

**QUALITÀ DELL'INFORMAZIONE STATISTICA UFFICIALE
E ESIGENZE INFORMATIVE DI REGIONI E CITTÀ**

Ugo Trivellato

Relazione alla Sesta Conferenza Nazionale di Statistica,
Roma, 6-8 novembre 2002

QUALITÀ DELL'INFORMAZIONE STATISTICA UFFICIALE E ESIGENZE INFORMATIVE DI REGIONI E CITTÀ

Ugo Trivellato*

1. Qualche cenno all'attività della Commissione

In occasione della Quinta Conferenza Nazionale di Statistica, giusto due anni fa, dedica 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.

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:

* 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. L'insieme delle considerazioni prospettate, tuttavia, impegna soltanto me.

¹ Vedi Trivellato (2001a).

² L'indirizzo della pagina web è www.palazzochigi.it/commissione_statistica/index.html. L'ultimo *Bollettino* pubblicato è il n. 3, relativo all'anno 2001.

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 ed 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 multiforme³. 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 tantomeno 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

³ Sull'argomento vedi, tra gli altri, Zuliani (1993) e Holt (1998).

⁴ Traggo questa definizione, e parte delle considerazioni che seguono, da Trivellato (1999), al quale rimando per riflessioni meno sommarie.

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, normativa⁵. Si tratta di una scelta importante, la quale implica che l’informazione statistica ufficiale sia resa disponibile a tutti in condizioni di parità⁶. 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 o 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 po’ 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 porranno 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,

⁵ È palese, infatti, che la statistica ufficiale non si colloca integralmente e senza ambiguità tra i beni pubblici, perché vi può essere una certa commercializzazione dei suoi prodotti (Malinvaud, 1987) e perché si può restringere la loro diffusione tramite forme di accesso selettive, sino al caso estremo di segmenti della statistica ufficiale riservati al governo.

⁶ Essa si ritrova anche in orientamenti a livello internazionale: nei principi della statistica ufficiale elaborati nell’ambito dell’ONU (“*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 ufficiale*”; 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).

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 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 esigenti⁷. 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 –.

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

⁷ Vedi, ad esempio, le persuasive considerazioni di Atkinson (1996, pp. 20-32) sulla misura del benessere e sull'analisi della povertà. In una diversa prospettiva, vedi anche le riflessioni di Hamarmesh (1999) sul valore di basi di dati abbinati di lavoratori e imprese, per ricerche attente alle interazioni nei comportamenti.

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.

statistico, nella sua interezza, che deve/può rispondere in maniera adeguata alle domande, molteplici e mutevoli, di un insieme articolato di utilizzatori.

2.3. 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 connotano sempre più come ambiti aperti e interdipendenti, anche oltre la scala nazionale⁹. 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.

⁹ Per un altro verso, i sistemi regionali tendono a perdere i tratti di stabilità e ad essere invece soggetti ad una dinamica forte: Bagnasco (1999, p. 72) parla di "relazioni ad alta volatilità".

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 dimensioni 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.

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'informazione¹⁰.

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 ufficiale, 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 soggetti¹¹.

Quanto ai modi di diffusione dei/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 meta-informazione.

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 personali¹².

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,

¹⁰ In una prospettiva dinamica, è poi cruciale la capacità di evoluzione e manutenzione del sistema statistico. Fellegi (1996, p. 166) parla di "circostanze e disposizioni che rappresentano la capacità del sistema non soltanto di funzionare bene, ma anche di evolvere in maniera sana".

¹¹ Per un acuto contributo sul tema, vedi Brackstone (1993).

¹² 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 – circa 10.000 – (vedi Blackmore, 1998). 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 (vedi CEIES, 2002).

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, un 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 del 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;
- l'alimentazione con i dati elementari (rilevazione o acquisizione, *editing*, validazione);
- la loro organizzazione (comprensiva della descrizione con metadati);
- la produzione dei risultati statistici;
- i tempi e le 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 quanti 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 mo' 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 *tout court* 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”* (Sistan-Istat, 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'incompletezza 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 lavoro¹⁴. 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'impiego¹⁵. L'importanza di questi flussi informativi diventa, dunque, vitale. Mi domando, e domando: è ragionevole che malposte pretese di autosufficienza, di esclusività nel trattamento dei dati continuino a impedire la realizzazione del 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

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 Vedi, ad esempio, Trivellato (2001b).

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”.

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 diecina 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 nuovo 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/coinvolgimento 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

tredecim 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 – sui 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 diffuse¹⁶. Naturalmente, problemi di questa natura si pongono anche per Istat e Sistan. Concludo

¹⁶ Vedi Groves (1994), Dillman (1996) e, prevalentemente in chiave di indicazioni positive per contrastarla, Fellegi (1996).

