3^a Sessione parallela

Riforma del Sistema statistico nazionale

Presiede:

Antonio Naddeo (Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione)

Introduzione di:

Raffaele Malizia (Istat)

Relatori:

Achille Chiappetti (Presidente Cogis)
Ugo Trivellato (Università di Padova)
Salvatore Rossi (Banca d'Italia)
Fulvio Ananasso (AgCom)

**Il ruolo delle regioni e delle province autonome
nella riforma del Sistan**

Relatore:

Maria Teresa Coronella (CISIS)

**Riforma del Sistema statistico nazionale:
ci sarà un ruolo per i Comuni?**

Relatore:

Riccardo Innocenti (Comune di Firenze-Usci)

La riforma del Sistan: un nuovo punto di vista?

Relatore:

Cinzia Viale (CUSPI)

vale il parlato

Raffaele Malizia

Ci sono quasi tutti i relatori, in realtà Salvatore Rossi si scusa e ci ha fatto sapere di non poter venire perché non è in buone condizioni di salute. Iniziamo anche perché la sala piano, piano dopo il pranzo, si sta riempiendo. Dico due brevi parole di introduzione per poi passare la parola al dottor Naddeo che, da parte sua farà anche lui una interessante ma purtroppo breve introduzione, poi riprenderò io la parola per fare una relazione, anche in questo caso, di carattere generale introduttivo alla discussione e quindi, i diversi relatori interverranno secondo l'ordine previsto dal programma per dar vita ad una sorta di tavola rotonda, quindi con interventi molto liberi, non programmati in modo che si possa dare spazio alle idee e al confronto.

Antonio Naddeo

Grazie per l'invito. Come Capo del Dipartimento della Funzione Pubblica posso dire che il ruolo che svolge il Dipartimento della Funzione Pubblica nei confronti dell'Istat, perché è l'organo di vigilanza dell'Istat e poi con il ministro Brunetta che è molto interessato alla statistica, questo rapporto è diventato via via più stretto e nell'arco di questi due anni si sono toccati più volte i temi che riguardano appunto la statistica, il ruolo dell'Istat e abbiamo lavorato con il neo Presidente dell'Istat, sulla riforma dell'Istat dal punto di vista organizzativo che sta vedendo la luce proprio ormai in questi giorni. Perciò, una rivisitazione organizzativa dell'Istat e poi, un'altra idea è quella della riforma del Sistan che viene un po' dal decreto legislativo 322 dell'89. Effettivamente si è sentita la necessità di una riforma di questo sistema statistico che ha uno sviluppo molto capillare; almeno 3.600 enti aderiscono al Sistan, al Sistema statistico nazionale e però, in qualche modo sono mancati sia un coordinamento di tutta l'attività del sistema statistico soprattutto dovuta al tempo, un po' per tutte le pubbliche amministrazioni devo dire; ma adesso incominciano a scarseggiare le risorse umane e finanziarie per il sostegno e il coordinamento del Sistema statistico nazionale. Perciò, da un impulso che è venuto dal Ministro si è aperto un forum sul sito del Sistan proprio per raccogliere idee di riforma del sistema, e le idee che sono emerse da questo

forum verranno registrate dal dottor Malizia e si dovrà poi aprire un tavolo di discussione per cercare di vedere, da un punto di vista legislativo, quali devono essere gli interventi normativi per la riforma. Questo perciò è stato un anno di forte intervento normativo sull'organizzazione dell'Istat e speriamo che l'anno prossimo si possa, in qualche modo, rivisitare il decreto legislativo 322 per renderlo più attuale.

Ormai sono passati più di 20 anni da quel decreto e necessariamente occorrerà dare un nuovo impulso al Sistema statistico nazionale. Rimango qui ad ascoltare le relazioni, soprattutto adesso che ci sono quelle che possono essere definite come la sintesi dell'attività che si è svolta attraverso il forum. Grazie.

Raffaele Malizia

Grazie, cercherò di essere obiettivo, ma sarà difficile, perché è chiaro che poi ognuno mette del suo, anche quando fa delle sintesi di dibattiti che sono stati condotti insieme da altri. Dunque, come diceva prima il dottor Naddeo, l'intenzione è quella di fare una panoramica sufficientemente ampia della discussione che c'è stata, ma premetto subito che in realtà ho scelto alcuni temi, perché è impossibile dar conto di tutte le questioni che sono state affrontate e delle sfumature con cui sono state affrontate. Ad esempio, non avevo messo in conto la discussione dei rapporti fra il Sistema statistico nazionale e la banca centrale, proprio pensando alla presenza di Salvatore Rossi. Su questo magari si potrà tornare, e naturalmente nella tavola rotonda qualcuno probabilmente ci tornerà. Non affronterò in modo dettagliato l'argomento dei rapporti perché il tempo è brevissimo, con la statistica non ufficiale, quella dei soggetti privati, sui quali probabilmente si diffonderà il dottor Ananasso che è qui in rappresentanza dell'Agcom al posto dell'ingegner Viola e non parlerò neanche del rapporto col mondo della ricerca e dell'università, argomento sul quale Trivellato sicuramente dirà la sua.

Inizio quindi facendo una brevissima premessa per poi addentrarmi in una serie di temi che sono stati affrontati nel forum. La premessa consiste nel richiamo, necessario, anzi direi d'obbligo, al quadro di riferimento normativo a cui qualunque riforma del 322 deve rispondere, deve essere coerente. In particolare, naturalmente, mi riferisco al dettato costituzionale, così come riformato nel 2001, il Titolo V, e dall'altra parte mi rifaccio anche alla normativa europea, in rapida evoluzione, o perlomeno che ha avuto

di recente un'accelerazione. Dico subito che il decreto legislativo 322 dell'89 – a mio modo di vedere, ma anche molti di coloro che sono intervenuti del forum hanno una visione analoga – non è assolutamente un decreto legislativo che debba essere completamente riformato. Ha dato, se vogliamo, buona prova di sé nella misura in cui poteva farlo, perché molti sono stati i condizionamenti e i vincoli che poi, nel corso del tempo hanno un po', come dire, minato la possibilità di attuarlo nella sua completezza, e l'ultimo vincolo è stato quello di tipo finanziario. Ma diciamo che l'impalcatura del 322 è certamente una impalcatura molto attuale, la quale, se vogliamo, ha percorso i tempi dal punto di vista della filosofia che si è dovuta adottare; quindi li ha percorsi in relazione proprio a quello che poi sarebbe stato l'approccio seguito dal legislatore nella riforma del testo costituzionale. E in particolare, debbo fare riferimento all'articolo 117 della Costituzione, il II comma, lettera r, in cui è stabilito che il coordinamento informativo e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale è materia di competenza legislativa esclusiva del livello centrale di governo. Questo è un fatto importante sul quale va richiamata l'attenzione perché evidenzia, insieme con le altre previsioni del testo costituzionale, un fatto molto chiaro, e cioè che la preoccupazione fondamentale in questo campo, nel campo della statistica, deve essere quella di assicurare livelli elevati di qualità secondo i vari modi in cui la parola qualità può essere definita e articolata. È d'altronde essenziale assicurare l'omogeneità e la comparabilità delle informazioni statistiche perché questo è un *prius* da cui è necessario partire per declinare le eventuali articolazioni e approfondimenti fattibili a livello territoriale e a livello anche dei diversi enti che compongono il sistema.

Questo non vuol dire che il sistema debba essere ingessato così com'è, tant'è che nel forum sono stati fatti diversi interventi, in particolare da alcuni esponenti del mondo delle autonomie e delle Regioni in particolare, nei quali si andava a sostenere l'esigenza di un maggior decentramento nell'attività di organizzazione del sistema. Quindi, in sostanza, vuol dire riconoscere alle autonomie regionali il loro potere di legislazione concorrente - che è appunto riconosciuto dal III comma dell'articolo 117 e al quale appunto il II comma lettera r, fa riferimento - al coordinamento dell'attività statistica e non alla sua organizzazione a livello locale e quindi all'attuazione delle

attività amministrative che si sostanziano nella produzione di informazione statistica. Dato che gli enti che operano sul territorio hanno necessità di avere informazioni tempestive, aggiornate, accurate per quanto riguarda la loro realtà, per sostenere i processi decisionali delle amministrazioni che hanno competenza su quel territorio, è bene che da questo punto di vista ci sia un decentramento e che il livello centrale svolga fundamentalmente una funzione di coordinamento.

Ora, proprio su questo punto ci sono due obiezioni che faccio io, ma anche altri hanno fatto. In primo luogo, tanto per non andare molto lontano, anche oggi, il Presidente dell'Istat nella sua relazione introduttiva l'ha richiamato. Da un lato, c'è sicuramente da tenere in considerazione il fatto che oggi l'innovazione tecnologica ci consente di operare a livello centrale attraverso sistemi di trattamento delle informazioni, di conservazione delle informazioni, di condivisione poi delle informazioni che fino a pochi anni fa non erano neanche immaginabili con i costi minimi possibili da sostenere.

Poi, nel pensare qualunque riforma del 322, la normativa europea, ripeto, è il quadro a cui comunque dobbiamo fare riferimento insieme alla Costituzione. La normativa europea in maniera molto chiara e decisa punta sull'utilizzazione sempre più ampia dell'informazione proveniente dagli archivi amministrativi per minimizzare da un lato l'onere per i rispondenti e dall'altro i costi per il sistema che deve produrre informazione statistica, non tanto quindi per il singolo produttore quanto per l'intero sistema, per cui la funzione fondamentale dell'organo che deve coordinare il sistema non può prescindere da questo e deve assolutamente occuparsi in maniera pervasiva dell'attività di messa a fattor comune delle informazioni. Per tenerle per sé? Certamente no, ma per diffonderle e renderle disponibili e accessibili nel modo più semplice e più agevole possibile, anche considerando i costi, tendenzialmente a costo zero, per tutti i soggetti che fanno parte del sistema. Quindi, un approccio, da questo punto di vista *top-down* e non *bottom-up* come è avvenuto in altri casi, in altri Paesi. Penso al caso della Repubblica Federale Tedesca dove le statistiche si costruiscono partendo dal basso e dove poi, per ottenere informazioni di livello superiore si va per aggregazione, con le grandi difficoltà che un Paese come la Repubblica Federale

Tedesca ha sperimentato nel corso del tempo e con i conseguenti grandi punti interrogativi.

La seconda questione che a mio modo di vedere, in qualche modo, deve far riflettere è il processo di decentramento che alcuni ritengono essere essenziale, ma decentramento dal punto di vista, proprio ripeto, dell'organizzazione del funzionamento del sistema. La seconda questione attiene al fatto che poi questo sistema a livello locale in particolare non è un sistema omogeneo, in quanto ci sono realtà avanzate sicuramente di eccellenza ma anche realtà molto arretrate, e perfino nelle realtà più avanzate troviamo una situazione a macchia di leopardo. Ci sono aspetti contraddittori un po' ovunque, da cui consegue l'esigenza di procedere con grande attenzione ad un eventuale, ulteriore decentramento. Laddove i Sistar, cioè i sistemi statistici regionali, esistono, non sempre funzionano e se funzionano non sempre funzionano bene. Questo vuol dire che non bisogna procedere nella direzione di costituzione di Sistar, non è quindi un auspicio, ma appunto bisogna andare avanti in modo molto pragmatico e capire esattamente come stanno le cose.

Ritorno quindi velocemente sulla questione del collegamento tra 322 e normativa europea per poi enumerare rapidamente le diverse tematiche. Abbiamo certamente bisogno di aggiornare il 322, non in termini di filosofia, perché, ripeto, la sua filosofia è assolutamente coerente e aderente con le norme di riferimento e i vincoli che dobbiamo tener presenti.

