



SISTEMA STATISTICO NAZIONALE
ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA

Atti della Sesta Conferenza nazionale di statistica

Informazione statistica e conoscenza del territorio

Roma 6, 7, 8 novembre 2002 - Palazzo dei congressi



A cura di:
Giuseppe Stassi

*Per chiarimenti sul contenuto
della pubblicazione rivolgersi a:*
ISTAT, Direzione DcDs, Via Torino, 6 - Roma

Tel. 06.46.73.42.16 - 06.46.73.41.93
e-mail: caruso@istat.it
pcollesi@istat.it

Coordinamento editoriale:
Xenia Caruso, Patrizia Collesi

Cura redazionale:
Ilaria Diaco, Giulia Mottura, Cinzia Pellicanò

Ha collaborato:
Simona Carlini

**ATTI DELLA SESTA CONFERENZA
NAZIONALE DI STATISTICA**
Informazione statistica e conoscenza del territorio
Roma 6, 7, 8 novembre 2002

**Istituto nazionale di statistica
via Cesare Balbo, 16 - Roma**

*Coordinamento editoriale, progetto e
realizzazione del CD-ROM:*
Andrea Braghin

Stampa
Centro stampa Istat

Tiratura
500 copie

Si autorizza la riproduzione non commerciale e con la citazione della fonte

La pubblicazione, costituita dal volume e dall'allegato Cd-rom, è stata curata dal "Gruppo di lavoro incaricato di provvedere alla raccolta di tutte le relazioni presentate durante la Sesta Conferenza nazionale di statistica, alla loro organizzazione in volumi e alla realizzazione del relativo Cd-rom" (Del. 08/03/DIST).

CONTENUTI DEL VOLUME

Il volume Atti della Sesta Conferenza nazionale di statistica contiene il testo degli interventi presentati durante le sessioni plenarie della Sesta Conferenza nazionale di statistica.

CONTENUTI DEL CD-ROM

Il Cd-Rom Atti della Sesta Conferenza nazionale di statistica contiene:

- a) i file - in formato .PDF - di tutte le relazioni presentate nelle sessioni plenarie nonché quelli disponibili per i contributi presentati nelle sessioni parallele;*
- b) l'eseguibile (.EXE) del lettore Acrobat Reader per sistemi operativi Windows;*
- c) l'indice informatizzato di tutti i file contenuti nel CD-Rom "ATTI-VI.PDX";*

AVVIO E UTILIZZO DEL CD-ROM

Una volta installato il lettore "Reader", adatto per il sistema operativo utilizzato, e aver riavviato il computer, fare doppio "clic" sul file Avvio.PDF,

Tale operazione consente l'apertura della home page da cui accedere alle varie sezioni. Il CD-Rom è reso "navigabile" attraverso una serie di bookmark, link e collegamenti ipertestuali ai file PDF. Esso si presenta diviso in due cornici, una alla destra dello schermo, che conterrà i file che si richiameranno di volta in volta e l'altra, a sinistra, contenente i bookmark e le miniature per il richiamo automatico degli interventi che si intendono consultare.

È presente altresì, all'interno di ogni singolo lettore (Reader), un motore di ricerca. A tal fine, è stato predisposto un file di indice ATTI-VI.PDX, il quale indicizza elettronicamente tutti i file contenuti nel CD-Rom.

Per utilizzare questo tipo di indice informatizzato (.PDX) occorre attivare il motore di ricerca, presente all'interno del "Reader" e caricare il file .PDX nella sezione relativa agli "indici disponibili". Tale operazione consente di attivare una ricerca full-text. Tuttavia, per maggiori dettagli, si consiglia di consultare la guida in linea di Acrobat Reader.

SOMMARIO

PROGRAMMA UFFICIALE

p. 7

INFORMAZIONE STATISTICA E CONOSCENZA DEL TERRITORIO: LE STRATEGIE DI SVILUPPO DELLA STATISTICA UFFICIALE

Luigi Biggeri, presidente dell'Istituto nazionale di statistica

p. 13

1. Premessa

p. 13

2. Principi della statistica ufficiale e sue connotazioni

p. 15

3. Territorio e statistica ufficiale

p. 16

4. Cambiamenti in atto e possibili risposte della statistica ufficiale

p. 17

5. Statistica pubblica e riorganizzazione dello stato in senso federale

p. 20

6. Alcune considerazioni conclusive

p. 24

RELAZIONE DEL DIRETTORE DEL DIPARTIMENTO DELLA SEGRETARIA CENTRALE DEL SISTEMA STATISTICO NAZIONALE:

NOVE PROPOSTE PER MIGLIORARE IL SISTAN SUL TERRITORIO

Vincenzo Lo Moro, direttore di dipartimento dell'Istituto nazionale di statistica

p. 27

1. Introduzione

p. 27

2. I comportamenti

p. 28

2.1 Unicità e somiglianza

p. 28

2.2 Cooperazione verticale

p. 29

2.3 Statistica ufficiale, statistica pubblica, statistica

p. 30

3. Organizzazione

p. 31

3.1 I documenti di programmazione e monitoraggio

p. 31

3.2 Rigore nella professionalità

p. 32

3.3 L'Istat sul territorio

p. 33

4. Le procedure

p. 34

4.1 La formazione del Programma statistico nazionale

p. 34

4.2 Esistenza in vita

p. 35

4.3 Sistemi statistici regionali

p. 36

5. Conclusioni

p. 36

L'ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE PER LA GARANZIA DELL'INFORMAZIONE STATISTICA:

QUALITÀ DELL'INFORMAZIONE STATISTICA UFFICIALE

ED ESIGENZE INFORMATIVE DI REGIONI E CITTÀ

Ugo Trivellato, presidente della Commissione per la garanzia dell'informazione statistica

p. 39

1. Qualche cenno dell'attività della commissione

p. 39

2. Qualità dell'informazione statistica e pertinenza rispetto alle esigenze informative di

regioni e città

p. 41

<i>2.1 L'asse di riferimento: la pertinenza del sistema statistico</i>	<i>p. 41</i>
<i>2.2 Le esigenze conoscitive di regioni e città e per domini funzionali</i>	<i>p. 43</i>
3. Saper cogliere le domande, saper produrre l'informazione, saperla diffondere	p. 45
4. Uno scorcio ad aspetti di natura istituzionalee organizzativa	p. 48
5. Risorse e comportamenti per assicurare la qualità del processo produttivo e l'innovazione	p. 50
<i>Riferimenti bibliografici</i>	<i>p. 52</i>

CONCLUSIONI

<i>Luigi Biggeri, presidente dell'Istituto nazionale di statistica</i>	<i>p. 53</i>
------------------------------------------------------------------------	--------------

PROGRAMMA UFFICIALE

- 9,00 Arrivo ed iscrizione dei partecipanti
- SESSIONE PLENARIA*
- 10,00 Relazione del presidente dell'Istat
Luigi Biggeri
- 10,30 *TAVOLA ROTONDA*
Organizzazione della statistica pubblica
per il territorio
Mario Pilade Chiti
Luigi Biggeri, Vincenzo Cerulli
Irelli, Leonardo Domenici,
Franco Frattini, Enzo Ghigo,
Enrico La Loggia, Domenico Ria
- 12,30 Inaugurazione del Salone
dell'informazione statistica
- 13,30 Intervallo
- 14,30 *SESSIONI PARALLELE*
Cambiamento economico e coesione sociale
Fabio Sforzi
Verso un servizio integrato di informazioni
statistiche sul sistema sportivo nel territorio
Antonio Mussino
Bruno Rossi Mori
Censimenti generali del 2001:
un primo bilancio
Viviana Egidi
Verso un sistema informativo statistico
per i comuni
Anna Maria Grohovaz
Maria Luisa Ratiglia
- 17,00 Presentazione di prodotti e realizzazioni
degli enti del Sistan e degli altri enti
partecipanti al Salone
dell'informazione statistica
- 19,00 Chiusura dei lavori

- 9,00 *SESSIONI PARALLELE*
- Qualità della vita e sviluppo sostenibile
- Ornello Vitali**
- Il marketing territoriale: informazione statistica ed esperienze Sistan
- Luigi Pieraccioni**
Statistiche senza territorio
- Alfonsina Caricchia**
Andrea Mancini
- 11,30 Presentazione di prodotti e realizzazioni degli enti del Sistan e degli altri enti partecipanti al Salone dell'informazione statistica
- 13,30 Intervallo
- 14,30 *SESSIONI PARALLELE*
- Conoscenza del territorio e supporto all'attività di policy
- Fabrizio Barca**
- Il fattore territorio nella qualità dei dati
- Claudio Quintano**
- Criminalità e sicurezza dei cittadini
- Vittoria Buratta**
- 17,00 Presentazione di prodotti e realizzazioni degli enti del Sistan e degli altri enti partecipanti al Salone dell'informazione statistica
- 19,00 Chiusura dei lavori

SESSIONE PLENARIA

9,00 Relazione del direttore del Dipartimento
della segreteria centrale del Sistan

Vincenzo Lo Moro

9,30 Relazione del presidente della
Commissione per la garanzia
dell'informazione statistica

Ugo Trivellato

10,00 *TAVOLA ROTONDA*

Sistema statistico nazionale
e sistemi territoriali

Giulio Gargano

**Paolo Arvati, Paola Baldi,
Giovanni Barbieri, Francesco
Cardarelli, Claudio Gagliardi,
David Lazzari, Marino Massaro**

12,00 Report delle sessioni

13,00 Conclusioni del presidente dell'Istat

Luigi Biggeri

Informazione statistica e conoscenza del territorio

Roma 6, 7, 8 novembre 2002

INFORMAZIONE STATISTICA E CONOSCENZA DEL TERRITORIO: LE STRATEGIE DI SVILUPPO DELLA STATISTICA UFFICIALE

Luigi Biggeri

Presidente dell'Istituto nazionale di statistica

1. Premessa

La Prima Conferenza nazionale di statistica, svoltasi nel 1992 in Campidoglio, fu dedicata a fondare il Sistema statistico nazionale (Sistan), sulla base del d.lgs 322/89. La tavola rotonda di apertura, “Il Sistan di fronte al Paese”, mirava a far emergere con chiarezza il principio introdotto dal decreto, secondo cui l’informazione statistica ufficiale – considerata un bene pubblico che rende un servizio reale alla collettività – è fornita al Paese e agli organismi internazionali dal Sistema statistico nazionale.

A dieci anni di distanza, questa Sesta Conferenza su Informazione statistica e conoscenza del territorio si trova a confermare quel principio innovativo e a cercarne le linee di possibili adattamenti dopo anni di esperienza e di crescita e di fronte a modifiche istituzionali di grande rilevanza (due fra tutte: il nuovo ordine europeo e il nuovo assetto costituzionale italiano). Le due tavole rotonde, in apertura e chiusura della conferenza, sono mirate a fare il punto e a delineare le linee strategiche di un possibile riassetto e rilancio del Sistema. Il riferimento al territorio è un tema classico della statistica ufficiale, e le conferenze nazionali se ne sono sempre occupate, ma è evidente che le richiamate modifiche istituzionali impongono oggi un’attenzione specifica.

Le sessioni della Conferenza, organizzate in parallelo, sono orientate a discutere, anche dal punto di vista scientifico, della statistica per il territorio, sul territorio e del territorio: di quale informazione statistica occorre per chi ha responsabilità gestionali e di governo; della offerta di informazione esistente, o che si può produrre, per rispondere a tali esigenze; infine, della informazione statistica che il territorio dovrebbe e può produrre direttamente. La risposta non è univoca, ma trova specificazioni e percorsi diversi a seconda del settore informativo che si deve indagare. Ovviamente, nello scegliere i settori da approfondire si è dovuta fare una selezione tra le molte proposte ricevute, ma non poteva mancare una sessione sui censimenti che, per il territorio, offrono il massimo livello di dettaglio e rappresentano la parte primaria d'informazione.

Infine, la Conferenza ha anche il valore di una conferenza d'organizzazione con l'obiettivo di definire quale posizione e quali compiti ogni soggetto può venire a coprire all'interno di un sistema rivisitato e, tramite il Salone dell'informazione statistica e gli spazi di presentazione di prodotti e realizzazioni degli enti del Sistan, di individuare le pratiche migliori.

In questa relazione concentrerò l'attenzione, se così posso dire, sulla "politica statistica" cioè sulle strategie che la statistica pubblica, e più in particolare la statistica ufficiale, dovrebbe, a mio avviso, seguire per rispondere alle "nuove" esigenze del territorio. Certamente, il d.lgs 322/89 ha retto e regge l'impatto dei cambiamenti e mantiene in gran parte la sua validità: è una normativa moderna e anticipatoria per molti aspetti, e ha definito una struttura pluralistica in grado di assorbire le novità. Nonostante non vi siano stati finanziamenti ad hoc per l'attuazione del d.lgs 322/89, molti risultati validi sono stati ottenuti anche a livello locale, ad esempio dagli uffici di statistica delle regioni e dei comuni, e non solo. Ma non vi è dubbio che i processi di riorganizzazione della Pubblica amministrazione e, soprattutto, il processo di riorganizzazione in senso federale dello Stato, appena iniziato e che sicuramente si estenderà, richieda un'informazione statistica dettagliata, più mirata alle esigenze delle singole realtà territoriali. Nello stesso tempo impone di rafforzare il Sistema statistico nazionale, trasformandolo maggiormente in un sistema a rete e a carattere policentrico, dove le autonomie locali (regioni, province, città metropolitane, comunità montane e, soprattutto, comuni) devono giocare un maggior ruolo nel campo della statistica ufficiale.

È perciò importante analizzare, sia pure in modo necessariamente schematico, l'impatto dei cambiamenti, le più importanti problematiche che emergono, le possibili azioni nel breve e nel medio termine e, infine, individuare i possibili fattori di successo per il raggiungimento degli obiettivi. Ma prima di far questo, onde evitare successivi equivoci o scorrette interpretazioni, è bene chiarire le connotazioni ed i principi della statistica ufficiale, nonché cosa si intenda per territorio e i legami che la informazione statistica ufficiale ha con esso.

2. Principi della statistica ufficiale e sue connotazioni

Spero che tutti condividiamo l'idea che ogni società democratica necessita di informazioni statistiche autorevoli, indipendenti, affidabili, imparziali, trasparenti, accessibili e pertinenti, capaci di descrivere le sue condizioni ed i cambiamenti che avvengono in essa e rispettose della tutela della privacy. L'informazione statistica rappresenta, infatti, un supporto indispensabile per decisioni razionali non solo da parte dei governi e delle amministrazioni pubbliche, ma anche degli operatori economici, delle parti sociali, dei media e dei cittadini, e costituisce per questi ultimi uno strumento di partecipato controllo sociale. Essa, inoltre, serve a rendere i governi, a qualsiasi livello, trasparenti e valutabili. È, quindi, una pietra miliare della democrazia.

Per questi motivi, le democrazie moderne considerano le statistiche "ufficiali" come un bene pubblico che deve rendere un servizio reale alla collettività e, pertanto, assumono come proprio questo servizio, affidandone lo svolgimento a una organizzazione pubblica che abbia i requisiti delle competenze tecniche e dell'imparzialità nell'agire. Ciò impone agli statistici ufficiali di essere indipendenti da qualsiasi condizionamento dalle strutture di potere e di produrre statistiche di elevata qualità, seguendo i principi menzionati.

Questa visione della statistica ufficiale si rileva chiaramente nel d.lgs 322/89 di istituzione del Sistema statistico nazionale, nella carta dei Principi fondamentali della statistica ufficiale approvata dall'Onu all'unanimità nel 1994 e nel Regolamento 322/97 del Consiglio dell'Unione europea.

