l'indipendenza delle autorità statistiche nazionali e si invitano gli Stati membri ad adottare provvedimenti in tale direzione per rafforzare la fiducia nelle statistiche ufficiali.