Allora, vediamo, in particolare, i vincoli e le opportunità che oggi il quadro di riferimento ci offre. Da un lato, dobbiamo sicuramente tenere in considerazione quanto previsto dal 223 del 2009, il regolamento europeo che ha istituito il Sistema statistico europeo. In questo ambito viene immediatamente in mente il Codice, i principi che informano il Codice della statistica ufficiale, richiamati dalla normativa europea come principi fondanti di una organizzazione statistica capace di produrre informazione di qualità. Ripeto, senza diffondermi adesso nelle varie declinazioni di questo termine "qualità". Pensiamo poi a quanto ha deliberato, il 17 marzo di quest'anno, il Comstat, l'organismo di coordinamento del Sistema statistico nazionale, cioè il Codice italiano della statistica ufficiale, successivamente pubblicato in Gazzetta Ufficiale a ottobre. Si

tratta di un elenco di principi e di criteri nonché di indicatori per la misurazione dell'applicazione di questi principi e di questi criteri che in qualche modo riescano a rappresentare il livello qualitativo a cui il sistema e le informazioni che il sistema produce sono capaci di giungere. Quindi un riferimento fondamentale che non è una semplice enunciazione, ma è veramente il quadro di riferimento a cui il sistema deve tendere, gli sforzi che deve fare sono proprio in quella direzione.

Si è parlato, fra l'altro, della possibilità di concepire questo sistema di organizzazione della statistica ufficiale attraverso un sistema a geometria variabile, concedendo quindi maggiore autonomia là dove esistono realtà più avanzate a livello locale. Qui, in qualche modo, ci scontriamo di nuovo, a mio modo di vedere, con un'esigenza fondamentale: cioè quella di saper declinare in modo molto attento le esigenze di personalizzazione, di individuazione e rappresentazione delle informazioni a livello funzionale alla realtà locale in cui si opera, da un lato, e l'esigenza di omogeneità dall'altro. Proprio in un sistema che tende ad essere o vuole essere un sistema organizzato in senso federale, e qui parlo a livello di intera Repubblica, è necessario assolutamente che le informazioni siano comparabili. Quindi, certamente bisognerà andare verso una maggiore capacità, a livello locale, di produrre informazione pertinente e rilevante ma in termini, diciamo così, di approfondimento di uno zoccolo duro che deve essere quello che io nel mio breve report - non so se è già disponibile e comunque sarà disponibile online - ho definito i Lep della statistica. Si tratta dei livelli essenziali delle prestazioni di informazione statistica che devono essere garantiti a livello dell'intero territorio nazionale. Relativamente a questi aspetti, quindi, si deve procedere con grande attenzione. Fra l'altro, in questa occasione devo farlo anche come direttore della Dcsr, la Direzione centrale dell'Istat che si occupa non solo di Sistema statistico nazionale ma anche dell'intera rete territoriale delle sedi che l'Istat ha sul territorio.

Nel forum sono emerse alcune indicazioni rispetto all'opportunità di andare a fare un'aggregazione, per incorporazione direi, da parte degli uffici regionali di statistica, cioè delle amministrazioni regionali delle sedi Istat territoriali, con l'idea che in questo modo si potrebbe creare una massa critica sufficiente per raggiungere economie di

scala adeguate, e quindi un modo più efficiente per produrre informazione e organizzare il sistema di produzione dell'informazione. Ecco, ritengo che in questo caso proprio la Costituzione ci debba, in qualche modo, illuminare, cioè dire: la funzione di coordinamento del sistema non si svolge soltanto stando a Roma, ma si svolge a livello nazionale. E per svolgerla bene è necessario che l'Istat, quindi il soggetto che ha come compito quello del coordinamento tecnico, metodologico e scientifico eccetera, eccetera debba essere capace di intervenire a livello locale. Questo significa svolgere un'azione a supporto dei soggetti che operano sul territorio, quindi di uffici delle amministrazioni regionali, delle amministrazioni comunali o provinciali e così via, a supporto e a sostegno della loro azione. Sono stati messi in cantiere anche altri strumenti in quanto è stata sottolineata in vari interventi l'importanza, per la riforma sostanziale del Sistema statistico nazionale, di sostenere e accrescere l'autorevolezza dei soggetti che operano sul territorio e in generale nel Sistema.

Mi riferisco chiaramente alla Scuola superiore della statistica ufficiale e di analisi economica e sociale, che è appunto questo nuovo strumento che il Sistema si vuole dare, che è stato previsto già dalle norme e che, naturalmente, dovrà svolgere un'azione di sostegno forte a tutti gli uffici di statistica. Ma non solo agli uffici di statistica, a tutti gli operatori che in qualche modo interloquiscono e sono soggetti, attori del sistema di produzione delle informazioni. Mi riferisco quindi, ad esempio, a coloro che, come capi dipartimento, come capi di strutture nelle quali sono inserite le basi informative di un'amministrazione di sistemi informativi per finalità amministrative di un'amministrazione centrale o locale che sia, tutti costoro debbono, in qualche modo, cooperare e per farlo c'è necessità, in linea generale, di un salto culturale. Quindi, un'attenzione da parte degli organismi, dei nuovi organismi che faranno parte del sistema, la Scuola della statistica ufficiale, verso questi aspetti non solo di formazione professionale – elemento essenziale – ma anche di accrescimento da un punto di vista culturale e generale per favorire un atteggiamento proattivo e collaborativo da parte di tutti i soggetti detentori di informazioni; in particolare coloro che detengono informazioni per finalità amministrative.

Riguardo a ciò nel forum si è sviluppato un lungo dibattito sulle caratteristiche e gli *skill* professionali degli operatori del sistema, in particolare, dei dirigenti degli Uffici di statistica. Ci sono stati diversi interventi, alcuni molto articolati e molto esaurienti a sostegno della posizione di attribuzione di ruoli importanti come quelli di direzione di un ufficio di statistica unicamente ai soggetti che sono laureati in discipline statistiche o che abbiamo uno *skill* molto definito in termini di professionalità statistica, come appunto dottorati o laureati in statistica eccetera, eccetera. Tutto questo è stato fatto partendo dalla constatazione che in moltissimi degli uffici abbiamo dirigenti e anche personale poco qualificato. Consideriamo che gli uffici sono 3.600 e quindi, non parliamo di quelli di grandi dimensioni, parliamo di tutto questo gran numero di uffici, per quanto anche in quelli di grandi dimensioni a volte si presenta questo tipo di problema.

Ecco, su questo punto, io personalmente non sono così favorevole ad accogliere un'indicazione così limitativa; richiamando qualcosa che c'era tra le righe del discorso del Presidente di oggi, e cioè, il fatto che gli operatori che sono chiamati a svolgere questa delicata funzione non devono tanto occuparsi di statistica, ma di statistiche al plurale. Nel senso che devono essere capaci, devono avere quindi una capacità professionale adeguata per interpretare, per leggere, per veicolare, per costruire le statistiche e quindi essere capaci, come diceva il Presidente stamattina, di trasformare i dati in conoscenza. Ora, questo, chiaramente, è certamente un compito dello statistico, ma non sempre questo è vero e non sempre è vero che chi non è, chi non ha questa specifica professionalità non sia adeguato. Io stesso sono laureato in economia, tanto per non andare lontano, ma anche il Presidente dell'Istat insomma è laureato in economia. Ora, questo significa che le statistiche vanno intese come strumenti per la conoscenza. E allora, questo è il punto, chiaramente grande capacità tecnica ma non basta. La Scuola, certamente, sarà di grande aiuto, ma sarà di grande aiuto anche il Codice.

Il Codice, appunto, dovrà essere declinato in termini effettivi, cioè non solo vanno enunciati i principi, ma va monitorato nell'applicazione dei loro principi. Domani pomeriggio ci sarà una sessione dedicata alla qualità dell'informazione statistica e a

presentare una prima indagine sperimentale, realizzata attraverso una task force costituita dall'Istat e da altri soggetti nominati in seno al Comstat, su come vengono veicolati e applicati i principi del codice.

Veniamo ora alle questioni che attengono alla capacità di essere autorevoli, da parte degli uffici di statistica. Soprattutto autorevoli verso le proprie amministrazioni. Naturalmente qui nel tempo si è creato un circolo vizioso. Da un lato, il problema del finanziamento è sempre stato presente perché il 322 è stato concepito a costo zero; e quindi, chiaramente questo era un suo tarlo, un vizio genetico; in seguito si è autoalimentata una situazione di scarsa autorevolezza per mancanza di mezzi adeguati e in questo caso, l'amministrazione, se non è illuminata, tende, chiaramente, a delegare la funzione statistica in secondo piano, in ambito residuale all'interno della propria organizzazione. E quindi la cosa va a crescere l'importanza nel corso del tempo. Certamente, non è soltanto un problema di fondi, ma è anche un problema di come è stato effettivamente concepito il sistema. L'idea di andare a costituire, e qui penso chiaramente alle amministrazioni comunali, uffici di statistica in tutti gli 8.100 Comuni d'Italia, non ha, effettivamente, alla prova dei fatti, molto senso. C'è necessità di avere, come dire, una massa critica, una possibilità di esercitare delle funzioni in modo effettivo che chiaramente non può che dipendere anche dalla dimensione oltre che dalla qualità dell'ufficio stesso. Da cui deriva una proposta, che da molti è stata sottolineata come importante, cioè quella di prevedere, nei grandi Comuni, l'ufficio di statistica, ma nei piccoli Comuni, una forma di obbligatorietà legata all'associazionismo. Quindi, dove si è in presenza di piccoli ma anche medi Comuni, non capoluogo di provincia, queste realtà dovrebbero essere obbligatoriamente associate per raggiungere una dimensione adeguata. Cinquantamila, 100 mila, in termini di bacino d'utenza, cioè di popolazione? Tutto da discutere, ma certamente questo è un punto importante.

Aggiungo ancora qualche minuto. Dal punto di vista del processo di programmazione dell'informazione statistica sarebbe necessario introdurre diverse cose nella nuova, nel nuovo 322, chiamiamolo così, nel 322 riformato. In particolare, sarebbe necessario, dal punto di vista dell'offerta dell'informazione statistica, del processo di programmazione

dell'offerta, prevedere, nella norma, i principi da seguire per accogliere, nel Sistema statistico nazionale i lavori, quindi i progetti, che fanno parte del programma stesso. Il Comstat, con un suo pronunciamento, ha definito quelli che sono i principi fondamentali da seguire, riservandosi poi attraverso le direttive la facoltà di andarli ad aggiornare e modificare nel corso del tempo. Quindi, a fare approfondimenti e dettagli nel corso del tempo che, attraverso una direttiva è facile fare, attraverso una norma, molto più difficile.

Dal punto di vista poi, sempre dell'offerta, sarebbe bene andare a prevedere direttamente nella norma l'istituzione di organismi quali circoli di qualità per renderli autorevoli, per renderli, per dargli uno status adeguato alla funzione che devono svolgere. Funzione che si concentrerà sull'offerta e non sulla domanda, cosa che finora, invece, è avvenuta. Perché? Perché si è già fissato e si è discusso in Comstat un progetto, ma è già previsto, mi sembra nel decreto di riordino dell'Istat, che sia costituito un organismo nuovo: il Consiglio nazionale degli utenti dell'informazione statistica, deputato proprio a organizzare la domanda di informazione. Quindi, un organismo autonomo, capace di interloquire anche qui in modo autorevole con gli altri soggetti, in particolare con l'Istat, ma non solo con l'Istat, e certamente in particolare con i circoli di qualità. Dunque, un soggetto, un luogo dove gli utenti dell'informazione possono confrontarsi, a partire da quelli istituzionali per andare verso quelli meno istituzionali come le associazioni, come le università, no le università sono istituzionali, ma comunque il mondo della ricerca in genere; i rappresentanti delle associazioni dei consumatori e così via, quindi un insieme di utenti capaci di dialogare fra di loro ed esprimere, in termini di qualità, quelle che sono le richieste di domanda di informazione statistica, con cui poi l'offerta si deve confrontare, e questa domanda sarà una domanda esogena per chi poi programma l'offerta. È chiaro che deve essere governata, non può essere un libro dei sogni, deve trovare le sue mediazioni in funzione delle disponibilità anche di bilancio da mettere in campo. Ma è un elemento importante, è un elemento importante di apertura verso la società e, quindi, un sistema capace di innovarsi dialogando. Questo è il punto fondamentale. Dialogando soprattutto attraverso l'interconnessione dell'informazione.

