
La funzione statistica a livello locale

Roma, 9 Ottobre 2006

Aula Convegni – Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR)

Piazzale Aldo Moro, 7



Statistiche per il territorio, sul territorio e del territorio

Giovanni Alfredo Barbieri

Istat

Statistiche per il territorio, sul territorio e del territorio

Giovanni Alfredo Barbieri

Roma, 9 Ottobre 2006

Gli organi di governo dell'Istat e del SISTAN hanno più volte sottolineato la necessità di uno sviluppo delle statistiche territoriali: basti per tutti il riferimento al tema della Sesta Conferenza nazionale di statistica del 2002, dedicata a *Informazione statistica e conoscenza del territorio*.

Più in generale, da oltre un decennio i cambiamenti istituzionali – dalla riforma costituzionale, all'elezione diretta dei sindaci, alle innovazioni amministrative, alle politiche di sviluppo – sono guidati dall'intento di avvicinare le decisioni quanto più possibile ai cittadini che ne sono i beneficiari, salvaguardando l'efficienza economica. Questo processo, orientato dal principio di sussidiarietà, ha due vantaggi: rendere più lineare e quindi più immediato il percorso che va dall'individuazione dei fabbisogni all'erogazione dei servizi; responsabilizzare il decisore pubblico nei confronti dei cittadini (che sono al tempo stesso "clienti" ed elettori), introducendo meccanismi e segnali simili a quelli di mercato.

Questi orientamenti hanno un risvolto territoriale evidente, legato al moltiplicarsi dei luoghi in cui sono assunte le decisioni e, dunque, alla necessità di disporre, alla scala territoriale appropriata, di informazione statistica a un tempo quantitativamente più ricca e qualitativamente migliore. Cittadini e pubbliche amministrazioni, infatti, soprattutto a livello regionale e sub-regionale, hanno l'esigenza di informazioni statistiche locali, per la soluzione dei problemi che emergono sul loro territorio e per competere a scala globale. Questo aspetto, rilevante in generale, assume rilievo particolare nel contesto italiano, dove lo sviluppo economico e sociale ha sempre avuto una forte componente locale (se non localistica). L'assenza di informazioni alla scala territoriale appropriata o il ruolo di supplenza esercitato dai dati medi riferiti a divisioni amministrative più ampie comportano il rischio di assumere iniziative sbagliate o non correttamente mirate. Anche la valutazione dell'efficacia delle politiche risente dell'indisponibilità di informazioni territorializzate.

Con la nuova Direzione centrale *Esigenze informative, integrazione e territorio* – istituita dal 1° febbraio 2006 – l'Istat intende dare risposta a queste esigenze, avvicinando maggiormente le strutture della statistica pubblica alle esigenze dei cittadini, degli operatori economici e degli attori sociali e ponendo effettivamente gli utilizzatori al centro delle attività della statistica pubblica.

La nuova struttura si innesta su esigenze crescenti, ma anche su un'offerta di informazione statistica territoriale che è andata progressivamente ampliandosi nel tempo. Infatti, lo sforzo per accrescere e migliorare l'offerta di informazione

statistica con dettaglio territoriale "fine" è in corso da alcuni anni. Questo processo, tuttavia, si scontra con i vincoli sul versante delle risorse (è a tutti noto che il finanziamento pubblico della statistica ufficiale, già al di sotto di quello destinato a questa funzione dalla quasi totalità degli Stati membri dell'Unione europea, è stato negli ultimi anni investito dalle esigenze di contenimento della spesa pubblica), nonché con i "costi" proibitivi delle soluzioni tradizionali (aumento della dimensione dei campioni per ottenere stime significative alla scala territoriale desiderata) in termini di sforzo organizzativo, di errori non campionari e di peso statistico sui rispondenti.

Inoltre, la struttura tradizionale degli istituti nazionali di statistica – organizzata lungo le linee di produzione e incentrata sulle competenze tematiche – non è favorevole a una lettura dei fenomeni "per territorio". Visto in chiave tematica o settoriale (ossia, dal punto di vista delle statistiche sull'attività economica, sulla produzione industriale, sull'istruzione e così via), il territorio è semplicemente una dimensione analitica dei fenomeni esplorati. Al contrario, la chiave territoriale come chiave di integrazione deve vedere il territorio come il luogo di interrelazione di una pluralità di attività e di fenomeni: questa è la definizione di territorio rilevante ai fini della conoscenza, dell'assunzione di decisioni (da parte delle persone, delle imprese e delle istituzioni) e della valutazione delle *policy*.

Nel passato, a questi problemi si è ovviato, ma soltanto in parte, attraverso l'applicazione di metodi di stima per piccole aree. Non si era mai affrontato organicamente, finora, il tema dell'integrazione delle informazioni statistiche in chiave territoriale. Questa situazione ha comportato un "vuoto" di informazione alle scale rilevanti per l'analisi e le politiche di sviluppo regionali e locali, che è stato colmato con ricerche sul campo di natura "aneddotica" o con dati quantitativi di fonte e qualità dubbia.

