

ANNALI DI STATISTICA

Anno 116

Serie IX - Vol. 7

ATTI DEL CONVEGNO SULL'INFORMAZIONE STATISTICA E I PROCESSI DECISIONALI

ROMA, 11-12 Dicembre 1986

Coordinamento editoriale: Angela Molluso, Mario Nanni, Claudio Antonio Pajer.

L'ISTAT autorizza la riproduzione parziale o totale del contenuto del presente volume con la citazione della fonte.

ISSN: 0075-1766

Grafiche Chicca & C., s.n.c. - Tivoli - contratto del 5/11/1986 - copie 2.500

INDICE

PROGRAMMA DEI LAVORI	pagina 9
APERTURA DEI LAVORI	
Guido Mario REY <i>Presidente dell'ISTAT</i>	15
Romeo DALLA CHIESA <i>Presidente del Banco di Roma</i>	19
Pier Luigi ROMITA <i>Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica</i>	23
PRIMA SESSIONE	
RELAZIONI	
Sergio RICOSSA: «1926-1986: come cambia il ruolo dell'informazione statistica»	29
Massimo Severo GIANNINI: «Le trasformazioni istituzionali e il ruolo dello statistico»	47
Luigi PINTO: «Evoluzione dell'Istituto Centrale di Statistica»	59
TESTIMONIANZE	
Pietro BATTARA	83
Antonino GIANNONE	91
Libero LENTI	97
	5

SECONDA SESSIONE

RELAZIONI

	pagina
Alberto ZULIANI: «L'informazione statistica: uno strumento indispensabile per decidere»	107

ANALISI DI ALCUNI SETTORI

Emilio GERELLI: «La spesa pubblica»	119
Sergio BRUNO: «Il mercato del lavoro»	127
Pietro GIARDA: «Gli enti locali»	137

TERZA SESSIONE

RELAZIONI

Romano PRODI: «La società dell'informazione»	147
Paolo ERCOLI: «I nuovi mezzi di diffusione dell'informazione»	159
Vittorio CONTI: «Informazione statistica e grandi operatori»	167
Luciano GALLINO: «Informazione statistica e processi decisionali di attori individuali»	173
Giuseppe ALVARO: «Informazione statistica e cittadino»	181

QUARTA SESSIONE

RELAZIONI

Edmond MALINVAUD: «Production statistique et progrès de la connaissance»	193
Guido MARTINOTTI: «Bisogni conoscitivi per la società italiana degli anni '90»	217
Vincenzo CERULLI IRELLI: «Informazione e pubblica amministrazione nella situazione attuale e in una prospettiva di riforma»	247

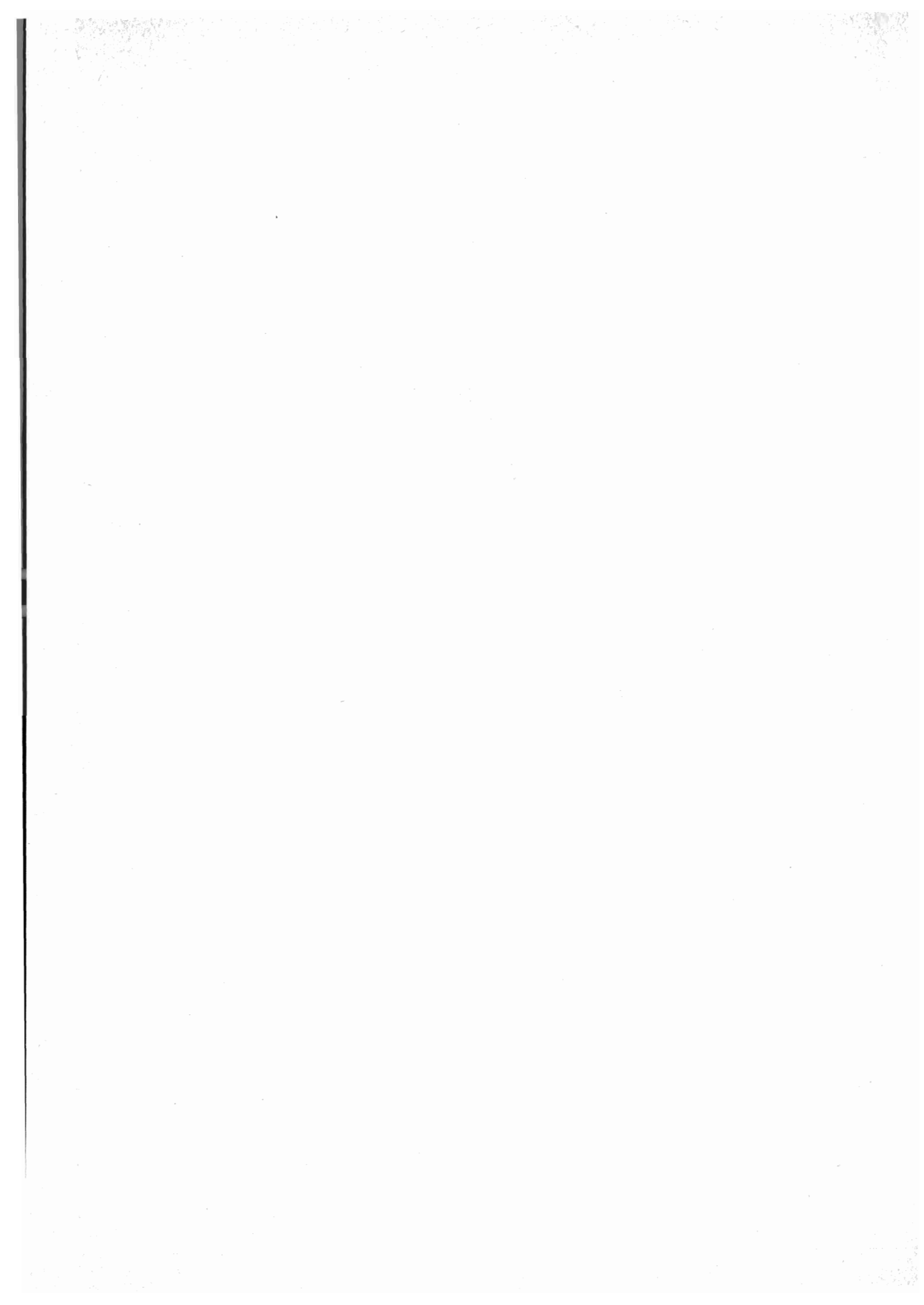
RELAZIONE CONCLUSIVA

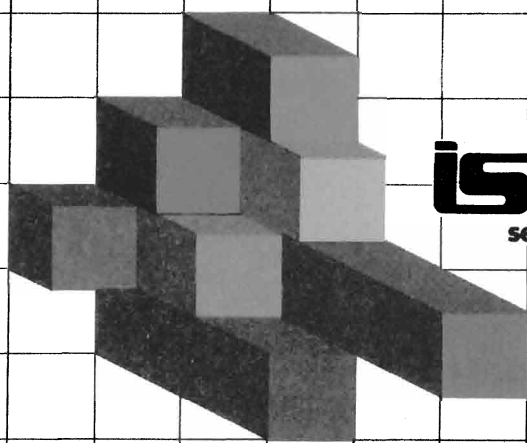
Guido Mario REY: «L'informazione statistica e i processi decisionali»	259
--	-----

INTERVENTI (in ordine cronologico)

	pagina
Felice GIANANI	279
Silvio RONCHETTI	283
Renato GUARINI	287
Marco MARTINI	291
Giuseppe BALDASSARI	295
Isidoro Franco MARIANI	299
Alessandro FRANCHINI	301
Arturo CERILLI	305
Pia Franca ANGERAME	309
Andrea BUCCIARELLI	315
Massimo LIVI BACCI	319
Mario FERRARI-AGGRADI	321

ELENCO DEI PARTECIPANTI	325
--------------------------------	-----





istat
sessanta anni

CONVEGNO

"L'INFORMAZIONE STATISTICA E I PROCESSI DECISIONALI"

ROMA 11-12 DICEMBRE 1986

PROGRAMMA-INVITO

Un supporto indispensabile nei processi decisionali; un patrimonio culturale a disposizione della collettività; uno strumento di democrazia quale controllo della coerenza tra obiettivi dichiarati e risultati conseguiti. Sono i connotati che vengono comunemente attribuiti all'informazione statistica.

Ma perché tali connotati non costituiscano solo affermazioni di principio occorre: una riflessione sull'evoluzione del sistema statistico italiano utile ad individuarne i poli di sviluppo quantitativo e qualitativo; una ricognizione che consenta di misurare tanto i progressi compiuti nel soddisfare le esigenze conoscitive degli utilizzatori, quanto l'effettiva utilità e utilizzazione del dato statistico; una verifica del ruolo delle statistiche nella società attuale che va sempre più delineandosi come società dell'informazione; la conseguente ricerca di scenari istituzionali adeguati alle esigenze emergenti.

È quanto si propone il Convegno. Dall'analisi e dal dibattito dovrà in definitiva essere riaffermata la funzione dell'informazione statistica quale strumento di conoscenza, di evoluzione e di sviluppo civile della società.

Ore 10,00 **Apertura dei lavori**

PRIMA SESSIONE

Presiede **Giuseppe PARENTI**
Professore emerito Università di Firenze

Ore 10,30 **Sergio RICOSSA**
Università di Torino
«1926-1986: come cambia il ruolo
dell'informazione statistica»

Massimo Severo GIANNINI
Università «La Sapienza» di Roma
«Le trasformazioni istituzionali e il
ruolo dello statistico»

Luigi PINTO
Direttore generale dell'ISTAT
«Evoluzione dell'Istituto Centrale
di Statistica»

Ore 12,00 **Testimonianze:**

Pietro BATTARA
*Presidente onorario del Consiglio
di Stato*

Antonino GIANNONE
Università «La Sapienza» di Roma

Libero LENTI
*Professore emerito Università di
Milano*

SECONDA SESSIONE

Presiede **Giuseppe LETI**
Università «La Sapienza» di Roma

Ore 15,00 **Alberto ZULIANI**
Università «La Sapienza» di Roma
«L'informazione statistica: uno
strumento indispensabile per de-
cidere»

Analisi di alcuni settori:

Emilio GERELLI
*Presidente della Commissione
per la spesa pubblica*
«La spesa pubblica»

Sergio BRUNO
Università «La Sapienza» di Roma
«Il mercato del lavoro»

Pietro GIARDA
*Università Cattolica del Sacro
Cuore di Milano*
«Gli enti locali»

Ore 16,45 Comunicazioni / Dibattito

TERZA SESSIONE

Presiede **Luigi SPAVENTA**
Università «La Sapienza» di Roma

Ore 9,30 **Romano PRODI**
Presidente dell'IRI
«La società dell'informazione»

Paolo ERCOLI
Università «La Sapienza» di Roma
«I nuovi mezzi di diffusione dell'informazione»

Vittorio CONTI
Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano
«Informazione statistica e grandi operatori»

Luciano GALLINO
Università di Torino
«Informazione statistica e processi decisionali di attori individuali»

Giuseppe ALVARO
Università «La Sapienza» di Roma
«Informazione statistica e cittadino»

Ore 11,45 Comunicazioni / Dibattito

QUARTA SESSIONE

Presiede **Giuliano AMATO**
Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri

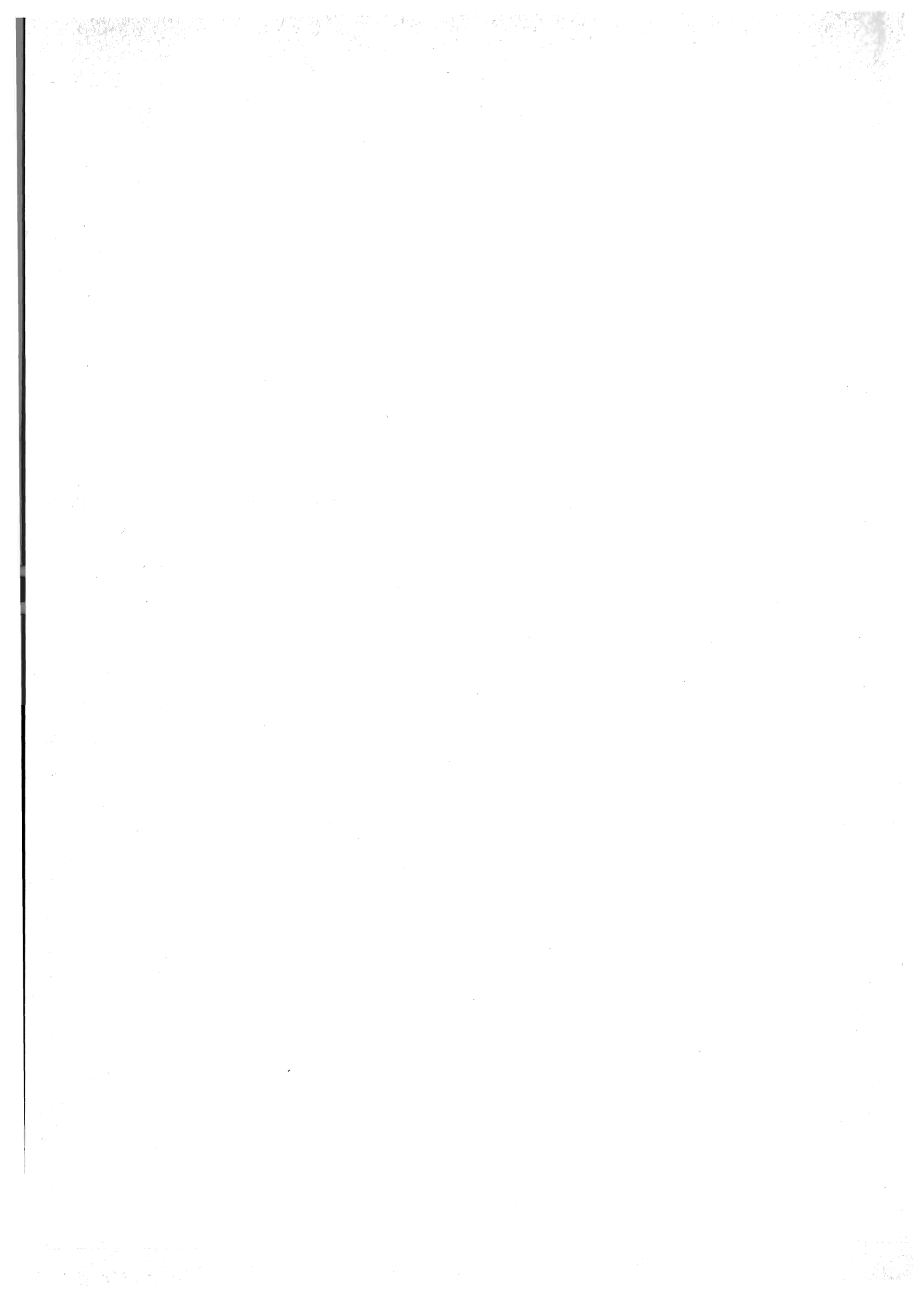
Ore 15,00 **Edmond MALINVAUD**
Direttore generale dell'I.N.S.E.E.
«Production statistique et progrès de la connaissance»

Guido MARTINOTTI
Università di Pavia
«Bisogni conoscitivi per la società italiana degli anni '90»

Vincenzo CERULLI IRELLI
Università di Perugia
«Informazione e pubblica amministrazione nella situazione attuale e in una prospettiva di riforma»

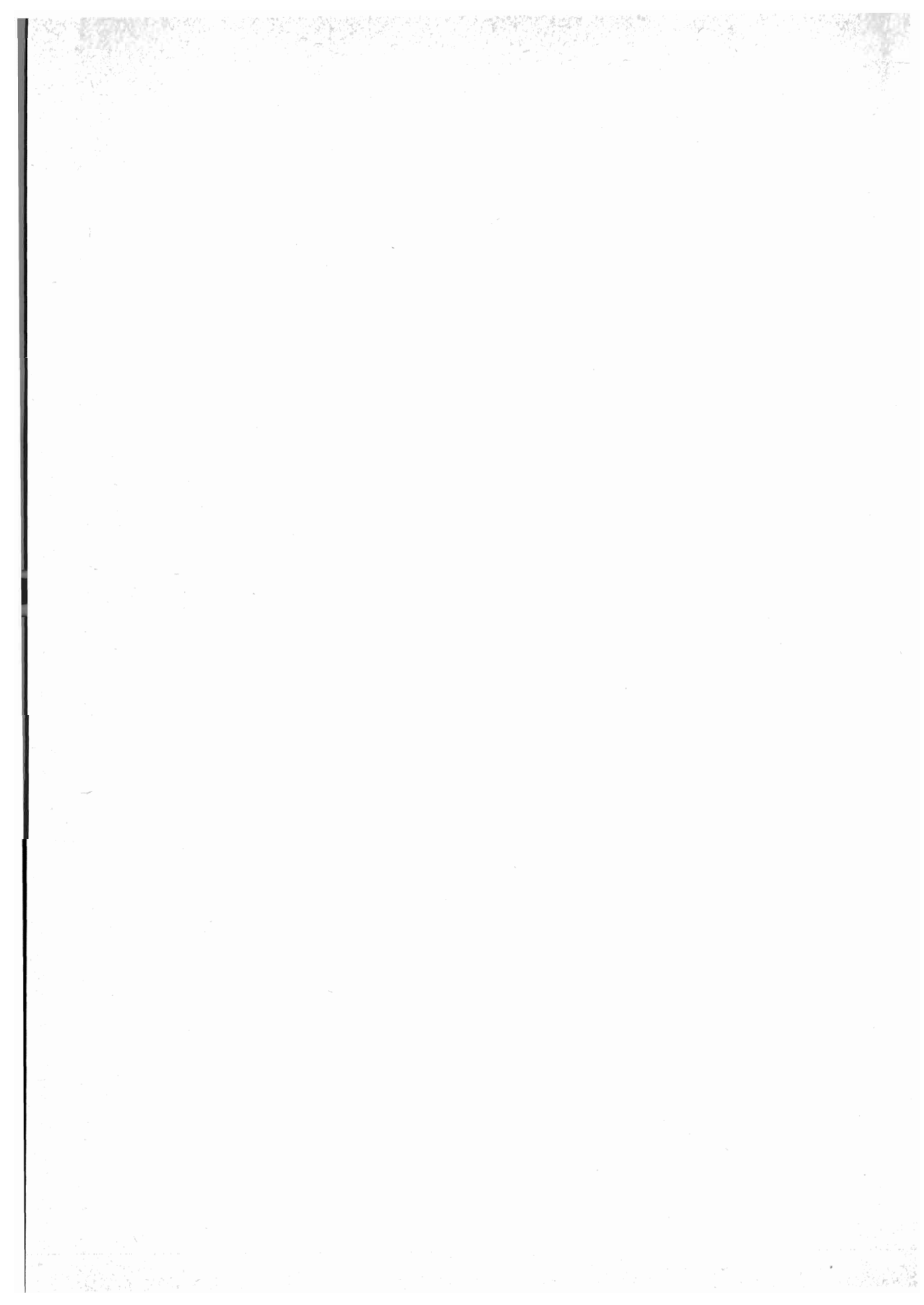
Ore 16,30 Comunicazioni / Dibattito

Ore 17,30 **Guido Mario REY**
Presidente dell'ISTAT
«L'informazione statistica e i processi decisionali»



APERTURA DEI LAVORI

**Guido Mario REY
Romeo DALLA CHIESA
Pier Luigi ROMITA**



*Signor ministro, signore e signori,
mi è estremamente gradito porgere un vivo ringraziamento ed un cordiale saluto al rappresentante del Governo, ai membri del Parlamento, agli eminenti studiosi, a voi tutti qui convenuti per partecipare al Convegno sull'informazione statistica e i processi decisionali.*

Un particolare ringraziamento, poi, mi sia consentito rivolgere al Presidente del Banco di Roma che ci ospita, al Comitato scientifico per le preziose indicazioni offerte nella fase preparatoria, alle eminenti personalità che si sono assunte l'onere di presiedere le quattro sessioni e, infine (e soprattutto), ai relatori e ai «testimoni» per l'impegno con cui hanno affrontato i temi in discussione.

Le numerose e qualificate adesioni, gli approfondimenti contenuti nelle relazioni, le comunicazioni e il dibattito che ne seguirà, costituiscono le premesse per il successo dell'iniziativa, così come auspicato non solo dall'ISTAT ma da tutto il sistema statistico nazionale.

L'idea di organizzare il Convegno nasce da un triplice ordine di considerazioni: l'importanza che la produzione, la distribuzione e la circolazione dell'informazione statistica rivestono nel Paese; la prospettiva che alle statistiche sarà riservata nella società dell'informazione che si va delineando; l'opportunità che venga effettuata una verifica sulle linee programmatiche tracciate nel precedente convegno dell'81.

Quest'anno ricorre il 60° anniversario dell'ISTAT ed i lavori del Convegno si aprono proprio con una riflessione su come è cambiato il contenuto informativo delle statistiche, come si è ampliata e diversificata l'utenza, come si è modificato, anche in senso istituzionale, il ruolo dell'ISTAT: una riflessione quindi sull'evoluzione del sistema statistico dalla sua nascita ad oggi.

Sociologi ed economisti sono concordi nell'affermare che la nostra società è caratterizzata da una notevole incertezza non solo individuale ma soprattutto sistemica; al tempo stesso è aumentata la coscienza di questa incertezza ma anche l'avversione al rischio e soprattutto è diffusa la consapevolezza che

l'incertezza possa essere ridotta mediante l'uso di molte informazioni che consentano di quantificare i comportamenti degli operatori privati e pubblici.

Pertanto la domanda di dati statistici è in continuo aumento, quale supporto informativo dei vari centri decisionali: pubblici e privati, centrali e locali. Ma in che modo vengono utilizzate queste informazioni? A questa e ad altre domande tenta di dare una risposta la seconda sessione che riguarda, più da vicino, l'uso delle informazioni statistiche da parte delle istituzioni centrali e delle autonomie locali al fine di valutare se e come essa costituisca effettivamente elemento valido ad influenzare le decisioni, se di esse si tiene conto per verificarne poi i risultati.

La responsabilità di decidere non riguarda solo gli organi di governo a qualsiasi livello territoriale. Delle informazioni statistiche infatti avvertono sempre più l'esigenza le varie componenti del nostro tessuto sociale, e tra queste il mondo delle imprese e il cittadino che necessitano di elementi conoscitivi per essere in grado di valutare il modo in cui si attua la gestione della cosa pubblica. Queste sono le tematiche affrontate nella terza sessione del Convegno. Essa si sofferma anche sul ruolo svolto dalle nuove tecnologie nel processo di diffusione delle informazioni che rappresentano il connotato caratteristico della società nella sua progressiva evoluzione.

Il Convegno, infine, si proietta nel futuro nell'intento di individuare le prospettive di sviluppo dell'informazione statistica sulla base anche di quanto s'intravede in altri Paesi.

Scopo del Convegno vuole essere, perciò, sostanzialmente quello di valutare il ruolo assunto dalla informazione statistica nel contesto dell'attività operativa del Paese e costituire occasione di riflessione per produttori ed utilizzatori dei dati nell'intento di stimolare indicazioni per un modello di sistema statistico che risulti sempre più adeguato allo sviluppo della conoscenza.

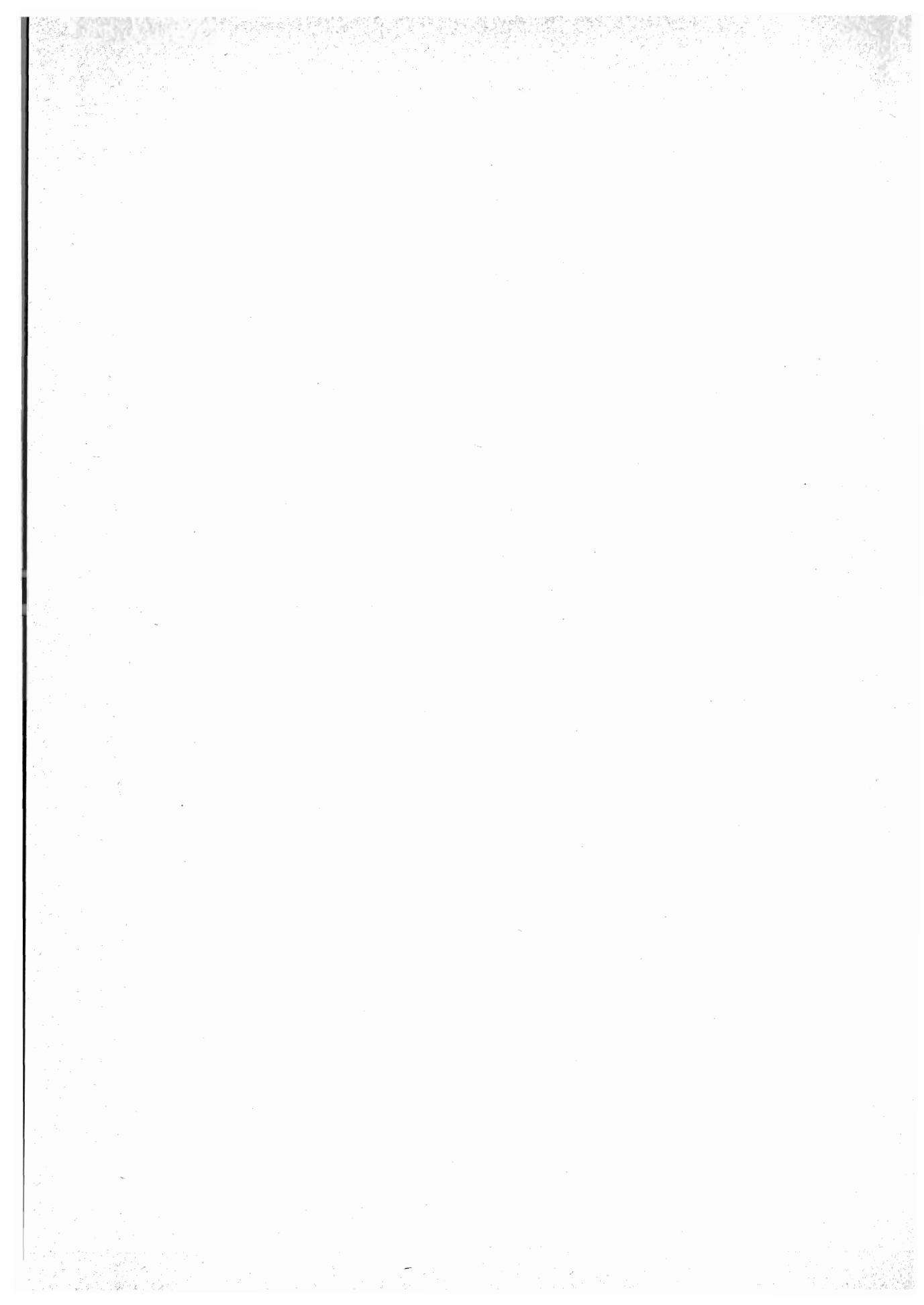
Rientra tra i doveri essenziali dello Stato quello di disporre di un efficiente sistema statistico composto da unità specializzate e dotate di adeguate risorse umane e tecnologiche presso le singole amministrazioni centrali e locali. Al

tempo stesso occorre che questo sistema sia coordinato e controllato da un istituto nazionale che si trovi al centro di un sistema razionalmente strutturato e basato su una normativa adeguata alle realtà istituzionali attuali, in grado di rispondere in pieno alle attese conoscitive.

Ma un valido servizio statistico si realizza solo se l'opinione pubblica comprende pienamente la funzione dell'ISTAT ed è convinta della insostituibile importanza che il dato può assumere quale supporto decisivo per le scelte a livello individuale e collettivo.

È compito degli statistici agevolare questo processo educativo e formativo attivando iniziative dirette a diffondere la «cultura» per i dati, per analizzarli ed interpretarli.

Questi, in breve sintesi, gli intenti del Convegno: un invito a quanti, nel Paese, hanno la responsabilità delle decisioni incidendo sulla vita di noi tutti; un invito a considerare le informazioni statistiche nel loro giusto significato, in grado cioè di fornirci una serie di indicazioni che vanno al di là della semplice informazione quantitativa e tuttavia non sempre tenute nella dovuta considerazione.



*Signor ministro, signor presidente, signore e signori,
buongiorno.*

Mi è gradito il compito di porgere, a nome mio personale e del Banco di Roma, il benvenuto a tutti Loro, in occasione dell'avvio dei lavori di questo Convegno promosso dall'ISTAT.

Sono lieto che l'iniziativa possa svolgersi nella nostra Sala Conferenze, che con piacere abbiamo messo a disposizione dei promotori per il rilevante valore scientifico, culturale ed operativo che esso presenta.

Ma devo subito aggiungere che, ben al di là di una sia pur sentita ospitalità, la mia partecipazione intende esprimervi il grande interesse con cui il Banco di Roma guarda ai temi del vostro Convegno.

La sua stessa intitolazione «L'informazione statistica e i processi decisionali» focalizza un tema nel quale qualunque soggetto, pubblico o privato, produttore di beni o servizi, non può non vedere un argomento centrale.

Esso identifica, infatti, un aspetto nel quale concorrono due momenti, complementari fra loro, dell'attività economica:

— quello culturale, come momento di studio, di analisi, di comparazione, di proiezione;

— quello operativo, come momento nel quale, assumendo quali dati di partenza gli elementi conoscitivi e previsionali della fase precedente, l'impresa fa le sue scelte decisionali.

Dunque voglio attestarvi, senza la benché minima concessione alla ritualità dell'accoglienza, che le banche sono in prima fila nel guardare con estrema attenzione alla funzione dell'informazione statistica.

Non si tratta di una mera affermazione di principio: al contrario, intendo, con tale proposizione, sottolineare che nella misura in cui la società attuale va sempre più delineandosi come società dell'informazione, questo sviluppo assegna alle banche un obiettivo primato nella gestione quali-quantitativa delle informazioni, in misura tale da rendere sempre più realistica l'ipotesi di

una «cashless society», una società cioè nella quale le informazioni sostituiscono completamente la moneta.

Testimone del grado di coinvolgimento in questa problematica, all'interno del settore del credito, è proprio il Banco di Roma.

Sugli aspetti più eminentemente tecnici che ciò implica, mi sia permesso rinviarvi alla comunicazione che nella III^a sessione, quella di domani, vi sarà fatta dal nostro Ing. Martini.

Ciò che voglio limitarmi a sottolineare è che l'informazione statistica, con la sua stessa evoluzione, costituisce l'elemento di raccordo tra la trasformazione dello scenario in cui l'impresa opera l'impegno e l'impresa stessa.

Ove venga meno, o sia sotto o male utilizzato, il dato statistico, si accentua il rischio di una pericolosa dicotomia fra l'impresa e il suo mercato: l'impresa gira, per così dire, a vuoto; i suoi meccanismi produttivi si limitano a garantire la sua sopravvivenza, assicurandole azioni di semplice «manutenzione» del suo apparato operativo.

Al contrario, una sagace valorizzazione, a tutto campo, della «banca dati» può assicurare all'impresa creditizia un controllo sulle incessanti turbolenze del mercato, fino a garantirle un grado di flessibilità sufficiente a dominare le sfide di un ambiente in cui la variabilità non rappresenta più un elemento occasionale, ma costante.

Quanto vado dicendo, trova conferma nella circostanza che non è questa la prima volta che il Banco di Roma si ricollega ad una iniziativa dell'ISTAT. Intendo riferirmi alla tavola rotonda sul tema «Mutamenti e prospettive Italia dopo il censimento: I problemi dell'industria» che, per iniziativa della rivista «Economia Italiana», edita dal Banco di Roma, si tenne nel giugno 1983.

Anche in tale occasione sottolineai il forte grado di correlazione esistente, per l'impresa-banca, fra il dato conoscitivo e il momento operativo.

Non è stato senza effettive ripercussioni sul nostro modo di fare banca che l'incontro del giugno '83 ci ha fatto conoscere l'importanza dell'evento «censi-

mento», come punto di riferimento indispensabile per interpretare il processo di sviluppo del Paese, ai fini delle decisioni di politica economica ed in particolare di quella industriale.

Ebbi modo, all'epoca, di sottolineare come le indicazioni rivenienti dal censimento del 1981 rivestissero notevole importanza per la Banca.

A distanza di oltre tre anni da quella tavola rotonda, sono in grado di testimoniare che così è stato: fu grazie alle indicazioni rivenienti dal censimento — e alle valutazioni che insieme ne effettuammo — che il nostro Istituto ha potuto valutare le esigenze di razionalizzazione e le prospettive di sviluppo della rete operativa nonché di prevedere le potenzialità di lavoro attribuite alle diverse funzioni aziendali.

Oggi, è identico l'atteggiamento con cui guardiamo ai lavori di questo Convegno: ancora una volta crediamo nella saldatura tra momento informativo e momento operativo.

Posso quindi attestare al Prof. Rey ed all'Istituto da Lui presieduto che il mondo del credito guarda all'ISTAT come ad un imprescindibile «sensore», capace di fornire, con i dati di cui esso dispone e che esso rielabora, valutazioni fondamentali per il nostro «decision making».

Sono certo che il Convegno saprà rispondere ad una triplice serie di considerazioni:

— l'importanza che ha la produzione, la circolazione e la distribuzione dell'informazione statistica nella società;

— il tipo di prospettive che va riservato alla statistica nella cosiddetta società della informazione;

— il ruolo strategico che in tale materia è riservato all'ISTAT ed il rapporto tra l'ISTAT medesimo ed il mondo della produzione.

La qualità dei relatori ed il taglio degli interventi, che mi sembra particolarmente riuscito nel tentativo di coniugare il momento della riflessione con quello operativo, sono certo che forniranno positive risposte all'uditorio.

Tanto più sentite sono le mie espressioni di accoglienza in quanto quest'anno ricorre il 60° anniversario della fondazione dell'ISTAT: è per noi motivo di particolare soddisfazione che tale ricorrenza sia festeggiata presso di noi e con una manifestazione così qualificata.

E con questo sentimento di attenzione e di concreta e fattiva stima io vi saluto e vi auguro una proficua prosecuzione del vostro impegno di oggi e di domani.

Vi ringrazio per l'attenzione.

Desidero, innanzitutto nel recare ai presenti ed al Convegno in generale il saluto del Governo e mio personale, rallegrarmi sinceramente per l'iniziativa, la quale, tra l'altro, cade in occasione del sessantennio dell'Istituto Centrale di Statistica, perché pone all'attenzione di tutti gli operatori un argomento di interesse veramente generale, sia per un membro del Governo o per un imprenditore, che nel loro ambito debbono assumere decisioni, ma sia anche per il cittadino comune, il quale, attraverso una conoscenza non occasionale degli accadimenti sociali, è messo in grado di ispirare le sue scelte private, ma soprattutto i suoi comportamenti, ad un massimo di realismo e di razionalità, senza lasciarsi condizionare troppo da sentimenti passeggeri e sostanzialmente infondati.

Questo del realismo e della razionalità — mi sembra quasi inutile ricordarlo al vostro consesso — è il primo requisito ed il vero grande pregio dell'informazione statistica.

C'è stato in passato nel nostro Paese un ministro il quale soleva dire che, non essendo particolarmente esperto di analisi economiche, per orientarsi sulle decisioni da prendere, gli bastava recarsi la mattina al mercato e constatare di fatto come si formavano i prezzi e come avvenivano le transazioni. Ora, mentre è chiaro che un'esperienza concreta è in grado di insegnare molte cose all'osservatore attento ed intelligente, sembra tuttavia arduo generalizzare un simile metodo, sia perché può mancare l'intelligenza, sia per non correre il rischio gravissimo di regolarsi sul caso particolare, che può essere affetto dai più vari accidenti.

D'altra parte i progressi compiuti dall'informazione statistica rispetto al tempo in cui viveva il ministro in questione sono enormi ed il grado della sua accuratezza è assolutamente inconfondibile, nella maggior parte dei settori, con quella che si aveva all'epoca. Un contributo decisivo in questa direzione è stato sicuramente dato dall'elaborazione teorica di modelli di analisi, per esempio in campo sociologico e macroeconomico, ma indubbiamente, per quel che riguarda in particolare il nostro Paese, un rapporto determinante è

venuto proprio dall'Istituto Centrale di Statistica, che ha continuamente migliorato il suo lavoro, ponendosi in qualche caso all'avanguardia in campo internazionale.

È, quindi, con fiducia che, come utilizzatori, ci rivolgiamo ad esso e che apprezziamo particolarmente la scelta del tema del presente Convegno, destinato a fare il punto della situazione, ma anche a fornire spunti per perfezionare uno strumento fondamentale.

Il momento congiunturale che stiamo vivendo è particolarmente delicato. L'inflazione se non è debellata, nel senso etimologico del termine, ha subito pesanti sconfitte; i progressi nella produzione sono notevoli e ci pongono, comunque, ad uno dei primi posti del mondo in termini dinamici; la bilancia dei pagamenti correnti ha conosciuto un miglioramento eccezionale nel giro di pochi mesi. E, dunque, sembrano esistere alcune premesse fondamentali per prospettive positive. Tuttavia la sensazione è che tali premesse si realizzino e si trovino in una sorta di equilibrio precario, da dove possono egualmente evolvere in direzioni opposte, positive e negative. È il caso dell'inflazione. I progressi, come ho detto, sono stati notevoli e tutti confidiamo di poter registrare un 4 per cento tendenziale da qui a pochi giorni.

Tuttavia, se si vanno ad analizzare le singole componenti, ci si rende conto che ci sono dei settori merceologici che presentano ancora dinamiche piuttosto preoccupanti. La prima considerazione che viene alla mente è che si tratta di settori nei quali la concorrenza internazionale è sostanzialmente inoperante. Ma, d'altra parte, si avverte altresì che, se i prezzi dei beni e servizi in parola seguitano ad aumentare a tassi relativamente sostenuti, potrebbe esserci dietro di essi a sostenerli una domanda finale del mercato interno incompatibile con gli obiettivi più generali che si ritengono desiderabili. Avere o non avere misure attendibili di questo possibile fenomeno, lo si vede bene, non è senza conseguenze per una serie di decisioni operative di carattere molto generale, che vanno dalla politica fiscale, a quella monetaria, a quella dei redditi. Ora, non v'è dubbio che gli indicatori della domanda finale, in parti-

colare dei beni di consumo, sono difficili da ottenersi, sia per problemi connessi alla rappresentatività del campione merceologico, sia e forse di più per problemi di carattere soggettivo connessi ai comportamenti ed alle reazioni dei consumatori da tenere sotto osservazione. Non si vogliono sottovalutare queste difficoltà, che d'altronde i presenti conoscono molto meglio di me; tuttavia è certo, e come Ministro del Bilancio ne avverto vivamente la necessità, che occorrerà intensificare gli sforzi in questa direzione per raggiungere traguardi ancora più ambiziosi di quelli fin qui conseguiti.

D'altronde esperienza del tutto analoga, quanto alla necessità di avere informazioni attendibili e tempestive, si avverte per un'altra componente importante della domanda finale, la carenza o insufficienza delle quali può indurre ad errori di analisi e quindi di politiche. Alludo alla domanda per scorte, che ha spesso natura volatile, ma che in complesso è estremamente significativa della situazione e delle attese degli operatori economici.

Mi accorgo, con questo, che sto insistendo sulla necessità di informazioni attendibili e tempestive, certo molto importanti, ma sicuramente di natura congiunturale; rischiando di dare l'impressione di sottovalutare la rilevanza di una conoscenza accurata dei macro e micro fenomeni strutturali, che trovano sì un momento di elezione e di consolidamento in occasione dei censimenti generali della popolazione e dei fatti economici, ma che in realtà vanno svolgendosi di anno in anno, dando luogo, più o meno rapidamente, a mutamenti anche profondi. Naturalmente, non voglio trascurare il significato di questi mutamenti, perché, se essi sono importanti comunque, lo sono in particolare in un Paese come l'Italia che in poco più di trent'anni ha consumato una rivoluzione economica altrove realizzatasi in un secolo e che già si appresta a consumarne una seconda: quella cosiddetta dell'economia post-industriale.

Ma allora anche qui, e parlo sempre come utilizzatore, emerge la necessità per l'informazione statistica di saper cogliere questi mutamenti, per restare il più possibile aderenti alla realtà nuova che sta descrivendo, perché questo e

solo questo è il suo compito fondamentale. Sorge qui il problema non marginale, e gli amici dell'ISTAT lo sanno benissimo, della continuità e confrontabilità della conoscenza attraverso il tempo; che non è solo tecnico-campionario, ma che concettualmente affonda le radici nella difficoltà di cogliere ciò che c'è di caratteristico e permanente in una nozione indagata le cui connotazioni estrinseche mutano, fino a saper cogliere il momento in cui l'importanza del fenomeno sotteso a quella nozione diventa recessiva e quindi il perseguimento della sua conoscenza va abbandonato. In questo contesto si evidenzia una esigenza che desidero ricordare per la sua rilevanza pratica: ferma restando l'utilità e anzi la necessità che qualsiasi affinamento dell'informazione sui fenomeni correnti trovi corrispondenza ed enunciazione negli analoghi fenomeni precedenti, che quindi vanno rivisti, è opportuno che questi adeguamenti non avvengano in modo praticamente incoerente rispetto ai momenti di assunzione delle decisioni importanti relative ai fenomeni analizzati. Per quanto riguarda la statistica del reddito e dei fenomeni economici in generale, per esempio, non sembrerebbe utile varcare il termine del 30 settembre di ciascun anno, che è la data entro la quale il Governo elabora le proposte di politica economica e finanziaria da sottoporre al Parlamento.

Il Convegno che sta per aprirsi — ne sono certo — darà tutto l'apporto della competenza e dell'esperienza dei valorosi oratori di cui è stato annunciato il contributo e dei quali voglio qui solo menzionare, e non solo per motivi di ospitalità, quello del Professor Malinvaud. Ma consentitemi altresì di sottolineare, come uomo politico, che tale contributo sarà essenziale non solo per la migliore soluzione di problemi come quelli che ho brevemente ricordato o di altri simili praticamente molto importanti, ma sarà altresì essenziale al processo della diffusione della conoscenza in generale, su basi oggettive e razionali, presso l'opinione pubblica ed i cittadini, che rappresenta presupposto importante del vitalizzarsi e del consolidarsi della democrazia.

Con questi sentimenti rinnovo a tutti il mio saluto e formulo cordialmente l'auspicio di buon lavoro.

PRIMA SESSIONE

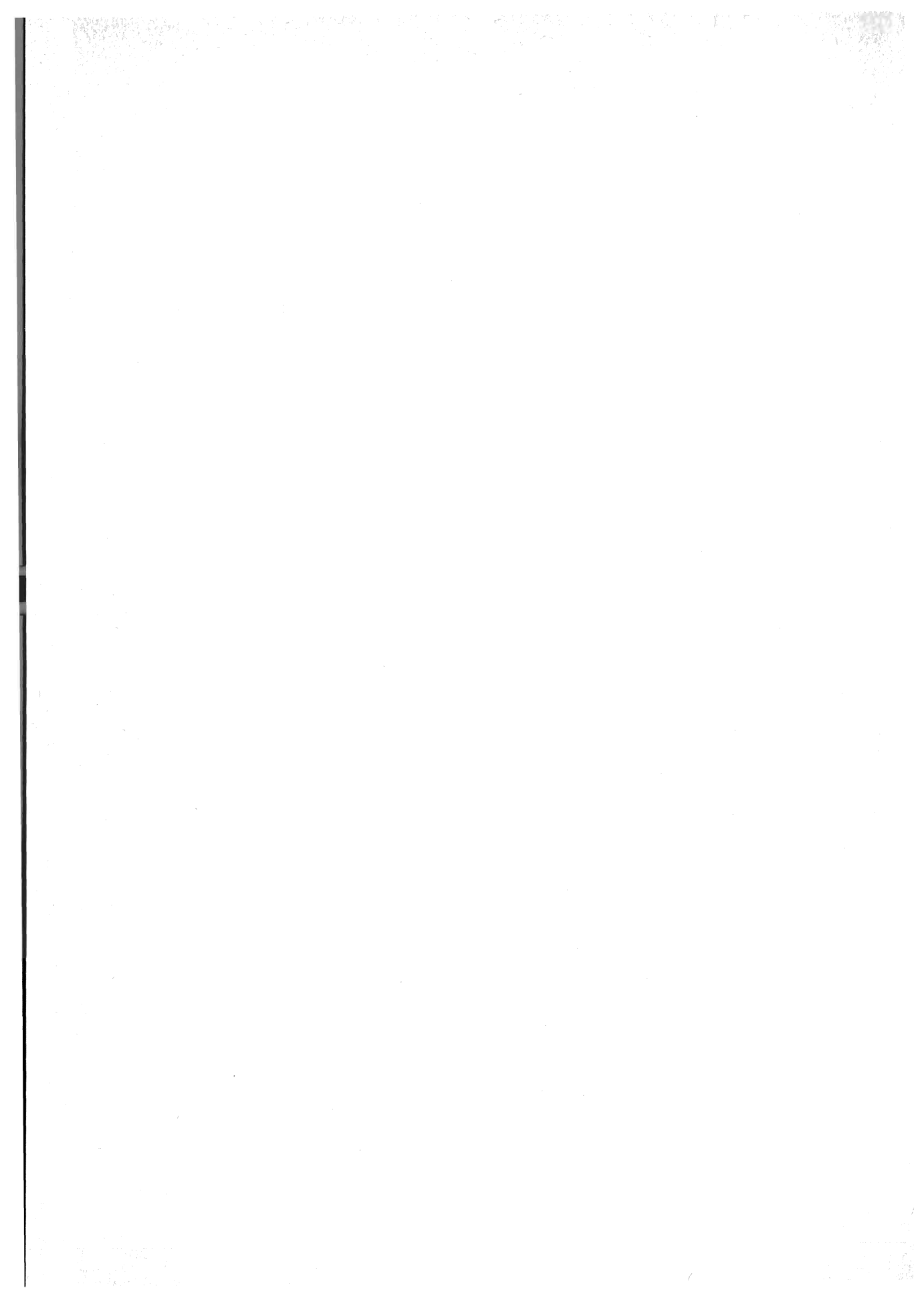


RELATORI

Sergio RICOSSA
Massimo Severo GIANNINI
Luigi PINTO

TESTIMONIANZE

Pietro BATTARA
Antonino GIANNONE
Libero LENTI



1926-1986: COME CAMBIA IL RUOLO DELL'INFORMAZIONE STATISTICA

Sergio RICOSSA

SOMMARIO: 1. Fino alla seconda guerra mondiale. - 2. Dopo la seconda guerra mondiale. - 3. Alcune considerazioni finali.

1. Fino alla seconda guerra mondiale

Il 1926, ovviamente, è l'anno dal quale dovrei partire. Mi sia invece concesso di cominciare dal 1826, esattamente un secolo prima, senza con ciò rubare tempo ai lettori o agli ascoltatori. Il 1826 fu un anno singolare per la statistica italiana, perché uscì allora a Milano la *Filosofia della statistica* di Melchiorre Gioja. Opera forse giustamente dimenticata, che rischia addirittura il ridicolo, in qualche pagina, se la rileggiamo. Ma appunto per questo, essa serve a capire l'evoluzione, e speriamo il progresso, che l'informazione statistica ha compiuto da allora.

Noi desideriamo renderci conto non soltanto di come sia cambiato il ruolo dell'informazione statistica dal 1926 a oggi, ma pure come era cambiato, se era cambiato, nel 1926 rispetto al 1826. E Melchiorre Gioja ci aiuta. Ci aiuta e insieme ci deprime, poiché (anticipo l'esito del confronto) i cent'anni dal 1826 al 1926 erano in Italia trascorsi quasi invano. È un'affermazione pessimistica, la mia, che ora cercherò di giustificare e di completare con la tesi, che da noi la vera «rivoluzione statistica» avvenne soltanto al termine della seconda guerra mondiale (1).

S'intende che la statistica nel 1926 era definita in modo più scientifico che nel 1826. Per Melchiorre Gioja essa era ancora la semplice descrizione quantitativa degli enti statali, dei paesi, delle nazioni. Infatti il suo libro è più simile a un *Calendario atlante De Agostini* che non agli attuali *Annuari* statistici italiani. Meno che mai, è ovvio, assomiglia (diciamo per esempio) alla *Statistica, teoria e metodi* di Marcello Boldrini, il

(1) Questa nostra rivoluzione statistica coincise, ovviamente, con una rivoluzione politica, sociale ed economica, a dimostrazione che «tutto si tiene».

celebre manuale uscito a Milano nel 1942. Proprio in questo manuale (p. 74) Boldrini si interrogava: «Come mai si continua a chiamare statistica la tecnica metodica delle scienze naturali, usando una parola che significa "descrizione dello Stato"»? E nel 1926 il medesimo interrogativo se l'erano già posto in tanti.

Nel nostro secolo, dunque, la statistica è *per gli scienziati* tutt'altra cosa che nel 1826. I lavori fondamentali di Karl Pearson erano noti e diffusi in campo accademico dopo il 1892, anno di edizione della sua *Grammatica della scienza*. Tuttavia, quando parliamo di informazione statistica abbiamo in mente una questione diversa. Quando parliamo di informazione statistica, i politici ci interessano più degli scienziati, e vogliamo uscire dal chiuso dell'ambiente accademico per osservare l'atteggiamento dell'uomo della strada. Vogliamo sapere che cosa costui pensi della statistica allorché la statistica si occupa di lui e lo inquadra nel suo mirino.

Ecco allora di fronte a noi un quadro assai più statico, che Melchiorre Gioja non stenterebbe a riconoscere, mentre capirebbe poco o nulla di un testo moderno di statistica matematica. Nel 1826 egli indagava (p. IV) il destino delle «tante dimande che più guastamestieri, detti segretari, mandano dalla capitale alle provincie, dimande che non produssero giammai altro che i tre seguenti effetti:

primo, timore che il governo cerchi la base di qualche aggravio; quindi risposte false per interesse;

secondo, ridicolo, risultante dalla sciocchezza, incongruenza, inesattezza delle dimande, quindi risposte false per disprezzo;

terzo, monti di carte che ingombrano inutilmente gli archivj se il governo ne diffida, errori gravissimi se ne fa uso, senza parlare del tempo che rubano agli amministratori comunali e provinciali che debbono fare le risposte».

Ahinoi, sono verità o pregiudizi del 1826 così come del 1926 (fors'anche del 1986?).

Senza dubbio la fondazione, nel 1926, dell'Istituto Centrale di Statistica mirava, fra l'altro, a limitare le resistenze dei cittadini verso i rilevatori pubblici, che indagavano da Roma; perché una cosa è farsi interrogare dal Ministero delle finanze, una cosa ben diversa è farsi interrogare da un ente almeno in apparenza autonomo e di studio. Mirava inoltre a ridurre il ridicolo dei questionari preparati dagli incompetenti e anche la moltiplicazione inutile di tali questionari, quando non vi fosse un loro stretto coordinamento. La Direzione generale della statistica si era ridotta «un'ombra di se stessa alla vigilia della fondazione dell'Istituto Centrale di Statistica» (il giudizio è di Benedetto Barberi, *Rilevazioni statistiche*, p. 88).

Se non che i buoni propositi furono almeno in parte frustrati da vari inconvenienti, fra i quali primeggiava lo speciale rapporto tra la popolazione e il fascismo, tra il regime e il cittadino. Perfino i fascisti più ingenui e candidi dubitavano che lo Stato non abusasse dei dati raccolti dall'Istituto Centrale di Statistica. La teoria dell'onnipotenza dello Stato fascista poneva d'altronde l'interesse di questo nettamente al di sopra di qualunque diritto individuale privato. Le leggi istitutive (9 luglio 1926 e 27 maggio 1929) collocavano l'Istituto Centrale di Statistica «alla diretta ed esclusiva dipendenza del Capo del Governo Primo Ministro». Anche chi non lo sapeva, poteva immaginare che Mussolini pretendesse di esaminare le bozze del «Bollettino di statistica»: ed è breve il passo, di qui a immaginare che Mussolini manipolasse a suo piacere le cifre e le altre informazioni.

Libero Lenti, nel suo bel libro di ricordi (*Le radici del tempo*, p. 86) ci assicura che Mussolini voleva farlo: non ci riuscì soltanto per la lodevole caparbieta di Corrado Gini, il presidente dell'Istituto. Però, Mussolini aveva dato la presidenza a Gini, e Mus-

solini gliela tolse, chiedendo a Gini di dimettersi, quando costui gli sembrò troppo ingombrante. Tutti sentivano che il fascismo amava confondere l'informazione statistica e la propaganda politica, e che a talune cifre attribuiva un senso magico, il quale si discostava enormemente dal senso scientifico.

Esemplare fu l'episodio di «quota novanta». Gli esperti concordavano per lo più nel ritenere che la sterlina valesse circa 120 lire: Mussolini personalmente la impose a 90 lire, perché questo era il cambio vigente prima della «marcia su Roma», e il prestigio del «Duce» non poteva tollerare che la nostra moneta, durante il fascismo, si svalutasse. La deflazione che ne seguì, per avere confuso un problema monetario con un problema di onore nazionale e la lira con la bandiera della patria, recò gravi danni all'economia e anticipò di qualche anno gli effetti disastrosi della crisi scoppiata nel 1929.

Altri numeri magici sorsero in seguito: la cosiddetta battaglia del grano fece della produzione di cereali per ettaro un segnale sacro, che doveva testimoniare la vittoria nei bollettini di guerra. E lo stesso fu del tasso di natalità, quando incominciò la cosiddetta campagna demografica. Si badi che entrambi i dati riguardano direttamente o indirettamente ciò che possiamo chiamare la ruralità dell'Italia, la quale ruralità, come è noto, stava molto a cuore al fascismo, che così si collocava, sia pure in modo surrettizio e contraddittorio, fra le forze di opposizione all'irrompere del moderno, dell'industria avanzata, del progresso tecnologico scatenato.

Come sottolinea lo storico Piero Melograni, in *Fascismo, comunismo e rivoluzione industriale* (p. 2), proprio nel 1926 Benito Mussolini dichiarava: «C'è un tipo di urbanesimo che è distruttivo, che isterilisce il popolo, ed è l'urbanesimo industriale». Due anni dopo il fratello Arnaldo ribadiva: «Non bisogna augurarsi che la nazione innalzi altre ciminiere». Fu così che giungemmo impreparati alla seconda guerra mondiale (2).