L'Italia, come altri paesi, ha sempre rispettato questi principi, e la statistica ufficiale ha visto in questo modo rafforzarsi il proprio ruolo nel corso del ventesimo secolo. Il processo di avvicinamento all'euro ha salvaguardato e rafforzato, in tutta Europa, l'autonomia della statistica ufficiale dai governi e ne ha reso più evidente l'importanza per la comunità nazionale e internazionale.

Dalla normativa vigente si desume che l'ufficialità dell'informazione statistica discende dall'inserimento nel Programma statistico nazionale (Psn) approntato nell'ambito del Sistan. Essa dipende quindi dalla natura del produttore, dal suo inserimento nel Sistan, dalla sua adesione ai poteri di indirizzo e direzione dell'Istat, autorità capofila dell'intero sistema. È, tuttavia, evidente che esiste anche una qualificazione dell'ufficialità dell'informazione statistica legata ai "principi" prima richiamati, nonché ad altri parametri ispirati alla uniformità, alla armonizzazione e alla comparabilità, che costituiscono al tempo stesso i "vincoli" entro i quali ci dobbiamo muovere per l'organizzazione della statistica ufficiale.

Ne consegue, in sintesi, che il ruolo e la funzionalità della statistica ufficiale ai vari livelli di governo non possono prescindere dalla necessità di rispondere a evidenti e diffuse esigenze conoscitive di tutti i soggetti sociali e della

collettività in generale; dalla necessità di essere utile per le decisioni dei vari livelli di governo e per la valutazione delle politiche economico-sociali di intervento; dall'esigenza di integrità dell'informazione prodotta, che deve essere visibile agli utilizzatori e che deve rispondere ai principi prima richiamati. In particolare, quelli della autorevolezza scientifica, della indipendenza e autonomia, della pertinenza e non eccedenza.

Ne seguono altri due corollari: 1. non si possono collocare tutte le informazioni statistiche che si producono da parte degli enti pubblici nell'alveo della statistica ufficiale; 2. le raccolte di dati amministrativi delle pubbliche amministrazioni non costituiscono in sé e per sé informazioni statistiche, anche se possono essere molto utili, e lo saranno sempre di più, per ottenere queste ultime.

In questo quadro, la questione della comparabilità assume un valore strategico. Un sistema che guardi al territorio deve essere prima di tutto autenticamente nazionale. La spinta a uno scoordinato *do it yourself* in risposta a sollecitazioni episodiche rischia di diventare il più serio ostacolo alla costruzione di un'informazione statistica valida. Nell'ambito del Sistema statistico nazionale occorre, oggi, una riassunzione di valore dell'ufficialità dell'informazione statistica, stringendo anche un legame forte tra i sistemi informativi "locali" e tra questi e i sistemi informativi nazionali. Nella progettazione-riprogettazione di queste architetture diventano essenziali i momenti di confronto e di armonizzazione, in primo luogo nei sistemi di metadati.

3. Territorio e statistica ufficiale

Per rispondere al quesito ricorrente su quali informazioni statistiche siano necessarie per il territorio e su quali competenze statistiche servano, va tenuto presente che il concetto di territorio è variegato e dinamico. Esso rappresenta, certamente, una dimensione dei fenomeni. È senz'altro una "griglia" per la loro osservazione e misura statistica (visto che i fenomeni avvengono nello spazio), e anche una griglia per l'analisi, per condurre una lettura attraverso l'uso di modelli statistici adeguati.

Si deve, però, sottolineare che, in un sistema democratico, il territorio ha altre valenze più direttamente operative. Costituisce, infatti, una griglia per l'organizzazione dell'attività della pubblica amministrazione e per l'offerta di servizi alla collettività, nonché la griglia di riferimento delle decisioni dei vari livelli di governo sovra-nazionale, nazionale, sub-nazionale. Per molti interventi questi ambiti possono e sono diversi dal territorio su cui la specifica amministrazione "insiste". Dunque, accanto alle griglie territoriali di rilevazione e di analisi vi sono anche le griglie amministrative e decisionali. Stiamo

infatti progressivamente assistendo a nuove tematizzazioni del concetto di territorio, che oggi non significa più solo territorio amministrativo, ma sempre più spesso bacini di utenza, mercati locali, aree di gravitazione, zone di rischio, distretti produttivi. Queste “aree obiettivo” sono tanto più rilevanti quanto più diventano oggetto di intervento esplicito, e quanto più si configurano come fattori di interpretazione nelle dinamiche sociali, economiche e istituzionali. L’esempio dei sistemi locali del lavoro, divenuti base di riferimento per la identificazione delle aree di intervento dei fondi strutturali, vale per tutti.

È evidente che le esigenze di informazioni statistiche e di analisi sono diverse in funzione dell’obiettivo che si vuole perseguire e delle differenti griglie di riferimento alla base della “richiesta territoriale”.

Dal punto di vista della statistica ufficiale, ciò implica, tra l’altro: che le esigenze da prendere in considerazione sono quelle relative alla scala territoriale dei vari livelli decisionali di governo e rilevanti per il controllo sociale da parte dei cittadini; che il Programma statistico nazionale (nella vera accezione del termine nazionale, e non centrale) deve includere le esigenze che si manifestano a livello territoriale, purché queste abbiano anche un interesse nazionale (ad esempio, ai fini dell’allocazione di risorse, della verifica dell’evoluzione dei fenomeni oggetto di intervento eccetera).

Non vi è opposizione logica, né tanto meno ontologica, tra statistica nazionale e territoriale. Appartiene dunque a pieno titolo alla statistica ufficiale nazionale anche quella che si costruisce a livello territoriale, purché di rilevanza nazionale. Sono questioni ineludibili e proprio per questo poste all’ordine del giorno della conferenza.

4. Cambiamenti in atto e possibili risposte della statistica ufficiale

Molti sono i cambiamenti in corso che possono avere impatti più o meno rilevanti sulla funzionalità e organizzazione della statistica ufficiale. Ne richiamo solo alcuni, salvo poi sviluppare in maggior dettaglio le strategie di sviluppo dell’informazione statistica ufficiale per il territorio.

Uno dei cambiamenti istituzionali che ci riguarda più da vicino è senz’altro la riforma della Pubblica amministrazione che richiederà un’ulteriore messa a punto di strumenti di controllo interno che non possono non fondarsi su affidabili indicatori statistici; non secondariamente, un’ampia diffusione della rete telematica e la razionalizzazione delle banche dati disponibili presso le varie amministrazioni.

Per quanto riguarda il primo punto, non vi è dubbio che il contesto generale risulta oggi maggiormente favorevole che nel passato allo sviluppo della funzione statistica all’interno delle amministrazioni. Il decreto 286/99 fornisce

sostanziale riconoscimento del ruolo e della professionalità degli operatori del sistema statistico: esso prevede, infatti, la costituzione di un sistema informativo-statistico unitario a supporto dei sistemi di controllo di gestione, valutazione e controllo strategico, in collegamento con l'attività dell'ufficio di statistica. Si tratta di rilevare e analizzare fenomeni più vicini alla statistica aziendale, "sfruttando" le fonti amministrative. È bene chiarire che questo non è un compito della statistica ufficiale, anche se è giusto che i vari uffici di statistica delle unità della Pubblica amministrazione, ai vari livelli, siano coinvolti in questa attività. I compiti degli uffici di statistica non possono essere soltanto quelli di contribuire alla produzione della statistica ufficiale. Su questo terreno, l'Istat, in primo luogo, e la statistica ufficiale in generale devono fornire la necessaria e adeguata formazione ai dirigenti e ai quadri della Pubblica amministrazione e, in particolare, a quelli più coinvolti nel controllo di gestione, come previsto dal d.lgs 419/99.

L'acquisizione da parte della Pubblica amministrazione di dati amministrativi utilizzabili anche a fini statistici assegna un ruolo ulteriore alla statistica ufficiale. L'Istat, in particolare, deve intervenire nella definizione della modulistica e delle regole (definizioni e classificazioni) utilizzate per tali "fonti amministrative", come del resto è previsto nel d.lgs 322/89, confermato dalle norme costituzionali recentemente approvate, e come espressamente raccomandato dall'art. 285 del trattato dell'Unione europea. La norma è stata applicata soltanto in pochi casi. Laddove non si è riusciti ad attuare questo principio, si sono dovute affrontare tematiche classiche per la statistica (quali l'accuratezza, la completezza, la consistenza eccetera) da un diverso punto di vista. In una indagine statistica, tali problemi sono valutati ex-ante, cioè a partire dalla fase di acquisizione del dato, mentre l'uso di dati amministrativi, progettati senza il preventivo intervento dello statistico, impone di affrontarli ex-post. Ciò determina "costi" maggiori nel loro trattamento e, comunque quel che più conta, minore qualità, vista la difficoltà (talvolta estrema) di definire adeguate corrispondenze tra le "regole" amministrative e quelle statistiche.

È pertanto indispensabile che la statistica ufficiale intervenga sia nella definizione delle nuove normative, per tener conto della funzione statistica e quindi anche delle regole statistiche, sia nel corso di cambiamenti della normativa esistente, in modo da rendere esplicito come essi incidano sul sistema informativo utilizzato dagli stessi policy maker. I vantaggi in termini di qualità, comparabilità e stabilità del sistema informativo statistico non hanno bisogno di essere descritti, e ciò tra l'altro consente di "risparmiare" in termini di fastidio statistico e di costi diretti e ottenere l'informazione statistica con un dettaglio territoriale sempre maggiore.

Un secondo importante cambiamento riguarda lo svolgimento dell'attività di governo. I governi, a qualsiasi livello, sono interessati sempre più alla

valutazione dei loro programmi e delle attività e, soprattutto, alla valutazione delle politiche di intervento in campo economico e sociale. Il supporto statistico a queste attività rientra certamente tra i compiti della statistica ufficiale. Ciò richiede adeguate informazioni e soprattutto sistemi informativo-statistici dedicati, che non sempre sono disponibili e che la statistica ufficiale dovrebbe implementare non solo nell'interesse dei policy maker, ma anche al fine di garantire un adeguato controllo da parte dei cittadini. C'è molto ancora da fare in questo campo, ma numerose iniziative sono già state avviate; cito per tutte il sistema informativo sull'handicap, realizzato per monitorare la legge-quadro 604/92, e il sistema di indicatori di valutazione delle politiche di sviluppo e coesione.

Un terzo cambiamento istituzionale è avvenuto e sta avvenendo con la costruzione dell'Unione europea e di un Sistema statistico ufficiale europeo. Le autorità comunitarie si basano su statistiche economiche e sociali per avere indicazioni sulle scelte da compiere, per effettuare trasferimenti di risorse tra i paesi membri e per la verifica dell'applicazione del Patto di stabilità. Per queste operazioni è indispensabile una rigorosa affidabilità e comparabilità delle statistiche utilizzate. Il Sistema statistico europeo, in continua fase di sviluppo, è il prodotto di una rete formata dai sistemi statistici nazionali e da Eurostat. Il livello di fiducia degli utenti sulle statistiche europee disponibili si basa sulla affidabilità di quelle prodotte dai paesi che sono i nodi più deboli della rete. Occorre, quindi, che ogni Stato membro applichi con assoluta chiarezza i principi della statistica ufficiale di indipendenza, imparzialità e qualità.

L'esperienza finora fatta a livello europeo mette in evidenza due punti da tener ben presenti quando si esamineranno le esigenze di informazioni statistiche al livello sub-nazionale. In primo luogo, una sempre maggior parte delle rilevazioni statistiche che devono essere inserite nel Psn derivano e deriveranno da regolamenti europei, cioè da decisioni prese in ambito comunitario, e ciò significa che gli istituti nazionali di statistica e gli altri enti del Sistan, a parità di risorse, avranno sempre minori margini di flessibilità dal punto di vista produttivo e gestionale. In secondo luogo, il maggior sforzo di costruzione del Sistema statistico europeo è dedicato ad armonizzare le informazioni statistiche prodotte dai vari paesi, che già avevano il proprio sistema statistico. La situazione a livello territoriale è ben diversa, perché le rilevazioni statistiche "omogenee" esistono già e vanno dunque preservate.

Infine, il processo di riorganizzazione in senso federale dello Stato italiano, appena iniziato e che sicuramente si estenderà, comporterà modifiche di un certo rilievo nella organizzazione del sistema della statistica ufficiale.

Desidero precisare subito che è bene interpretare correttamente il contenuto del nuovo art.117, comma 1, lettera r, che attribuisce allo Stato la potestà

esclusiva in materia di “coordinamento informativo statistico [...] dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale”. È evidente che, in questo caso, il legislatore fa riferimento ai dati amministrativi raccolti dall’amministrazione per propri fini istituzionali e non per fini statistici. Siamo cioè nell’ambito della razionalizzazione della raccolta e della conservazione ed utilizzo dei dati di fonte amministrativa di cui ho parlato prima e il cui coordinamento ora viene esplicitamente riservato al livello statale.

Diverso, invece, è il portato delle modifiche costituzionali in termini di attribuzione di competenze per materie sostanziali alle regioni e ai livelli sub-regionali. Il decentramento di competenze su materie non implica di per sé il decentramento di funzione statistica. Ma non vi è dubbio che in questo caso i governi locali devono disporre di adeguate informazioni per programmare bene tali attività, per scegliere tra politiche alternative, per valutare gli interventi effettuati. Si tratta di definire come queste esigenze possano e debbano essere soddisfatte nell’ambito del Psn o al di fuori di esso, senza per questo istituire un collegamento diretto tra i compiti amministrativi e di governo attribuiti dalle norme a ciascun soggetto e la loro attività statistica.

5. Statistica pubblica e riorganizzazione dello Stato in senso federale

I processi di riforma dello Stato in senso federale comportano dunque un accresciuto fabbisogno di informazioni più mirate alle specifiche realtà territoriali.

Questo però non significa, necessariamente, né un aumento della produzione di informazione statistica locale, né, tanto meno, di quella ufficiale. I maggiori fabbisogni in questione possono venir soddisfatti molto spesso con lo sfruttamento di dati amministrativi interni alle istituzioni, oppure dall’informazione statistica ufficiale già disponibile, letta a un diverso dettaglio territoriale. Tuttavia, non vi è dubbio che siamo in presenza di un mutato quadro di esigenze, alle quali il sistema della statistica ufficiale non può sottrarsi. Strettamente collegati a queste esigenze vi sono anche altri cambiamenti che interagiscono con esse e che devono essere tenuti in conto:

- all’informazione statistica si chiede sempre più di assumere un ruolo negoziale nei conflitti, grandi e piccoli, propri di una società pluralistica;
- si moltiplicano le norme che affidano alla statistica il compito di accompagnarne l’applicazione;
- aumenta la necessità di un coordinamento internazionale dell’informazione statistica per seguire i processi di “g-localizzazione”, ovvero di ridefinizione dei contesti locali nell’ambito della globalizzazione;
- la crescente complessità dell’interazione sul territorio tra economia e

società richiede informazioni statistiche al tempo stesso più analitiche e più strutturate;

- sono sempre più pressanti le richieste dei cittadini e della società civile di avere un ruolo diretto nella costruzione dell'informazione statistica;
- aumentano le esigenze di informazioni statistiche su misura (tailor made).

Una considerazione emerge subito da questi pochi richiami. Le esigenze diversificate degli utilizzatori richiedono una informazione statistica sempre più flessibile, e quindi un nuovo modo di produrre ed elaborare i dati, nonché di diffondere l'informazione.

La risposta a queste nuove esigenze non può risiedere solo in un potenziamento delle rilevazioni statistiche, soprattutto in presenza di un orizzonte limitato di risorse.

Come vuole, e come può affrontare la statistica ufficiale le questioni fin qui poste?

In primo luogo, mettendo gli utilizzatori e, in genere, il cittadino-utente al centro del proprio processo di progettazione del quadro informativo. Va inaugurata una “politica dell'ascolto”, per catturare con maggiore tempestività le accresciute esigenze degli utilizzatori.