In questo ci richiamiamo immediatamente alla questione della modulistica amministrativa, in particolare, alla funzione del coordinamento della modulistica amministrativa, che il decreto di riordino dell'Istat assegna in modo chiaro e stringente – già esistono delle norme che lo fanno ma in modo molto più lasco – all'Istat. Si tratta di una funzione essenziale, proprio in termini di coordinamento ed è, diciamo, una premessa ineludibile rispetto a quella che è poi la finalità, e cioè costruire sistemi informativi statistici integrati a livello nazionale e a livello locale. Quindi, a livello locale, andando a interloquire con le amministrazioni locali, con le Regioni, le Province e i Comuni, gli altri soggetti che operano a livello locale per costruire sistemi informativi territoriali.

Quindi, modulari rispetto a quelle che sono le informazioni che debbono essere dotate di un grado elevato di omogeneità e uniformità a livello nazionale ma che possono essere ulteriormente declinate e arricchite con altre informazioni tipiche del livello locale e qui entra veramente in gioco la funzione degli organismi che operano a livello locale in termini di originalità del loro apporto, in termini di capacità di rappresentare quei principi di differenziazione e sussidiarietà che sono previsti dalla Costituzione.

Dico ancora veramente pochissime cose. Per quanto riguarda la Cogis, la Commissione di garanzia per l'informazione statistica, sono stati fatti alcuni interventi. Nella sostanza, riassumendo veramente in due parole: sarebbe bene che la Cogis diventasse un'authority in senso proprio, quindi slegata da quei legami che oggi ha con il livello governativo e, in quanto authority potesse intervenire, dal punto di vista dell'analisi e monitoraggio della qualità dell'informazione prodotta dal sistema, non soltanto nei confronti dei soggetti pubblici, quindi dei soggetti che fanno parte, ufficialmente del Sistema statistico nazionale, ma anche degli altri che, comunque sono produttori di statistiche e che, come oggi abbiamo sentito, possono rischiare di creare un diluvio informativo che deve essere ben governato e soprattutto molto ben documentato e trasparente nei livelli qualitativi che riesce ad esprimere.

E infine, appunto, il problema fondamentale: quello del finanziamento del sistema di cui ho brevemente già accennato. Lo stesso ministro Brunetta, in un suo intervento al dibattito che si è sviluppato sul *Giornale del Sistan*, nell'ultimo numero, ha proprio

menzionato questo come un punto centrale, ipotizzando la possibilità, per progetti innovativi, di far ricorso a un finanziamento, a un fondo che finanzi l'attività innovativa con un contributo da parte di tutti gli enti. Io, nel mio intervento, ho ipotizzato la necessità di costituire un fondo, finanziato centralmente, dedicato espressamente alla funzione statistica, da tutti i soggetti che la svolgono e quindi, specificamente dedicato con attenzione a non, come dire, mischiare i piani. Perché, appunto, chi produce informazione statistica, soprattutto nelle amministrazioni che non hanno questo come *mission* principale, produce informazione per finalità amministrative. Allora, bisogna stare molto attenti a distinguere i piani e capire dove finisce la *mission* in termini di attività amministrativa e dove inizia quella in termini di funzione statistica. Detto ciò, comunque, è necessario che il fondo sia adeguato, che i finanziamenti siano adeguati perché, come dicevano Stiglitz e gli altri nel rapporto sul benessere uscito recentemente, le statistiche non crescono sugli alberi, ma necessitano di investimenti e di risorse. E poiché sono un investimento infrastrutturale per il Paese, in quanto costituiscono l'infrastruttura da cui partire, appunto, per produrre conoscenza a fini decisionali, sono soldi ben spesi. Grazie.

Antonio Naddeo

Diamo subito la parola al professor Achille Chiappetti, Presidente della Cogis.

Achille Chiappetti

Grazie. Comincerò subito dicendo che concordo con quanto ha detto il dottor Malizia e cioè che, visto che oggi stiamo parlando della riforma del decreto legislativo 322, non ci sia necessità di mutarne la logica di fondo, ma occorra, senza alcun dubbio, apportarne notevoli integrazioni. D'altronde, quando si parla di una riforma, si deve anche pensare a che cosa essa mirava e se è riuscita a raggiungere i suoi scopi.

Ora, bisogna assolutamente riconoscere che il compito che è stato dato al Sistan era un compito improbo. Creare quello che in Italia non c'è mai stato, cioè, un coordinamento tendenzialmente unitario della produzione di informazione statistica. Un mondo che vive di realtà completamente diverse; io quasi quasi invidio la Germania che ha avuto un sistema fondato sui Laender; il nostro non è né un sistema centralizzato né un

sistema che fa valere le autonomie, né un sistema organizzato. Ci sono statistiche fatte da singoli ministeri e c'è un istituto nazionale che produce statistiche, che operano ciascuno per loro conto; ci sono le autonomie territoriali che svolgono le loro attività statistiche e così via. Contro questo sistema, o per tentare di ridurne la complessità e l'inefficienza è stato istituito questo particolare meccanismo organizzativo, mai visto in precedenza in Italia, che è un vero e proprio sistema a rete che costituisce il Sistan. Il Sistan doveva anche avere un ruolo di rafforzamento del sistema degli uffici di statistica e di unificazione delle metodologie e dei vari meccanismi della molteplice attività che attiene alla formazione dell'informazione statistica.

Per fare questo, il legislatore, nel 1989, ha introdotto un sistema molto intelligente e certamente molto razionale sulla carta. In pratica, ha previsto un sistema che non è un organo, che fuoriesce dalla logica dell'organizzazione amministrativa italiana, ma è un sistema composto da un corpo che è tutt'altra cosa dal suo cervello motore. Cioè, c'è un corpo che opera con i propri riflessi, pensate ad un polpo che si muove anche se è staccato dall'insieme. Tutto questo insieme costituisce il corpo del Sistan, che sono i diversi uffici di statistica. Dall'altra parte, letteralmente parlando, c'è un cervello, un centro motore. Un centro motore che è anzitutto il Comstat e grande parte di questa struttura operativa che dovrebbe dare gli impulsi dal centro, l'Istat. L'Istat, tra l'altro, per complicare un pochino le cose, ma non poteva farsi altrimenti, ha un ruolo importante come coadiutore di questo sistema, di questo cervello, di questo corpo, ma nel contempo rimane il più importante dei produttori di informazione statistica, quindi rientra, in parte come corpo, in parte come cervello di questo sistema; come vedete e come sappiamo bene, un qualcosa difficile da capire. La Cogis, per la verità, da cinque anni ho la ventura di esserne il Presidente - e credo di essere stato il Presidente durato più a lungo per varie vicissitudini, più che altro legislative anche per la mia particolarità che ha colpito molto, almeno all'inizio, di non essere uno statistico - la Cogis dunque è stata molto attenta a questo fenomeno, perché appartiene al suo ruolo. Non ci dobbiamo dimenticare, se dobbiamo puntualizzare quali sono le due finalità della formazione del Sistan: sono quelle che sono date come ruolo alla Commissione per l'informazione della statistica. Cioè, la completezza e l'imparzialità. E vi sembrerà

un caso, ma è proprio su questi due nodi che il Sistan, almeno fino ad oggi, non è riuscito a raggiungere gli scopi che il legislatore si era prefissi nel 1989. Dico non è riuscito, non dico che non sia stato fatto un buon lavoro e che sia stato fatto molto, ma certamente il risultato finale non può dirsi ancora totalmente soddisfacente.

E vi è anche un'altra particolarità: anche noi abbiamo molto insistito come Commissione affinché l'Istat accelerasse il procedimento di riconoscimento dei principi della statistica europea come i principi della statistica italiana. D'altronde, il Sistan si occupa di statistica ufficiale, e il Codice della statistica europea si riferisce alla statistica ufficiale degli Stati, un elemento fondamentale per la determinazione delle politiche della Comunità stessa. E già da diversi anni noi applichiamo, nella nostra attività di verifica, i principi del Codice della statistica europea e non abbiamo ritenuto necessario altri atti ricognitivi perché, in realtà, se andiamo ad analizzare bene i principi del codice statistico europeo ci accorgiamo che sono tutti conferibili, tutti specificazioni dei due principi di completezza e di imparzialità. Quindi, in questo senso, possiamo anche dire che il legislatore del 1989 è stato un buon preveggenete, ha avuto le idee chiare e non posso neanche escludere che certi comportamenti del legislatore italiano, o certe scelte del legislatore italiano siano stati da modello anche per la statistica europea.

Certo, un sistema così nuovo e così abbastanza disarticolato ha difficoltà a funzionare. Vi sono dei difetti iniziali, per esempio che nel Sistan non sia stata inserita tutta la statistica pubblica italiana; vi sono grandissimi produttori che non sono inseriti. Tra l'altro proprio oggi, casualmente quasi emblematicamente è assente il dottor Rossi che rappresenta la Banca d'Italia. Quindi, già parlare di un sistema nella statistica nazionale ufficiale quando poi dei grandissimi produttori di statistica ne sono fuori, già fa capire che questo sistema che è stato costituito nel 1988 ha tentato di fare il meglio possibile, ma riconoscendo l'esistenza di un sistema travagliato di autonomie e indipendenze che è difficile condurre ad unità. E non mi riferisco solo a questi esterni, mi riferisco anche ai grandi uffici statistici dei ministeri, che hanno un'autonomia e una tradizione storica forse anche più lunga di quella dell'Istat.

Dunque, dov'è che sono sorti i veri problemi sui quali la Cogis è ripetutamente intervenuta? Innanzitutto sulla debolezza dei poteri del centro. Potremmo dire che il Sistan e con esso l'Istat ha dei poteri abbastanza importanti e fondanti su due campi: sulle metodologie e sull'unificazione delle metodiche della raccolta e sulla determinazione dei contenuti delle attività statistiche attraverso il Programma statistico nazionale. Ora, mentre il primo qualche prodotto lo ha fatto, sul secondo, la Commissione nazionale di garanzia ha dovuto, anche di recente, richiamare l'attenzione sulla necessità che il Programma statistico nazionale fosse un vero programma nel quale tutte le varie entità che compongono il corpo del Sistan, cioè i vari uffici di statistica e con loro gli enti nei quali questi sono collocati, facessero un lavoro vero di coordinamento, di individuazione delle esigenze statistiche e di distribuzione e di coordinamento delle attività in modo da utilizzare l'intero sistema in un modo coordinato e anche economicamente più accettabile.