Dunque, il concetto di informazione statistica dominante nell'Italia del 1926 non si collegava tanto al concetto di servizio pubblico da rendere ai cittadini, quanto a quello di servizio del governo per il governo. Le leggi di fondazione dell'Istituto Centrale di Statistica parlavano chiaro: gli si negava l'iniziativa e lo si obbligava a occuparsi soltanto delle rilevazioni «disposte dal Governo». Il quale governo, poi, era ben lungi dall'attenersi al precetto einaudiano: «Conoscere per legiferare» (titolo che apparirà sul «Corriere della Sera» del 3 marzo 1960). Al contrario, accadeva piuttosto che si deliberasse prima di informarsi statisticamente, e che si raccogliessero i dati a posteriori, con la speranza di trovarvi conferma della bontà della precedente scelta politica intuitiva. Il presunto genio politico dei governanti non poteva dipendere da banali informazioni statistiche, sulla cui completa attendibilità, per giunta, nessuno giurava.

Il culto della ruralità, per tornare a questo argomento, non era il risultato di un calcolo, che oggi chiameremmo di costi e benefici e che avrebbe necessitato di imponenti stime quantitative. Era una idea innata e da non discutere. Si rifletteva nell'informazione statistica, ma subordinandola, costringendola a seguire tradizionalmente a occuparsi molto di agricoltura e poco dell'industria, come si era sempre fatto. Nella *Filosofia della statistica*, Gioja aveva dedicato all'agricoltura uno spazio tre o quattro volte superiore a quello concesso alle arti e ai mestieri (di industria non si parlava ancora, non almeno nel senso moderno). Nelle prime pubblicazioni dell'Istituto Centrale

(2) Come accennerò in seguito, anche l'antindustrialismo dei fascisti va collocato entro una vasta cornice culturale, insieme ai più generali sentimenti antiborghesi, di cui fece le spese, fra l'altro, anche l'informazione statistica.

di Statistica la proporzione era un po' cambiata a favore dell'industria, però certo non tanto quanto avrebbe giustificato la storia economica del secolo trascorso (3).

D'altronde, tutta la cultura italiana appariva a questo riguardo conservatrice, incapace o anzi non vogliosa di ammodernarsi, o assai parziale nel concepire l'ammodernamento. Se sfogliamo il *Codice civile* approvato nel 1942, siamo meravigliati dell'importanza che mantengono le norme di interesse esclusivamente agrario, talvolta con un'aria arcaica: norme sulla proprietà rurale, sulla bonifica integrale, sulle acque, sull'enfiteusi, sulla mezzadria, sulla colonia parziale o parziaria, sulla soccida, eccetera. Il diritto non era meno passatista della statistica. La graduale chiusura della nazione verso quell'Occidente capitalistico, che costituiva già allora l'avanguardia della civiltà industriale, accelerò durante il periodo dell'autarchia e a mano a mano che si guastavano i rapporti tra l'Italia fascista e il mondo anglosassone.

Le nostre simpatie per la ruralità non ci salvarono tuttavia dal fallire completamente in occasione del censimento agricolo del 1930, che tentammo in seguito a una iniziativa internazionale. Era per noi il primo del genere, e dimostrò che ci mancavano i mezzi tecnici per affrontare simili prove. Per quanto l'Istituto Centrale di Statistica contasse a Roma su funzionari ben preparati e ben diretti, la sua organizzazione periferica era debole, nè contribuiva a irrobustirla l'indirizzo politico del tempo, che nel 1926 e nel 1929 ne aveva orientato la struttura originaria. Giuseppe Parenti, in *Una riforma dell'ordinamento statistico italiano* (su «Studi e informazioni»), ha riassunto come segue quell'indirizzo: «Accentramento, controllo della produzione statistica degli enti pubblici, erosione delle autonomie locali».

Debole era l'organizzazione periferica dell'Istituto Centrale di Statistica, e anche più debole era l'apparato contabile nella maggioranza delle aziende private italiane. Benedetto Barberi, parecchi lustri dopo, poteva mantenere in proposito questo giudizio negativo: «La grande massa di aziende agricole industriali, commerciali, eccetera, italiane è costituita da piccole o minime aziende individuali, sfornite di un sia pur rudimentale sistema di contabilità» (in *Rilevazioni statistiche*, pp. 29, 30). L'Italia è la patria di Luca Pacioli, la patria della partita doppia; ma queste nostre glorie risalgono a troppi secoli fa, all'unico momento in cui ebbimo un primato borghese in Europa. Dopo di che, la nostra borghesia non fece che declinare spiritualmente fin dove era stata più brillante, come a Firenze e a Venezia.

Ammettere questa tendenza storica è pure indicare una delle cause principali, che resero difficile da noi la formazione di una moderna mentalità statistica. Non starò a ripetere i nessi, che corrono tra spirito borghese e spirito quantitativo: me ne sono occupato altrove, e comunque sono nessi risaputi e accettati pacificamente dagli storici (4). Non ci tragga in inganno la nascita, nel periodo tra le due guerre mondiali, dell'Istituto Centrale di Statistica e della Facoltà di scienze statistiche a Roma. Sul significato politico del primo evento ho nulla da aggiungere, dopo i cenni precedenti. Il

(3) L'*Annuario statistico italiano*, edizione 1985, riserva all'agricoltura, foreste e pesca 40 pagine; ne riserva all'industria in senso stretto appena 26. Si direbbe che le vecchie abitudini non siano ancora interamente tramontate, senza escludere altre possibili spiegazioni di questo apparente anacronismo.

(4) Il collegamento tra lo spirito borghese e il «far di conto» è stato illustrato più volte da vari autori e da me medesimo in qualche occasione (cfr. *Straborghese*). Nel XIII secolo il mercante pisano Leonardo Fibonacci introduceva in Occidente la numerazione decimale e forniva altri durevoli contributi quantitativi. La contabilità e la statistica aziendale decorrono, in senso moderno, dalla medesima epoca e trovano una prima sintesi nella celebre opera di Luca Pacioli del 1494. Quando il primato borghese si trasferì dall'Italia all'Europa nord-occidentale, il fenomeno si ripetette specialmente in Gran Bretagna, la patria dei King, dei Graunt e dei Petty.

secondo evento fu troppo strettamente legato alla personalità unica di Gini, perché costituisse un indizio utile per arguire che il vecchio clima psicologico stesse mutando. Esso non mutava affatto, o mutava con una lentezza esasperante, se lo giudichiamo da non conservatori.

L'Italia vantava bensì un certo numero di eccellenti statistici, che tutti conosciamo, ma prevaleva sempre il disinteresse, per non dire l'ostilità, per le discipline numeriche, per i «numerini», come oggi ancora dicono i miei colleghi umanisti. Un professore di filosofia mi chiedeva alcuni mesi fa di consigliargli qualche lettura introduttiva di economia: rifiutò quanto gli offrivò, confessandomi che lo terrorizzavano i grafici, intravisti sfogliando le pagine dei libri nella mia biblioteca. Fu inutile ricordargli che proprio un filosofo, Cartesio, aveva inventato tali «diavolerie».

Sarebbe lungo il discorso sulle radici profonde di questa antipatia italiana per la statistica come metodo scientifico. Non posso che essere «impressionistico», per mancanza di tempo, e accennare a una sola ipotesi, fra le tante che vengono in mente appena si affronta il tema: il potente influsso dell'idealismo sulla nostra cultura. Rivolta contro l'empirismo anglosassone, rivolta contro il positivismo francese, rivolta contro la sociologia di qualunque provenienza, la nostra filosofia «tedescheggiante» ha finito coll'opporci anche al metodo statistico, obliquamente se non frontalmente. La nostra convinzione morale, che le cose più preziose, i valori più sublimi, non si misurano e non si devono misurare, rinforza il nostro obiettivo filosofico di «restaurare la dignità del pensiero metafisico», come si esprime (criticamente) Luciano Pellicani in *Miseria del marxismo*, p. 153.

Certamente non tutta la cultura italiana è idealistica, ma quando lo è essa si contrappone con intransigenza anche alla scienza economica, oltre che alla sociologia e alla statistica, come testimoniano le incomprensioni tra Croce, da un lato, e Pareto ed Einaudi, dall'altro lato. Non che la scienza economica sia negata: le si assegna, piuttosto, un posto subordinato rispetto alla filosofia metafisica o alla storia dello spirito; e le si contestano certi metodi, che coinvolgono la statistica. E se nel caso di Croce e di Gentile ciò rimane in un ambito culturalmente ineccepibile, rischia di decadere a livello di basso pregiudizio o di luogo comune indifendibile quando si entri nella volgarizzazione. Purtroppo, però, è la volgarizzazione, che bisogna tirare in ballo a proposito del clima psicologico o dell'opinione pubblica dominante in una certa epoca e in una certa nazione.

Sempre a livello divulgativo, è facile che la scarsa considerazione per la scienza economica si estenda all'attività economica *tout court* e a chi la esercita di sua scelta: il borghese, il capitalista, il «vile mercante», chi razzola col denaro, lo «sterco del diavolo». Durante il fascismo, era particolarmente coltivato l'odio per le «plutocrazie» anglosassoni, che venivano accusate di infettare il mondo con la loro presunta avidità commerciale, con la loro ricerca del profitto. Si gioiva perché, col fascismo, «un soffio ardente di spiritualità purifica anche quelle zone dove altro non si vedeva che l'affare»; così scriveva un intellettuale del tempo, che lascerei anonimo, come merita di restare.

Voglio citare invece Epicarmo Corbino, fra i non molti, che allora si permettevano di ridere di tale retorica: «Io so per esperienza che quando di un problema si discute appoggiandosi sui soffi più o meno ardenti, quello è il momento in cui di quel problema non si capisce più nulla. Dunque leviamo i soffi, e vediamo veramente come stanno le cose» (era in *Cinquant'anni di vita economica italiana, 1915-1965*, volume I, p. 301; ma la pubblicazione originale è del 1934, credo).

L'informazione statistica avrebbe recitato da noi una parte ben più rilevante e obiettiva, se le teste alla Corbino fossero state più numerose. Da noi, invece, l'*Homo statisticus* era una rarità non entusiasmante. E non entusiasmanti erano i nuovi metodi

statistici, che per lo più venivano dalla Gran Bretagna e dagli Stati Uniti. Per qualche tempo accettammo la moda (voglio dire la voga) dei barometri statistici o economici, sebbene per iniziativa privata più che per promozione pubblica; ma furono essi medesimi a danneggiarsi quando si rivelarono incapaci di mantenere le loro doti di previsione, via via che cresceva l'ingerenza statale nel «naturale» funzionamento del mercato.

Si sa che il barometro di Harvard, fra i più famosi (risaliva all'articolo di Warren M. Persons sul fascicolo dell'aprile 1919 della «Review of Economic Statistics»: *An Index of General Business Conditions*), perdette di credibilità inoltrandosi negli Anni Venti; e non decisamente migliore fu la metodologia del National Bureau of Economic Research a New York, dove nel 1927 si pubblicava *Business Cycles* di Wesley C. Mitchell, di fronte al disastro provocato dalla grande crisi iniziata nel 1929 (5).

Come stupirsene, se nemmeno colui che sarebbe diventato il maggior teorico della crisi, John M. Keynes, non ne aveva intuito l'arrivo né la gravità? Il giorno dopo il *crack* di Wall Street, egli affermava che «non vi saranno serie conseguenze dirette a Londra», e circa un anno dopo giudicava che «una reazione in meglio è imminente» (*Collected Writings of J. M. K.*, volume XX, pp. 1, 2, 387). Purtroppo non lo era. Milioni di disoccupati temettero per la loro sopravvivenza e per quella delle loro famiglie anche negli anni a venire. Le statistiche sulla disoccupazione divennero ovunque, pure in Italia, il centro dell'interesse popolare e governativo, sebbene si sapesse che la loro attendibilità fosse più che mai discutibile.

Il già citato Corbino nel 1934 scriveva: «Secondo le statistiche ufficiali, noi abbiamo da quattro anni una massa di disoccupati che si aggira intorno al milione. La cifra reale dei disoccupati è però alquanto più alta». Forse per farsi perdonare l'audacia dell'affermazione, aggiungeva subito che tuttavia «le nostre statistiche della disoccupazione sono relativamente le più complete e le meno imperfette», nei confronti internazionali. Comunque, Mussolini e Hitler, notoriamente, furono fra i primi governanti ad applicare senza saperlo e *ante litteram* rimedi di tipo keynesiano (opere pubbliche, eccetera), sebbene da noi di Keynes si parlasse poco e per lo più criticamente. Quando nel 1936 apparve la sua *Teoria generale*, libro esageratamente polemico, l'accoglienza degli economisti italiani fu tiepida se non fredda, con poche eccezioni, e tale rimase fin dopo la seconda guerra mondiale.

Tutto quanto ci perveniva da oltre Manica o da oltre Oceano, anche se si trattava di questioni teoriche, non direttamente politiche, ci pareva troppo iconoclastico, frutto di una mentalità assai diversa dalla nostra, e insomma in qualche modo da correggere. Se si può parlare di una scuola statistica italiana tra le due guerre, essa fu sovente moderatrice degli entusiasmi, che manifestavano gli innovatori stranieri, quelli americani soprattutto. E bisogna aggiungere che non poche volte la ragione stava dalla nostra parte, come quando Giorgio Mortara correggeva gli errori ripetuti di G. U. Yule e M. G.

(5) Questo non dimostra, s'intende, l'inutilità della statistica, nemmeno nelle sue manifestazioni più «americane», ma soltanto l'insuccesso di una sua applicazione troppo ambiziosa. Sulla previsione, si veda in seguito. D'altronde, c'è chi dubita perfino che le fluttuazioni cicliche esistano davvero. Non esistono certamente sotto forma di fenomeni con periodicità molto regolare; ma secondo alcuni studiosi nemmeno sotto forma di fenomeni con periodicità irregolare. Così, per esempio, la tesi, che il ciclo di Kondratief sia una invenzione statistica, la quale introdurrebbe elementi spurii di regolarità in situazioni effettivamente caotiche, riscuote ancora oggi qualche consenso non del tutto immeritato. Si potrebbe aggiungere a questo punto un riferimento all'idea kantiana, che l'intero apparato della razionalità scientifica, con cui cerchiamo di capire la natura, compresa la natura sociale, sia null'altro che un rapporto soggettivo dell'uomo, non un carattere oggettivo della realtà stessa. Sicché, in ultima analisi, la questione diventa alquanto confusa e ardua da decidere.

Kendall (cfr. p. 1039 del citato manuale di Boldrini). Ci distingueva dagli anglosassoni, oltre che il regime politico, anche la differente tradizione culturale e accademica.

Non faceva eccezione nemmeno l'organizzazione statistica ufficiale, noi assertori del sistema centralizzato, contro il decentramento totale o parziale degli Stati Uniti e della Gran Bretagna: differenza che d'altronde si ripeteva tale e quale in campo universitario. Il fatto che la standardizzazione internazionale della statistica fosse principalmente affidata a enti sorti nel 1919 o nel 1920 sotto l'auspicio degli Stati Uniti, come la Società delle Nazioni e l'annesso Ufficio del lavoro, ci poneva ancora un atteggiamento poco ricettivo a tale riguardo.

Né la fondazione nel 1932 della Econometric Society, che si americanizzò rapidamente, servì molto a cambiare le nostre preferenze, nonostante i contributi personali e indipendenti, che alla nuova disciplina diedero presto alcuni economisti, statistici e matematici italiani. Si dovette attendere la fine della seconda guerra mondiale perché si assistesse a un drastico cambiamento della nostra mentalità e dei nostri gusti, con conseguenze radicali anche per il modo di intendere l'informazione statistica. Ma di questo diremo nel successivo paragrafo.

2. Dopo la seconda guerra mondiale

In principio fummo per così dire costretti al cambiamento dalla volontà politica degli americani, che occupavano provvisoriamente il nostro territorio e che erano in grado di condizionare il nostro modo di amministrarlo (6), ma mi affrettò ad aggiungere che essi trovarono da noi una buona disposizione ad assecondarli, dopo il trauma della sconfitta bellica, la caduta del fascismo e l'avvento del desiderio di ridurre le distanze tra noi e le potenze vincitrici. Questo almeno per ciò che riguarda la statistica e da parte delle giovani leve. Qualche sporadica resistenza vi fu ancora da parte degli anziani, tuttavia si trattava di una battaglia di retroguardia con scarse e nulle probabilità di successo, come vedremo.

Nel 1944 erano cominciati, sotto l'egida dell'Unrra (United Nations Relief and Rehabilitation Administration), i piani americani di «primo aiuto» ai Paesi, anche ex nemici, devastati dalla guerra. Tali aiuti erano però concessi, in linea di principio, solo a governi beneficiari, che fossero in grado di documentare statisticamente l'entità del bisogno e il successivo buon uso. Vi era dunque la pressione del donatore affinché il donatario si organizzasse nel raccogliere ed elaborare dati sia preventivi sia consuntivi, ciò che sul nascere parve appena una semplice ovvia applicazione del precetto einaudiano di conoscere per deliberare. Se non che, col passar del tempo, si fece chiaro a tutti che i controllori americani in Italia, fosse per incoraggiamento del loro governo o fosse per iniziativa personale, ci chiedevano spesso qualcosa di più e avevano in mente una precisa politica di pianificazione ispirata al keynesismo, quanto cioè non poteva piacere né a Einaudi né agli enaudiani.

Costoro, nonostante l'autorità di Einaudi, erano attestati su posizioni via via erose dalla crescente popolarità di Keynes fra i politici italiani e dal raggrupparsi quasi unani-

(6) Gli Stati Uniti erano e sono, in un certo senso, il paradiso dell'informazione statistica, cioè la nazione più «statistica» del mondo. La tendenza americana a quantificare tutto quanto si traduce in particolare nel chiedere e nel fornire di ogni cosa il valore commerciale, il prezzo in dollari, come prima informazione, e poi le misure fisiche. Si sa quanto gli italiani (anzi, gli europei) criticino tali atteggiamenti. Tuttavia, dal 1945 ci siamo «americanizzati» non poco, a tal proposito.

me dei nostri giovani economisti sotto bandiera del pari keynesiano. D'altronde, chi più chi meno, tutti erano convinti che l'informazione statistica dovesse recitare una parte eminente: lo erano gli einaudiani e lo erano i keynesiani. Il contrasto riguardava appena (appena?) gli scopi delle applicazioni statistiche, che i keynesiani, a differenza degli einaudiani, volevano indirizzate a pianificare in grande l'economia, a comandarla dall'alto, e non soltanto a illuminare meglio i vecchi, tradizionali, ortodossi interventi pubblici.

Nel 1949, nel cosiddetto Rapporto Hoffman (il *country study* a noi riservato), gli americani ci chiedevano un «bilancio nazionale degli investimenti» nel più puro spirito keynesiano, ossia come strumento per stimare gli stabilizzatori della domanda effettiva. Keynes, si sa, come corollario alla sua *Teoria generale* aveva propugnato il varo di una contabilità economica nazionale, vale a dire di un sistema razionale di statistiche macroeconomiche, che per suo merito si era concretato per la prima volta in Gran Bretagna nel 1941. Sebbene il passo compiuto fosse in apparenza soltanto un dare ordine e regolarità a pratiche annose nella loro forma asistemica, esso rappresentava in sostanza una decisa scelta politica, che allontanava dalla concezione liberale dell'economia di mercato e spingeva in direzioni socialistiche.

Al centro della nuova contabilità stava (e sta) il bilancio economico nazionale, e al centro del bilancio economico nazionale stava (e sta) la rilevazione annuale, se non addirittura trimestrale, del reddito nazionale e delle sue componenti. In un certo senso, nulla di nuovo, nemmeno in Italia. La stima del reddito e della ricchezza italiana aveva già interessato Pantaleoni negli ultimi due decenni del XIX secolo, e non oserei sostenere che Pantaleoni fosse un economista eterodosso o pre-keynesiano (voglio dire: anticipatore di Keynes). Nel 1911 Michele Santoro aveva cercato di ricostruire il progresso del nostro reddito nazionale dal 1860 in poi.

Dopo la prima guerra mondiale, si erano già cimentati in imprese simili (cito alla rinfusa) Raffaele D'Addario, Livio Livi, Marcello Boldrini, Vincenzo Porri, Giorgio Mortara, Agostino De Vita, Benedetto Barberi, Giuseppe Lasorsa, Agostino Degli Espinosa, Felice Vinci, Paolo Thaon di Revel, Cesare Cosciani, l'onnipresente Corrado Gini, e altri ancora, che sul momento non ricordo. Durante la seconda guerra mondiale l'elenco si era allungato ulteriormente, come Libero Lenti potrebbe testimoniare con competenza. Tutto questo, però, era avvenuto di solito per iniziativa privata e non aveva avuto alcun sapore marcatamente keynesiano; né l'ebbe, a dire il vero, l'iniziativa dell'Istituto Centrale di Statistica nel 1947 di cominciare la serie ufficiale del reddito nazionale italiano.

Nel 1950, applicando la legge, che porta i nomi di Meuccio Ruini e di Giuseppe Paratore, usciva la prima *Relazione generale sulla situazione economica del Paese*, una pietra miliare nella storia della nostra informazione statistica, imperniata sul bilancio economico nazionale. Sempre nel 1950, negli *Annali di statistica*, vol. III, serie VIII, l'ISTAT pubblicava gli Studi sul reddito nazionale. E nel 1955 era completata la serie storica ufficiale 1861-1954 del nostro reddito nazionale, con soddisfazione di tutti, a prescindere da qualche critica sulla precisione delle stime. Invero, quelle stime servivano a tutti, ma per i keynesiani possedevano un significato specialissimo, che era lo stesso cui pensavano gli americani del *country study* per l'Italia nel 1949. Ce lo conferma un protagonista di quell'epoca: Ferdinando di Fenizio.

È suo questo commento: «Considerato a tanti anni di distanza, il rapporto Hoffman appare evidentemente scritto da giovani economisti, che nel loro stesso paese sarebbero stati tacciati di eterodossia; e persino (per certe loro proposte) di ingenuità. Ebbe, sul piano internazionale, una risonanza immeritata solo perché lanciato in Italia,

per finalità particolari, da taluni gruppi politici e dai cosiddetti «intellettuali di sinistra» (*La programmazione economica*, p. 67).

Si badi che Di Fenizio era stato fra i primi a diffondere da noi le teorie keynesiane; ma egli insorgeva contro certa strumentalizzazione politica, che, con la complicità americana, se ne stava facendo. Le vicende della Commissione Papi, sulla quale sorvolo, rinviando al citato volume di Di Fenizio, fornirebbero altri esempi di quanto sto enunciando.

Molti altri anni sono trascorsi da quando Di Fenizio scriveva, e oggi, col senno di poi, possiamo aggiungere che quella strumentalizzazione era inevitabile. Keynes, ne sono convinto, desiderava del capitalismo una riforma tale, da snaturarlo quasi del tutto: il fine ultimo del grande economista inglese non era poi tanto diverso da quello di Marx, salvo il fatto, che il primo mirava a una sorta di eutanasia dell'economia di mercato, il secondo ne progettava invece la morte violenta. Perciò le politiche keynesiane piacevano ai moderati, che ne sottovalutavano la portata rivoluzionaria così bene nascosta, e non dispiacevano agli estremisti, che ne intuivano l'utile ricavabile portandole al limite logico (7).

Esse comunque contribuirono potentemente a dare un tono nuovo all'informazione statistica, non solo a livello scientifico e governativo, ma pure a livello popolare, così in Italia come nel resto del mondo. La divulgazione del concetto di reddito nazionale, nelle sue varie accezioni (divenne presto di moda perfino la sigla «pil»), portò l'attenzione della gente verso la misura del benessere sociale e i suoi confronti internazionali.

Cito ancora Di Fenizio: «Durante e dopo la seconda guerra mondiale, lo straordinario sviluppo dei mezzi di comunicazione fra le varie collettività nazionali ha permesso alle classi più elevate delle diverse società umane ad avere una idea meno imprecisa delle differenze nel tenore di vita fra i vari popoli. Il diffondersi della contabilità nazionale a vari Paesi; la raccolta sistematica di codesti dati, a opera di organismi internazionali di studio, generalizzò la consapevolezza, nel mondo intero, di disparità veramente enormi nel reddito pro capite acquisito» (cit. pp. 27, 28). Aggiungerei solamente che dalle classi più elevate la «mania» delle classifiche del reddito nazionale scese rapidamente alla base popolare, che legge i giornali, ascolta la radio e guarda la televisione.

Era, anche in Italia, il trionfo dell'informazione statistica, ma era pure la nascita di nuove complicazioni politiche, originanti dalle difficoltà di lettura di tali classifiche internazionali del reddito *pro capite*, le quali ora circolavano come se fossero risultati sportivi, e come i risultati sportivi toccavano la passionalità della gente. Divenne acuta, a ragione o a torto, la sensazione che fosse ingiusta la disuguaglianza e che i popoli ricchi in qualche modo sfruttassero quelli poveri, cioè fossero responsabili della loro arretratezza. Si prese coscienza di un vecchio problema, che in precedenza l'ignoranza statistica mascherava e attutiva (8).

Non era la prima volta, storicamente parlando, che un fenomeno del genere si verificava. La rivoluzione industriale, provocando il passaggio dall'economia rurale

(7) Per questa interpretazione di Keynes, rinvio all'appendice del mio scritto: *La fine dell'economia*.

(8) È curioso che la statistica anglosassone sia nata nel XVII secolo come «aritmetica politica» già con lo scopo di confrontare la forza economica (e militare) di nazioni diverse e rivali. C'era da sapere se fosse più ricca e più potente la nazione britannica o quella olandese, sua grande avversaria nei traffici mondiali. A questo quesito risposero Gregory King e William Petty. La prima tabella della distribuzione del reddito nazionale è quella di King datata 1688. Il suo autore, dopo aver censito famiglie e fortune, trascinato dall'entusiasmo metteva in cifre anche la popolazione animale dell'isola: ci assicurava che la Gran Bretagna aveva 24 mila lepri e leprotti. Cfr. S. Ricossa, *Straborghese*, p. 78.

all'economia cittadina, aveva nell'Ottocento messo sotto gli occhi dell'opinione pubblica più cosciente mali sociali in precedenza nascosti in villaggi remoti e facilmente dimenticabili. La disoccupazione, per esempio, era in senso politico un male ben più grave in città che non nelle campagne, dove sfuggiva alla vista e si confondeva con forme ormai tradizionali di vita; le quali erano sì misere, ma accettate proprio per l'abitudine e l'assuefazione di chi le viveva passivamente da tanto tempo.

L'ostilità di molta storiografia verso la rivoluzione industriale si spiegava anche con l'improvviso, concomitante dilatarsi del «lato urbanistico», per così dire, della povertà: un lato assai più inquietante degli altri perché più documentabile, più accertabile (9). Nella «ruralità» del fascismo era senza dubbio compresa la tattica di rallentare l'urbanizzazione della vita nazionale, per rallentare insieme la metamorfosi dei mali sociali: da mali semiclandestini a mali esibiti sfacciatamente.

Ma dopo la seconda guerra mondiale, evoluta l'Italia dalla dittatura alla democrazia, era impensabile che si ripetesse un giochetto del genere a proposito delle classifiche del reddito medio *pro capite*, ammesso che avessimo qualcosa da celare. Anzi, divenne per noi quasi un punto d'onore preparare in merito e pubblicare ampie informazioni statistiche, le più ampie possibili. Nessun governo poteva più ambire a presentarsi come moderno ed efficiente senza sfoggiare una contabilità economica nazionale almeno formalmente buona.

Erano i governi arretrati a non avere «sensibilità per le cifre», come lamentava Simon Kuznets, futuro premio Nobel per l'economia. E ovviamente il progresso del reddito nazionale serviva ai governi, che avevano la fortuna di registrarlo, per vantarsi agli occhi di tutti; e il suo non progresso, perché non fosse vergognoso, doveva dipendere dalla cospirazione di nemici interni o preferibilmente esterni, come appunto il colonialismo o l'ex colonialismo o lo sfruttamento del Terzo Mondo ad opera di un Occidente industrializzato, capitalistico e imperialistico.

I grandi temi della politica internazionale trovarono così nell'informazione statistica un supporto ormai indispensabile, tanto più che da questo supporto venne a dipendere anche la rete complessa degli aiuti internazionali, ben oltre i casi pionieristici dell'Unrra e del Piano Marshall. Perfino i rapporti tra Ovest ed Est, non solo quelli tra Nord e Sud, vennero a dipendere dalle classifiche del reddito nazionale medio *pro capite*, che enti internazionali come le Nazioni Unite e la Banca Mondiale presero a pubblicare e diffondere ovunque.

Non mi riferisco tanto all'ascesa del Giappone, che forse non sarebbe stata così impressionante come la conosciamo, se fosse avvenuta in un'epoca prestatistica, quanto al confronto tra i paesi campioni del capitalismo e quelli campioni del comunismo. Varie volte l'Unione Sovietica dichiarò il proposito di «battere» gli Stati Uniti, cioè di superarli in quelle classifiche o in altre analoghe, entro una scadenza futura prestabilita.

In questo caso, paragonare i redditi lì e là risultava e risulta particolarmente complicato, a causa delle diverse definizioni usate, l'eredità concettuale marxista impedendo ai sovietici di adottare tali e quali le convenzioni internazionali comuni agli altri paesi (10). D'altronde, pur quando dette convenzioni funzionino in pieno, vi sono numerosi motivi teorici per cui i confronti internazionali sono falsi o da interpretarsi con una cautela, che solitamente manca o fa difetto.

(9) Cfr. i saggi raccolti da F. Hayek col titolo: *Il capitalismo e gli storici*.

(10) È noto che i sovietici considerano solo la produzione materiale. I servizi non costituiscono produzione di reddito (sono trasferimento di reddito), a meno che il loro valore si incorpori in merci materiali. Per cui il trasporto di merci contribuisce al reddito nazionale, non il trasporto di persone.

Qui incappiamo nella questione obbligata dei pericoli dell'informazione statistica, che non è un bene assoluto senza effetti collaterali.

Pericoli per gli utenti, pericoli dai quali non ci si libera nemmeno con il massimo di onestà e di competenza negli enti rilevatori ed elaboratori. Esiste oggi un'ampia letteratura sugli errori statistici, in particolare su quelli collegati ai confronti nel tempo e nello spazio; ma stentiamo lo stesso a renderci conto che, qualora riuscissimo nell'impossibile impresa di liberarci da ogni errore materiale, resterebbe una pletera di errori teorici, i quali tolgono senso alle cifre di cui ci lasciamo comunemente.

Per meglio dire: vi sono quesiti statisticamente irrisolvibili, che non di meno noi pretendiamo di risolvere statisticamente. Si tratta di un aspetto indubbiamente grave dell'informazione statistica, magari del più grave di tutti, sebbene il mio personale punto di vista non sia affatto indiscutibile e non pretenda di esserlo. Parecchie ragioni ci inducono a ritenere che lo sviluppo dei paesi sviluppati sia stato meno rapido, e che la distanza fra essi e i paesi arretrati sia meno ampia, di quanto pare dalle cifre abituali.

Indico un solo titolo fra mille dove lo si dimostra: *A System of International Comparisons of Gross Product and Purchasing Power*, libro che I. B. Kravis e altri pubblicarono a Baltimora nel 1975. Ma il mio sospetto è che i confronti, i quali conducono a risultati diversissimi secondo i metodi impiegati, senza poter giungere a una sicura gerarchia dei metodi, siano essenzialmente arbitrari.

I prezzi relativi cambiano assai, nel tempo e nello spazio, e allora i confronti dei valori monetari sono insicuri. D'altronde siamo costretti a ricorrere ai valori monetari, per misurare aggregati economici eterogenei. Possiamo *fingere* che i prezzi relativi restino fermi, ma in realtà essi sono in continuo movimento. Il problema dei numeri indici dei prezzi e delle quantità è un problema sempre aperto, che cresce di importanza in una collettività, come è ormai anche la nostra, dove le applicazioni si moltiplicano giorno per giorno.

Mi sento spesso rivolgere domande senza risposta, per esempio: quanto valgono in lire d'oggi centomila lire del 1926 o del 1906? Fornisco, ovviamente, l'informazione convenzionale in base agli indici dei prezzi calcolati dall'Istituto Centrale di Statistica, ma se fossi scrupoloso dovrei aggiungere un lungo commento per spiegare l'inutilità quasi totale del calcolo.

Per dirne una, nel potere d'acquisto delle lire del 1906 non potevano esserci i televisori, che oggi invece sono in ogni casa. Il reddito del 1906 era qualitativamente molto diverso dal reddito odierno, mentre noi pretendiamo di ridurre il confronto a differenze quantitative. Per giunta, quando parliamo di reddito medio *pro capite* , ci dimentichiamo facilmente della distribuzione intorno alla media, una distribuzione che non è nemmeno gaussiana e che varia anch'essa nel tempo e nello spazio.

Nelle società industrializzate, la ricchezza è più «democratica» di una volta, e ciò significa fra l'altro che, per quanto salga il nostro reddito medio, non potremo più vivere come un qualunque signorotto di un tempo, che aveva al suo seguito decine di servitori. Al limite, quando l'eguaglianza dei redditi fosse completa, perfetta, nessuno potrebbe disporre anche di un solo servitore a tempo pieno, senza dargli tutto ciò che il padrone guadagna (11).

(11) Una frequente confusione statistica porta all'errore di credere che la ricchezza sia distribuita in modo anche più diseguale del reddito nazionale all'interno di una economia. Ma ciò dipende semplicemente dalla balorda convenzione di considerare *tutto* il reddito, compreso il reddito da lavoro, e solo *una parte* della ricchezza, escludendo il capitale umano. Se non che, a stretto rigore, è impossibile che vi sia un reddito senza la ricchezza corrispondente, proprio come è impossibile che vi sia un frutto senza il frutteto. La

È semplicemente assurdo fare del reddito (del reddito medio *pro capite*, poi!) una misura del benessere, non badando a una miriade di altre dimensioni, che il benessere ha o può avere: l'allungamento della vita umana, tanto per esemplificare, o l'aumento del tempo libero. Sono errori ed omissioni noti agli statistici e noti agli economisti, e non di meno sono trappole in cui caschiamo a occhi chiusi per un eccesso di confidenza nell'informazione statistica.

Non sostengo che fosse meglio allorché la gente non parlava di numeri indici, sebbene talvolta non ne parlasse perché non occorre parlarne, data la maggiore stabilità dei prezzi di cui si godeva un tempo. Né sostengo che, se oggi ne parliamo tanto, l'unico, dannato motivo sia l'inflazione da cui siamo afflitti. C'è stato un progresso conoscitivo, ma insufficiente.

Diciamo così: dal dicembre 1945, cioè dalla firma dell'accordo sulla «scala mobile» tra la Confindustria e i sindacati dei lavoratori, gli italiani si servono come non mai dei numeri indici, con un netto miglioramento della loro «sensibilità per le cifre», ma con gli inconvenienti della cultura non ancora ben digerita. Né la moda dei numeri indici né quella delle classifiche del reddito nazionale hanno, mi sembra, un bilancio da leggersi esclusivamente all'attivo, e non anche al passivo. D'altra parte, a questo mondo è così per quasi tutto, compreso il prodigioso estendersi dell'istruzione scolastica obbligatoria e volontaria: prodigioso, eppure fonte di non poche disillusioni.

Viviamo oggi in mezzo ai numeri indici dei prezzi, eppure tanto spesso tanta gente resta ancora vittima di «illusioni monetarie», che vanno dal *fiscal drag* alla confusione tra tasso nominale e tasso reale di interesse, e che solo lentamente svaniscono, magari per risorgere altrove in altre forme. Purtroppo, ciò è talvolta favorito da chi ci guadagna a creare o a mantenere la confusione, da chi sfrutta il lato truffaldino dei mali inflazionistici. Ciò è talvolta favorito dalla stessa autorità pubblica, cui compete l'informazione statistica ufficiale. Non che gli indici siano manipolati (non voglio entrare in questo argomento), ma l'autorità pubblica fa in modo che la sua mano destra non sappia ciò che fa la sua mano sinistra, e viceversa.

Quando il governo e il parlamento rifiutano di indicizzare la progressività delle aliquote dell'imposta sul reddito, per timore di perdere in «libertà di azione», ho il sospetto che confondano la libertà con la licenza politica, a danno dei contribuenti. Questo per dire che il passaggio da una dittatura a una democrazia non rimuove tutti gli ostacoli sulla strada del buon uso dell'informazione statistica ufficiale. Inoltre, un uso difettoso è possibile a tutti i livelli, in basso e in alto, per convenienza di qualcuno o per ignoranza. L'informazione statistica non è mai politicamente neutrale, per sua natura: bisogna prenderne atto.

La stessa abbondanza dei dati statistici, che presto o tardi si forma ovunque, è un'arma a doppio taglio. Si può fare indigestione di statistiche, e non escludo che l'inconveniente debba preoccupare almeno nella medesima misura in cui deve preoccupare la penuria. Già all'inizio dell'Ottocento, quando in Inghilterra e in Francia si era avuta la prima rivoluzione statistica, Jean Baptiste Say aveva scritto: «I pubblicisti si cacciano ardentemente sulle migliaia di tabelle, che pullulano da ogni intorno. Con esse alla mano, non vi sono assurdità economiche, che non possano sostenersi». Col passar del tempo il giudizio è rimasto di attualità: fors'anche è divenuto sempre più di attualità.

convenzione statistica trascura la teoria economica, e perciò provoca conseguenze politiche negative, per il difetto dell'informazione. Di numerosi altri equivoci sulla distribuzione dei redditi (dato alquanto delicato) ho detto in: *L'economia in cento grafici*.

Infatti, lo ricordava con convinzione Francesco Ferrara nei suoi *Dubbi sulla statistica* (1835: allora egli era funzionario della Direzione centrale di statistica in Sicilia).

Lo ricordava con non minore convinzione anche Vittorio Valletta, scrivendo la prefazione a un libro di Benedetto Barberi: *Rilevazioni statistiche*, Torino 1957. (Io cito Valletta, che citava Ferrara, che citava Say: aveva ragione Borges a definire la vita un sistema di citazioni). Eppure, nessuno di costoro, era un nemico dell'informazione statistica, e anzi Valletta aveva inaugurato, col libro di Barberi, una collana promossa dai servizi della Fiat di Statistica e meccanografia, sotto gli auspici dell'Istituto Centrale di Statistica, dell'Istituto superiore per la direzione aziendale, del Centro per la statistica aziendale e dell'Unione Industriale di Torino.

3. Alcune considerazioni finali

Come ho già ricordato, la fine della seconda guerra mondiale aveva completamente cambiato l'atteggiamento degli italiani verso l'informazione statistica, e Valletta si faceva portavoce dell'idea ormai pacifica, che la statistica avesse «caratteristica di indispensabilità» per coloro i quali «hanno responsabilità amministrative nell'azienda o nel Paese». Questo non gli impediva, però, di additare il pericolo, che insieme all'uso si diffondesse l'abuso della statistica.

Lo additavano perfino gli statistici più fervorosi, lo avevano additato nel 1954 i soci della Société de Statistique di Parigi: «Di tutte le inflazioni, che presentemente ci affliggono, l'inflazione statistica non è la meno temibile» (continuo a citare Valletta). A livello popolare, l'inflazione non era tanto di statistiche, quanto di pseudo-statistiche, quali erano e sono i sondaggi di opinione presso le riviste di varietà, la radio e la televisione.

L'informativo, il curioso e lo spettacolare si confusero con molta allegra disinvoltura, ma con effetti non sempre positivi. Era giusto che il ritorno della democrazia in Italia e l'irrobustirsi da noi dell'economia di mercato rendessero più appetitosa la conoscenza delle opinioni dell'uomo della strada, che è sia elettore sia consumatore. Ed era anche inevitabile che tale conoscenza avvenisse per mezzo del metodo del campione, ripetendo esperienze, che prima di noi avevano prodotto i paesi capitalistici e democratici più avanzati, come gli Stati Uniti.

Tuttavia il metodo del campione si presta notoriamente (notoriamente?) a usi poco seri, sia nella fase della preparazione dei dati sia in quella della loro interpretazione. Non sono un nostalgico del bel tempo antico, in cui era esclusivamente il comando dell'autorità a contare, o la sentenza del saggio; anzi, condivido l'antipatia di Luigi Einaudi per l'«esperto», che sovente non lo è. Capisco perfettamente che anche la folla anonima debba dire la sua, e noi, che siamo nella folla, si debba ascoltarla (pur senza giungere a identificare la voce del popolo con la voce di Dio). Ma intanto vorrei che ci giungesse distorta il meno possibile, e poi che il clamore dei molti non nascondesse la flebile parola delle minoranze tranquille e bene educate. Anch'esse hanno diritti.

Non conosco statistiche sul buono o cattivo uso delle statistiche per campione, ma ho la sensazione che accanto a settori ricchi di casi eccellenti (penso per esempio al controllo statistico delle qualità nelle fabbriche), vi siano settori da lodare poco o punto. Molto dipende, è ovvio, dalla qualità delle numerose imprese, che con o senza fine di lucro si sono specializzate nelle indagini per campione, ancora sul modello americano. George Gallup aveva fondato nel 1935 il suo famoso istituto di ricerche; da noi

la Doxa è dal 1946 e costituisce uno dei tanti segni della nostra (tardiva) rivoluzione statistica degli anni immediatamente post-bellici.

I sondaggi di opinione, scrupolosi o superficiali che siano, tendono a provocare conseguenze sociali non indifferenti, se gli utenti ne subiscono l'influsso. Essi sono mezzi democratici in tutti i sensi, perché prosperano solo nelle democrazie e perché fanno prosperare le democrazie. Conoscere le opinioni o le scelte delle maggioranze relative suscita non raramente una limitazione, per cui quelle maggioranze si estendono e cresce l'uniformità della popolazione.

Si contribuisce così alla formazione del costume, se non addirittura della morale, e si modifica forse più rapidamente di una volta anche il «comune senso del pudore», di cui parlano i giuristi. In ogni caso, non sottovalutiamo l'infiltrazione nelle nostre coscienze del sentimento per cui è buono ciò che è maggioritario o medio o «normale». Ammetto che la gente sia sempre stata disposta a lasciarsi infiltrare in tal modo, ma oggi il progresso dell'informazione statistica contribuisce potentemente ad accelerare l'evento o a determinarlo in nuovi campi.

Non vi sfugge nemmeno la medicina, se interpreto bene il suo passaggio graduale dalla diagnosi istintiva (quella in cui eccelle Augusto Murri, per intenderci) alla diagnosi fondata sulle analisi di laboratorio. Non è più l'«occhio clinico», che conta, bensì la logica statistica dietro le cifre, che su di noi fornisce un laboratorio dove probabilmente non ci conoscono di persona. Noi siamo giudicati normali, cioè sani, se i nostri dati sono entro la norma, l'intervallo prestabilito con mezzi eminentemente statistici.

Sappiamo che i dati di laboratorio sono «statistici» anche in un altro senso, per gli errori di misura da cui sono guastati. Mentirei se vi dicessi che mi sento del tutto tranquillo a proposito di questa evoluzione medica. Nel numero 1-2, anno 1953, di «Metron» si può leggere un articolo di Gini su *Le basi statistiche delle diagnosi e delle prognosi*, ma ignoro quanti medici e quanti analisti di laboratorio lo abbiano meditato e, più in generale, quanti posseggano una sia pur elementare coscienza statistica critica. La quale, fra l'altro, è sempre più ardua da farsi, a mano a mano che i metodi statistici diventano più sofisticati e complessi.

La moderna teoria dei campioni statistici non è affatto semplice. È vero che, senza saperlo, abbiamo sempre ragionato in termini di campioni. Aveva ragione Gini, quando scriveva (*La logica nella statistica*, pp. 26, 27): «Si avverta che il metodo dei campioni non ha fatto che trasportare nel campo della statistica, con gli avvedimenti necessari, un procedimento di cui usiamo quotidianamente. Noi esprimiamo continuamente giudizi su Italiani e Francesi, su avvocati e medici, su questo o quel partito, avendo in realtà conoscenza solo di pochissimi membri di quei gruppi a cui i nostri giudizi si applicano».

Ma l'induzione fatta alla buona è di solito (o così spero) circondata di riserve, che siamo tentati di abbandonare se presumiamo che essa abbia invece un supporto scientifico più robusto del vero. Perché, ecco il punto, il progresso dei metodi c'è, ma quasi mai è così grande come vorrebbero farci credere taluni (compresi forse gli autori di quel progresso) o come vorrebbero credere tal'altri.

La storia dell'econometria, se qui avessimo il tempo di esaminarla, si presterebbe a esemplificare l'alternarsi di illusioni e disillusioni caratteristico di molta parte dell'evoluzione scientifica. Ciò è particolarmente rilevante quando i metodi pretendono di servire alla previsione, alla illuminazione del futuro. Non ci rendiamo ancora conto in pieno che qui esiste un grande paradosso, per cui più la scienza avanza, e fra l'altro raffina i metodi di previsione, e più le novità della conoscenza diventano presto novità tecniche, merceologiche, organizzative e di comportamento, destabilizzando l'ambien-

te in cui viviamo e obbligando quei metodi ad applicarsi a un futuro più incerto perché più diverso dal passato (12).

Notava Di Fenizio (cit., p. 254) a proposito dello Schema o Piano Vanoni: «Nel 1954 la disponibilità di dati statistici (soprattutto omogenei e tratti da una consistente contabilità nazionale italiana) era assai meno ampia di quanto oggi non sia. Del tutto inesistenti erano poi le cifre riguardanti la formazione del reddito disgregata per zone economiche ... Durante la seconda guerra mondiale, il sistema economico italiano aveva subito profonde modificazioni strutturali ... Ma allora a quali uniformità avrebbero dovuto riferirsi gli studiosi incaricati di redigere lo Schema Vanoni?».

Oltre trent'anni dopo, i dati sono senz'altro più abbondanti e nuovi metodi si sono aggiunti al nostro bagaglio scientifico. Non per questo ha più successo la caccia alle uniformità, che stentano a comparire in un mondo, per colpa o per merito nostro, sempre più dinamico e sempre meno stazionario. Per cui, continuando a illustrare mediante casi emblematici, mi permetto di dubitare che il pur eccellente contributo recato all'informazione statistica dalle tavole delle interdipendenze settoriali o tavole input-output riguardi specificatamente la previsione a lungo termine.

Questo è quanto vorrebbero gli entusiasti promotori, come Leontief, la cui mentalità pianificatrice era condivisa da H. B. Chenery e dagli altri americani della United States Mutual Security Agency, Special Mission to Italy. Essi nel 1952 o 1953 ci insegnarono a compilare le nuove tabelle, dispendiose di tempo e di denaro. Le quali tuttavia mi appaiono di limitata utilità fin nella pianificazione a breve termine, e *a fortiori* in quella a lungo termine, se l'economia è di continuo messa sossopra dall'irrompere di nuove tecniche, nuovi prodotti, nuove organizzazioni, nuove combinazioni dei fattori produttivi, derivanti da nuovi insiemi di prezzi relativi (13).

Il loro uso è retrospettivo, interpretativo di ciò che è già accaduto. E dicendo questo non intendo sottovalutare l'interpretazione del passato, che rimane pur sempre una preziosa conoscenza. Generalizzando, voglio dire che l'informazione statistica riguarda raramente il presente, di solito il passato prossimo, talvolta il passato remoto (quando è lungo il tempo di rilevazione, elaborazione e pubblicazione; o più convenientemente quando abbiamo delle serie storiche): mai il futuro.

In una società illiberale e costrittiva possiamo tentare di inchiodare la realtà ai dati statistici in nostro possesso, magari dopo averli estrapolati secondo i nostri gusti; ma non vedo la convenienza di una operazione del genere, se ci piace la libertà e se non ci piace quando favorisce il mercato nero o l'economia sommersa. L'informazione statistica è cronaca, la migliore è storia, non è profezia.

Non serve tanto a decidere dove andremo, che è quasi sempre una sorpresa (per fortuna), ma a capire dove siamo, come ci siamo arrivati; ciò che d'altronde serve anche per capire dove stiamo andando. Pitirim Sorokin, in *Mode e utopie nella sociologia moderna e scienze collegate*, racconta l'esperimento compiuto su 106 disoccupati, ai quali si chiese di scrivere ogni sera che cosa avrebbero fatto nel prossimo futuro. In

(12) Un analogo paradosso riguarda la teoria del mercato. La concorrenza favorisce l'innovazione imprenditoriale, che a sua volta destabilizza l'economia e l'allontana dall'equilibrio. Secondo la tradizione degli economisti, tale squilibrio economico provverebbe il «fallimento del mercato». Ma perché parlare di «fallimento», se invece il progresso tecnologico e merceologico è alla base dello sviluppo economico? In questo caso ha torto la tradizione accademica, che ha glorificato indebitamente il concetto di equilibrio, di ottimismo parietano, eccetera. Per fortuna, le cose ora stanno cambiando.

(13) L'idea originaria delle matrici di Leontief è sovietica, e non a caso; una economia rigidamente pianificata dal centro e con pochi gradi di libertà è più adatta a lasciarsi inquadrare con gli schemi delle interdipendenze settoriali.

media la previsione per il giorno dopo risultò sbagliata per 1/5 del tempo, e per 1/4 del tempo risultò sbagliata quella per il dopodomani.

Ricordo fatti del genere perché ho una predilezione per le statistiche sui limiti della statistica. Non intendo però intrupparmi nell'esercito, già fin troppo numeroso, dei denigratori della statistica, che sono altrettanto insoddisfacenti dei suoi adoratori.

Non sono quindi d'accordo col tipo di scetticismo, che traluce nel passo seguente di Pierre Dufan (*Non à l'Urbainisme*), un *pamphlet* del 1964: «Quando leggevo ancora le statistiche con passione, ho imparato, a quarantott'ore di distanza, da un lato che, se si chiede alla gente quanto guadagna, dichiara il 30 per cento in meno del vero; dall'altro lato che, se le si domanda quanto vorrebbe guadagnare, desidera, per essere felice, il 25 per cento in più. Bisognerebbe dunque concludere che la gente guadagna il 5 per cento di troppo. Questo ragionamento, in apparenza inattaccabile, mi ha disgustato delle statistiche».

Ebbene no, io ci trovo molto a favore, nell'episodio di Dufan. Se costui, invece di sbagliare nel calcolo della sua percentuale, come credo abbia fatto, si fosse meglio immedesimato nella parte dello statistico, che stava recitando suo malgrado, avrebbe apprezzato la luce proiettata da quelle cifre su una caratteristica psicologica importante per capire l'umanità. È importante che la statistica mostri come l'uomo menta (anche a se stesso) e si illuda sulla felicità.

L'informazione statistica non ha lo scopo di accostare noi e la società in cui viviamo a un modello di perfezione, che è pura utopia. Al contrario, essa trae la sua ragione d'essere dal caos e dall'aleatorio, dall'imperfezione e dall'errore, che ci circonda e che tentiamo di addomesticare un poco (mai del tutto) mediante il calcolo provvisorio di medie, scarti, trend, valori caratteristici, eccetera. Calcolo provvisorio: cioè calcolo da rifare di continuo, da aggiornare di continuo.

Se la vita individuale non fosse «un biglietto di lotteria organizzata», come dice Valéry nei *Cahiers*, non avremmo bisogno della statistica (14). Non ne avrebbero bisogno i fisici, se la realtà fisica non fosse anch'essa casuale, per cui di due atomi di radio l'uno vive mille anni e l'altro appena un secondo, e noi non sappiamo il perché della differenza. Non ne avrebbero bisogno gli economisti e i sociologi, se la realtà umana non fosse costituita da individui tutti diversi e imprevedibili.

Fare statistica è mettere un pò d'ordine soggettivo in un mondo oggettivamente disordinato. Se fosse altrimenti, se l'ordine già regnasse nel mondo, la statistica sarebbe superflua. E sarebbe impossibile la libertà, perché tutto sarebbe ferreamente determinato.

Valéry si stupiva che all'individuo umano, alla persona, mero elemento statistico, noi potessimo attribuire un valore morale infinito. Ma in effetti lo possiamo proprio perché l'individuo è un mero elemento statistico e possiede una meravigliosa variabilità. Il miglioramento qualitativo e quantitativo dell'informazione statistica è solo metà dell'opera, che è nei nostri voti. Il miglioramento dei consumatori di statistiche (dei fruitori, come oggi usiamo dire) è l'altra metà. E tale miglioramento aggiuntivo non è dato senza apprendere una sorta di «filosofia della statistica», per riprendere il titolo dell'opera di Gioja con la quale cominciai il mio dire.

Non si tratta puramente di acquisire una «sensibilità per le cifre» (forse oggi ne abbiamo fin troppa). Si tratta di collegare l'informazione statistica ai grandi temi della libertà umana, del nostro destino di esseri vaganti nell'ignoranza e nell'errore, nell'in-

(14) Lo spirito geometrico di Valéry era assai sensibile agli aspetti statistici del mondo.

certezza e nel disordine. L'informazione statistica non è un mezzo miracoloso per sfuggire a queste necessità; è piuttosto un mezzo modesto, eppure irrinunciabile, per convivere con esse nel miglior modo possibile, o se si preferisce nel modo meno cattivo.

A questa condizione, la statistica ci accompagna come nostra fedele ancella e ci permette di gustare anche di più il movimento, il cambiamento, l'invenzione continua del nuovo, la meraviglia dell'inconsueto, insomma l'avventura umana, senza appiattirla in melanconiche monotonie.

RIFERIMENTI

- AA. VV., Studi sul reddito nazionale, *Annali di statistica*, vol. III, serie VIII, 1950.
- B. BARBERI, *Rilevazioni statistiche*, Torino 1957.
- M. BOLDRINI, *Statistica, teoria e metodi*, Milano 1942.
- E. CORBINO, *Cinquant'anni di vita economica italiana 1915-1965*, Napoli 1966.
- P. DUFAN, *Non à l'Urbainisme*, Parigi 1964.
- F. DI FENIZIO, *La programmazione economica*, Torino 1965.
- C. GINI, *Le basi statistiche delle diagnosi e delle prognosi*, in «Metron», n. 1-2, 1953.
- C. GINI, *La logica della statistica*, Torino 1962.
- M. GIOJA, *Filosofia della statistica*, Milano 1826.
- F. HAYEK, (a cura di), *Il capitalismo e gli storici*, Firenze 1966.
- J. M. KEYNES, *Collected Writings*, Vol. XX, Cambridge 1981.
- I. B. KRAVIS e altri, *A System of International Comparisons of Gross Product and Purchasing Power*, Baltimore 1975.
- L. LENTI, *Le radici del tempo*, Milano 1983.
- P. MELOGNANI, *Fascismo, comunismo e rivoluzione industriale*, Bari 1984.
- W. C. MITCHELL, *Business Cycles*, New York 1927.
- G. PARENTI, *Una riforma dell'ordinamento statistico italiano*, in «Studi e informazioni», n. 1, 1986.
- L. PELLICANI, *Miseria del Marxismo*, Milano 1984.
- M. PERSONS, *An Index of General Business Conditions*, in «Review of Economic Statistics», aprile 1919.
- S. RICOSSA, *Straborghese*, Milano 1980.
- S. RICOSSA, *L'economia in cento grafici*, Milano 1984.
- S. RICOSSA, *La fine dell'economia*, Milano 1986.
- P. SOROKIN, *Mode e utopie nella sociologia moderna e scienze collegate*, Firenze 1965.