In secondo luogo, costruendo un'informazione statistica nuova. Attenzione: nuova non vuol dire soltanto aggiuntiva, ma anche, e soprattutto, integrazione in chiave territoriale dell'informazione esistente, realizzando così quel valore aggiunto che discende dall'approccio per sistemi informativi.

Sotto questo profilo, per dare risposte specifiche, si possono individuare tre livelli di intervento della statistica ufficiale: quello tecnico-scientifico, quello normativo, quello organizzativo.

Le discussioni che seguiranno approfondiranno tali profili. Io richiamerò soltanto, e non in modo organico, vari problemi, alcune possibili soluzioni, e le strategie che si possono seguire.

Sotto il profilo tecnico-scientifico, la riflessione condotta dall'Istat – insieme agli Istituti di statistica europei e agli altri attori del Sistema statistico nazionale – è andata molto avanti. Ne sono testimonianza, tra l'altro, i risultati delle precedenti conferenze nazionali.

In questo ambito, i nodi da sciogliere sono: come valorizzare di più l'informazione esistente, quella già attualmente disponibile e non ancora calibrata in disaggregazioni territoriali più minute; come tener conto nella fase di progettazione delle esigenze conoscitive emergenti dal territorio, in modo che già nelle indagini nazionali tali esigenze vengano soddisfatte; come garantire una diffusione delle informazioni tempestiva e utile a livello territoriale.

Peraltro, in chiave nazionale e territoriale si dovrà intensificare il ricorso a dati di fonte amministrativa, anche per il loro minor costo “potenziale” e per i vantaggi di riduzione del carico statistico sui rispondenti. Molte di queste

fonti, per loro stessa natura, forniscono informazioni con elevato dettaglio territoriale. Per consentire un uso ottimale di tali informazioni anche a fini statistici, è necessario ridefinire, almeno in parte, il ruolo dell'Istat e degli altri enti all'interno del Sistema statistico nazionale. L'uso di queste fonti esalta l'utilità di lavorare in un'ottica di "sistema". La rete di tutti i soggetti implicati in un'attività sempre più importante costituisce un indispensabile fattore di successo. Tradizionalmente, gli istituti di statistica erano orientati alla raccolta dei dati seguendo la logica "una esigenza informativa-una indagine". La fonte amministrativa, in genere, fornisce informazioni che soddisfano solo parzialmente le esigenze degli utenti. La logica prima menzionata è destinata quindi a cambiare: occorre passare alla logica di produzione statistica che prevede "una esigenza informativa-più fonti", dove più fonti possono anche far riferimento a diversi ambiti territoriali. Questa nuova situazione richiede aggiornamenti metodologici, al fine di definire uno specifico "modello" per il trattamento di tali fonti. Alcune collaborazioni dell'Istat con i ministeri e altri istituti, come Inps e Inail, hanno già fornito importanti risultati.

Nello specifico territoriale, la logica dei sistemi informativi si coniuga con la tecnologia Gis: i sistemi di geo-referenziazione consentono oggi di localizzare l'informazione statistica su griglie territoriali, anche molto fini, e di connetterla con tutte le altre basi di dati che vi possono fare riferimento. Si tratta di uno spostamento di paradigma, di un modo diverso di mettere in relazione i dati esistenti nei diversi data-base alla domanda di informazione riferita a una singola cella della griglia territoriale.

Il canale di accesso privilegiato per questo nuovo tipo d'informazione è senza dubbio il web. Si tratta di una tecnologia democratica, perché dà all'utente la possibilità di interrogare il sistema e di costruirsi un'informazione a misura dei propri bisogni. Molte esperienze valide saranno presentate negli spazi a loro dedicate.

Sotto il profilo normativo, abbiamo molte attese da questa Conferenza. Il d.lgs 322/89 mantiene in gran parte la sua validità, ma non vi è dubbio che debba essere rivisitato in modo da tener conto delle istanze federaliste e dei collegati principi di sussidiarietà, differenziazione, specializzazione, semplicità e flessibilità dei modelli istituzionali.

Sotto il profilo organizzativo, appare evidente che la struttura portante dell'auspicata innovazione debba essere una rete collettiva, connettiva e comunicativa. Collettiva, perché dovrà includere tutti gli attori in gioco; connettiva, perché dovrà mettere a sistema le esperienze; comunicativa, perché dovrà consentire la circolazione delle idee e delle informazioni.

Ho sostenuto, e sostengo, che il Sistema statistico nazionale deve essere un sistema a rete e a carattere policentrico, dove tutti gli uffici di statistica hanno pari dignità. Ma è chiaro che all'interno del sistema gli uffici di statistici-

ca dei vari enti istituzionali rivestono ruoli differenti; pertanto, il sistema a rete deve avere anche una struttura “ordinata”, definita dalle differenziate funzioni istituzionali. Ritengo che sia interesse del Sistema andare verso un chiarimento, che dovrebbe prima o poi essere codificato, dei ruoli che gli uffici di statistica di ciascun *layer* istituzionale rivestono. Si tratta, infatti, di una galassia di oltre 9.000 potenziali soggetti che, oltre la scontata pari dignità, deve assoggettarsi a “regole condivise” per poter effettivamente funzionare. Le esperienze federaliste nel campo statistico degli Usa e della Germania federale, pur così diverse nella performance, ci devono far riflettere bene nello stabilire le regole.

In questo percorso di trasformazione, occorre in ogni caso muoversi entro i principi della statistica ufficiale. In particolare, quelli che hanno, se così si può dire, maggiore valenza in termini di organizzazione federale dello Stato sono:

- l’autonomia tecnico-professionale e finanziaria e l’indipendenza della statistica pubblica (degli uffici di statistica e degli statistici pubblici) da qualsiasi condizionamento dai governi, a tutti i livelli, e/o da gruppi e strutture di potere. Se non c’è autonomia la statistica ufficiale sarà poco credibile, come poco credibili sarebbero le istituzioni di governo che ne facessero uso, soprattutto nell’attuale contesto europeo e internazionale. Autonomia e indipendenza della statistica pubblica devono essere un nostro costante impegno, che va sempre perseguito anche a livello locale. Un impegno che non deve essere circoscritto a facili messaggi orali, senza che poi sia realmente attuato, altrimenti perderemmo il rapporto di fiducia con i rispondenti e, in particolare, con i cittadini. La garanzia dell’autonomia e dell’indipendenza della funzione statistica passa oggi anche per una netta distinzione tra funzioni di governo, amministrazione e controllo da un lato, e funzioni statistiche dall’altro. L’indipendenza dal potere politico deve essere visibile, e garantita dagli assetti istituzionali, specialmente dove c’è meno tradizione e meno massa critica.

- L’adozione di un sistema adeguato di consultazione e confronto con gli utenti, aperto e trasparente.

- La necessità di definire un piano coordinato delle priorità del sistema delle statistiche ufficiali; fin da ora la procedura di predisposizione del Psn, che spesso è oggetto di critica da parte di vari uffici del Sistan, deve essere rivista: occorre che tutti partecipino in modo completo alle definizioni delle esigenze di informazione statistica, sia a livello nazionale che sub-nazionale, e che altri soggetti esterni al Sistan possano specificare più adeguatamente le nuove esigenze informative della società; riorganizzare il Psn diversamente spetta a tutti noi. Occorre inoltre riflettere sulle priorità e sulle nuove esigenze informative da soddisfare, garantendo sempre i principi di pertinenza e di non eccedenza. In ogni caso, andranno rafforzate le sedi di confronto sugli obiettivi, sui programmi e sulle metodologie di rilevazione e, in particolare, sui processi di valida-

zione dei dati.

– L’assunzione di concetti, definizioni, classificazioni e standard comuni, in modo che le informazioni statistiche prodotte a qualsiasi livello territoriale siano comparabili; è questo un elemento irrinunciabile, che quando viene disatteso crea “l’anarchia statistica”.

– Le informazioni statistiche che si diffondono devono essere chiare, trasparenti e facilmente accessibili e comprensibili agli utilizzatori, ma devono anche salvaguardare la privacy dei rispondenti. È evidente che c’è un trade-off tra garanzia della privacy e dettaglio territoriale dei dati; vanno affrontati diversi problemi tecnici e di comportamento. Il codice deontologico per la protezione dei dati individuali nell’ambito del Sistan, appena varato, certamente consentirà di superare alcuni problemi. Le procedure per l’interscambio dei dati da mettere a punto in attuazione del codice dovranno prendere avvio dalla centralità della figura del rispondente, come portatore di diritti e interessi da tutelare, tenendo conto anche della pertinenza nell’utilizzo dei dati e della non eccedenza nella loro diffusione.

6. Alcune considerazioni conclusive

In conclusione vorrei richiamare l’attenzione su alcuni punti da proporre al dibattito delle sessioni o meglio su tre fattori indispensabili per il successo del Sistan che richiedono azioni conseguenti.

1. Sono apparse evidenti le esigenze di rafforzamento e di integrazione nel Sistema statistico nazionale. In questo l’Istat deve assumere un maggior ruolo di coordinamento delle attività svolte dalle diverse componenti, per quanto attiene sia alle rilevazioni statistiche di interesse nazionale che a quelle di interesse settoriale o locale, anche attraverso l’armonizzazione degli archivi amministrativi, e della modulistica utilizzata. La sfida è quella di realizzare un nuovo modello attraversato da una forte innovazione tecnologica, come previsto dal recente piano di e-government; l’applicazione delle moderne tecnologie a fini statistici può infatti ridurre sensibilmente il fastidio statistico, coerentemente con quanto previsto dal Trattato di Amsterdam, e conseguire i risultati attesi nel pieno rispetto dei principi di economicità e di efficienza. A livello regionale e locale, questo implica anche un maggior ruolo di coordinamento e quindi un rafforzamento degli uffici regionali dell’Istat, che possono e devono offrire supporto tecnico e orientamento allo sviluppo territoriale del sistema e ai soggetti che ne fanno parte.

2. Una comune cultura professionale è un cardine dello sviluppo del sistema. Per far bene il nostro mestiere, tutti noi abbiamo fatto uno sforzo personale di preparazione che ci rafforza e che dobbiamo continuare. I percorsi

universitari e le esperienze di formazione del personale del Sistan, pur essendo state tante e positive, non possono bastare. I tempi sono maturi per avanzare la proposta di una scuola superiore per la statistica ufficiale, come già accade in altri paesi, che contribuisca a costruire una comune cultura multidisciplinare, a lavorare per progetti e in gruppo, e, soprattutto, a praticare un continuo scambio di esperienze ai vari livelli, poiché buoni statistici ufficiali si diventa essenzialmente con la pratica.

3. Occorre garantire l'efficienza di tutto il sistema ed è quindi indispensabile una analisi costi-efficacia dell'informazione statistica ufficiale e pubblica. Le esperienze fatte in altri paesi mostrano che i costi di gestione e di mantenimento del sistema sono alti, ma comparativamente in termini di costo per abitante (come mettono in luce sia le nostre prime valutazioni, sia le analisi dell'Eurostat) le risorse destinate a questo servizio nel nostro Paese sono molto inferiori rispetto a quelle che vi destinano gli altri paesi europei e gli Usa. Noi in ogni caso dobbiamo sempre più massimizzare l'efficienza (*cost effectiveness*). In questa direzione vanno le stime dei costi di attuazione del Psn sollecitate dal Cipe che stiamo approntando. Deve però essere esplicitamente riconosciuto il costo della funzione statistica e previsti e valutati i relativi finanziamenti a tutti i livelli, chiamando il governo centrale, i governi locali e le imprese ad investire nelle statistiche ufficiali in relazione ai benefici che ne ottengono.

Desidero concludere ricordando che sono molti i compiti importanti da assolvere e che per far questo abbiamo l'obbligo di potenziare e qualificare il Sistema. Sono convinto che gli statistici ufficiali, con la loro attività, rappresentano una risorsa fondamentale per la crescita della democrazia nel Paese.

I convegni degli statistici, anche di quelli ufficiali, si caratterizzano per confronti approfonditi e occasioni di riscontro. È però importante che oggi ed in questi giorni tra noi ci siano altri attori, non statistici di professione, quali i policy maker e i rappresentanti della società civile.

Affinché la statistica ufficiale svolga adeguatamente la sua funzione è necessario anche il riconoscimento, il consenso e l'appoggio della società in cui viviamo.

Le sfide sono davvero molte e difficili ma sono convinto che, lavorando con impegno insieme per una visione comune della statistica ufficiale, è possibile avere successo: cioè trasformare la visione in realtà.

RELAZIONE DEL DIRETTORE DEL DIPARTIMENTO DELLA SEGRETARIA CENTRALE DEL SISTEMA STATISTICO NAZIONALE:

NOVE PROPOSTE PER MIGLIORARE IL SISTAN SUL TERRITORIO

Vincenzo Lo Moro

direttore di dipartimento dell'Istituto nazionale di statistica

1. Introduzione

In questi giorni di Conferenza si è discusso su cosa fare, su quello che si è riusciti a fare in situazioni specifiche, su cosa vorremmo per rendere possibile una migliore offerta di statistiche territoriali, su quali sono i limiti e le possibilità offerte dalle tecniche statistiche. Sono stati delineati anche i principi entro cui ci dobbiamo muovere, principi che vanno dalla sfera tecnica a quella etica, a quella della buona amministrazione.

Per soddisfare l'esigenza strutturale e non episodica di una migliore conoscenza del territorio, le leve a nostra disposizione sono quelle delle leggi, dell'organizzazione, delle procedure, dei comportamenti degli operatori statistici.

Ma sappiamo già che non si potrà prescindere dal toccare il vizio di fondo del 322, quello di non aver finanziato adeguatamente il Sistema. Se questo era grave nel 1989, risulta esiziale nel 2002, di fronte al complesso di esigenze che emergono intorno al tema territorio e di fronte alle sempre maggiori incombenze internazionali.

Tuttavia, come operatori pubblici chiamati ad applicare leggi dello Stato, delle Regioni e disposizioni di varia natura che concernono la materia statistica, dobbiamo certo segnalare che le risorse a disposizione sono insufficien-

ti, ma poi è nostro dovere muoverci verso la ricerca di un assetto che garantisca la massima efficacia a risorse date.

Gli ambiti entro cui tentare un tale miracolo sono quello legislativo, quello procedurale, quello organizzativo e quello comportamentale. Dato il quadro legislativo, ai tre ambiti residui sono dedicate le considerazioni che seguono, partendo dall'ultimo. L'intento è quello di segnalare questioni ormai in gran parte ben note all'interno del Sistan e delineare concrete proposte.

2. I comportamenti

2.1 Unicità e somiglianza

È quasi superfluo sostenere che il Sistema ha bisogno di maggiore cooperazione tra le sue diverse componenti. Il territorio ha un grande privilegio, rispetto alle situazioni centralizzate, che si muovono in una situazione di sostanziale unicità: quello di presentare condizioni operative simili e specialistiche in 20 casi (le Regioni e Province autonome), in 100 Province, in 100 Prefetture-Uffici territoriali del governo (Utg), in 100 camere di commercio e in 8.100 Comuni. E poi in 350 Comunità montane, isolate e di arcipelago, in città metropolitane, in unioni di Comuni, in Ausl e, ancora, similitudini si ritrovano nelle relazioni con soggetti locali, università e centri di ricerca pubblici e privati. Quanto questa rassomiglianza abbia fatto funzionare un processo di imitazione attraverso reti orizzontali, lo dimostra la vivacità degli spazi di presentazione e le dimostrazioni negli stand in questa Conferenza. Ma ancora non è sufficiente.