Devo riconoscere che di recente queste problematiche sollevate dalla Commissione nazionale di garanzia sono state molto, molto attentamente prese in considerazione dall'Istat e aggiungerei anche che la Direzione centrale di cui è direttore il dottor Malizia è un po' il prodotto di un lavoro di 4-5 anni della Cogis sulla necessità di unificare gli uffici regionali dell'Istat e la conduzione, il ruolo fondamentale che ha l'Istat nel Sistan. Tanto da far dire alla Commissione, richiamare l'attenzione della Commissione sul fatto che l'Istat dovesse percepire ancora più a fondo di quanto non avesse fatto, il fatto che dal 1989, esso ha una duplice natura: è il vertice di una grande amministrazione della statistica italiana ed è il più grande istituto di statistica, quindi svolge due ordini di attività: una preminentemente amministrativa e una preminentemente tecnica. E sulla prima è stato utile richiamare l'attenzione, non tutto, però può apparire. E sono cose che dovevano avvenire, perché non è che la 322 fosse riuscita a creare un sistema perfetto. Per esempio, se andiamo ad accentrare l'attenzione sui poteri di coordinamento di cui il dottor Malizia ha parlato a lungo, il d.lgs. 322 è molto debole. È molto debole e in particolare è debole su settori fondamentali. Come si può pensare di creare un sistema a rete, quindi con un corpo di uffici di statistica, quando il centro non ha grandi poteri o perlomeno non ha poteri

scritti di imposizione del *facere*, cioè di completare il sistema di statistica, degli uffici di statistica. Non è così. Cioè, proprio il punto radicale, cioè proprio per quanto riguarda il completamento del sistema, non esiste al centro un vero e proprio potere di imposizione. Noi abbiamo una situazione in cui mancano alcune decine di uffici di statistica delle Province; abbiamo delle situazioni incredibili anche a livello regionale. Il convegno che abbiamo fatto come Cogis, l'anno scorso, sulla statistica regionale, ha evidenziato un quadro molto deludente sull'attuazione del Sistan nell'ambito delle Regioni. Ci sono delle punte di eccellenza e ci sono molte Regioni che hanno operato abbastanza, ma ci sono dei grossi buchi neri. Questo, lo capite bene, è alla base del disfunzionamento del sistema.

Tra l'altro, nel frattempo sono sopravvenute ulteriori difficoltà, è intervenuta, come ha detto il dottor Malizia, la legge di riforma del Titolo V della Costituzione, la legge n. 3 del 2001, che ha rafforzato l'autonomia regionale. Vi è stata pure l'introduzione dei vari principi comunitari che hanno cambiato un pochino il quadro, e come ha già detto la Cogis, hanno rafforzato perfino il sistema del Sistan mentre invece, per quanto riguarda il regionalismo, vorrei aggiungere che abbiamo analizzato gli effetti del regionalismo sul Sistema statistico nazionale, e oltre ad aggiungere che è vero che l'articolo 117 II comma stabilisce, a livello nazionale, la competenza esclusiva del legislatore nazionale per l'organizzazione della statistica, vi è un piano ancora più importante che spesso viene omissso e che noi abbiamo tentato di evidenziare, è l'articolo 118.

L'articolo 118, e questo è un ammonimento che io ho fatto sempre qua, anche quando ho parlato con i rappresentanti delle regioni, l'articolo 118 che riguarda la funzione amministrativa, attribuisce allo Stato tutte le competenze in materia unitaria, cioè quelle competenze che riguardano gli oggetti che non possono avere altro che un rilievo nazionale. Ma le statistiche, il 90 per cento delle statistiche, anche la più piccola statistica fatta dal più piccolo centro, se moltiplicata e portata a livello nazionale ha interessi nazionali. È difficile individuare una statistica che non abbia interesse nazionale.

E allora, bene, la Cogis condivide quello che ha detto prima il dottor Malizia, c'è un problema: c'è un problema di organizzazione che spetta certamente all'autonomia regionale.

E c'è invece un problema di funzione, cioè di attività di un servizio che il Sistan deve dare al Paese, che è di livello nazionale anche se può vedere dei momenti in cui siano principe dell'esercizio di questa funzione anche le autonomie minori, anche le più piccole autonomie. Ecco quindi che possiamo dire che anche la riforma del 2001 ha finito per confermare la bontà del sistema che noi adesso stiamo pensando di riformare e di modificare. Per questo condivido le parole del dottor Malizia quando parlava di non cambiare la logica fondamentale e niente, ma soltanto semmai migliorarla. Ecco, allora, a questo proposito vorrei dire che la prima cosa, rispondo come parte chiamata in causa, sarebbe trasformare la Cogis in authority. Come ha detto il dottor Malizia, la Cogis, a mio avviso, è già un'authority. È un'authority che ha necessariamente, relativamente pochi poteri perché, in realtà, è un'autorità di garanzia che ha una funzione interna alla pubblica amministrazione, serve a rendere migliore la statistica pubblica. E diventerà sicuramente un'autorità indipendente piena, quando vi sarà un diritto dei cittadini ad una statistica corretta. Fin quando questo principio o questo diritto non sarà nato nella nostra cultura giuridica o nella nostra legislazione, è difficile, non ha neanche poi tanto motivo l'idea di fare una vera e propria autorità che so, di nomina parlamentare o di questo genere. Perché noi siamo una struttura, oggi come oggi, totalmente indipendente. E su questo insisto. Totalmente indipendente anche grazie al valore, a causa del valore tecnico e delle modalità con cui vengono scelti i suoi componenti e si tratta di un'autorità che fonda la sua indipendenza proprio sulla propria capacità di esprimere questi giudizi tecnici. E posso garantire come Presidente da cinque anni, come componente non so da quanti ancora, che non vi è mai stato da parte del governo o di un ministro o di chicchessia, una qualsiasi richiesta di intervento. Siamo stati sempre, giustamente, e mi onoro di questo anche come rappresentante di una branca fondamentale della statistica ufficiale italiana, di poter dire che il governo non ha mai voluto intervenire interferire sulla Cogis. Al massimo, quello che può aver chiesto è stato avere delle notizie e delle verifiche. D'altronde la

Cogis fa la sua relazione al Parlamento nazionale, è collegata direttamente al Parlamento e ha soltanto la sede presso la Presidenza del Consiglio. Voglio chiudere. Quindi, che contributo posso dare in qualità di Presidente? Certamente non posso che essere soddisfatto, perché sono anni che la Commissione di garanzia ha detto che per dare una statistica completa, la cosa migliore era quella di avere un quadro chiaro della politica, della domanda delle famiglie. E su questo, la nuova presidenza sta operando a grandissima velocità, come anche sul piano dell'unificazione delle metodologie, e anche della diffusione, c'è un problema anche di comunicazione molto importante dell'informazione statistica.

Anche qui la presidenza, l'Istat sta facendo passi da gigante, mi riferisco in particolare alla Scuola che si sta istituendo anche nell'ambito di un quadro europeo, che è ancora più qualificante dell'operato attuale dell'Istat. Secondo me, vanno aumentati i poteri di coordinamento. Sicuramente i poteri di coordinamento sono fondamentali, perché se noi vogliamo mantenere un decentramento funzionale, dobbiamo dare però al Comstat e all'Istat poteri più forti per il completamento del sistema statistico. È inutile pensare, io sono un vecchio amministrativista, sono anni che stiamo tentando di parlare di coordinamento tra Comuni, unità, di rapporti per creare dei consorzi tra i Comuni. Non ha mai funzionato. Tra l'altro, nel Sistan ci sono già diversi Comuni che hanno fatto consorzi volontari. Però, se non c'è attorno a questo, attorno alla formazione degli uffici statistici provinciali e regionali, se non c'è un controllo, se non c'è una possibilità di presa da parte del, non dico dell'Istat, ma del Sistan, del Comstat che rappresenta poi tutte queste realtà, sull'obbligo di fare, di istituire certi uffici; sull'obbligo di prevedere un bilancio o un capitolo di bilancio sufficiente per garantire l'esercizio delle funzioni di statistica a qualsiasi livello e se vengono svolte per garantire l'indipendenza dei funzionari di statistica, per garantire, nei confronti della Comunità europea che gli uffici di statistica nei ministeri non sono diretti da un'autorità politica, ma sono più diretti, o totalmente autonomi, o comunque diretti e controllati dal Sistan, noi non potremo mai garantire il rispetto evincibile del codice della statistica europea, che pretende l'assoluta indipendenza degli uffici di statistica.

Quindi, per quanto concerne il nostro Paese dovremo prevedere in qualche modo dei correttivi a questo sistema.

Ultimo argomento da affrontare è questo: certamente bisognerà occuparsi anche della statistica privata. La Cogis già da qualche tempo sta studiando un meccanismo, abbiamo anche dei gruppi di indagine, per verificare gli elementi per attribuire un certificato di qualità a qualsiasi prodotto si voglia presentare sul mercato o sui media, con il nome di statistica. Un certificato di qualità che vale per la statistica pubblica ovviamente, ma che così potrà essere contrapposta a quelle statistiche private che non hanno, in realtà, altro che il nome posticcio di statistiche ma che non lo sono. Grazie.

Antonio Naddeo

Ringrazio il Presidente Chiappetti e dopo interventi di non statistici, perché tutti quanti abbiamo dichiarato di non essere statistici, arriviamo al professor Trivellato, che è professore di statistica economica e vediamo che cosa ne pensa il mondo universitario. Grazie.

Ugo Trivellato

In realtà, non ho la pretesa di esprimere l'opinione degli universitari, cercherò di esprimere la mia, e mi aiuterò con alcune slide che ho preparato, perché il mio obiettivo è di essere sintetico.

Organizzerò la riflessione attorno a tre punti: che cosa imparare dall'esperienza di venti anni di Sistema statistico nazionale, in secondo luogo che cosa imparare o cercare di imparare dalle trasformazioni profonde che ci sono state nella società e nei modi con cui si esprime domanda, o si può esprimere domanda, produzione e diffusione dell'informazione statistica; e poi dare qualche selezionata indicazione sulla base delle precedenti considerazioni, su questo processo di riforma che, in realtà, è già cominciato.

Siamo a un modo di fare la riforma che è diverso anche nel metodo rispetto a venti anni fa. Venti anni fa ci fu un atto unico complessivo, qui c'è un processo che procede per tappe e, a mio modo di vedere, questo è un elemento positivo perché procedendo per tappe si impara da tutto quello che si sta facendo, sia dalle cose buone che dalle

cose meno riuscite. La riforma aveva un disegno, ha avuto un disegno molto lungimirante. Un'infrastruttura statistica, molti punti dell'infrastruttura statistica che rappresentino un sistema, cioè che riconducano a unità una pluralità di soggetti e di prodotti e tre tratti qualificanti. Il primo, negli interventi sinora fatti, è stato tenuto in sordina, ma è importante: l'Istat è il coordinamento orizzontale con le grandi amministrazioni dello Stato; anche per la stagione del decentramento in chiave cosiddetta federalista che stiamo vivendo, si tende a spostare l'accento sulla seconda dimensione: l'Istat è il coordinamento verticale con Regioni, Province e Comuni. Ma il primo è un problema di grande peso, perché grandi apparati di documentazione amministrativa con potenziali, grandi, rilevanti ricadute in chiave di informazione statistica sono nelle amministrazioni centrali e negli enti centrali. Pensiamo ad esempio agli enti di previdenza pensionistica: tendenzialmente hanno le storie lavorative di tutti i lavoratori e, in qualche modo, le storie dei lavoratori di tutte le imprese; le storie dal punto di vista delle dimensioni lavorative delle imprese. E in terzo luogo, un organismo terzo di garanzia della qualità in senso lato, la Commissione di garanzia. Dopo vent'anni credo che dobbiamo riconoscere assieme alcuni tratti di validità del sistema, il disegno complessivo delle debolezze e delle crepe. A mio modo di vedere, alla radice di queste debolezze e di queste crepe ci sono due fattori: un'attenzione eccessiva agli aspetti istituzionali e una sottovalutazione dell'importanza degli aspetti funzionali. Ci si è, in altre parole, preoccupati di più dei soggetti e del loro ruolo e della mediazione fra questi soggetti, che non del prodotto che ci si attende e del processo che genera quel prodotto. E poi, questa singolare cosa, singolare espressione che abbiamo inventato noi italiani, che le riforme debbano essere a costo zero. Le riforme possono far risparmiare e delle volte possono richiedere delle risorse in più, ma il problema è che le riforme siano efficaci. Ma insomma, i pranzi di nozze con i fichi secchi è difficile farli.

Questo cosa comporta? Se entriamo un po' più nel merito, vediamo un disegno del Sistan ridondante e farraginoso. Era il disegno di un sistema di 8.500 nodi, con tutti i Comuni, tutte le Province, tutte le Prefetture, tutte le Questure, strutture che hanno un

peso specifico vistosamente diverso anche allo stesso livello territoriale e che, per opposto sono teoricamente su un piano di parità o quasi, eccetto l'Istat.