LE TRASFORMAZIONI ISTITUZIONALI E IL RUOLO DELLO STATISTICO

Massimo Severo GIANNINI

1. Con diverso ordine di concetti, con diverse intavolazioni e anche con diversi vocabolari o enunciati, tutti sono più o meno d'accordo nel ritenere che le trasformazioni istituzionali che in tutti i Paesi stanno avvenendo sono conseguenza dell'uscita di scena di quello che si chiama, di solito, lo Stato monoclasse. Era lo Stato sorto dalla gloriosa rivoluzione in Inghilterra, dalla rivoluzione americana, da quella francese, e dopo i primi decenni dell'800 affermatosi in tutta l'Europa occidentale, e da questa diffusosi in altre parti del mondo, man mano che i singoli Paesi venivano alla ribalta dell'indipendenza e della modernizzazione.

Questo tipo di Stato aveva caratterizzazioni nitide e precise: costituiva un ordinamento giuridico generale retto e dominato da un ente, che era proprio lo Stato. Non che questo dominasse in un ordinamento di altre istituzioni pubbliche: ovunque esistevano enti locali, enti di beneficenza, corporazioni (sino allo Stato assoluto), enti aventi attribuzioni nel settore dell'economia svolgenti anche — sovente — funzioni e servizi pubblici: potevano poi esservi enti culturali di rilievo pubblico, confessioni religiose riconosciute in modo più o meno ampio. Però lo Stato costituiva l'istituzione pubblica per eccellenza: aveva presenza internazionale, aveva potestà sovrane, disponeva degli eserciti e delle altre forze armate, ed anche della forza pubblica, della potestà impositiva, della moneta, di un forte tesoro, della potestà di stabilire gli atti fedefacenti, della potestà di regolare i rapporti interprivati con norme imperative, e così via.

Questo ente potentissimo era nelle mani di oligarchie ristrettissime. In Italia, mezzo milione di persone su 26 milioni di abitanti, al momento in cui si formò come Stato unitario. Gli oligarchi erano costituiti dalla borghesia: che aveva un censo, aveva i diritti politici; gli altri non avevano nulla. Non erano «sudditi» perché le regole di base su cui si fondava questo tipo di Stato partivano dal principio di eguaglianza; solo che l'eguaglianza investiva altri aspetti: l'essere cittadini, il poter fruire tutti dei servizi pubblici offerti alle collettività, gratuitamente o dietro retribuzioni politicamente governate; il poter attivare tutti taluni uffici pubblici dello Stato o degli enti locali; il poter adire tutti gli

organi della giustizia. Erano, come si constata, eguaglianze giuridiche, che, nella vita concreta, potevano anche recedere a diseguaglianze, con la sola consolazione teorica che la diseguaglianza era ingiustizia. Ma al limite dei diritti politici, ossia l'essere elettori ed eleggibili o nominabili ad uffici pubblici, l'eguaglianza cessava.

Non è certo il caso di seguire qui lo Stato monoclasse borghese, in tutta le sue fortune, le sue glorie, le sue contraddizioni. Quel che infatti ha rilievo è che, a principiarsi dai Paesi più evoluti, esso comincia a cedere già alla fine del secolo scorso, man mano che allarga le sue basi elettorali. Quando il suffragio si allarga in modo consistente, come avviene dapprima per le amministrazioni locali, la conseguenza è che la classe borghese deve cominciare a convivere con «gli altri», con i rappresentanti di classi non censitarie. Negli Stati Uniti, ove la vicenda si avvera prima che negli Stati europei, già a metà dello scorso secolo Toqueville rilevava le trasformazioni istituzionali in corso, che erano invero sconvolgenti per un politologo europeo.

Comunque il periodo di fine secolo vede dei rivolgimenti importanti ovunque. L'affermazione del suffragio universale maschile quasi si completa in ogni Paese con il dopoguerra della prima guerra mondiale; il dopoguerra della seconda generalizza il suffragio universale estendendolo a quello femminile. Quando ciò avviene lo Stato monoclasse cessa anche formalmente.

Nel nuovo tipo di ordinamento giuridico generale che si va a formare salta ogni distinzione legale di classi, in quanto l'essere abbienti o l'averne un certo grado di istruzione non sono più presupposti legali per l'attribuzione dei diritti politici. Il solo presupposto che permane è l'averne raggiunto una certa età, ma è un presupposto naturale prima ancora che legale. È dunque un ordinamento pluriclasse integrale, ed è la prima volta che si affaccia nella storia in modo così preciso, poiché in tutti gli ordinamenti democratici del passato, da quelli del mondo antico a quelli comunali dell'evo medio, a quelli cittadini della prima età moderna, non vi erano mai stati suffragi veramente universali e fruizioni di diritti politici totali.

Da qui l'assoluta novità degli ordinamenti giuridici generali attuali. La visione puramente giuridicistica che li vede come sviluppi degli ordinamenti passati, dello scorso secolo, come un allargamento di una struttura già allora esistente, quella del «corpo elettorale», è inappagante. Sono ordinamenti giuridicamente e storicamente nuovi, anche se, storicamente, possono essersi formati mediante evoluzioni successive non sempre traumatiche di ordinamenti del passato.

Tutte le «evoluzioni», le «invadenze», le «complessità», e simili, degli ordinamenti contemporanei trovano la loro radice nel pluriclassismo degli ordinamenti medesimi: non richiede particolari spiegazioni il comprendere come un ordinamento retto da una sola classe che detiene ogni potere decisionale non può essere che un ordinamento semplice, articolato su istituzioni finalizzate alla sola titolarità e al solo esercizio del potere della classe di comando. Riducendo ad una schematica minima la vicenda degli ordinamenti pluriclasse, è parimenti subito comprensibile che se più sono le classi di comando, ciascuna chiede istituzioni rispondenti ai propri interessi, donde una complicazione istituzionale necessaria.

D'altra parte che le istituzioni sorgano e si conformino in ragione degli interessi dei gruppi di potere, è cosa ormai da oltre un secolo acquisita alla conoscenza sociologica, onde è inutile riprendere il relativo discorso; basti confrontare, alle soglie dell'età moderna, gli ordinamenti di repubbliche cittadine meramente mercantili con quelli di repubbliche anche di terratenenti.

2. È peraltro vero che dire che gli ordinamenti attuali sono pluriclasse non risolve ancora nulla: indica solo la diversità basale e strutturale di ciò che attiene al potere,

nel senso che si passa da un gruppo di potere ad una pluralità di gruppi di potere. In ogni ordinamento, o meglio in ogni tipo di ordinamento, la vicenda segue itinerari diversi, anch'essi spesso tipizzabili con una certa difficoltà.

Le istituzioni degli ordinamenti generali monoclasse vedono, infatti, come si accennava, un ente pubblico sovrano e dominante, che è lo Stato, con ogni altro potere pubblico da esso derivato e dominato. Che lo Stato possa poi rivestire varie «forme», è problematica subordinata: lo Stato parlamentare, presidenziale, direttoriale, e le relative sottoforme, hanno tutti in comune anzitutto l'essere Stati, enti pubblici originari e sovrani, quindi attributari delle potestà pubbliche supreme.

Questa situazione viene modificata negli ordinamenti pluriclasse: lo Stato rimane, e rimane anche, formalmente, con i suoi vecchi attributi e poteri. Sorgono però altri pubblici poteri; sul piano politico principalmente i partiti politici e le associazioni sindacali, sul piano più strettamente tecnico-istituzionale, gli enti locali di vasta area, gli enti pubblici indipendenti, gli organi dello Stato indipendenti, le associazioni indipendenti di rilevanza politica, gli organismi superstatali. Tutti questi, che per semplificare si possono dire enti, nello Stato monoclasse non esistevano, o, se esistevano, operavano come enti puramente di ambito privato, cioè di ambito e di rilevanza intersoggettiva privata, oppure erano enti del tutto embrionali.

Di questi ultimi l'esempio più rilevante è costituito dai partiti politici. Quelli che nello Stato monoclasse si dicevano partiti politici erano o apparati elettorali, che cessavano ad elezioni avvenute, o aggregati di persone professanti identità di indirizzi politici la cui massima espressione associativa era quella dei clubs. La vita dei parlamenti era una vita di gruppi, che si associavano e dissociavano in ragione degli interessi sottostanti, ma interessi tutti propri delle borghesie di potere; quindi di proprietari agrari, di imprenditori industriali, di imprenditori commerciali, di armatori, ecc.. Ciò si registra anche nei più evoluti di questi Stati, come l'Inghilterra o gli Stati Uniti d'America. L'esperienza dei partiti di classe dapprima, e poi dei partiti ideologici non di classe che si formano come conseguenza della formazione dei primi modifica in radice strutture e funzioni dei partiti politici, che divengono associazioni permanenti, con organi e funzioni articolate, nei quali preponderanti divengono le funzioni continue di presenza politica, quelle di critica politica, quelle di propaganda.

Sicché i partiti politici sono il principale pubblico potere degli ordinamenti pluriclasse: ciò non solo nel senso che sono il cardine su cui si snoda la vita pubblica, ma anche nel senso che leggi attribuiscono loro, in modo sempre più crescente, delle funzioni pubbliche attive, tra cui principali la designazione ad uffici pubblici elettivi e, di fatto, la nomina ad uffici pubblici non elettivi.

Anche i sindacati, di imprenditori (detti di datori di lavoro) e di lavoratori, si formano col tramonto dello Stato monoclasse; prima erano vietati, o al massimo tollerati come associazioni di diritto privato. In questo secolo sono protagonisti di vita collettiva: varia, a seconda dei luoghi e dei tempi, la misura delle potestà così come varia il grado del potere; ma quando un'associazione di industriali o una federazione di lavoratori prende posizione su un argomento politico, gli altri poteri potranno reagire anche negativamente, ma ciò che non possono fare è non tenerne conto.

Rinviando a più oltre quanto riguarda alcuni altri enti della scena pubblica, e tornando allo Stato, è difficile non essere d'accordo sulla constatazione che esso è ormai un ente ad attribuzioni limitate. Non può imporre alcunché a partiti e a sindacati, in quanto enti che fruiscono di garanzia costituzionale; ma anche nei confronti di altri enti lo Stato o non ha poteri, o ha poteri limitati da norme della Costituzione o da norme che esso stesso si è dato e che non è più in grado di modificare. Non ha alcun potere, ad es., nei confronti degli enti superstatali: partecipando ai procedimenti preparatori degli

atti che gli enti superstatuali adottano, gli Stati possono influire sugli atti medesimi, ma una volta che essi siano adottati, sono loro assoggettati — salve le possibilità di tutela giurisdizionale di livello superstatale —. Nei confronti di regioni, organi indipendenti (tipo Corte dei conti, Consob), di associazioni indipendenti può intervenire, ma nei limiti dettati dalla Costituzione, non solo, ma anche da leggi che abbiano fissati principi inderogabili. In altre parole non sempre è necessario che vi siano norme di garanzia di livello costituzionale; possono aversi anche norme di garanzia di livello subcostituzionale, che hanno la medesima efficacia garantistica, se e in quanto collegabili anche indirettamente a garanzie costituzionali.

Ciò per concludere che lo Stato-ente degli ordinamenti pluriclasse ha poteri chiaramente limitati dagli enti internazionali e, soprattutto, superstatuali in senso stretto, tipo Comunità economica europea: le potestà di questi enti superstatuali in senso ampio erodono continuamente le attribuzioni degli Stati, al punto che oggi vi sono interi settori nei quali la normazione primaria è superstatale, e agli Stati rimane una normazione secondaria. Formalmente quest'ultima può anche manifestarsi in leggi: dipende dal grado in cui le normazioni interne governano le riserve di legge; comunque ha la sostanza di una normazione secondaria.

Inoltre lo Stato-ente ha poteri limitati dalla presenza di altri pubblici poteri, garantiti in vario modo nei confronti dello Stato stesso. Anche in questo campo può accadere che non vi sia corrispondenza tra disciplina formale dell'esercizio del potere e realtà sostanziale del medesimo; può accadere cioè che lo Stato debba ricorrere ad una legge per formalizzare un accordo intervenuto con un'associazione sindacale, che debba ricorrere ad un provvedimento amministrativo, generale o esecutivo, per attuare un accordo intervenuto con una regione, o per dare veste formale efficace verso la generalità ad una richiesta, accettata, che gli proviene da un ente o da un organo indipendente. Ma tutte queste sono variabili dipendenti dalla normazione positiva, che non infrequentemente è rimasta ancorata alle strutture che erano proprie dello Stato monoclasse, non revisionate per pigrizia ovvero per insipienza.

3. Se poi si passa ad esaminare più in particolare la struttura dello Stato-ente, ci si avvede che esso è, nella sua realtà effettiva, costituito dalle proprie «pubbliche amministrazioni». Infatti i Parlamenti promanano, in tutte le forme di Stati, dai partiti politici, onde sono in ruolo attuativo rispetto alle decisioni politiche di questi. Il grado di non dipendenza — l'indipendenza non esiste — dei gruppi partitici parlamentari rispetto ai partiti varia a seconda delle normazioni positive, ma tende sempre più, ovunque, a restringersi agli ambiti a scarso contenuto politico e agli ambiti delle tecniche normative. Che i parlamentari rappresentino tutta la nazione, è una menzogna convenzionale che si trascina dal tempo dello Stato monoclasse in quanto simulazione avente una certa utilità manovriera. Il divieto del mandato imperativo, che pure le costituzioni enunciano, è regola che ha valore in negativo: non si possono ricevere mandati imperativi dal collegio di elezione; in positivo l'enunciato è privo di significato.

Quanto ai governi, ancora una volta trattasi di organi la titolarità dei quali promana dai partiti politici: direttamente quando, come negli Stati parlamentari, i governi debbono avere la fiducia dei Parlamenti; indirettamente, quando, come negli Stati presidenziali, è l'elettorato che sceglie i suoi reggitori in quanto designati da partiti politici, che poi seguono l'eletto in tutta la sua attività politica. Quindi anche per i governi è da dire che l'effettività del potere di conferimento dell'ufficio è partitica.

Degli altri organi costituzionali dello Stato è inutile occuparsi, in quanto sono, ovunque, organi non decisionali, ma di garanzia o di controllo. Quindi per la sua orga-

nizzazione costituzionale, lo Stato non è ente di autodecisione. Molte costituzioni recenti si sono ingegnate per superare tale fatto strutturale, ma senza risultato.

Quando invece vengono assegnati, di regola con legge, dei compiti allo Stato-ente, ecco che allora esso diviene ente come tutti gli altri: ha delle attribuzioni. Siano esse «funzioni pubbliche» ovvero «servizi pubblici», è irrilevante, ai fini di cui si parla: attribuire allo Stato la funzione di polizia o il servizio delle poste e delle telecomunicazioni, in ogni caso significa dare all'ente Stato delle attribuzioni, non diversamente da quanto avviene per qualsiasi altro ente. Che le attribuzioni dello Stato-ente siano particolarmente importanti, che siano spesso autoritative e privilegiate, che si svolgano utilizzando normative particolari, e così via, sono fatti storici. Sono immaginabili sia uno Stato che abbia attribuzioni minime e affidi ogni altra cosa ai poteri locali, sia, inversamente, uno Stato che ignori i poteri locali. Non è questo che caratterizza lo Stato-ente, ma il fatto che ad esso competono attribuzioni comportanti potestà sovrane. Questo sempre per ragioni storiche: perché così era nello Stato monoclasse, e non si sono trovati validi motivi per non conservare la struttura anche per lo Stato pluriclasse. Nulla vieta però che domani talune amministrazioni degli Stati siano trasferite direttamente alle Comunità superstatali, così come nulla vieterebbe che fossero erette in enti propri, separate dall'Ente stato, e anche fruente di una certa indipendenza nei confronti di questo.

È quindi la pertinenza della macchina amministrativa che conserva ancora allo Stato una corposa presenza fra i pubblici poteri contemporanei. Rispetto alle potestà di poteri superstatali è essa, nei diversi organi che la compongono, ad avere i compiti di attuazione. La sua struttura provoca decisioni politiche dei partiti e dei sindacati, nel senso che esistendo attribuzioni dell'ente Stato affidate ad organi componenti la struttura delle amministrazioni, l'esistenza stessa dell'elemento strutturale obbliga il partito politico o il sindacato a prendere posizione sull'attribuzione: quindi, per es., può accadere che in uno Stato non vi siano organi attributari di compiti afferenti alla previdenza sociale; ma se ci sono, partiti e sindacati sono tenuti ad occuparsene, sia in ordine alle decisioni di attività, sia alle decisioni organizzative, sia alle verificazioni del modo con cui le attribuzioni sono disimpegnate.

Se poi, come sovente accade, leggi dello stesso Stato, cioè in ultima istanza dei partiti politici, istituiscono enti pubblici separati dall'ente Stato, ai quali affidano tali attribuzioni, poiché tali enti sono comunque sotto direzione e controllo dell'ente Stato, accade che l'adozione dei partiti e dei sindacati si sdoppia in attenzioni nei confronti dell'ente separato e dello Stato direttore e controllore. Ciò per dire che gli enti pubblici funzionali, gravitando sull'ente Stato, non diminuiscono — come spesso si crede — la dimensione degli impegni partitici e sindacali, ma al contrario la moltiplicano. E se si tiene conto dell'ampiezza quantitativa che ha assunto il fenomeno degli enti pubblici funzionali (o degli enti ad essi assimilabili, come le società imprenditoriali pubbliche), si può avere idea della dilatazione di compiti che essa ha comportato per i partiti e per i sindacati.

Se però si scende ad esaminare più in profondità il complesso delle attribuzioni delle amministrazioni dello Stato-ente, ci si avvede che ve ne sono alcune le quali non possono che competere allo Stato medesimo, e sono quelle che si fondano sulle potestà dette correttamente sovrane; va precisato che nello Stato pluriclasse sono potestà sovrane quelle il cui esercizio comporta incidenza nelle libertà e nei diritti fondamentali coperti da garanzia, onde una parte di quelle che nello Stato monoclasse si consideravano sovrane, sono ormai cadute. Per cui nello Stato attuale esse si riducono alle funzioni giurisdizionale, di polizia, impositive, ablatorie, certative e di controllo autoritativo. Solo che alcune di esse, in particolare quella giurisdizionale e alcune di quelle di

controllo, sono affidate ad organi indipendenti, cioè sottratti ad influenze anche indirette di partiti e di sindacati.

Tutte le altre attribuzioni costituiscono servizi pubblici, onde è questione di scelta politica conferirle all'ente Stato o ad enti pubblici a se stanti. È perciò possibile immaginare un ente Stato che abbia solo funzioni di polizia e di controllo autorativo — a parte le giurisdizioni —, ogni altra incombenza restando invece di attribuzione di altri enti.

Le difficoltà che si incontrano sono di ordine positivo. Vi sono infatti in primo luogo degli enti pubblici territoriali ai quali, per ragioni precipuamente organizzative, ormai da due secoli le leggi affidano delle funzioni pubbliche, quindi potestà sovrane. È, da noi, il caso dei comuni, delle province e delle regioni, enti i quali hanno potestà di polizia, ablatorie, certative, di imposizione tributaria e di controllo autoritativo: talune di queste potestà erano anzi in origine conferite allo Stato, e solo con leggi recenti sono state trasferite agli enti territoriali locali.

In secondo luogo vi sono delle attività miste, cioè comportanti insieme l'esercizio di attività erogativa di servizio e l'esercizio di attività manifestazione di potestà sovrane, con varia prevalenza dell'una o dell'altra. Per avere dei casi si pensi alla previdenza, che è erogazione di un servizio ma insieme imposizione di contributi; all'assistenza tecnica, agricola o industriale, che è erogazione di un servizio ma insieme repressione autoritativa di abusi; alla polizia dei minori, che è esercizio di funzione autoritativa ma insieme erogazione di servizio assistenziale, ecc. ecc.. Or queste attività miste sono conferite or all'ente Stato, or ad enti territoriali, or ad enti funzionali: alla base vi è una scelta che opera il legislatore, e che è scelta politica. Solo che in ogni caso il risultato è quello di complicazione degli assetti strutturali.

4. Da questa rapidissima disamina dell'ente Stato e degli enti ad esso collegati, viene fuori allora che, per gli aspetti attinenti alle strutture, l'ordinamento di uno Stato pluriclasse è di gran lunga più complesso e più articolato di quello di uno Stato monoclasse. Vi è dunque, se così la si vuol dire, una trasformazione istituzionale di base, che aveva già avuto alcuni momenti di avveramento nel periodo del tramonto dello Stato monoclasse, e che con l'avvento anche formale dell'ordinamento pluriclasse ha assunto ritmi più rapidi ed è ancora in pieno svolgimento sotto i nostri occhi. È possibile dire ora quali ne saranno gli sbocchi, e anche quei pochissimi politologi che ne hanno afferrato la sostanza non ci sono di grande ausilio.

A questo punto, peraltro, per avere una percezione più concreta della vicenda, può essere utile abbandonare gli aspetti generali della trasformazione subita, e considerare invece ciò che è accaduto nel nostro Paese, a partire dall'instaurazione della Repubblica, quindi nell'ultimo quarantennio.

Se infatti l'ordinamento pluriclasse inizia in Italia con la riforma elettorale del 1913, che porta al suffragio generale maschile, se è vero che il regime fascista — diversamente da quanto molti opinano — è un'affermazione dell'ordinamento pluriclasse, discutibile quanto si vuole, ma tale nel tentativo di adozione dell'ordinamento sindacale-corporativo, è pur vero che formalmente il suffragio universale in senso proprio si ha, da noi, solo nel 1945, e si esprime innanzitutto nell'Assemblea costituente.

L'instaurazione della Repubblica, ai fini che qui interessano, ha rilievo però non tanto per l'adozione della forma repubblicana, quanto per quelle che si possono dire le trasformazioni indotte dall'adozione della struttura democratica. Si capisce cioè che il Parlamento elettivo ha assegnato ai partiti politici il ruolo di pubblici poteri, e si sa che in fatto questo si è ininterrottamente incrementato. Ma ciò che ha precipuo rilievo è stata l'esplosione dell'associazionismo: dopo oltre un secolo di divieti, di limitazioni e di controlli, in Italia, e in misura ancor maggiore anche altrove, è il costituirsi inarresta-

bile di associazioni di ogni genere che segna l'avvento dell'ordinamento pluriclasse. Assieme al continuo sorgere di associazioni di categorie imprenditoriali, o confluenti nelle grandi confederazioni di settore o volutamente in esse non confluenti, si registrano associazioni professionali, di professioni maggiori e minori, le quali talora lottano per avere il riconoscimento di ordine o di collegio professionale, ma talora non chiedono affatto tale riconoscimento. Alcune associazioni assumono anche i caratteri dell'associazione sindacale, aderente a maggiore confederazione o volutamente autonoma. Le associazioni di carattere culturale sono in continua crescita. Vi sono poi le associazioni di aventi status — p. es. inquilini e proprietari di abitazioni, dimore storiche, cacciatori —, e associazioni di opinione — p. es. conservazione della natura, tutela dell'ambiente, amicizia internazionale —. Vi sono associazioni di enti privati — p. es. gestori aeroporti — di enti pubblici — p. es. Unioncamere, ANCI —.

Da noi molte di queste associazioni restano associazioni di fatto. Ma ciò al massimo porta a dire che la nostra normativa in materia di associazioni è inadeguata, perché se l'associazione acquista forza e prestigio, ottiene riconoscimenti trasversali — come la designazione di propri rappresentanti in organi e in uffici collegiali dello Stato e di altri enti pubblici —, interviene in procedimenti legislativi e amministrativi, in taluni casi può stare in giudizio dinanzi ai giudici.

Partiti politici, sindacati di datori di lavoro e di lavoratori, associazioni di ogni specie costituiscono allora le maggiori trasformazioni ordinamentali che si siano avute rispetto al periodo dello Stato monoclasse. Le altre trasformazioni attengono alle strutture, o dello Stato e degli enti preesistenti, o sono relative ad enti di nuova istituzione.

5. Sono questi ultimi a dar luogo alle trasformazioni istituzionali di maggior rilievo: i più rilevanti sono le regioni.

La materia è nota. L'istituzione delle regioni costituiva una delle innovazioni di maggior importanza della Costituzione repubblicana; avrebbero dovuto essere istituite entro il 1950; e invece lo furono nel 1970, in base a tre leggi (1953 n. 62, 1970 n. 281 e 1970 n. 1084); il trasferimento delle attribuzioni dallo Stato alle regioni fu effettuato in base ad 11 leggi delegate nel 1972, le quali lo fecero non per materie, giusto quanto stabiliva l'art. 117 Cost., bensì per attribuzioni di ministeri, seguendo la tecnica che fu poi detta del ritaglio; di fronte alle proteste interne e delle regioni, i partiti si convinsero che si era seguita una strada sbagliata, onde con la legge 1975 n. 382 si dispose una nuova più ampia delega, in cui si stabilì che i trasferimenti alle regioni dovessero farsi per funzioni, integrandosi in tal modo il disposto della Costituzione; con leggi delegate 1977 n. 616, 617 e 618 si «attuò» le delega, per la sua parte più importante; per le parti non regolate queste leggi, in particolare la 616, rinviavano a leggi che avrebbero dovuto essere adottate al massimo entro il 1980, e ad altre leggi di riforma generale (apparato centrale dello Stato, enti locali, sanità); però la sola legge di riforma adottata fu quella per il servizio sanitario (1978 n. 833), mentre delle altre non se ne fece nulla, per cui l'ordinamento regionale è rimasto senza testa e senza piedi, e non può funzionare bene. Con tutto ciò e malgrado ciò, l'istituzione delle regioni ha costituito la più rilevante trasformazione istituzionale che si sia avuta in Italia: ha comportato l'adozione di un modello moderno di struttura dei pubblici poteri, in cui sono ridotte le attribuzioni delle amministrazioni dello Stato, mediante il trasferimento delle medesime ad enti territoriali di vasta area. Malgrado l'incompletezza normativa, la mancata soluzione di numerose questioni molto rilevanti, esse sono pubblici poteri di rilievo politico, in quanto emanano leggi.

Di qui un forte contrasto con quanto accade per gli enti territoriali preesistenti: comuni e province hanno conservato le vecchie strutture del 1915; hanno ricevuto solo

un'attenuazione di controllo, la Costituzione avendo disposto che essi passassero alle regioni; i comuni si sono visti aumentare le attribuzioni, le province diminuire, ma la situazione di fatto del 90% dei comuni è divenuta drammatica per insufficienza dimensionale. Tuttavia, a tanta distanza dalla Costituzione la sola novità è costituita dall'istituzione delle Comunità montane, unioni di comuni delle zone montane, aventi compiti limitatissimi, onde di scarsissima presenza.

Altra trasformazione riguarda il servizio pubblico sanitario, istituito dalla legge 1978 n. 833: l'aspetto positivo di questa legge è di aver assorbito nel servizio sanitario nazionale tutti i numerosissimi enti locali (Ipub) e centrali di assistenza sanitaria; unificando in unico contesto i vari servizi sanitari preesistenti (prima distribuiti fra molti enti), i servizi parasanitari, veterinari, specialisti per particolari morbi, nonché quasi tutte le funzioni di controllo sanitario su persone e cose (peraltro con grosse esclusioni, come i servizi antiinquinamento); l'aspetto negativo è di aver concentrato l'erogazione dei servizi e l'esercizio delle funzioni in organi, quali le unità sanitarie locali, strutturati in modo veramente pessimo, tutti eguali malgrado le diversità profonde di servizi e funzioni, troppo autonomi per taluni aspetti e insieme troppo vincolati per altri. Se ne stanno già prospettando delle riforme, la cui attuazione è però resa difficile dalla mancata riforma dei comuni e delle province.

Insieme al servizio sanitario si sono avute modificazioni nel servizio previdenziale, ove sono stati istituiti nuovi enti di previdenza per categorie di lavoratori, dipendenti e autonomi, che prima ne erano sprovviste, tanto che oggi non esistono più lavoratori che siano sprovvisti di tutela previdenziale. Il che peraltro ha aperto altri problemi, tuttora in discussione, quali la riforma delle pensioni e la loro omogeneizzazione.

Per il servizio di assistenza tecnica in agricoltura in molte regioni, in particolare meridionali, sono sorti gli enti di sviluppo agricolo, enti pararegionali che prestano ausilio tecnico ai coltivatori agricoli, singoli o imprese. Per l'industria non vi sono invece enti di assistenza tecnica, ma solo enti di supporto, quali gli enti per zone industriali: esistevano già in passato, ma ne sono stati istituiti altri, e per il Mezzogiorno vi sono i Consorzi per le aree e per le zone di sviluppo industriale. Per il commercio le regioni, che ne hanno competenza, hanno istituito vari tipi di enti fieristici. È stato inoltre accresciuto il numero di altri enti preesistenti.

Un ente generale di sviluppo di area depressa è stato la Cassa per il Mezzogiorno, istituita nel 1950 e testé soppressa, per essere sostituita da un'ancora non ben definita «Agenzia». La Cassa non si discostava dal modello degli enti di sviluppo territoriale, come ente di programmazione, di promozione, di commessa di opera pubblica, di ausilio finanziario ad imprenditori, ed ha operato bene sino a che non sono state istituite le regioni, per entrare poi in crisi.

Le trasformazioni di strutture preesistenti non hanno particolare spicco. Per lo Stato ente, in periodo di Costituente si ebbero smembramenti e accorpamenti di ministeri (corporazioni, suddiviso in industria e lavoro; guerra, marina e aeronautica fusi in ministero della difesa), a parte i ministeri di congiuntura (assistenza post-bellica, terre liberate, costituente, ecc.). Entrati in normalità, si sono avute le istituzioni dei ministeri del bilancio, delle partecipazioni statali, del turismo e spettacolo, e, da ultimo, dell'ambiente. La sola novità è quella di ministeri senza portafoglio, quindi di Presidenza del Consiglio dei ministri, preposti però ad uffici permanenti: tali i ministeri per il Mezzogiorno, per la funzione pubblica (per la quale è stato istituito un «dipartimento» della Presidenza del Consiglio), per la ricerca scientifica e tecnologica, per le regioni, ecc. È un settore per il quale da tempo si reclama un organico riordinamento.

Tra i ministeri nuovi, ha particolare rilievo, ai fini che qui interessano, quello delle partecipazioni statali, in quanto ministero di direzione e di controllo degli «enti di ge-

stione», cioè degli enti, che raggruppano le imprese in partecipazione statale, sempre ai fini della direzione e del controllo. La materia è stata molto travagliata, e attualmente, accanto all'IRI, sono stati mantenuti solo altri due enti di gestione: l'ENI e l'EFIM.

Di alcuni ministeri, uffici centrali o periferici, e di alcuni corpi, si sono avute delle ristrutturazioni; così di alcuni servizi statali. Sono state tutte riforme episodiche o scoordinate, talora perfino casuali, che però hanno comunque aumentato il numero degli organi e degli uffici degli apparati.

Va invece segnalato l'aumento di numero e di importanza degli organi e di enti indipendenti. Accanto ai preesistenti Consiglio di Stato e Corte dei conti, sono tali gli organi giurisdizionali: il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), il Consiglio superiore della magistratura (CSM). Accanto alla preesistente Banca d'Italia, sono sorti: la Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), l'Istituto di vigilanza sulle assicurazioni private (ISVAP). Questi due ultimi preposti anch'essi, come la Banca d'Italia, ad ordinamenti settoriali, sia pure di diverso tipo.

Vi è stata invece una drastica riduzione degli enti pubblici funzionali, operata dalla legge 1975 n. 70, la quale ha operato una ricognizione generale degli enti pubblici così detti del parastato; altri di essi sono stati soppressi con il completamento dell'ordinamento regionale (legge 1977 n. 616), altri ancora con l'istituzione del servizio sanitario nazionale (legge 1978 n. 833), sì che è cessata, almeno in gran parte, quella curiosità dell'ordinamento italiano, di avere 53.000 enti pubblici. È vero che sono stati creati nuovi enti pubblici, nella specie degli enti pararegionali, ma sono poche decine.

In conclusione, può dirsi questo: che le trasformazioni istituzionali di rilevanza politica sono state profonde, sì da allineare l'ordinamento giuridico italiano a quello dei Paesi avanzati nel mondo; delle trasformazioni istituzionali di rilevanza strutturale quella che ha veramente modificato il tipo di ordinamento è l'istituzione delle regioni: lo «Stato regionale» che da noi esiste ha, nel mondo, molti esempi e molte varianti; comunque è, per noi, un tipo nuovo. Le altre trasformazioni istituzionali che da noi si sono avute non sono invece incisive: sono, sostanzialmente, dei riassetti di strutture invecchiate più che strutture nuove e moderne.

6. Considerato che l'attività statistica costituisce un servizio, un servizio pubblico in quanto affidata a strutture di natura politica, si dovrà convenire che da noi tale servizio non ha seguito le trasformazioni istituzionali avveratesi, perché non è stato munito di strumenti adeguati.

Il servizio è affidato ad un ente centrale, che è l'Istituto centrale di statistica, dai più considerato un organo con personalità giuridica dello Stato, da altri un ente ausiliario dello Stato. In sede locale è affidato agli uffici di statistica delle Camere di commercio, industria, agricoltura e artigianato: essi si occupano peraltro solo di statistiche economiche, in conformità della natura stessa delle CCIAA, e di fatto si coordinano con l'Istituto centrale per l'uniformità metodologica. Vi sarebbero anche Uffici di statistica presso le amministrazioni comunali, funzionalmente ordinati dall'Istituto centrale, ma in fatto operanti con risultati effettivi presso i comuni medio-grandi. Alcune regioni, alcuni enti pubblici ed enti pubblici economici, alcune associazioni e alcuni ordini professionali, alcune associazioni sindacali imprenditoriali si sono muniti di uffici di statistica, però non ordinati sempre dall'Istituto centrale, e quindi operanti in modo metodologicamente non uniforme, onde non utilizzabile e affidabile.

Dal punto di vista meramente organico esistono quindi, come si vede, settori interamente scoperti. È vero che per l'Istituto centrale l'esistenza di settori vuoti non è un impedimento, perché potrebbe esso organizzare rilevazioni; però in fatto non sempre tali rilevazioni sono possibili, per la limitatezza dei mezzi dell'Istituto o per eccessiva

difficoltà tecnica. Per esserne documentati basta consultare la pur eccellente pubblicazione *Statistiche sulla pubblica amministrazione* edizione 1986, per vedere quante attività di amministrazione affidate ad amministrazioni statali, ma più ancora ad enti pubblici o ad enti associativi, manchino.

Per altro verso si sono costituiti, ad iniziativa privata, ma anche pubblica e parapubblica, organizzazioni che gestiscono sistemi informativi propri, non ordinati alle metodologie dell'Istituto centrale, le quali forniscono elaborazioni e informazioni di cui non è possibile conoscere l'affidabilità; a detta di esperti questa è comunque scarsa, e sono state rilevate contraddizioni e scoordinamenti tra dati e con dati degli uffici pubblici, diciamo per intenderci, riconosciuti.

Il servizio statistico pubblico presenta quindi vaste zone carenziali e vaste zone disfunzionali, e ciò a fronte di una domanda statistica crescente per quantità e per qualità. Le ragioni sono note, e sono state più volte esposte da ogni sorta di studiosi e di tecnici, e non è il caso di ripetere discorsi tante volte già egregiamente fatti. Basti solo ricordare come l'adeguata informazione statistica sia divenuta indispensabile per i processi decisionali maggiori che debbano usare tecniche programmatiche: si rilevi che non ci si riferisce alle attività di programmazione in senso proprio, che addirittura non possono essere svolte se non sul presupposto di una solida informazione statistica (e difatti gli uffici di statistica degli organi centrali e locali di pianificazione economica dell'URSS sono, a testimonianza di tutti coloro che si sono occupati del tema, di dimensioni gigantesche); ci si riferisce invece a quelle attività di più circoscritta misura, come la pianificazione urbanistica, la programmazione di opere pubbliche medio-grandi, la gestione di servizi a domanda rilevante, l'amministrazione dei volumi di importazioni o di esportazioni, la gestione di produzioni industriali e agricole di massa, ecc. ecc., per le quali il decidere comporta l'aver il possesso di elementi per aver programmato.

È evidente che questi tratti funzionali valgono per i processi decisionali tanto privati quanto pubblici; solo che mentre i privati dispongono, di regola, di risorse che permettono loro l'acquisizione di quanto occorre, in sede pubblica vi è la complicazione data dal fatto che occorrono organizzazioni prestabilite per le acquisizioni: la meccanica della decisione pubblica si basa su disegni preordinati di azione di uffici appositi.

Né è inutile ricordare che la domanda statistica, proprio perché proposta da uffici amministrativi decisionali, è indirizzata verso informazioni sempre più precise e particolari, sino a giungere talora a forme di non comune sofisticazione. Donde la conseguenza di attrezzare gli uffici del servizio statistico in modo che possano corrispondere alla domanda che ricevono.

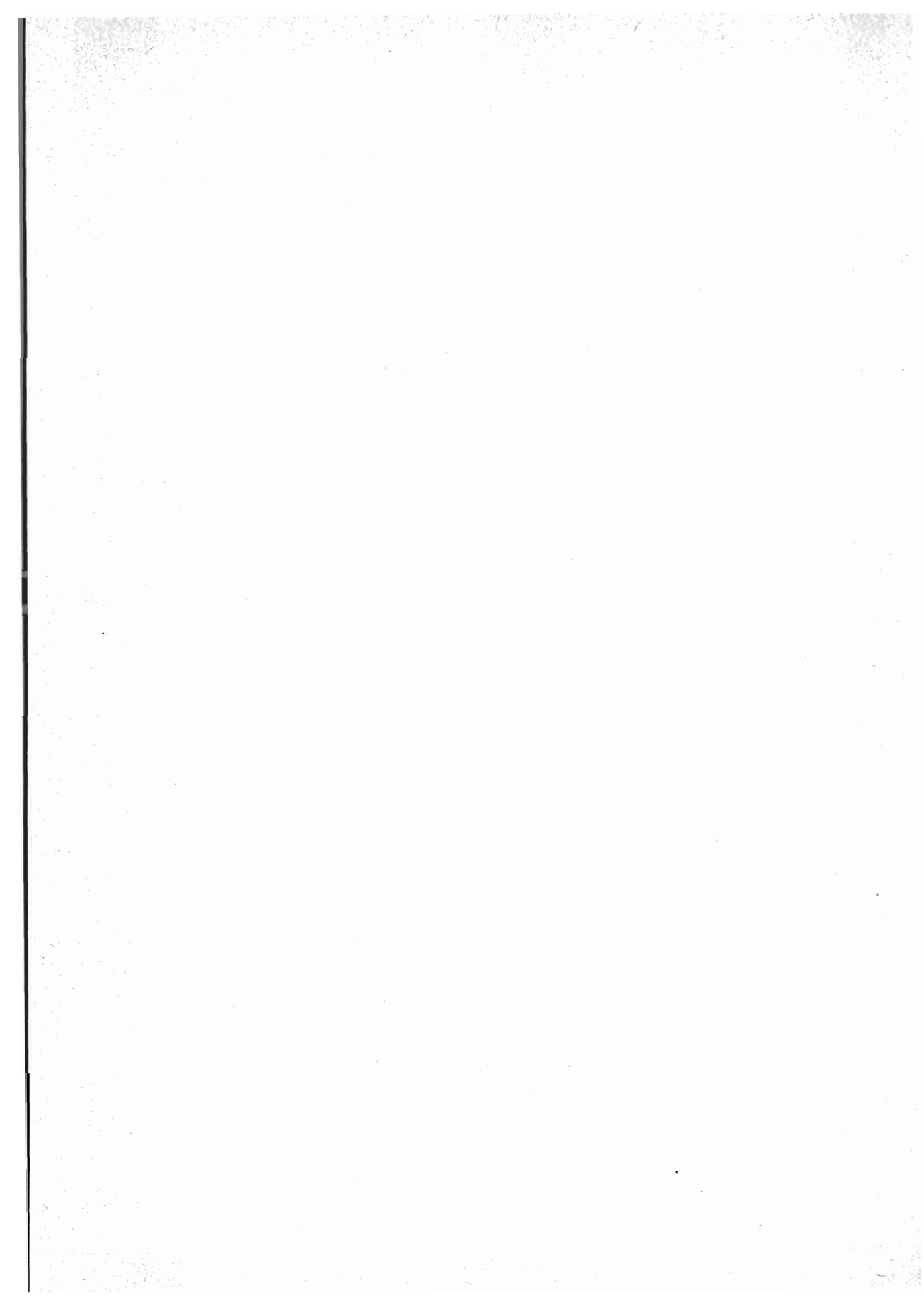
Per riordinare il servizio statistico pubblico sono stati presentati in passato, più volte, disegni di legge che però il Parlamento non ha mai discusso sino in fondo, anzi spesso non ne ha neppure iniziato la discussione. Adesso, al Senato, vi è pendente il d.d.l. 1108, dal gennaio 1985: è un buon progetto sia per l'aspetto organizzativo che per quello funzionale.

Quanto al primo, dispone che presso ogni amministrazione centrale dello Stato, anche quelle ordinate in amministrazioni e in aziende autonome, si istituiscano uffici di statistica, il cui dirigente sia nominato sentito il presidente dell'Istituto nazionale di statistica; conferma l'istituzione di tali uffici presso le CCIAA, le province, i comuni maggiori, e prevede consorzi di comuni per l'informazione statistica. In ordine a tutti questi uffici l'Istituto centrale ha poteri di indirizzo, di coordinamento, di commissionare rilevazioni, di stabilire criteri e modalità, e repressivi (sostituzione con carico di spese); la legge stessa dispone che debbano essere uffici a sé, il cui dirigente risponde direttamente all'Istituto centrale per l'attuazione delle rilevazioni.

Quanto al secondo si prevede un programma statistico nazionale annuale predisposto dall'organo deliberativo centrale dell'Istituto, approvato dal Consiglio nazionale di statistica ed emanato con D.P.R.. Il Consiglio nazionale è un organo a vasta rappresentatività, che si istituisce presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, con poteri deliberativi, oltre che per il programma statistico, anche per l'adozione di criteri generali e di indirizzi, e per decisioni su altre iniziative nel settore statistico. Si prevede poi un programma triennale di rilevazioni statistiche, che è discusso in una «conferenza nazionale di statistica», la quale si riunisce annualmente. I programmi statistici possono coinvolgere tutti gli enti pubblici collegati all'Istituto centrale, nonché le regioni.

L'ISTAT diviene così un ente munito di potestà pubbliche, motore sia del Consiglio che della Conferenza nazionale di statistica, immesso nell'organizzazione della Presidenza del Consiglio dei ministri, e centro di una costellazione di enti locali collegati per gli uffici di statistica; l'ente ha propri uffici regionali, specificamente adibiti a questi collegamenti e ad altri, che il d.d.l. lascia ai rapporti informali. Nelle attività di predisposizione delle nomenclature di base, di determinazione dell'utilizzazione a fini statistici degli archivi, nonché di ogni sorta di sistema di raccolta di dati, l'Istituto centrale ha potestà che si esprimono anche, se necessario, in atti ad efficacia generale, di natura precettiva.

È stato osservato che il d.d.l. è timido. Ed effettivamente la rete degli uffici statistici collegati all'Istituto centrale non è molto modificata rispetto al passato: amministrazioni centrali, CCIAA, comuni maggiori, province. È vero che molti enti pubblici nazionali, molti enti pubblici economici, molte associazioni sindacali padronali hanno già uffici di statistica; ma non si collegano all'Istituto centrale. Sarebbe stato quindi forse più funzionale attribuire al Presidente del Consiglio non il solo limitato potere previsto dall'art. 2 n. 3 del d.d.l., ma una potestà generale di stabilire gli enti, pubblici e non pubblici, obbligati ad istituire uffici di statistica che si colleghino funzionalmente con l'Istituto centrale. Questa potrebbe essere una via per estendere l'attività statistica al maggior numero possibile di pubblici poteri e di operatori nella società civile; estenderla a tutti è impossibile, per evidenti ragioni.



EVOLUZIONE DELL'ISTITUTO CENTRALE DI STATISTICA

Luigi PINTO

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Le origini dell'ISTAT. - 3. L'ISTAT dal dopoguerra agli anni '80. - 4. L'ISTAT oggi. - 5. Sintesi e conclusioni.

1. PREMESSA

1. Sono entrato all'ISTAT agli inizi del 1951 e sono stato, perciò, partecipe di più della metà della vita dell'Ente, fondato nel 1926 e del quale ricordiamo quest'anno il sessantennio. Gli anniversari non devono rappresentare soltanto occasione di celebrazione ma devono consentire una riflessione sugli obiettivi conseguiti e le linee di sviluppo futuro. I sessant'anni dell'ISTAT, ma in particolare il periodo che va dal 1950, coincidono con la fase di maggiore sviluppo della statistica nei suoi aspetti teorici, metodologici e tecnologici.

2. La società subisce un continuo inarrestabile mutamento: più lento in alcuni periodi, più dinamico in altri. E lo strumento di rilevazione e di analisi si deve adeguare a tali mutamenti come la società stessa si adegua all'insorgere di nuove tecnologie, di nuove filosofie e correnti di pensiero. Se lo strumento o, per meglio dire, chi lo utilizza non riesce a tenere il ritmo evolutivo della società rischia di dare di questa una visione deformata e quindi ingannevole. Di qui lo sforzo dell'ISTAT di essere osservatore attento e relatore imparziale con i dati delle sue indagini e ricerche; dati che riferiscono sulla misura quantitativa dei diversi fenomeni e che forniscono alla società validi elementi per «conoscere se stessa».

3. La mia relazione è una voce, una «testimonianza» che viene dall'interno dell'ISTAT, di chi, come tanti altri colleghi, ha vissuto l'evoluzione dell'Ente per adeguarsi alle nuove esigenze informative connesse con le trasformazioni subite dalla nostra società nei suoi vari aspetti di ordine istituzionale, politico, culturale, sociale, economico e tecnologico. Non vuole essere una rassegna «storica», pur se l'oggetto stesso della relazione necessita di qualche riferimento temporale, ma una sintesi degli eventi più significativi che hanno caratterizzato il cammino dell'ISTAT.

Il servizio statistico nazionale ha formato oggetto, soprattutto negli anni settanta, di dibattito in numerosi convegni (questo è il terzo promosso dall'ISTAT dopo quelli del 1971 e 1981), tavole rotonde, seminari, per cui è giocoforza riprendere anche in questa occasione argomenti già trattati, non fosse altro che per verificare come sono evoluti i fatti.

2. LE ORIGINI DELL'ISTAT

4. Non si può certo affermare che prima del 1926 non esistesse la statistica in Italia. Anzi devesi sottolineare che subito dopo l'unificazione dello stato italiano, con R.D. del 9 ottobre 1861, n. 294, venne istituita presso il Ministero di agricoltura, industria e commercio una «Divisione di statistica generale». Lo stesso decreto prevedeva l'istituzione in ogni Segreteria di governo provinciale, Intendenza generale o Prefettura di un «Ufficio permanente di statistica», e in ogni comune di una «Giunta di statistica».

5. La statistica italiana visse un glorioso periodo sotto la direzione di Filippo Cordova, Pietro Maestri e soprattutto di Luigi Bodio che diresse l'Ufficio centrale della statistica dal 1872 al 1898. Intensa e impegnata risultò anche la partecipazione ai congressi internazionali ed il Bodio fu tra i promotori della fondazione dell'Istituto Internazionale di Statistica, creato nel 1885 e che tenne la prima sessione ufficiale a Roma nel 1887. Il Bodio ne fu Segretario generale dalla fondazione al 1905.

6. Col passare del tempo gli entusiasmi si smorzarono e si assistette ad una progressiva emarginazione della funzione statistica, attribuita ad una Direzione Generale che intorno al 1923, collocata, dopo un vero e proprio migrare da un'Amministrazione all'altra, presso il Ministero dell'Economia Nazionale, contava soltanto «quattro impiegati della carriera direttiva e una ventina di altri impiegati ordinari».

7. Si legge, infatti, nella relazione al DDL per l'istituzione dell'ISTAT, presentato il 25 marzo 1926 (Atto Camera 818), che il servizio statistico era andato «man mano decadendo fino a ridurre la propria attività a tardive e limitate rilevazioni demografiche». Le singole Amministrazioni, costrette a colmare le ampie lacune lasciate suo malgrado dalla Direzione generale di statistica tendevano, dice la relazione della Commissione al DDL, «a monopolizzare i risultati delle proprie rilevazioni ed a custodirne riservati i dati raccolti ed elaborati spesso con metodi difformi», anche a causa del personale addetto agli uffici di statistica privo di specifica preparazione professionale e ivi «confinato» non certo per meriti di servizio.

Si pervenne così alla legge 9 luglio 1926, n. 1162, istitutiva dell'Istituto Centrale di Statistica il cui ordinamento venne modificato con R.D.L. 27 maggio 1929, n. 1285, convertito nella legge 21 dicembre 1929, n. 2238.

8. L'ISTAT venne posto alle dirette dipendenze del Presidente del Consiglio dei Ministri e tale collocazione ben si attagliava tenuto conto dei trascorsi della statistica ufficiale nel nostro Paese. Inoltre il nuovo Istituto doveva «ricostituire al piano generale delle indagini statistiche nazionali tutti questi singoli osservatori statistici che si ritenne utile conservare». In base alle nuove disposizioni, infatti, l'ISTAT non solo diviene l'esecutore delle statistiche d'interesse nazionale, in quanto esegue i censimenti e ogni altra indagine statistica ordinata a fini generali, che acquistano il carattere dell'ufficialità, ma promuove gli studi statistici, assorbe in sé i servizi statistici delle altre Ammini-

strazioni e gli viene attribuita l'azione di coordinamento sull'attività statistica svolta da quello che oggi verrebbe definito il «settore pubblico allargato». Coordinamento che non va interpretato come un voler porre limitazioni all'ampliamento dell'informazione e, meno che mai, un tentativo di voler instaurare ciò che impropriamente e inopportuno è stato a volte indicato come il «monopolio delle statistiche», affermazione peraltro impropria ove si consideri che altre Amministrazioni ed Enti raccolgono, elaborano e pubblicano dati derivanti o dalle proprie specifiche attribuzioni istituzionali o da indagini ad hoc. Il coordinamento era ed è da intendere come una salvaguardia sia di coloro che sono chiamati a fornire le informazioni di base, sia degli utilizzatori ai quali deve essere evitato il disagio derivante dalla compresenza di indagini simili e parallele con risultati spesso discordanti. Ma il coordinamento è necessario anche perché manifesta è l'esigenza di assicurare uniformità di metodologie, di definizioni e di classificazioni al fine di poter cogliere, attraverso le indagini statistiche, i caratteri differenziali nel tempo e nello spazio dei fenomeni considerati.

9. Nella sostanza il nuovo Istituto vedeva finalmente accolti gli appelli degli uomini di scienza, molti dei quali membri del Consiglio Superiore di Statistica, rimasti inascoltati per molti anni, ed era modellato sugli schemi che si andavano in quell'epoca attuando nei diversi Paesi.

Il primo presidente dell'ISTAT fu il Prof. Corrado Gini che assommò anche i poteri del Consiglio Superiore e che pose mano agli atti e procedure necessari per la prima organizzazione e funzionamento dell'Ente.

L'attività statistica era soprattutto concentrata sui censimenti generali e su alcune statistiche dell'area demografica mentre del tutto marginali erano quelle dell'area economica. La maggior parte di esse si basava sulla documentazione prodotta dalle altre amministrazioni quale sottoprodotto della loro attività istituzionale.

10. Pur con le esigue risorse disponibili, si dette subito inizio al lavoro di smaltimento degli arretrati tra i quali va ricordata l'ultimazione degli spogli e la pubblicazione dei risultati del Censimento della popolazione del 1921 e di graduale attuazione di nuovi programmi di produzione. Si dette il via a quattro pubblicazioni mensili: nel novembre 1926 al Bollettino mensile di statistica che, probabilmente per rafforzare il carattere di ufficialità dei dati, veniva pubblicato sotto forma di supplemento alla G.U.; nel luglio 1927 al Bollettino dei prezzi; nel gennaio 1928 al Bollettino di statistica Agraria e forestale; nel luglio 1928 al Notiziario demografico. Nel 1927 ebbe inizio la nuova serie dell'Annuario Statistico Italiano (il cui primo numero risale al 1878) e nello stesso anno prese vita il Compendio statistico italiano che ha conservato nel tempo il carattere divulgativo e di sintesi dei fenomeni demografici, sociali ed economici.

11. Gli anni '30 furono caratterizzati da due serie di fatti di rilievo: la prima relativa al graduale passaggio all'ISTAT dei servizi statistici esistenti presso le amministrazioni dello Stato (alla statistica agraria trasferita nel 1927, si aggiunsero la statistica del Commercio estero e navigazione, le Statistiche giudiziarie); la seconda concernente l'esecuzione di ben quattro censimenti (dell'agricoltura nel 1930 che non ebbe un esito felice, della popolazione nel 1931 e 1936, industriale e commerciale nel 1937-39).

Nel 1932 il Prof. Franco Savorgnan fu nominato Presidente dell'Istituto.

12. Nel 1936, il personale «stabile» aveva raggiunto il numero di 470 e quello «avventizio», dopo una punta di circa 1400 unità nel 1933 per i lavori del censimento della popolazione, risultava di 200 per un totale quindi di 670 impiegati nelle varie categorie.

A proposito di personale non sembra fuor di luogo segnalare che nell'ISTAT sono transitati, svolgendo la propria attività per periodi brevi o lunghi, numerosi docenti che sono poi passati all'Università contribuendo alcuni in modo determinante al progresso scientifico della Statistica. Altri ancora hanno dato e continuano a dare il loro apporto allo sviluppo della statistica metodologica ed operativa quali membri del Consiglio Superiore di Statistica o di Commissioni di studio. Ciò a testimonianza dell'osmosi e dell'integrazione che ha sempre caratterizzato i rapporti ISTAT-Università, ritengo con reciproca piena utilità.

13. Con lo scoppio della seconda guerra mondiale si ebbe un arresto dell'attività dell'ISTAT sia per ragioni di ordine finanziario, sia perché, giustificati da esigenze belliche, furono istituiti presso varie Amministrazioni appositi uffici di Statistica di fatto sottratti all'azione di coordinamento dell'Istituto.