L'operare in condizioni simili è una grande opportunità. Uno studio condotto circa un anno fa ha dimostrato che esistono quattro, cinque modelli organizzativi negli Uffici di statistica (Us) dei Comuni e delle Regioni, in gran parte dipendenti da un fattore dimensionale, ma non solo. È possibile far progredire ogni Ufficio di statistica (anzi, si deve partire dai "non Us") verso la condizione migliore più vicina alla propria situazione operativa di partenza. Non può essere solo l'Istat e ancor meno la segreteria del Sistan ad assistere questo percorso, e per fortuna già da qualche tempo sono fortemente attivi i "poli" del Cisis, dell'Usci, del Cuspi, dell'Ufficio statistico dell'Unioncamere e della Direzione centrale per la documentazione e la statistica del Ministero dell'interno. Un lavoro comune è in corso con l'Uncem.

Le news sullo spazio web del Sistan hanno moltiplicato le possibilità di contatto tra i soggetti del Sistema e le iniziative di formazione sul territorio degli ultimi anni sono state di più e più pertinenti, creando in molte situazioni il clima per un interscambio diretto di esperienze a livello locale. Per i comuni in particolare, il manuale *Linee guida per pubblicazioni statistiche comunali*,

proposto l'anno scorso, sta evolvendo verso un'organizzazione integrata dell'informazione statistica detenuta dai Comuni (prototipo di data base).

Sarebbe auspicabile istituire un *catalogo delle esperienze*, in modo che chi si avvia su una certa strada trovi documentazione utile, anche organizzativa, per evitare errori e per rendere prodotti e servizi di qualità.

Una tale iniziativa può essere agevolmente sviluppata in collaborazione con i poli di rete di cui si è detto.

2.2 Cooperazione verticale

Perpendicolare alle reti di soggetti tipologicamente uguali, si ha un terreno ben più difficile, nel quale i comportamenti sono a volte inappropriati: quello di cooperazione tra soggetti appartenenti a tipologie di amministrazioni diverse. I passi avanti in questo ambito non sono trascurabili, anche se spesso ci soffermiamo più sui fallimenti e sulle difficoltà.

Le ragioni delle difficoltà di collaborazione vanno tuttavia solo in parte fatte risalire a un problema di comportamenti. Esse dipendono anche da alcune lacune istituzionali che a loro volta dipendono, oggettivamente, da un quadro complessivo troppo incerto, troppo influenzato da fattori esogeni. Tuttavia, un punto d'ancoraggio va cercato e con esso un principio ispiratore. Il punto d'ancoraggio non può essere che nella Carta costituzionale e nel 322, il principio ispiratore deve essere quello della specializzazione dei soggetti. Dalla costituzione rivisitata deriva che i Comuni svolgono sul territorio la maggior parte delle funzioni, le figure intermedie (Province, Comunità e Aree metropolitane) assolvono altre specifiche funzioni, anche in dipendenza della legislazione regionale, le Regioni sono organi di governo del territorio rispetto ad una serie sostanziosa di competenze, ed infine lo Stato, oltre ad alcune competenze esclusive, svolge essenzialmente un ruolo di regolamentatore e distributore di risorse.

Camere di commercio e Prefetture-Utg sono le altre due tipologie di amministrazioni che insistono sul territorio. Le prime, interessate ad un'ampia riforma pochi anni fa, hanno ormai raggiunto una maturità di partecipazione al Sistema specializzandosi su terreni di collaborazione tali che ci sia sempre un comune interesse della Camera, del Sistema camerale e del Sistema statistico nazionale. Gli Utg vivono una difficile, ma necessaria fase di ristrutturazione, essendo profondamente mutata la loro funzione e il loro rapporto con il territorio. Tuttavia, proprio per la funzione che andranno ad assumere – in termini semplicistici, di terminale territoriale delle amministrazioni dello Stato senza organizzazione periferica – potranno essere i soggetti adatti per ridefinire processi statistici, principalmente non Istat, oggi poco presidiati.

A questa specializzazione delle amministrazioni deve ancorarsi la *divi-*

sione del lavoro della statistica ufficiale italiana. Oggi più che mai, in teoria, ma anche in concreto, possiamo sostenere che il portato informativo di una funzione amministrativa gestita a livello comunale è contemporaneamente un dato di gestione, un'informazione per il livello di governo superiore o per il finanziatore, informazione statistica per il territorio di competenza e per le aggregazioni sovraterritoriali, informazione statistica nazionale.

Perché questa opportunità di *produzione congiunta* si realizzi, in alcuni casi sarà necessario ridefinire i processi di raccolta e, quindi, in generale, l'intero ciclo di produzione delle statistiche. Accanto a questa necessità, occorre ribadire un attributo forte previsto dal 322, ma anche dalla Costituzione, che permanga il coordinamento e il sostegno tecnico, culturale e metodologico dell'Istat, per far sì che quello che viene prodotto rispetti requisiti essenziali di qualità e di comparabilità.

La proposta concreta è di riprendere il lavoro interrotto sulla *Lista di verifica della qualità*, uno strumento sviluppato insieme a diverse componenti del Sistema e che intendeva essere una base di documentazione e autocertificazione. Dobbiamo riuscire a trasformarlo in un gruppo di strumenti che portino le amministrazioni locali a adottare quelle tecniche minime di controllo della qualità dalle quali si avrebbe un netto miglioramento delle statistiche a tutti i livelli.

Più nelle amministrazioni si sviluppano capacità di autocontrollo della qualità dei processi o delle fasi di processo gestite, più l'Istat può dedicarsi ad un compito complementare di vigilanza e di coordinamento, nonché intraprendere con più determinazione il compito di guida alla riprogettazione dei processi stessi.

2.3 Statistica ufficiale, statistica pubblica, statistica

“L'informazione statistica ufficiale è fornita al Paese e agli organismi internazionali attraverso il Sistema statistico nazionale” (decreto legislativo 322/1989, articolo 1, comma 2).

Questa regola non vuol dire che tutta la statistica prodotta dagli enti del Sistan è statistica ufficiale. Spesso si produce statistica pubblica, che può assumere significati diversi (prodotta da un soggetto pubblico; prodotta da un soggetto Sistan, anche privato; diffusa pubblicamente).

Una regola di comportamento è da sottolineare. La statistica ufficiale ha tempi lunghi, perché è frutto di un processo complesso. Un processo di rilevazione non può essere messo in discussione a cuor leggero. Per questo si fanno i programmi statistici. Per questo si consolidano e si migliorano le rilevazioni e le elaborazioni.

Il sistema non sopporta una continua stimolazione al cambiamento che non sia quella insita nel miglioramento delle tecniche o non sia inseribile nell'ambito di una programmazione anche pluriennale.

Statistics Canada, che viene generalmente considerato il miglior Istituto di statistica al mondo, impostando la reingegnerizzazione dell'indagine sulle forze di lavoro, si diede un arco di tempo di cinque anni, tra il 1993 e il 1997. Con molto più limitate risorse, pretendiamo a volte di introdurre cambiamenti da un anno all'altro.

Non chiediamo dunque al sistema quello che non può dare, collocando tutto nell'alveo della statistica ufficiale. La statistica per fortuna offre altre strade, compresi sondaggi, che possono essere anch'essi statistica pubblica. Quello che invece riteniamo essenziale che entri nell'ambito della produzione statistica ufficiale, va progettato e realizzato con cura.

In concreto, soprattutto con riferimento al territorio, un'analisi delle priorità e una classificazione dei progetti statistici è indispensabile, per poter scegliere poi quale strada operativa percorrere. Più o meno esplicitamente, regioni e comuni che hanno cominciato a sviluppare programmi statistici hanno impostato una tripartizione che dovrebbe essere consolidata e estesa a tutti coloro che si avviano su tale strada. Tale tripartizione, sostanzialmente, prevede progetti che sfruttano e valorizzano i dati di fonte Psn; progetti di classificazione e valorizzazione delle fonti interne all'amministrazione; progetti di nuove rilevazioni, integrazioni e avanzamenti metodologici.

3. Organizzazione

3.1 I documenti di programmazione e monitoraggio

La prima proposta organizzativa è in parte a cavallo con la questione dei comportamenti. Per cercare di migliorare i risultati raggiunti, la legislazione propone ovunque programmi operativi e monitoraggi. Ogni tipologia di amministrazione ha le sue denominazioni, i programmi economici di gestione dei comuni, i progetti obiettivo (o simili strumenti) nelle regioni, il programma operativo in Istat e altre denominazioni ancora nei ministeri e negli enti. Alcune regioni e alcuni enti locali adottano un vero e proprio programma statistico. Dal lato del monitoraggio viene poi chiesto il grado di raggiungimento dei risultati, attraverso in genere relazioni consuntive.

Il 322 prescrive l'invio di relazioni annuali all'Istat da parte di tutti gli Uffici di statistica degli enti del Sistema. Questa norma è largamente disattesa, con alcune esemplari eccezioni.

In realtà bisogna invertire la logica, tentando di avvicinare la logica pro-

grammatoria dell'ente e quella della statistica. Se gli uffici di statistica inseriscono nella programmazione propria del loro ente una serie di attività, occorre fare in modo che quel programma sia anche il programma di attività del Sistan. In sostanza non dissociamo la funzionalità dell'ufficio di statistica nell'ambito del proprio ente (e in un certo senso la sua cultura lavorativa) dall'essere (l'ufficio di statistica) parte del Sistema statistico nazionale.

Un programma approvato da un organo di governo contiene normalmente obiettivi assegnati ad un certo settore e risorse a disposizione (finanziarie, umane e strumentali). Generalmente l'ufficio di statistica non è esplicitato come settore a sé stante (centro di responsabilità). Tuttavia, richiamando la previsione normativa (autonomia funzionale dell'ufficio di statistica e adeguata collocazione organizzativa) si può imporre a tutti gli enti dove è istituito un ufficio di statistica di comportarsi come se l'ufficio fosse un settore autonomo (con un proprio budget, con precise risorse e obiettivi definiti).

I benefici di un successo anche parziale di un'iniziativa di questo tipo sarebbero enormi, anche se per il primo anno questa operazione può sembrare banale e non migliorativa. Ma se concepiamo l'insieme di questi programmi – che a questo punto sono, ad un tempo, programmi di lavoro dell'Us nella propria amministrazione e programmi statistici, componenti del Sistema statistico nazionale – come un oggetto da migliorare per piccoli passi, attraverso gli strumenti di cooperazione orizzontale e attraverso negoziazione all'interno delle amministrazioni, otteniamo uno strumento potentissimo che non solo fa il sistema, ma che ogni anno getta le basi dei suoi miglioramenti futuri.

3.2 Rigore nella professionalità

La seconda proposta organizzativa riguarda anch'essa un terreno a cavallo con i comportamenti, quello della professionalità. Quando il Sistema è stato creato – dieci, dodici anni fa – chi fino a quel momento si occupava di statistica ha avuto un'etichetta in più. C'è stata una naturale riassegnazione di professionalità dal vecchio al nuovo assetto, con sostituzioni fisiologiche.

Questa fase si può ritenere conclusa. La generazione che ha fatto il sistema, che ampiamente è qui presente, ha accanto in molte situazioni una generazione più giovane, tecnicamente preparata che la può assistere e prepararsi a prendere responsabilità maggiori. Dove questo non è, occorre cominciare ad investire su giovani preparati.

Con l'offerta che oggi c'è a disposizione di potenziali statistici pubblici, non ci si può più permettere di essere concilianti rispetto ai requisiti che debbono avere gli uffici di statistica, secondo quanto previsto dalle direttive Comstat. Sparsi su tutto il territorio nazionale, sono attivi 42 corsi di laurea in

statistica. Mentre forse qualche anno fa la situazione era diversa per la scarsità di laureati, oggi ci sono le condizioni dell'offerta perché a lavorare negli uffici di statistica ci sia personale con una preparazione di base adeguata.

Questo passaggio è necessario anche perché se vogliamo dare veramente agli uffici un compito più ampio di quello di essere i corrispondenti Istat o della statistica ufficiale di rilevanza nazionale, lo si può fare solo con una base tecnico-operativa migliore. Ci sono esempi eccellenti di uffici di statistica che crescono proprio perché hanno investito su questa scelta professionale. Non è una condizione sufficiente per acquisire l'autorevolezza che andiamo cercando, ma è ormai una condizione necessaria.

L'inserimento di statistici negli organici non risolve automaticamente la questione della professionalità. Aver fatto esami di statistica non vuol dire aver acquisito la professionalità di statistico pubblico. Questo è un mestiere, una competenza che si acquisisce col lavoro e con la formazione specifica.

Il tema, connesso, della formazione è d'obbligo. Non è solo la Francia delle grandi scuole ad avere una lunga tradizione di formazione comune in questo settore. Ci sono altri paesi in condizioni analoghe. Scuole di statistica pubblica producono professionisti che, oltre al mestiere in comune, hanno la capacità di comprendersi e la cultura dell'appartenenza ad un gruppo, ovunque saranno impiegati. Va inoltre incentivata la partecipazione degli enti del Sistan ai consessi internazionali. Non solo Eurostat, ma anche tutte quelle iniziative scientifiche che legano la comunità statistica internazionale.

3.3 L'Istat sul territorio

L'innovazione organizzativa più importante sarebbe quella di avere un impegno più consistente dell'Istat direttamente sul territorio. Si tratterebbe di coprire con più risorse nelle sedi regionali almeno tre aree di attività:

- quella della produzione statistica di competenza Istat, assegnando alle sedi regionali maggiori responsabilità dirette nella raccolta e nella prima validazione dei dati. In alcuni processi è possibile, migliora le relazioni con il territorio, i livelli di qualità e i costi non aumentano; in altre situazioni, è probabile che il miglioramento di qualità possa avvenire solo sopportando maggiori costi;

- quella della diffusione delle informazioni statistiche in maniera tempestiva, anche in forma provvisoria, prima della validazione nazionale, dove è possibile e con le dovute cautele. Inoltre la sede regionale potrà occuparsi di effettuare elaborazioni, per amministrazioni che non possono avere accesso a dati individuali, o più in generale, di studi che valorizzino l'informazione detenuta;

- infine, la terza area di attività concerne la cooperazione con gli enti del Sistema, assumendo, la sede regionale, un ruolo di guida, di vigilanza o di complemento a seconda delle situazioni. In questi ruoli si esplicherebbe a pieno la funzione di coordinamento assegnata all'Istituto, senza intaccare l'autonomia organizzativa, funzionale e decisionale dei singoli uffici di statistica.

L'Istat, fin da quando ha impostato (circa due anni fa) la nuova pianta organica, ha previsto aumenti di personale solo nelle sedi regionali. Le possibilità concrete di avvicinarsi a quella previsione di organico sono oggi minime.

Qualcosa si sta impostando in termini di ridisegno di alcuni processi e responsabilità, in particolare nelle indagini sulle famiglie. Ma siamo molto lontani da alcune situazione estere in cui l'Istituto nazionale di statistica è largamente presente sul territorio (Francia, in primo luogo, ma anche Spagna).

4. Le procedure

4.1 La formazione del Programma statistico nazionale

Il Programma statistico nazionale viene regolarmente criticato, in sede di Conferenza unificata Stato-Regioni-Autonomie locali, per la sua difficoltà a cogliere le esigenze informative delle comunità locali. Questa è una delle ragioni per cui la Sesta Conferenza è stata dedicata al tema del territorio. Il giudizio della Conferenza unificata è in parte ingeneroso perché la produzione del Psn rimane un punto di riferimento per tanta parte delle necessità informative anche subregionali e perché in diversi settori informativi si è fatto molto per migliorare la situazione.

Tuttavia, il giudizio senz'altro coglie una problematica viva a cui cercare di dare soluzioni.

La diagnosi è comunque chiara e si è tutti concordi su un ulteriore principio che il Sistema si è dato: quello che il Psn sia la prima fonte della statistica ufficiale. Regioni e enti territoriali si possono distaccare da esso solo per fabbisogni informativi che esso non copre o specifici del proprio territorio. Quindi c'è un intento comune da parte di tutti gli enti a fare del Psn il fulcro della produzione statistica nazionale (nel senso di tutti e utile a tutti).