Io ho i dati dello studio presentato nel marzo 2009, dalla Cogis, quindi un po' datati; 3.400, dopo 21 anni, dopo 20 anni, sono stati realizzati. La media di addetti dedicati esplicitamente e soltanto alla funzione di statistica in uno di questi 3.400 nodi, 800 nodi, è di 0-5 addetti. Se si guarda, poi, alla funzionalità non si trovano punte di eccellenza ma situazioni molto deficitarie. È già stato detto che i poteri di coordinamento dell'Istat sono scarsi e conseguentemente c'è una scarsa rispondenza dell'attività delle unità statistiche, degli uffici di statistica, non solo a scala territoriale, ma delle amministrazioni e degli enti centrali, che risponde poco ad una logica di sistema. Ciò dipende molto da esigenze puntuali dei singoli soggetti, e spesso la professionalità di questi uffici di statistica non è consolidata e l'autonomia mediocre. Sono stato colpito, nel seminario della Cogis del marzo 2009, dalla testimonianza di rappresentanti ed esponenti degli uffici di statistica provinciali, comunali nel far presente questo alito sul collo molto vicino, troppo vicino delle amministrazioni. Ma a cambiare il quadro ci sono le trasformazioni della società e le conseguenze che queste hanno per il processo di produzione e diffusione dell'informazione statistica. Qui, potrei essere molto breve e dire, riandiamo a larga parte della relazione di questa mattina molto importante del Presidente Giovannini. Quello che a me pare importante è articolare le tre fasi nelle quali si svolge il processo che genera l'informazione statistica. C'è una fase che deve cogliere le domande e tradurle in fabbisogno di informazione statistica. C'è una fase di produzione statistica e c'è una fase di diffusione dell'informazione.

Per il primo e il terzo punto, è cruciale il rapporto con gli utilizzatori, tra i quali ci sono le amministrazioni centrali, gli enti territoriali, ci sono le forze sociali, ci sono – ed è un soggetto che, secondo me, va valorizzato – gli analisti, che non sono solo gli analisti delle università, ma sono gli analisti degli uffici studi di qualunque amministrazione, di qualunque forza sociale, si chiami Confindustria o Cgil, di qualunque centro di ricerca. Allora, c'è questa comunità degli analisti che, in realtà, sono i veri mediatori tra la domanda in qualche modo ancora informe che viene dalla

società e la specificazione della domanda operativa, di quale informazione statistica abbiamo bisogno.

Per il secondo punto, la produzione dell'informazione statistica, valgono sempre più esigenze funzionali, tecnico-scientifiche attinenti alla qualità del processo produttivo non a chi lo fa, ma a come viene fatto. È quindi, da questa distinzione fra esigenza della domanda, esigenza della produzione ed esigenza della diffusione che occorre partire. Io lo faccio, semplicemente, scusatemi, richiamando parole-chiave o per certi versi stereotipi, perché il tempo è breve. Abbiamo dei processi enormi che riassumiamo nel termine “globalizzazione”. Cosa significa per la domanda? Significa che la mobilità e l'interdipendenza spaziali crescono a dismisura, gli ambiti territoriali sono sempre meno chiusi, autosufficienti, meno stabili. Una regione non comprende la sua storia, i suoi problemi se analizza solo la regione, perché ha degli ingressi e delle uscite continui, su tutte le dimensioni: da quella demografica a quella della produzione, a quella dei consumi. E questa mobilità e queste interdipendenze si sono fatte fittissime. Pensiamo che l'80 per cento dei call center americani è in India, noi crediamo di chiamare il call center della ditta americana della sede che ha negli Stati Uniti, in realtà, chiamiamo un call center in India e via dicendo. Quindi, per le stesse unità territoriali è decisivo conoscere non solo l'interno dell'unità territoriale ma il suo rapporto con l'esterno. Comparabilità dell'informazione statistica è stato già sottolineato per confronti internazionali così come subnazionali nello spazio e nel tempo. L'integrazione di formazioni settoriali su produzione, lavoro, consumi, condizioni di vita, ambiente per una lettura complessiva di stato e dinamica delle comunità e dei gruppi sociali. Ho molto apprezzato in questo, la relazione del Presidente Giovannini, quando ha parlato di questa domanda crescente di microdati, sia a fini di analisi che di disegno di politiche per la forte eterogeneità dei comportamenti individuali. Non possiamo più pensare all'impresa rappresentativa, al consumatore rappresentativo, alla famiglia rappresentativa.

Sul piano della produzione, è banale dirlo, ovvio, l'affermazione dell'*information e communication technology* segna la produzione, l'utilizzazione di archivi informativi, amministrativi informatizzati buoni sia rispetto alle finalità proprie, anche se spesso

non succede, che adeguatamente filtrati per le esigenze statistiche di grandi survey longitudinali per cogliere la dinamica, raccordate con gli archivi amministrativi, spesso coordinate a livello sovranazionale. In definitiva, la realizzazione di un sistema statistico inteso come infrastruttura integrata di basi di dati e di microdati che poggi su standard metodologici rigorosi e consenta grande flessibilità nell'elaborazione.

L'elaborazione deve essere molto flessibile e molto amichevole. E qui la sfida non è piccola, perché passiamo dallo *story-telling* all'accesso ai microdati da parte degli analisti. Per ogni forma di diffusione occorre garantire standard adeguati di rigore scientifico e di metadati, di informazione sui dati. E qui la sfida si gioca soprattutto sul piano della divulgazione, un piano importante, perché divulgazione non vuol dire pressapochismo, e nella storia culturale complessiva italiana non c'è una forte propensione a fare buona divulgazione. Anche nel fare divulgazione dobbiamo mantenere la qualità. Tempestività, esigenza di messa a disposizione di dati e microdati con modalità più liberali di quelle che ci sono adesso.

Adesso, sono arrivato agli ultimi minuti. In realtà, la riforma è già cominciata. Nuovo modo di nomina del Presidente, proposto dal governo ma col parere favorevole di due terzi dei componenti delle commissioni parlamentari pertinenti. Il che vuol dire che si va verso una logica che io non chiamerei bipartisan, ma no partisan di scelta del Presidente, che ne valorizza l'autonomia e l'indipendenza. Rafforzamento dell'autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile dell'Istat e richiamo dei principi dell'informazione statistica a livello dell'Unione europea nel decreto di poche settimane fa, che poi si è attuato nei principi dell'informazione statistica ufficiale italiana. Su questo punto, in questo decreto, ci sono due punti importanti: la Scuola superiore di statistica e di analisi sociali ed economiche per la formazione e poteri più incisivi, speriamo finalmente incisivi, sulla modulistica e i sistemi informativi della PA, della pubblica amministrazione.

C'è poi uno snellimento degli organi di governo, Consiglio e Comstat che diventano organi, consigli di gestione o di amministrazione, il tutto per incrementare l'efficienza e la qualità, il che era ragionevolissimo. Più dubbiosa è questa scelta che ciò deve essere fatto spendendo meno ma ci tornerò.

Che cosa serve? A mio modo di vedere servono quattro cose, alcune facilmente realizzabili, ma bisogna realizzarle bene, altre più difficili per le quali credo servirà un confronto e un percorso non affrettato. La prima, una governance che nella definizione della domanda e dei fabbisogni statistici assicuri forme incisive di partecipazione degli utilizzatori e tra questi, in particolare, credo che la comunità larga degli analisti sia l'intermediario cruciale. Qui, la strada è già imboccata, l'Istat ha già deciso: serve un autorevole Consiglio nazionale degli utenti. Ora, dire autorevole non è un attestato che un soggetto esterno dà. È il Consiglio nazionale degli utenti che dovrà acquisire autorevolezza, ma bisognerà creare le condizioni perché possa essere autorevole, il che vuol dire che deve essere, secondo me, un organismo che funziona in modo permanente. Che ha, che si dà proprie commissioni e gruppi di lavoro che elabora, diventa l'interlocutore forte, perché sempre meno lo sarà il Comstat, molto ristretto nella dimensione, e sempre meno lo sarà il Consiglio, molto ristretto nella dimensione. Il punto più difficile, credo, è ridefinire l'assetto dell'Istat perché qui abbiamo ancora logiche di pretesa autosufficienza. Non farò nomi, ma ci sono delle regioni che hanno fatto delle splendide leggi sui sistemi statistici regionali e che non hanno un addetto alla statistica nel sistema statistico regionale. Almeno, due anni fa, c'era un caso di questo tipo. Allora, la proclamazione dell'autorevolezza, la tentazione di un uso patrimoniale dei dati e insieme la debolezza sostanziale. E qui c'è un nodo difficile da sciogliere: come si compone una dimensione di dipendenza dall'ente e di dipendenza dall'Istat che sola può garantire qualità, coordinamento e indipendenza? Quindi, bisogna capire come sulla fase della formazione, del reclutamento, della carriera, della dipendenza funzionale gli statistici pubblici rispondano ai due soggetti, come si ridisegna il sistema in modo da valorizzare competenza e indipendenza. È difficile ma spero meno difficile pensare al modo di rilascio di accesso ai microdati. Abbiamo una normativa e una prassi di tutela della privacy che ostacola seriamente in maniera immotivata l'uso di microdati per la ricerca e per il disegno di politiche pubbliche. E qui pongo due interrogativi: la direttiva europea è unica e agli Stati toccava renderla operativa al proprio interno, perché l'Italia ne dà un'interpretazione molto più restrittiva che non l'Inghilterra o la Svezia? Il vincolo non viene dalla direttiva

europea, il vincolo viene da come viene applicata e interpretata in Italia. E perché in Italia abbiamo due codici di deontologia, uno per il Sistan e uno per tutti i ricercatori statistici e non statistici che sono fuori dal Sistan? E perché il codice per il Sistan è più restrittivo di quello che vale per i ricercatori che raccolgono dati? Pur convenendo tutti, credo, sul fatto che le statistiche ufficiali sono un bene pubblico e quindi dovrebbero essere fungibili con le tutele a garanzia della privacy per tutti.

L'ultima considerazione è quella sull'uso delle risorse, sulla quale molti si sono soffermati. L'uso efficiente è un obiettivo essenziale anche per la statistica ufficiale italiana, ma in questo, io credo che nel decreto ci sia una sorta di equivoco irrisolto. L'uso efficiente non coincide né si consiglia necessariamente con la riduzione del complesso della spesa di funzionamento. Un uso efficiente delle risorse è un rapporto fra risultati e mezzi e può comportare una dilatazione dei mezzi se questa comporta una dilatazione più che forte, più che proporzionale dei risultati. Quindi, io credo che se si afferma una capacità di produzione coerente e integrata, di qualità e di indipendenza, credo che si possa convincere - anche in un periodo di vacche magre con il quale dobbiamo per non un breve periodo fare i conti - a trovare le risorse sufficienti perché l'Italia abbia una statistica adeguata. Grazie.

Raffaele Malizia

Grazie professor Trivellato, mi dispiace solo che quest'ultima considerazione sia stata fatta in assenza del dottor Naddeo, Capo Dipartimento della Funzione Pubblica, perché forse sarebbe stato un messaggio, però io credo che qualche attenzione in più, ultimamente, la statistica la stia ricevendo, grazie forse proprio a questa voglia di rilancio che sta dimostrando. Io devo quindi fare le veci del dottor Naddeo, che è dovuto andare via per impegni improrogabili, e nel lasciare la parola al dottor Ananasso devo purtroppo ricordare a tutti coloro che ancora devono parlare che abbiamo un po' meno di mezz'ora. Devo quindi pregarvi di cercare di sintetizzare il vostro intervento. Purtroppo abbiamo iniziato con 20 minuti di ritardo rispetto al previsto. Grazie.