Ma il periodo trascorso fu sufficiente a dimostrare la validità in quell'epoca dell'assetto istituzionale dell'apparato statistico centralizzato nell'ISTAT, il quale, pur con l'esiguità delle risorse disponibili, pervenne ad un miglioramento tecnico delle rilevazioni fondate soprattutto sulle statistiche demografiche e sui censimenti con un impulso anche ad alcune statistiche economiche. I risultati di tale attività sono esposti nei volumi pubblicati, parecchi dei quali è sembrato opportuno farne oggetto di una mostra in questo Covegno.

3. L'ISTAT DAL DOPOGUERRA AGLI ANNI '80

14. Il luglio 1943 segnò di fatto la cessazione del funzionamento dell'ISTAT, la cui attività riprese nei primi mesi del 1945. Pur con le comprensibili difficoltà connesse con lo stato di guerra ancora in atto, fu avviata l'opera di ricostruzione della statistica ufficiale. Si trattò in effetti di ciò che è da considerare una vera e propria «rifondazione» dell'ISTAT ad opera soprattutto di Benedetto Barberi, nominato direttore generale e che si rivelò in possesso sia di una vasta preparazione metodologica e scientifica (passerà poi anche lui all'università), sia di spiccate doti di organizzatore, conoscitore di uomini, lavoratore instancabile. Fu nominato il nuovo Presidente nella persona del Prof. Alberto Canaletti Gaudenti e nel 1949 il Presidente del Consiglio dei Ministri Alcide De Gasperi insediò il ricostituito Consiglio Superiore di Statistica. Nello stesso anno al Prof. Canaletti Gaudenti successe il Prof. Lanfranco Maroi cui subentrò nel 1961 il Prof. Giuseppe de Meo.

15. Superato il periodo dedicato soprattutto a riannodare le fila delle rilevazioni già in atto, fu necessario per l'Istituto impegnare le sue risorse in una delicata opera di riorganizzazione e di coordinamento delle varie statistiche, sì da soddisfare non solo le esigenze più immediate avvertite per l'opera di ricostruzione materiale e istituzionale del Paese ma anche quelle, a più lungo respiro, finalizzate alla realizzazione di un sistema statistico in grado di fornire una visione ampia e articolata dello Stato e dello sviluppo della nostra società.

16. Tale opera si concretizzò innanzitutto nel dare un assetto all'apparato organizzativo ed operativo dei servizi e dei reparti dell'ISTAT; nella costituzione dei quadri direttivi, nel reclutamento di nuove leve di funzionari, nell'ampliamento delle dotazioni organiche per tutte le carriere del personale. In secondo luogo bisognò ripristinare e

intensificare i rapporti con i vari uffici periferici funzionanti da Organi tecnici: è del 1949-50 la creazione degli Uffici provinciali di statistica presso le Camere di Commercio; è di quegli anni la ripresa dei rapporti con i Comuni la cui collaborazione è sempre necessaria.

17. Sul piano strettamente tecnico l'ISTAT si trovò impegnato su più fronti. È improponibile in questa sede passare in rassegna il succedersi delle nuove indagini, dei perfezionamenti apportati a quelle esistenti, le ricerche e gli studi eseguiti. Mi limito perciò ad alcuni spunti più significativi idonei a segnalare le tappe del cammino percorso dalla Statistica ufficiale italiana, tenendo presente che alle fonti di natura amministrativa si sono aggiunte in modo sempre più incisivo, quali respondents delle indagini, le famiglie e le imprese.

18. Una nuova impostazione venne data alla rilevazione del movimento della popolazione, preceduta da un'azione diretta a dare un assetto razionale e organico alle anagrafi comunali che doveva portare alla prima legge anagrafica del nostro Paese (n. 1228/54) ed al relativo regolamento di esecuzione. Disciplina ancora in atto, ma che sta per essere modificata a seguito delle proposte di una Commissione di studio costituita dall'ISTAT d'intesa con il Ministero dell'Interno, le due amministrazioni cui la legge attribuisce l'alta vigilanza sulle anagrafi.

19. I problemi connessi con l'occupazione non potevano non sollecitare un intervento dell'ISTAT che nel 1952 effettuò la prima rilevazione campionaria sulle forze di lavoro su invito della Commissione parlamentare di inchiesta sulla disoccupazione, che ne utilizzò ampiamente i risultati. Tra il 1954 e il 1958 la rilevazione fu eseguita saltuariamente, mentre a partire dal 1959 ha assunto periodicità trimestrale. Il campione è andato via via ampliandosi e, attualmente, è formato da circa 2.000 Comuni e 130.000 famiglie, il che consente di soddisfare, oltre alle esigenze di rappresentatività a livello nazionale e regionale, anche a necessità di alcuni organi locali interessati a disporre di stime significative a livello sub-regionale per lo meno per i principali aggregati. Nel corso del tempo il disegno campionario e il modello di rilevazione hanno subito perfezionamenti intesi a meglio cogliere l'atteggiamento delle persone verso il mercato del lavoro. La modifica più incisiva è stata introdotta a partire dal 1977 anche per tener conto delle intese raggiunte in sede comunitaria su un programma armonizzato tra i Paesi membri. Ma oltre ai perfezionamenti apportati al disegno della rilevazione, sono state attivate procedure per una migliore utilizzazione dei dati come ad esempio il confronto delle dichiarazioni rese dalle stesse persone in tempi diversi e dedurne i cambiamenti di status o flussi.

20. Il campione della rilevazione sulle forze di lavoro è stato anche utilizzato quale veicolo di altre indagini dirette ad esplorare aspetti comportamentali delle famiglie. Fin dagli anni '50 sono state eseguite indagini su alcune caratteristiche delle condizioni di vita delle famiglie, sulle vacanze e gli sports, sulle letture, sulle condizioni sanitarie. Temi poi ripresi a periodicità variabile, ma che ora si è convenuto di eseguire a cadenza triennale e su campioni generalmente di 25/30 mila famiglie. Quando il problema delle abitazioni incominciò a presentare i primi sintomi di pesantezza, in conseguenza dei flussi migratori Sud-Nord, campagna-città, furono attivate indagini speciali sulle condizioni abitative. Di routine sono ormai diventate le elaborazioni concernenti le tavole di mortalità, la distribuzione per anno di età della popolazione, le previsioni demografi-

che. Attento a rilevare i fenomeni emergenti, l'ISTAT ha subito avviato la rilevazione sugli aborti e sui divorzi, i cui dati consentono di seguire l'evoluzione di fenomeni di così ampio rilievo sociale.

21. La prima conferenza mondiale della popolazione del 1974 a Bucarest ha avuto come ricaduta nel nostro Paese la costituzione di un «Comitato nazionale per i problemi della popolazione», che a conclusione di un breve dibattito predispose un «Rapporto sulla popolazione in Italia», con il consistente contributo di un gruppo di lavoro di funzionari del Servizio studi dell'ISTAT. A questa Conferenza ne seguì un'altra a Città del Messico nel 1984; poi c'è stato il Convegno dell'Unione internazionale per lo studio scientifico della popolazione svoltosi a Firenze nel 1985. Avvenimenti che, congiuntamente agli stimoli suscitati dallo schema integrato di statistiche demografiche e sociali predisposto da R. Stone per conto delle Nazioni Unite, hanno determinato verso le fine degli anni sessanta un ritorno di interesse verso l'analisi dei fattori influenti sull'evoluzione demografica e sui comportamenti familiari.

Da qui altresì l'idea maturata d'intesa con il Comitato della popolazione di eseguire nel 1983, da parte dell'ISTAT, un'indagine sulla struttura e comportamenti delle famiglie, i cui risultati hanno formato oggetto del Convegno tenutosi a fine ottobre 1985.

22. In Italia, come nella maggior parte degli altri Paesi, a partire dagli anni cinquanta di pari passo con lo sviluppo economico è andata crescendo notevolmente la domanda di dati statistici. I motivi di tale comportamento sono da ricondurre all'interesse sempre più manifesto del potere pubblico nell'utilizzare le statistiche ai fini degli interventi in campo economico. Dopo il cosiddetto «Piano Vanoni» venne la legge 48/67 sulla programmazione economica mirante a razionalizzare e prestabilire gli interventi per uno sviluppo armonico dell'economia nazionale. Di qui la necessità di un'approfondita conoscenza dei flussi economici in atto e delle prevedibili fasi evolutive comportanti la formulazione di strategie adeguate, sia sul piano nazionale che a livello territoriale come conseguenza del decentramento di importanti funzioni dal potere centrale agli enti locali. Ad una fase di sviluppo per così dire «spontaneo» delle statistiche, subentrava una fase di sviluppo più razionale o «sistemico».

23. Tipico esempio di questa impostazione è rappresentato dal «sistema dei conti economici» ormai consolidato da un'applicazione più che trentennale e che ha subito nel tempo diversi e consistenti perfezionamenti, essendo passato dal primo schema ONU (SCN) del 1953 ad un secondo del 1968 per arrivare a quello definito nel 1970 in seno all'EUROSTAT, più noto come SEC.

Ma già prima l'ISTAT aveva portato a termine il calcolo del reddito nazionale e delle sue varie componenti ed i primi risultati ufficiali su detti aggregati furono pubblicati nel Compendio Statistico italiano 1947-48, mentre in un apposito volume degli «Annali di statistica» vennero illustrati gli aspetti teorici, tecnici e applicativi del bilancio economico nazionale, i cui dati costituiscono da allora parte integrante e fondamentale della Relazione generale sulla situazione economica del Paese.

24. La contabilità nazionale ha svolto e continua a svolgere nel nostro Paese, come negli altri, il ruolo di «quadro di riferimento» e di coordinamento delle statistiche economiche. Dai dibattiti svoltisi nel tempo in seno alla Conferenza degli Statistici europei è emerso l'orientamento che le statistiche di base devono, fin dove possibile, inserirsi «telles quelles» nei conti nazionali al fine di ridurre al minimo le operazioni soggettive di stima nelle valutazioni e nelle conseguenti integrazioni. Sappiamo però che

la realtà è diversa. In tutti i Paesi il ruolo dei contabili nazionali non consiste tanto nell'aggregare i dati grezzi derivanti dalle informazioni di base, quanto nel criticarle, analizzarle ed inserirle in un quadro di insieme in cui le diverse componenti risultino compatibili fra loro. In altri termini nel nostro Paese, pur non seguendo in ogni caso un disegno organico predeterminato, la maggior parte delle statistiche è venuta gradualmente adeguandosi alle esigenze di valutazione degli aggregati della contabilità nazionale. Inoltre, poiché i conti economici come sono attualmente concepiti, integrati cioè con le Tavole input-output e con i flussi finanziari, forniscono una intelaiatura molto ampia, i contabili nazionali dispongono di un quadro che permette loro di verificare i settori sufficientemente esplorati da indagini e quelli, invece, lacunosi e squilibrati, nonché di saggiare l'attendibilità dei risultati delle varie rilevazioni e la reciproca compatibilità. Il processo di adeguamento delle statistiche economiche e sociali agli schemi di elaborazione dei conti nazionali si è potuto realizzare in alcune aree mentre procede lentamente o rimane del tutto inattuato inoltre, a causa di difficoltà connesse soprattutto con la presenza, specie in alcuni settori, di imprese di ridotte dimensioni prive di qualsiasi brogliaccio di contabilità.

25. Tra le realizzazioni più significative — in materia economica — a parte i censimenti industriali e commerciali ed i conti economici nazionali che sono andati gradualmente articolandosi anche a livello territoriale, meritano di essere ricordati:

— la rilevazione dei dati utili per il calcolo del valore aggiunto (un precedente vi era stato nel censimento industriale e commerciale del 1937-39), avviata nel 1953 ed eseguita annualmente con riferimento ad un campo di osservazione prima più contenuto ma poi definitivamente riferito alle imprese industriali, commerciali e dei trasporti con 20 addetti o più. Rilevazione che è stata assunta poi a modello nell'impostazione di un'analogia indagine armonizzata fra i Paesi delle Comunità;

— l'indagine sugli ordinativi e il fatturato nell'industria;

— le rilevazioni di statistica agraria, su basi estimative, avviate subito dopo la guerra e fondate su un valido supporto metodologico e tecnico (area sampling), cui si sono aggiunte, sia per iniziativa della CEE che per esigenze interne, indagini campionarie condotte sulle aziende e dirette alla rilevazione delle caratteristiche strutturali e dei fattori che ne specificano il processo produttivo;

— l'indice della produzione industriale, calcolato dall'ISTAT prima con base 1938 e poi aggiornato alle modifiche strutturali che si andavano determinando nell'industria con conseguenti cambiamenti di base (1953, 1966, 1970 e da ultimo 1980);

— l'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati, calcolato nel dopoguerra prima con base 1938 e poi, per tener conto dell'evoluzione strutturale dei consumi, a distanza ravvicinata, vale a dire con base 1961, 1966, 1970, 1976, 1980, 1985;

— l'indice dei prezzi all'ingrosso, calcolato anch'esso con base 1938 e poi con base 1953, 1966, 1970, 1976, 1980;

— l'indagine sui consumi (o bilanci) delle famiglie, avviata negli anni '50 e proseguita negli anni sessanta a periodicità pluriennale, dal 1973 viene eseguita su nuove basi metodologiche e ha acquisito periodicità mensile interessandovi 3200 famiglie in ogni mese;

— la rilevazione statistica del commercio con l'estero, che rappresenta l'indagine più onerosa per l'ISTAT sia in termini di modelli che di records, per la quale dopo

un'attenta analisi e in stretta collaborazione con il Ministero delle Finanze si è pervenuti recentemente a far quasi coincidere il mese di registrazione dei movimenti con quello di elaborazione dei relativi dati.

26. I settori per i quali è in corso una consistente azione di recupero riguardano l'edilizia e le opere pubbliche. Nonostante gli sforzi e le iniziative dell'ISTAT intese a ridare a tali indagini l'attendibilità del passato, si registrano ancora vuoti informativi dovuti alla mancata fornitura dei dati di base da parte degli enti locali. Nel campo dell'edilizia si è potuto stimare dopo il censimento del 1981 lo scarto esistente fra lo stock accertato e i risultati della rilevazione corrente, mentre per le opere pubbliche le lacune maggiori si riscontrano per le opere finanziate dalle regioni che non sono riuscite, nella maggior parte, a mettere in atto procedure idonee per assicurare correntemente la raccolta di dati sull'ammontare dei finanziamenti per le opere eseguite e le entità fisiche realizzate.

Una notazione a sé va fatta per il settore terziario, che assorbe ormai in Italia oltre il 55% degli occupati e per il quale l'informazione statistica è effettivamente carente, anche per le obiettive difficoltà che caratterizzano quest'area in relazione alle diversità «istituzionali» delle unità che vi operano. Per questo l'impegno dell'ISTAT si va facendo più intenso, tenuto pure conto che la «terziarizzazione» del sistema si sviluppa parallelamente in tutto il territorio. Anzi è il solo settore per il quale storicamente vi è stata un'evoluzione non differenziata, per lo meno con riguardo alla percentuale di addetti, tra Nord-Centro e Mezzogiorno.

4. L'ISTAT OGGI

4.1 La normativa

27. Il dettato costituzionale non reca cenno della statistica, fatta eccezione per il riferimento ai censimenti generali della popolazione di cui agli artt. 56 e 57, concernenti le modalità di ripartizione dei seggi per le elezioni dei Deputati e dei Senatori. Tuttavia la costituzione contiene alcuni principi fondamentali del nuovo assetto istituzionale che incidono in modo diretto sulla materia e che modificano il preesistente rapporto fra funzione statistica e società (autonomie locali, decentramento dell'apparato statale, libertà di ricerca scientifica e di informazione per il cittadino, tutela dell'iniziativa economica privata, ecc.).

28. Di fronte a tali principi si pose, a suo tempo, il problema di verificare se la normativa del 1929 fosse o meno in linea con essi. Il problema è rimasto insoluto nell'arco dei successivi quarant'anni. Più volte in sede governativa e parlamentare, particolarmente negli anni intorno al 1950 e negli anni '70 (1), sono stati avanzati disegni e proposte di legge intesi a riordinare il Servizio statistico nazionale, operazione attuata nel dopoguerra nella maggior parte dei Paesi evoluti, senza però pervenire all'auspicata so-

(1) A parte il D.D.L. 287/1945 che disponeva «Entro sei mesi dalla cessazione dello stato di guerra sarà provveduto alla riorganizzazione dell'Istituto Centrale di Statistica», è da ricordare che dieci anni fa un'apposita Commissione di studio costituita in seno alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (Ufficio per l'Organizzazione della Pubblica Amministrazione) aveva predisposto uno schema di D.D.L. rimasto, come tante altre iniziative, senza esito.

luzione. Da ultimo sono da citare il D.D.L. n. 1108 presentato dal Governo al Senato della Repubblica, ormai circa due anni fa (12 gennaio 1985), sulla ristrutturazione dell'ISTAT — normativa che lascia peraltro irrisolto il ruolo delle Regioni nell'ambito del sistema statistico nazionale — nonché il D.D.L. n. 1782 approvato dalla Camera dei Deputati e trasmesso al Senato sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che prevede la delega al Governo per la riforma degli enti di informazione statistica e che, tra l'altro, attribuisce all'ISTAT particolari compiti di indirizzo e coordinamento. Il fatto è che a tutt'oggi la legge del 1929 è ancora in vigore, appena scalfita da qualche modifica ed integrazione che non ne hanno alterato la struttura originaria. Se fino ad oggi la statistica italiana, pur con alti e bassi, ha potuto assolvere ai suoi compiti, questo non è certo merito del tessuto normativo che la disciplina bensì di quanti, pur nei limiti di tale contesto, hanno operato per cercare di adeguare la funzione alle mutate esigenze.

4.2. Gli Organi del Sistema statistico

29. L'apparato statistico prefigurato e messo in atto sessant'anni fa non prevedeva organi periferici direttamente dipendenti dall'ISTAT, il che fece dire a Barberi che «il fattore preponderante della produzione statistica viene a costituire il punto più fragile dell'intero sistema, esposto continuamente a subire le sorti del biblico colosso coi piedi di argilla». E ciò sulla constatazione che in base alla legge del 1929 sono tenuti a prestare la propria collaborazione all'ISTAT tutte «le amministrazioni governative centrali e comunali, ogni altro ente pubblico, nonché gli enti privati soggetti comunque a tutela, vigilanza o controllo da parte dello Stato». Trattasi di oltre 100.000 organi, un vero e proprio «esercito», che secondo il legislatore dovrebbero agire all'unisono con l'ISTAT, disponibili alle sue disposizioni, attenti alle esigenze statistiche come a quelle che derivano loro dall'espletamento dei compiti istituzionali. Purtroppo la realtà non è questa, per cui impegnativa e continua risulta l'azione del personale ISTAT intesa a sollecitare e stimolare gli organismi più restii, ad allacciare rapporti con gli enti più significativi sul piano operativo. Opera non sempre conosciuta da chi, al di fuori dell'ISTAT, non ha l'esatta percezione di quanto complessi e influenti siano tali rapporti nel processo di produzione delle statistiche.

30. Allo stato delle cose, pertanto, l'ISTAT può contare essenzialmente sugli Uffici provinciali di statistica e, in maniera più o meno efficace, su parte dei Comuni. Un valido aiuto viene ora dato dagli Uffici regionali dell'ISTAT creati con legge n. 628/66, i quali, pur con le obiettive difficoltà che si riscontrano nella costituzione delle varie unità organiche situate in alcune zone del Paese, vanno sempre più configurandosi come strumenti di penetrazione nel tessuto periferico, favorendo i rapporti con i respondents e l'utenza. Con l'ampliamento degli organici in atto e con la dotazione di attrezzature informatiche, detti Uffici dovranno via via assumere anche il ruolo di centri di prima elaborazione soprattutto per le statistiche di origine comunale, con un conseguente miglioramento nella tempestività e soprattutto nella qualità delle informazioni.

4.3. Strutture e linee di sviluppo

31. Nominato Presidente a fine ottobre 1980 il Prof. Guido M. Rey, è stato subito avviato — sulla base anche degli «orientamenti di una politica per la statistica negli anni '80» indicati nel 2° Convegno sull'informazione statistica in Italia del 1981 — uno

studio sulle realtà organizzative ed operative dell'ISTAT seguendo una metodologia aziendale nota come B.S.P. (Business System Planning). Lo studio si è sviluppato partendo da una valutazione e da un inventario delle risorse disponibili all'interno e fuori dell'ISTAT, attraverso varie interviste che hanno riguardato anche utilizzatori esterni. L'anzidetta metodologia, utilizzata prima su un piano generale, è stata poi impiegata quale strumento di analisi per aree particolari quali le statistiche demografico-sociali e le attività di natura contabile-amministrativa. È stato così possibile individuare gli obiettivi e i principali problemi interessanti l'attività dell'Istituto, le aree critiche nonché le opportunità, elementi che hanno consentito la formulazione di proposte in linea con gli obiettivi indicati.

32. L'attività dell'ISTAT è stata pianificata in base ad un programma triennale slittante sottoposto al Consiglio Superiore di Statistica, secondo una metodologia che permette di evidenziare per ogni rilevazione o lavoro, il campo di osservazione, le risorse impegnate e le modalità di elaborazione. Tale programma per il suo più ampio contenuto serve di base per la predisposizione di quello da sottoporre all'approvazione del CIPE a norma della legge 48/67.

33. Un'analisi delle statistiche ufficiali italiane è stata condotta, dietro incarico del Governo, anche da una Commissione statistica internazionale presieduta da Sir Claus Moser, la quale ha tra l'altro evidenziato le difficoltà a raccogliere in modo continuo e sistematico un'informazione statistica completa ed affidabile. Alcune delle proposte della Commissione sottolineano la necessità di una maggiore attenzione alla funzione statistica sia da parte di coloro che sono preposti a funzioni decisionali, sia da parte dell'apparato amministrativo, delle imprese e delle famiglie.

34. Lo sviluppo di una politica intesa a determinare le condizioni per la messa in atto di un efficace sistema statistico ha comportato una revisione delle strutture interne dell'ISTAT. È stato ridisegnato l'organigramma dell'Istituto con l'istituzione di una Direzione generale, avente le attribuzioni di approntamento dei piani di breve e medio periodo nonché di coordinamento dei compiti assegnati alle strutture centrali e periferiche, e di due Direzioni Centrali: la Direzione Centrale dei Servizi Tecnici concepita come la struttura dedicata alla progettazione ed esecuzione delle rilevazioni, in pratica alla produzione statistica in senso stretto; la Direzione Centrale degli Studi, Contabilità nazionale e Informatica che, a parte la elaborazione dei conti economici, ha fondamentalmente due obiettivi: la progettazione, costituzione e gestione di sistemi informativi statistici integrati; la disseminazione all'interno dell'ISTAT di nuove tecniche di lavorazione fondate sostanzialmente sulla più attuale tecnologia informatica.

35. Le linee strategiche dell'attività dell'ISTAT son rintracciabili nelle relazioni annuali, dalle quali è possibile individuare le azione dirette a rispondere con maggiore tempestività e completezza alle diversificate e molteplici domande di informazioni provenienti da una sempre più vasta fascia di utenti. Gli utilizzatori delle statistiche giocano un ruolo fondamentale nel processo di formazione dei dati, dovendo la produzione essere orientata in linea di massima verso le loro necessità. Quando si afferma che in una società articolata come la nostra la domanda di dati si accresce continuamente, significa anche che aumenta il numero degli utilizzatori.

36. Prima la domanda veniva soltanto dall'Amministrazione centrale; ora si affiancano le Regioni e gli Enti locali, le imprese, i cittadini, le organizzazioni imprendito-

riali e sindacali, studiosi, Università, Istituti di ricerca, ecc.. Ma un'altra figura di utilizzatore si è andata sempre più affermando nel dopoguerra: quella degli Organismi internazionali. Numerosi sono quelli che inglobano nella loro attività la funzione statistica. A parte l'acquisizione e pubblicazione di dati da parte dei vari Paesi su fenomeni demografici, sociali ed economici, essi si dedicano anche a processi di: armonizzazione di definizioni, concetti e classificazioni, impostazioni di nuove metodologie, stesura di rapporti e studi anche di natura previsiva. I rapporti più continui e impegnativi sono con l'Ufficio Statistico delle Nazioni Unite di New York, con la Commissione economica per l'Europa (Conferenza degli Statistici Europei) delle Nazioni Unite con sede a Ginevra, e con l'EUROSTAT (Istituto statistico delle Comunità Europee), la cui azione è divenuta sempre più incisiva sulla produzione statistica dei Paesi membri. Frequenti sono anche i rapporti con l'OCSE, la FAO, il BIT, l'OMS, ecc. In ogni caso l'azione degli Organismi internazionali va riguardata positivamente, in quanto la stretta collaborazione tra i Paesi, l'esame introspettivo delle metodologie e delle tecniche di indagine nei diversi contesti sociali ed economici sollecitano un confronto e contribuiscono ad uniformare i processi di produzione e di elaborazione. La partecipazione dell'ISTAT a riunioni internazionali è sinteticamente compendiate dai seguenti dati:

ANNI	SESSIONI	GIORNATE DI PRESENZA
1982	184	943
1983	211	860
1984	196	810
1985	255	1.220

37. Un interesse sempre più evidente verso l'informazione statistica è venuto anche dalla stampa e dai mass-media in genere, canali di diffusione quanto mai utili ed efficaci in relazione alla numerosità dei destinatari dei messaggi da essi trasmessi (2),

Il Prof. Ricossa nella sua relazione, riprendendo un'affermazione di Kuznets, ha parlato di «sensibilità per le cifre». Ciò mi dà l'occasione di ricordare che al 1° Convegno sull'informazione statistica del 1971, l'on.le Giolitti Ministro del Bilancio prendendo spunto da un'affermazione contenuta nella relazione del Prof. Parenti, e cioè che «l'informazione statistica interessa oggi l'intera collettività», affermava «Aggiungerei che quasi quasi la interessa anche troppo; si è creata una specie di ipersensibilità all'informazione statistica, siamo entrati in un periodo nel quale può apparire che la sorte di un governo possa dipendere da una rilevazione statistica, da un punto in più o in meno nell'indice della produzione industriale o nel tasso di incremento del reddito nazionale. Siamo in un periodo in cui una rettifica di dati statistici, di rilevazioni statisti-

(2) Da una ricerca effettuata sia pure con riguardo alla sola demografia, è risultato che nell'arco del quinquennio 1980-84 il numero di articoli a contenuto demografico è aumentato del 35%. E questo incremento non tiene conto degli articoli riguardanti il Censimento della popolazione del 1981 e la Conferenza mondiale della popolazione di Città del Messico del 1984, avvenimenti che hanno determinato una grande attenzione da parte della stampa.

che, diventa immediatamente atto di accusa politica nei confronti del Governo che di questa rettifica prende atto e questa rettifica doverosamente comunica». Ritengo che queste parole non abbiano perduto il carattere di attualità.

38. Mi sia consentito di osservare che, al di là degli obiettivi conseguiti, resta il problema di fondo tra utilizzatori e ISTAT (come principale produttore di statistiche), che consiste nel come «qualificare» la domanda al fine di meglio orientare la produzione secondo un effettivo grado di priorità in relazione alle risorse disponibili. Si tratta di un aspetto riscontrabile in tutti i Paesi e che potrà trovare soluzione soddisfacente per alcune aree, parziale in altre; permarrà perciò una sorta di «contraddittorio» tra le due istanze — cui non va dato il senso di «conflittualità» ma di «collaborazione» — non potendosi ovviamente servire come diciamo in gergo un «menu di statistiche alla carta» anche se la nostra azione è diretta a confezionare il prodotto in maniera più vicina ed adeguata ai «gusti» degli utenti. Questa diversità di ruolo e di posizione va, tuttavia, riguardata positivamente in quanto rappresenta un continuo stimolo ed una spinta in avanti del «fronte della conoscenza».

A questo riguardo Parenti osserva che «In tutti i paesi gli utilizzatori ritengono *carente* l'informazione statistica ufficiale che, per la sua stessa natura, è general purpose e non può quasi mai fornire una risposta esauriente e puntuale a quesiti diversi da quelli che si posero gli organizzatori delle varie rilevazioni». E aggiunge «In Italia la produzione di dati statistici da parte dell'ISTAT e di altre amministrazioni o enti pubblici non credo sia più scarsa di quella di altri paesi. Anzi, rispetto ai paesi nei quali esistono organismi centrali che *effettivamente* controllano le attività statistiche del settore pubblico, esiste da noi una sovrabbondanza di dati. Io non finisco mai di scoprire quali e quante rilevazioni statistiche o statistico-amministrative vengono effettuate ... e quanti dati siano sepolti in cassette di imprevedibili Uffici ...».

39. Senza avere la pretesa di indicare in modo esaustivo le iniziative che l'ISTAT va maturando quali linee di sviluppo della propria attività, è sufficiente far cenno a quelle più importanti, già in essere o di prossima attuazione:

— costituzione di uno schedario (SIRIO) delle imprese con 10 addetti o più (oltre 150.000) che operano nell'industria, commercio, trasporti e nelle attività di servizio alle imprese, sulla base del censimento del 1981 e da utilizzare per le indagini correnti in detti settori;

— indagini annuali anche per il tronco delle imprese aventi da 10 a 19 addetti, tenuto conto che l'universo imprenditoriale italiano è caratterizzato da numerosissime piccole unità, con lo scopo di raccogliere i dati necessari alla determinazione dei principali aggregati economici per le imprese di ridotte dimensioni;

— indagini su alcuni comparti e fenomenologie non ancora adeguatamente osservati, tra i quali sono da segnalare il settore delle attività che forniscono servizi alle imprese, quelli del commercio, dei trasporti e del cosiddetto «terziario avanzato», al fine di eliminare gli squilibri informativi esistenti tra il comparto industriale e quello terziario;

— sulla scia della prima rilevazione sulle strutture ed i comportamenti familiari, già citata, si stanno predisponendo le modalità tecniche ed esecutive di un'indagine corrente «multiscopo» sulle famiglie, analogamente a quanto viene praticato in Inghilterra e negli Stati Uniti d'America. L'indagine è diretta a collegare tra loro informazioni socio-demografiche di tipo diverso. Un tale progetto comporta una verifica di tutto l'im-

piano delle attuali rilevazioni condotte presso le famiglie, al fine di individuare quali possono essere «assorbite» dall'indagine multiscopo, la quale dovrà caratterizzarsi per una sua flessibilità di articolazione;

— l'indagine sulle condizioni di salute della popolazione e sul ricorso ai servizi sanitari completamente rinnovata nel 1986 negli aspetti metodologici rispetto a quelle eseguite nel 1980 e 1983;

— Il piano di revisione delle serie di contabilità nazionale, che sarà ultimato nel 1986 (3) e che presenta carattere di generalità in quanto riguarda tutti gli aggregati e le poste che li compongono e sottopone ad un esame critico concetti, definizioni e metodologie poste a base della loro valutazione. A seguito della revisione sarà introdotta la nuova base 1980 per la serie a prezzi costanti. Un supporto determinante per detta revisione viene dai dati degli ultimi censimenti e dalle tavole input-output dell'economia nazionale per il 1980 e 1982 di grande formato, cioè a 92 branche. L'utilizzo di tutte le fonti, censuarie e correnti, consente tra l'altro una maggiore attendibilità dei dati sull'occupazione riferiti, non solo al lavoro regolare ma anche a quello irregolare, al doppio lavoro, alla partecipazione degli stranieri (4);

— in materia di statistiche ambientali saranno incentivate le iniziative dirette ad assicurare regolarità alla raccolta dei dati, in modo da garantire continuità al primo tentativo realizzato mediante la pubblicazione di un apposito volume da parte dell'ISTAT, frutto di una sintesi delle indagini condotte in materia nell'ambito della Pubblica Amministrazione e degli Enti di ricerca.

(3) La precedente revisione della serie di contabilità nazionale fu eseguita nel 1979. Trattasi di operazioni che non sono da considerare un evento eccezionale, ma un procedimento reso necessario dalla disponibilità di nuove e più accurate informazioni statistiche che si rendono disponibili nonché dai rapporti di coerenza desumibili dalle tavole input-output. Ciò trova riscontro negli altri Paesi, in cui gli Istituti di statistica provvedono a più riprese ad apportare modifiche, a volte di non poco conto, al valore degli aggregati economici. Prima del 1979 un'altra revisione era stata effettuata nel 1966.

(4) A proposito di lavoro irregolare e di doppio lavoro, fattori che vengono assunti quali parametri di riferimento per la cosiddetta «economia sommersa», non sembra fuori luogo ricordare le polemiche accese negli anni '70 (ma tuttora presenti) nel nostro Paese quando sembrava, anche per la vivacità della presentazione, che l'Italia era il solo Paese caratterizzato da una tale situazione. Poi si è «scoperto», soprattutto per merito degli studi promossi dagli Organismi internazionali tra i quali va ricordata l'OCSE, che il fenomeno è fisiologico di tutti gli apparati produttivi e che, pur se di difficile valutazione proprio per le sue forme di manifestarsi, è presente in tutti i Paesi sviluppati sia dell'OVEST che dell'EST.

40. Le linee evolutive della produzione statistica nel nostro Paese possono trarsi dai seguenti dati:

Rilevazioni per area di interesse

AREA DI INTERESSE	1960	1970	1980	1985
CIFRE ASSOLUTE				
Demografica	8	8	8	9
Sociale	41	41	59	73
Economica	92	98	97	112
Ambientale	4	3	6	6
Totale	145	150	170	200
PERCENTUALI				
Demografica	5,5	5,3	4,7	4,5
Sociale	28,3	27,3	34,7	36,5
Economica	63,4	65,4	57,1	56,0
Ambientale	2,8	2,0	3,5	3,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Essi mostrano che il numero di rilevazioni correnti eseguite dall'ISTAT era 145 nel 1960, è rimasto praticamente della stessa entità nel 1970 (150), mentre ha registrato un forte sviluppo fino al 1980 (170) e più ancora fino al 1985 anno di cui è risultato di 200.

Più interessanti si rilevano le percentuali secondo l'area di interesse; si osserva così il consistente slancio avuto dalle rilevazioni a carattere sociale, passate dal 28% nel 1960 al 36,5% nel 1985 (in cifre assolute erano 41 nel 1960, sono state 73 nel 1985), mentre quelle a carattere economico sono scese, nello stesso periodo, dal 63% al 56% (in numero assoluto però sono passate da 92 a 112).

41. Con un primo esame al Consiglio Superiore di Statistica possono dirsi avviate le operazioni preparatorie dei censimenti generali degli anni '90, da eseguirsi, in base a quanto emerso dai dibattiti svoltisi nelle Sedi internazionali, ancora nella quasi totalità dei Paesi sviluppati secondo le metodologie e le procedure per così dire «tradizionali» (nel senso che non sono ancora prevedibili alternative alla procedura che affida ai rilevatori la consegna dei questionari alle unità di rilevazione e il successivo ritiro), anche se è da ritenere più diffuso l'utilizzo dei dati desumibili dagli archivi amministrativi esistenti, allo scopo soprattutto di assicurare la più ampia copertura delle unità di rilevazione. I censimenti com'è noto, restano ancora la sola fonte che consente a Regioni, Province e Comuni di disporre di dati elaborabili con riferimento a ristretti ambiti territoriali, azione questa peraltro facilitata dal fatto che anche per i prossimi censimenti saranno messi a disposizione di detti Organi i dati elementari resi anonimi per le singole unità.

42. Tra le linee di sviluppo, attenzione particolare merita un riesame della funzione statistica nella Pubblica Amministrazione, sia per essere tale settore la fonte prevalente dei dati elementari di base, sia per la circostanza che un sistema integrato di statistiche costituisce ad un tempo supporto statistico ai processi decisionali ed elemento di verifica e valutazione delle politiche perseguite. Il richiamo alle affermazioni «*numerus reipublicae fundamentum*» dei romani e «conoscere per deliberare» di Einaudi non sembra fuori posto.

Proprio per essere la Pubblica Amministrazione un grande «giacimento» di informazioni non adeguatamente sfruttate, l'ISTAT di recente ha accreditato verso i Ministeri alcuni funzionari per effettuare d'intesa con essi una ricognizione dei dati di natura amministrativa disponibili per una loro utilizzazione a fini statistici. Si spera così di far «emergere» il potenziale informativo di tali Amministrazioni che noi riteniamo di notevoli possibilità. Tenuto conto dello specifico status istituzionale delle Regioni, allo scopo di regolamentare forme di collaborazione con l'ISTAT sono state stipulate, e si prosegue su questa strada, apposite convenzioni con i singoli Enti dirette a soddisfare esigenze statistiche nazionali ed esigenze connesse all'attività di governo locale.

43. In questo contesto s'inserisce l'attività che si va svolgendo, a seguito di una convenzione con il Ministero del Lavoro, per l'impostazione del «Sistema informativo del lavoro» che, secondo il modello delineato dovrà concretizzarsi in un processo di organizzazione funzionale delle informazioni in modo che dalla loro integrazione possano derivare flussi informativi al fine di promuovere e realizzare interventi attivi dei soggetti che governano il mercato del lavoro.

44. In questi ultimi anni l'ISTAT ha posto particolare attenzione al problema della qualità dei dati prodotti: tale attenzione si è concretizzata in riflessioni e studi sulle fasi di esecuzione delle rilevazioni, nella predisposizione ed effettuazione di indagini di controllo (come ad esempio per gli ultimi censimenti della popolazione e dell'agricoltura), in attività seminariali, nella presenza ai lavori dell'apposita Commissione della Società Italiana di Statistica.

4.4. Le risorse personale e informatica

45. L'ISTAT è cresciuto parallelamente alla propria attività. L'organico del personale che era passato da 27 unità del 1926 a 336 nel 1929, è progressivamente aumentato risultando di 2.420 nel 1981 e di 2.860 nel 1986. Gli addetti al settore informatico sono passati dal 13% nel 1981 al 15% nel 1986. Ciò rientra nelle linee strategiche dell'ISTAT essendo radicalmente modificato, ma lo sarà ancor più nel futuro, il ciclo di produzione dell'informazione statistica con l'introduzione di nuovi strumenti di elaborazione e soprattutto con l'affermarsi di una diversa maniera di diffondere le informazioni: in altri termini un «nuovo modo di produrre le statistiche».

46. Viene perseguita la cosiddetta politica dell'informatica distribuita, il che consente sia ai servizi della Sede centrale che degli Uffici regionali l'approntamento di microdati, supporto necessario per le successive elaborazioni. Questa politica, congiunta a quella di specializzare al meglio gli addetti all'area informatica, ha richiesto un processo di riconversione professionale del personale, che ad onor del vero ha risposto pienamente alle attese, anche quando l'età faceva ritenere inattuabili certi interventi. Intensa e continua è la frequenza di corsi di addestramento e formazione delle varie

specializzazioni come si rileva dai dati che seguono, dai quali emerge il prevalere dell'area informatica i cui addetti rappresentano il 70-80% del totale dei partecipanti.

ANNI	CORSI	NUMERO PARTECIPANTI		ORE
		Totale	Di cui informatica	
1982	48	625	414	17.110
1983	72	1.468	1.194	44.167
1984	89	812	585	29.043
1985	96	751	526	31.998

47. Per quanto riguarda gli elaboratori elettronici occorre dire che il primo (e da quanto risulta il primo in tutta la Pubblica Amministrazione) fu installato in ISTAT nel 1958. Successivamente i potenziamenti si sono sviluppati con questa progressione:

ANNI	CLASSE POTENZA				
	1ª generazione	2ª generazione	3ª generazione	4ª generazione	5ª generazione
1958/60	IBM 650 IBM 1401 IBM 1410				
1961/65	UNIVAC 80	UNIVAC 3			
1969/74			IBM 360		
1975/80			IBM 370		
1981				IBM 3033 AMDHAL V7B	
1986/87					IBM 3090/200

In parallelo con gli elaboratori centrali sono evolute le altre apparecchiature individuali le cui dotazioni nel 1986 sono le seguenti:

Videoregistratrici	n. 383
Stampanti	n. 168
Terminali	n. 288

Per i terminali, allo scopo di meglio valutare l'evoluzione registrata è da tener presente che erano appena 10 agli inizi degli anni '70 e solo 65 nei 1980/81. Ed i programmi di sviluppo già predisposti prevedono negli anni prossimi una più consistente dotazione.

48. Nel 1987 sarà completato l'ammmodernamento del Centro elaborazione dati, già parzialmente realizzato quest'anno, al fine di garantire l'ulteriore sviluppo del processo di informatizzazione e in particolare la crescita delle operazioni interattive dell'utenza interna ed esterna e l'aumento dei collegamenti esterni. Tutto ciò a prescindere dal lavoro corrente che riguarda oltre 20 milioni di modelli (così ripartiti tra le aree d'interesse: demografica 5%, sociale 38%, economica 53%, ambientale 4%)

che pervengono annualmente per le varie rilevazioni statistiche e che si trasformano in 30 milioni di records da elaborare.

49. Un fatto che ancora una volta si tiene a rimarcare è che nell'ambito dell'amministrazione pubblica l'ISTAT «fa da sé», nel senso che, nonostante la numerosità delle indagini, ivi compresi i censimenti, caratterizzate ciascuna da una propria individualità, e il volume dei dati di base da trattare, gestisce in maniera diretta con proprio personale il centro elaborazione dati, assicurando la predisposizione e l'aggiornamento dei programmi e delle procedure, il progressivo aggiornamento dei sistemi operativi e la conduzione corrente degli elaboratori. Questo non significa non avvalersi di consulenze esterne quando si tratti ad esempio di impostare progetti di ammodernamento del Centro elaborazione oppure di predisporre una metodologia di data-base, di creazione nell'ambito del sistema informativo generale di sottosistemi quali quello delle statistiche industriali, dei prezzi, dell'area amministrativa, ecc..

La specifica professionalità del personale, non solo dell'area informatica ma di tutto l'Istituto, ha giustamente fatto confluire l'Ente nel comparto della ricerca, scelta questa che, è da auspicare, non resti solo un fatto aggregativo ma si rifletta anche sul riconoscimento dei meriti propri dell'attività specialistica espletata.

4.5. La diffusione dei dati

50. È la fase ultima del processo di produzione delle informazioni statistiche, ma la più importante; essa stabilisce un rapporto produttore-utenti e rappresenta il momento che più di ogni altro qualifica la nostra attività. Per questo siamo impegnati su vari fronti: come assicurare una sollecita diffusione dei dati appena disponibili, come strutturare e migliorare le regole grafiche e tipografiche delle pubblicazioni secondo uno «Style book» già predisposto, quali mezzi possono essere impiegati per rendere disponibili i dati al di là delle pubblicazioni, quali provvedimenti occorre attivare per far pervenire in tempi ristretti le nostre pubblicazioni tenuto conto delle difficoltà tuttora presenti. A questo fine sta per essere avviata un'analisi metodologica e operativa di marketing partendo dall'attuale sistema di diffusione per individuare le azioni correttive e modificative da introdurre allo scopo di far pervenire, con la dovuta tempestività, le informazioni statistiche sotto qualsiasi forma agli utenti.

51. L'ISTAT si configura sotto certi aspetti come una casa editrice, ove si consideri la mole di volumi pubblicati. I dati che seguono mettono in luce lo sviluppo avuto nel corso del tempo dalle pubblicazioni stampate relativamente alle statistiche correnti.

Pubblicazioni relative a statistiche correnti

ANNI	NUMERO VOLUMI	PAGINE
1930	58	7.816
1950	42	8.080
1960	67	18.162
1970	80	21.992
1980	78	18.168
1985	95	24.156

Essi mostrano la progressiva lievitazione sia del numero dei volumi che delle pagine: dalle 8.000 pagine degli anni fino al 1950, si è pervenuti alle 18.000 del 1960, alle 22.000 del 1970, alle 24.000 del 1985 anno in cui i volumi pubblicati sono stati circa 100. Se si considerano i censimenti la funzione di pubblicazione si accresce notevolmente. Per quelli del 1981-1982 sono stati stampati 385 volumi per complessive 72 mila pagine e di assoluto rilievo è il fatto che i risultati sono stati elaborati in tempi ridotti di circa la metà rispetto alla precedente tornata. Inoltre è da tener presente che oltre ai dati pubblicati sono state predisposte numerose tabelle aggiuntive e rese disponibili a richiesta. Interessante è il confronto con i censimenti precedenti, limitatamente però a quelli eseguiti dal 1961, tenuto conto della omogeneità delle aree considerate (popolazione, abitazioni, industria e commercio, agricoltura).

Publicazioni relative ai censimenti

ANNI	VOLUMI	PAGINE	
		Numero	Indici
1961	301	31.000	100
1970/71	379	49.000	158
1981/82	385	72.000	232

Gli ultimi censimenti hanno registrato, in numero di pagine, un incremento pari a più del doppio rispetto a quelli del 1961 e del 50% nei confronti di quelli del 1970/71. Parimenti di utilità conoscitiva risultano i dati appresso riportati e che concernono la distribuzione percentuale per area di interesse delle tavole contenute nell'*Annuario statistico italiano*:

AREA DI INTERESSE	PERCENTUALI DELLE TAVOLE		
	1970	1980	1985
Demografica	10,4	7,4	7,1
Sociale	26,3	26,8	26,7
Economica	60,9	64,1	63,9
Ambientale	2,4	1,7	2,3
	100,0	100,0	100,0

Come si vede, in base alle percentuali relative agli ultimi due anni, la struttura dell'Annuario in termini di tavole è pervenuta ad un assetto così articolato: 7% area demografica, 27% area sociale, 64% area economica, 2% area ambientale.

Sempre a proposito dell'Annuario, che rappresenta in una certa misura il concentrato dell'attività statistica del Paese, qualche anno fa abbiamo effettuato una ricerca intesa ad individuare la fonte dei dati delle tabelle contenute nei corrispondenti volumi di alcuni Paesi. In altri termini abbiamo ripartite le tabelle riportate negli Annuari stati-

stici in due gruppi: il primo relativo alle tabelle con dati derivanti da rilevazioni effettuate direttamente dagli Istituti nazionali di statistica; il secondo relativo a tabelle derivanti da rilevazioni condotte da altri Organi (Ministeri, Enti, Associazioni di categoria, ecc.).

I risultati sono stati i seguenti:

	% TABELLE CON DATI DI RILEVAZIONE EFFETTUATE DA	
	Istituti Nazionali di Statistica	Altri Organi
Italia	79	21
Canada	71	29
Belgio	55	45
Svizzera	40	60
Stati Uniti d'America	21	79
Francia	17	83
Giappone	16	84
Regno Unito	6	94

Per quanto riguarda l'Italia l'analisi ripetuta sull'Annuario del 1985 ha confermato i precedenti dati (80% tabelle ISTAT, 20% altri Organi). Tale situazione — che non ritengo abbia subito modifiche sostanziali neppure negli altri Paesi, essendo evidentemente determinata dalle diversità strutturali e organizzative dei Sistemi statistici nazionali — mostra che in Italia e in Canada la proporzione delle statistiche prodotte dai rispettivi Istituti di statistica è di gran lunga più elevata rispetto a quella che si riscontra negli altri Paesi.

52. A fianco delle pubblicazioni di carattere generale, specie in questi ultimi anni, sono stati predisposti speciali volumi intesi a rendere di più agevole lettura le informazioni statistiche e contribuire così a stimolare una «cultura» per i dati. Particolare attenzione viene dedicata ai giovani, attraverso incontri nelle scuole diretti ad illustrare, con l'ausilio anche di diapositive e di un testo appositamente realizzato, che cosa è l'informazione statistica, come si produce, quale ruolo essa riveste nella società moderna, come e perché può essere utilizzata.

53. Ma a parte le pubblicazioni, altri sono gli strumenti di diffusione: i comunicati stampa che consentono appena disponibili i dati di portarli a conoscenza della pubblica opinione, i contatti diretti utilizzatori-servizi dell'ISTAT, la fornitura di dati su supporti informatizzati, il VIDEOTEL, la banca dati. Lo sviluppo di quest'ultimo nuovo modo di immagazzinare e diffondere le informazioni ha portato ad una grossa evoluzione delle capacità di memoria centrale e di quella fuori linea degli elaboratori. La banca dati ISTAT ha già assunto dimensioni di vasta portata quanto a numero di serie archiviate e visualizzabili. In complesso sia per le statistiche correnti che per i censimenti sono disponibili circa 300 mila serie, parte delle quali anche territoriali. La situazione banca dati è aggiornata continuamente via via che si rendono disponibili i dati dei fenomeni considerati, come può rilevarsi qui di seguito a titolo di esempio.

Situazione banca dati (dicembre 1986)

FENOMENI	DISPONIBILITÀ	
Contabilità nazionale		
Conti nazionali		
— aggregati (SEC 1)	1960	1985
Conti nazionali		
— beni e servizi SEC (ZCN2)	1960	1985
Conti dei settori istituzionali (AMP1)		
Conti economici trimestrali	1970	1986
Industria		
Indice generale, rami, classi, sottoclassi e categorie	GEN 71	OTT 86
Indice per prodotti	GEN 71	OTT 86
Indice per destinazione economica	GEN 81	OTT 86
Indice per branche Nace-Clio	GEN 81	OTT 86
Indice destagionalizzato	GEN 77	OTT 86
Indice per raggruppamenti di prodotti		
Commercio con l'estero		
Commercio estero		
— dettaglio	GEN 84	OTT 86
Commercio estero		
— aggregati	GEN 74	OTT 86
Commercio estero		
— matrici	1974	1986
Commercio estero		
— indici Nace	GEN 80	SET 86
Commercio estero: Indice generale e per destinazione economica	GEN 80	SET 86
Prezzi		
Costo vita (20 città)	GEN 74	NOV 86
Costo vita (73 città)	GEN 71	OTT 86
Indice dei prezzi al consumo per l'intera collettività nazionale	GEN 77	OTT 86
Indice dei prezzi all'ingrosso	GEN 77	OTT 86
Indice del costo di costruzione di un fabbricato residenziale	GEN 77	OTT 86
Lavoro		
Retribuzioni contrattuali orarie e per dipendente	GEN 67	OTT 86
Forze di lavoro	1977	1986
Indicatori del lavoro nella grande industria	GEN 72	OTT 86
Dati territoriali		
Censimenti generali		
— 1971-1981	1971	e 1981
Censimento della popolazione e abitazioni		1981
Bilancio demografico	1971	1985

Collegamenti con la banca dati ISTAT sono già in essere con i propri Uffici regionali, gli Uffici provinciali di statistica, attraverso la rete CERVED, la Presidenza della Repubblica, il Senato e la Camera dei Deputati, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, alcuni Ministeri, Istituti universitari e di ricerca. Le informazioni della banca dati sono anche diffuse, analogamente a quanto praticato in altri Paesi, da società di intermediazione, e ciò sia per impossibilità dei nostri impianti a gestire collegamenti in linea con un numero rilevante di utenti, sia per il fatto che le interrogazioni si concentrano in determinate ore del mattino.

5. SINTESI E CONCLUSIONI

54. Nella relazione sono stati passati in rassegna i principali aspetti che hanno caratterizzato la vita dell'ISTAT nei sessanta anni della sua vita.

Da una struttura solo formalmente esistente prima del 1926, è stato creato un Istituto che, soprattutto a partire dagli anni cinquanta, si è affermato in campo nazionale ed internazionale per lo sviluppo dato all'informazione statistica del nostro Paese nelle diverse aree di conoscenza: demografica, sociale ed economica.

55. I sessant'anni dell'ISTAT coincidono con il periodo in cui la statistica ha conosciuto i suoi più fecondi sviluppi teorici, metodologici e tecnologici. E l'ISTAT ha saputo assorbire gli effetti di queste trasformazioni attraverso un adeguamento dei quadri, delle strutture e soprattutto dell'attività di produzione. Le rilevazioni statistiche, pur se fondate, come in tutti i Paesi, prevalentemente su fonti di natura amministrativa sono state via via orientate verso le imprese e le famiglie.

I fatti più salienti dei sessant'anni trascorsi possono così sintetizzarsi: sei censimenti della popolazione, sei censimenti dell'industria e commercio, tre censimenti dell'agricoltura.

Le rilevazioni eseguite correntemente risultano, allo stato attuale, circa 200 e fanno affluire all'ISTAT oltre 20 milioni di questionari.

56. Dai primi tentativi di calcolo del reddito nazionale si è pervenuti agli attuali sistemi integrati di conti economici sulla base degli schemi predisposti prima dalle Nazioni Unite (SCN), poi dall'EUROSTAT (SEC). Le tavole input-output vengono elaborate a distanza ravvicinata e le ultime due, relative agli anni 1980 e 1982, sono di grande dimensione, vale a dire a 92 branche.

La contabilità nazionale, peraltro, è divenuta il quadro di riferimento della maggior parte delle indagini, in particolare di quelle di carattere economico. Essa rappresenta inoltre una forte domanda aggiuntiva di informazioni, fatto questo che comporta l'avvio di nuove indagini o l'ampliamento o il perfezionamento di quelle esistenti.

57. In questo contesto si collocano i progressi registrati, sia nel contenuto che nei tempi di disponibilità, dalle statistiche della produzione industriale, del lavoro, dei prezzi, del commercio con l'estero, delle retribuzioni, dei consumi delle famiglie, i cui dati vengono elaborati e diffusi in tempi mediamente analoghi a quelli degli altri Paesi sviluppati. E gli orientamenti futuri sono rivolti ad eseguire annualmente indagini anche sulle piccole imprese e ad allargare il campo di osservazione all'area del terziario per la quale sussistono notevoli carenze nell'informazione statistica.

58. Nuova attenzione è stata rivolta, a partire dalla fine degli anni sessanta, alle statistiche demografiche, sullo slancio sia dello schema di un sistema integrato di statistiche demografiche e sociali, elaborato da R. Stone per conto delle Nazioni Unite, sia delle Conferenze mondiali della popolazione di Bucarest e di Città del Messico. È della fine dello scorso mese di ottobre l'eco suscitata nel nostro Paese dal fatto che nei primi cinque mesi di quest'anno si è registrato un saldo negativo del movimento naturale della popolazione. Inoltre il ritrovato interesse nei riguardi del ruolo delle famiglie ha determinato un susseguirsi di ricerche, incontri e dibattiti, tutti intesi a restituire il valore che ad esse spetta nel tessuto sociale.

59. Sempre più impegnata è la partecipazione dei funzionari ISTAT ai lavori degli Organismi internazionali, tra i quali sono da segnalare le Nazioni Unite e in particolare l'EUROSTAT la cui azione ha assunto un elevato grado di incisività nei programmi statistici nazionali.

