

Conclusioni della IX Conferenza nazionale di statistica

Luigi Biggeri

Presidente dell'Istituto nazionale di statistica

Mi accingo a tracciare un bilancio di questa nona edizione della Conferenza nazionale di statistica con uno stato d'animo di soddisfazione perché l'evento ha riscosso un notevole successo di pubblico, malgrado l'inconsueta avversità delle condizioni meteorologiche che ha impedito una partecipazione ancora più ampia. In questa fase conclusiva della manifestazione, che purtroppo registra l'assenza del ministro Brunetta, trattenuto a Palazzo Vidoni da un impegno imprevisto, vorrei richiamare la vostra attenzione su alcune questioni emerse durante questi due giorni di lavori.

Mi riferisco, in primo luogo, alla democratizzazione della funzione statistica. A questo proposito, credo che la Conferenza abbia dimostrato chiaramente lo sforzo compiuto dai soggetti della statistica ufficiale in direzione del miglioramento del dialogo con i vari *stakeholder*. Consideriamo, per esempio, la tavola rotonda sull'autorevolezza e l'adeguatezza delle statistiche ufficiali nella società dell'informazione. Si è trattato di un importante momento di confronto, che attesta la nostra piena disponibilità a ricevere critiche, suggerimenti e proposte costruttive da parte di interlocutori qualificati. È indubbiamente necessario rafforzare la fiducia nella statistica ufficiale per non perdere autorevolezza e credibilità in una situazione di *overdose* di offerta di dati statistici, prodotti dai soggetti più svariati. Un elemento importante di accreditamento è rappresentato oggi anche dall'applicazione a livello locale e degli altri soggetti del Sistan del *Codice delle statistiche europee*, che svilupperà l'applicazione dei principi della statistica ufficiale e il controllo sulla qualità delle statistiche.

Anche le due Agorà sulla cultura statistica hanno fornito interessanti occasioni di dibattito. La prima, che ha riunito intorno a un tavolo ricercatori ed esperti di organizzazioni nazionali e internazionali, ha permesso di fare il punto su questioni fondamentali, come la comunicazione dell'informazione statistica a livello comunitario, le tecniche di scrittura efficace per la comunicazione dell'informazione quantitativa ai pubblici non specializzati, la comunicazione dei dati ufficiali a livello territoriale attraverso il web e l'evoluzione delle strategie di comunicazione dell'informazione statistica ai media. Nella seconda Agorà, invece, è stato fatto il punto su un'altra questione cruciale, quella dell'alfabetizzazione statistica nelle scuole, che purtroppo vede il nostro Paese ancora piuttosto indietro rispetto alla media Ue.

Tra le questioni di estrema attualità emerse durante i lavori spicca anche il problema generale della capacità della statistica ufficiale di cogliere adeguatamente i rapidi mutamenti della realtà che ci circonda. Al tema della lettura del cambiamento sono state dedicate numerose sessioni che hanno riscosso un considerevole successo di pubblico e permesso di raccogliere numerosi spunti di riflessione. È emerso che la statistica ufficiale sta rispondendo efficacemente alla sfida di misurare nuovi fenomeni, sia nell'ambito economico sia in quello sociale, ma che occorre compiere ulteriori passi in avanti in questa direzione: si tratta di una sfida continua per la statistica ufficiale ad adeguare gli attuali schemi di analisi. Se non si affinano gli strumenti di misura e di

analisi, migliorando i processi e i prodotti, è difficile cogliere entità e modalità del cambiamento e alcuni fenomeni quali la struttura e l'evoluzione del sistema economico, la criminalità, la mobilità sociale, l'immigrazione, e così via, rischiano di rimanere sconosciuti o sottostimati.