Come dunque migliorarlo? Una proposta che è stata appena avanzata in Comstat e che sarà formalizzata per la prossima riunione è quella di costituire dei comitati di settore statistico che assorbano il lavoro degli attuali circoli di qualità e di tutti (o quasi) i sottogruppi oggi esistenti. Il lavoro di tali comitati inizierebbe con la definizione della proposta di Psn (come gli attuali circoli di qualità), raccoglierebbe quindi proposte sulle modalità attuative dei lavori previsti nel Psn (comprese eventuali azioni territoriali specifiche, come sovracam-

pionamenti, quesiti aggiuntivi, modi di raccolta eccetera), deciderebbe infine quali accogliere e quali no in modo che ogni ente possa impostare il proprio impegno sul Psn prima della sua operatività e sia consapevole dei benefici che potrà trarne e delle spese che dovrà sopportare nel caso di un coinvolgimento diretto. Il tutto sarebbe fortemente proceduralizzato e possibilmente sostenuto da adeguate tecnologie informatiche sulla stregua dei working group del Sistema statistico europeo.

Una proposta del genere implica anche alcune conseguenze sull'organizzazione dell'Istituto, ma se riuscissimo a metterla a punto, portandola per approvazione anche alla Conferenza unificata Stato-Regioni-Autonomie locali, si sarà compiuto un significativo passo per la funzionalità del sistema nei confronti delle esigenze territoriali.

4.2 Esistenza in vita

L'effettiva esistenza degli uffici di statistica soprattutto nelle situazioni più disagiate è certificata da una risposta formale ad una rilevazione che la Segreteria del Sistan svolge ogni due anni.

Se si va a vedere più in dettaglio, in molte situazioni non sussistono i requisiti sostanziali per poter considerare quell'entità organizzativa un ufficio di statistica, anche se la *funzione statistica* viene assolta.

Va definita una strategia per superare questa situazione. Con riferimento ai comuni, un'idea interessante è quella che ha suggerito Arvati al Convegno Usci di qualche settimana fa. Egli dice in sostanza che il Sistan è un sistema a cui si aderisce, nei fatti, volontariamente, mentre la funzione del sindaco di responsabile della statistica ufficiale, come ufficiale di governo è irrinunciabile e quindi di tutti i comuni. Chi aderisce al Sistema deve aver chiari i costi e ottenere dei benefici. Chi non aderisce avrà solo le incombenze che comunque rimangono tra i doveri del sindaco in quanto ufficiale di governo.

Una linea sulla quale l'Istat si è cominciato a muovere di recente è quella di accelerare la costituzione degli uffici in forma associata e seguirli poi in un progetto di crescita e sviluppo. A questo primo tentativo, anche con qualche finanziamento, si sono dimostrate sensibili diverse regioni. In questo modo l'ufficio di statistica viene aiutato a nascere e si costituisce solo per dimensioni organizzative superiori a una dimensione tecnicamente efficiente.

Una soluzione più drastica è quella di mantenere l'obbligatorietà di costituzione dell'ufficio solo per dimensioni superiori ad una certa soglia, mentre per quelle inferiori varrebbe soltanto la funzione attribuita al sindaco quale ufficiale di governo. Significherebbe tornare, in sostanza, alla disciplina ante 322, alla legge 1823/39.

Nel complesso, tenendo presente queste diverse linee, anche in maniera complementare, si dovrebbe giungere a varare una nuova direttiva Comstat che contenga elementi incentivanti e sanzionatori, relativi alla costituzione e al mantenimento degli uffici di statistica.

4.3 Sistemi statistici regionali

Numerose regioni hanno istituito con propria legge sistemi statistici regionali. Oltre ai compiti propri previsti dal 322, viene prevista una funzione ulteriore, per gli uffici della regione, di coordinamento degli uffici di statistica degli enti subregionali. Tale funzione, al limite della compatibilità con la legge nazionale, può essere portata avanti senza conflitti solo se c'è uno specifico accordo con l'Istat.

Quello a cui oggi assistiamo è una volontà più forte che in passato, da parte delle regioni, di occuparsi della materia. Si emanano quindi leggi, come recentemente quelle del Veneto e della Puglia, istitutive di sistemi statistici regionali che, in assenza di una revisione globale del 322, necessitano di un atto aggiuntivo di accordo con l'Istat, per stabilire che tipo di cooperazione si instaura nel medio periodo.

È estremamente importante che ciò avvenga, poiché occuparsi delle stesse cose su uno stesso territorio è quanto meno inefficiente (e non possiamo permettercelo). Invece è possibile trasformare questa ambiguità o incertezza del sistema in una opportunità per il territorio se Istat, principalmente attraverso le sue sedi regionali, e uffici di statistica delle singole regioni elaborano un programma di lavoro comune, in cui ognuno assuma la propria parte di responsabilità e di attività.

Anche in questo caso, sarebbe opportuno passare per una decisione della Conferenza unificata che approvi uno schema di accordo tra Regioni e Istat per adempiere cooperativamente alle funzioni previste dalla normativa nazionale e regionale. A un protocollo d'intesa a carattere generale a firma del presidente di Regione e del presidente dell'Istat, dovrebbero far seguito atti specifici in cui siano ricomprese tutte le attività sviluppate in collaborazione, secondo le rispettive competenze, tra Istat e ufficio di statistica della regione.

5. Conclusioni

Le iniziative proposte sono dunque nove. Intorno alla sfera dei *comportamenti*:

- istituire un *Catalogo delle esperienze*, per documentare e trasferire soluzioni;
- aggiornare ed applicare strumenti di controllo e autocontrollo della *qualità dei processi*;
- classificare i processi statistici e valutare costi e benefici dei cambiamenti.

Sull'*organizzazione*:

- combinare gli strumenti di *programmazione* delle amministrazioni con quelli del Sistema statistico nazionale;
- arricchire di *professionalità* gli uffici di statistica;
- spostare il *baricentro dell'attività dell'Istat più vicino al territorio*.

Sulle *procedure*:

- istituire *comitati di settore* statistico;
- adottare *misure per l'effettiva funzionalità* degli uffici di statistica;
- sottoscrivere *protocolli* tra Istat e singoli sistemi statistici regionali.

In alcuni casi occorrerà qualche approfondimento, in altri la strada è già tracciata e richiede solo un impegno costante.

Le proposte possono essere portate avanti a legislazione vigente. Tuttavia, un riordino evolutivo, un testo unico della statistica ufficiale sarebbe forse particolarmente opportuno.

Per quanto riguarda le risorse, i ragionamenti fin qui sviluppati non implicano significativi ampliamenti, piuttosto delle riallocazioni: per le amministrazioni territoriali, verso la funzione statistica, facendo emergere costi che l'amministrazione sopporta e benefici che ne trae; per l'Istat, essenzialmente dal centro verso le sedi regionali.

In generale, tuttavia, occorre essere consapevoli che, a risorse date, gli avanzamenti possibili sono limitati. Un più consistente ritmo di crescita potrebbe derivare soltanto da un incremento complessivo delle disponibilità finanziarie e da un riordino del bilancio della statistica. L'Italia è il paese industrializzato con minore spesa procapite per la statistica pubblica.

La decima proposta è quindi quella di costituire, come per altri paesi, come per altri settori di attività, un *fondo nazionale per la statistica*. Con esso, sia il sistema centrale che quelli regionali riceverebbero le risorse necessarie ad attuare i programmi di attività.

L'ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE PER LA GARANZIA DELL'INFORMAZIONE STATISTICA:

Qualità dell'informazione statistica ufficiale ed esigenze informative di regioni e città

Ugo Trivellato

Presidente della Commissione per la garanzia dell'informazione statistica

1. Qualche cenno all'attività della Commissione *

In occasione della Quinta Conferenza nazionale di statistica, giusto due anni fa, dedicaì la relazione ad una presentazione dell'attività della Commissione per la garanzia dell'informazione statistica: dei suoi compiti, del suo modo di operare, dei suoi interventi¹.

In questo biennio l'azione della Commissione è proceduta lungo le linee là delineate, consolidandole. Mi limito dunque a richiamarne i tratti salienti, anche perché l'operato della Commissione è correntemente documentato nella pagina web e, annualmente, nel Bollettino.²

Il momento più significativo dell'azione della Commissione è rappresentato dalla formulazione del parere sul Programma statistico nazionale (Psn). Esso consente, e insieme richiede, alla Commissione di vagliare l'adeguatezza delle realizzazioni e dei programmi dell'intero sistema delle statistiche ufficiali, sotto i profili dell'imparzialità, della completezza, della qualità, dell'aderenza alle direttive dell'Unione europea (Ue). Per un altro verso, il parere sul Psn rappresenta anche la sede privilegiata per una più ampia funzione di riflessione e di stimolo che la Commissione svolge in tema di sviluppo dell'informazione statistica ufficiale.

*Nel preparare questa nota, ho beneficiato delle discussioni e della riflessione collegiale in sede di Commissione per la garanzia dell'informazione statistica. Inoltre, qua e là, richiamo pareri e posizioni della Commissione – Commissione per la garanzia dell'informazione statistica. Parere della Commissione per la garanzia dell'informazione statistica sul programma statistico nazionale 2003-2005. Roma: 2002. L'insieme delle considerazioni prospettate, tuttavia, impegna soltanto me.

1. Trivellato, Ugo. L'attività della Commissione per la garanzia dell'informazione statistica: un quadro di sintesi e spunti di riflessione. Roma: 2001. Giornale del Sistan, 6 (16), pp. 7.

2. Commissione per la garanzia dell'informazione statistica. Bollettino. Roma: Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2001. <http://www.governo.it/Presidenza/statistica/bollettino.html>. 10-03-2004.

La formulazione del parere sul Psn, così come l'azione di vigilanza della Commissione - segnatamente su temi che emergano con rilievo particolare o che manifestino aspetti problematici - poggiano su una continua attività istruttoria, di documentazione e di studio. Due strumenti importanti al riguardo sono (i) lo svolgimento di audizioni su specifici argomenti e (ii) la costituzione di gruppi di lavoro ad hoc, incaricati di vagliare lo stato dell'informazione statistica in specifici settori o la qualità di particolari fasi del processo di produzione dell'informazione stessa. Questi approfondimenti, sovente realizzati in maniera coordinata, concorrono a fornire una solida base conoscitiva per l'attività di sorveglianza *ad referendum* e per le note alle quali, se del caso, essa dà luogo. Nell'arco degli ultimi due anni, la Commissione è intervenuta con pareri - a fronte di specifiche richieste - e con note e raccomandazioni in diverse circostanze, avendo come interlocutore il Presidente dell'Istat, in alcune occasioni il Presidente del Consiglio, ministri competenti in relazione alla materia e il Garante per la protezione dei dati personali. Questi interventi hanno riguardato: ripetutamente, i censimenti 2001; le stime annuali e trimestrali del Pil e dei conti nazionali; la stima dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche; l'introduzione dell'euro e la valutazione del suo impatto sul livello e la struttura dei prezzi; gli indici dei prezzi al consumo; il sistema di rilevazioni sulle famiglie, con particolare riguardo a indagini longitudinali; varie questioni connesse col trattamento di dati personali (in generale la normativa e le pratiche sul trattamento di dati personali nell'ambito del Sistan, specificamente il Laboratorio Adele e il Codice di deontologia e di buona condotta).

Ciò detto, penso opportuno soffermarmi sul tema della Conferenza "Informazione statistica e conoscenza del territorio", per prospettare selezionate considerazioni ancorate alla prospettiva con cui la Commissione guarda alla statistica ufficiale: nell'efficace sintesi di Als (1993, p.87), quella di un "cane da guardia dell'imparzialità e della completezza dei dati statistici".

Muovendo dalla nozione di qualità dell'informazione statistica, metto l'accento su un suo aspetto: la pertinenza rispetto a un corpo di domande diversificato quanto a interrogativi e a soggetti che li pongono, in particolare rispetto a domande espresse da regioni e città (sez. 2). Considero poi le implicazioni che queste esigenze hanno per i tre momenti fondamentali nei quali si articola il processo di generazione dell'informazione statistica ufficiale: la percezione delle domande, la produzione dell'informazione, la sua diffusione (sez. 3). Mi soffermo quindi, brevemente, su aspetti istituzionali e organizzativi del Sistan (sez. 4). Infine, accenno agli sviluppi che sono richiesti al sistema statistico - sul fronte delle risorse e dei comportamenti - per assicurare la qualità del processo produttivo e le indispensabili capacità di innovazione (sez. 5).

2. Qualità dell'informazione statistica e pertinenza rispetto alle esigenze informative di regioni e città

2.1 L'asse di riferimento: la pertinenza del sistema statistico

La nozione di qualità dell'informazione statistica è multiforme.³ Tra i suoi tratti costitutivi vi è, ovviamente, la pertinenza, cioè la rispondenza ai fabbisogni conoscitivi: l'informazione non deve essere sfuocata rispetto alle necessità, né tanto meno prendere lucciole per lanterne. D'altra parte, questo requisito deve accompagnarsi ad altri - accuratezza, completezza, tempestività, imparzialità - che possono essere almeno in parte conflittuali e rispetto ai quali vanno dunque trovati convincenti equilibri.

Ma che cosa intendiamo propriamente per pertinenza? Per la statistica ufficiale, la caratterizzazione appropriata è quella di: pertinenza a fronte di una molteplicità di obiettivi/utilizzatori.⁴ Essa emerge naturalmente quando si consideri che la statistica ufficiale serve - nel senso che può servire e si vuole che serva - una molteplicità di utilizzatori e di obiettivi. L'affermazione incorpora due concetti, che conviene esplicitare.

In primo luogo, essa comporta che la statistica ufficiale sia considerata un bene pubblico: qualificazione, è bene sottolinearlo, che è solo in parte un portato analitico - il riconoscimento dell'importanza dominante dei costi fissi collettivi nella produzione delle informazioni statistiche - e in parte, invece, è programmatica, normativa.⁵ Si tratta di una scelta importante, la quale implica che l'informazione statistica ufficiale sia resa disponibile a tutti in condizioni di parità.⁶ Per la statistica ufficiale italiana questa scelta è nitidamente riassunta nel "principio dell'imparzialità e della completezza (...) nella diffusione dei dati" (art.24 della legge n. 400/1988).

In secondo luogo, l'affermazione riconosce che gli utilizzatori sono molti ed esprimono domande diverse, sotto molteplici profili: varia l'intensità complessiva della domanda dei singoli utilizzatori; natura e caratteristiche delle domande sono differenti, e per di più spesso cambiano nel tempo; infine, domande apparentemente simili possono essere motivate da preoccupazioni - conoscitive od operative - differenti, che si riflettono nelle modalità con cui sarebbe desiderabile disporre del materiale di osservazione. In una moderna società democratica, la molteplicità è uno dei tratti costitutivi della pertinenza. È questa la sfida da affrontare. Per mettere un pò meglio a fuoco la questione, serve identificare i tratti salienti di queste necessità conoscitive. Quali sono gli interrogativi che si pongono oggi, e per quanto è possibile intravedere si por-

3. Zuliani, Alberto, *Programma statistico nazionale e qualità dell'informazione*. Roma: Istat - Disn 1993. Atti della Prima Conferenza nazionale di statistica. Roma, 18-19 novembre 1992, pp. 67-79.

Holt, T., *Quality work and conflicting quality objectives*. Helsinki: 28-29 maggio 1998. 84th Dgins Conference.

4. Trivellato, Ugo, *Progettare un'informazione statistica pertinente*. Roma: Istat - Disn, 1999. Atti della Quarta Conferenza nazionale di statistica. Roma 11-12-13 novembre 1998, Tomo 1, pp. 49-72.

5. Malinvaud, E., *Production statistique et progrès de la connaissance*. Roma: Istat, Annali di Statistica, 1987, Serie IX, Vol. 7, pp. 193-216. Atti del convegno sull'informazione statistica e i processi decisionali.