60. I sessant'anni trascorsi sono stati altresì caratterizzati da profonde e radicali innovazioni nel campo tecnologico; si è passati dalle vecchie selezionatrici e tabulatrici agli attuali elaboratori elettronici della quarta e quinta generazione, i quali agiscono da «moltiplicatore» sia sull'offerta che sulla domanda di informazioni statistiche. Le video-registratrici hanno preso il posto delle perforatrici, il parco terminali si è largamente ampliato e diffuso (e lo sarà ancora di più nel prossimo futuro) raggiungendo un grado di «intelligenza» tale da far considerare ciascuna unità come una vera e propria stazione di calcolo. L'evoluzione del trattamento elettronico delle informazioni non è però soltanto un problema di hardware ma è anche, e soprattutto, un problema di scelta, preparazione e aggiornamento continuo dei quadri tecnici preposti all'approntamento del software e alla gestione delle apparecchiature. Aspetto quest'ultimo affrontato con estremo vigore negli ultimi anni, il che consente all'ISTAT la gestione diretta di tutto il processo elaborativo.

61. A testimonianza del consistente ampliamento dell'informazione statistica ufficiale realizzato nel nostro Paese, è da sottolineare che dal 1926 al 1986 sono stati stampati 2.300 volumi (per complessive 834.000 pagine) relativi a statistiche correnti e indagini speciali e 1.640 volumi (per complessive 216.000 pagine) relativi a censimenti, con un totale quindi di 3.940 volumi per complessive 1.050.000 pagine. Trattasi di un «patrimonio» informativo imponente costituito anno dopo anno da generazioni e generazioni di colleghi a qualsiasi livello di funzioni e responsabilità, ai quali ritengo sia doveroso esprimere in questo Convegno il più vivo apprezzamento per l'attività, non sempre valutata nella giusta misura, da essi svolta.

* * *

È facile immaginare che il ruolo delle statistiche ufficiali sarà sempre più apprezzato in futuro, ma gli utilizzatori saranno più esigenti, esamineranno i dati con maggiore senso critico e chiederanno agli Istituti di Statistica le informazioni necessarie per essere in grado di valutare la qualità dei risultati delle indagini, di analizzarli e di interpretarli. La statistica operativa è un'attività interdisciplinare: occorre perciò il contributo delle varie componenti della società per mettere in piedi indagini mirate e pertinenti.

La individuazione dei fenomeni emergenti, e pertanto meritevoli di osservazione, nonché dei caratteri descrittivi più idonei per conferire validità alle informazioni deriva-

te non può essere lasciata alla sola discrezione degli statistici anche se questi devono essere sempre sensibilizzati a percepire l'evoluzione dei fatti che si manifestano nel contesto sociale che ci circonda. Gli statistici non devono configurarsi soltanto come «fabbricanti di cifre» ma devono specializzarsi nell'analisi e nella interpretazione dei dati che essi producono. Sono questi alcuni fattori dai quali dipende in buona misura lo sviluppo dell'informazione statistica.

RIFERIMENTI

- BARBERI B., *Rilevazioni statistiche*; Edizioni Scientifiche Einaudi.
- CONFERENCE of EUROPEAN STATISTICIANS; *Seminar on Statistical Services in ten years time*.
- EUROSTAT, *Sistema Europeo di Conti Economici Integrati (SEC)*.
- GUARNA F., PAZZANO M., *La demografia nella stampa quotidiana in Italia*; Convegno su l'insegnamento della demografia e la formazione dei demografi in Italia, Roma 14-16 febbraio 1985.
- ISTAT, *Atti del Convegno su «L'informazione statistica in Italia» 28-29 maggio 1971*. Annali di statistica, Serie VIII, Vol. 26.
- ISTAT, *Dal Censimento dell'unità ai censimenti del centenario 1861-1961*.
- ISTAT, *L'attività dell'Istituto Centrale di Statistica*; Relazioni annuali.
- ISTAT, *Cinquanta anni di attività 1926-1976*.
- ISTAT, *Analisi e proposte per la pianificazione dell'ISTAT*, Gruppo BSP, 1982.
- ISTAT, *Aspetti delle Statistiche ufficiali italiane, Esame e proposte*; Annali di Statistica, 1983.
- ISTAT, *Sistema informativo amministrativo*, 1983.
- ISTAT, *Rapporto del Gruppo di lavoro «Statistiche demografico-sociali»*, 1985.
- ISTAT, *Sistema di management reporting 1985*.
- ISTAT, *Atti del Convegno su «La famiglia in Italia»*, Roma 29-30 ottobre 1985; Annali di statistica, Serie IX, Vol. 6, 1986.
- ISTAT, *Informazione statistica: «Parliamone con l'ISTAT»*, 1986.
- NAZIONI UNITE, *A system of national accounts*.
- OECD, *Occasional Studies* (International Aspects of inflation. The bidden economy. The Word Current Account Discrepancy), 1982.
- PARENTI G., *Passato, presente e futuro dell'informazione statistica in Italia*; Studi e Informazioni della Banca Toscana; Anno IV, n. 2, 1981.
- PINTO L., *Configurazione delle statistiche di base nell'ambito del Sistema statistico nazionale*; in Atti della XXIX Riunione scientifica della Società italiana di Statistica; Bologna 20-22 marzo 1978.
- PINTO L., *La riforma dell'ordinamento statistico nell'ottica nazionale*; in «Città e Regione» n. 4, aprile 1978.
- PINTO L., *Statistiche dello sviluppo e sviluppo delle statistiche*; in Atti del Convegno sul tema «Le statistiche dello Sviluppo», ottobre 1980; Edizioni scientifiche italiane.
- REY G. M., *Orientamenti di una politica per la Statistica negli anni '80*; in Atti del 2° Convegno sull'informazione statistica in Italia, Roma 17-19 giugno 1981; Annali di Statistica, Serie IX, Vol. 1.
- SIESTO V., *Teoria e metodi di contabilità nazionale*, Giuffrè editore, Milano 1973.
- STONE R., *Towards a System of Social and Demographic Statistics*; United Nations, New York, 1975.

TESTIMONIANZE

Pietro BATTARA

Mi si chiede una breve testimonianza sulle esperienze da me vissute nell'attività svolta dall'Istituto Centrale di Statistica nel campo dell'informazione.

Dirò subito che non ho mai amato, e meno che mai ora, parlare di me, ma ciò che mi si chiede di testimoniare riguarda inevitabilmente anche me. Cercherò tuttavia di parlare soprattutto di coloro con i quali ho lavorato in un periodo che, per quanto mi riguarda, è stato molto formativo e direi che ha improntato la mia attività di studioso per tutto il resto della mia vita.

Una precisazione mi sembra però necessaria.

L'Istituto, come del resto la Direzione Generale della Statistica del Ministero dell'Agricoltura che lo ha preceduto, ha svolto sempre attività strettamente connesse all'informazione ed è quindi implicito che parlando delle rilevazioni compiute si intende parlare dell'informazione anche perché, comunque si voglia definirla, la statistica è scienza rivolta all'informazione.

Certamente le rilevazioni statistiche ai tempi in cui sono entrato a far parte dell'Istituto erano meno estese in alcuni campi che in altri, come quello delle statistiche economiche se si tiene conto che mancavano quasi completamente rilevazioni sulla produzione industriale, su gran parte delle attività economiche e che l'ultimo censimento industriale e commerciale risale a prima della prima guerra mondiale. Le statistiche demografiche, quelle agrarie nonché quelle sul commercio estero invece si presentavano in uno stato avanzato rispetto a buona parte delle statistiche

degli altri Paesi ed il Bollettino statistico contenente il movimento della popolazione rappresentava la più ricca e particolareggiata pubblicazione demografica del tempo.

Fu proprio per affrontare la lacuna esistente nel campo delle statistiche economiche che fu deciso di effettuare un censimento industriale e commerciale con caratteristiche del tutto particolari, sulle quali avrò occasione di soffermarmi più avanti, perché certamente con tale censimento si aprì la strada a tutto un campo inesplorato della statistica italiana.

La mia testimonianza risale a mezzo secolo fa, essendo io entrato in servizio nel lontano 1° marzo del 1937, e non fu senza emozione che rimisi piede in quei locali nei quali meno di due anni prima, nel dicembre del 1935, ero entrato, mai più pensando ad un rapporto di dipendenza con l'Istituto, per affrontare l'esame di libera docenza davanti alla Commissione presieduta dall'allora presidente dell'Istituto Prof. Savorgnan.

Il mio primo contatto fu con l'ufficio del personale che mi mise in mano il Regolamento del personale, dopo la lettura del quale fui invitato a firmare un contratto quinquennale di assunzione con la qualifica di segretario. Forse pochi ormai ricordano che il personale dell'Istituto era prevalentemente assunto a contratto, mentre un centinaio di impiegati apparteneva ad un ruolo transitorio nella loro qualità di provenienti dalla Direzione Generale della Statistica del Ministero dell'Agricoltura; non pochi funzionari erano invece comandati da altre amministrazioni dello Stato quali il Ministero della Pubblica Istruzione, allora Ministero dell'Educazione Nazionale, il Ministero dei Trasporti, ecc. Quando io arrivai all'Istituto oltre al personale di cui si è detto, c'erano alcune centinaia di avventizi assunti per l'elaborazione del censimento della popolazione del 1936, che, come si sa, fu l'unico censimento ad intervallo quinquennale come previsto dall'allora esistente legge sui censimenti.

Fui assegnato al Reparto dei censimenti del quale era direttore capo servizio il compianto Dott. Roselli, dal quale fui ricevuto assai cordialmente. Il Reparto occupava allora tutto il terzo piano del palazzo ed oltre ad espletare tutti i compiti connessi con i censimenti comprendeva anche un ispettorato delle anagrafi comunali e ciò per la stretta connessione esistente fra le attività censuarie e gli aggiornamenti delle anagrafi della popolazione. Mi piace qui ricordare che con il Dott. Roselli si instaurò subito una collaborazione assai amichevole dovuta al suo carattere aperto ed alle sue passate esperienze di direttore dei servizi statistici dell'Ufficio provinciale dell'economia di Genova e prima ancora alle sue esperienze di sindacalista della famosa Federazione della Gente del Mare che faceva capo al Comandante Giulietti.

Il personale del Reparto era allora composto da 7 o 8 funzionari di cui due addetti all'Ispettorato dell'anagrafe e tre impegnati a seguire i lavori di spoglio del censimento della popolazione. I contatti con il Dott. Roselli erano diretti e senza interferenze ge-

rarchiche. Subito dopo fui ricevuto dall'allora Direttore Generale Prof. Alessandro Molinari che mi espose per grandi linee come avrebbe dovuto svolgersi il censimento industriale e commerciale 1937-1939 e quali avrebbero dovuto essere i miei compiti nella preparazione e nell'attuazione del censimento stesso.

Così immediatamente inserito in un lavoro assai vario, cominciai con il preparare un volume, che fu pubblicato in gran fretta, da presentare ad una riunione di tutte le parti interessate al censimento e cioè i Ministeri, le organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro, gli Uffici provinciali dell'economia ed i grandi comuni. Fu così che per la prima volta, e credo anche per l'ultima volta, date le sue caratteristiche del tutto particolari, un censimento fu presentato in «anteprima» a titolo informativo al fine di acquisire la collaborazione di tutte le parti interessate allo svolgimento dei lavori censuari che si presentavano non privi di difficoltà sia nei lavori preparatori che nell'esecuzione delle varie operazioni alla rilevazione.

Era infatti la prima volta che un censimento si svolgeva non ad una data fissa ma nel corso di più anni e che ogni attività industriale e commerciale veniva rilevata con questionari appositi predisposti in modo da contenere i dati specifici sulla consistenza degli impianti, sulle materie prime ed ausiliarie impiegate, sui prodotti, sulla mano d'opera impiegata, sui dati necessari per il calcolo del valore aggiunto della produzione, che per la prima volta si sarebbe potuto calcolare sull'esempio delle rilevazioni che già da tempo si effettuavano negli Stati Uniti.

Era evidente che, dati questi caratteri che si volevano dare al censimento, sarebbe stato necessario procedere nel lavoro preparatorio interpellando un gran numero di esperti. Pertanto in primo luogo dovevano essere preparati i questionari delle diverse attività economiche da sottoporre al vaglio di apposite commissioni che dovevano valutare non soltanto l'esattezza delle notizie chieste ma anche il modo migliore, dal punto di vista di chi era chiamato alla compilazione, di formulare i quesiti.

Le attività da censire per prima furono quelle agro-alimentari e le tessili, mentre le industrie metallurgiche, meccaniche, chimiche, le industrie varie, il commercio, le aziende di credito, ecc. sarebbero state censite nei due anni seguenti.

I questionari per tutte le attività erano principalmente due, un questionario di ditta ed un questionario per le unità locali, mentre per alcune particolari industrie era predisposto anche un questionario semplificato per gli artigiani. I modelli di questionario risultarono alla fine dei lavori oltre un centinaio, il che richiese la convocazione di numerose commissioni. Per i primi censimenti il lavoro era svolto da tre funzionari che dovevano assistere le commissioni, redigere i verbali, provvedere ad aggiornare i modelli di rilevazione predisposti dall'Ufficio ed infine occuparsi anche del lavoro in tipografia per la stampa dei modelli stessi. Per i censimenti successivi delle industrie meccaniche, metallurgiche e chimiche furono assunti due funzionari con preparazione specifica

nei rispettivi campi e cioè un ingegnere ed un chimico che si aggiunsero così all'*équipe* che aveva espletato i lavori censuari fin dagli inizi. Particolarmente laborioso fu, come già detto, il lavoro delle Commissioni e qui non posso far a meno di ricordare la grande capacità e intelligenza con le quali le commissioni furono presiedute dal Direttore Generale, il compianto Prof. Molinari, che riusciva ad indirizzare i lavori e trarre tutto il profitto possibile dalle discussioni che talvolta si protraevano fino a tarda sera.

Nel lavoro preparatorio dei questionari, alla fine di una migliore stesura dei modelli, ebbi occasione di visitare un gran numero di industrie, prevalentemente nell'Italia centrale e settentrionale, acquisendo nozioni e conoscenze merceologiche e sulle strutture industriali che certamente furono di estrema utilità nella redazione dei modelli, ma che, per quanto mi riguarda, ebbero una non indifferente importanza nel bagaglio delle mie conoscenze sulle attività economiche e produttive che anche dopo molti anni misi a profitto per i miei studi sulla concentrazione industriale.

I lavori veri e propri del censimento iniziarono con la formazione da parte dei comuni dei così detti «stati di sezione» dai quali dovevano risultare gli esercizi esistenti strada per strada. A differenza però degli «stati di sezione» che venivano redatti in occasione di tutti i censimenti, nel caso del censimento industriale e commerciale si ponevano questioni particolari per il fatto che svolgendosi le operazioni censuarie in più anni gli «stati di sezione» dovevano essere soggetti ad un continuo aggiornamento. Data tale difficoltà e le non poche altre connesse alla rilevazione da compiere con più modelli ed alla individuazione delle unità locali, dato che un solo esercizio ne poteva contenere, agli effetti censuari, più di una, indussero l'Istituto a indire in tutte le regioni, presso gli Uffici provinciali dell'economia (ora Camere di Commercio), riunioni di tutti i segretari comunali al fine di fornire i necessari chiarimenti sulle modalità di svolgimento delle rilevazioni. Io fui mandato in Sardegna ed il ricordo di quella missione mi è particolarmente vivo anche perché fu il mio battesimo dell'aria con un idrovolante che faceva servizio fra Ostia e Cagliari.

Se non ricordo male la prima rilevazione ebbe luogo nell'ottobre del 1937 e riguardò le industrie alimentari e cioè i caseifici, i mulini, i pastifici, i frantoi e le industrie degli olii alimentari, ecc. In sostanza nel giro di poco più di sei mesi, con i limitati mezzi ed i poche addetti, il censimento industriale e commerciale iniziò il suo corso che si svolse regolarmente secondo il calendario prefissato.

Mi premeva mettere in evidenza soprattutto la fase preparatoria del censimento e ricordare un periodo di intensa attività senza risparmio di energie da parte di tutti, cominciando dal Direttore Generale e finendo a noi funzionari.

L'Istituto, è bene ricordarlo, era molto diverso allora da oggi. A parte che il personale non arrivava a 700 unità, la meccanizzazione era limitata ai gruppi di macchine Power e Hollerit, che ela-

boravano le schede perforate ed i lavori si svolgevano nei grandi saloni (che oggi non esistono più) dove venivano compiute tutte le operazioni di spoglio. Le operazioni di calcolo di tutti i servizi venivano compiute da due appositi uffici che avevano in dotazione le macchine Comptometer e alcune macchine di calcolo semiautomatiche ed elettriche, mentre per i lavori di Reparto avevamo in dotazione le calcolatrici a mano Brunswiga, di cui forse esiste all'Istituto ancora qualche esemplare conservato per ragioni puramente museali.

Io ho seguito i lavori del censimento industriale e commerciale fino al 1941, anno nel quale fui distaccato presso il Ministero dell'Interno dove prestai servizio per l'organizzazione di statistiche che si connettevano con gli eventi bellici. Rientrai all'Istituto nel 1942 per pochi mesi, perché a settembre del 1942 fui richiamato alle armi e restai assente a seguito di mie traversie personali che qui non interessano fino all'agosto del 1943. Non prestai servizio durante l'occupazione tedesca di Roma e rientrai in servizio nel giugno del 1944 dopo la liberazione quando l'Istituto fu sottoposto ad un regime di sorveglianza con la nomina di un ufficiale americano a Commissario con le funzioni di Presidente.

In un primo tempo fui assegnato alla direzione della biblioteca sia perché le mie condizioni di salute non mi consentivano un maggiore impegno di lavoro sia anche al fine di lasciarmi una sufficiente libertà per assolvere a compiti che mi impegnarono con il Ministero degli Esteri fino al 1946 alla conclusione della Conferenza della Pace.

Dopo la liberazione di Roma e dopo la costituzione del primo governo Bonomi l'Istituto fu travagliato da dissidi interni sui quali forse varrebbe la pena di stendere un velo, ma non posso far a meno di ricordare lo scandaloso processo di epurazione instaurato nei confronti del Direttore Generale Prof. Molinari, che unico dirigente dello Stato non soltanto non era mai stato iscritto al P.N.F., ma era stato sempre sottoposto ad una certa vigilanza da parte delle autorità di P.S. del tempo. Fatto sta che nonostante i suoi precedenti antifascisti la Commissione di primo grado costituita all'interno dell'Istituto ritenne di epurare il Prof. Molinari per collaborazione con il fascismo, collaborazione costituita in sostanza nel dirigere l'Istituto. Nella mia qualità di funzionario che aveva collaborato per anni con il Prof. Molinari, ma soprattutto quale antifascista deferito al Tribunale Speciale per la Sicurezza dello Stato, testimoniai davanti alla Commissione di secondo grado che si espresse con una decisione del tutto favorevole al Molinari riconoscendo i suoi meriti ed assolvendolo da ogni accusa di collaborazione in periodo fascista. Purtroppo tale decisione valse poco e con uno degli atti più ingiusti che un governo possa commettere e per ragioni di risentimento personale e del solito «levati tu che mi ci metto io» il Prof. Molinari fu sollevato dall'incarico di Direttore Generale dell'Istituto.

L'Istituto riprese la via della sua ricostruzione portando a termine nel 1946-1947 l'elaborazione del censimento industriale e

commerciale ed iniziando in seguito le rilevazioni per il calcolo dell'indice della produzione industriale, dei diversi indici dei prezzi, di un indice fondato su nuovi criteri, delle quotazioni di borsa, indice quest'ultimo abbandonato dopo pochi anni.

Iniziavano intanto, sulla scorta del censimento industriale e commerciale, gli studi sul calcolo del reddito nazionale del 1938 e degli anni 1947-1949, che furono estremamente laboriosi ed impegnarono in modo particolare il Servizio dell'agricoltura e quello dell'industria e del commercio. Si trattava infatti di un calcolo più o meno diretto per i dati del 1938, riportando a tale anno i dati del 1937-1939 del censimento industriale e commerciale, ed estendendo al calcolo per l'industria ed il commercio agli anni 1947-1949 tenendo conto delle variazioni degli indici della produzione e degli indici dei prezzi. Gli studi in questione si conclusero con la pubblicazione del Volume III, Serie VIII degli Annali di Statistica nel 1950. Di tali lavori mi occupai nella mia qualità di Capo dell'Ufficio Studi che peraltro allora aveva un personale assai ridotto. Sempre nella mia qualità di Capo dell'Ufficio Studi collaborai attivamente alla stesura delle prime Relazioni Economiche al Parlamento dei Ministeri del Tesoro e del Bilancio e forse qualcuno dei presenti ricorderà le riunioni di quel tempo indette dal compianto Ministro Pella.

Finito il relativamente breve periodo di gestione commissariale alleata ricorderò che furono ripristinati gli organi statuari con la nomina a presidente prima del Prof. Canaletti Gaudenti e poi del Prof. Maroi.

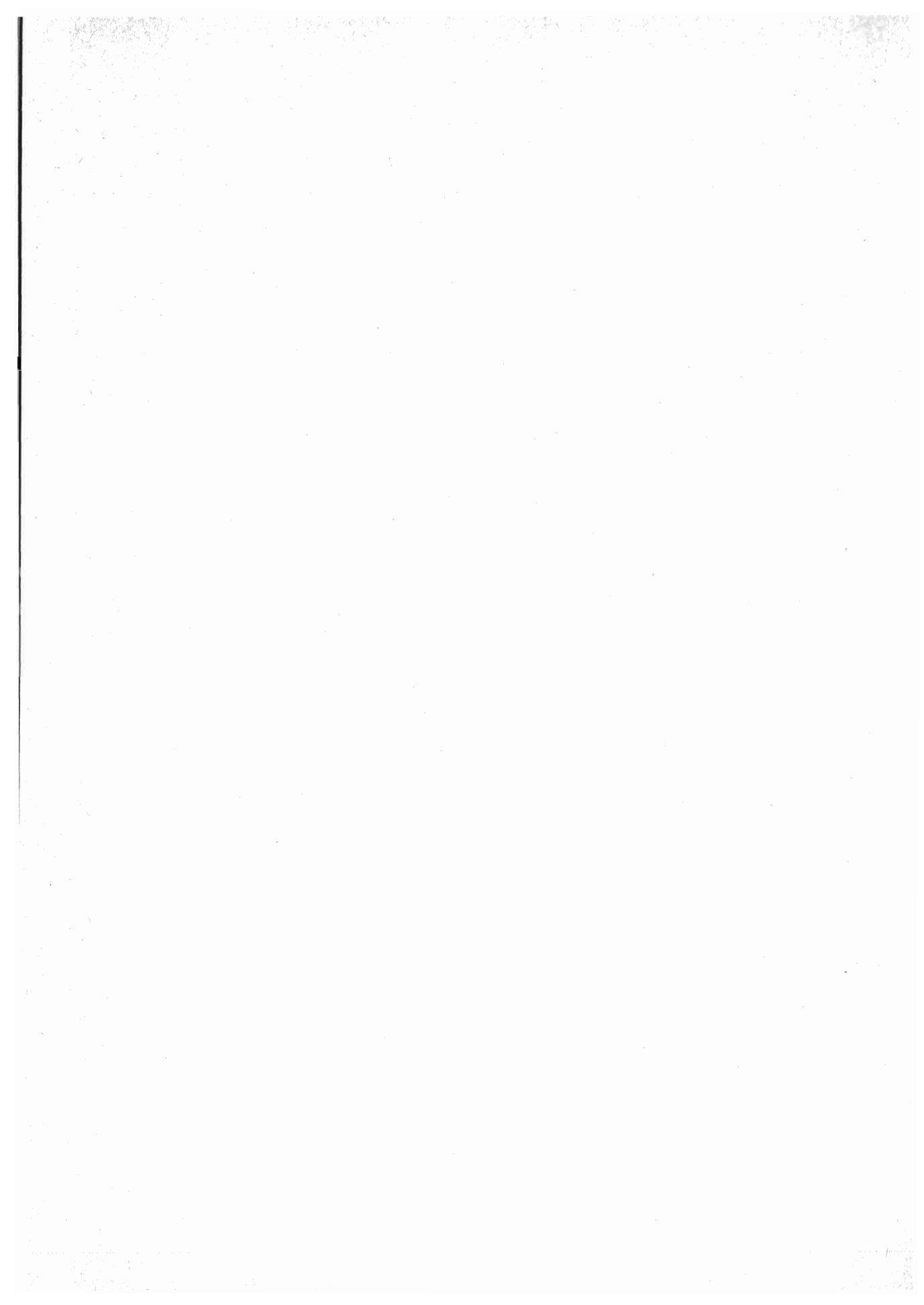
Si arriva così al 1951, anno del primo censimento della popolazione del dopoguerra, sul quale non è il caso di intrattenersi in quanto si svolse abbastanza regolarmente anche se ancora si risentivano le conseguenze della guerra che aveva disestato non poche amministrazioni comunali. Unica cosa da rilevare nella storia dei censimenti è che esso si svolse sotto la sorveglianza di una commissione parlamentare (presieduta dall'on. Parri) che interferì nei lavori censuari ben poco se si esclude la redazione del foglio di censimento alla quale la commissione partecipò intervenendo ad alcune riunioni interne.

La mia testimonianza potrebbe finire a questo punto perché nel 1953 lasciai il servizio, essendo distaccato presso il Comitato Interministeriale per la Ricostruzione (C.I.R.), mentre nel 1956 il mio rapporto d'impiego con l'Istituto fu sciolto per essere io passato ad altra Amministrazione.

Evidentemente quando lasciai l'Istituto pensavo che le mie esperienze fossero finite, ma mi ingannavo. Nel 1967 rientravo all'Istituto, questa volta come membro del Consiglio Superiore di Statistica e del Comitato amministrativo, incarichi che, sotto la presidenza dell'amico Prof. de Meo, ho ricoperto per ben 13 anni. Ebbi così l'occasione di rivivere le esperienze dell'Istituto radicalmente cambiato dai tempi nei quali l'avevo lasciato. Questi tredici anni furono ricchi di avvenimenti, con censimenti della popolazio-

ne e delle attività economiche, con numerose nuove rilevazioni dirette o con il metodo del campione.

Ma a questo punto conviene che io mi fermi, avendo esaurito tutto il tempo a mia disposizione e lasciando ad altri di ricordare l'attività dell'Istituto negli ultimi anni.



Antonino GIANNONE

Premessa

La mia testimonianza si riferisce al periodo 1948-1980 durante il quale ho svolto ininterrottamente, sia pure non sempre nella stessa veste, un'attività di studio e di ricerca nell'Istituto.

È un periodo abbastanza lungo che abbraccia oltre la metà della vita dell'Istituto, durante il quale sono stati eseguiti ben 4 censimenti economici e della popolazione ed è stato costruito un sistema di statistiche che può costituire giustamente un vanto per il nostro Paese. Poiché durante la mia permanenza all'ISTAT mi sono occupato prevalentemente di conti nazionali, mi soffermerò brevemente sulle vicende attraverso le quali essi sono passati cominciando dalla loro nascita che si può porre intorno al 1950.

1. I primi passi verso i conti nazionali

Il 1950 è l'anno in cui appare il volume degli Annali di Statistica dal titolo: «Studi sul reddito nazionale». Esso contiene due articoli di carattere teorico, concettuale e metodologico, e le valutazioni del «bilancio economico nazionale» per gli anni 1938 e 1947-49. Con l'espressione bilancio economico nazionale si denominava allora l'attuale conto della produzione nel quale si rilevano le risorse e gli impieghi. Il calcolo del prodotto netto vi è esposto in modo particolareggiato, mentre quello dei consumi, basato fondamentalmente sul metodo della disponibilità, vi è appena accennato. Gli investimenti lordi, cioè la formazione del capitale, sono ottenuti addirittura come saldo del bilancio.

Devo aggiungere che anche per il calcolo del prodotto netto le difficoltà non furono però poche, specialmente per gli anni 1947-49 per i quali le statistiche disponibili erano estremamente scarse. La fragilità di alcune di queste valutazioni era evidente; di essa però l'ISTAT era pienamente consapevole; perciò le critiche che al riguardo giunsero all'allora Direttore generale non aggiungevano nulla a quanto già si sapeva. Ricordo che si fece gran fatica a fare accettare la struttura del bilancio economico proposta che riusciva allora poco chiara persino ad economisti di grande prestigio.

Gli anni '50 e '60 dell'attività dell'ISTAT sono volti a colmare le lacune statistiche rilevate con il volume del 1950. Sono anni decisivi per il miglioramento dell'informazione statistica. Si cominciò con l'introdurre il metodo del campione per la rilevazione delle principali produzioni agrarie che erano state fino ad allora determinate sulla base degli elementi (superficie coltivata e produzione media per ettaro) forniti dagli Ispettorati provinciali dell'Agricoltura e risultanti da stime collegate al Catasto agrario del 1929.

L'altra novità di questi anni che segnò una svolta veramente determinante in questa materia è costituita dall'indagine sul valore aggiunto delle imprese industriali e commerciali eseguita per la prima volta nel 1951. Ricordo le estenuanti fatiche compiute anche con la preziosa collaborazione di esperti esterni per definire il modello del valore aggiunto. La rilevazione fu però dapprima limitata alle grandi imprese e solo successivamente fu estesa, con il metodo del campione, alle medie e piccole imprese. Devo rilevare con soddisfazione che il questionario italiano per la rilevazione del valore aggiunto è stato recepito dall'Ufficio Statistico della Comunità Economica Europea ed è ora la base di indagini analoghe compiute dagli altri Paesi della stessa Comunità.

Mi domando a questo punto quale vuoto si sarebbe verificato nell'informazione statistica se l'ISTAT si fosse scoraggiato di fronte alle critiche iniziali al nuovo corso di statistiche, pervenute in gran parte dal mondo accademico. Certo, non so come sarebbe stato possibile compilare la Relazione generale sulla situazione economica del Paese, allora di recente istituzione, della quale il nucleo è costituito proprio dal bilancio economico nazionale. Ricordo che le valutazioni eseguite dall'ISTAT, prima di essere accolte nella Relazione, erano esaminate e discusse nell'ambito di un Gruppo di lavoro costituito presso il Ministero del Bilancio. Successivamente, esse erano vagliate da una Commissione, anch'essa del Ministero del Bilancio, denominata «Commissione dei Professori», della quale inizialmente facevano parte Libero Lenti, Marcello Boldrini, Albino Uggè e Ferdinando Di Fenizio. Dopo furono chiamati a far parte dell'anzidetta Commissione numerosi altri docenti ai quali si aggiunsero gli esperti dei Ministeri economici. Ricordo che in una riunione di questa Commissione fu espresso qualche giudizio poco favorevole sul lavoro compiuto dall'ISTAT in questo campo, ciò che amareggiò molto l'allora Direttore generale al punto che egli in un momento di sconforto mi

confidò che non si sarebbe più voluto occupare di studi sul bilancio economico nazionale. Fortunatamente non fu così, e il lavoro, infatti, dopo qualche giorno, fu ripreso con maggiore impegno di prima.

2. I conti economici territoriali e la Tavola I-O

Il volume *Studi sul reddito nazionale* era stato appena pubblicato quando appariva, presentato ad una Riunione della Società Italiana di Economia, Demografia e Statistica, uno studio dedicato alla possibilità di costruire un conto economico regionale con particolare riferimento alla Sicilia. Lo studio era naturalmente solo un'indicazione per la politica dell'Istituto, in quanto non erano chiaramente maturi i tempi per impegnare l'Istituto in calcoli così delicati, anche se per la Sicilia, sia pure a titolo sperimentale, era stata tentata persino un'analisi del commercio esterno di importazione e di esportazione distinguendo il movimento da e verso l'estero, e il movimento da e verso il Resto dell'Italia. D'altra parte, le pressioni per la costruzione di conti economici territoriali crescevano e, in particolare, il Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno desiderava inserire nella Relazione sulla situazione economica del Mezzogiorno dati analoghi a quelli inclusi su questa materia nella Relazione generale sulla situazione economica del Paese. È così che nel 1960 venivano pubblicati in un volume degli Annali i «Primi studi sui conti economici territoriali», i conti territoriali riferiti agli anni 1951-59 per le tre grandi Ripartizioni dell'Italia nord-occidentale, dell'Italia orientale e centrale e dell'Italia meridionale e insulare. Il volume ebbe allora un'eco anche all'estero, soprattutto tra i paesi della Comunità. In esso si illustrano le fonti statistiche e i metodi utilizzati per la determinazione del prodotto, dei consumi e degli investimenti a livello territoriale, mentre il commercio con l'esterno è ottenuto come saldo del conto economico.

Per la verità devo aggiungere che una valutazione della Bilancia commerciale fu tentata per l'Italia meridionale e insulare per l'anno 1956 utilizzando il materiale statistico messo cortesemente a disposizione dalla Amministrazione delle Ferrovie dello Stato e relativo al commercio generale e di transito delle merci trasportate a carro completo, distinte per gruppo merceologico, da e per l'estero e il Resto dell'Italia.

Nel frattempo la disponibilità di dati territoriali migliorava decisamente a seguito delle nuove rilevazioni già ricordate, così che l'Istituto poteva pubblicare nel 1974 in un *Bollettino Mensile di Statistica*, i conti economici, questa volta regionali, dell'Italia per gli anni 1970 e 1971.

Si è sempre negli anni '50 e '60. La domanda di statistiche continua a crescere. Per una migliore conoscenza della struttura produttiva del Paese si fa sempre più pressante la richiesta della costruzione di una Tavola input-output. È anche l'epoca della pro-

grammazione economica e cresce quindi anche il desiderio di utilizzare per la previsione economica strumenti statistici più perfezionati come la Tavola input-output. Lo stesso Istituto vede nella Tavola uno strumento utilissimo per controllare la bontà delle valutazioni eseguite in sede di calcolo del bilancio economico. È così che esso decise di costituire un Reparto «ad hoc», con numerosi gruppi di lavoro ciascuno impegnato nell'elaborazione dell'input e dell'output di un settore o branca produttiva. Fu uno staff imponente formato da oltre 40 ricercatori. Dopo non pochi sforzi, utilizzando tutte le statistiche ufficiali e non ufficiali disponibili, si riuscì a pubblicare nel 1965 nella serie delle «Note e Relazioni» la prima tavola delle interdipendenze settoriali dell'economia italiana, corredata da una particolareggiata relazione sulle fonti statistiche e sui metodi impiegati per la determinazione dei dati in essa contenuti. Un risultato indubbiamente di grande successo. Se non che, com'era prevedibile, la Tavola mise in evidenza, tra l'altro, che il prodotto netto di alcuni settori e in particolare quello dei servizi calcolato in sede di bilancio economico risultava manifestamente sottovalutato, e si imponeva quindi una revisione della serie dei conti nazionali. Questa fu eseguita per gli anni più recenti e dopo per assicurare la comparabilità degli aggregati nel tempo per quelli più lontani.

L'operazione suscitò molto stupore, ignorandosi che anche in altri Paesi e in particolare negli Stati Uniti operazioni del genere erano eseguite periodicamente senza destare alcuno scandalo. Su questa operazione l'ISTAT pubblicò nel 1969 anche il volume degli Annali nel quale sono illustrati scrupolosamente le fonti statistiche e i metodi utilizzati prima e dopo la revisione.

3. I conti finanziari e i conti trimestrali

Come ho accennato, negli anni '50 e '60 la produzione statistica nel campo dei conti nazionali fu molto intensa. Ricordo che sul finire degli anni '50 fui invitato a stendere una nota sulla integrazione dei conti economici con i conti finanziari che apparve nel 1961 negli atti di una delle riunioni della Società Italiana di Economia, Demografia e Statistica. Il lavoro richiamò l'attenzione della Banca d'Italia e il dott. M. Ercolani, allora facente parte dell'Ufficio Studi di quell'Istituto, riprese qualche anno dopo lo stesso argomento con l'intento di migliorare le stime di alcuni strumenti finanziari considerati nei conti.

Dovettero, invece, trascorrere quasi dieci anni prima che l'ISTAT pubblicasse nel 1970 nella serie «Note e Relazioni» i conti finanziari dell'Italia per gli anni 1964-68. La «Nota» contiene una relazione molto dettagliata sulla definizione degli strumenti finanziari e dei settori istituzionali, sulle fonti statistiche e sui metodi utilizzati per la valutazione dei vari strumenti, ma non contiene alcun accenno al collegamento con i conti economici e, in particolare, con il conto del capitale. È solo nel 1977 che con la costru-

zione dei conti economici per settore istituzionale, il saldo dei conti del capitale potrà essere confrontato con quello dei conti finanziari e mettere così in evidenza l'eventuale differenza in una voce «ad hoc» detta: Aggiustamento.

Per completare il quadro un ricordo relativo ai conti trimestrali. Partecipavo ad una delle riunioni dell'Assemblea dei partecipanti della Banca d'Italia quando fui avvicinato dal dott. Antonio Occhiuto, allora dirigente di quell'Istituto. Egli mi informava che nella relazione del Governatore di quell'anno sarebbero stati pubblicati, calcolati con periodicità trimestrale, i dati sui redditi da lavoro dipendente e aggiungeva che la Banca d'Italia avrebbe rinunciato volentieri ad eseguire questi calcoli se il compito fosse stato assunto dall'ISTAT. La questione posta dal dott. Occhiuto venne esaminata nell'ambito dell'Istituto il quale giunse alla conclusione che per fornire uno strumento utile ai responsabili della politica economica e agli studiosi della congiuntura sarebbe stato opportuno calcolare con periodicità trimestrale non solo i redditi da lavoro dipendente, ma anche i principali aggregati del conto economico nazionale. Si esitò tuttavia molto prima di avviare questi calcoli. Ciò, fra l'altro, perché un esperto dell'Ufficio Statistico delle Nazioni Unite, venuto per conoscere i lavori che si compivano all'ISTAT sulla contabilità nazionale aveva espresso qualche dubbio sull'utilità di costruire dei conti economici trimestrali. Solo, infatti, dopo molto tempo, l'ISTAT decideva di costruire nell'ambito del Servizio dei conti economici nazionali una sezione per la costruzione dei conti economici trimestrali. Il lavoro fu irto di grandi difficoltà anche perché alcuni dati necessari per la costruzione dei conti erano disponibili con notevole ritardo rispetto al trimestre cui essi si riferivano. L'impegno continuò tuttavia senza interruzioni così che nel 1976 poteva vedere la luce in un Notiziario «ad hoc» la prima serie dei conti economici trimestrali per gli anni 1970-1976.

Qualche considerazione conclusiva

Mi sia consentita ora qualche considerazione conclusiva.

Una caratteristica comune delle diverse tappe del sistema dei conti nazionali intesa in senso lato, che ho ricordato in questo breve «excursus» è che l'ISTAT, ispirandosi ad un'antica tradizione della migliore Scuola Statistica Italiana ha pubblicato i conti relativi a ciascuna tappa corredandoli sempre di una relazione particolareggiata sulle fonti statistiche e sui metodi in essi impiegati. Nel volume *Studi sul reddito nazionale* già da me ricordato, sono riportate con pedante scrupolosità persino le operazioni aritmetiche compiute per la determinazione dei dati in esso contenuti. Solo così, infatti, il lettore interessato può esprimere anche un giudizio sulla validità dei risultati ottenuti.

Vorrei anche rilevare che il fiorire degli studi economici ad indirizzo quantitativo avvenuto nel nostro Paese nel dopoguerra è

stato costantemente caratterizzato dall'uso di modelli econometrici la cui verifica non sarebbe stata però possibile senza la vasta produzione statistica nel campo economico e sociale realizzata dall'ISTAT nell'ultimo quarantennio.

Desidero aggiungere che, essendomi occupato negli ultimi anni di studi che utilizzano anche le statistiche economiche e sociali d'altri Paesi e di quelli della Comunità in particolare, ho potuto constatare che il nostro sistema di statistiche è indubbiamente uno dei più ricchi ai fini degli studi dell'analisi economica e del benessere di una collettività.

Infine, mi sia consentito di rivolgere un pensiero riconoscente allo staff dell'ISTAT che si è prodigato specialmente negli anni '50 e '60 per dotare il Paese di un sistema di statistiche tra i migliori disponibili a livello internazionale.

Libero LENTI

Testimoniare sull'informazione statistica e sui processi decisionali non è compito facile, tanto l'argomento è ampio e complesso. Per questo, se si vuol dire qualcosa di preciso, è necessario circoscriverne il campo. Pertanto, mi limiterò ad osservazioni riguardanti solo l'impiego d'alcuni indicatori economici come strumenti di politica economica. Ma, anche circoscritto l'argomento, si pongono subito queste domande: quali indicatori? Quali politiche economiche? Oggi sembra facile rispondere segnalando come principale indicatore statistico il prodotto nazionale lordo, o meglio ancora il bilancio economico nazionale, e come politica economica quella che si propone di sviluppare, stabilizzare e distribuire con criteri d'equità le risorse registrate nello stesso bilancio.

Per rendere più fedele questa testimonianza, debbo anche aggiungere che risulta da esperienze riguardanti il nostro sistema economico, e più precisamente dal ricordo d'alcuni tentativi compiuti, subito dopo la guerra, da un gruppo d'economisti e di statistici, per redigere la Relazione generale sulla situazione economica del Paese, ed altresì dal ricordo della mia partecipazione alla redazione del piano Vanoni, che può essere considerato come un primo tentativo per tradurre in norme di politica economica i dati che l'Istituto centrale di statistica raccoglieva e raccoglie sulla formazione e sull'impiego del prodotto interno lordo.

Quali indicatori, dunque? A questo proposito sembra opportuno sottolineare che solo in tempi relativamente recenti, e più precisamente in questo dopoguerra, il prodotto interno lordo ha assunto quel significato d'indicatore onnicomprensivo che tutti

conosciamo. Non è sempre stato così. Infatti, se si risale nel tempo, è facile rendersi conto che in passato si parlava piuttosto di reddito nazionale e non di prodotto interno. Non è una differenza da poco. Il prodotto interno, al lordo od al netto degli ammortamenti, trae più significato dalla formazione che dalla distribuzione dei redditi nell'ambito delle varie unità di produzione. Insomma, è una sommatoria di valori aggiunti. Invece, il reddito nazionale, sempre al lordo od al netto degli ammortamenti, trae piuttosto significato dalla distribuzione dei valori aggiunti. Risulta dunque da una sommatoria dei redditi percepiti dai vari fattori di produzione.

Teoricamente i due aggregati dovrebbero combaciare. In realtà, per tanti motivi sui quali non è il caso d'indugiare, non sempre è così. In altre parole, si possono manifestare divari d'una certa importanza allorché l'impiego di questo e di quell'aggregato dà luogo a distorsioni nelle decisioni di politica economica. Questo capita, per esempio, quando il significato totalizzante dei due aggregati induce a trascurare i rispettivi procedimenti di calcolo con duplicazioni quali possono risultare dalla diversa natura dei redditi prodotti oppure trasferiti. Difatti, un conto è formare redditi nell'ambito delle unità di produzione ed un altro trasferirli alle unità di consumo. Non sempre queste unità sono consapevoli del fatto che si tratta proprio di trasferimenti, e questo perché non risultano dall'apporto dei fattori di produzione.

Ma se si va ancora più in là nel tempo, si può pure ricordare che in molti casi, come strumento di politica economica, si faceva riferimento alla ricchezza nazionale. Ci si rendeva conto, è vero, delle sostanziali differenze, se non altro di contenuto, dei due aggregati, rispettivamente connessi ad un concetto fondo e ad un concetto flusso. Tuttavia, si cercava di superare queste difficoltà facendo riferimento, in senso statico, alla ricchezza-patrimonio, ed in senso dinamico alla ricchezza-reddito. Ma senza approfondire a sufficienza le differenze concettuali tra i due aggregati.

Sul principio del nostro secolo le nozioni concettuali del capitale e del reddito acquistarono sempre più preciso significato anche dal punto di vista statistico. Così s'è venuto raffinando il concetto di ricchezza come d'un fondo di beni e, secondo alcuni, anche d'uomini, composto da mezzi di produzione, concretamente e quasi fisicamente accertato in un determinato istante di tempo, e d'un flusso composto da beni e servizi accertato in un determinato intervallo di tempo, quale risultato del coordinato impiego di mezzi via via accumulati nello stesso fondo.

È appena il caso di sottolineare che, oggi come oggi, la ricchezza nazionale non è più un valido indicatore per attuare processi decisionali di politica economica. Ma questo non significa che la si debba del tutto trascurare, specie nei momenti in cui saggi d'inflazione piuttosto elevati tendono a modificare le relazioni tra l'accumulazione del fondo costituito dalla ricchezza nazionale e la generazione del flusso rappresentato dal prodotto interno. Tra questi due aggregati esiste un continuo processo di

simbiosi, per cui il fondo genera il flusso ed una parte del flusso s'accumula nel fondo.

Vale la pena di tener presente questo divario concettuale alorché, per esempio, s'assume la ricchezza nazionale come un indicatore per attuare particolari decisioni di politica tributaria, ch'è pur sempre parte di quella economica. E pure quando si pongono impropriamente a confronto l'ammontare del debito pubblico, concetto fondo, e quello del prodotto interno lordo, concetto flusso. Si tratta d'aggregati tutt'altro che omogenei, sia dal punto di vista temporale che da quello della loro composizione.

Ho risposto, sia pure in termini specifici, alla prima domanda. Ma adesso bisogna rispondere anche a quell'altra domanda: quale politica economica? Per rispondere in modo razionale è necessario fissare obiettivi, dato che le risorse disponibili di un sistema economico, quale che sia l'ordinamento pubblico, sono pur sempre limitate, mentre gli obiettivi sono illimitati, o quanto meno inferiori a quelli conseguibili con le risorse disponibili. Un vincolo, questo, valido sia per singoli operatori che per quelli che guidano i sistemi in base ad una determinata politica economica.

Un primo obiettivo d'ogni modello di politica economica è quello d'aumentare la disponibilità delle risorse economiche per abitante, e cioè, dopo quanto ho detto, il prodotto interno, sia pure con gli aggiustamenti che possono risultare dai rapporti economici del sistema con il resto del mondo. Donde la necessità di potenziare i fattori più efficienti dal punto di vista produttivo di reddito. È questo l'obiettivo dello sviluppo economico. Un secondo obiettivo è quello di stabilizzare il flusso temporale dei beni e servizi. È il così detto obiettivo del ciclo economico. Infine, un terzo obiettivo è quello di distribuire il prodotto interno, ed in questo caso al netto degli ammortamenti, con la maggior uniformità possibile, tra i vari componenti della collettività. È questo l'obiettivo del benessere economico.

Trattasi d'una classificazione piuttosto grossolana e spesso alterata da giudizi di valore di natura ideologica, i quali inducono a considerare con particolare attenzione uno solo di questi obiettivi, e non anche gli altri due, trascurandone pertanto la reciproca compatibilità. È un dato di fatto, per esempio, che se si fissa specialmente l'attenzione sull'obiettivo del benessere economico, che di solito dà luogo a maggiori consumi, si trascura quello dello sviluppo economico, che invece richiede un'intensificazione nel processo d'accumulazione del capitale. Ed è pure un dato di fatto che se in una fase di contrazione economica si fissa soprattutto l'attenzione sull'obiettivo del ciclo, magari dilatando eccessivamente la spesa pubblica con trasferimenti di redditi che si traducono in consumi, si trascura l'obiettivo dello sviluppo economico, che invece richiede maggiori investimenti, e si trascura pure una premessa valida per ogni politica economica, e cioè quella d'una sostanziale stabilità del potere d'acquisto della moneta.

Un modello ideale di politica economica dovrebbe pertanto consentire il contemporaneo conseguimento d'un massimo di svi-

luppo, d'un massimo di stabilità e d'un massimo di benessere economico. Che ciò sia praticamente possibile, specie quando s'intende attuare la politica economica in un sistema caratterizzato dalla presenza di contrapposte forze economiche, e quindi anche di tensioni, è questione che qui non è possibile affrontare. Dirò solo che ogni politica economica è pur sempre una politica, e quindi un'arte del possibile, specie quando ci si propone di tradurre in pratica le direttive di questo modello teorico. Ma per tradurle, sia pure con tutti gli aggiustamenti del caso, non si può far a meno di valersi dei dati che misurano gli aggregati sistemati nel bilancio economico nazionale.

Non è qui il caso di soffermarsi sulla configurazione del bilancio economico nazionale che da una parte registra la disponibilità delle risorse economiche costituite dal prodotto interno, aumentate, o diminuite, a seconda dei casi, del saldo positivo o negativo delle partite correnti della bilancia dei pagamenti, e dall'altra gl'impieghi delle stesse risorse in consumi ed investimenti. Risulta chiaro, da tutto questo, che la disponibilità e l'impiego delle risorse debbono pareggiare nel bilancio economico nazionale. Ma si tratta d'un pareggio puramente formale quando, come sempre, intervengono fatti inflazionistici a modificare il significato reale delle varie poste del bilancio. Inoltre, si deve tener presente che il bilancio economico nazionale non dice tutto. Per esempio, dice poco sulla distribuzione del prodotto interno tra i fattori di produzione ed ancor meno su quanta parte dello stesso prodotto risulti trasferita indipendentemente dall'apporto degli stessi fattori.

Alcuni dati, tuttavia, come la ripartizione delle risorse tra consumi ed investimenti, offrono valide indicazioni, sia pure indirette, su questi fenomeni. Ad ogni modo, è sempre possibile correlare il bilancio economico nazionale con altri documenti, con altre informazioni statistiche, atti a meglio porre in evidenza i legami tra i vari aggregati che la realtà economica, pur dinamicamente intesa, pone a qualsiasi tipo di politica economica.

A questo punto sembra pure opportuno sottolineare che solo i dati inseriti in un bilancio consuntivo presentano una sostanziale certezza. Quelli d'un bilancio preventivo sono ovviamente soggetti all'alea di molte cause interne ed internazionali, sia di natura congiunturale che strutturale. Ma anche se si tiene conto di questa incertezza, rappresentano pur sempre una guida. Purtroppo, però, s'ha l'impressione che in molti casi la redazione d'un bilancio preventivo sia una semplice esercitazione statistica che non trova poi rispondenza in concrete norme di politica economica.

Dato che sono qui per testimoniare sull'impiego dell'informazione statistica per adottare decisioni di politica economica, qualcuno potrebbe osservare che finora mi sono limitato ad esporre in termini piuttosto astratti quello che si poteva o si doveva fare, ma che in concreto non s'è fatto in quest'ultimi decenni. Osservazione pertinente. Tanto pertinente da indurmi a formulare qualche considerazione sulle esperienze del nostro sistema eco-

nomico, che del resto trovano appoggio nei dati riguardanti la disponibilità e l'impiego delle risorse economiche. Non darò cifre, del resto ben note.

Sta dunque il fatto che il saggio d'incremento del prodotto interno lordo è andato via via diminuendo nel tempo; che la formazione dello stesso prodotto ha presentato ampie oscillazioni, tanto da determinare talvolta saggi d'incremento negativi; che la distribuzione del prodotto ha favorito talune classi a detrimento d'altre. E non parlo tanto dei procedimenti intesi a rendere più equa la distribuzione del prodotto tra i vari componenti della collettività, quanto delle tensioni inflazionistiche che pure hanno determinato mutamenti sostanziali nella distribuzione del prodotto e nella composizione della ricchezza nazionale.

Se si confrontano i saggi d'inflazione, in aumento, con quelli della formazione del prodotto, in diminuzione, si nota una netta antinomia. Non è certo il caso d'attribuirvi un significato maggiore di quello che ha. Certo è importante, se non altro perché consente di stabilire una precisa relazione tra la domanda monetaria e l'offerta reale di beni e servizi che, se risultano tra di loro squilibrate, danno luogo a tensioni inflazionistiche.

Sono pronto a riconoscere che se non si sono in gran parte conseguiti gli obiettivi del modello di politica economica dianzi prospettato, ciò si deve pure a fatti che si sono manifestati al di fuori del nostro sistema economico. Nello stesso tempo, però, si deve pure osservare che non sempre s'è cercato di modificare le direttive di politica economica in relazione a questi fatti, sempre in base ai dati forniti dal bilancio economico nazionale. Per esempio, allorché il nostro sistema economico ha dovuto pagare la così detta tassa sul petrolio, era necessario farvi fronte con una maggiore produttività del sistema nei confronti del resto del mondo, per esempio, contenendo il costo del lavoro per unità di prodotto.

La verità è che il mancato conseguimento degli obiettivi dianzi ricordati trova prevalente spiegazione in cause d'ordine interno. E qui non si può fare a meno di ripetere che troppe volte il bilancio economico nazionale costituisce solo un'esercitazione statistica. In altre parole, s'è continuato ad operare con procedure di politica economica vecchia maniera, senza tener conto di quella che poteva essere una politica economica nuova maniera basata su informazioni statistiche sempre più precise e coordinate. Se s'accetta, come si deve accettare, che i dirigenti della politica economica sono sempre intervenuti, e sempre interverranno, nella produzione, distribuzione ed impiego del prodotto interno lordo, anche con norme di carattere coercitivo, ci si può domandare quali sono le differenze tra una politica economica vecchia e nuova maniera.

La differenza è soprattutto di qualità. Ieri, ma anche oggi, la politica economica era, ed è, per lo più affidata all'intuito, per non dire alla fantasia, dei politici, i quali sono spesso portati ad operare in base a particolari schemi ideologici, oppure sotto la pressio-

ne d'interessi contingenti o settoriali. Non sono quindi in grado di definire in modo esatto gli obiettivi che s'intendono conseguire, e tanto meno le dimensioni delle risorse economiche necessarie per conseguirli. Oggi, ma questo vale soprattutto come auspicio, grazie ai moderni sistemi di contabilità nazionale, è possibile stabilire le linee direttive della politica economica ed altresì prospettare in termini quantitativi obiettivi e risorse economiche per conseguirli.

Per dare consistenza a queste considerazioni, basta ricordare quanto è accaduto, ed in particolare accade, nella gestione della pubblica amministrazione. I disavanzi di bilancio sono un tipico esempio di come non si siano tenuti in alcun conto i dati del bilancio economico nazionale. La politica assistenziale della pubblica amministrazione è stata finanziata con un progressivo indebitamento dello Stato e degli enti che gli fan corona. Se si può accettare che lo Stato finanzi le spese d'investimento contraendo debiti al di fuori del normale gettito tributario, non si può ammettere che una parte dello stesso gettito serva a finanziare le spese correnti, e più particolarmente i consumi. Questo porta ad aumentare la pressione tributaria, la quale, in definitiva, incide sul risparmio. Si frenano così gli investimenti in mezzi produttivi e quindi l'accumulazione del capitale.