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 varia¹⁷. 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 matematici, *sampling statisticians*, statistici economici, demografi, statistici sociali, 'costruttori di modelli') e al di fuori della statistica (esperti di discipline sostanziali: economisti, sociologi, psicologi cognitivi, ecc.; 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.

¹⁷ In Francia ha un'importanza decisiva la formazione iniziale, con le grandi scuole (ENSAE 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. Sull'argomento, vedi la rassegna di Savi, Buldo, D'Aprile e Pasquali Coluzzi (2002).

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. (1993), *Organization of statistics in the member countries of the European Community*, Miscellaneous 9, Methods E, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

Atkinson A.B. (1996), “Social and economic change: implications for statistics in the 21st century”, relazione alla *Eurostat-Istat Conference on ‘Economic and social challenges in the 21st century: statistical implications’*, Bologna, 5-7 febbraio 1996 (mimeo.).

Bagnasco A. (1999), “Interevento sulle relazioni [di Davide Lazzari e Bruno Chiandotto]”, in *Atti della Terza Conferenza Nazionale di Statistica, Roma 26-27-28 novembre 1996*, Roma, Sistan-Istat, 1999, pp. 71-73.

Blakemore M. (1998), “Customer-driven solutions in disseminating confidential employer and labour market data”, relazione al *International Symposium on Linked Employer-Employee Data*, Arlington (VA), 21-22 maggio 1998 (mimeo).

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

CEIES (2002), *19th CEIES Seminar ‘Innovative Solutions in Providing Access To Micro-Data’*, Lisbon, 26-27 September 2002, papers disponibili nel sito <http://forum.europa.eu.int/Public/irc/dsis/Home/main>.

Commissione per la garanzia dell’informazione statistica (2002), “Parere della Commissione per la garanzia dell’informazione statistica sul programma statistico nazionale 2003-2005”, Roma (mimeo).

- Commissione statistica dell'ONU (1994), *I principi fondamentali della statistica ufficiale*, New York, United Nations.
- Dillman D.A. (1996), "Why innovation is difficult in government surveys", *Journal of Official Statistics*, 12 (2), pp. 113-197 [with discussion].
- Fellegi I. (1996), "Characteristics of an effective statistical system", *International Statistical Review*, 64 (2), pp. 165-197 [with discussion].
- Groves R.M. (1994), "Challenges of methodological innovation in government statistical agencies", in Z. Kenessey (ed.), *The future of statistics. An international perspective*, Voorburg, Editions Voorburg, pp. 45-68.
- Hamermesh D. (1999), "LEEp ing into the future of labor economics: the research potential of linked employer and employee data", *Labour Economics*, 6 (1), pp. 25-41.
- Holt T. (1998), "Quality work and conflicting quality objectives", relazione alla 84th *DGINS Conference*, Helsinki, 28-29 maggio 1998 (mimeo).
- Holt T. and J. Pullinger (1998), "Statistics and citizenship in cities and regions", *Proceedings of the 21st SCORUS Conference*, Belfast, 8-11 June 1998, Conference Compendium, University of Ulster.
- Malinvaud E. (1987), "Production statistique et progrès de la connaissance", in *Atti del convegno sull'informazione statistica e i processi decisionali. Roma, 11-12 dicembre 1986*, Annali di Statistica, Serie IX, Vol. 7, Roma, Istat, pp. 193-216.
- Moser C. (1980), "Statistics and public policy", *Journal of the Royal Statistical Society A*, 143 (1), pp. 1-31.
- Savi I., B. Buldo, F. D'Aprile e M. Pasquali Coluzzi (2002), "*Completezza e qualità dell'informazione statistica ufficiale e assetti istituzionali e organizzativi. Una rassegna comparata*", Rapporto di ricerca, Roma, Commissione per la Garanzia dell'Informazione Statistica (in preparazione).
- Sistan-Istat (2002), *Programma statistico nazionale (triennio 2003-2005). Parte prima - obiettivi e progetti*, Roma (mimeo).
- Trivellato U. (1999), "Progettare un'informazione statistica pertinente", in *Atti della Quarta Conferenza Nazionale di Statistica, Roma 11-12-13 novembre 1998*, Roma, Sistan-Istat, 1999, Tomo 1, pp. 49-72.
- Trivellato U. (2001a), "L'attività della Commissione per la garanzia dell'informazione statistica: un quadro di sintesi e spunti di riflessione", *Giornale del Sistan*, 6 (16), pp. 7/All.-15/All.
- Trivellato U. (a cura di) (2001b), *Servizi per l'impiego e ricerche sul lavoro. L'esperienza del Veneto*, Quaderni di Economia del Lavoro n. 72, Milano, Franco Angeli.
- Zuliani A. (1993), "Programma statistico nazionale e qualità dell'informazione", in Sistan-Istat, *Atti della Prima Conferenza Nazionale di Statistica. Roma, 18-19 novembre 1992*, Roma, Istat-Sistan, pp. 67-79.