6. Commissione statistica Onu. *I principi fondamentali della statistica ufficiale*. New York, United Nations: 1994. ("Le statistiche ufficiali ... sono poste al servizio delle istituzioni, degli operatori economici e del pubblico.... Debbono essere elaborate e rese disponibili in modo imparziale dalle istituzioni della statistica ufficiali"; Commissione statistica dell'Onu, 1994, principio 1), così come tra i principi delle statistiche comunitarie ("Imparzialità ... implica la stessa disponibilità delle statistiche, nel minor tempo possibile, per tutti gli utenti (istituzioni comunitarie, governi, operatori economici e sociali, ambienti accademici e pubblico in generale)"; Regolamento (Ce) n. 322/97, art.10).

ranno domani, alla statistica ufficiale?

L'evoluzione dell'economia e della società è segnata da fenomeni che riassumiamo con categorie quali postfordismo, società dell'informazione, globalizzazione, competizione, ed è caratterizzata da innovazioni, turbolenze, dinamica sostenuta. Tutto ciò rende difficile la stessa individuazione delle necessità conoscitive: al punto che attrezzarsi per saperle cogliere diventa, per le agenzie statistiche ufficiali, un obiettivo di prima importanza.

Qualche accenno, a maglie larghe, alle implicazioni che è plausibile attendersi per l'informazione statistica si può, tuttavia, azzardare.

-Vi è allargamento delle dimensioni da documentare, in senso propriamente tematico.

Restando a un solo esempio - ma illuminante - in ambito economico, assumono importanza crescente gli aspetti non materiali della produzione - R&D, capitale umano, conoscenza - e le interazioni fra progresso tecnologico, struttura del mercato, internazionalizzazione, organizzazione dell'impresa e del lavoro.

-Si estendono e si infittiscono le relazioni spaziali.

In generale, ciò riduce il grado di autocontenimento delle tradizionali unità territoriali, e richiede un'accresciuta attenzione ai flussi e alle interdipendenze, a tutte le scale. In particolare, per alcune attività e alcuni processi è messa in discussione la stessa rilevanza dei confini nazionali (basti evocare i problemi di riferimento territoriale per i cosiddetti gruppi di imprese).

-I cambiamenti sono più intensi e frequenti.

Per un verso aumenta l'incertezza che contraddistingue le dinamiche, il che sollecita a documentare i fenomeni di interesse a frequenze più alte. Per un altro verso si accentuano i tratti di discontinuità dei fenomeni, che minano la validità dei dispositivi di rilevazione tradizionali e richiedono la riformulazione di schemi concettuali, definizioni e classificazioni.

-Cresce l'importanza dei comportamenti degli agenti sociali, imprese e famiglie.

Di tali comportamenti è perciò necessario cogliere non solo i profili medi, ma anche l'eterogeneità, cioè a dire la dimensione della variabilità rilevante dal punto di vista interpretativo. È questa un'esigenza cruciale, sia per documentare aspetti distributivi sia per caratterizzare differenti percorsi.

-I fenomeni oggetto di osservazione si fanno più complessi.

In parte, è questa una naturale conseguenza degli aspetti precedenti, ma in parte vi concorre il fatto che le preoccupazioni conoscitive sono più esigenti.⁷ La risultante è che i fenomeni di interesse sovente sono multidimensionali, richiedono di essere colti nel loro contesto e nelle loro interazioni, si collocano in una prospettiva dinamica - si caratterizzano cioè come processi.

7. Atkinson, A.B., *Social and economic change: implications for statistics in the 21st century*. Bologna: 5-7 febbraio 1996. Eurostat-Istat Conference on Economic and social challenges in the 21st century: statistical implications.
Hamermesh, D., *Leaping into the future of labor economics: the research potential of linked employer and employee data*. Labour economics, 6 (1), 1999, pp. 25-41.

La statistica ufficiale non può rispondere alle molteplici istanze di pertinenza - come dire? - affastellando domande disparate e cercando di rispondervi singolarmente. È questa una strada impraticabile. Innanzitutto, per evidenti vincoli nelle risorse. Inoltre, perché ne sarebbero compromesse essenziali esigenze di qualità, nel senso della coerenza e della comparabilità dei prodotti. Infine, perché una tale scelta sarebbe in contraddizione proprio con alcuni tratti delle necessità conoscitive appena segnalati, i quali richiedono che le informazioni statistiche disponibili possano essere convenientemente integrate. L'asse di riferimento sta dunque in una direzione affatto diversa, che può essere riassunta in una proposizione: la pertinenza del sistema statistico.⁸ È il sistema statistico, nella sua interezza, che deve/può rispondere in maniera adeguata alle domande, molteplici e mutevoli, di un insieme articolato di utilizzatori.

2.2 Le esigenze conoscitive di regioni e città e per domini funzionali

È in questo quadro che va collocata la specificazione della pertinenza che costituisce l'oggetto di questa Conferenza. La pertinenza dell'informazione statistica rispetto alla dimensione territoriale chiama in causa due spazi:

(a) quello delle partizioni regionali, latamente intese, che hanno rilievo a livello di organizzazione amministrativa, quindi di funzioni e di poteri: le regioni, le province, i comuni;

(b) quello dei domini funzionali, definiti da aree di interazione che variano in relazione a specifici processi sociali e a specifiche politiche: restando ad alcuni esempi, i mercati del lavoro locali, i distretti industriali, le aree di crisi.

Il processo di redistribuzione dei poteri pubblici verso scale regionali ha portato a mettere progressivamente a fuoco i fabbisogni di informazione statistica di regioni e città: prevalentemente in chiave di supporto conoscitivo alle amministrazioni locali, raramente con un'attenzione più larga alla cittadinanza in regioni e città (Holt e Pullinger, 1998). Per noi la questione assume poi importanza e attualità particolari, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione.

Le considerazioni che vorrei proporre muovono dalla preoccupazione di non adottare una prospettiva angusta. Va da sé che la domanda riferita alle partizioni regionali ha un notevole rilievo. Ma le possibilità di articolazione territoriale del sistema statistico non debbono essere disegnate soltanto lungo quest'asse. Non c'è, infatti, una trasformazione uno a uno fra questioni (e domini) funzionali e partizioni regionali. D'altro canto, le stesse partizioni regionali si

8. Per evitare possibili equivoci, segnalo che uso il termine "sistema statistico" nella sua accezione tecnico-funzionale, di organizzazione e gestione dell'insieme delle attività attinenti a input/processing/output dell'informazione statistica. Uso invece l'acronimo "Sistan" per riferirmi alla dimensione istituzionale del sistema, relativa cioè ai soggetti coinvolti e all'assetto delle relazioni fra gli stessi.

connotano sempre più come ambiti aperti e interdipendenti, anche oltre la scala nazionale.⁹ Di conseguenza, l'articolazione territoriale del sistema statistico deve essere per quanto possibile flessibile, in modo da poter rispondere alle molteplici necessità conoscitive, riferite a scale diverse e variabili. V'è da considerare, poi, che l'utilità di informazioni statistiche a scale territoriali ridotte sta largamente nel fatto che siano disponibili in maniera diffusa ed omogenea. Detto altrimenti, la loro utilità è tanto maggiore quanto più consentono di condurre confronti, analisi comparate nello spazio e nel tempo. I fabbisogni conoscitivi - anche quelli delle singole unità - investono, dunque, in primo luogo il quadro complessivo dell'informazione statistica, il sistema statistico.

D'altra parte, è importante riconoscere che la domanda di informazione statistica a queste scale non può essere interpretata esclusivamente come una specificazione (se necessario, una dilatazione) dei dati di base e delle stime dirette, riferendole a maglie territoriali più piccole: in altre parole, come una sorta di zoom. Qualche volta lo zoom basta; altre volte no. Il fatto di riferirsi ad ambiti territoriali ridotti, marcatamente aperti e interdipendenti spesso impone di riconsiderare concetti, definizioni e indicatori disegnati alla scala nazionale, talvolta di elaborare stime e indicatori appropriati. Le risposte non sono certo agevoli: tanto più che alla dimensione locale le tensioni fra pertinenza e vincoli di costo (e di qualità) si fanno stringenti. Si possono tuttavia identificare due direttrici lungo le quali è ragionevole procedere.

La prima direttrice, di metodo, porta a reiterare l'importanza di un sistema statistico integrato e flessibile: tema sul quale tornerò tra poco. La seconda, attenta a specificazioni di merito, riguarda le principali linee di lavoro per una crescente articolazione in chiave regionale della produzione statistica *general purpose* dell'Istat. In estrema sintesi, esse attengono a: l'arricchimento delle batterie di stime e indicatori prodotti correntemente per partizioni regionali; l'oculato recupero delle potenzialità informative dei dati censuari e, correntemente, di dati amministrativi; la produzione di stime per piccole aree *model-assisted*, tramite l'uso combinato di dati disponibili a diverse scale entro modelli gerarchici; su un piano diverso e per certi versi preliminare, quello della strutturazione della base informativa, l'adozione di una strategia di geo-referencing uniforme e il più dettagliata possibile.

Muovendo da questa base comune, è poi del tutto plausibile che possano prendere corpo sviluppi dell'informazione statistica prettamente regionali: da un lato razionalmente innestati sul sistema statistico nazionale, che utilizzano al meglio; dall'altro rispondenti a specifiche esigenze conoscitive delle singole regioni o città.

9. Bagnasco, A., Intervento sulle relazioni di Lazzari Davide e Chiantotto Bruno. Roma: Istat - Disn 1999. Atti della terza Conferenza nazionale di statistica. Roma 26-27-28 novembre 1996, pp. 71-73.

3. Saper cogliere le domande, saper produrre l'informazione, saperla diffondere

Questi scarni ragguagli portano in primo piano, anche per l'informazione statistica per regioni e città - e per domini funzionali locali - le nozioni di integrazione, modularità, flessibilità del sistema statistico. Ma è bene cercare di essere più circostanziati. A questo scopo, serve considerare le implicazioni che ne vengono per i tre grandi momenti nei quali si articola il processo di generazione dell'informazione statistica ufficiale:

- (a) la comprensione delle domande e la loro traduzione in fabbisogni di informazione statistica;
- (b) la produzione dell'informazione;
- (c) la diffusione dell'informazione.¹⁰

La distinzione è importante, ed è importante farla. Il primo e il terzo momento, rispettivamente saper cogliere le domande e saper diffondere l'informazione, poggiano, infatti, sui rapporti con gli utilizzatori, tra i quali spiccano i soggetti territoriali: per un verso sul loro coinvolgimento sino alla definizione dei programmi statistici; per un altro verso, sulle condizioni di accessibilità, per gli stessi, all'informazione prodotta. Per il secondo momento, invece, quello propriamente della produzione dell'informazione statistica difficile, assumono un rilievo preminente considerazioni di indole interna, attinenti alla qualità del processo produttivo.

Da quanto sono venuto dicendo, risalta chiaramente la necessità per il sistema di avere antenne per captare le domande degli utilizzatori, strumenti per realizzare il coinvolgimento dei principali soggetti.¹¹

Quanto ai modi di diffusione e di accesso ai prodotti e servizi statistici, le regole d'oro sono ormai acquisite: articolazione e flessibilità, con un crescente ricorso a mezzi informatici; tempestività; adeguata metainformazione.

La realizzazione di portali, ben organizzati e documentati, da parte di istituti statistici nazionali e di organismi statistici sovranazionali ha spostato gran parte della diffusione dell'informazione statistica ufficiale sulla rete web, con enormi guadagni in termini di dettaglio, flessibilità, tempestività. Accanto ai prodotti consolidati, comincia inoltre a prendere piede la diffusione tramite web di database Gis (Geographical information system) e di file di microdati resi anonimi, nonché l'accesso a siti virtuali sicuri per elaborazioni su basi di microdati personali.¹²

10. Fellegi, I., *Characteristics of an effective statistical system*. International Statistical Review, 64 (2), Sull'argomento, vedi la rassegna di Savi, Buldo, D'Aprile e Pasquali Coluzzi (2002), pp. 165-197 [with discussion].

11. Brackstone, G.J., *Data relevance: keeping pace with users needs*. Journal of Official Statistics, 9 (1), 1993, pp. 49-56

12. Blackmore, M., *Customer-driven solutions in disseminate confidential employer and labour market data*. Arlington (VA): 21-22 maggio 1998. International Symposium on linked employer-employee data.

Un esempio significativo di database Gis è Nomis, un database ufficiale sul mercato del lavoro promosso dall'Office of national statistics inglese, che distribuisce informazione geo-statistica assai dettagliata: la risoluzione è a livello di sezioni elettorali.

Ceies. Innovative solutions in providing access to micro-data. Lisbon: 26-27 September 2000. 19th Ceies Seminar. <http://forum.europea.eu.int/Public/irc/dsis/Home/main>.

Circa 10.000 esempi di distribuzione di file di microdati anonimi includono Us Census bureau e Statistics Canada, mentre esperienze pilota di siti virtuali sicuri accessibili su web sono in atto in Portogallo, Danimarca e presso l'Uk Data archive.

Si tratta di trasformazioni di grande portata. È ormai possibile distribuire l'informazione statistica in maniera facile, rapida, duttile. Diminuisce, quindi, drasticamente il suo ancoraggio a una localizzazione fisica, così come il privilegio di un soggetto nell'utilizzarla. La conseguenza principale è la perdita di rilievo di una logica patrimoniale, proprietaria nei confronti dei dati statistici. Per davvero l'informazione statistica ufficiale può configurarsi come un bene pubblico: prodotto a seguito di una ricognizione partecipata dei fabbisogni conoscitivi; reso disponibile in maniera diffusa, con modalità *user-friendly* e ben documentate, articolate in relazione alle diversificate domande degli utilizzatori.

In questo quadro, i requisiti di qualità del processo di produzione dell'informazione statistica si ripropongono come cruciali, perché da essi dipende la qualità dell'output. Tali requisiti assumono, peraltro, connotazioni in parte nuove. La tradizionale connessione fra ente rilevatore, singola rilevazione e singolo prodotto statistico si fa meno marcata. Si afferma, invece, una logica che fa perno sul sistema statistico inteso come organizzazione/gestione integrata di insiemi di basi di dati e metadati, alimentate da una varietà di fonti (censimenti, surveys, archivi di origine amministrativa, loro convenienti combinazioni).

Le esigenze di assetto coerente, integrato dal sistema statistico, diventano così i termini di riferimento essenziali e dettano le prescrizioni metodologiche lungo tutto l'asse del processo produttivo, per: definizioni, nomenclature e classificazioni; alimentazione con dati elementari (rilevazione o acquisizione, editing, validazione); loro organizzazione (comprensiva della descrizione con metadati); produzione dei risultati statistici; tempi e modalità di loro diffusione.

La tradizionale dicotomia centralizzazione/decentramento risulta in parte superata. Il sistema non viene alimentato soltanto da rilevazioni dell'istituto statistico nazionale. Vi confluiscono anche i risultati dell'attività di una pluralità di altri enti, soprattutto per quanto attiene ad archivi amministrativi. I dati amministrativi - è bene sottolinearlo - assumono un'importanza crescente, anche perché sono riferiti a tutta la popolazione pertinente e correntemente aggiornati: il loro utilizzo, per generare corrispondenti archivi statistici, comporta evidenti vantaggi operativi in termini di riduzione dei costi e di eliminazione di ogni fastidio aggiuntivo per il rispondente; inoltre, amplia in maniera decisiva l'offerta informativa soprattutto per stime riferite a piccole aree. Tali archivi, peraltro, oltre a soddisfare l'ovvia (ma non scontata) condizione preliminare di essere buoni di per sé, rispetto alle finalità proprie, richiedono di essere regolati per quanto attiene alla definizione di modelli e formati di raccolta delle informazioni, in modo che ne siano assicurate essenziali caratteristiche di completezza ed affidabilità anche ai fini di una loro utilizzazione statistica. In altre parole, è agevole valorizzare gli apporti di vari soggetti, in particolare (ma non solo) per le fonti di natura amministrativa. Ma ciò non può prescindere da

un potenziamento di funzioni centrali - di indirizzo, di assistenza metodologica e tecnica, di coordinamento, di controllo - pena drastiche perdite di qualità, se non addirittura l'inutilizzabilità, della produzione di tali soggetti.