Il bilancio della pubblica amministrazione è dissestato a tal punto da indurre i dirigenti della nostra politica monetaria a calcolarne il fabbisogno al netto degli interessi, come se quest'interessi, impropriamente definiti rendite finanziarie, non rappresentassero un carico, di natura crescente, che grava in modo globale sullo stesso bilancio. Taluni auspicano infatti una riflessione dei saggi d'interesse reali sino a riportarli entro il saggio di crescita del prodotto interno lordo. Dico questo anche perché sembra di scorgere in quest'accostamento una tendenza a risolvere la questione con una riduzione, magari occulta, dei saggi d'interesse reali a parità d'inflazione. I saggi d'interesse reali ed i saggi di crescita del prodotto interno lordo sono variabili del tutto indipendenti.

In altre parole, i saggi d'interesse misurano, in termini unitari, le remunerazioni dei capitali impiegati nei processi produttivi, allo stesso modo che i saggi di salario, sempre in termini unitari, misurano le remunerazioni del lavoro. Pertanto, il prodotto interno comprende anche l'aggregato che risulta dalla moltiplicazione dei saggi unitari, dei prezzi, per le quantità di capitale o di lavoro impiegate nei processi produttivi. Non è quindi possibile stabilire un parallelismo tra l'andamento dei saggi d'interesse, sia nominali che reali, e quello dei saggi di crescita del prodotto interno lordo, a meno che non si voglia affermare la necessità di contenere, se non addirittura di ridurre, la remunerazione del fattore capitale a favore di quelle d'altri fattori di produzione.

Ma se i disavanzi di bilancio della pubblica amministrazione sono l'aspetto più appariscente, più visibile, di scelte incoerenti di politica economica, ed incoerenti rispetto alle indicazioni statisti-

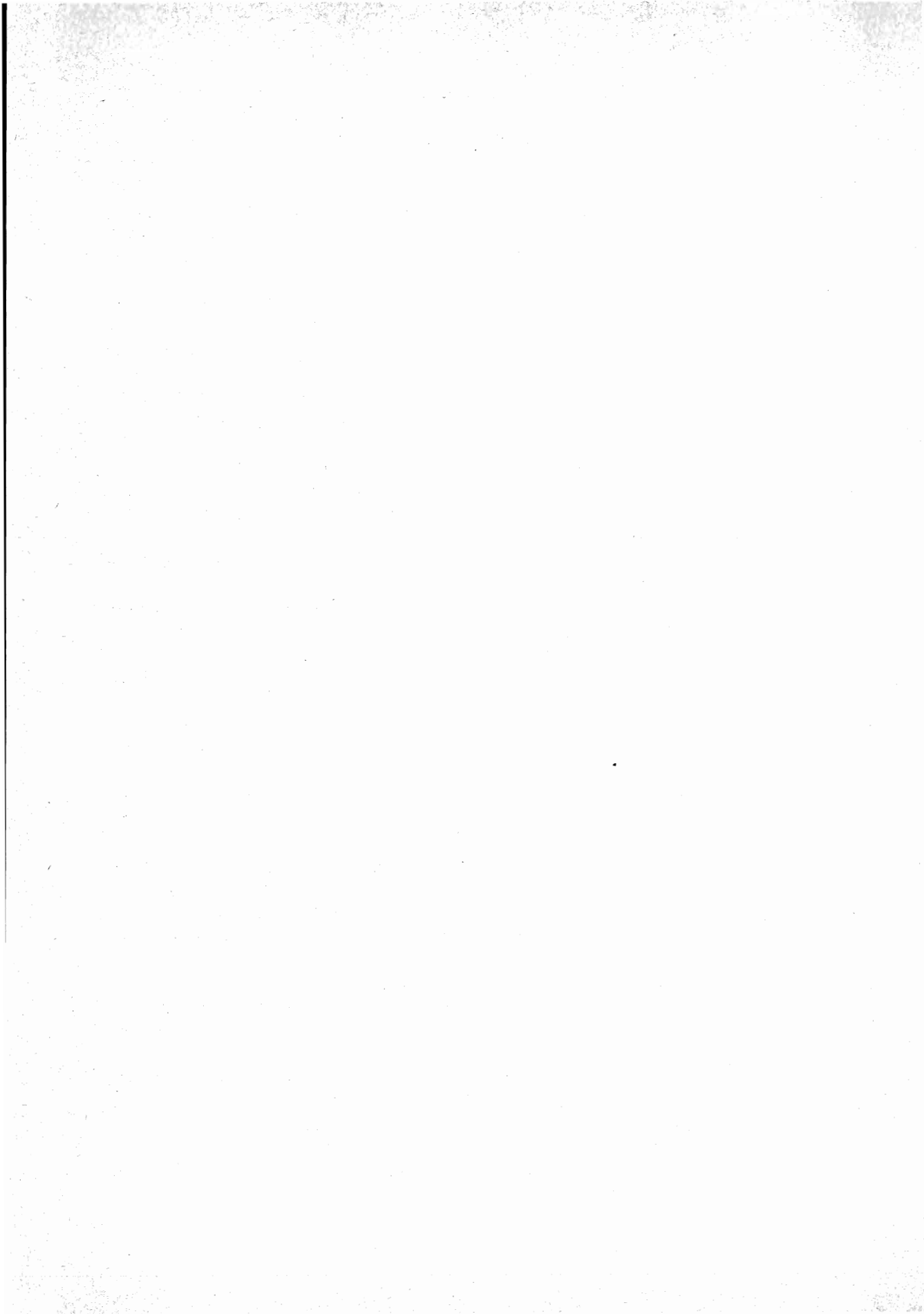
che fornite dal bilancio economico nazionale, ve ne sono altri, meno visibili, per esempio quando s'assiste a processi occulti di decumulazione del capitale per effetto della trasformazione di fondi in flussi. Un solo esempio, riguardante la gestione del capitale edilizio. Com'è noto, da moltissimi anni i fitti sono regolati in base all'equo canone. Ma questi fitti non consentono il finanziamento della manutenzione ordinaria e tanto meno di quella straordinaria delle case. Ne consegue una continua degradazione, in termini fisici, delle case stesse. Se l'affittuario paga un fitto che, nella generalità dei casi, non corrisponde al costo del servizio che comprende anche l'ammortamento, s'ha la trasformazione d'un fondo in un flusso, ed in un flusso che non sempre trova espressione in un aggregato inserito nel bilancio economico nazionale.

Potrei continuare con molti altri esempi, che del resto trovano appoggio nelle disposizioni delle così dette leggi finanziarie; alle quali s'attribuisce un valore molto più ampio di quanto non abbiano in realtà. E cioè un significato strumentale di politica economica, mentre in concreto servono soltanto a tamponare alla meno peggio, e senz'alcun riferimento ai tre obiettivi più volte ricordati, i disavanzi di bilancio della pubblica amministrazione.

Questo induce a formulare un'ultima osservazione. Molti sono i motivi per cui nel recente passato, ma anche oggi, risulta piuttosto difficile condizionare la politica economica nei suoi vari aspetti al contemporaneo conseguimento dei tre obiettivi prima ricordati. Ma su un motivo pare di dover fissare in particolar modo l'attenzione, e precisamente sulla produttività del settore pubblico, una produttività nettamente inferiore a quella del settore privato. Si parla spesso d'un dualismo economico tra le aree settentrionali e quelle meridionali. Si dovrebbe altresì parlare d'un dualismo ancora più grave tra il settore pubblico e quello privato. Un dualismo che dimezza, se così si può dire, il nostro sistema economico. Ad una tradizionale spaccatura verticale, sempre più se n'affianca una orizzontale.

Da una parte un settore pubblico che produce poco e male e che, proprio per questo, assorbe, ma anche spreca, risorse economiche. Dall'altro, un settore privato, ricco di capacità imprenditoriali, ma anche sostanzialmente povero di capitali e sempre più orientato ad usare questi capitali con un minor impiego di mano d'opera. Pertanto, ogni carenza di produttività del settore pubblico, che manipola circa la metà delle risorse economiche del nostro Paese, finisce con l'abbassare fortemente la produttività di tutto il sistema.

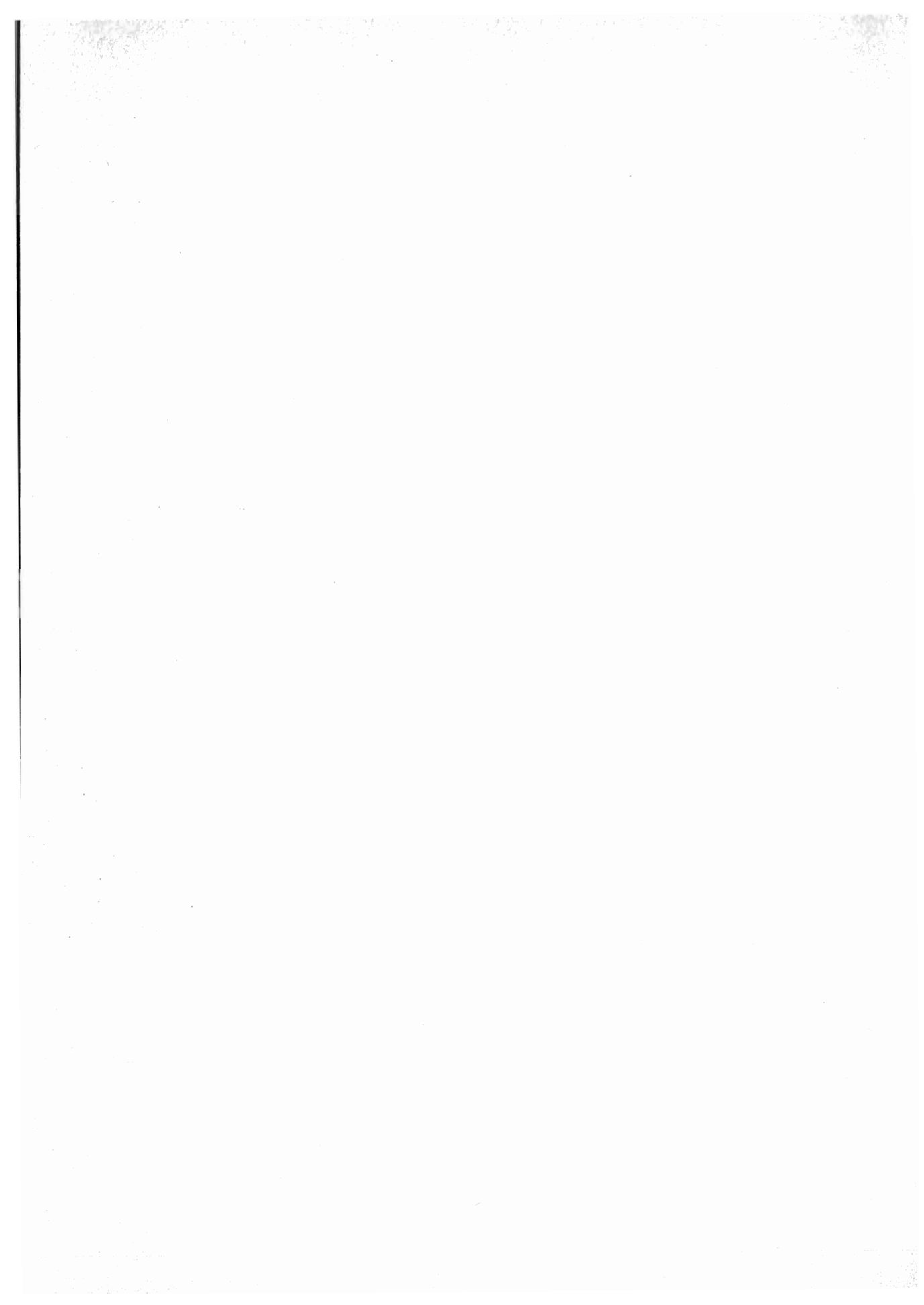
Questo dualismo, questa spaccatura, è il nodo che condiziona, o meglio in gran parte impedisce, il conseguimento dei tre obiettivi di politica economica prima ricordati. Ci si può domandare, per concludere, se l'informazione statistica sia valida, sia ancora valida, nei processi decisionali di politica economica. Lascio agli ascoltatori la risposta.



SECONDA SESSIONE

RELATORI

Alberto ZULIANI
Emilio GERELLI
Sergio BRUNO
Pietro GIARDA



L'INFORMAZIONE STATISTICA: UNO STRUMENTO INDISPENSABILE PER DECIDERE

Alberto ZULIANI

SOMMARIO: 1. Una necessaria premessa. - 2. Decisione degli operatori pubblici e privati. - 3. I sistemi informativi per la gestione e la decisione. - 4. Decisioni pubbliche e informazione statistica. - 5. Informazione statistica carente o sovrabbondante? - 6. Difficoltà per l'informazione (statistica) di imporsi nei processi decisionali pubblici. - 7. L'opportunità dell'informatica. - 8. Il circuito perverso dell'uso dell'informazione (per le decisioni). - 9. Suggerimenti per uscire dallo stallo.

1. Una necessaria premessa

Quando per la prima volta mi incontrai con gli altri colleghi del comitato scientifico che ha predisposto l'organizzazione di questo convegno, insistetti molto insieme ad altri perché l'occasione dei «sessantanni» dell'ISTAT non facesse assumere ad essa un carattere celebratorio. Per mantenere il punto fino in fondo, non avrei voluto predisporre una relazione scritta ma illustrare materiali, argomentare personali punti di vista, stimolare un dibattito per sciogliere alla fine, per me e per gli altri, un quesito e cioè se il titolo della mia relazione fosse da considerare un'affermazione o una domanda dubitativa. La relazione l'avrei scritta dopo, per consacrarla ad Atti che certo circoleranno, ma che pochi avranno occasione e tempo per leggere.

Almeno sostanzialmente, ho corrisposto l'intenzione. Nel seguito, farò riferimento ad alcune esperienze in occasioni decisionali pubbliche cui ho assistito o partecipato ed esporrò le riflessioni che su di esse sono andato facendo, senza pretesa di sistematicità. I riferimenti bibliografici saranno pochi ed essenziali. Userò un approccio tipicamente da statistico (la sede mi pare opportuna): da quanto ho osservato, trarrò qualche sintesi fenomenologica, cercherò di capire. Mi aiuterò con due precedenti riflessioni: un intervento in occasione di un Convegno svoltosi a Bressanone alcuni anni fa (Zuliani, 1978) ed uno più recente (Aurisicchio e Zuliani, 1986). Inoltre, farò tesoro di molti stimoli raccolti durante un incontro promosso dal Consiglio italiano per le Scienze so-

ciali, il 10 maggio di quest'anno, su «Produzione ed utilizzazione dell'informazione nella Pubblica Amministrazione» (1).

2. Decisioni degli operatori pubblici e privati

L'enfasi di questo Convegno è chiaramente sulle decisioni pubbliche. Si capisce, se non altro, dall'oggetto delle relazioni che seguiranno la mia. Tuttavia, l'informazione, e in essa quella statistica, è strumento per decisioni di soggetti qualsiasi: amministrazioni private; organismi rappresentativi; fino ai soggetti nucleari, cittadini e famiglie. Altri, più avanti, si occuperanno di imprese, famiglie e cittadini. Mi pare utile, però, accennare almeno alla strumentazione per le decisioni a disposizione delle imprese. Ciò consentirà di mettere in evidenza le differenze con le istituzioni e gli operatori pubblici.

3. I sistemi informativi per la gestione e la decisione

Si conviene che nelle imprese convivano, e interagiscano, tre livelli di sistemi informativi: gestionale, direzionale e strategico. Il primo si alimenta di informazioni essenzialmente interne relative, ad esempio, all'andamento della produzione o alle prestazioni del personale; il secondo attinge sia all'interno che all'esterno della struttura, in quest'ultimo caso essenzialmente per quanto riguarda le variazioni di breve periodo della domanda; il terzo utilizza informazioni esterne e generali, relative ai mutamenti dell'economia, alle trasformazioni di lungo periodo della domanda e delle preferenze dei consumatori, all'evoluzione tecnologica, al modificarsi del quadro delle alleanze fra produttori, etc..

Passando dal primo al terzo, le caratteristiche passano da pesante a leggero, da piatto a intelligente. Ma quello che preme qui rilevare è che i tre sistemi, in azienda, sono fortemente integrati e che lo scambio informativo fra essi è continuo. Il disegno organizzativo di un'azienda è innervato da quello informativo.

Non è così nel settore pubblico. Il sistema informativo strategico in generale manca. Quando sussiste con quello gestionale, la divaricazione fra i due è sensibile. C'è la presunzione che il cittadino sia immaturo e incapace di guardare nel lungo periodo.

D'altra parte, i tempi dei soggetti politici e della burocrazia sono difformi. I ministri cambiano spesso, anche se con qualche importante eccezione; perciò, diviene importante l'erogazione delle risorse e non il conseguimento di obiettivi finali. Nessuno riconosce di avere, e conseguentemente se ne carica, obiettivi di lungo periodo, compiti strategici. Non aiuta in questo, il modo «sospettoso» di legiferare del Parlamento che prescrive spesso obiettivi e strumenti anziché, come sarebbe più corretto, obiettivi e vincoli, lasciando all'esecutivo spazi percorribili di autonomia e imponendogli correlata assunzione di responsabilità (2).

Tornando al nostro problema, non è casuale che alle proposte pur episodiche e settoriali, di revisione organizzativa e procedurale delle attività pubbliche non si ac-

(1) Di esso non è tuttora disponibile il resoconto dattiloscritto.

(2) In questo quadro, quando l'autonomia è espressa, diventa spesso prevaricazione arrogante, giovandosi dell'incapacità del Parlamento di esercitare poteri reali di sindacato.

compagnino conseguenti prospettazioni di revisione nella produzione e circolazione dell'informazione. Né, alzando il tiro, che alle valutazioni di efficienza, sporadiche esse stesse, non si accompagnino quelle di efficacia. Se ciò accadesse, sarebbe sintomo chiaro di una riduzione della distanza fra sistema informativo gestionale e strategico; fra operatore pubblico e cittadino-utente.

4. Decisioni pubbliche e informazione statistica

Un motto ricordato da Luigi Einaudi è «conoscere per deliberare». Più recentemente, la sociologia dell'organizzazione afferma che «l'informazione è potere». Fra le due formule è sotteso, nei suoi tratti fondamentali, il problema dell'informazione nella Pubblica Amministrazione. La prima esprime, con sintesi efficace, l'obiettivo di ogni sana amministrazione: il deliberare vincolato alla condizione pregiudiziale dell'esistenza di una base conoscitiva adeguata. La seconda rende, con altrettanta efficacia, la constatazione che è facile fare su ogni prassi di governo: il dominio dell'informazione determina la scelta. Esso, peraltro, è spesso esercitato attraverso tecniche omissive, cosicché i contenuti delle decisioni diventano inevitabili proprio per mancanza di consapevolezza della realtà in cui si opera (3) (Auricchio e Zuliani, 1986).

L'informazione, il possesso dell'informazione, diventa schermo per decisioni forti e sostegno per decisioni deboli. Anche se, in molti casi, risulta difficile collocare i soggetti fra gli uni o gli altri. Ad esempio, i numerosi e ponderosi volumi di tabulati sfornati dal Ministero della Pubblica Istruzione ed etichettati «Piano quadriennale di sviluppo» possono essere considerati un'impudente cortina per coprire comportamenti arbitrari, ma anche un ingenuo sostegno — che testimonia lo stato dell'arte — a decisioni non altrimenti argomentate. Tali decisioni si imporranno soltanto perché i giocatori non chiederanno di «vedere», pretendendo, d'altra parte, la reciprocità. Un altro esempio è l'informazione sulla finanza pubblica detenuta dal Ministero del Tesoro. I casi potrebbero chiaramente moltiplicarsi.

Il primo, in particolare, consente di concludere che «frequentemente, gli operatori pubblici, nell'attivare i processi decisionali, prescindono completamente dalle informazioni, anche se qualche volta si basano su dei dati» (Chiandotto, 1985). Il fatto è che un dato statistico, per esprimere le sue potenzialità, dovrebbe essere parte, talora sostanziale, di un sistema informativo che contenga informazioni statistiche e non, formali e informali, seguite dal momento della loro produzione, o raccolta, a quello dell'elaborazione e della diffusione, finalizzate al perseguimento di obiettivi di governo, gestione e controllo (Chiandotto, 1985) (4).

Le informazioni in generale e quelle statistiche in specie possono essere utilizzate per conoscere la situazione sulla quale intervenire. Relativamente ad essa, si può

(3) Ciò si attaglia principalmente e con maggiore evidenza alle amministrazioni di governo, ma non è esclusivo di esse. L'interesse a conoscere è proprio di qualsiasi livello amministrativo: ogni unità operante è fonte di produzione e destinataria di informazione.

(4) Qui viene opportuna una cautela: occorre non mitizzare l'oggettivazione quantitativa. Ogni volta che si sia in presenza di variabilità e che i dati vengano trattati statisticamente, ogni conclusione, predizione, scelta operativa comporterà la possibilità di sbagliare e di dare luogo eventualmente ad un danno. D'altronde, lo stesso ragionamento statistico, applicato in sede decisionale, utilizza: un modello; un insieme di dati di osservazione; un criterio di valutazione delle conseguenze della decisione; infine, un criterio di scelta fra decisioni alternative. In tutto questo schema, soltanto i dati di osservazione possono essere visti come un'entità eminentemente oggettiva.

definire un disegno di intervento e simulare le azioni corrispondenti, per dedurre, scelto un opportuno modello, le possibili conseguenze. La valutazione di tali conseguenze consente di scegliere fra possibili alternative e di procedere all'azione reale, ottenendo risultati sui quali sarà comunque opportuno innestare un processo di apprendimento ed eventualmente di retro-azione. Peraltro, la possibilità di effetti controintuitivi e/o indesiderati, è resa poco probabile dalla simulazione.

L'atteggiamento sperimentale dovrebbe sempre accompagnare l'azione pubblica. Sfogliando il classico volume di Fairley e Mosteller (1977), si trovano esempi cospicui per l'amministrazione degli Stati Uniti: i disegni sperimentali e quasi-sperimentali su larga scala, mediante i quali è stata valutata l'efficacia del vaccino Salk o della gamma-globulina (condotti dall'*U.S. Public Health Center*); il programma intensivo di assistenza scolastica, condotto su 300 scuole dal *National Opinion Research Center*; la valutazione dell'effetto di riduzione dell'attività lavorativa esercitato da un'imposta negativa sul reddito, condotta dal *Department of Health, Education and Welfare*; gli esperimenti relativi ai problemi della giustizia, volti all'apprezzamento del tasso differenziale di ritorno di imputati scarcerati con e senza cauzione, etc..

La valutazione dei risultati ottenuti a valle di decisioni e azioni pubbliche servirebbe inoltre a dar conto dell'operare delle Amministrazioni e a consentire un più documentato controllo sociale.

Personalmente, credo sia venuto il momento che ogni iniziativa legislativa, oltre la classica e talora irrisa «copertura finanziaria», oltre l'emergente valutazione di «copertura amministrativa», preveda anche una «copertura informativa» di modo che la capacità di vedere gli effetti di una legge sia garantita per tutti. L'ISTAT, in questo ambito, può giocare un ruolo fondamentale (5).

5. Informazione statistica carente o sovrabbondante?

Da tempo e da parte di molti si lamenta la carenza di informazioni statistiche a sostegno dell'attività di governo. Ciò deriva, in gran parte, dall'assenza di disegni formalizzati dei processi decisionali pubblici, cosicché la produzione di informazione statistica non ha corrisposto ad una domanda reale ma alla percezione della stessa, filtrata da parte degli stessi produttori. Ne deriva che l'offerta di informazione, tipicamente da parte di un soggetto quale l'ISTAT, risulta al tempo stesso carente ed eccessiva. La situazione è stata efficacemente schematizzata da Chiandotto (1985), dal quale ho preso spunto per costruire la Fig. 1. Come lui preciso che «le dimensioni delle diverse aree riportate nel grafico, che si modificano continuamente in funzione dell'evolversi della società, hanno solo un carattere indicativo».

Ecco alcune principali considerazioni:

— l'area di intersezione 7 fra **A** (esigenze informative), **B** (offerta di informazioni) e **C** (domanda di informazioni) è verosimilmente ristretta; ed è quella dell'informazione offerta, richiesta e utile;

— l'area 3, di informazioni disponibili e potenzialmente utili per la decisione, è certamente molto più estesa della precedente. Ci si rende «conto di quanto labili sia-

(5) Per osservazioni in questa direzione, vedi Cortese (1980).

no, oggi non meno che tradizionalmente, i nessi fra le "conoscenze" veicolate dalla statistica formale e le "decisioni", (non appena) ci si domanda quante di queste si fondino, *praticamente*, su poche o su molte delle migliaia di tabelle annualmente prodotte dall'ordinamento» (Bianchi, 1978). Si intravede anche il ruolo di supplenza svolto dai produttori di informazione nei confronti dei soggetti decisori. Penso, ad esempio, alle indagini sulla provenienza sociale degli studenti, svolte dall'ISTAT negli anni '70 e all'anticipatorio, rispetto alle scelte istituzionali, volume sulle statistiche ambientali;

— le aree 1 e 2 rappresentano l'esigenza informativa inevasa, rispettivamente latente o emersa a consapevolezza e quindi espressa. In particolare, sull'area 2, si alimenta il contenzioso tra la parte più avvertita del potere politico (di governo o di opposizione), della burocrazia, dei sindacati (dei lavoratori e datoriali) e i produttori di informazioni, tipicamente l'ISTAT. Il crescere di quest'area negli ultimi anni ha stimolato riflessioni e iniziative di riforma del sistema statistico nazionale. Tuttavia, non sembra aver raggiunto massa critica, se tali iniziative non sono giunte a conclusione;

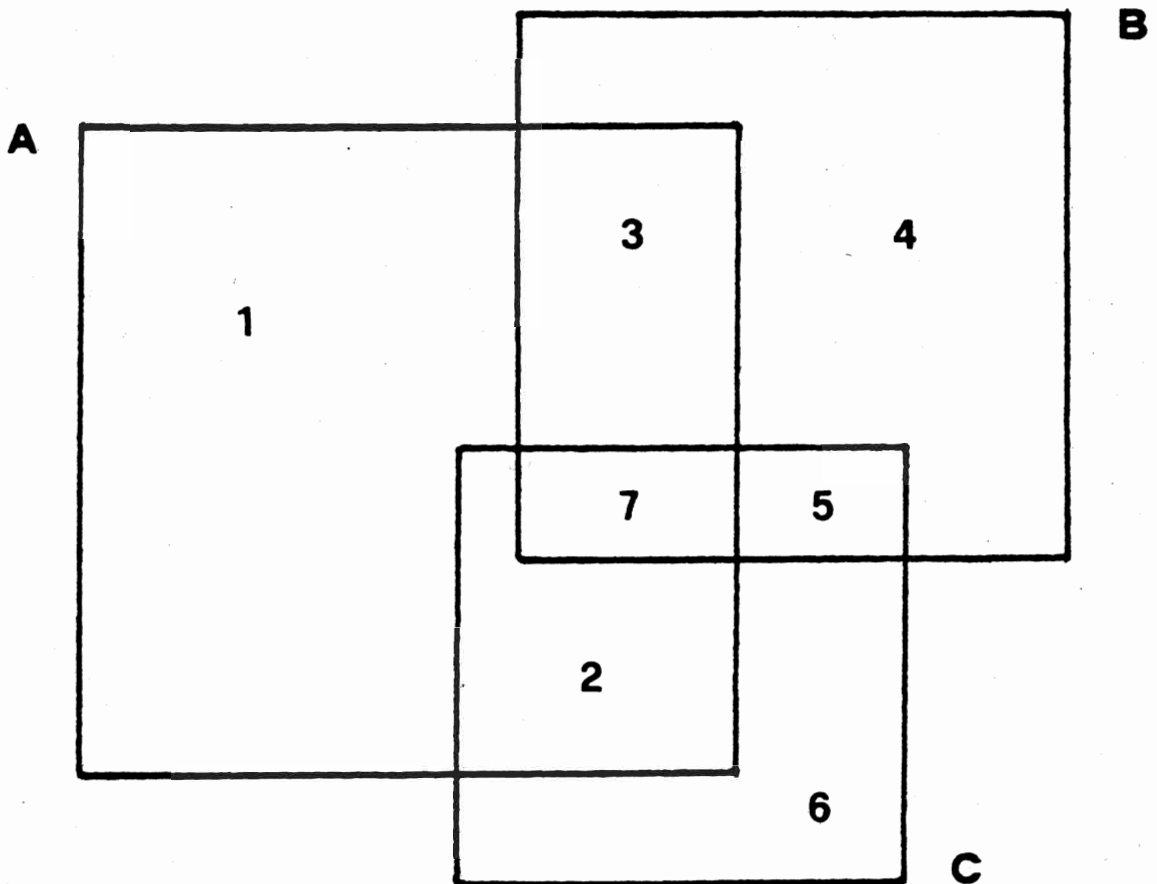


Fig. 1. - **Esigenza, domanda e offerta di informazione statistica per le decisioni e l'azione pubblica.**

A: Esigenza informativa. - **B:** Offerta di informazioni. - **C:** Domanda di informazioni. - **1:** Carezza non visibile di informazione. - **2:** Carezza consapevole di informazione. - **3:** Offerta di informazioni necessarie ma non richieste (potenzialmente utili). - **4:** Offerta di informazioni inutili, non richieste. - **5:** Offerta di informazioni inutili, richieste. - **6:** Domanda di informazioni inutili (zona di contenzioso non giustificato). - **7:** Offerta di informazioni necessarie e richieste (utili).

— le aree 4,5 e 6, di inefficienza, sono presumibilmente estese. L'area 4 esprime la difficoltà ad innovare da parte di ogni attività di produzione. Quella di informazione non si sottrae alla regola. È però possibile che, nel tempo, informazioni comprese nelle aree 1 e 2 siano transitate nella 4, poiché altrimenti si dovrebbe ritenere che l'informazione sia talora prodotta ai soli fini di giustificazione della struttura. D'altra parte, come ci ha ricordato Toraldo di Francia su «La Repubblica» del 5 dicembre 1986, le cose improbabili e utili comportano una cospicua produzione di cose probabili e inutili. Queste ultime, nel nostro caso, sono informazioni scontate; per fortuna non dannose, salvo per lo spreco di risorse;

— l'area 5 non dovrebbe essere importante. Non è facile far incontrare due «inutilità». L'inutilità è erratica per definizione e largamente autonoma. L'esempio più calzante che mi viene in mente, anche se non del tutto pertinente a decisioni di governo, è la proiezione dei risultati elettorali dopo due ore dalla chiusura delle urne e sei ore prima che si conoscano quelli ufficiali;

— l'area 6 è quella del contenzioso fra politici e amministratori detentori di potere e produttori di statistiche. La domanda di informazioni inutili genera distorsioni, incomprensioni, rigidità e impedisce un dialogo fattivo su altri più fecondi terreni. In proposito, Dandekar, Presidente della *National Sample Survey Organization* indiana, afferma: «se certe decisioni indicate dalle statistiche... non sono giudicate politicamente accettabili, il *policy-maker* spesso mette in discussione l'attendibilità delle statistiche (la fattispecie si ritrova nell'area 3, precedentemente analizzata); se è più sofisticato chiede più dati o maggiori dettagli (ed è tipicamente l'area 6)» (Dandekar, 1977; incisi miei).

Qualcuno, mentalmente, avrà provato a collocare qualche situazione vissuta, o alla quale abbia assistito, nello schema precedente e non ci sarà riuscito. Anch'io ho una di queste eccezioni: il secondo censimento dell'edilizia scolastica, richiesto dal Ministero della Pubblica Istruzione, eseguito — con la spesa di circa un miliardo dell'epoca (metà anni '70) — dall'ISTAT, reso su supporto magnetico al richiedente e rimasto totalmente inutilizzato in qualche armadio. Si potrebbe configurare una sottocategoria in 7: offerta di informazione utile ma non utilizzata. Tuttavia, a mio parere, la fattispecie trova migliore collocazione in 3, non appena ci si renda conto che la domanda, espressa dal potere politico attraverso una legge, non era condivisa dalla burocrazia. In alternativa, la risposta informativa avrebbe potuto essere inadeguata, ma allora l'esempio si collocherebbe meglio nell'area 2.

In aggiunta alle precedenti considerazioni, va detto che spesso manca l'informazione sull'informazione. La situazione è particolarmente pesante, allorché i produttori di informazione statistica siano numerosi e non dialoganti. In proposito, ho visto con delusione che le ultime edizioni del catalogo dell'ISTAT non contengono più l'elenco di argomenti, seppure stringato, che fornivano in precedenza. L'evoluzione che avrei personalmente preferito sarebbe stata verso un vero e proprio indice analitico.

6. Difficoltà per l'informazione (statistica) di imporsi nei processi decisionali pubblici

Se l'informazione non è entrata nei processi decisionali, né viene utilizzata per dare conto dell'attività svolta, ciò è dovuto ad una molteplicità di cause. Non converrà distinguere l'informazione statistica dall'informazione *tout-court*. Sarà invece utile occu-

parsi distintamente di cause tecniche, tecnico-politiche o di ambiente e infine politiche vere e proprie. La classificazione, è bene avvertirlo subito, non è netta.

Vengo alle cause «tecniche»:

- difficoltà di misurazione dei servizi pubblici;
- problemi di compatibilità di nomenclature e classificazioni ciò che impoverisce oltremodo la potenzialità dell'informazione complessiva;
- irrilevanza conoscitiva delle categorie legali di analisi. Penso, per tutti, ai criteri di classificazione della spesa pubblica adottati, purtroppo esclusivamente, almeno finora, dal sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato;
- difficoltà di accesso e costo dell'accesso alle informazioni, soprattutto per quelle detenute da soggetti non pubblici;
- caratteristiche formali necessitate per il produttore pubblico, sia relativamente alla produzione che alla presentazione dell'informazione. Le esigenze di «quadratura» hanno talora il sopravvento su quelle di conoscenza e paralizzano l'informazione ufficiale. Salvo poi veder circolare stime eterodosse che, trasferite da ambiente ad ambiente — da operatore ad operatore —, trovano nel cammino legittimazione. Penso alle prime valutazioni sull'immigrazione clandestina del CENSIS, meritorio, peraltro, per aver posto il problema;
- circuito perverso, in particolare per dati statistici leggeri (Curatolo, 1977), secondo il quale la carenza di dati su un problema, se non impedisce che insorga, determina un insufficiente interesse verso di esso ed ostacola l'attivazione di una domanda rilevante per la produzione «ufficiale» di informazioni statistiche. La scarsa presenza nel nostro Paese di agenzie specializzate e di una rete di attività fondazionali accentua ulteriormente il tratto precedente;
- tradizione per una disaggregazione delle informazioni al livello provinciale, rispetto ad alternative subprovinciali alla cui maglia, principalmente, si specificano problemi e bisogni. L'ovvia perdita di definizione che si subisce nel processo di aggregazione e l'allontanamento dell'informazione dai problemi provoca una deresponsabilizzazione dei centri percettori dell'informazione che spesso sono anche i rispondenti periferici (per l'ISTAT, tipicamente, i comuni).

Siamo entrati ormai nell'area delle cause tecnico-politiche e ambientali:

- il frazionamento dell'attività pubblica, al livello locale, provoca distacco dell'Amministrazione nei confronti dell'utente e in questi disorientamento. L'uno e l'altro non giovano alla produzione di informazione, poiché essa non sarà percepita come esigenza dai soggetti pubblici né sarà reclamata dal cittadino utente;
- l'affermazione, nell'apparato pubblico, del positivismo e del formalismo giuridico, «due componenti che sottolineano il ruolo del giurista come esecutore di leggi e quindi del funzionario come applicatore di norme invece che come pianificatore dell'attività amministrativa» (Cassese, 1977). «Viene perciò meno l'importanza della rendicontazione, sia strumentale per l'attività successiva, che come occasione di controllo interno e offerto alla collettività» (Zuliani, 1978);
- il prevalere della valutazione dei processi finanziari su quella dei processi reali e del momento formale della determinazione degli stanziamenti su quello dell'indicazione di politiche. Il potere «reale» dell'Amministrazione si esercita, meglio si ritiene

di esercitarlo, nel momento della transazione con il Ministero del Tesoro per la formazione del bilancio. Si è perciò attenti e si rendiconta più o meno nitidamente sui flussi di spesa, ma non su quelli di azioni e tanto meno di risultati;

— si inserisce con omogeneità, in questo contesto, la progressiva detecnizzazione dell'apparato pubblico. Mentre l'attività avrebbe bisogno, per dispiegarsi con efficacia, di cognizioni tecniche, «si assiste alla progressiva espulsione delle corrispondenti competenze professionali..., mal compensate dal dilatarsi della funzione consultiva del Consiglio di Stato; quest'ultimo, a sua volta, non potendo contare sull'apporto di organi tecnici, è costretto ad esprimersi secondo consunti schemi legalistici... (Ciò è) attestato altresì dallo snaturamento degli organi collegiali di alta consulenza tecnico-scientifica che... sono (di fatto) divenuti... strumenti di organizzazione del consenso» (Auricchio e Zuliani, 1986);

— la carenza di *staff* di analisi all'interno dell'amministrazione e la difficoltà di far funzionare non episodicamente quelle vicarie (a composizione esterna) che collaborano con i politici.

Vorrei segnalare un ultimo tratto generale di ambiente: l'assenza di una cultura dell'approssimazione. Come si ritiene, in principio, che il servizio pubblico reso al cittadino debba essere omogeneo e al limite identico, nascondendosi la realtà di ogni giorno e inibendo le capacità di più tempestiva ed effettiva risposta, così, mi si consenta questo parallelo, spesso si rifiuta un'informazione approssimata al momento di prendere una decisione, senza peraltro concludere, conseguentemente, che allora la migliore decisione sarebbe il rinvio per mancanza di informazioni. In realtà, molte volte, si definisce «approssimata» un'informazione, e non la si utilizza, per mascherare una decisione immotivata (vedi, in precedenza, la citazione di Dandekar).

Siamo così arrivati alle cause politiche. Ecco, secondo me, le principali:

— le organizzazioni pubbliche sono eterodirette, per cui non sono motivate a pensare al proprio sistema informativo in funzione del cambiamento. Tenderanno a valorizzare, invece, se ne avranno la forza e la capacità, il sistema informativo gestionale. Diverso è il caso delle organizzazioni autodirette, tipicamente le imprese, le quali trovano la loro legittimazione sul mercato e devono essere percettive dei messaggi che da esso provengono;

— la conoscenza che si realizza attraverso l'informazione implica la possibilità di controllo da parte degli organismi decisionali sovraordinati; della funzione di controllo a chiunque affidata; del cittadino utente. Manca la volontà degli apparati burocratici di rendere trasparenti i loro processi decisionali e i modi del loro operare;

— la mediazione politica avviene al livello delle ideologie e non sui fatti o sui problemi; si misura sui rapporti di forza e non sui bisogni. Ciò inibisce la capacità della Pubblica Amministrazione di esprimersi come amministrazione di governo e spiazza il ruolo dell'informazione nelle decisioni pubbliche.

Ecco due esempi vissuti in prima persona. Il primo: a cavallo degli anni 1981-82, si viveva un periodo di forte tensione sul mercato delle locazioni di edilizia residenziale. Soprattutto nelle grandi città gli sfratti avevano determinato situazioni al limite della rottura. L'ennesimo decreto legge di proroga prevedeva anche iniziative, concordate

ai tavoli negoziali, di rilancio dell'edilizia residenziale. Esse predisponivano finanziamenti per l'edilizia agevolata in quantità tale da eccedere largamente la capacità produttiva specializzata del settore. Poiché era impensabile una riconversione industriale con tempi raccordati a quelli assai brevi del decreto legge, ne derivava che la proposta era quantitativamente infondata. Sarebbe bastato consultare un annuario statistico per rendersene conto.

Il secondo: nel gennaio 1982 si svolse, per iniziativa congiunta del Comitato nazionale della popolazione e del Ministero della Pubblica Istruzione, un convegno sul tema «Evoluzione demografica e sistema scolastico». Lì furono fatte analisi approfondite, furono avanzati suggerimenti per le politiche da parte di studiosi, operatori scolastici e amministratori. Tutte le analisi mostravano chiaramente che il declino della leva demografica stava portando rapidamente ad un *surplus* di insegnanti in tutti i settori scolastici, a partire dalla scuola elementare e media già investite in pieno dal processo. Era presente il Ministro *pro-tempore* della Pubblica Istruzione cui essenzialmente il messaggio del convegno era indirizzato. Non ne tenne gran conto e neppure i suoi successori: non risulta infatti che siano state messe in atto politiche di consolidamento, né attivati nuovi servizi di formazione (educazione permanente; formazione per la prima e seconda generazione di immigrati, etc.) che potessero riassorbire le risorse liberate. Statisticamente, si è accertata, dopo quel convegno, una ulteriore diminuzione del numero medio di alunni per insegnante.

7. L'opportunità dell'informatica

Negli ultimi 15 anni, la Pubblica Amministrazione è stata investita da un processo di informatizzazione massiccio. Nel 1984, la spesa complessiva per l'automazione è risultata pari a 1.106,9 miliardi di lire. Sempre nel 1984, le amministrazioni pubbliche detenevano una quota del parco elaboratori *general purpose* pari, in valore, al 15,2% del totale nazionale.

L'avvento dei *personal computers* ha fatto sí che da dominio di pochi specialisti, l'uso di tecniche informatiche diventasse fenomeno di massa. Un processo inverso (come fa acutamente rilevare Bucciarelli, 1986) a quello che si è verificato per la statistica, la quale, nata per sostenere le decisioni di governo e rendere conto alla popolazione dei loro effetti, è rimasta dominio di pochi. I motivi sono stati esposti al paragrafo precedente. Basta ripercorrerli. Vorrei qui compendiarli in uno solo: la statistica è fastidiosa. Costringe a guardare i fatti e ad analizzare i propri comportamenti. L'informatica è più neutrale, è strumento. Si piega alle esigenze senza discuterle. D'altra parte, la statistica è faticosa, l'attività di rilevazione soprattutto è snervante. Un'informazione statistica ha bisogno di molto tempo per essere prodotta. Però, se è corretta e coerente con l'esigenza, risulta essenziale per procedere. La resa «informativa» dell'informatica è invece semplice; ma inespressiva, salvo che venga filtrata e sintetizzata attraverso modelli, ancora una volta statistici. Ciò lascia intravedere lo spazio importante di collaborazione tra le due competenze.

L'informatica, attraverso la separazione dei dati dai programmi, ha moltiplicato le possibilità d'uso delle informazioni, rendendole adattabili alle, di volta in volta diverse, richieste dell'utente. Ciò, di per sé, aggiunge valore all'informazione.

L'informatica consente altri arricchimenti: ad esempio, attraverso l'integrazione intelligente di dati provenienti da diverse basi (integrazione orizzontale); ovvero, filtrandoli verso l'alto, verso il decisore, in modo che non arrivino in modo irruento e che siano adeguati alle sue capacità. Per rendere l'informazione omogenea con gli strumenti

analitici e operativi a disposizione del decisore, in generale dell'*end-user*, possono operare i sistemi esperti. Le tecniche di *data dictionary*, con la costruzione di metadati, possono indirizzare l'utente alle informazioni e porgerne contemporaneamente il responsabile, il livello di qualità, le classificazioni contenute, le scale territoriali di disaggregazione consentita, etc..

Se si guarda però a quanto fin qui realizzato nelle amministrazioni pubbliche, peraltro con il sostegno essenziale di società di servizio, si constata che il processo di informatizzazione ha in generale aggredito l'attività di gestione (il corpo) e non è stata indirizzata all'operatività (le gambe) né al governo (la testa) dell'amministrazione. Ciò è testimoniato dal privilegio per l'*hardware*, in contrapposizione con la scarsa attenzione dedicata invece al *software*; dalla concentrazione delle iniziative in pochi Ministeri ed Enti e dalla emblematica scopertura di due Ministeri di indirizzo e coordinamento (quelli del Bilancio e delle Partecipazioni statali); dalla scarsa diffusione dell'area applicativa «pianificazione», presente presso appena l'1% dei centri informatici dei Ministeri. Mi si consenta il paradosso: c'è il pericolo di una vera e propria «trasformazione d'uso» del prodotto informatico. Il nuovo *status-symbol* del dirigente, rappresentato dal terminale video, rischia di somigliare «al frigorifero rotto che è arrivato nella capanna di un africano dell'interno, (all')elmetto da pompieri che è arrivato sulla testa dell'insergente indigeno di un aeroporto situato nel cuore della foresta», come argutamente suggeriva un gustoso articolo di Carlo Bernardini (1986) di qualche tempo addietro.

8. Il circuito perverso dell'uso dell'informazione (per le decisioni)

Nell'incontro svoltosi presso il Comitato italiano per le scienze sociali che ho citato all'inizio, un autorevole capo di gabinetto che ha vissuto da vicino tanti processi decisionali così descriveva quello che definiva il «circuito perverso nell'uso dell'informazione»:

— il decisore ha bisogno, a sostegno delle iniziative che intende assumere, di informazione «legale», che provenga cioè da chi ha la responsabilità di catturarla o produrla. L'intento è chiaramente quello di non assumersi egli stesso responsabilità diverse da quelle inerenti la decisione;

— tuttavia, l'informazione «legale» ha sovente qualità scarsa: è unilaterale, monodisciplinare, non continua, talora censurata, non inserita in modelli di analisi, spesso inattendibile. L'espulsione delle professionalità tecniche dalla Pubblica amministrazione ha certamente contribuito a ciò;

— il decisore accede allora ad un canale parallelo di informazione, garantito dal proprio *staff* esterno;

— a questo punto, è lo *staff* che ha bisogno di legalizzare la propria informazione.

9. Suggerimenti per uscire dallo stallo

Per rendere l'informazione statistica strumento indispensabile per decidere, occorrono azioni convergenti da parte dei decisori e dei produttori di informazioni, tipicamente l'ISTAT.

Occorre anzitutto che si accetti la precondizione che le decisioni pubbliche, ai vari livelli, siano ispirate ad una logica di programmazione, da cui quasi automaticamente conseguirebbe una maggiore formalizzazione e trasparenza dei processi decisionali. Per constatare quanto si sia lontani da ciò basterebbe scegliere a caso un qualche significativo disegno di legge e leggere la relazione al Parlamento da parte dei proponenti che lo accompagna. Novanta volte su cento l'aspettativa non verrebbe delusa (si fa per dire!). Punto finale di tale modificazione di atteggiamento da parte delle forze politiche dovrebbe essere la previsione della presenza dell'ISTAT, «magistratura del dato», nel processo di formazione dei principali progetti di legge.

In secondo luogo, occorrerebbe valorizzare la funzione decisionale dell'apparato burocratico, chiedendo ad esso, d'altra parte, la conseguente assunzione di responsabilità per il proprio operato. Se la valutazione dei risultati raggiunti fosse reale, l'avvicinamento all'informazione statistica e la sua utilizzazione da parte degli amministratori sarebbe favorita.

Ulteriormente, il decentramento territoriale, avvicinando le decisioni ai bisogni, favorirebbe l'inserimento della pratica d'uso del dato nella cultura e nella realtà politica di base.

Andrebbe anche abolita la fittizia barriera all'accesso delle basi di dati detenute dalle diverse amministrazioni, almeno a favore dell'ISTAT.

Si tratta, fin qui, di azioni, in larga misura politiche, da attuare da parte dei decisori. Ma anche i produttori possono accelerare il processo di avvicinamento dell'informazione alle sedi di governo:

— valorizzando variabili finora trascurate o taciute dalle rilevazioni e dalle analisi: quelle sociali ed ambientali, per fare soltanto qualche esempio;

— dando enfasi, in particolare nelle analisi, all'espressione dei bisogni da parte degli utenti e considerando la loro evoluzione. Si tratta di elementi essenziali dei sistemi informativi definiti strategici;

— valorizzando le capacità di apprendimento già oggi presenti; alimentandole attraverso il rapporto con i decisori e d'altra parte ponendo in grado questi di formulare correttamente la propria domanda di informazione.

Un'ultima osservazione: la conoscenza, l'informazione, non comporta automaticamente la soluzione dei problemi. Aumenta soltanto la probabilità di trovarla e che sia corretta; evita soluzioni improprie e con ciò l'alimentarsi di nuovi e più pesanti problemi.

RIFERIMENTI

- AURISICCHIO G. e ZULIANI A. (1986), *Informazione e innovazione nella Pubblica Amministrazione*, in CER-CENSIS, I governi dell'economia, Milano, Ed. Il Sole - 24 ore.
- BIANCHI G. (1978), *Informazione economico-sociale e riforma dell'ordinamento statistico*, in Città & Regione, IV, 4.
- BERNARDINI C. (1986), *E noi vogliamo l'elmetto del pompiere...*, in La Repubblica, 21 marzo.
- BUCCIARELLI A. (1986), *I sistemi informativi nella Pubblica Amministrazione. Questioni propedeutiche*, in Banca toscana - Studi e informazioni, 1.
- CASSESE S. (1977), *Questione amministrativa e questione meridionale - Dimensioni e reclutamento della burocrazia dall'unità ad oggi*, Bologna, Il Mulino.
- CHIANDOTTO B. (1985), *Informazione e governo della cosa pubblica*, in Banca toscana - Studi e informazioni, nn. 3-4.
- CORTESE A. (1980), *Dati statistici e disposizioni legislative*, in Lo stato civile italiano, LXXVI, 4.
- CURATOLO R. (1977), *Dati statistici 'hard' e dati statistici 'soft': un punto di svolta nella statistica osservazionale*, in Studi in memoria di Livio Livi e Lanfranco Maroi, numero speciale della Rivista italiana di economia, demografia e statistica.
- DANDEKAR V.M. (1977), *Statistics in National Planning*, in Science Today, December.
- FAIRLEY W.B. e MOSTELLER F. (eds) (1977), *Statistics and Public Policy*, Addison-Wesley Publishing Company, Reading, Mass. 1977.
- TORALDO DI FRANCIA G. (1986), *La civiltà malata dell'usa e getta*, in La Repubblica, 5 dicembre.
- ZULIANI A. (1978), *La risposta formativa alle esigenze di informazione e analisi statistica espresse dalla Pubblica Amministrazione*, in Atti del convegno su «L'impiego della statistica e dello statistico nell'ambito della Pubblica Amministrazione: problemi e prospettive», Bressanone, 14-15 settembre.

LA SPESA PUBBLICA

Emilio GERELLI

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Ruolo e caratteristiche dell'informazione statistica nell'Amministrazione pubblica italiana. - 3. Le proposte del «Rapporto Moser». - 4. La statistica nel processo decisionale: la valutazione delle leggi di spesa. - *ALLEGATO: Proposta metodologica per la rilevazione dei costi dei disegni di legge di spesa.*

1. Premessa

A partire dagli anni '70 la spesa pubblica ha assunto caratteristiche tali da rendere più difficile e, al limite, impossibile il governo utilizzando gli strumenti tradizionali di controllo e gestione.

Il cambiamento riguarda non solo le dimensioni della spesa, passata — in termini di quota percentuale sul PIL — da circa il 35% nel 1970 al 59% nel 1984, ma anche e soprattutto le sue caratteristiche.

Negli anni '60 determinante principale della crescita della spesa fu l'approvazione di leggi pluriennali che riguardavano erogazioni per attività produttive e lavori pubblici. Si trattava di spese predeterminate nelle dimensioni, nella durata e nei destinatari (tutti elementi previsti esplicitamente dalle singole leggi).

Nel decennio seguente il quadro è mutato. Le decisioni di spesa consistono sempre più nello stabilire diritti per singoli ed enti e le componenti più dinamiche della spesa sono quelle collegate a variabili sociali ed economiche, il cui andamento è incerto. La spesa non è più predeterminata nelle sue dimensioni — dipende dal numero dei beneficiari eleggibili e dall'andamento delle variabili esogene rilevanti — e nella sua durata — è normalmente di durata illimitata (per una più dettagliata analisi cfr. S. Casse, *Progetto per il programma 1984 della CTSP*, Roma, 1983).

Governare la spesa oggi richiede un tipo di informazione diversa rispetto al passato sia per quantità che per qualità. La verifica formale del rispetto di una serie di requisiti di «legittimità» e la registrazione delle varie fasi di erogazione della spesa, se forse, erano sufficienti quando si trattava di pagare gli stipendi ai dipendenti statali e di realiz-

zare opere pubbliche, non lo è più quando l'attività consiste soprattutto nel fornire prestazioni sociali in senso lato, quale istruzione, sanità e pensioni. In tal caso è indispensabile saper prevedere gli effetti delle decisioni di spesa e saper giudicare l'efficienza e l'efficacia degli interventi sostenuti.

Nel quadro delineato appare enorme il ruolo potenziale dell'informazione statistica e dell'utilizzo delle tecniche di analisi economica che essa rende possibile.

2. Ruolo e caratteristiche dell'informazione statistica nell'Amministrazione pubblica italiana

Nella relazione (nota come «rapporto Moser») di una Commissione internazionale incaricata nel 1982 dall'allora Ministro Andreatta di esaminare le caratteristiche delle statistiche ufficiali italiane si afferma che «attualmente le statistiche del settore pubblico sono del tutto insoddisfacenti». (*Aspetti delle statistiche ufficiali italiane. Esame e proposte. Relazione della Commissione statistica internazionale nominata dal Ministro per il Coordinamento delle Politiche Comunitarie, Roma, febbraio 1982*).

Sono passati quasi 5 anni dalla presentazione di quel rapporto e purtroppo il quadro non sembra sostanzialmente mutato. Permangono, in particolare, i dubbi sull'attendibilità di molti dati, alimentati dalla pluralità di definizioni, metodologie e centri produttori di statistiche.

La diffusione di uffici statistici nell'apparato statale è notevole, in pratica ogni Ministero ha al suo interno uno o più uffici dove si produce informazione statistica. La collocazione di tali uffici è la più varia, a testimonianza di uno sviluppo che ha seguito nelle singole situazioni criteri difformi. Così, ad esempio, se alla Pubblica Istruzione e ai Beni Culturali gli Uffici statistici sono collocati nella Direzione Affari Generali, al Ministero dei Trasporti esistono tre Uffici (all'Aviazione Civile, alla Programmazione e alla Motorizzazione Civile) e al Ministero di Grazia e Giustizia esistono un centro di elaborazione dati presso la direzione dell'organizzazione giudiziaria e quattro divisioni coinvolte in qualche modo nella produzione di statistiche presso la direzione degli istituti di prevenzione e pena.

Gli effetti della diffusione disordinata sono aggravati dalla mancanza di coordinamento, che ovviamente è causa di serie difficoltà per gli utilizzatori delle statistiche. Ad esempio, statistiche riguardanti gli Enti locali sono elaborate e pubblicate dall'ISTAT, dal Tesoro e, in parte dalla Banca d'Italia e dai Ministeri dell'Interno e del Bilancio.