Fulvio Ananasso

Grazie. Sarò iperbreve. A questo punto, io non sono Roberto Viola, che è il nostro segretario generale, sono il direttore studi dell'Autorità e sono qui a sostituirlo perché dopodomani abbiamo un consiglio molto, molto intenso che si occuperà di alcune cose di cui parlerò perché sono collegate al tema odierno. Il dottor Viola mi ha pregato di rappresentarlo, quindi porto i saluti dell'Agcom che è un'autorità, come spero molti conoscano, che si occupa delle garanzie nelle Comunicazioni elettroniche. Cosa c'entra con la statistica? C'entra molto, perché, in effetti, noi, il nostro ruolo non è tanto quello di garantire la certificazione dei dati statistici, però noi utilizziamo moltissimo i dati statistici per fare il nostro lavoro.

Noi siamo organizzati in Direzioni, la mia è una delle cinque Direzioni, io mi occupo un po' trasversalmente di tutti i vari temi sul segmento delle comunicazioni elettroniche, ma ci sono delle direzioni, per esempio, che si occupano di analisi dei mercati. L'analisi dei mercati è tipicamente una organizzazione in cui si fa largo uso di dati statistici. Si tratta di una direzione di contenuti audiovisivi e multimediali in cui vengono presi in esame sondaggi di opinione, come tutela dei minori e quant'altro e anche lì, conta molto sapere, per esempio, come sono diffusi sul territorio i dati, come vengono fatti i sondaggi e così via. Quindi, indubbiamente noi siamo un'autorità che pur operando nel settore delle garanzie degli attori coinvolti nelle comunicazioni elettroniche utilizziamo moltissimo discorsi di tipo statistico e ovviamente abbiamo bisogno, com'è stato anche detto tra le righe e non, che i dati siano affidabili, certificabili, certificati e siano omogenei. A volte prendiamo in esame dei dati e porto il caso recentissimo, che qualcuno di voi può sapere - per esempio chi segue le attività nel campo del diritto d'autore - della pirateria digitale. Il prossimo 17, nel nostro consiglio l'Autorità prenderà un'importante decisione su come comportarsi riguardo ai temi di pirateria digitale, diritto d'autore e quant'altro. Non posso anticipare ovviamente quello che uscirà, anche perché non sono un componente, ma il punto è che per esempio, anche lì dentro, noi come Direzione studi siamo stati coinvolti nell'analisi della pirateria e di come era collegata ai vari settori dell'industria e delle persone di varia estrazione culturale, sociale, educazione. Parte di quello che è portato

in Consiglio dipende anche da alcune analisi fatte da noi incrociando un po' i dati statistici su chi fa più pirateria, se è pirateria vera o no, se è un fatto di mancanza di offerta legale o altro. Quindi, questo che ho detto è per inquadrare il fatto che noi utilizziamo moltissimo mezzi di questo tipo anche per poi orientare uffici che lavorano per l'organo politico che è il Consiglio, come presentare al Consiglio i dati in modo che il Consiglio possa deliberare come meglio ritiene.

Ci stiamo occupando anche di un'altra cosa interessante: la diffusione di banda larga, di banda ultralarga sul territorio, di come fare per promuovere lo sviluppo dell'utilizzo della banda larga e di come fare ad opporci all'analfabetismo informatico, o la penetrazione inferiore alla media europea, anche se, in realtà, molti hanno anche l'attacco alla rete ma non la utilizzano. Ci sembra anche interessante che quello della diffusione non sia tanto, come sembrava, un discorso di età o non solo un discorso di età, ma principalmente di estrazione sociale e di cultura di censo. Anche per arrivare a queste conclusioni e per vedere come promuovere queste cose, anche in questi casi noi prendiamo a piene mani da dati, da basi statistiche di varia estrazione.

Un'ultima cosa. Altre due cose e poi concludo con alcuni auguri su questi nuovi sistemi, su queste nuove regolamentazioni nel campo dei dati statistici. Ecco, i sondaggi d'opinione, anche su questo abbiamo il compito di vigilare, sul fatto che tutto quello che viene diffuso a livello di sondaggi, di opinioni di voto, *par condicio* eccetera, sia rispettato e quindi anche là spesso ci appoggiamo a rilevazioni specifiche con banche dati di statistiche e anche in questo caso abbiamo bisogno che sia certificato quello che accade. C'è poi il discorso della tutela dei minori: dove stanno, dove è più possibile fare in modo che ci siano controlli più frequenti, più puntuali, su quale parte della popolazione c'è più bisogno di agire affinché, per esempio, i programmi televisivi siano maggiormente controllati e quant'altro.

Passo quindi alle conclusioni saltando anche alcune cose che abbiamo fatto, ma l'importante è che si capisca che noi siamo una istituzione che ovviamente ha bisogno di collaborare con altre istituzioni e con altri enti che si occupano di fornire, in questo caso, dati specifici che sono il nostro pane per poter poi operare. È assolutamente indispensabile, come è stato anche detto, la facilità di accesso, quindi l'uso *user-*

friendly è estremamente importante. A volte abbiamo difficoltà anche sulla interconnessione dei sistemi informativi, e anche questo punto è stato già affrontato, a volte notiamo che prendendo una particolare base dati rispetto a un'altra ci sono delle cose che non tornano. Dobbiamo quindi fare noi degli sforzi per capire e a volte – e qui credo di non dire nulla di particolarmente grave - noi stessi mettiamo dei dati che poi ci accorgiamo non essere consistenti con altri e quindi siamo anche obbligati a delle marce indietro.

Quindi, riepilogando, si è parlato di accessibilità dei dati e facilità d'uso, interconnessione con i sistemi informativi, evitare i diluvi informativi. Questo è un punto molto importante perché quando i dati sono troppi è come se non ci fossero, e a noi causano grosse difficoltà.

Ultimo punto, quello della collaborazione tra le istituzioni, e prendo come ultimo spunto unicamente il titolo di questa manifestazione statistica 2.0, e mi chiedo se non è pensabile, o già pensato, o già avviato, il fatto di attuare tra i vari *stakeholder* una specie di collaborazione 2.0 a due direzioni. Intendo cioè che ci sia non soltanto qualcuno che mette i dati e gli altri li utilizzano, ma in qualche modo, con qualche sistema ovviamente certificato, autenticato, quello che vi pare, ci sia la possibilità di poter riversare all'interno le cose interessanti che a volte si trovano, e che questa possibilità vada data ai vari enti più esterni - anche a noi, per esempio - che si istituzionalizzi in qualche modo un processo a due direzioni. Questo è tutto. Grazie per l'occasione.

Raffaele Malizia

Grazie mille dottor Ananasso, adesso passo la parola alla dottoressa Coronella che parla in rappresentanza del Cisis. Prego.

Maria Teresa Coronella

Buonasera. Intanto, voglio ringraziare, a nome delle Regioni, l'Istat per l'invito a partecipare ai lavori di questa sessione, perché nulla va mai dato per scontato. Poi chiedo al collega che lavora all'ufficio di statistica della Regione Veneto, l'avvocato Capaci, di darmi una mano, con le slide che ho preparato. Io, naturalmente, qui sono in

veste di rappresentante del coordinamento delle regioni per quanto riguarda la funzione statistica. Per recuperare un po' del tempo e dare modo, quindi, ai colleghi delle Province e dei Comuni di poter dire la loro, salterò tutta la prima parte della relazione che avevo preparato e vorrei dire anch'io due parole sulle criticità dell'attuale sistema. Naturalmente, la logica e la filosofia che erano alla base del decreto 322, vanno salvate, va salvato questo sistema in qualche modo a rete, pensiamo che è stato disegnato 21 anni fa. Si parla oggi, di federalismo, di regionalismo, il Sistan è stato predisposto, disegnato, approvato 21 anni fa, il che non è poco.

Le criticità. Sono già state in gran parte dette e sottolineate, una è il gran numero e la polverizzazione degli uffici di statistica facenti parte del Sistan, alcuni dei quali, come è stato detto, sono stati costituiti solo formalmente con conseguenti problemi di disomogeneità nello sviluppo della funzione pubblica all'interno degli enti pubblici. Poi, la permanenza, che a quanto pare si vuole ancora mantenere, se non ho capito male da quanto ha detto il dottor Malizia stamattina, la permanenza di un rapporto ancora prevalentemente gerarchico tra Istat e gli altri componenti del sistema improntato ad una logica *top-down*, che tende a favorire il soddisfacimento dei bisogni informativi dell'amministrazione centrale. La mancanza di una disciplina esplicita e razionale dei flussi informativi che spesso si traduce in una svalutazione del ruolo degli uffici di statistica anche all'interno dell'amministrazione di appartenenza. La mancata previsione di congrue e sicure fonti di finanziamento delle attività del Sistan. E questo, a mio avviso, è stata la causa principale per cui non è decollato il 322, accompagnata anche da una mancata applicazione dallo stesso Istituto nazionale di statistica.

Le possibili soluzioni. Naturalmente, va salvato il sistema policentrico a rete multilivello dell'attuale struttura del Sistan, che deve essere espressamente confermato dalla riforma, ma occorre passare al passo successivo, come diceva stamattina il professor Giovannini, stiamo giocando, passiamo al passo successivo. Quindi, al passo successivo. Bisogna innanzitutto ricordare che molte Regioni, in una delle prime slide era indicato anche il numero: 13 regioni, come ha detto il professor Trivellato,

probabilmente solo sulla carta e sarebbe magari da organizzare un bel convegno sul tema, sul perché sia avvenuto questo. A tale proposito, appunto si ricorda che molte Regioni hanno già istituito e disciplinato con propria legge i propri uffici di statistica e le relative competenze, dando vita ad un modello pluralistico di sistemi statistici regionali di cui il progetto di riforma non può non tenere conto. Pertanto, si auspica il riconoscimento esplicito di un ruolo specifico e qualificante alle Regioni, che sono chiamate a governare insieme allo Stato, nell'esercizio della propria potestà legislativa, regolamentare e amministrativa, l'organizzazione e il funzionamento della funzione statistica, distinguendosi perciò dagli altri soggetti del Sistan. Per effetto, lo stesso Sistan dovrebbe essere riconfigurato come una rete tra i sistemi statistici regionali, cui deve essere riconosciuta una specifica di dignità legislativa e autonomia organizzativa. Le Regioni, in altri termini, dovrebbero avere la facoltà di differenziare i propri modelli di articolazione e gestione della funzione statistica regionale in relazione alle peculiarità e alle esigenze specifiche del territorio, da cui proviene e viene prodotta una crescente domanda informativa, e dove sono prodotti miniere, masse ingenti di dati.

Pensiamo agli archivi amministrativi, non solo quelli che ci sono adesso, ma quelli che si verranno a costituire con l'applicazione della riforma in senso federalista, e conformemente quindi, ma le Regioni hanno un ruolo programmatico e pianificatorio che è tutto loro peculiare. Tale trasformazione, peraltro, si dovrebbe accompagnare a un rafforzamento delle funzioni di indirizzo, coordinamento e armonizzazione a livello scientifico di Istat a garanzia della tenuta unitaria dell'apparato complessivo dell'omogeneità e della confrontabilità dei dati. Questi elementi che stamattina, poco fa sono stati evocati dagli altri relatori, mi pare un po' tutti, stanno molto ma molto a cuore alle Regioni.

Le regioni, da tempo, fanno *benchmarking* regionale, perché non solo parlano e leggono le intensità dei fenomeni dei propri territori, ma questi possono dire qualcosa solo se confrontati con altri. Le regioni non si confrontano solo poi con le regioni italiane, ma sempre più si confrontano con le regioni europee o con gruppi di regioni europee che assomigliano alla regione di riferimento. Pertanto, siamo noi che chiediamo all'Istat un ruolo ancora più forte di coordinamento e di indirizzo, ma non

soltanto a livello nazionale. Direi a livello nazionale ma soprattutto a livello europeo perché, vi parlo per esperienza, noi facciamo sempre analisi su dati delle regioni europee, e vediamo che sono veramente poche le variabili omogenee e confrontabili. E sono confrontabili perché molto spesso andiamo a leggere cosa vogliono dire certi fenomeni, e le definizioni sono completamente diverse.