Non si tratta di rischi ipotetici. Vi sono sì numerose esperienze di positiva interazione fra attività dell'Istat e di amministrazioni di settore, testimoniate da realizzazioni innovative (a mò di esempio, ricordo la collaborazione dell'Istat con l'allora Ministero dell'università e della ricerca scientifica e con l'Istituto per il commercio con l'estero). Ma in altri comparti vi sono situazioni ancora difficili, o *toutcourt* di stallo. Ne do due esempi.

Il primo esempio riguarda le statistiche dell'istruzione, ed evidenzia i mediocri esiti della collaborazione fra l'Istat e l'allora Ministero della pubblica istruzione, per il trasferimento a quest'ultimo dell'attività di produzione delle statistiche correnti del settore. Lascio parlare il Psn 2003-2005, eloquente quanto basta: *“Sul fronte delle statistiche sulle scuole, ancora non è del tutto risolto il problema di una tempestiva validazione statistica dei dati raccolti per scopi prevalentemente amministrativi. Dunque, permangono alcune difficoltà in termini di disponibilità di informazioni complete sulle scuole dei diversi ordini”* (Istat - Disn, 2002, p. 85). Un secondo esempio riguarda le opportunità non colte sul fronte dei dati amministrativi sul mercato del lavoro, ed è forse di interesse ancora maggiore perché coinvolge i rapporti anche con regioni e province, alle quali sono state attribuite rilevanti competenze in materia. Qui lascio parlare la Commissione, che nel parere sull'ultimo Psn “registra ... con forte preoccupazione il mancato decollo del Sistema informativo lavoro (Sil), connesso anche all'incompiutezza del rinnovamento dei servizi pubblici dell'impiego. I progetti di nuove elaborazioni sugli utenti dei servizi per l'impiego previsti nel Psn (...) sono al più un temporaneo, mediocre rimedio” (Commissione per la garanzia dell'informazione statistica, 2002, p. 13). Il Sil è una sorta di Fata Morgana, che dal 1998¹³ pare di intravedere all'orizzonte, ma mai si materializza. La questione è di non poco conto. Esperienze regionali di realizzazione - sia pur parziale - del sistema informativo documentano che esso offre significative opportunità di monitoraggio e analisi del mercato del lavoro.¹⁴ Per di più, la strada recentemente imboccata per ridurre gli oneri per le imprese di invio di informazioni su assunzioni/cessazioni di lavoratori - eliminando gravose duplicazioni - individua come destinatari delle comunicazioni i Centri per l'impiego.¹⁵

L'importanza di questi flussi informativi diventa, dunque, vitale. Mi domando, e domando: è ragionevole che mal poste pretese di autosufficienza, di esclusività nel trattamento dei dati continuino a impedire la realizzazione del

13. Il Sil è previsto all'art.11 del decreto legislativo n. 469/1997 “Conferimento alle Regioni e agli Enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro”.

14. Trivellato, Ugo, (a cura di) *Servizi per l'impiego e ricerche sul lavoro. L'esperienza del Veneto*. Milano: Franco Angeli, 2001. Quaderni di Economia del Lavoro n. 72.

15. La norma è prevista nello schema di decreto legislativo recante “Disposizioni modificative e correttive del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, concernente disposizioni per agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, in attuazione dell'art. 45, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144”.

Sil, indispensabile, tra l'altro, per cogliere compiutamente i fenomeni di mobilità territoriale dei lavoratori (e, quindi, anche per ricostruire le storie lavorative, quando ne siano interessate)?

4. Uno scorcio ad aspetti di natura istituzionale e organizzativa

Anche alla luce di questi due esempi, è naturale interrogarsi su aspetti di natura istituzionale ed organizzativa. So bene che essi esulano dall'ambito diretto di vigilanza della Commissione. Ma non si tratta di un'incursione fuori campo. Carenze sul fronte dell'organizzazione possono, infatti, condizionare la qualità di indagini e prodotti.

Muovendo da riscontri insoddisfacenti sui risultati, non si può non guardare anche alla dimensione organizzativa. Certo, non per proporre puntuali soluzioni. Ma sicuramente per segnalare esigenze funzionali, che richiedono di trovare coerenti risposte anche sul terreno organizzativo.

Una decina d'anni fa, in uno studio comparato sull'organizzazione statistica dei paesi membri dell'Ue, Als (1993, p.88) concludeva la rassegna sull'Italia titolando la sezione finale "Progetto ambizioso o pura utopia?", e argomentando nei seguenti termini: "L'Istat ritiene che il nuova sistema possa essere realizzato soltanto gradualmente, in un arco di tempo di almeno cinque anni. Ma il progetto è realistico? Vari elementi inducono a domandarsi se sia possibile realizzare per intero questo ambizioso progetto. Il primo è finanziario ...Il numero di Uffici di statistica previsti è certamente troppo grande, e porterà a duplicazioni di sforzi nelle unità territoriali (...) La necessaria mobilità del personale fra i vari uffici che compongono il Sistan sarà difficile da realizzare. Si può anche dubitare che i poteri dell'Istat per coordinare il sistema siano adeguati (...) L'esperimento viene condotto con grande dinamismo ed entusiasmo, ma ci sono sufficienti ragioni per dubitare delle sue probabilità di successo".

Ho indugiato su una lunga citazione non perché quel che dice un osservatore straniero, pur acuto, sia oro colato. Non lo è. Ma, a mio avviso, alcuni dei commenti di Als colgono lucidamente nel segno. Tredici anni dopo il decreto n. 322/1989, il ripensamento del disegno istituzionale non può prescindere da un sereno bilancio delle realizzazioni e da un'attenta valutazione delle esigenze funzionali. Tra gli aspetti che meritano di essere presi in considerazione, vanno annoverati i seguenti.

(a) Procede con vigore l'armonizzazione della funzione statistica a livello dell'Ue, che ormai evolve decisamente verso un vero e proprio sistema statistico comunitario. Essa richiede di trovare, a livello nazionale, un interlocutore adeguato, in grado, tra l'altro, di assicurare il necessario coordinamento e supporto tecnico per impegni che ricadano su amministrazioni di settore o locali.

(b) Il disegno istituzionale del Sistan appare, ancor oggi, nel complesso

passabilmente persuasivo. Tuttavia, ha manifestato anche evidenti elementi di debolezza. Uno riguarda l'inadeguatezza dei canali di comunicazione/coinvolverimento dei principali soggetti nell'espressione delle esigenze conoscitive, e quindi nella definizione di obiettivi e programmi. La risposta va cercata in una duplice direzione:

- in una migliore definizione degli organi di governo del Sistan, con una partecipazione non trascurabile di membri espressi da regioni e città;

- nel potenziamento di raccordi funzionali per aree tematiche, che faccia tesoro della positiva esperienza dei circoli di qualità e la consolidi, rafforzandone il ruolo, ampliandone la composizione e intensificandone l'attività.

(c) Sotto un diverso profilo, occorre riconoscere che il Sistan, così come delineato dalla normativa, è ridondante, farraginoso: un improbabile sistema con quasi 9.000 nodi, di peso specifico vistosamente diverso eppure posti su un piano di parità (a meno dell'Istat, ovviamente). A ben vedere, dunque, non è sorprendente se a distanza di tredici anni un terzo delle province e quasi due terzi dei comuni - sia pure prevalentemente di piccole dimensioni - neppure hanno costituito l'ufficio di statistica. In sostanza, un ridisegno della rete nei fatti è già avvenuto: per un verso serve prenderne atto; per un altro verso è indispensabile migliorarlo.

- Razionalizzare la rete e qualificarne i nodi, e non già mirare genericamente ad ampliarla;

- in questo quadro, superare residue sovrapposizioni fra uffici di statistica di camere di commercio, province e prefetture;

- potenziare gli uffici statistici regionali dell'Istat, rafforzandone il ruolo sia nel processo produttivo sia come interlocutori degli enti territoriali: questi mi paiono alcuni obiettivi ragionevoli, che, tra l'altro, si possono perseguire anche a normativa invariata.

(d) Infine, una positiva evoluzione del Sistan richiede il rafforzamento delle funzioni di indirizzo/coordinamento/controllo dell'Istat, essenziale proprio quando lo sviluppo del sistema avviene valorizzando gli apporti dei diversi nodi.

Non vorrei dilungarmi sull'argomento, a scapito della considerazione che meritano questioni fattuali - sul fronte delle risorse e dei comportamenti. Non posso tuttavia tacere il fatto che si manifestano tendenze di segno diverso. Vi è una propensione a concentrarsi proprio sugli aspetti istituzionali. E vi sono atteggiamenti che pongono l'accento sulla dimensione patrimoniale nell'acquisizione/uso dei dati da parte delle regioni, sulla costruzione di sistemi statistici regionali venati da pretese di autosufficienza.

Tendenze di questo tipo si riscontrano nel documento di indirizzo per la riforma del Sistan approvato, nel marzo 2000, dalla Conferenza unificata Stato - Regioni - Autonomie locali, nonché in alcune recenti leggi regionali.

Che io trovi questa logica non convincente, non serve lo rimarchi. Le riflessioni che sono venute svolgendo vanno in altra direzione. Aggiungo soltanto una notazione. I sistemi statistici regionali prospettati hanno pochi elementi di originalità; assomigliano piuttosto a dei “Sistan in sedicesimo” (con i Comitati regionali di indirizzo e coordinamento dell’informazione statistica, i programmi statistici regionali triennali, in qualche caso le Conferenze regionali di statistica, e via dicendo). È un’evidenza che induce a riflettere. Da iniziative dal basso, espressive di genuini, specifici fabbisogni conoscitivi, parrebbe infatti ragionevole attendersi l’opposto: soluzioni innovative, diversificate.

5. Risorse e comportamenti per assicurare la qualità del processo produttivo e l’innovazione

Le preoccupazioni sulla difficoltà per le agenzie statistiche nazionali di fornire correntemente una produzione statistica adeguata, e quindi di innovare - intendo, innovare con i ritmi e nei modi richiesti dalle trasformazioni sociali - sono diffuse.¹⁶ Naturalmente, problemi di questa natura si pongono anche per Istat e Sistan.

Concludo menzionando alcune pietre d’angolo, perché la statistica ufficiale italiana si attrezzi meglio per rispondere ai compiti che la attendono. Innanzitutto, è importante investire sulla crescita di competenze e capacità professionali. Gli strumenti per operare in tal senso sono tre:

- la formazione iniziale,
- il reclutamento,
- la gestione del personale (comprensiva di attività di formazione continua).

Se guardiamo alle esperienze, su questo piano, di paesi statisticamente evoluti - Canada, Francia e Regno Unito, per restare a qualche esempio - notiamo che sono parecchio differenti, anche come conseguenza del diverso assetto dei rispettivi sistemi statistici. Il peso assegnato ai tre ingredienti varia.¹⁷ Ma, significativamente, tutti e tre gli ingredienti sono sempre presenti, in misura apprezzabile, e rappresentano variabili chiave per la qualità del sistema statistico e la sua capacità evolutiva. In secondo luogo, *le diverse capacità e competenze vanno utilizzate entro una trama organizzativa razionale*. Per l’Istat e il Sistan è abituale parlare genericamente di statistici ufficiali. Ma sotto questa dizione comprendiamo - e sempre più dovremo comprendere - molteplici figure: nell’ambito della statistica (statistici ma -tematici, *sampling statisticians*, statistici economici, demografi, statistici sociali, costruttori di modelli) e al di

16. Groves, R.M., *Challenger of methodological innovation in government statistical agencies*. Voorburg: Editions Voorburg, 1994. Z. Kenessey ed. The future of statistics. An international perspective. pp. 45-68.

Dillman, D.A., *Why innovation is difficult in government surveys*. Journal of Official Statistics 12 (2), 1993, pp. 113-197 [with discussion]. Fellegi, I., Characteristics of an effective statistical system. International Statistical Review, 64 (2), 1996, pp. 165-197 [with discussion].

17. Savi, I., Buldo, B., D’Aprile, F., e Pasquali Coluzzi, M., *Completezza e qualità dell’informazione statistica ufficiale e assetti istituzionali e organizzativi. Una rassegna comparata*. Roma: 2002, Commissione per la garanzia dell’informazione statistica (in preparazione). Rapporto di ricerca. In Francia ha un’importanza decisiva la formazione iniziale, con le grandi scuole (Ensaes e Ensai) e i collegati centri di ricerca. In Canada per la formazione iniziale si fa affidamento sulle università, e l’impegno di Statistics Canada è soprattutto sull’aggiornamento e la formazione continua, anche in chiave manageriale. In Inghilterra il perno è rappresentato dal reclutamento e dalla gestione centralizzata del personale statistico, sia esso destinato all’Office for national statistics o ai servizi statistici dei ministeri.

fuori della statistica (esperti di discipline sostanziali: economisti, sociologi, psicologi cognitivi, eccetera; esperti nel trattamento dell'informazione, anch'essi di varie denominazioni; amministratori). Sotto un diverso profilo, comprendiamo figure impiegate nel nodo centrale del sistema statistico e nei molti altri nodi. È essenziale che queste diverse competenze siano ben dosate, siano poste in grado di collaborare proficuamente, siano coordinate in maniera efficace.

In terzo luogo, le sfide con le quali la statistica ufficiale si misura ripropongono in tutto il loro valore alcuni profili essenziali della professione, e dell'etica, dello statistico: l'autonomia, l'imparzialità. Proprio perché si confronta con domande molteplici e mutevoli, e intende rispondervi approntando strumenti di rilevazione e prodotti sì articolati e flessibili, ma che facciano perno sull'integrità dell'informazione statistica, lo statistico ufficiale deve essere davvero come lo vuole Moser (1980): *“un cavaliere con un'armatura splendente”*; dunque, di questa armatura splendente - l'autonomia - deve disporre.

Rispetto a tutte e tre queste risorse/comportamenti cruciali, una specifica attenzione deve poi essere dedicata al fatto che un sistema statistico con parecchi nodi, tra i quali quelli di regioni e città, pone difficoltà particolari.

Come formare statistici ufficiali con compiti marcatamente differenziati, per di più parecchio distribuiti territorialmente - e su nodi di differente consistenza?

Come realizzare efficaci raccordi nel loro reclutamento e nella loro gestione, quando questi si svolgono in maniera in parte decentrata?

Come assicurare la loro autonomia, quando operano in unità di piccole dimensioni o comunque senza una caratterizzazione prettamente statistica, coinvolte direttamente anche nella preparazione di decisioni politico-amministrative?

Nell'insieme, anche questi interrogativi propongono l'esigenza di strumenti e modi di coordinamento più incisivi di quelli che, di fatto, hanno operato finora.

Last but not least, si impone una riflessione in tema di risorse. La riforma del 1989 prese avvio già zoppa, perché fu, come si suole dire, a costo zero. Ciò ha pesato non poco sul faticoso formarsi del Sistan, perché né pranzi di nozze né riforme si fanno coi fichi secchi. Il punto è che i chiari di luna del bilancio dello Stato e degli enti territoriali non sono finiti. Per l'Istat, il rischio è di un calo della dotazione drastico, prossimo all'insopportabile. Per molti uffici di statistica degli enti territoriali, i rischi sono tout court nell'assenza di stanziamenti certi, dedicati. Alla comunità degli statistici ufficiali spetta, dunque, un ulteriore compito: saper ottenere le maggiori risorse necessarie, accrescendo l'utilità percepita dell'informazione statistica - da parte degli organi di governo ai vari livelli territoriali e del pubblico - e, insieme, assicurando l'efficienza del processo con cui la si produce.