Quanto alla riflessione sullo sviluppo del Sistema statistico nazionale (Sistan), è stato ribadito che la riorganizzazione della statistica ufficiale dovrà necessariamente essere pensata e attuata in sintonia con la riforma in senso federale dello Stato. Il decentramento di competenze innescato dal federalismo, tuttavia, non implica di per sé il decentramento della funzione statistica, ma richiede invece un impegno maggiore a non disperdere la visione unitaria dei problemi, pena il rischio di compromettere la comparabilità e la coerenza dei dati a livello nazionale. Non prestare la dovuta attenzione a questo aspetto organizzativo così problematico potrebbe metterci di fronte a situazioni come quelle che si sono, in passato, verificate in Germania e in altri paesi, che hanno avuto seri problemi di comparabilità territoriale dei dati. Credo che i soggetti della statistica ufficiale debbano rispondere alle complesse sollecitazioni provenienti dal processo di riorganizzazione in senso federale dello Stato, rafforzando l'attitudine a fare sistema. In questa prospettiva, occorre rinsaldare la collaborazione tra i vari soggetti e i diversi livelli istituzionali del Sistan ed attuare, come in parte si sta già facendo, nuove forme di intesa, specie per quel che attiene all'uso degli archivi amministrativi, anche nell'ambito del sistema pubblico di connettività che potenzierà le opportunità di attuare quella logica di rete che rappresenta il fulcro del Sistan.

Con riferimento all'uso degli archivi, voglio ricordare che la condivisione e l'integrazione degli archivi sono operazioni estremamente complesse, che non possono essere attuate automaticamente. Non tutti gli archivi, infatti, sono adatti a questo scopo. Quelli realizzati soprattutto a fini amministrativi, per esempio, richiedono parecchie cautele e presentano un grado di problematicità molto più elevato rispetto a quelli predisposti a fini statistici. A questo proposito, ricordo che nella riunione dell'International Association for Official Statistics, tenutasi lo scorso ottobre a Shanghai, i rappresentanti di alcuni tra i più prestigiosi istituti nazionali di statistica, come quelli della Norvegia, della Svezia e della Finlandia, dove l'uso di fonti amministrative vanta ormai una tradizione consolidata, hanno segnalato notevoli criticità nell'uso di archivi amministrativi a fini statistici. Occorre dunque continuare a percorrere la strada dell'integrazione dei dati provenienti da fonti diverse, ma con tutte le cautele del caso.

Quanto alla revisione del decreto legislativo 322/89, non voglio tornare sull'annosa questione della costituzionalizzazione della funzione statistica, ma formulare soltanto qualche considerazione a margine del pregevole intervento del professor Achille Chiappetti, Presidente della Commissione della garanzia per l'informazione statistica. Allora, senza alcun intento polemico, ribadisco che non si può attuare efficacemente una riforma della normativa vigente senza un diffuso spirito di collaborazione tra i soggetti del Sistan e senza adeguati finanziamenti. Il d.lgs. 322 del 1989 è stata una ottima normativa, ma le riforme hanno bisogno anche di risorse per attuare ciò che viene richiesto, altrimenti i vari enti del sistema poi non si impegnano. Un buon disegno organizzativo da solo non basta. Questo è stato uno dei punti deboli della riforma e rimane tutt'oggi un ostacolo a un pieno sviluppo della funzione statistica e della rete del Sistan. Anche se il clima sta lentamente cambiando, in direzione di una maggiore cooperazione istituzionale tra i soggetti del Sistema, non posso passare sotto silenzio il fatto che lo sviluppo della funzione statistica a livello locale è ancora

insoddisfacente. A questo proposito dobbiamo riconoscere che le Regioni, le Province e i Comuni hanno ancora parecchi problemi con il buon funzionamento degli uffici di statistica e in alcuni casi, addirittura, ne sono privi. D'altra parte, vanno messe in adeguato risalto le esperienze positive, come quelle delle Regioni che hanno svolto attività statistica di qualità, specie attraverso protocolli d'intesa che hanno coinvolto anche l'Istat e il Cisis ed anche quelle di alcuni Comuni (con il coinvolgimento dell'Usci). Queste buone pratiche devono essere assunte come stimolo per procedere lungo la strada di ulteriori miglioramenti. Bisogna rafforzare la collaborazione fra i diversi livelli istituzionali, incentivare una maggiore condivisione di archivi amministrativi, migliorare la qualità puntando all'integrazione tra più fonti di dati, da indagini e/o da archivi.

In questa occasione così propizia a tracciare bilanci, lasciatemi aggiungere qualche considerazione in merito al funzionamento del Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica (Comstat). Ebbene, l'organo di governo del Sistema statistico nazionale, che esercita funzioni di coordinamento e "direttive" nei confronti degli uffici di statistica e delibera il Programma statistico nazionale, presenta qualche problema di funzionamento, forse anche perché ha troppi componenti. Però dobbiamo riconoscere che le riforme che potrebbero migliorare l'efficacia del sistema non sono attuabili tanto facilmente da noi. Insomma, ammettiamolo apertamente, in Italia non potrebbe aver luogo quel radicale mutamento normativo che, in pochi anni, ha portato alla trasformazione dell'Istituto nazionale di statistica inglese in Authority.

