

Sesta Conferenza nazionale di statistica

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

Versione provvisoria

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. 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 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, ovvero 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 della 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, ecc.).

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 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, ecc.) 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 costituiscono gli inevitabili “costi” che si devono sopportare se si vuole “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, 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 da 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, 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.

Per altro, 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 in “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 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.

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 statistica 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 9000 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 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 validazione 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 un elemento questo 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, 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.

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 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 (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 dobbiamo comunque 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, lavorando con impegno insieme per una visione comune della statistica ufficiale, è possibile avere successo: cioè trasformare la visione in realtà.

¹ Cfr. Calzaroni, Giovannini e Sorce (2000). Il Sistema Informativo Statistico Sulle Imprese dell'Istat: problemi e potenzialità, XXX riunione scientifica SIS, Firenze, xx-xx aprile 2000.