Per questo noi chiediamo questo coordinamento forte dell'Istat perché una rete regge, se è fatta di nodi. Nodi sicuramente regionali, e poi altri nodi all'interno della regione, ma sicuramente nodi regionali. E una rete perché possa reggere, perché possa vivere e andare avanti, ha bisogno di un forte coordinamento e di una forte integrazione di tutti i soggetti partecipanti e del reciproco riconoscimento da parte di tutti. Tra tutti i soggetti che partecipano alla rete, ognuno avrà un suo ruolo. Ma tutti sono importanti perché se si scioglie un nodo, nella rete c'è un buco, e non va bene.

Andiamo avanti. Quindi, in questo senso parlavo di un forte coordinamento da parte di Istat, è opportuno altresì guardare il peso degli uffici di statistica dei diversi enti Sistan, in ragione delle rispettive competenze istituzionali pur senza introdurre un anacronistico rapporto gerarchico tra gli stessi. In particolare, al fine di semplificare gli snodi del sistema Sistan nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza si può pensare all'introduzione di una soglia dimensionale minima per l'esercizio della funzione statistica da parte dei Comuni, promuovendo in modo forte e coerente l'esercizio in forma associata. Questo in molte regioni già avviene, per tante funzioni e anche per la funzione statistica. Faccio riferimento alla mia regione: l'anno prossimo avremo tutto un programma in collaborazione con il collega che segue le autonomie locali, di rafforzamento in forma associata della funzione statistica. E con questo rispondo anche al dottor Malizia, che all'inizio diceva che in realtà i Sistar non sono decollati, o quanto meno non sono omogenei nel loro sviluppo nelle diverse realtà. Questo è vero, ma perché c'è un po' di confusione anche legislativa, perché i Sistar sono nati dopo il 322 e sono andati avanti. Il professor Trivellato parlava di riforma che non è solo riscrivere la legge, ma è un processo; anche i Sistar rientrano in questo processo. Sono andati avanti, ma naturalmente sono frenati nell'attività quotidiana con riferimento al proprio ente di appartenenza e poi sono frenati da una

normativa nazionale che è datata e perciò si può creare una confusione dei ruoli nei confronti. Pertanto, il riconoscimento delle Regioni di questa specificità e dei sistemi statistici regionali aiuterà anche a semplificare sul territorio delle regioni, che vuol dire sul territorio nazionale perché non siamo in contrapposizione. Poco fa mi sembrava che ci fosse un po' di contrapposizione tra Stato e Regioni, ma così non è. Le regioni sono lo Stato, formano lo Stato le Regioni. I territori, le regioni, le amministrazioni, i territori, i cittadini, le imprese e quant'altro. Quindi, diciamo ancora che occorre poi assicurare la pari rappresentanza degli organismi statali delle Regioni e delle autonomie locali e funzionali in seno al Sistan, attraverso un'adeguata modifica della composizione degli organi di governo del sistema. Si pensi al Comstat e agli organismi paritetici di un accordo tecnico, come il Comitato paritetico Istat-Regioni e il gruppo permanente presso la Conferenza unificata. Altra innovazione da promuovere è la previsione dell'adozione di programmi statistici regionali, ad integrazione e dentro il contesto del Programma statistico nazionale, non dei programmi a sé stanti. Tutti lavoriamo per produrre informazione statistica di qualità, tempestiva e riferita ai diversi livelli territoriali. Quindi, occorre inoltre implementare un adeguato modello di partecipazione delle Regioni non solo nella fase discendente, cioè nell'esecuzione delle rilevazioni statistiche ma anche nella fase ascendente, ossia nella fase di predisposizione dei contenuti di se stessa. La riforma deve rafforzare l'identificazione degli uffici di statistica regionali come unici interlocutori legittimi del sistema, con l'attribuzione, in particolar modo, della funzione di validazione dei dati raccolti dall'amministrazione di appartenenza. E questo è un punto a noi molto caro: la validazione dei dati. La validazione dei dati va fatta da Istat con l'ente che produce i dati. Da qui consegue anche, e vado a concludere, la contitolarità dei flussi statistici con chi li produce. La contitolarità Istat-Sistema delle regioni.

Una cosa sola: oggi, parliamo di riforma, ma dobbiamo sempre aver presente che l'obiettivo è quello di avere dei dati di qualità, dei dati tempestivi, dati di dettaglio. Ad oggi, a queste domande: tempestività, qualità, dettaglio, siamo sicuri che possiamo rispondere che già abbiamo dati di qualità, tempestivi e con riferimento al dettaglio

necessario per rispondere a quelle che sono le competenze proprio regionali, quale produrre anche programmi comunitari. Grazie.

Raffaele Malizia

Grazie dottoressa, è stata veramente molto chiara. Adesso passerei la parola, come da programma, al dottor Innocenti, in rappresentanza dell'insieme dei Comuni, della realtà comunale. Va bene?

Riccardo Innocenti

Grazie, grazie. Sono giusto 15 anni che sono entrato a lavorare in un ufficio di statistica, in questi giorni, e sono 15 anni che sento parlare sostanzialmente dello stesso argomento, che è la riforma del Sistan; ho avuto modo, altre volte, di dire, di intervenire anch'io in questo lungo dibattito con tante ripetizioni, da ultimo anche in questo già citato seminario della Cogis, dove mi fa piacere aver colpito il professor Trivellato che ricordava il grido di allarme dei Comuni, insomma! Sono un po' perplesso a continuare a discutere così, tant'è vero che, almeno per quanto riguarda i Comuni, io ho voluto mettere un punto interrogativo in fondo al titolo di questa relazione. E vediamo se questo punto interrogativo ha un senso, oppure andava piuttosto messa una negazione.

In parte queste cose sono già state dette, il Sistan ha, come è stato pensato nell'89, alcuni punti di forza che sono stati presi anche ad esempio, come è stato ricordato anche in altre parti d'Europa. È diffuso, ogni amministrazione pubblica e anche altri soggetti non solo amministrazioni pubbliche, hanno un ufficio di statistica, dovrebbero averlo perché ne fa parte. È articolato, perché è presente a tutti i livelli territoriali; ha delle garanzie formali, normative, perché ci sono norme che disciplinano il funzionamento con speciali guarentigie, autonomia, illustrazioni organizzative professionali. Le relazioni dentro al sistema sono tutte codificate nell'assetto normativo, in quel prezioso codice della statistica ufficiale che ogni tanto l'Istat aggiorna.

Naturalmente ha punti di debolezza, e sono stati più volte citati perché l'applicazione non è uniforme, perché le garanzie formali non sono anche garanzie sostanziali. in

quanto la mancata osservanza di alcune norme garantite non produce sanzione, quindi nella migliore delle ipotesi ha un effetto ordinatorio e mai perentorio, e poi c'è l'annosa questione del finanziamento e non solo a costo zero, ma siamo stati così bravi, professore, a inventare anche meno di zero, perché poi in realtà, le risorse si riducono costantemente e quindi, dallo zero iniziale siamo ormai sottozero, direi non da adesso, anche se adesso la cosa sta diventando veramente un po' scoccante. Perché poi, in realtà, questa rete non c'è.

Allora, i dati non circolano, glielo vogliamo dire o no, oppure no? perché se no, sembra che tutti viviamo in un mondo di belle situazioni. Quando circolano, lo fanno a pagamento anche tra organi del Sistan. Mi sembra che ci sia qui il collega Orlandi che forse, se ha voglia, mi dice quanto ha pagato i dati al Pra, Pubblico registro automobilistico, per costruire un suo progetto. Insomma, non è mica possibile che funzioni così la statistica, perché se deve essere un mercato, allora ci mettiamo tutti sul mercato e ci facciamo pagare tutti il nostro lavoro e vediamo davvero quanto costa.

La collaborazione è rara, è rara, non sono molti i lavori del Psn con più titolari; l'Istat collabora solo parzialmente, molto spesso nella quasi totalità dei casi dispone le cose da fare nei confronti degli altri soggetti del sistema. Certo, ha la priorità, la competenza, la professionalità per farlo, ma forse, i pochi progetti sperimentali di collaborazione non hanno visto poi sostanzialmente il seguito. Io parlo dal punto di vista dei Comuni, ma non credo di essere in cattiva compagnia anche rispetto agli altri enti territoriali. Prevalgono, appunto, spesso i rapporti gerarchici e in questa antipatica riproposizione dei rapporti gerarchici non c'è solo l'Istat, ma a volte, non dico sempre per carità, ma a volte ci si mette anche qualche Regione oppure qualche Provincia. Spesso i Comuni sono visti come gli esecutori, quando ancora hanno qualcuno per fargli eseguire qualcosa, insomma, perché ormai come ci faceva notare il professor Trivellato, i Comuni sono in grande difficoltà, insomma non so se l'avete capito.

La contrazione della spesa si ripercuote immediatamente su funzioni giudicate non essenziali e la statistica è la prima. Già non se n'erano accorti prima, ma se devono tagliare trovano modo di tagliare su quello. Funzioni che si gioverebbero delle competenze, della professionalità e delle garanzie di serietà e di scientificità della

statistica non vengono attribuite agli uffici comunali di statistica, parlo della questione della qualità, della *customer satisfaction*, del controllo di gestione, del supporto alla programmazione. Anzi, si inventano nuovi uffici per fare queste cose. Pensiamo adesso a tutta la questione degli standard di qualità, delle misurazioni e così via. C'è una progressiva difesa degli assetti direttivi degli Ucs, siamo sempre meno dirigenti. Non è questione di risparmiare, ma gli uffici sono sempre meno autorevoli, sono sempre meno autonomi, sono sempre meno indipendenti, non è solo la questione, che ricordava ancora il professor Trivellato, del fiato sul collo del politico. Diciamo che quando c'è il fiato sul collo ancora c'è da stare contenti. Il problema è che non si conta, si conta sempre meno, ci accorpano ad altre funzioni, e piano piano queste funzioni sono prevalenti. Certo, tra, non so, tra il funzionamento dell'anagrafe e la produzione di qualche annuario statistico, l'amministrazione non ha dubbio su quale servizio privilegiare; così come se si parla di sistemi informativi, se si parla di uffici con i quali veniamo accorpati. Quando va bene, andiamo con i controlli di gestione, che naturalmente prendono tutto dell'attività e non lasciano niente alla funzione statistica come dovrebbe essere fatta. È stato elogiato il decreto di riordino dell'Istat, però, sarà anche una buona cosa, ma per far risparmiare all'Istat 11.155,44 euro annui, si è ridotto da tre a uno il numero dei rappresentanti dei Comuni in Comstat.

Nei progetti di carta delle autonomie, è scomparsa, dopo una rapidissima apparizione, la funzione statistica tra quelle fondamentali degli enti locali, e l'apparizione era solo per le Province, perché nei Comuni non è mai apparsa, e nelle varie stesure adesso la funzione statistica non compare tra quelle fondamentali degli enti locali. Io ingenuamente pensavo che sarebbe rimasto in vigore il Testo unico degli enti locali con l'articolo 12, invece no, non rimane in vigore, sparisce il Testo unico, come ha fatto notare anche l'Anci in un'osservazione alle ultime cose. E quindi, quanto meno, il federalismo si farà con i conti e lo farà l'Istat, perché i Comuni non avranno modo di produrre loro dell'informazione statistica anche in questo caso, magari, non autonoma per la loro funzione e il loro ruolo che devono giocare nella cosa. Quindi, mentre l'articolo 12 del Testo unico degli enti locali adesso parla di sistemi informativi statistici collegati con il Sistema statistico nazionale, cosa che rappresenta un enorme

passo avanti rispetto al sindaco che esercita la funzione statistica come ufficiale del governo, un enorme passo avanti rispetto a una normativa, credo, ottocentesca o primi Novecento, mi sembra la versione delle leggi sui Comuni, ora non mi viene la parola, ecco questo articolo 12 scompare e finisce tra le funzioni fondamentali dei Comuni. C'è ancora la tenuta dell'anagrafe, che guarda caso è una cosa davvero fatta come ufficiale di governo e invece, per la statistica non c'è. Bene, qualcuno poi alla fine sopporterà le conseguenze.