Anche in merito al Programma statistico nazionale (Psn), molto si è fatto e molto resta ancora da fare. Nato come mero inventario delle rilevazioni condotte dall'Istat e dagli altri enti del Sistan, il programma ha conosciuto successivamente radicali miglioramenti sul versante della razionalizzazione e della pianificazione dell'attività statistica, nel rispetto dei principi di pertinenza, completezza e non eccedenza dell'informazione prodotta. Si è trattato di progressi resi possibili soprattutto dall'istituzione dei Circoli di qualità, che hanno anche avuto il merito di conferire un maggior potere di rappresentanza alle amministrazioni centrali e locali, impegnate nella predisposizione del Psn. Certo, malgrado i progressi compiuti fin qui, le procedure con cui viene messo a punto il programma sono suscettibili di ulteriori miglioramenti. A questo proposito, per esempio, bisogna ammettere che, a causa dell'articolata serie di passaggi normativi che precede la sua approvazione, il Psn diviene operativo e vincolante soltanto ad anno ampiamente avanzato, risultando quindi scarsamente utilizzabile a fini programmatici. Inoltre, sono in molti a sostenere che il Psn continua a rappresentare più l'offerta che la domanda di informazione statistica. Occorre allora attivare logiche di ascolto per individuare con maggiore precisione l'entità della domanda, anche quella non espressa esplicitamente, e poi stabilire, in relazione alle risorse finanziarie disponibili, in che misura essa possa essere soddisfatta. Questo miglioramento, tuttavia, non può essere conseguito senza l'assunzione di una responsabilità fondamentale, che è quella di stabilire chiaramente le priorità positive, cioè il complesso delle statistiche ritenute irrinunciabili, e quelle negative, ovvero le statistiche che non si considerano più indispensabili.

Mi avvio alla conclusione, formulando soltanto qualche altra considerazione sul piano organizzativo. In questa prospettiva, credo che dobbiamo dare rinnovato impulso al dialogo con tutti i portatori di interesse e uscire da quello che, ancora oggi, continua a sembrarmi un atteggiamento un po' autoreferenziale. Insomma, tendiamo un po' troppo a parlare soltanto tra di noi. Può darsi che voi non siate d'accordo, ma vi dimostro

subito cosa intendo facendo una domanda: c'è qualche amministratore regionale, provinciale o comunale in sala? No, a quanto pare, perché non vedo mani alzate.

Questo significa che siamo qui a parlare soltanto tra di noi, mentre dovremmo attivare nuove logiche di confronto, di scambio e di relazione con tutti gli interlocutori istituzionali.

Da ultimo, lasciatemi concludere con un riferimento all'annosa questione delle risorse. La statistica ufficiale ha dato e sta dando molto al Paese. Allora, anche il Paese e i governi a qualsiasi livello devono tenere in giusta considerazione la statistica ufficiale. Ebbene, se vogliamo che l'Italia cessi di essere il fanalino di coda in Europa per finanziamenti alla statistica ufficiale, occorre un impegno di spesa sensibilmente maggiore, sia a livello centrale sia a livello locale. Soltanto a titolo di esempio, segnalo che i fondi attualmente a disposizione della statistica pubblica in Italia sono, in termini relativi, circa quattro volte inferiori a quelli dell'Olanda e collocano il nostro Paese al livello della Turchia. L'articolo 72 dell'ultima Finanziaria, tuttavia, non sembra tenere in alcun conto questo stato di cose, attribuendo alla statistica ufficiale lo svolgimento di un numero di rilevazioni sproporzionato rispetto alle esigue risorse a disposizione. Se si vuole che la statistica contribuisca effettivamente allo sviluppo della democrazia, mettendo a disposizione di tutti le informazioni indispensabili a prendere decisioni consapevoli e ad esercitare così in modo attivo i diritti di cittadinanza, occorre ridefinire radicalmente l'entità degli investimenti attuali, in termini di risorse sia umane che finanziarie.