L'insufficiente coordinamento tra i centri produttori di statistiche e la bassa qualità dell'informazione disponibile che ne deriva hanno la loro ragione di fondo nella cultura dominante nella nostra Pubblica Amministrazione, basata su studi giuridici ed idealistici che ha dato luogo ad un sistema centrato sui controlli giuscontabili. Detto per inciso, alla diffusione di uffici statistici e, nell'ultimo decennio, di sofisticati sistemi informativi corrisponde una quota di laureati in statistica sul totale dei laureati impiegati nella P.A. pari a meno dell'1%.

Questo clima culturale ha fatto sì che finora il sistema informativo e statistico della P.A. si sia sviluppato esclusivamente per scopi amministrativi, limitandosi al trattamento delle informazioni individuali riguardanti enti e persone. Così, ad esempio, interrogando il sistema informativo della Pubblica Istruzione è senz'altro possibile conoscere il numero di figli, la situazione lavorativa del coniuge, lo stato di salute dei genitori dell'insegnante Rossi, informazioni necessarie per la gestione dei trasferimenti di sede, ma non è possibile conoscere tempestivamente la distribuzione per anzianità, quella territoriale e, al limite, il numero degli insegnanti.

È evidente che un uso a fini esclusivamente gestionali dell'informazione, per sua natura basato su dati elementari, ne limita fortemente l'utilizzo nel processo decisionale che invece richiederebbe la rielaborazione sintetica delle informazioni elementari.

Un altro esempio del conflitto tra cultura amministrativa dominante e utilizzo della statistica nel processo decisionale, è fornito dalla costruzione dei conti del settore pubblico allargato, previsti dalla legge 468 del 1978 che li ha affidati alla Ragioneria Generale dello Stato.

La difficoltà che finora ne ha impedito la realizzazione sta nella molteplicità di enti coinvolti, migliaia di Comuni, USL, ecc., di cui occorre rilevare i bilanci, spesso costruiti in base a criteri difformi.

La risposta più ovvia a queste difficoltà sarebbe stata di utilizzare una rilevazione campionaria e in questo senso si espresse, tra l'altro, il citato «Rapporto Moser».

La Ragioneria Generale dello Stato a quanto si apprende (confrontare Camera dei Deputati, V Commissione permanente, Audizione del Ragioniere Generale dello Stato, 19 aprile 1983), ha considerato questa possibilità ma l'ha poi abbandonata, ritenendo che «una siffatta rilevazione, pur rispondente ai fini conoscitivi, non fosse idonea a soddisfare quelle esigenze di controllo istituzionalmente affidate dalla legge alla RGS (...) (e) di conseguenza (...) ha adottato la strada della rilevazione dei bilanci dei singoli enti». Il risultato è che siamo ancora in attesa, otto anni dopo la 468, dei conti del settore pubblico allargato.

Con gli esempi riportati non si vogliono «colpevolizzare» particolari organi, ma indicare come le attuali norme e i vincoli che esse pongono alle strutture amministrative rendono impossibile un caso più razionale dell'informazione senza un cambiamento radicale di ottica.

3. Le proposte del «Rapporto Moser»

Gli esempi precedenti e le conferme che giungono dall'esperienza straniera più avanzata indicano che si deve essere pessimisti sulla possibilità che le singole strutture amministrative producano informazione statistica direttamente utilizzabile nel processo decisionale. È necessario che un centro, il cui compito istituzionale è produrre statistiche svolga un ruolo guida. In Italia questo centro non può essere che l'ISTAT.

In questa Direzione vanno le raccomandazioni del «Rapporto Moser» che qui di seguito si richiamano:

— l'ISTAT dovrebbe disegnare in collaborazione con il Tesoro e gli altri principali utilizzatori la struttura concettuale delle statistiche del settore pubblico e prendere iniziative per ottenere una utilizzazione per fini statistici dei sistemi informativi sui bilanci e sulla contabilità, sulle entrate tributarie e nella previdenza;

— per far ciò l'ISTAT dovrebbe avere accesso ai principali sistemi informativi (in particolare, per la spesa pubblica, ITALSIEL e INPS);

— la raccolta dei dati sui Comuni, le USL, le Aziende municipalizzate dovrebbe essere basata su un campione disegnato dall'ISTAT;

— l'ISTAT dovrebbe poi assistere il Tesoro per migliorare le classificazioni funzionale ed economica della spesa e nella preparazione di istruzioni dettagliate da impartire agli uffici contabili dell'Amministrazione centrale e degli Enti pubblici primari sull'attuazione delle norme di coordinamento;

— infine è necessario che il Tesoro si doti di un organismo che, lavorando in stretta collaborazione con l'ISTAT, curi le statistiche di tutti gli aspetti della finanza pubblica, insieme alle tendenze nel tempo e alle analisi territoriali e settoriali.

4. La statistica nel processo decisionale: la valutazione delle leggi di spesa

Un esempio concreto del ruolo potenziale della statistica nel processo decisionale della spesa pubblica è quello della valutazione delle leggi di spesa.

Attualmente il Parlamento, quando prende una decisione di spesa non dispone di stime attendibili di costi futuri per l'erario, né degli effetti che quella decisione avrà sui servizi forniti, sulla crescita economica e sulla distribuzione del reddito. Cosa più grave è che ciò che non è possibile sapere *ex ante* non lo è neanche *ex post*: la non corrispondenza tra leggi e capitoli di bilancio impedisce di conoscere a consuntivo quanto si è speso per una determinata legge, ovvio che restino ignoti anche gli effetti di una spesa che è incerta nelle sue dimensioni.

Sul tema della valutazione dei costi dei disegni di legge di spesa la Commissione tecnica per la Spesa pubblica ha avanzato una proposta metodologica (confrontare allegato) che voglio qui richiamare.

Il Parlamento dovrebbe essere messo in grado di:

- conoscere gli oneri reali (diretti ed indiretti) insiti nelle autorizzazioni di spesa ed in tutte le leggi che possano, anche in via implicita, produrre aggravii di spesa;
- correlare i programmi e/o progetti associati ai disegni di legge con i risultati e/o gli obiettivi che si intendono perseguire;
- valutare l'impatto dei veri provvedimenti legislativi nei rispettivi settori funzionali e/o economici;
- valutare i tempi di attuazione progressiva delle leggi e, quindi, preparare proiezioni delle previsioni.

Attualmente, la normativa relativa alla prestazione dei progetti di legge appare, per un verso, ancorata solo al concetto di copertura (art. 81 Cost.) nella sua interpretazione codificata; per un altro verso, troppo generica, se non carente, talché anche nella presente legislatura o sono all'esame o sono state approvate leggi le quali, ad esempio:

- non danno quantificazioni pluriennali degli oneri;
- indicano la spesa complessiva calcolata a prezzi di due anni precedenti all'approvazione della legge stessa;
- non danno indicazioni sulla metodologia di calcolo degli oneri, né sulle ipotesi di evoluzione dei prezzi;
- non consentono la disaggregazione del provvedimento nei singoli programmi e/o progetti.

Una valutazione attendibile secondo le linee qui indicate richiede una base statistica che non esiste se non in alcuni spezzoni. In allegato a questa relazione è riportato l'insieme delle informazioni di base che dovrebbero essere disponibili. Quell'«elenco»

è anche un contributo — seppure parziale — all'individuazione dei contenuti che le statistiche del settore pubblico dovrebbero avere per essere di supporto al processo decisionale.

Accanto alla valutazione degli oneri andrebbe esplicitata la relazione tra le risorse impiegate e gli obiettivi che si intendono perseguire. Su questo aspetto le carenze dell'informazione disponibile sono ancor maggiori di quelle riguardanti la valutazione monetaria degli oneri. Bastino due esempi, riguardanti il volume e la qualità dei servizi pubblici e l'intervento sulla distribuzione del reddito. Si deve lamentare la pressoché totale assenza di dati ed elaborazioni su misure di output dei servizi forniti e sugli effetti redistributivi della spesa.

Probabilmente lo sforzo per colmare queste lacune dovrà essere maggiore di quello necessario per giungere a valutazioni soddisfacenti della spesa monetaria. Se, infatti, queste ultime sono, tutto sommato recuperabili all'interno della cultura della nostra Amministrazione, l'attenzione agli effetti della spesa sembra molto più estranea a tale cultura.

Da: Commissione tecnica per la spesa pubblica, *Proposta metodologica per la rilevazione dei costi dei disegni di legge di spesa*, Roma, 1984.

Gli elementi assistenziali che devono essere contenuti nelle relazioni allegate alle proposte legislative sono:

a) disaggregazione del provvedimento nelle sue modalità principali al fine di specificare, per ciascuna di queste, il costo. Questo implica, in aggiunta:

A.1 - indicazione delle parti che non producono oneri, né diretti, né indiretti per il bilancio;

A.2 - indicazione degli oneri derivanti da minori entrate eventuali;

A.3 - indicazioni del costo di gestione del provvedimento, se necessario specificato in relazione a queste modalità;

b) indicazione dei metodi di calcolo utilizzati nelle proiezioni pluriennali. In particolare, stabilito che la data alla quale vengono calcolati gli oneri deve essere quella della presentazione del disegno di legge e che la proiezione pluriennale deve essere fatta a prezzi correnti sulla base dei tassi di interesse indicati dal Tesoro per il Bilancio pluriennale, occorre indicare:

B.1 - se la spesa è soggetta ad indicizzazione specifica e quale è il valore attribuito all'indice (ad esempio, scala mobile, o in caso di norme sulle revisioni prezzi, il paniere di riferimento);

B.2 - quale potrebbe essere l'andamento dei prezzi specifici e quindi lo scostamento dell'indice del PIL;

(N.B. - Qualora l'iter legislativo superi i 12 mesi, si dovrà procedere ad una rivalutazione degli oneri, oppure ad una riduzione dei programmi relativi al provvedimento).

c) dati programmatici.

Il provvedimento deve essere ripartito quando possibile, nei suoi programmi e/o progetti principali associando ad essi gli obiettivi che si intendono perseguire.

La relazione che accompagna il provvedimento deve indicare i singoli elementi di calcolo utilizzati, i costi unitari dei vari progetti, il volume delle opere o dei servizi, o dei risultati conseguibili;

d) l'individuazione tipologica degli elementi informativi specifici del provvedimento deve essere strettamente correlata con la classificazione economica della spesa.

In particolare, per poter disporre di un termine di confronto omogeneo tra proposte di varie amministrazioni appare utile utilizzare le seguenti cinque categorie:

- personale;
- beni e servizi;
- trasferimenti alle famiglie;
- trasferimenti alle imprese;
- trasferimenti ad enti pubblici;
- investimenti.

Le esemplificazioni riportate qui di seguito implicano la precostituzione di una base statistica, in gran parte dei casi, oggi inesistente.

Nella categoria dei *provvedimenti sul personale* potrebbero essere indicati:

- il numero dei beneficiari;
- l'importo medio dei benefici aggiuntivi diretti;

- l'incremento medio percentuale che il beneficio aggiuntivo determina per i beneficiari;
- gli oneri indotti per beneficiario;
- gli oneri prodotti da disposizioni sulle carriere, sugli organici e sulle funzioni e la loro proiezione pluriennale;
- ogni altro possibile onere indiretto.

Nella categoria *dei trasferimenti alle famiglie* (come per i provvedimenti a favore del personale).

Nella categoria *dei provvedimenti di acquisto di Beni e Servizi* potrebbero essere indicati:

- i programmi e/o i progetti, utilizzando come tipologia le classificazioni del Provveditorato Generale dello Stato e della Ragioneria Generale dello Stato;
- la quantità dei beni o servizi, con i prezzi unitari di base a prezzi costanti;
- i tempi di acquisizione e/o realizzazione dei programmi/progetti.

Nella categoria *degli investimenti*, oltre agli elementi elencati con riferimento agli acquisti di beni e servizi potrebbe essere indicato:

- se si tratta di acquisizione di Beni Mobili, Macchine ed Attrezzature, si procede in forma analoga ai Beni e Servizi;
- se si tratta di Beni Immobili, i principali elementi dell'opera pubblica utilizzando la classificazione ISTAT ed i costi unitari.

Nella categoria *dei trasferimenti alle imprese*:

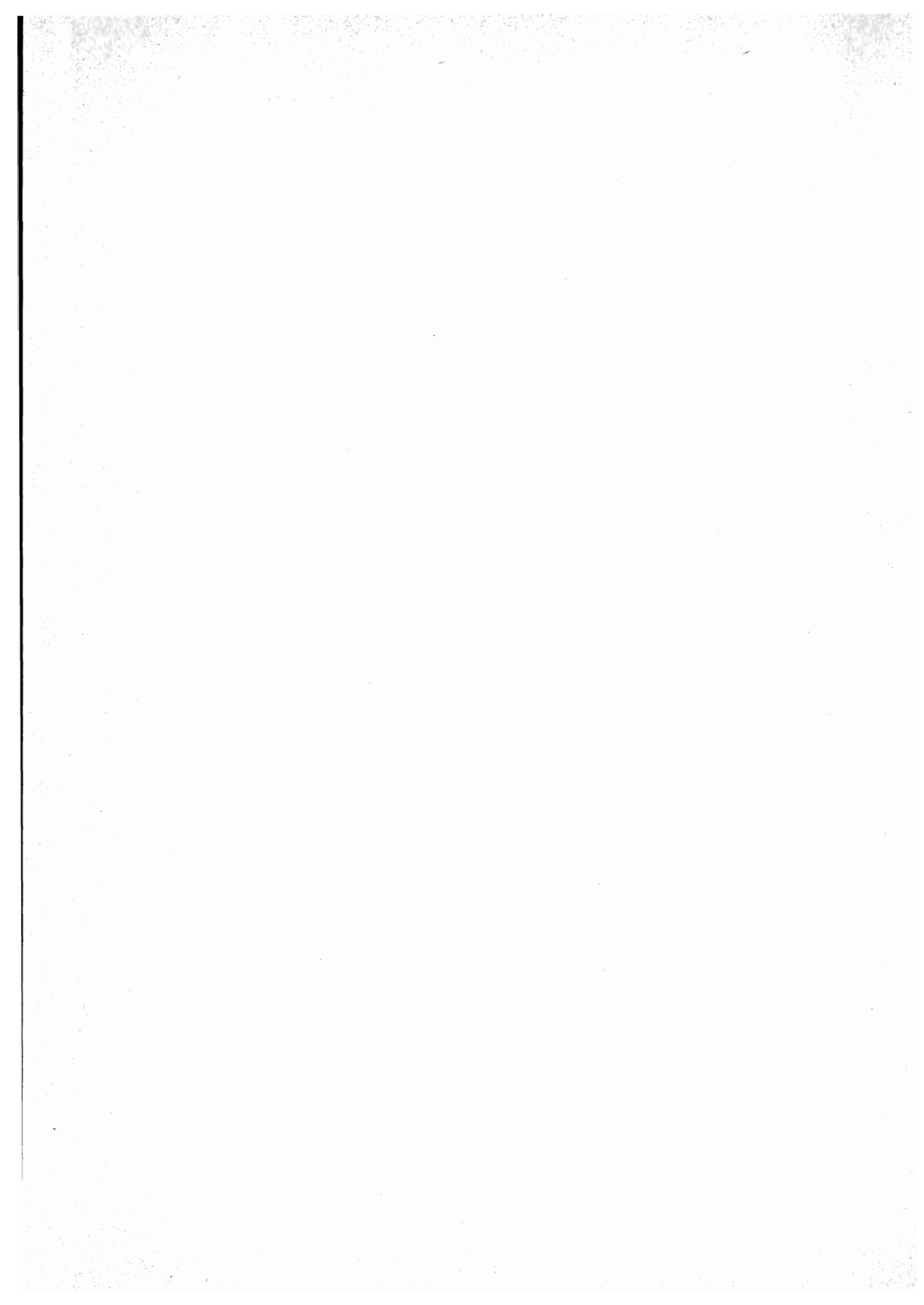
- dati statistici sull'universo interessato;
- costi unitari dell'occupazione aggiuntiva o interessata;
- grado di dipendenza della spesa da politiche tariffarie o di prezzi imposti;
- previsione sui tassi di interesse (nel caso di contributi in conto interessi) utilizzata nel calcolo;
- elementi essenziali dei programmi, nel caso di trasferimenti finalizzati ad investimenti.

Nella categoria *dei trasferimenti correnti ad Enti pubblici*:

- 1) dati dei bilanci consuntivi dell'Ente per l'ultimo triennio;
- 2) una proiezione triennale dei flussi di spesa e di entrate proprie dell'Ente;
- 3) quantificazione dell'impatto delle misure in esame su tale proiezione.

Per i trasferimenti in c/capitale ad Enti pubblici in investimenti e trasferimenti alle imprese.

A fattori comuni per le varie categorie, dovrebbe essere esplicitato il collegamento esistente tra le risorse impiegate e gli obiettivi che si intendono perseguire, fornendo degli indicatori sul grado di miglioramento derivante dal provvedimento, sia pure in termini generali di beneficio.



IL MERCATO DEL LAVORO

Sergio BRUNO

Questo lavoro è articolato in tre parti. Nella prima, e più lunga, cercherò di evidenziare come le conoscenze sul lavoro e sul funzionamento del mercato del lavoro siano state, negli ultimi 10-15 anni, la breccia attraverso cui le scienze sociali sono riuscite a riappropriarsi di una capacità nei confronti della realtà dei processi produttivi e delle loro trasformazioni; ciò dopo che, per più di un secolo, la riduzione del lavoro a mero e meccanico «fattore della produzione» aveva condotto a rappresentare i fenomeni attinenti all'offerta di merci e servizi mediante stilizzazioni, certamente eleganti ma induttivamente povere, sempre più distanti da una realtà di grande spessore e in profonda trasformazione. Sosterrò, ancora, la probabilità che sempre dal progresso delle conoscenze sui fenomeni lavorativi derivino gli spunti necessari per comprendere le ragioni profonde che hanno condotto alla crisi del funzionamento keynesiano dei nostri sistemi economici, e quindi alla crisi profonda dei modelli esplicativi keynesiani, nonché per comprendere i possibili sentieri di trasformazione ulteriore aperti alle nostre società industrializzate, da ciò traendo spunto per la progettazione e la sperimentazione di azioni rivolte a far imboccare ai sistemi taluni di tali sentieri, ritenuti preferibili.

Nella seconda parte svilupperò alcune considerazioni sulle conoscenze che il quadro conoscitivo e sostanziale abbozzato nella prima parte comporta per quanto concerne la strutturazione e la organizzazione di sistemi informativi finalizzati all'azione in un contesto divenuto più articolato, denso di interrelazioni spesso insospettate, maggiormente dominato dall'incertezza, sia sui modelli interpretativi sia sulle conseguenze ultime delle azioni intraprese.

Nella terza parte, infine, accennerò brevemente ad alcuni problemi connessi alle interrelazioni che si vengono a creare tra momenti conoscitivi e momenti di conformazione dei valori; tra processi percettivi dei problemi, dunque, loro chiavi di lettura ed elaborazione di queste in funzione della determinazione di obiettivi. Ciò coinvolge necessariamente le relazioni che si vengono a creare tra progettazione delle azioni, siste-

ma di ordini diretti ai soggetti incaricati della attuazione delle azioni e modi con cui tali soggetti interpretano questi ordini, spesso piegandoli alle proprie concezioni e ai propri interessi, fino a dar luogo a determinate modalità di attuazione delle azioni.

1. Nel corso degli anni '70 gli studi e le ricerche sulla segmentazione dei mercati del lavoro hanno condotto ad un nuovo ed originale intreccio tra osservazioni induttive e riflessioni concettuali. Grazie a questa ondata di studi si è venuta a modificare profondamente la nostra percezione e conoscenza di una serie di questioni:

a) le relazioni in parte necessitate che esistono tra modelli strategici di gestione del personale, da un lato, e strategie di mercato, strategie di organizzazione della produzione e strategie tecnologiche dell'altro. Le forme di concorrenza monopolistica (che vanno riguardate a mio avviso come innovazioni maggiori in senso schumpeteriano) che si sviluppano dall'inizio del secolo in poi, con una diffusione imitativa che esplose nel secondo dopoguerra, necessitano, nella particolare fase storica in cui si sono affermate, lo sviluppo di mercati interni del lavoro come strumento di organizzazione ed incentivazione dei lavoratori in relazione ad una produzione che fa leva sulla costruzione di mercati stabili, e quindi fedeli; che fa leva pertanto sulla qualità e sulla affidabilità dei prodotti e sulla assistenza ai clienti. Sono soprattutto gli studi sui mercati interni del lavoro ad aver evidenziato questi aspetti;

b) la articolazione e le specificità delle relazioni di complementarità tra aziende nella realizzazione dei processi produttivi e le dinamiche evolutive di tali elementi. L'analisi economica visualizza le relazioni tra aziende e tra attività produttive o interamente in termini di competitività ovvero, ma banalmente, in termini di complementarità, limitati questi ultimi alla sfera dell'approvvigionamento e delle vendite (relazioni input-output). Le indagini effettuate sulle attività economiche a partire dalle tematiche del decentramento, del subappalto, del lavoro a domicilio e del lavoro nero, hanno, per la prima volta, evidenziato come i processi produttivi ed il loro evolversi siano variamente condizionati da un reticolo di relazioni di integrazione, a monte e a valle, non limitato alla compravendita di merci o servizi bensì connotato dal suo essere parte integrante di strategie tecnologiche e di mercato da parte degli operatori che ne fanno parte o dei sottoinsiemi rilevanti e/o dominanti di essi. Lo studio dei processi innovativi non ha fatto o non sta facendo altro che consolidare quanto per la prima volta evidenziato da ricerche sulla segmentazione del mercato del lavoro e i processi di decentramento. È da notare che è anche a seguito di questo tipo di ricerche che viene meno la utilizzabilità, a molti fini, dei concetti e delle informazioni statistiche che fanno capo ad aggregati settoriali;

c) le connessioni tra stratificazione dei ruoli lavorativi e segmentazione del mercato del lavoro da un lato e stratificazione sociale dall'altro; le connessioni tra questi elementi e l'articolarsi dei bisogni relativi alla sicurezza sociale e allo welfare state.

Non credo che questa rinnovata centralità euristica delle questioni attinenti al lavoro abbia ancora esaurito i suoi frutti. Ad esempio non ha dato luogo ad una revisione profonda nel nostro modo di concepire il funzionamento delle variabili macroeconomiche del sistema.

Eppure, tutti i modelli macroeconomici recepiti, da quello neomonetarista a quello keynesiano fino a quelli neokeynesiani, neoequilibranti generali, con o senza aspettati-

ve razionali, fondano la loro microeconomia su un concetto di domanda-flusso di lavoro. Le strategie di mercato interno di lavoro, per quanto oggi certamente in crisi e in trasformazione (sicché vi sarà da chiedervi cosa verrà dopo), configurano invece, indubbiamente, il lavoro come uno stock e, quindi, la domanda di lavoro come nodo decisionale le cui caratteristiche sono fundamentalmente simili a quelle relative alle decisioni sul capitale e sulla capacità produttiva.

Se è vero che la quasi fissità del lavoro ha dato luogo ad aggiustamenti nella specificazione dei modelli macroeconomici, è anche vero che si è trattato di aggiustamenti ad hoc e che manca ancora un pieno riconoscimento del carattere radicalmente diverso della nuova configurazione che la variabile occupazionale assume nel momento in cui venga considerata in quanto stock, così come manca una piena incorporazione nelle analisi teoriche delle implicazioni che derivano da tale carattere. Se, ad esempio, ammettiamo la natura «di lungo periodo», nel senso marshalliano-keynesiano, delle decisioni di assumere personale, così come siamo abituati a fare per le decisioni di investimento, ne segue un salto nel grado di indeterminazione della rappresentazione keynesiana del circuito macroeconomico. Tutto infatti verrebbe così a dipendere da aspettative di lungo periodo, che Keynes stesso tratta, nel cap. XII della sua Teoria Generale, come fundamentalmente sfuggenti ad analisi sistematico-razionali.

Se poi volgiamo gli occhi al futuro e cerchiamo di traguardarlo con l'esperienza del passato, ancora una volta le questioni connesse al lavoro ci appariranno avere la massima probabilità di costituire la chiave di volta dei nodi politici e teorici che ci sono di fronte.

Siamo abituati a considerare i sistemi economici, appunto, come sistemi, e quindi, per questo, tali da essere considerati cogliendo insieme le relazioni tra i soggetti elementari, i meccanismi di autoregolazione ed i meccanismi di regolazione esogena. In questa ottica possiamo vedere l'opera di Keynes come un tentativo, riuscito, seppure sfortunatamente in modo effimero, di mostrare l'insufficienza dei meccanismi autoregolativi del sistema e, quindi, l'esigenza di integrare questi con meccanismi di regolazione esogena, connessi all'intervento intelligente di soggetti di governo del sistema stesso. La disoccupazione veniva cioè vista come una manifestazione evidente di disfunzione sistemica: la non saturazione di risorse disponibili ad essere impiegate (la disoccupazione, quindi), in concomitanza con code di bisogni insoddisfatti, può essere letta come la manifestazione della incapacità del sistema di autoregolarsi in modo da allocare le risorse in funzione della soddisfazione di bisogni.

L'intervento dei meccanismi regolativi esogeni configurati da Keynes e dai suoi seguaci ha consentito in molti sistemi organizzati occidentali il raggiungimento della piena occupazione e il conseguimento di un elevato e prolungato sviluppo. Probabilmente, anche a seguito di ciò, il modo di funzionamento dei sistemi è maturato e quegli strumenti di regolazione sono ormai palesemente insufficienti. La disoccupazione ripropone oggi lo stesso problema che si era trovato di fronte Keynes: l'esigenza di spiegare un malessere allocativo dei sistemi, un malessere oggi forse più profondo in quanto collocato in sistemi più evoluti e complessi, in sistemi i cui soggetti sono divenuti più «smaliziati», più capaci di un agire strategico in grado di anticipare molte delle possibili mosse dei soggetti pubblici di regolazione.

Se dunque il problema si presenta analogo in una prospettiva semplicistica, così non è se lo riguardiamo dal punto di vista della diversa natura che ha oggi finito per acquisire sia la disoccupazione che la stessa occupazione. Sia la prima che la seconda sono infatti oggi estremamente più eterogenee e segmentate di quanto lo fossero al tempo di Keynes. Se da un lato il problema può apparire meno grave, nel senso che la disoccupazione ai tempi di Keynes si concentrava su soggetti capofamiglia e per que-

sto, e anche a causa del minor livello di sviluppo assoluto, poneva un discrimine tra sussistenza e non sussistenza, tra sopravvivenza e fame, dall'altro esso appare oggi più complesso e più arduo da risolvere a causa dell'articolarsi del fenomeno in «dimensioni» qualitative più numerose e dai connotati maggiormente sfumati.

Disoccupazione e occupazione sono oggi più articolatamente selettive; il livello complessivo di benessere è tale che, almeno nei nostri sistemi industrializzati occidentali, non è quasi mai la fame a costituire la posta in gioco. Siamo soliti affermare o pensare che il problema sia reso meno grave per via di tale fatto; che la disoccupazione non si concentri più sui capifamiglia renderebbe la disoccupazione un fenomeno socialmente e politicamente più supportabile.

Questo modo relativamente ottimistico di riguardare il problema rischia tuttavia di introdurre forti distorsioni. Potremmo chiederci, ad esempio quanto sia vero il fatto che i disoccupati siano marginali nella famiglia e che i capifamiglia non siano disoccupati, o quanto ciò non sia invece, o possa sempre più divenire domani, la manifestazione del fatto che solo gli occupati possono essere capifamiglia e molti dei marginali sul mercato del lavoro finiscano per essere esclusi da questo ruolo per il fatto, appunto, di essere marginali. Ma indipendentemente dalla risposta a tale interrogativo, il solo fatto che, a ben vedere, non sia peregrino porlo, induce a concentrare l'attenzione con occhi nuovi sulle diverse dimensioni qualitative che assumono i problemi occupazionali e disoccupazionali nella società attuale.

Il problema appare oggi infatti molto più segnato che nel passato da *connotazioni di tipo distributivo*. La gente cerca oggi nel lavoro fattori di integrazione sociale e legittimazione molto più che nel passato e le cerca spesso non solo insieme al, ma anche indipendentemente dal, conseguimento di un reddito. Il titolo al quale si consegue il reddito è in altri termini divenuto più importante in sé e più importante di quanto non lo fosse nel passato.

A fronte di ciò si configura invece una prospettiva dell'assorbimento lavorativo destinato ad essere sempre più diseguale. Da un lato un nucleo di persone destinato a lavorare stabilmente e con durate del lavoro superiori persino alle quaranta ore settimanali e ai quarant'anni nell'arco della vita; dall'altro un nucleo di persone costrette in prospettiva ad una mobilità permanente tra spezzoni di lavoro marginali, scarsamente integrati, a tempo limitato, a scadenze limitate; infine un terzo gruppo destinato al «non lavoro» o alla disoccupazione di lunga durata. È evidente come, a fronte di una tale situazione, meccanismi di stratificazione lavorativa, meccanismi di stratificazione sociale e interventi nel campo delle politiche del lavoro, delle politiche di sicurezza sociale e dello welfare state non possano che intrecciarsi. Occorre riconoscere che siamo appena agli albori della gestione di simili problematiche.

Siamo dunque alla vigilia dell'aprirsi di un ampio terreno di sperimentazione, di azioni pubbliche e di strategie nel campo del lavoro e della produzione. È probabile che si tratti di una vera e propria fucina di nuove trasformazioni, le cui direzioni appaiono al momento imprevedibili.

Le imprese si sono fin qui fondate sull'alternarsi o sul conpenetrarsi di strategie di mercato interno del lavoro e di ricorso al mercato esterno. Ho già osservato che la strategia dei mercati interni, che possiamo riguardare come la fonte della grande espansione del secondo dopoguerra, è entrata in crisi nel momento in cui l'ambiente macroeconomico ha cessato di essere espansivo e di convogliare agli operatori segnali tali da indurre aspettative ottimistiche.

A fronte di ciò le imprese si trovano di fronte, apparentemente, a due alternative: la prima è quella di abbandonare la strategia dei mercati interni, per ritornare a quella dei mercati esterni; la seconda è costituita dalla possibilità di tentare delle strade in

cui, pur mantenendosi la filosofia fondamentale dei mercati interni, basata sulla strutturazione di un sistema di regole e di patti impliciti con i lavoratori, si tenti di cambiare il contenuto di queste regole. Allo stato delle nostre conoscenze la prima alternativa sembra aver prevalso negli Stati Uniti, dove, non a caso, il ritorno a strategie di mercato ha coinciso con lo sradicamento territoriale di attività produttive, quasi a testimoniare tangibilmente l'interpenetrazione tra regole di strutturazione delle relazioni di lavoro e processi di strutturazione delle relazioni sociali. In Europa sembra al momento aver prevalso la seconda strada. Il maggior sviluppo della produttività nell'ultimo decennio in Europa potrebbe costituire un elemento a favore della seconda strategia, dal punto di vista dello sviluppo, anche se il suo risvolto è costituito dal costo connesso alla creazione di un minor numero di nuovi posti di lavoro.

Il dilemma appena prospettato, tra mercati esterni ed interni, è tuttavia solo una rappresentazione fortemente vincolata dalla nostra scarsa immaginazione e dalla nostra incompleta conoscenza di una realtà in forte movimento. Le condizioni dell'ambiente sociale che hanno storicamente generato la strategia dei mercati interni del lavoro e la sua evoluzione sono oggi profondamente alterati: le imprese trovano nell'ambiente sociale persone già fortemente educate in una misura un tempo inconcepibile; potrebbero essere profondamente cambiati i potenziali di aspirazione sui quali basare i meccanismi motivazionali al lavoro. Inoltre, l'esperienza stessa di gestione di personale condotta sui mercati interni del lavoro può aver comportato cambiamenti profondi nella concezione e nel controllo di formule organizzative diverse, tanto da non rendere più necessario come un tempo un certo modo di strutturare i rapporti lavorativi e l'organizzazione del lavoro. Nella stessa direzione, o in direzioni compatibili, potrebbero essere evolute le caratteristiche delle tecnologie. Tutto ciò rappresenta per noi una nuova area di ignoranza.

Se passiamo a considerare le azioni pubbliche, non possiamo in alcun modo stabilire una semplicistica equazione tra l'insuccesso fin qui registrato, a livello internazionale, dalle politiche del lavoro e dalle politiche per l'occupazione giovanile in particolare, insuccesso misurato dall'incapacità di creare nuovi posti di lavoro e/o di ridurre la disoccupazione grazie alle politiche stesse, e la mancanza di trasformazioni rilevanti dell'ambiente e nell'ambiente.

L'esplosione della disoccupazione dopo un periodo di relativa piena occupazione e lo stesso agire di politiche in questo campo, alternano al contempo l'ambiente e la configurazione dei soggetti istituzionali che in tale ambiente operano.

Emergono nuovi soggetti e/o nuovi ruoli: in paesi come l'Italia, in cui la transizione al lavoro era scarsamente istituzionalizzata e in cui le funzioni del collocamento erano ridotte all'amministrazione di simboli di garanzie, i soggetti istituzionali preposti alle politiche del lavoro acquisiscono nuovi spazi e nuovi ruoli, senza tuttavia avere la necessaria accumulazione di capacità, gestionali e progettuali, e spesso senza poter trovare spazi di legittimazione sui quali far leva; in paesi contrassegnati invece da ruoli specializzati e legittimati delle istituzioni incaricate di gestire la transizione al lavoro, la formazione professionale e l'inserimento nel lavoro dei giovani, si assiste invece a fenomeni di deterioramento — di efficienza e di immagine — concessi all'insuccesso stesso delle politiche del lavoro, cui tali soggetti istituzionali sono stati costretti.

Ovunque si assiste ad una redistribuzione, confusa e conflittuale, di responsabilità, gestionali e progettuali nelle politiche del lavoro, dell'educazione, della formazione professionale, dell'assistenza pubblica, della sicurezza sociale e più in generale dell'amministrazione dello welfare state. Basti pensare a questo proposito alle nuove divisioni di ruolo che si vengono a creare tra organismi dello stato e agenzie semi-private, tra strutture centrali dello stato ed enti e comunità locali, ecc..

Da questo stravolgimento complessivo vengono infine investite le strutture preposte alla formazione e alla trasmissione di cultura e di «saper fare», a cominciare dalla scuola per finire alle sedi ove si forma e si elabora il nucleo delle conoscenze più avanzate.

I tempi di raddoppio del patrimonio di comunicazione scritta, accumulato dall'origine della scrittura, è oggi stimato intorno ai sette anni. Per quanto questo sia un correlato povero della quantità di conoscenze realmente significative, è evidente come non si possa più sperare di inseguire lo sviluppo delle conoscenze necessarie per orientarsi ed operare nel mondo lavorativo e adulto con aggiornamenti occasionali, spontanei e abborracciati dei programmi e dei curricula.

Occorre invece che questi divengano oggetto sistematico di una progettazione specifica, a partire da una conoscenza articolata ed efficace dei ruoli lavorativi e delle attività produttive, considerate in connessione con le capacità conoscitive e metodologiche necessarie. Solo su questa base sarà possibile selezionare e compattare strategicamente le conoscenze da trasmettere nel corso dei processi formativi.

2. È sempre esistita una connessione stretta da un lato tra modi di percezione dei problemi e di rappresentazione della società e dei sistemi economici, e, dall'altro, tra modi di conformarsi delle teorie, modi di conformarsi del corredo di informazioni statistiche e modi di organizzarle. Il tradizionale modo di configurarsi delle statistiche sull'occupazione e sulla disoccupazione, nonché il legame stabilito tra le statistiche sull'occupazione e la rappresentazione delle attività sulle quali insiste tale occupazione, riflettono bene la validità della proposizione precedente.

Fino a che punto l'articolarsi in dimensioni qualitative nuove e il dinamizzarsi di tali dimensioni, il quadro cioè che ho delineato nella prima parte del lavoro, risulta compatibile con il sistema informativo tradizionale appena detto e con il modo di strutturarne ed organizzarne sia la costruzione che la resa operativa?

La risposta ad un tale interrogativo si presenta complessa nella misura in cui non si tratta semplicemente di formulare una diversa filosofia di raccolta, organizzazione e resa delle informazioni ma anche di rendere operative, e quindi attuabili, le direttrici di cambiamento ipotizzate. Ciò coinvolge necessariamente le capacità tecniche necessarie alla predisposizione e alla gestione di sistemi informativi, nonché la soluzione dei problemi connessi alla legittimazione, alle indagini e all'accesso alle informazioni. Sono compatibili le nuove esigenze con una attribuzione esclusiva dei compiti all'Istituto Centrale di Statistica? Come questo deve eventualmente cambiare per rendersi idoneo alle nuove esigenze? Nel caso in cui si scelga di operare attraverso una pluralità di soggetti, come regolarli e coordinarli?

Negli ultimi anni si è assistito a modificazioni importanti nella raccolta di informazioni statistiche sui fenomeni occupazionali e disoccupazionali e nella loro resa. Queste modifiche hanno fatto perno sulle attività di indagine statistica dell'ISTAT.

Dal punto di vista della raccolta, occorre ammettere che si è trattato in gran parte di innovazioni introdotte all'interno di una filosofia di impianto, cioè di chiavi di lettura teoriche, in gran parte tradizionali. Pur tuttavia non si tratta di cosa di poco conto. Innovazioni introdotte nei modi di formulazione dei questionari, nella conservazione di specificità delle risposte elementari, nella resa articolata delle risposte stesse nonché innovazioni introdotte nelle strategie di campionamento, hanno contribuito a raffinare ed articolare le dimensioni dei fenomeni. Per questa strada si è potuto introdurre, con le cautele necessarie, un processo di affinamento nella capacità di cogliere nuove fenomenologie, senza perdere le necessarie continuità di rilevazione nel tempo.

A vederlo in prospettiva, è come se si fosse messa in moto una macchina, adagiata da decenni su vecchie routines, ed è come se questa macchina avesse accumulato capacità per cominciare a prendere in considerazione veri e propri cambiamenti di filosofia informativa.

L'accordo ISTAT-Ministero del Lavoro si colloca per molti versi in questa prospettiva. Il recupero di un grande potenziale informativo, costituito quale sottoprodotto di processi amministrativi, consente in prospettiva un enorme allargamento del tessuto informativo a costi relativamente bassi.

Dietro l'accordo, esiste tuttavia un'altra faccia della medaglia, che non si può fare a meno di tener presente. Lo scopo della convenzione era infatti anche quello di intervenire, per bonificarla, su una situazione di degrado qualitativo delle funzioni informative, esistenti sulla carta o potenzialmente attivabili, di un soggetto, quale il Ministero del Lavoro, privo delle necessarie sensibilità e capacità in questo campo. Se a questa considerazione si aggiunge quella delle ovvie difficoltà che esistono nel penetrare da un punto di vista informativo un soggetto i cui compiti preponderanti sono quelli gestionali, e quindi le difficoltà operative e le conflittualità che vengono incontrate in simile tentativo, ci si rende conto di come la convenzione sia solo una premessa necessaria ma non sufficiente per arricchire il patrimonio informativo, nel campo occupazionale e disoccupazionale, acquisibile e utilizzabile per meglio definire le decisioni politiche di intervento.

Il quadro problematico tracciato nella prima parte rende tuttavia immediatamente evidente l'insufficienza di un tessuto, o anche di un sistema, informativo fatto di sole statistiche nel senso tradizionale del termine. Lo stato di indeterminazione e di potenziale fluidità delle categorie teoriche di interpretazione dei fenomeni da un lato, dall'altro la pluralità dei soggetti che a diverso titolo operano attivamente nel campo delle politiche del lavoro o in campi che su di esso esplicano effetti rilevanti, pongono all'attenzione dei soggetti di governo e di chiunque si preoccupa di predisporre e strutturare conoscenze utili per l'azione due ulteriori opzioni, se non addirittura esigenze.

La prima è costituita dalla costituzione di centri di analisi e ricerca sostanziale «a ridosso» sia dei soggetti attivi nel campo del lavoro sia dei soggetti che effettuano indagini statistiche in questo campo. Una situazione di indeterminazione teorica richiede infatti di essere compensata in termini di attenzione e sensibilità dei soggetti creatori di informazioni originali, siano essi, come l'ISTAT, soggetti istituzionalmente preposti a tale compito, siano essi, come i soggetti di policy, messi nelle condizioni di dover raccogliere informazioni o in relazione alle loro attività amministrative o in relazione e a ridosso dei loro interventi operativi.

D'altra parte, è proprio il fatto di dover intervenire più frequentemente e più articolatamente che nel passato a suggerire, più che l'opportunità il dovere, per i soggetti di policy, di raccogliere sistematicamente informazioni nell'ambito del quale gli interventi vengono attuati.

In altri termini, proprio perché siamo in presenza di azioni che, anche per effetto dello stato di indeterminazione teorica, si configurano come «azioni senza teoria» e, quindi, come azioni fondamentalmente «sperimentali», diviene un dovere sorvegliare informativamente le sperimentazioni e valutarne sistematicamente le conseguenze. Si è parlato, non a torto, a questo proposito, di una sorta di obbligo di «copertura informativa» di ogni intervento, a somiglianza dell'obbligo costituzionale di dare copertura di ogni nuova spesa con nuove entrate. Valutare un intervento, sia in termini di analisi costi-benefici che, forse più appropriatamente, in termini di «policy evaluation», non è tuttavia compito che si esaurisca nella raccolta e in una semplice elaborazione delle informazioni; richiede molto di più. Richiede di ridefinire di volta in volta i problemi e i

metri stessi di valutazione; di svolgere, in altri termini, un'operazione che è allo stesso tempo di ricostruzione interpretativa, e quindi di analisi, e di prudente valutazione dell'insieme di implicazioni, immediate e lontane, dei cambiamenti che si sono andati ad attivare. Si tratta dunque di un compito chiaramente di ricerca.

Con le considerazioni precedenti si è già implicitamente risposto in maniera affermativa all'interrogativo sull'esigenza che operino in questo campo una pluralità di soggetti. A questo proposito va tuttavia in primo luogo osservato che capacità di ricerca e capacità di indagine non sono cose che si possano improvvisare. Si può aggiungere che trapianti di capacità di ricerca sono più semplici che trapianti di capacità di indagine ed elaborazione statistica, non appena si esca da ambiti ristretti. Di nuovo, la convenzione ISTAT-Ministero del Lavoro potrebbe costituire un banco di prova importante per ulteriori iniziative.

In secondo luogo va osservato come la presenza di una pluralità di soggetti che acquisiscano separatamente informazioni rilevanti ed utili per l'azione apre di per sé problemi riguardo alla frammentazione del patrimonio informativo, alla sua potenziale dispersione, all'accumulo di duplicazioni, alla non integrabilità delle informazioni stesse.

A molti di tali problemi è stata in linea di principio fornita una risposta dalla relazione della Commissione che preparò il terreno per la convenzione sopra ricordata. Si pensò allora ad una sorta di soggetto di coordinamento capace da un lato di recepire con sensibilità innovazioni nel campo informativo provenienti «dalla periferia», dall'altro di «riverberare», verso tutti i potenziali soggetti interessati, standards di riferimento che potessero costituire, sia pure su base volontaria, elementi di omogeneizzazione.

Ferma restando questa acquisizione, è forse oggi ipotizzabile qualche aggiustamento ulteriore.

Il patrimonio conoscitivo inseribile in sistemi informativi utile per l'azione non si esaurisce in informazioni statistiche e/o standardizzate. Specie in relazione ad interventi, la disponibilità di informazioni eterogenee ma riccamente articolate finisce per essere impiegabile proficuamente, ove di volta in volta si sia capaci di tener conto delle specificità delle informazioni stesse. Gli interventi di policy, se corredati di «copertura informativa», sono in grado di generare molte di queste informazioni utili.

Il policy-marker, d'altra parte, deve poter disporre dell'insieme delle informazioni, sia omogenee e standardizzate che eterogenee ed occasionali, disponibili. Ciò pone nuovi problemi di disegno di sistemi informativi. Si può a questo proposito pensare a basi dati i cui elementi informativi siano eterogenei e che, quindi, non siano di per sé immediatamente integrabili ma lo siano solo a seguito della messa a fuoco intelligente di «assi di lettura» predisposti in funzione di finalizzazioni particolari ad opera di soggetti «di ricerca».

3. Siamo abituati dalle nostre convenzioni teoriche in materia di policy-making ad ipotizzare una netta separazione tra sfera di determinazione degli obiettivi e sfera di determinazione degli strumenti da un lato e, dall'altro, tra sfera in cui viene decisa una azione e sfera che si occupa dell'attuazione di tale azione.

In realtà queste sfere sono fortemente interpenetrate. Il disegno degli strumenti e l'esperienza che deriva dai processi attuativi sono in sé sedi di allargamento delle conoscenze. L'allargamento delle conoscenze interagisce con la messa a fuoco del sistema dei valori da cui emanano, normalmente in modo — a dire il vero — confuso, i sistemi di obiettivi che dovrebbero indurre il disegno di nuovi strumenti ed interventi.

L'acquisizione e l'elaborazione di informazioni entra in tutti questi spazi e aiuta a conformare il sistema di sensibilità politiche che suggerisce sia la messa a fuoco di nuovi obiettivi che la ricerca di nuove informazioni.

Se poniamo queste considerazioni in relazione a quanto è stato elaborato nella prima parte di questo lavoro appare chiara l'esigenza di concentrare gli sforzi per l'acquisizione di nuove informazioni sul problema della distribuzione del lavoro tra i membri della collettività. Se, come è purtroppo prevedibile, non sarà possibile negli anni che seguiranno aumentare in maniera rilevante il numero dei nuovi posti di lavoro e se, anche in questo caso, dovessero prevalere le ragioni che conducono a non distribuire in modo uniforme le opportunità di lavoro tra la gente, allora è chiaro che sempre più si porrà, nelle nostre società, un autonomo problema di equità nella distribuzione delle opzioni lavorative. L'esperienza del passato ci insegna come la raccolta di informazioni statistiche relative alla distribuzione, fin qui la distribuzione del reddito e della ricchezza, costituisce per vari motivi una difficoltà di ordine maggiore. Sarà opportuno che il problema della equità della distribuzione del lavoro maturi rapidamente e possa allora far leva su un corredo informativo adeguato.

GLI ENTI LOCALI

Pietro GIARDA

SOMMARIO: 1. Analisi statistica per il controllo interno. - 2. Analisi statistica e legislazione in materia di enti locali. - 3. Considerazioni conclusive.

In questa relazione mi propongo di analizzare e commentare alcuni rapporti tra informazioni statistiche, analisi statistica e enti territoriali, da due diversi punti di vista. Il primo punto di vista è quello degli usi potenziali e degli usi effettivi della analisi statistica nei processi di decisione propri degli enti territoriali.

Il secondo punto di vista è quello degli usi potenziali e dell'uso effettivo delle informazioni statistiche e della analisi statistica da parte del legislatore nazionale quando questi ha dovuto assumere provvedimenti o impostare azioni legislative in materia di enti locali. In entrambi i casi farò riferimento a decisioni nelle quali entrano in modo cruciale variabili di natura finanziaria. Mi prenderò anche la libertà di proporre qualche commento forse estensibile ad altri comparti del settore pubblico, oltre a quello degli enti territoriali.

1. Analisi statistica per il controllo interno

Quale tipo di indagine statistica può essere compiuta dagli enti locali per i fini della propria gestione? Ci sono analisi di tipo generale che rientrano nel sistema generale di controlli dei processi di spesa e della organizzazione dei propri servizi. Di quelle analisi che sono applicabili in generale a tutti gli enti pubblici hanno già trattato i professori Zuliani e Gerelli nelle loro relazioni. Controllo di gestione, analisi dei tempi di realizzazione delle opere pubbliche, analisi di produttività specifica del lavoro, sono alcune delle categorie alle quali possono applicarsi — e sono state in qualche caso già applicate in comparti della Pubblica Amministrazione — la raccolta delle informazioni, la formulazione di modelli teorici di analisi economica e statistica, le regole di inferenza e verifiche di ipotesi.

Nel comparto specifico degli enti locali però l'impiego di metodi statistici di analisi si presenta particolarmente fruttifero perché la variabilità dei fenomeni che interessano si presenta non solo nel tempo, ma anche tra diverse unità di rilevazione. L'ente locale è una complessa azienda multiprodotto che può essere messa a confronto, nelle sue diverse linee di produzione, con quanto avviene in altri enti, alla ricerca di regolarità e di difformità rispetto a valori medi.

La maggior parte dei servizi forniti dagli enti locali è fornita in condizioni di monopolio spaziale e quindi il controllo delle posizioni relative di efficienza, meccanismo proprio dei mercati concorrenziali, non avviene in modo automatico e decentralizzato. Non solo la domanda non ha possibilità concrete di spostarsi da una fonte di offerte all'altra ma anche la diffusione delle informazioni sulle posizioni di efficienza relative non costituisce elemento caratterizzante dei processi produttivi. Se l'individualismo e l'interesse sono la molla che motiva il superamento delle condizioni di inefficienza nel settore privato, la disponibilità a cooperare è l'elemento essenziale perché possano essere individuate le situazioni di cattiva organizzazione o inefficienza nel comparto pubblico. L'analisi statistica di gruppi di enti o di una pluralità di enti è un importante strumento con cui è possibile individuare le situazioni di inefficienza relativa nella produzione o nelle scelte di produzione dei servizi.

Il settore degli enti locali, proprio per questa sua caratteristica di presentare una molteplicità di unità di rilevazione, è stato uno dei primi, se non il primo comparto del settore pubblico al quale sono stati adattati metodi statistico-quantitativi di indagine. Da una fase di analisi dei determinanti delle spese locali in funzione di fattori di domanda, fattori di costo e vincoli finanziari, si è passati negli anni più recenti alla analisi più specifica della produzione dei servizi pubblici locali; ancora in ombra, ma in sviluppo, è l'analisi della domanda di servizi pubblici locali. Con gli studi compiuti in materia di analisi dei costi degli enti locali, attraverso le tecniche un po' rudimentali della analisi di regressione e quelle più sofisticate della programmazione stocastica, lo studioso cerca di penetrare nei problemi di scelta delle tecniche di produzione, di individuazione delle frontiere di produzione e dei costi minimi di produzione.

Oltre che nei metodi di analisi si è avuta anche una evoluzione, in verità meno marcata, negli interessi ispiratori delle indagini. Inizialmente, almeno fino alla fine degli anni settanta, autori delle indagini sono stati soprattutto studiosi e professori di università interessati ad applicare al settore pubblico tecniche di analisi precedentemente sviluppate nei campi più tradizionali dell'analisi economica (si veda Petretto (1982)). In una seconda fase, l'avvio della esperienza regionale aveva stimolato alcune di esse, soprattutto la Lombardia, a sostenere e finanziare ricerche potenzialmente utili per la gestione degli interventi regionali nei propri settori di competenza; in epoche successive enti sovra-comunali, quali il FORMEZ e altri istituti di ricerca regionali, hanno promosso indagini soprattutto finalizzate alla analisi dei costi di produzione (si veda Petretto (1983)).

I concreti effetti politici di queste ricerche non sono stati molto rilevanti: confronti, difformità e costi di produzione non erano categorie di particolare interesse per gli amministratori locali soprattutto per il fatto che, a partire dal 1976 Regioni e enti locali hanno vissuto un periodo di abbondanza finanziaria durato almeno fino al 1983 che rendeva sostanzialmente inutili i controlli di spesa.

Negli ultimi anni, e questa è la terza fase del processo cui accennavo sopra, si sono avuti invece interessanti sviluppi legislativi che hanno reso l'analisi statistica della produzione degli enti locali di maggiore interesse politico. La legislazione di finanziamento di aziende di trasporto e degli enti locali ha iniziato a fare riferimento a categorie economiche quali i costi di produzione, produttività e costi standards. Come conse-

guenza, gruppi di enti locali e gruppi di aziende hanno avvertito una opportunità di azione concertata ed hanno richiesto agli studiosi di svolgere, con le loro ricerche, la funzione del «banditore», di colui cioè che stabilisce confronti e determina standards.

Quanto durerà questa fase, dell'interesse degli amministratori pubblici per il problema dei costi? Non è facile da prevedere, anche perché l'analisi statistica, la formulazione dei modelli, l'inferenza non sono categorie concettuali troppo presenti nella Pubblica Amministrazione italiana, né possono essere affidati a ricercatori senza adeguata preparazione. La formazione di un modello e la sua stima, nonché la possibilità di trarre da queste proposizioni operative, rilevanti sotto il profilo decisionale, sono ancora processi non standardizzati che richiedono studio, attenzione e cautela. C'è quindi spazio per studiosi esterni, analisi dei costi dei servizi degli enti locali; essi possono divenire un utile strumento per la circolazione delle idee in un ente pubblico, possono stimolare discussioni e favorire decisioni importanti per il buon funzionamento di una amministrazione.

Un importante caso in cui l'analisi statistica può divenire utile per la gestione di un servizio pubblico è quello dell'analisi della efficienza della produzione nei suoi diversi aspetti, della scelta della dimensione a costo minimo, della scelta della tecnica appropriata e della scelta manageriale di utilizzare i fattori produttivi sulle frontiere tecnicamente efficienti. Gli ultimi due aspetti di questo problema, in particolare il terzo, la stima della efficienza tecnica nell'impiego dei fattori, richiedono la stima di componenti individuali (si veda Nerlove (1965)), la stima cioè di parametri o indicatori che segnalino l'esistenza di situazioni devianti rispetto ai valori medi, meritevoli di essere approfonditi con specifiche analisi aziendali. La stima di parametri individuali, di una funzione di costo, se fatta semplicemente sui dati di costo rilevati per un anno su un campione di enti o di centri di costo, passa attraverso l'analisi dei residui della regressione e può sorgere la tentazione di individuare nel rapporto tra valori stimati e valori osservati un indicatore dell'efficienza delle singole unità. È pur vero che in particolari condizioni restrittive tale rapporto può essere utilizzato per segnalare situazioni di efficienza relativa ma in generale l'uso di un tale indicatore non dovrebbe trovare spazio in un «ricettario» affidato per il suo uso al funzionario medio che all'interno di un ente pubblico si occupa di analisi dei costi. La stima statistica delle componenti individuali, di efficienza o altro, richiede modelli statistici più complessi e articolati di quelli che possono essere gestiti in via routinaria all'interno di un'amministrazione pubblica. I casi singoli trovano, nella Pubblica Amministrazione, sempre le più ampie giustificazioni: c'è sempre negli uffici pubblici un lungo *perché* sulle situazioni anomale; anche spese o costi due o tre volte i valori medi rilevati per unità apparentemente analoghe trovano una spiegazione burocratica; se la conversazione volge al peggio, c'è sempre il ricorso decisivo ad una qualche deliberazione assunta, per quel caso, nel passato che esprime una «precisa volontà politica», evidentemente risolutiva di ogni dubbio. L'attacco e la critica che l'analisi statistica delle decisioni pubbliche riguardante gli enti locali può portare a questo diffuso tipo di ragionamento possono essere decisivi, ma devono essere organizzati sempre su basi rigorose e scientifiche da proporsi, raccomandare, con grande umiltà.