Riferimenti bibliografici

Als, G. *Organization of statistics in the member countries of the European Community*, Miscellaneous 9, Methods E. Luxembourg: Office for official publications of the European Communities, 1993.

Holt, T. and J. Pullinger, "Statistics and citizenship in cities and regions ", Proceedings of the 21st Scorus Conference, Belfast: Conference Compendium, University of Ulster, 8-11 June 1998.

Moser, C., "Statistics and public policy ", Journal of the Royal Statistical Society A ,143 (1), pp.1-31, 1980.

Sistan-Disn, *Programma statistico nazionale (triennio 2003-2005)*. Parte prima - obiettivi e progetti, Roma: 2002 (mimeo).

CONCLUSIONI

Luigi Biggeri

Presidente dell'Istituto nazionale di statistica

1. Le Conferenze nazionali di statistica si concludevano tradizionalmente con la presentazione dei resoconti delle sessioni scientifiche e con le considerazioni finali di chiusura. Il lavoro di coloro che sono stati incaricati di predisporre i resoconti è stato ottimo, ma al tempo stesso troppo ampio - in relazione all'interesse e alla consistenza delle discussioni suscitate dai temi scelti per le varie sessioni - per poterlo presentare e sintetizzare in questa sede.

2. Nello svolgere le considerazioni finali della Conferenza, inizierò subito con i ringraziamenti, anziché farli, come di consueto, alla fine quando magari molti hanno dovuto abbandonare la riunione. Con vivo piacere ringrazio sinceramente tutti coloro che hanno contribuito alla riuscita della Conferenza: il comitato scientifico che ha predisposto un programma molto valido, il comitato organizzatore che ha ben strutturato e sviluppato queste giornate e che, assieme al personale del Dipartimento della segreteria centrale del Sistan e della Direzione della diffusione, ha realizzato un'organizzazione molto efficiente; l'Ufficio della comunicazione che ha sviluppato e diffuso ampiamente ed efficacemente ai mass-media i messaggi più importanti derivanti dalle relazioni presentate e dalle discussioni sviluppate in questi giorni; e, infine, tutti i relatori e tutti coloro che sono intervenuti nella discussione che hanno contri-

buito molto al successo di questa Conferenza.

3. Gli argomenti e gli aspetti principali discussi in questi giorni sono comunque troppi per poterli richiamare tutti e per fornire una valutazione di sintesi. D'altra parte, non posso neppure limitarmi a commentare i vari punti delle interessanti relazioni di questa mattina, o alcune delle critiche che sono state fatte nei riguardi dei censimenti, o i suggerimenti riguardanti gli indici dei prezzi o i sistemi statistici regionali, anche perché essendo l'ultimo a parlare non darei possibilità di replica. Su questi punti avremo modo e possibilità di confrontarci in altre occasioni, come abbiamo fatto in questi giorni. Mi limito pertanto ad alcune considerazioni di carattere generale.

4. Prima considerazione. A mio avviso questa Conferenza nazionale è andata molto bene, come quasi tutti avete testimoniato. Credo che non sia irrilevante capire il perché, in modo da trarne utili insegnamenti per il futuro. Quando abbiamo fatto la prima riunione del comitato scientifico e scelto il tema generale (Informazione statistica e conoscenza del territorio) e i sottotemi, molti di noi sostenevano che vi era il rischio di ripetersi, trattandosi di cose ben note e delle quali si era già discusso. Così non è stato, poiché i contenuti della Conferenza erano ben strutturati rispetto ad altre volte e i vari aspetti trattati erano molto collegati tra loro. Inoltre, gli argomenti sono stati trattati non soltanto in termini teorici o astratti, ma facendo riferimento alle esperienze concrete, mettendo in evidenza i passi avanti fatti per la misurazione dei fenomeni e per il miglioramento della qualità delle informazioni statistiche prodotte e la capacità della statistica ufficiale di soddisfare i nuovi bisogni informativi delle realtà locali, nonché i problemi che occorre ancora affrontare per gli ulteriori necessari miglioramenti. Questa è la dimostrazione che se si discute facendo riferimento alle realizzazioni conseguite e alle cose da realizzare, il confronto e la discussione sono più pregnanti e efficaci anche dal punto di vista scientifico. La statistica e gli statistici ufficiali sono certamente "cresciuti" negli ultimi anni e questo tipo di discussioni e di confronto, anche con l'accademia e con i policy-makers, non soltanto lo dimostrano, ma consentiranno di crescere ancora di più.

5. Seconda considerazione. Nella mia relazione di apertura ho sottolineato la necessità di "discutere della statistica *per* il territorio, *sul* territorio e *del* territorio: di quale informazione statistica occorre per chi ha responsabilità gestionali e di governo; dell'offerta di informazione esistente, o che si può produrre, per rispondere a tali esigenze; infine, della informazione statistica che il territorio dovrebbe e può produrre direttamente". Molte esperienze buone e lodevoli e varie proposte ulteriori sono state illustrate; tuttavia sono emersi

chiaramente alcuni punti critici che devono guidare le nostre azioni future.

In primo luogo, occorre sempre più tener conto del fatto che la definizione di territorio non è soltanto quella spaziale, perché accanto ai domini areali (tra l'altro spesso diversi a seconda del riferimento alle decisioni dei vari livelli di governo, anche in relazione alla organizzazione delle attività della Pubblica amministrazione), vanno considerati i domini "funzionali", dal punto di vista tanto economico quanto sociale. A molte di queste domande di informazione diamo già risposta. Ma in ogni caso ciò comporta e comporterà sempre più che per soddisfare la domanda di informazioni statistiche a livello territoriale occorrerà spesso riconsiderare i concetti, le definizioni e gli indicatori disegnati per la scala nazionale. Le esigenze diversificate degli utilizzatori richiedono una informazione statistica sempre più flessibile, e quindi un nuovo modo di produrre ed elaborare i dati, nonché di diffondere l'informazione. Di conseguenza anche il Sistema statistico nazionale e regionale dovrà avere una articolazione flessibile e al tempo stesso molto integrata, dovendo necessariamente consentire adeguate comparazioni regionali e nazionali.

In secondo luogo, è emerso che in non pochi casi il territorio non ha quasi significato, tant'è che abbiamo organizzato una sessione dal titolo "Statistiche senza territorio". Certamente con la globalizzazione dei mercati e l'*e-commerce* il livello di riferimento territoriale delle produzioni e degli scambi si sta sempre più modificando. I mercati locali, quelli delle zone limitrofe e i bacini di utenza sono sempre meno "auto-contenenti" e quindi occorrerà cercare di misurare non soltanto quello che accade nel territorio di riferimento, ma cercare di conoscere anche le complesse reti di interazione nazionali e internazionali che coinvolgono scambi di merci, servizi, e così via. La comunità statistica è dunque chiamata a raccogliere questa sfida per offrire strumenti adeguati a misurare correttamente la dimensione di tali fenomeni.

In terzo luogo, è risultata ancor più in evidenza una cosa ben nota: le esigenze di informazioni statistiche a livello territoriale sono molto differenziate e quindi occorre fornire risposte differenziate e non "pacchetti unici o standard". Le risposte che stanno dando tutti gli statistici ufficiali, ai vari livelli, vanno in questa direzione e ciò viene fatto in gran parte integrando le varie "produzioni" e le diverse positive esperienze. Sono molto soddisfatto vedendo crescere l'integrazione di esperienze fatte ai vari livelli. Tutti, ai vari livelli territoriali e a livello nazionale (di Istat), ci siamo resi conto che è bene mettere insieme la maggior parte possibile di esperienze e di buone pratiche, perché ognuno impari dagli altri, anche a produrre informazioni statistiche che sembravano difficili da produrre. È certamente più facile soddisfare esigenze differenziate quando si mettono assieme, si integrano e si coordinano le capacità e le esperienze dei vari uffici di statistica ai vari livelli territoriali. Cercare di produrre statistiche, magari di elevata qualità e molto dettagliate, in modo isolato (da parte di un sin-

golo ufficio) non consente quasi mai di raggiungere il massimo dell'efficacia. Le esperienze fatte e presentate alla Conferenza hanno messo in evidenza che soltanto un adeguato coordinamento tra gli uffici statistici del Sistan e una adeguata integrazione delle fonti e delle esperienze (a tutti i livelli) consentono di massimizzare l'efficacia delle informazioni statistiche prodotte, rispondendo alle varie differenziate esigenze dell'utenza nazionale e territoriale.

L'integrazione sarà quindi sempre più un obiettivo fondamentale, anche per rispondere alle esigenze di statistiche a livello territoriale. Ma attenzione: l'integrazione non deve essere vista semplicemente come integrazione di fonti amministrative e/o di esse con le rilevazioni statistiche. Gli approcci integrati sono importanti, ma occorrono logiche innovative e occorre approfondire i metodi statistici per sfruttare al meglio questi insiemi di dati; metodi che non sono affatto banali. D'altra parte è emerso chiaramente dalle discussioni avvenute in una sessione che a livello nazionale, e ancor più a livello locale, è necessario valorizzare non soltanto le fonti e gli archivi amministrativi pubblici, ma anche quelli privati che coprono campi spesso non "arati" dalla statistica pubblica e che in molti casi sono di buona qualità. Non li perdiamo di vista questi archivi privati, come invece abbiamo fatto finora, soltanto perché siamo nel settore pubblico, e non pensiamo che tutto quello che viene fatto nel privato è scadente. Persino quando la qualità non è soddisfacente, sono fonti da tenere in considerazione. Quindi, se si deve parlare di integrazione, è nostro compito raccogliere e "sfruttare" anche gli archivi amministrativi privati, cercando di avervi accesso con scambi utili per la più completa conoscenza dei fenomeni e quindi a favore di tutta la collettività.

6. Terza considerazione. Da quanto ho appena detto risulta confermato che è impossibile raggiungere gli obiettivi di una adeguata informazione statistica *per* il territorio, *sul* territorio e *del* territorio senza tre strumenti ed azioni essenziali: un adeguato strumento e tavolo di programmazione delle attività del Sistan; una comune cultura professionale; la diffusione della cultura statistica tra i cittadini e soprattutto tra i policy-makers.

Come ho affermato nella relazione introduttiva, la procedura di predisposizione del Programma statistico nazionale (Psn) deve essere rivista, come del resto in parte stiamo cercando di fare. Si deve valorizzare la "politica dell'ascolto", in particolare con riguardo alle nuove esigenze informative, e ci deve essere un maggior coinvolgimento dei responsabili statistici dei vari livelli territoriali. Occorre rafforzare il Sistan, trasformandolo maggiormente in un sistema a rete e a carattere policentrico, dove le autonomie locali (regioni, province, città metropolitane, comunità montane e, soprattutto, comuni) devono giocare un maggior ruolo nel campo della statistica ufficiale. Per questo occorre un

nuovo patto (“forte”) tra tutti noi e un tavolo di programmazione dove sono rappresentati tutti gli enti del Sistan, dove si definiscono le priorità del sistema delle statistiche ufficiali, garantendo sempre i principi di pertinenza e di non eccedenza. Occorre anche rafforzare le sedi di confronto sugli obiettivi, sui programmi e sulle metodologie di rilevazione e, in particolare, sui processi di validazione dei dati, che comunque dovranno essere strettamente coordinate/i e svolte/i in modo unitario.

La comune cultura professionale degli statistici ufficiali è certamente un cardine dello sviluppo di sistema statistico a livello nazionale e territoriale, come del resto è dimostrato dalle migliori esperienze straniere. È indispensabile una forte spinta per cercare di rendere sufficientemente omogenea e di buon livello la formazione e la preparazione degli statistici ufficiali, a livello tanto centrale quanto locale. Occorre organizzarci per sviluppare adeguatamente sia la formazione di base che quella più avanzata, per arricchire e aggiornare la professionalità degli operatori e per diffondere un linguaggio comune: sono state attivate varie esperienze di formazione in Istat ed anche a livello locale, ma è necessario un maggior coordinamento e sviluppo delle varie iniziative. È necessario contribuire a costruire una comune cultura multidisciplinare, insegnare a lavorare per progetti e in gruppo, e soprattutto, a praticare un continuo scambio di esperienze ai vari livelli, poiché buoni statistici ufficiali si diventa essenzialmente con la pratica. Solo così si potrà creare una cultura dell'appartenenza al Sistan che contribuirà certamente ad un salto di qualità dello stesso sistema.

Infine, è certamente indispensabile produrre le molte informazioni statistiche necessarie a soddisfare le molteplici e differenziate esigenze in campo economico, demografico, sociale, ambientale, per consentire a tutti e, in particolare ai policy-makers, di prendere le decisioni con cognizione di causa e alla collettività di svolgere il necessario “controllo sociale” sull'attività di coloro che governano ai vari livelli territoriali. La produzione di statistiche dettagliate è una condizione necessaria, ma non sufficiente. Se la cultura statistica non è diffusa tra la popolazione e, soprattutto, tra i quadri e i dirigenti della Pubblica amministrazione, gli amministratori, i policy-makers ed i mass-media, si rischia di produrre informazioni statistiche per l'uso di pochi “eletti” che hanno la capacità di interpretarle correttamente e si rischia pure di dare facilmente spazio a polemiche strumentali sulla validità dei dati statistici. È quindi indispensabile fare ogni sforzo e implementare le azioni opportune affinché la cultura statistica si diffonda in modo adeguato.

7. Nel chiudere queste considerazioni finali, vorrei cercare di dare una risposta, sia pure non completa, a una domanda implicita in molte delle cose dette durante la Conferenza: in questi anni il Sistan si è sviluppato oppure è stato un flop? Qualcuno dice che non abbiamo realizzato il sistema, anche per-

ché non sono state assegnate risorse specifiche; altri rispondono che abbiamo fatto dei grandi passi avanti, considerato che questa grande riforma, come avviene spesso nel nostro Paese, doveva essere attuata a costo zero.

Volendo fare un bilancio molto rapido, potrei partire da quanto affermavano molti statistici ufficiali stranieri, e in particolare di Eurostat, quando l'Italia ha dato vita al Sistan. Essi dicevano che sarebbe stato quasi impossibile realizzare un sistema statistico nazionale con tanti enti e dicevano che eravamo dei "sognatori". Forse io sono ancora sognatore e comunque certamente sono ottimista. Ma in questi giorni, partecipando alle varie sessioni della Conferenza, ascoltando le tante esperienze presentate e visitando il Salone dell'informazione statistica mi sembra proprio che il Sistan di strada ne abbia fatta. Non quanto avevamo sperato, forse, ma ne ha fatta, tanto che ora la normativa introdotta in Italia con il D. lgs 322/1989 viene presa a modello e adottata anche in altri Paesi.

Sono convinto che la voglia di realizzare cose concrete e la grinta che abbiamo (credo che questa sia una caratteristica degli statistici ufficiali), ci hanno consentito di non fermarci di fronte alle pur notevoli difficoltà e differenze di opinione e di raggiungere molti obiettivi per la costruzione di un adeguato sistema statistico nazionale. Ma non abbiamo ancora raggiunto la meta desiderata, anzi abbiamo ancora molta strada da fare e non potremmo percorrerla in modo adeguato senza il forte impegno di tutti noi nelle direzioni prima richiamate e se non ci vengono date, a tutti i livelli, le risorse finanziarie ed umane indispensabili per raggiungere gli obiettivi prefissi (riconoscendo esplicitamente i benefici della funzione statistica e la necessità di investirvi).

Forse sarò o saremo visionari, ma certamente abbiamo obiettivi e visioni comuni di un efficiente ed efficace sistema statistico per il nostro Paese. La visione che abbiamo diventerà più nitida via via che operiamo insieme per realizzarla e io credo, anzi sono convinto, che con le nostre caratteristiche, la nostra grinta e la nostra "forza" questa visione diventerà realtà.