Le statistiche e le analisi territoriali si propongono, dunque, come un'area privilegiata all'interno del progetto di integrazione che sottostà alla riorganizzazione dell'Istat. Esse, infatti, rappresentano un banco di prova delle sue potenzialità, per almeno tre motivi: (a) rispondono a esigenze dell'utenza già sufficientemente esplicite e delineate, dal momento che molti utenti, anche istituzionali, hanno espresso forte interesse per la realizzazione di prodotti e strumenti a forte valenza territoriale; (b) l'integrazione *ex post* (a valle dei processi di produzione) richiede la mobilitazione di molte strutture dell'Istituto (soltanto i processi organizzativi e produttivi che presiedono all'elaborazione dei conti nazionali rappresentano, nell'Istituto, un'esperienza comparabile di processi di integrazioni così pervasivi); (c) conducono alla progettazione di prodotti e servizi nuovi (fino a oggi, l'unico prodotto in cui l'Istituto integra gran parte della sua produzione statistica in un'ottica di analisi e di rilettura complessiva dei fenomeni è il *Rapporto annuale*).

Su un versante speculare a questo, la geografia del territorio è una chiave d'integrazione *ex ante*, perché in molti casi rappresenta il *frame* che rende comparabili *set* di dati provenienti da indagini ed elaborazioni diverse. Migliorare questa cornice, censendo le articolazioni territoriali esistenti a livello nazionale e

locale e riconducendole a fattori comuni, è un secondo obiettivo strategico. La prospettiva è quella di valorizzare l'informazione geografica esistente (generata da transazioni economiche o amministrative) sviluppando un "linguaggio comune" che ne renda possibile l'accesso, l'utilizzo integrato e la condivisione.

L'obiettivo finale è quello di fornire agli utenti l'accesso immediato a una gamma di statistiche aggregate riferite a una geografia coerente di piccole aree e a un insieme di strumenti analitici atti a trasformare i dati in informazione pertinente e agevolmente comprensibile.

A partire da queste considerazioni, si può procedere a individuare le funzioni e i compiti della nuova struttura organizzativa in tema di integrazione territoriale.

Definire i fabbisogni di informazione statistica territoriale per i diversi profili d'utenza e i diversi usi ha una chiara priorità logica: le attività di rilevazione delle esigenze informative rappresentano uno snodo fondamentale della riorganizzazione dell'Istat, con il compito di raccogliere ed elaborare i diversi aspetti della domanda d'informazione statistica e di formulare, a partire da questa, le priorità del programma (orientando sia il Programma statistico nazionale, sia la programmazione dell'Istituto, sia i prodotti e servizi dell'*output integrato* – con particolare riferimento alla dimensione territoriale – sia la soddisfazione di richieste ad hoc di prodotti e servizi). Tra gli utenti potenziali si possono individuare: le comunità locali, per analizzare i problemi e per proporre soluzioni in maniera documentata; le amministrazioni locali, per formulare politiche mirate e per migliorare i servizi; le amministrazioni centrali, per calibrare le politiche a livello regionale e locale; le strutture del volontariato, per migliorare i servizi offerti; i ricercatori e i media, per analizzare le situazioni locali e per valutare le politiche; le imprese, per valutare la domanda potenziale dei propri prodotti e servizi a scala locale; i cittadini tutti, per comprendere la situazione economica e sociale dell'area in cui vivono, oltre che per influenzare e valutare le politiche.

Una seconda priorità logica investe la necessità di accertare le fonti di dati disponibili presso l'Istituto, individuare le possibili fonti integrative e definire le priorità d'intervento. Raccogliere e sistematizzare le informazioni territoriali prodotte attualmente dall'Istat (e dal SISTAN), infatti, è essenziale per consentire il passaggio dalla logica tematica e settoriale, finora prevalente, a una logica d'integrazione. Inoltre, la riorganizzazione dei contenuti informativi esistenti contribuisce immediatamente a una migliore fruibilità dell'informazione disponibile.

In ultima istanza, tuttavia, le attività fin qui descritte svolgono un ruolo funzionale rispetto a quelle più direttamente orientate al servizio delle esigenze degli utilizzatori. Sotto quest'ultimo profilo, infatti, la nuova Direzione ha l'ambizione di proporre in un orizzonte temporale relativamente breve strumenti d'analisi territoriale socio-economica integrata – da sviluppare in collaborazione con più strutture di produzione – e svilupparli in prodotti e servizi innovativi.

Sul primo versante, quello dell'integrazione con le altre strutture di produzione dell'Istituto e con gli altri attori del SISTAN, ci si propone di contribuire ad affinare e sviluppare gli aspetti territoriali delle indagini e delle rilevazioni, al fine di migliorare in modo permanente la disponibilità di informazione geografica integrata e di soddisfare più adeguatamente la domanda di statistiche sul territorio. Nell'ambito di questa interazione, si prospetta la creazione e il consolidamento di un insieme di competenze specialistiche da porre al servizio degli utenti interni ed esterni, fornendo anche servizi di assistenza tecnica.

Sul secondo, quello dello sviluppo dell'informazione statistica territoriale fruibile, si tratta di facilitare l'accesso all'informazione geografica attraverso interfacce adeguate (GIS sul web), strumenti d'integrazione e d'analisi e nuovi prodotti che mettano in luce le potenzialità d'uso. Come esempio si propongono gli *Atlanti*, volumi d'analisi corredati (su supporto informatico) di *data warehouse* navigabili e interrogabili con modalità tradizionali, oppure attraverso un sistema GIS integrato, e aggiornabili via web (tra i titoli proponibili assumono rilievo l'*Atlante statistico dei sistemi locali del lavoro*, l'*Atlante statistico delle città* e l'*Atlante statistico della montagna*).