Io, comunque, ci riprovo a fare qualche proposta, alcune ricalcano cose già dette, però insomma, rafforzare i vincoli normativi non farebbe male, insomma, in un paese dove già non vengono rispettate le leggi che ci sono, se poi non ci sono nemmeno, insomma è ancora peggio. Quindi, una percentuale obbligatoria di spesa da dedicare alla funzione statistica. Io insisto sul fatto che sia obbligatorio il corredo statistico agli atti fondamentali del Comune, dal bilancio in giù, ai piani regolatori e ai piani dei servizi e così via, redatto da un ufficio del Sistan. Cioè, il bollino di qualità, prima di tutto, deve essere quello che la statistica deve essere fatta da un ufficio del Sistan, che sia l'Istat, che sia un ufficio comunale, provinciale eccetera. Investire nella qualità, sono uno, metto uno, e poi, ricadiamo nel paradosso che i nuovi censimenti aprirebbero grandi prospettive per uno sviluppo e un rafforzamento degli uffici di statistica comunali, ma mi sa che arriveranno quando il paziente è morto, la cura arriverà quando il paziente è morto. Quindi, questo voltare pagina, ve lo dico insomma, rischiamo che voltiamo pagina ma siamo all'ultima pagina. E nell'ultima pagina, come vedete, di solito c'è scritto "fine".

Raffaele Malizia

Grazie. Passo adesso la parola alla dottoressa Cinzia Viale in rappresentanza del Cuspi.

Cinzia Viale

Buonasera. Vorrei dire che si è arrivati alle dolenti note dopo analisi di alto livello fatte da chi ci ha preceduto, finalmente la parola al Sistan, perché siamo noi gli enti che quotidianamente lavorano come rappresentanti del Sistema statistico nazionale in Regioni, Province e Comuni. Cercherò di essere sintetica, visti i tempi e viste le molte

sollecitazioni che ho avuto sia dal discorso del Presidente Giovannini di questa mattina che dalle relazioni che mi hanno preceduta. Cercherò appunto di mettere in luce solo alcuni punti che a me sembrano importanti e di dare così un contributo alla discussione che mi auguro porti finalmente ad un punto fermo, quanto meno a mettere le basi per una revisione del Sistan.

Sono d'accordo con chi mi ha preceduto, che ormai le analisi fatte sono molte, gli studi pure, le proposte altrettante. A questo punto occorre veramente procedere, dopo il decreto di riordino dell'Istat ci attendiamo anche che arrivi un decreto di riordino del Sistan. Naturalmente, non metto in discussione, non è posta in discussione la filosofia del Sistan, ma credo che a porre in discussione siano invece i fatti. Allora se oggi il Sistan è un disegno per così dire a rete, è chiaro che tutti gli uffici che ne fanno parte devono avere pari dignità. Non è così. Ecco, rispetto a tutte quante le proposte e le iniziative che questa mattina ci sono state illustrate dal Presidente Giovannini e che naturalmente accogliamo con grande favore, dobbiamo però segnalare che attualmente la situazione in cui versano gli uffici, come è già stato detto prima di me, è piuttosto difficile. Oggi, qui, presenti alla Conferenza nazionale di statistica, un momento clou della statistica ufficiale in Italia, sono presenti, credo, cinque o sei Province. Io non ho incontrato più colleghi di così, quindi questo la dice piuttosto lunga su quale sia l'importanza che vien data a questo evento, non tanto dagli operatori ma da chi in qualche modo ci dà le risorse per partecipare a questi eventi. Ma questo, secondo me, dipende da un fatto abbastanza importante, fino adesso mi capita di stare spesso, così provocatoriamente, in Melchiorre Gioia e la sua visione della statistica che è datata 1826. Melchiorre Gioia, addirittura, dava la precedenza alle esigenze del cittadino rispetto ai governi centrali, nell'utilizzo della statistica. Questo equivale a dire, a mio avviso, che la statistica è bene pubblico, e ancora di più a sottolineare quello che è l'undicesimo principio del Codice della statistica italiana, che è il principio di pertinenza. La pertinenza significa che le statistiche ufficiali devono rispondere alle esigenze dei cittadini. Credo non sia sempre così. Segnalo e voglio citare il professor Trivellato che ancora nel 2002, come Presidente della Cogis, fece una relazione alla Sesta Conferenza nazionale di statistica in cui delineò benissimo e approfonditamente

il principio di pertinenza, definendolo come una risposta ad una molteplicità di obiettivi e di utilizzatori. Ecco, ancora oggi, noi che lavoriamo negli uffici del sistema, ci troviamo in imbarazzo a dover rispondere che, per esempio, in un momento come quello attuale di crisi siamo in difficoltà a dare dati di livello quanto meno comunale, ad esempio in relazione all'occupazione, o alle imprese, oppure disponiamo di dati abbastanza datati e non utilizzabili per le necessità che ci vengono rappresentate. Ecco, io credo che occorra veramente, in tutto quello che sarà il processo di revisione del sistema, avere a mente che dobbiamo cercare soprattutto di lavorare superando la logica di proprietà del dato statistico che ancora oggi si incontra in molti atteggiamenti, per esempio, in progetti per la realizzazione di sistemi informativi che, utilizzando dati amministrativi, trovano tempi di attuazione simili a trattati di non proliferazione nucleare. Quello che voglio dire è che occorre veramente avere in mente questo principio se vogliamo, nelle nostre amministrazioni - ma anche nel nostro territorio dove rappresentiamo dei punti di riferimento per le imprese, per le associazioni, per i cittadini oltre che per le nostre amministrazioni locali - essere in grado di dare risposte e dati aggiornati, dati di qualità naturalmente, che possano effettivamente essere utilizzati per le aggregazioni utili e siano funzionali alle necessità.

Quindi, vorrei sintetizzare se mi è possibile alcuni altri spunti da dare alla discussione, oltre a questo che comunque ritengo sia il più importante. Anche come Cuspi abbiamo individuato due ambiti principali di motivazioni rispetto alle quali il Sistan ha in qualche modo o fallito o quanto meno ha necessità di interventi. Riguardano principalmente, come tentavo di spiegare poco fa, l'organizzazione dei flussi di rilevazione, che ha bisogno di una razionalizzazione. Attualmente il Psn ha una mole di rilevazioni che credo siano in grado di soddisfare in gran parte, se non del tutto, il fabbisogno anche locale. Non c'è bisogno più di duplicare, o di far proliferare ancora ulteriormente il Psn, ma semplicemente di organizzare questi flussi in funzione anche del fabbisogno locale. E questo si può fare utilizzando le tecnologie informatiche, le innovazioni a cui faceva accenno, questa mattina, il Presidente ma anche privilegiando ancora una volta il punto di vista di chi, effettivamente, svolge, come dire, un punto, un ruolo di diffusione a livello locale del dato. Non possiamo cioè diventare, passare

da produttori di dati a semplici utilizzatori, ma dobbiamo soprattutto svolgere un ruolo in quella che è l'individuazione della domanda e del fabbisogno a livello locale. E poi si rivendica anche, in ambito Sistan, la possibilità, oltre che di accedere all'informazione statistica nella maniera più disaggregata possibile, anche la possibilità di utilizzare i microdati se non altro in forma provvisoria, ma utile per il nostro territorio di appartenenza. Naturalmente, sono d'accordo con Riccardo Innocenti quando rivendica il fatto che, a livello normativo, oltre che nel 322, devono essere definite meglio quelle che sono le funzioni degli uffici che compongono il Sistan, ma la funzione, se è possibile va inserita tra le fondamentali, oltre che dei Comuni anche delle Province. Ricordo che purtroppo, quando è stata messa per le Province, non per Comuni, è stata tolta per le Province ed è stato detto, siccome, non c'è per i Comuni, togliamola anche per le Province. È stato fatto il processo inverso a quello che chiediamo noi.

Mi dispiace anche che il rappresentante della Funzione pubblica non sia più qui. Andrebbe meglio definito anche il ruolo della statistica nell'ambito che riguarda i controlli di gestione, nell'attuazione della riforma Brunetta a supporto dei nuclei per la valutazione e la misurazione della performance. Ecco, tutti questi aspetti, a mio avviso, andrebbero delineati e inseriti anche nella normativa che rinnoverà, ci auguriamo, il 322. Un altro aspetto su cui volevo soffermarmi, e arrivo velocemente alla conclusione, è l'utilizzo dei dati amministrativi. Occorre che anche qui ci sia un maggiore impegno da parte dell'Istat, ma che ci sia anche a livello normativo possibilmente una norma più stringente per le amministrazioni in questo, perché segnalo che dal mondo delle imprese e dal mondo delle unità produttive arrivano sempre più proteste sul fatto che il carico che viene loro richiesto per rispondere ad indagini del Psn è veramente elevato. Quando si tratta di piccole imprese nel Nord-est, per esempio - là l'incidenza delle piccole imprese è molto alta - non è possibile richiedere a queste imprese anche giornate di lavoro o addirittura pagamenti ai commercialisti per, come dire, adempiere a quello che è l'obbligo di risposta a rilevazioni del Psn. Quindi, anche su questo, credo che uno sforzo maggiore vada fatto.

Sempre per riprendere il punto di vista dell'utenza, parliamo dell'organizzazione territoriale. Va semplificata assolutamente l'organizzazione territoriale del Sistan ma va anche valorizzata; i punti del Sistan devono essere visibili e chiari per l'utenza. Oggigiorno, non è chiaro neppure a un operatore del Sistan chi detiene e quali dati, quale sia il punto e l'operatore a cui rivolgersi per avere alcuni dati. C'è una discreta confusione su questo, quindi va fatto anche un lavoro sulla visibilità degli uffici Sistan, rispetto alla comunicazione e alla diffusione dei dati statistici.

In ultimo, rispetto alla funzione associata, vorrei segnalare anche che, come già prevede la normativa di settore relativa alla statistica, anche per quanto riguarda la normativa nazionale regionale, si chiederebbe più flessibilità per l'istituzione di uffici associati di statistica che potrebbero prevedere, come già succede in alcuni casi in Italia, l'ingresso delle Province. Esempi ce ne sono già, di funzioni svolte in maniera associata tra piccoli Comuni e Province, ce ne sono anche in funzione dello svolgimento del Sesto censimento dell'agricoltura. Questi sono quindi esempi che devono essere valorizzati.

Le risorse. Le ho lasciate volutamente per ultime e non perché non sia consapevole dell'importanza delle risorse. Ho premesso il fatto della poca presenza dei nostri operatori, non è secondario questo, non è secondario neppure nella nostra attività quotidiana, però credo che prima di tutto si debba essere convinti della *mission* che abbiamo, tutti quanti, non basta il Presidente Giovannini che, a mio avviso, ha rappresentato benissimo questo punto di vista questa mattina, ma occorre che tutti, Sistan ma anche Istat, siano consapevoli in ogni momento dello svolgimento della propria funzione nei Circoli di qualità, ad esempio, della statistica come bene pubblico. Questo ancora prima delle risorse. Grazie.

Raffaele Malizia

Bene, siamo arrivati alla fine di questa sessione, mi sembra che gli spunti emersi siano veramente tanti e molto, veramente molto stimolanti. Quindi, ringrazio tutti i relatori e voi che avete avuto la pazienza di ascoltare. Arrivederci.