2. Analisi statistica e legislazione in materia di enti locali

Passo ora a trattare del secondo aspetto di questo mio intervento, come le informazioni statistiche avrebbero potuto e come sono state invece utilizzate in decisioni prese dal legislatore nazionale in materia di enti locali. Come premessa voglio ricorda-

re i più importanti luoghi comuni sul ruolo dell'informazione statistica nel processo di decisione politica. Il primo è certamente quello dichiaratamente negativo che si esprime in proposizioni del tipo «il problema ci è noto nei suoi aspetti fondamentali, i dati non sono necessari». Un altro atteggiamento frequente è che «non ci sono dati per il problema che stiamo esaminando», oppure, forse anche più frequente, «i dati disponibili sono insufficienti per essere assunti come base per una decisione». Poiché *qualche* informazione statistica su un fenomeno economico o sociale è sempre disponibile, il giudizio di inadeguatezza su questi dati diventa risolutivo per ignorarli nel processo decisionale. In particolare si osserva che se i dati necessari non sono noti in via *analitica* possibilmente per tutto l'universo cui il provvedimento intende riferirsi, allora si diffonde l'opinione che il provvedimento e i suoi meriti possono valutarsi come se nessun dato esistesse. Il giudizio di inadeguatezza è stato spesso assunto come giustificazione per rifiutare l'utilizzo delle informazioni esistenti.

Voglio illustrare questo atteggiamento, molto frequente nella realtà del processo decisionale nel nostro paese con riferimento ad un importante provvedimento, forse la più importante legge di finanziamento degli enti locali di questi ultimi cinquant'anni; mi riferisco al D.L. 946 del 29 dicembre 1977 (il cosiddetto decreto Stammati-due) convertito in legge nel febbraio del 1978 con legge 43/1978. Tale decreto ha prodotto una sequenza successiva di sei provvedimenti, di cui uno a valenza triennale, gli altri di portata annuale, più un settimo in preparazione per il 1987. Dei sette, gli ultimi cinque si sono posti come obiettivo quello di correggere o rettificare principi, criteri e sistema di diritti introdotti nell'ordinamento legislativo dal provvedimento originario. La spesa a carico del bilancio statale corrisposta sulla base dei principi fissati dal decreto Stammati-due ammonta a circa 30 mila miliardi di lire e non è quindi di importanza marginale valutare l'uso che 10 anni fa venne fatto delle informazioni statistiche esistenti.

In breve sintesi voglio anzitutto ricordare fatti e avvenimenti che sono, peraltro, ben noti agli studiosi di finanza pubblica e di finanza locale in particolare. Prima della legge 43/1978 (di conversione del citato D.L. n. 946/1977) il finanziamento delle spese degli enti locali avveniva da tre diverse fonti:

- le entrate proprie residue dopo l'attuazione della riforma tributaria, che coprivano circa il 15% del totale delle spese correnti;
- i contributi statali sostitutivi del gettito dei tributi locali soppressi, che coprivano circa il 45-50% della spesa corrente;
- i mutui a pareggio dei bilanci, concessi sulla base di valutazioni di merito di organi della amministrazione centrale dello Stato, che coprivano il restante 35-40% della spesa corrente.

La situazione del 1977 si caratterizzava per una grande provvisorietà, stante che con il 1977 scadeva il quadriennio che la legge delega per l'attuazione della riforma tributaria aveva attribuito al legislatore per il disegno di un nuovo sistema di finanza locale e stante che il sistema dei mutui per il pareggio dei bilanci, avviatosi sin dal 1946-47 non aveva trovato ancora una precisa sistemazione legislativa. Nei due anni 1976 e 1977 quando si pose il problema politico di disegnare il nuovo sistema di finanza locale, i punti fermi del dibattito politico sembravano essere almeno tre: il nuovo ordinamento avrebbe avuto una finanza più centralizzata di quella vigente fino al 1972, i mutui a ripiano dovevano essere sostituiti da trasferimenti statali, alla finanza degli enti locali doveva essere garantita una adeguata crescita nel tempo.

Restava invece aperto e, in verità, confuso il dibattito sulle idee di fondo della riforma: quanto di autonomia impositiva e con quali fonti di entrata, quali criteri di riparto dei fondi statali e come garantire la transizione tra situazione esistente e situazione obiettivo.

La statistica, dal punto di vista informativo e dell'analisi avrebbe dovuto aiutare a formare idee e ipotesi su questi tre temi. La quantità di dati disponibili attraverso le rilevazioni ISTAT era molto dettagliata anche se pubblicata con notevole ritardo. La tradizione dei volumi sui bilanci locali era andata progressivamente affinandosi fino a culminare nel periodo 1959-1961 nella pubblicazione dei dati riassuntivi di conto economico per tutti i singoli enti locali e riprendendo in tal modo, una tradizione rispettata fino agli anni trenta dal Ministero delle Finanze e dell'Interno. Nel 1976 erano disponibili, in quanto pubblicati, i dati ISTAT del 1972. Nel 1977, quando il problema finanza locale era divenuto particolarmente acuto, erano in corso di elaborazione i dati 1973-74.

I dati ISTAT non vennero però utilizzati in sede governativa come base per l'avvio della preparazione dei provvedimenti che erano divenuti urgenti in vista della scadenza del 13 dicembre 1977. Nè vennero utilizzate le analisi statistiche compiute sulla finanza locale italiana che erano ampiamente disponibili.

Le ragioni di questa mancata considerazione possono essere ricostruite solo con qualche approssimazione. Nei primi anni successivi alla legge 43/1978, a partire dal 1979, ho avuto spesso modo di discutere con varie persone, uomini politici e dirigenti ministeriali di questo mancato utilizzo dei dati ISTAT. Con un po' di libertà, più per trasmettere un messaggio che ai fini di una precisa ricostruzione storica di un mancato fatto, le ragioni possono così essere riassunte. In primis, una diffusa mancanza di fiducia da parte delle amministrazioni interessate nella qualità e completezza dei dati rilevati dall'ISTAT. I moduli 13FL costituenti la base della rilevazione sulla finanza locale erano compilati dai singoli enti in modo a volte superficiale e spesso affrettato: ne risultava soprattutto una imperfetta classificazione della spesa nelle categorie economiche e funzionali. Pervenivano in ritardo e dovevano essere elaborati a mano; inoltre l'avvio dell'ordinamento regionale, con l'esaurirsi dei compiti del Ministero dell'Interno in materia di controllo dei bilanci, aveva indebolito il potere dell'ISTAT sulla regolarità della rilevazione. Dal Nord le informazioni continuavano ad affluire, dal Sud il flusso già incerto negli anni passati era divenuto sempre meno prevedibile. La principale ragione per la mancanza di fiducia nella rilevazione ISTAT era però la rilevata e constatata mancanza di quella proprietà che potremmo definire *la esattezza contabile* dei dati. Questa ovvia constatazione fece sorgere l'interrogativo se una riforma del sistema di finanza locale potesse basarsi su dati aventi solo carattere *informativo* e non anche *carattere di misura giuridicamente valida per la definizione dei diritti delle singole amministrazioni*. Senza distinguere sulle due profondamente diverse funzioni dei diversi tipi di dati, l'amministrazione statale optò per la soluzione di rifiutare di riconoscere alle informazioni disponibili la capacità di essere guida per un disegno di riforma. Il D.L. 946/1977 basava il riassetto della finanza locale sulla adozione della «spesa storica» come criterio guida e ciò, dichiaratamente, al duplice scopo, a) di garantire la continuità e, b) di porsi come primo passo per una «operazione verità» tendente a far emergere la vera situazione della finanza locale prima di procedere alla riforma strutturale.

Voglio ora arrivare al punto cruciale di questo mio intervento. I dati ISTAT disponibili avrebbero potuto essere utilizzati come guida per una riforma strutturale della finanza locale, rinviando la determinazione delle spettanze delle singole amministrazioni ad un accertamento delle realtà contabili dei singoli enti? La mia risposta a questa domanda è certamente positiva: i dati per una valutazione analitica della situazione della finanza locale erano noti. Una descrizione della situazione della finanza locale

che si poteva fare allora (nel 1977) attraverso i dati ISTAT pubblicati o in corso di stampa, includeva i seguenti aspetti:

1. La spesa corrente pro-capite nei diversi enti locali presentava una variabilità molto ampia. In parte tale variabilità era associata alla dimensione demografica, nel senso che comuni di maggiori dimensioni avevano mediamente spese pro-capite più elevate, come risultato dei maggiori costi della grande dimensione e del maggior numero delle funzioni svolte.

2. A parità di popolazione si rilevano ampi differenziali nei livelli di spesa pro-capite dei singoli enti. Si rilevano altresì forti differenze nei valori medi regionali per classe di popolazione omogenee. Le differenze nei livelli di spesa pro-capite a parità di popolazione trovavano origine a) nelle differenze delle basi imponibili locali; b) nelle diverse aliquote applicate ai tributi locali e c) nella diversa intensità dell'accertamento tributario a livello locale. Gran parte delle differenze erano però spiegabili con riferimento al comportamento dell'amministrazione centrale che, attraverso i mutui per il pareggio dei bilanci, aveva fornito risorse aggiuntive a titolo gratuito a singole amministrazioni locali.

3. Per alcuni enti locali i mutui a pareggio erano stati utilizzati come strumento di perequazione dei livelli di spesa e questo è il caso degli enti locali meridionali che, partiti nel 1950 da una situazione di grande svantaggio rispetto al resto del paese, alla fine degli anni '60 avevano mediamente recuperato le loro posizioni relative.

4. Dei mutui a pareggio si erano avvalsi però anche molti enti locali delle zone più ricche del paese, in Emilia, Toscana, Umbria e Marche per aumentare i livelli di spesa molto al di sopra dei valori medi nazionali, sviluppando la dimensione dei servizi, pagando stipendi più elevati e, in ultima analisi spostando l'onere dei maggiori benefici individuali sulla collettività nel suo complesso.

Queste proposizioni che sono leggibili, ed erano state anche lette, sui dati ISTAT (si veda Giarda (1977)), sono le stesse che potevano, due anni dopo «l'operazione verità», leggersi sui dati desumibili dai certificati prodotti dagli enti locali per la determinazione delle spettanze dei singoli enti locali nel 1978 (si veda Giarda (1980)).

In realtà quindi il sistema disponeva, già nel 1975-77, di informazioni sufficienti, non certo per determinare le spettanze di un singolo ente, ma per disegnare una legislazione che rimandasse a successivi atti amministrativi, l'accertamento contabile delle spettanze individuali.

In verità voglio ricordare che, sulla base di dati ISTAT da me elaborati, grazie anche alla collaborazione e pazienza dell'allora responsabile del Servizio Finanza locale dell'ISTAT, il dott. Iudica, un gruppo di professori universitari incaricati dal Ministro del Tesoro in carica, aveva elaborato una proposta di legislazione di riforma della finanza locale finalizzata ad obiettivi molto generali e semplificati di uguaglianza di trattamento, pur nel riconoscimento dei vincoli storici e con l'attribuzione di una modesta autonomia tributaria. Elemento caratterizzante della proposta era lo scarso peso attribuito alla spesa storica nella situazione a regime e la proposta di una lunga fase per il passaggio dalla situazione esistente alla situazione obiettivo. Questa proposta, consegnata al Ministero del Tesoro, sotto forma di un lungo articolato, non ebbe molta fortuna perché nel frattempo forze politiche, ANCI e Ministeri stavano lavorando sul testo dello Stammati-due, un provvedimento con cui il legislatore nazionale riconosceva la rilevanza assoluta delle situazioni individuali, così come espresse dalla spesa storica, per

la determinazione delle spettanze finanziarie dei singoli enti; i differenziali di spesa portati dai mutui a pareggio, ottenuti cioè con atti amministrativi filtrati dalla amministrazione centrale, acquisivano la dignità derivante da un esplicito riconoscimento legislativo.

Come risultato di questo schema e della *operazione verità*, oggi presso l'amministrazione centrale dello Stato è disponibile una straordinaria quantità di dati e di informazioni sui singoli enti locali, che conferma i fatti di base già noti quindici anni fa: ci sono enti che, a parità di popolazione, ricevono dallo Stato importi due o tre volte superiori a quanto ricevuto da un altro ente: i cittadini del primo godono di servizi pubblici due o tre volte migliori di quelli goduti dai cittadini di un altro ente e queste differenze sono pagate dalla collettività nel suo complesso.

3. Considerazioni conclusive

Per sintetizzare le argomentazioni svolte possiamo chiederci quali siano le lezioni che si possono trarre dalle esperienze maturate nei rapporti tra statistica e enti locali e di cui ho trattato solo qualche esempio. La prima lezione è che spesso i dati necessari o utili ai fini delle decisioni politiche sono disponibili ma che non vengono utilizzati. Nell'amministrazione pubblica italiana, il dato informativo non ha dignità pari al dato contabile anche se, dal punto di vista della costruzione del quadro di riferimento per le decisioni, l'uno vale l'altro. La seconda lezione è che troppi dati spesso confondono le idee: l'approfondimento informativo ha un suo livello ottimale: la capacità dei dati di fornire «idee politiche» o «idee interpretative» si sviluppa con la legge della produttività decrescente. A volte più che estendere la base informativa è necessario utilizzare bene le informazioni esistenti, anche ricorrendo a modelli statistici più sofisticati su una base di dati limitata, in particolare nel settore degli enti locali l'utilizzo di pannelli di dati cross-section ripetuti nel tempo si pone come elemento fondamentale per affrontare i temi dei costi e della produttività. La terza considerazione è che le troppe informazioni possono, se usate in modo acritico, condurre a risultati inaccettabili o possono anche confondere i problemi. Nella progettazione di criteri di riparto dei fondi statali l'elemento chiave è quello della ricerca di valori standard di riferimento rispetto ai quali commisurare l'intervento statale e i troppi dati a disposizione possono portare a definire standards che si avvicinano troppo ai valori osservati, come è il caso se, tra le variabili esplicative del modello si inseriscono indicatori dell'output dei servizi o delle quantità fisiche degli inputs utilizzati (si veda per esempio Ministero dell'Interno (1985)). In questo caso lo standard isola i differenziali dei costi unitari di produzione, ma incorpora la struttura storica di produzione dei servizi, riconoscendo meno fondi a chi è inefficiente (un risultato corretto) ma anche più fondi a chi più produce (un risultato che contrasta con gli obiettivi di uguaglianza di trattamento).

Da ultimo una breve considerazione sul rapporto tra produttori di statistiche e utenti. Nello specifico settore degli enti locali i modelli economico-statistici da utilizzare per la interpretazione della realtà, in tema di analisi dei costi e della produzione, non sono ancora sufficientemente «robusti» in linea teorica, soprattutto per quanto attiene alle componenti stocastiche dei modelli. Ho qualche dubbio che la struttura interna della pubblica amministrazione sia in grado di produrre analisi e dedurre raccomandazioni di intervento con la cautela che sarebbe invece imposta dalla incertezza teorica dei modelli interpretativi. La facilità con cui si può procedere ai computi richiesti per la stima di modelli tende a fare emergere solo quei risultati che sono desiderati e può portare ad una strumentalizzazione dell'analisi statistica che è peggiore persino della

manca di analisi. Ciò può avvenire sia per le elaborazioni finalizzate al controllo interno dell'attività di un ente locale sia per le elaborazioni finalizzate alla produzione di leggi in materia di finanza o di ordinamento degli enti locali. Forse è indispensabile garantire, nella situazione in cui è richiesta la individuazione e stima di modelli complessi, una maggiore presenza di studiosi esterni e una precisa indicazione della «paternità» della ricerca e dei suoi risultati. È forse anche necessario garantire che i dati analitici delle rilevazioni fatte con finalità amministrative e sostitutive delle rilevazioni statistiche siano messi facilmente a disposizione dei potenziali utenti.

RIFERIMENTI

GIARDA P. (1977), «Il finanziamento della spesa degli enti locali: linee per una riforma», in *Per una politica della spesa pubblica* (a cura di E. Gerelli e F. Reviglio), F. Angeli, Milano 1978.

GIARDA P. (1980), «Il finanziamento degli enti locali: linee di riforma», in *Aspetti del sistema tributario italiano*, Camera dei Deputati, Roma.

ISTAT, *I bilanci delle amministrazioni regionali, provinciali e comunali*, Roma, vari anni. >

MINISTERO dell'INTERNO, *Rapporto sulla ricerca relativa al livello di prestazione dei servizi ed alla definizione di parametri obiettivi per la distribuzione di risorse a Comuni e Province*, Roma 1985.

NERLOVE M. (1965), *Estimation and identification of Cobb-Douglas production functions*, North-Holland, Amsterdam.

PETRETTO A. (1981), «L'analisi dei determinanti delle spese pubbliche locali dopo un decennio di revisione critica», in *Note economiche*, n. 3.

PETRETTO A. (1983), «L'analisi dei costi dei servizi pubblici locali: il servizio trasporti urbani», in *Quaderni Regionali Formez*, n. 42.

TERZA SESSIONE

RELATORI

**Romano PRODI
Paolo ERCOLI
Vittorio CONTI
Luciano GALLINO
Giuseppe ALVARO**

LA SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE

Romano PRODI

1. Il tema che mi è stato proposto finirà per lasciare insoddisfatti o il relatore o l'uditorio, o forse tutti e due i soggetti.

La sua ampiezza infatti crea aspettative su uno spettro troppo diffuso perché sia possibile soddisfarle tutte. Al tempo stesso mette il relatore di fronte a un compito che non potrà mai essere portato a conclusione in modo esaustivo.

Credo che sia necessario stipulare una sorta di tacito accordo per cui gli ascoltatori ridurranno le proprie aspettative e chi parla chiarirà i limiti del proprio intervento.

Un tale accordo non è irrealistico se si tiene conto delle quattro relazioni che faranno seguito alla mia e che approfondiranno altrettanti aspetti del tema generale.

Da parte mia non ho difficoltà a denunciare i miei limiti: quelli di un professore di politica industriale che si trova a fare una esperienza estremamente impegnativa in un sistema di grandi imprese e che quindi a partire dalle proprie esperienze può senza dubbio offrire spunti al dibattito, ma che certo non può aspirare a realizzare una costruzione teorica soddisfacente e comunque completa sul tema prescelto.

2. Tenendo ferme le limitazioni che di fatto ho introdotto nel discorso, possiamo cominciare con qualche considerazione al tempo stesso sommaria e preliminare.

Ritengo che si possa partire da una affermazione generica e cioè che l'attuale società abbia come punto di riferimento centrale l'informazione. E per ora non andrei molto oltre.

Infatti, quando diciamo società industriale, usiamo un'espressione che rinvia ad una società che ha al centro l'istituzione industria con ciò che essa evoca: capacità di produrre in modo efficiente beni e servizi; modelli organizzativi e gerarchicamente ordinati di gestione dei fattori produttivi, in particolare del lavoro. Inoltre, anche se in modo meno diretto, evochiamo anche un ambiente giuridico e sociale coerente con l'istituzione industria: le società di capitali, le organizzazioni degli imprenditori e dei lavoratori, regole contrattuali standardizzate, un circuito in cui entrano in giuoco risparmio, investimenti, produzione e consumi; tecnologie produttive e brevetti per la protezione dell'innovazione; misure collettive volte a sostenere e se necessario espandere il sistema delle imprese industriali.

In definitiva quando usiamo l'espressione società industriale ci è facile intenderci e, sia pure con qualche differenza che può emergere qualora decidessimo di specificare fino in fondo i contenuti dell'espressione, ci è possibile comunicare senza troppi equivoci.

Qualcosa del genere dovrebbe essere vero anche per l'espressione società dell'informazione. Ma ho la fondata sensazione che non sia così. E che usare l'espressione società dell'informazione significhi alludere a concetti e a realtà ancora non ben consolidati né sufficientemente condivisi.

3. Ad esempio una parte notevole dell'opinione pubblica e noi stessi nel linguaggio corrente, parliamo di mondo dell'informazione facendo riferimento al mondo dei mass media: giornali, cinema, radio, televisione. Non c'è dubbio che il mondo dei mass media contribuisce a comporre e a definire la società dell'informazione, ma non la esaurisce certo. Dunque, in parole povere, si può registrare già un elemento di minor chiarezza dato che nel linguaggio corrente si finisce per usare la parte per il tutto.

Detto per inciso questo non vuol dire che il discorso sui mass media debba essere tenuto fuori da questa relazione. Ma si vuol solo segnalare la differenza fra un'espressione univoca come «società industriale» ed un'espressione meno univoca come «società dell'informazione».

4. Un'altra immagine importante, ma al tempo stesso parziale, che viene evocata quando si usa l'espressione società dell'informazione è quella relativa alla grande diffusione dei mezzi informatici. Da questo punto di vista, almeno per coloro che usano in questo senso l'espressione, il calcolatore sembra essere l'istituzione cardine della società dell'informazione. Anche qui c'è del vero. Non c'è dubbio che la crescente potenza di calcolo dei moderni computers contribuisce a rendere credibile la società dell'informazione.

Ma chiunque abbia presente la matrice della comunicazione elaborata dal Mc Laughlin si rende conto di quanto i computers non esauriscono lo spazio che può essere costruito e organizzato a partire dall'intersezione del continuum che dai prodotti va verso i servizi di comunicazione e di quello che dai supporti per la comunicazione va verso i contenuti della stessa. Ricorderò che il punto della matrice in cui supporti e prodotti coincidono è quello della carta, ma a partire da quel punto si va verso i servizi di telecomunicazione da un lato o alle agenzie di pubblicità dall'altro per arrivare al più immateriale dei servizi che è forse quello costituito dai servizi professionali, che hanno come supporto e sono un prodotto del cervello umano.

Il grande calcolatore, dunque, in termini di immagine pubblica è lo strumento che più facilmente si associa alla società dell'informazione, ma ancora una volta come nel caso precedente dei mass media, finiamo per confondere la parte con il tutto.

5. Peraltro occorre aggiungere che anche gli economisti non sono tutti d'accordo nel porre al centro della scena l'informazione.

Di recente, in un seminario internazionale tenutosi a Spoleto (1), un professore svedese che insegnava all'Università di California e che ha un nome per me impronunciabile (Axel Leijonhufvud) ha sostenuto, ad esempio, la tesi che lo sviluppo economico ha una più forte connessione causale con la divisione del lavoro che con la produzione

(1) Letture sulla società post-industriale, III Seminario: «Aspetti dell'economia dell'informazione», Spoleto, 10 luglio 1986. Relazione del Prof. Axel Leijonhufvud: *Costi dell'informazione e divisione del lavoro*.

di informazioni. Per illustrare questo concetto ha fatto riferimento a un testo di storia economica e agli studi di Levi Strauss.

Credo che molti dei presenti ricorderanno un libricino edito anche nella biblioteca economica della Einaudi, in cui una professoressa di Storia dell'Università di Oxford si è divertita a ricostruire, sulla base di documenti storici e comunque del lavoro di indagini disponibile, la vita quotidiana di una serie di figure medievali socialmente significative. Una di queste figure è quella di un certo Bodo, un contadino francese. Orbene il nostro professore svedese, affermava che la quantità di informazioni necessarie al nostro Bodo per vivere la propria vita era assai elevata. Con riferimento inoltre agli studi di Levi Strauss ci veniva ricordato che, per poter vivere nel proprio ambiente, i membri di alcune tribù dell'America Latina conoscevano ed erano in grado di distinguere 4.000 specie di piante. Io aggiungerei che se insieme alle conoscenze botaniche, si tiene conto anche di quelle di tipo biologico e di quelle sociali e rituali — che negli ambienti studiati da Levi Strauss sono tutt'altro che prive di importanza — se ne può concludere che la quantità di conoscenze possedute da coloro che noi chiamiamo i primitivi (o dal contadino sopra ricordato) sono in termini di volume sostanzialmente confrontabili con le informazioni che ciascuno di noi ha memorizzato e possiede. Non starebbe dunque nelle conoscenze, ma piuttosto nella divisione del lavoro il fattore decisivo per lo sviluppo economico.

In effetti il numero di conoscenze che ciascuno di noi possiede può essere relativamente basso. La differenza a nostro vantaggio sta nella possibilità che noi abbiamo di accedere mediante tecniche standardizzate (senza per forza dover ricorrere al computer, basti pensare al ruolo di un vocabolario o di una enciclopedia) alle conoscenze possedute da altri specialisti. E questo ci riporta proprio alla divisione del lavoro dato che si tratta di persone che, a partire da una certa segmentazione del sapere, hanno approfondito in modo analitico e con i vantaggi che derivano dalla specializzazione i diversi segmenti. Sicché noi, grazie alla divisione di quel tipo di lavoro intellettuale da cui alla fine scaturiscono i libri, possiamo trarre frutto anche dalle conoscenze che non possediamo personalmente.

Nella relazione a cui sto facendo riferimento non veniva negato il ruolo dell'informazione; per esempio gli si attribuiva la stessa importanza attribuita al sistema dei trasporti come fattore in grado di determinare l'allargamento del mercato. Ma è chiaro che nella prospettiva del nostro professore svedese il ruolo dell'informazione finiva per essere quello, strumentale, di rendere più efficiente ed efficace il meccanismo della divisione del lavoro. Sicché il ruolo dell'informazione veniva riconosciuto proprio mentre veniva ricollocata al centro dello sviluppo economico quella divisione del lavoro di cui Adamo Smith a suo tempo ci aveva parlato.

Dunque con riferimento allo sviluppo economico, e cioè con riferimento ad un processo che nel mondo odierno sembra essenziale, è possibile ritenere che la centralità spetti a un meccanismo strutturale quale è appunto la divisione del lavoro.

Non potremmo immaginare un'economia moderna senza trasporto e senza informazione, però, se ragioniamo in termini generativi, non potremmo pensarla senza divisione del lavoro.

6. Alle considerazioni sopra richiamate se ne può aggiungere un'altra. E cioè che sul piano della teoria economica gli economisti non sembra che abbiano fatto molti passi avanti a proposito di informazione.

Negli anni '60 Machlup fu forse il primo ad avvicinarsi al tema dell'economia dell'informazione, affrontando il tema dell'economia della conoscenza. Ma non mi pare che si sia andati molto avanti in materia.

Questo non è certo il momento per fare il punto sulla situazione, ma mi sembra comunque significativo che la teoria economica abbia approfondito in modo così poco significativo il tema dell'economia dell'informazione. Naturalmente questo non è un argomento di per sé sufficiente a negare il ruolo dell'informazione nella moderna società. Qualche anno fa Pasinetti ci ha ricordato, ad esempio, che «il progresso tecnico è stato il grande fattore dimenticato nell'analisi economica» (2).

Ma questo non vuol dire assolutamente che in assenza di un'adeguata trattazione teorica il progresso tecnico non esista o non abbia il ruolo che tutti sappiamo e che tutti siamo pronti a riconoscere.

Un discorso del tutto analogo vale per il tema dell'informazione. Il fatto che la teoria economica non abbia ancora prodotto un'abbondante bibliografia in merito non è un argomento sufficiente per dire che la società dell'informazione è priva di fondamenta. A questo proposito si potrebbe ricordare in modo opportuno la battuta maligna che circola sugli economisti, stando alla quale noi (non vorrei chiamarmi fuori nel momento in cui faccio il maligno sulla corporazione cui pure in qualche misura appartengo) saremmo persone che quando vedono qualcosa che funziona nella pratica ci mettiamo a studiare per vedere se potrebbe funzionare anche nella teoria.

Resta il fatto che non c'è abbondanza di strumenti concettuali che consentano di pervenire ad una buona sintesi e di utilizzare in modo condiviso, univoco e ricco di significato l'espressione società dell'informazione.

7. Non credo, peraltro, che lo scarso apporto che la teoria economica ha fin qui dato al tema dell'informazione dipenda dall'inadeguatezza o dalla disattenzione degli addetti ai lavori.

Credo che la «colpa» sia da ascrivere proprio all'informazione. Se infatti questa fosse un prodotto, meglio ancora se fosse un prodotto omogeneo, credo che la corporazione degli economisti (ma non bisogna dimenticare anche i compiti che spetterebbero a quella dei giuristi) ci avrebbe già dato delle eleganti o soddisfacenti sistemazioni concettuali in merito. Il guaio è che l'informazione è un qualche cosa che non esiste senza il contesto sociale e culturale (e ovviamente anche quello economico) che la genera. E per tal via la cosa si complica perché l'informazione rinvia al problema dell'informatore.

Non c'è informazione senza un agente della stessa e, se vogliamo mettere la questione coi piedi per terra — che poi è come dire collocarla nella concreta storia di tutti i giorni — il problema dell'informazione non solo evoca quello del suo agente, ma non può ignorare l'ulteriore problema della collocazione sociale dello stesso.

Che il problema non sia intellettualistico ce lo ricorda, ad esempio, quanto si dice e si scrive sul problema delle aspettative del consumatore o del risparmiatore. Difficile

(2) «Il progresso tecnico è stato il grande fattore dimenticato nell'analisi economica. È soltanto negli ultimi trent'anni che gli economisti teorici hanno cominciato a preoccuparsene, mediante l'elaborazione di modelli di crescita economica. Ma tutti i modelli di crescita economica con progresso tecnico sono stati elaborati in termini *macro-economici*, cioè con l'ipotesi implicita che nel sistema sia prodotta una singola merce (o una merce composita la cui composizione rimane costante al trascorrere del tempo). E il mutamento tecnico è stato introdotto nella forma di un 'saggio di progresso tecnico' globale, che è stato trattato in modo accuratamente simile e simmetrico al saggio di crescita della popolazione». L. Pasinetti, *Dinamica strutturale e sviluppo economico, un'indagine teorica sui mutamenti nella ricchezza delle nazioni*, Torino, UTET, 1984 (si tratta della edizione italiana di un lavoro pubblicato nel 1981 presso la Cambridge University Press).

ragionare in termini di governo dell'economia, prescindendo da un qualche tentativo di apprezzare e dare dimensione a queste aspettative. E non c'è dubbio che proprio le informazioni possedute, e comunque circolanti all'interno di un dato sistema sociale ed economico, sono in grado di influenzare quelle aspettative che a loro volta condizionano i calcoli di chi ha responsabilità di governo dell'economia.

Sempre per cogliere questa dimensione che non è solo residualmente sociale dell'informazione, si pensi a quali conseguenze generi la diversa collocazione sociale di chi informa, quando si debbono fare calcoli di previsione. In questo caso si può andare dalla situazione in cui la previsione si avvera non in base alla sua astratta ragionevolezza, ma come conseguenza dell'autorità di chi la formula fino al caso opposto per cui le previsioni si falsificano proprio in ragione dell'autorevolezza di chi le formula. Detto per inciso quest'ultimo è il paradosso in cui si imbatte chi affronti il compito di fare previsioni relative al gettito scolastico a fronte di una paventata scarsità delle figure professionali richieste dal mercato del lavoro: se una sede dotata di autorevolezza preannuncia che entro poco tempo si avrà scarsità di un certo tipo di personale, si può esser certi che la previsione verrà falsificata. Il caso di scuola è quello costituito dal timore espresso dall'ENI che, a seguito del ritrovamento di idrocarburi nella Val Padana, sarebbero mancati i geologi nei primi anni '50.

Un altro caso di scuola mi sembra sia quello delle previsioni che furono formulate dall'ing. Martinoli e dalla Svimez circa l'insufficienza di personale insegnante nell'Italia del 1975. Sappiamo tutti quanto la previsione sia stata falsificata dai comportamenti collettivi fin dalla fine degli anni '60.

In nessuno dei due casi si può parlare di informazioni sbagliate. Caso mai si può parlare di informazioni efficaci al punto tale da smentire i calcoli costruiti per produrle.

Il fatto è che le informazioni non solo hanno a che fare con il ruolo sociale di chi le emette, ma entrano anche a far parte dei calcoli di chi le riceve che a sua volta le utilizza sulla base dei meccanismi sociali e culturali: valori, aspettative, motivazioni, interessi, e chi più ne ha più ne metta.

Dunque non sarà il caso di prendersela con gli economisti se non han fatto troppi progressi in fatto di economia dell'informazione. C'è tutta una gamma assai ampia di informazioni che, se vogliono essere utilizzate con un minimo di correttezza sul piano della politica economica, chiamano in causa altre discipline che devono trovare il modo di integrarsi in una qualche teoria economica.

Ho l'impressione che non si tratti di un compito molto semplice.

8. Anche se non mancano questioni che ci impediscono di avere una sufficiente solidità concettuale quando parliamo di società dell'informazione, penso che ci troviamo tutti d'accordo quando diciamo che questa società è una società caratterizzata dall'utilizzo di una risorsa nuova che è appunto l'informazione.

Tale risorsa combinandosi con i tradizionali fattori produttivi (fisici, finanziari e professionali) e grazie a quel processo organizzativo che chiamiamo divisione del lavoro concorre in modo sempre più rilevante a determinare la produzione della ricchezza disponibile.

In termini concettuali ed astratti la cosa è sempre stata vera. C'è sempre stato un conoscere, un saper fare, nelle attività umane. Anche nell'età della pietra. Ma quella che nel passato anche lontano era una risorsa diffusa e indistinta oggi, di fatto, è divenuta una risorsa isolabile, specifica, manipolabile, producibile di per sé, impiegabile secondo calcoli alternativi e secondo gradi di intensità differenziati.

In altri termini i processi di specificazione e di articolazione che caratterizzano la società contemporanea isolano in qualche modo il ruolo dell'informazione nei processi produttivi e ne consentono la visibilità tecnica, economica, e infine sociale.

9. Prima di progredire con questo genere di considerazioni è il caso di introdurre un elemento di precisazione.

Una delle cose cui in genere, proprio il pubblico più informato economicamente, fa riferimento quando pensa alla società dell'informazione, è il concetto della società post-industriale. In questo contesto l'informazione si colloca al centro del settore terziario e quasi ne costituisce il cuore. In ogni caso l'informazione appare come la risorsa che determina lo sviluppo del terziario.

Come sempre succede c'è una grossa quantità di vero in queste immagini collettive che fanno parte ormai del nostro patrimonio di convinzioni comuni. Proprio per questo mi piace sottolineare che l'informazione non ha a che fare solo con il settore dei servizi o con il terziario avanzato, ma con qualunque attività economica: terziaria, agricola o manifatturiera che sia.

Come dicevo prima c'è sempre stato un contenuto di informazione in qualunque attività economica dell'uomo. E una gran quantità di momenti dell'attività economica sono descrivibili in termini di informazione. Le quotazioni del mercato di Borsa ci danno delle informazioni. Il sistema dei prezzi è un sistema di informazione. Lo stesso conflitto sindacale spesso ci comunica informazione e ci segnala anche in termini puntuali dove, all'interno di una complessa organizzazione, esistono situazioni di disagio (quale che sia la causa e quale che sia il giudizio che noi possiamo dare sulla fondatezza dello stesso). Una infinità di operazioni che si compiono nella quotidiana vita aziendale sono da sempre — anche prima dell'invenzione dei calcolatori — operazioni che concettualmente appartengono ad un sistema informativo: le bolle di cottimo, le operazioni di inventario del magazzino, il disegno di un particolare da realizzare, l'uscita di pezzi difettosi da una catena di montaggio, questi e infiniti altri sono tutti fenomeni idealmente collocabili in un sistema informativo.

La differenza sta nel fatto che la nostra capacità di razionalizzazione, di concettualizzazione e di modellizzazione della realtà (anche grazie alle nuove tecnologie informatiche) è tanto progredita che, persino le più tradizionali attività manifatturiere vengono gestite in termini nuovi.

Credo che la cosa decisiva sia costituita dal fatto che oggi si è enormemente accresciuta e continua ad accrescersi la nostra capacità di dominare i processi produttivi e di pensarli prima ancora come modelli astratti che come processi empirici.

Per indenderci: ancora venti anni fa la produzione di semilavorati in ferro a partire dalla ghisa di altoforno era il risultato di un processo che, per quanto esigente in fatto di informazioni, in più di un punto cruciale era regolato «a vista» sulla base dell'esperienza accumulata dagli operatori. Oggi lo stesso processo è il risultato delle capacità di raccogliere informazioni idonee a descrivere la sequenza delle trasformazioni chimiche e fisiche che i materiali subiscono, in modo da consentire, momento per momento e punto per punto, la migliore gestione dell'intero processo produttivo.

Ieri informazioni e know-how erano pur sempre necessari, ma non erano sufficientemente formalizzati e in qualche caso non erano neppure in pratica comunicabili: si pensi all'esperienza dei vecchi «maestri» dell'altoforno e alla lunghezza (oltre che all'onerosità in termini di produzione difettosa), del processo di apprendimento che consentiva di trasferire tale esperienza.

Dunque è qui che va vista l'essenziale differenza: all'interno del processo produttivo l'informazione assume un peso oggettivo. È formalizzata, è riproducibile, è trasmissibile mediante opportuni strumenti e supporti.

10. Le cose fin qui dette spiegano come mai si stia facendo tanto elevata l'incidenza dei sistemi informativi, con le relative spese, anche all'interno delle attività manifatturiere.

Come dicevo prima, in genere lo stereotipo collettivo collega la diffusione dei sistemi informativi alle attività di servizio, ma il ruolo della risorsa informazione è tanto rilevante che ormai la distinzione fra attività terziarie e attività manifatturiere da questo punto di vista si sta riducendo.

Credo che qualche esempio preso dalla realtà delle aziende del Gruppo IRI confermi questa mia affermazione.

Pochi forse sanno, e molti magari faranno difficoltà a credere, che un'impresa siderurgica come la Nuova Italsider sostiene costi per il proprio sistema informativo che sono quasi eguali in valore assoluto a quelli di una grande banca quale il Credito Italiano e che una azienda come l'Aeritalia non ha costi molto inferiori a quelli di una banca come il Banco di Santo Spirito.

Purtroppo non ha molto significato confrontare il fatturato di una azienda manifatturiera con quello di una banca, ma se confrontiamo l'incidenza percentuale sul fatturato che i costi per il sistema informativo fanno registrare in aziende di alta tecnologia come l'Aeritalia o la SGS con l'incidenza che si registra in aziende di servizi strettamente legate all'informazione come la SIP o l'Alitalia si avrà conferma di quanto ho appena affermato. In Aeritalia l'incidenza percentuale dei costi per il sistema informativo sul fatturato è attualmente pari al 3,05% e nella SGS al 2,87% contro il 2,36% dell'Alitalia o il 3,06 della SIP.

Ma non si creda che solo nelle imprese ad alta tecnologia si va diffondendo l'utilizzazione dei sistemi informativi. Ho già richiamato il fatto che la Nuova Italsider spende per il proprio sistema informativo quasi quanto una delle più grandi banche italiane. Se poi all'interno della Nuova Italsider scendessimo nello Stabilimento di Taranto troveremmo già oggi installati 1500 terminali cui accedono circa 7000 fra i 18 mila occupati dello stabilimento. Questo in pratica vuol dire che a Taranto i lavoratori che utilizzano il sistema informativo sono ormai prossimi al rapporto di uno a due: e cioè il grado di distribuzione dell'informatica e di accesso agli strumenti di calcolo è praticamente identico, se non superiore, a quello attuale delle banche più informatizzate. E fin qui parliamo dei soli calcolatori di gestione. Perché poi a Taranto sono attualmente installati 89 calcolatori di processo che distribuiscono le loro informazioni mediante 550 terminali. E va tenuto presente che entro l'88 i terminali collegati ai calcolatori di gestione raddoppieranno, mentre i calcolatori di processo arriveranno alla cifra di 130 con 700 terminali. Si aggiunga a tutto ciò che già oggi sono installati 150 personal computers che diventeranno 400 entro l'88. Probabilmente queste cifre spiegano come, nonostante le gravissime difficoltà della siderurgia lo stabilimento di Taranto sia riuscito, come si dice in gergo, a tornare in nero.

11. Non vorrei però dare l'impressione di illustrare dei record quasi di tipo sportivo o di fare del patriottismo aziendale.

Quello che mi preme invece mettere in luce è un fenomeno di portata generale che spiega la crescente diffusione dei sistemi informativi nelle imprese manifatturiere.

Da un lato agiscono condizioni esterne quali la competitività, il mercato e il bisogno di assicurare la qualità (e soprattutto la costanza nella qualità) della produzione.

Ma ciò che rende possibile soddisfare queste esigenze di tipo economico mediante l'utilizzazione delle tecnologie informatiche è il fatto che cresce la nostra comprensione della natura in genere (si pensi ai processi fisico-chimici che avvengono in un altoforno o in un treno di laminazione a caldo) e, più in particolare, cresce la nostra capacità di trasformare in modelli i processi produttivi. È questa capacità di comprensione della realtà che consente poi l'informatizzazione dei processi. La cosa come è facile comprendere non è facilissima perché la capacità dell'uomo di trasformare in modelli sufficientemente analitici e operativi i processi produttivi non è illimitata. Inoltre va sottovalutata una certa vischiosità intellettuale. È difficile immaginare che una serie di operazioni che siamo abituati a scomporre per gestire la produzione secondo canoni organizzativi del tutto consolidati, possa essere agevolmente ripensata come se ci trovassimo di fronte ad un flusso continuo, anziché ad un flusso di operazioni discrete.

Peraltro il mercato finisce per essere un ottimo stimolante e per premiare chi ha sufficiente duttilità intellettuale.

Vorrei sottolineare inoltre che questa produzione di modelli ha un'altra importante conseguenza che si tende a sottovalutare: la sempre più massiccia penetrazione di elementi «immateriali» nella produzione manifatturiera. Non voglio arrivare a sostenere che si perde la distinzione fra manifattura e servizi, ma è certo che all'interno della manifattura la quantità di attività di tipo simbolico che è necessario mettere in essere per giungere al risultato produttivo finale è sempre crescente. Sicché la distinzione fra manifattura e servizi si coglie facilmente solo agli estremi del continuum mentre in mezzo c'è una larghissima fascia di attività che, sovrapponendosi perfettamente, può svolgersi dentro o fuori dell'impresa manifatturiera.

12. Se guardiamo dunque alla realtà aziendale, — e penso che gli esempi cui ho fatto riferimento anche se tratti dall'interno del mondo IRI possano essere estesi a tutta la media e grande impresa — abbiamo la netta sensazione che l'informazione stia effettivamente permeando e trasformando, quanto meno, il sistema produttivo. In effetti si colgono grandi elementi di dinamica ma il cammino verso un uso integrato dell'informazione all'interno dell'impresa è ancora abbastanza lungo.

Non solo perché deve ancora progredire la nostra capacità di dominare in termini concettuali i processi produttivi in modo da modellarli prima e informatizzarli poi. Ma in secondo luogo per una sorta di immaturità nella cultura informatica che è del tutto comprensibile e inevitabile, e che, proprio perché tende ad essere superata tende anche ad aprire ulteriori spazi all'informazione. Le osservazioni che formulerò nascono da alcune osservazioni empiriche di cui dà conto una recentissima pubblicazione della Sarin che presenta i risultati di alcune ricerche condotte, per suo conto, dal Censis (3).

Ne faccio un cenno, non solo perché si tratta di una pubblicazione recentissima particolarmente coerente con il tema che mi è stato assegnato, ma anche perché i dati in essa contenuti hanno trovato un preciso riscontro nelle osservazioni fatte di recente da un gruppo di lavoro promosso dall'IRI e di cui hanno fatto parte, con l'IFAP, anche alcuni responsabili di sistemi informativi aziendali. Il gruppo di lavoro non ha ancora completato il suo compito, ma chi vi ha lavorato mi ha segnalato come alcune delle ve-

(3) CENSIS, *Cultura dell'informazione e domanda telematica*, Sarin - Marsilio Editori, Roma. Da questo libro sono anche tratte le due citazioni riportate nella relazione.

rifiche empiriche fatte vuoi in aziende manifatturiere del Gruppo, vuoi in aziende manifatturiere americane, coincidono con alcune indicazioni contenute nella pubblicazione cui appunto mi riferirò.

Mi pare di poter riassumere così alcune delle cose che mi hanno colpito.

Innanzitutto sta maturando una grossa attenzione, come credo di aver già indicato con gli esempi fatti in precedenza, alla gestione dell'informazione come risorsa interna dell'impresa. Voglio dire che l'azienda sta facendo passi da gigante nella utilizzazione dell'informazione che essa stessa produce, elabora e organizza, a fini gestionali e produttivi. Diverso sembra essere il discorso quando si guarda all'informazione che l'impresa potrebbe recepire dall'esterno. L'impresa appare sempre più informatizzata, ma quasi fosse «un sistema chiuso volto all'osservazione introspettiva della propria... struttura». Sembrerebbe invece che ancora non percepisca se stessa come «un sistema immerso nell'ambiente esterno e con esso interagente». Credo che su questo versante l'impresa abbia ancora molto da camminare.

Un altro aspetto (sottolineo che continuo a segnalare quelli cui mi pare che il gruppo di lavoro citato stia portando delle conferme) è da vedersi nel fatto che mentre si tende a considerare l'utilizzo di tecnologie informatiche come risorse strategiche, nella realtà poi è più limitata la loro utilizzazione nelle procedure che sboccano in decisioni di rilevante portata aziendale. Per dirla con il Censis «la cultura telematica si ferma al di fuori di molte *stanze dei bottoni*». Mi pare di intravedere una conferma di questa affermazione nella constatazione che quando si vanno ad osservare le applicazioni informatiche in azienda, appare evidente e frequente una sostanziale delega ai responsabili dei vari sistemi informativi non solo per la gestione, ma anche per la individuazione delle applicazioni dei sistemi stessi.

Un'ulteriore osservazione che mi pare possa essere formulata è che le imprese mostrano coscienza che l'immagine aziendale è di certo influenzata dall'utilizzo e dalla diffusione di tecnologie informatiche. Va da sé però che questo fatto rappresenta una opportunità, ma anche una minaccia, perché se dalla adozione di tali tecnologie non segue un reale miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza aziendale è facile prevedere un deterioramento di quell'immagine, cui le nuove tecnologie avrebbero dovuto fare da supporto. «I clienti delle aziende saranno sempre più alfabetizzati all'informatica e non si accontenteranno delle spiegazioni apparentemente tecniche che cercano di coprire le insufficienze dei sistemi operativi impiegati e dei loro supporti hardware e software». Non dovrei dirlo io, che come Presidente dell'IRI potrei essere accusato di «negligenza in vigilando», ma proprio a queste cose ho pensato, e immagino avranno pensato tanti altri lettori, nell'apprendere dai giornali alcuni rilievi mossi da alti responsabili della Banca d'Italia alle imprese di credito. Abbiamo tutti esperienza dell'elevatissimo grado di informatizzazione delle Banche italiane, tanto più quindi si resta sconcertati nell'apprendere quanti giorni passino fra il versamento e l'incasso di un assegno «fuori piazza».

13. Le osservazioni fatte in precedenza, anche se paiono negative in realtà ci segnalano un fatto molto naturale e molto ovvio e cioè che la società dell'informazione è un grande processo storico e sociale e come tale, per usare una vecchia immagine, non nasce uscendo adulta e armata dalla testa di Giove.

Questo non vuol dire che l'atteggiamento più giusto sia quello di dare tempo al tempo. Se le tecnologie informatiche conferiscono vantaggi competitivi sarà ovviamente interesse del management di tutte le imprese, e in particolare di quelle italiane, così esposte alla competizione internazionale, realizzare quei progressi di cultura informatica che fondano appunto, e consolidano, vantaggi competitivi.

In sostanza nel loro complesso le aziende hanno avviato o stanno completando la loro fase di razionalizzazione: di qui quell'attenzione sopra sottolineata rivolta prevalentemente ai processi interni. Si tratta ora di procedere verso la costruzione di politiche di tecnologia informatica che costituiscono premessa per una maggiore integrazione non tanto dei sistemi informativi al loro interno — perché questo è già un obiettivo della realizzazione in corso — ma di tali tecnologie nelle strategie aziendali.

Se è consentito il riferimento all'esperienza personale posso dire che in fondo questo è il punto di fronte al quale si trova anche la politica informatica dell'Istituto che ho l'onore di presiedere. Anche per noi dell'IRI la fase di passaggio che stiamo vivendo è quella che ci consente, a partire dal sistema informativo che è stato costruito, di giungere a farne strumento per la costruzione di strategie.

Direi che la logica di questo trapasso può essere così resa esplicita: un sistema informativo è nella sua essenza uno strumento che consente di vedere i fatti aziendali rappresentati in termini quantitativi. Questo fatto ha come conseguenza la liberazione di risorse per il processo decisionale. Infatti la rappresentazione in termini quantitativi dei fatti aziendali, in assenza di sistema informativo, è il risultato di una dialettica, in qualche modo negoziale, che si instaura proprio per giungere alla preliminare rappresentazione della realtà. Se mi è consentito un esempio banale, si pensi alla situazione di pochi anni fa quando alcune aziende dovevano letteralmente chiudere per poter redigere l'inventario: e si tenga conto del fatto che l'inventario presentava comunque margini di incertezza che se contenuti entro certi limiti convenzionalmente definiti lo rendeva accettabile per l'amministrazione fiscale.

Oggi con il sistema informativo che consente di lavorare a partire da una rappresentazione condivisa, la dialettica si sposta su momenti più rilevanti. Si liberano pertanto risorse per il processo decisionale e in qualche misura cambia la stessa qualità del processo decisionale. La fase di rappresentazione della realtà resta affidata a dei professionisti, mentre i managers si occupano delle operazioni che sono possibili a partire da tale rappresentazione. Resta sempre aperto uno spazio — che peraltro diviene meno angusto — per un livello superiore di decisione in cui conta ancora la capacità di decidere all'interno di condizioni che restano incerte e che però vanno affrontate se si vogliono vincere le sfide da cui è confrontato l'alto management dell'impresa. In una parola resta uno spazio per intuire e per scommettere sul futuro.

Ritornando ora a quelle esperienze personali cui sopra accennavo mi pare questo sia stato il tragitto dell'IRI.

Innanzitutto costruire uno strumento in grado di offrire rappresentazioni quantitative delle realtà del Gruppo. Acquisito questo stadio è diventato più agevole e soprattutto più produttivo un dialogo che verte sulle valutazioni da dare di tale realtà.

È chiaro allora che si è pervenuti a guadagnare tempo e a liberare risorse intellettuali per una maggiore costruzione delle strategie. È quest'ultimo il compito che ci aspetta. Ovviamente le strategie non sono nate con i calcolatori. Ma il problema — ragionando di informazione — è quello di potenziarne la efficacia utilizzando il supporto delle tecnologie informatiche.

14. Si è detto in precedenza che anche le imprese, che pure sono tanto impegnate ad utilizzare l'informazione nei loro processi produttivi, non hanno ancora raggiunto una soddisfacente maturità in fatto di cultura dell'informazione. Questo fatto ci ricollega ad altre considerazioni iniziali fatte confrontando l'espressione «società industriale» con l'espressione «società dell'informazione».

Ora si potrà riprendere questo confronto per sottolineare come si possa senza dubbio parlare di società dell'informazione, ma avendo ben presente che parliamo di

qualcosa che è nella sua fase di costruzione ed è ancora ben lontana dall'essere compiuta.

Mi sia consentito di esprimermi in modo forse poco corretto, ma credo efficace. La società industriale è coerente con una serie di istituzioni che ne hanno reso possibile la vita e che essa stessa ha contribuito a determinare. Il modello industriale si è affermato grazie all'esistenza di certe condizioni, ma, al tempo stesso, ha anche contribuito a plasmare l'ambiente creando le condizioni favorevoli alla sua propria affermazione. Per dirla con una battuta che fa riferimento al contesto italiano, la società industriale è al tempo stessa figlia e madre del libro V titolo V del Codice Civile.

Credo sia chiaro per tutti quanto siamo ancora lontani dal vedere un analogo libro del Codice Civile che sia costruito per la società dell'informazione. Dagli strumenti giuridici a quelli della teoria economica, la società dell'informazione manca delle condizioni e dei sostegni che ne confermino la maturità e ne facciano il modello vincente in grado di caratterizzare una nuova epoca.

Questo non vuol dire che la società dell'informazione non stia venendo avanti. Anzi mi sembra di poter affermare che la crescente complessità della vita quotidiana è già in parte il frutto reso possibile dall'affermarsi della società dell'informazione ed è al tempo stesso causa della sua affermazione.

Infatti i sistemi complessi, vuoi al livello di società, vuoi al livello di economia, per «stare insieme» e per essere vitali hanno bisogno che al loro interno circolino in grande quantità e ad alta velocità enormi volumi di informazione. Si potrebbe dire che l'informazione è il sistema nervoso che consente ai sistemi complessi di essere operativi e di non degradare.

15. L'immagine del sistema nervoso evoca un'altra immagine, quella del cervello. Se c'è qualcosa che rende antropomorfi la società o un sistema produttivo è proprio l'uso dell'informazione come risorsa che ne consente il funzionamento. Siamo troppo abituati a pensare al nostro cervello come alla sede di immagazzinamento, trattamento e produzione di informazioni per non proiettare questa immagine anche sulla realtà sociale.

Questa immagine non ha solo un valore retorico ma, almeno io ritengo, ha anche un valore normativo.

Se, pur con tutte le sue difficoltà e la sua incompleta affermazione, la società dell'informazione è però un'espressione che si riferisce a una realtà in via di affermazione, allora evocare il cervello diventa operazione utile.

Si è già detto di quanto l'informazione entri nei processi produttivi soprattutto come conseguenza della nostra capacità di conoscere la natura e i suoi processi e di concettualizzarli. Già questo fatto ci dice come la risorsa strategica e decisiva diventa l'uomo, la sua capacità di indagare la realtà, di conoscerla, di rappresentarsela in un ordine che è tutto mentale e simbolico. Quale, appunto, è l'ordine dei concetti e delle idee.

Ma questo fatto non vale solo a monte dei sistemi informativi, vale anche al loro interno e a valle della loro azione. Si è già visto come aumenti anche all'interno di attività ritenute tradizionali il numero degli utenti di un sistema informativo. Pensare che entro un paio di anni un operaio su due in uno stabilimento siderurgico diventerà un utente del sistema informativo deve farci rendere conto della grande portata della trasformazione in corso. L'utente del sistema informativo di Taranto sarà comunque una persona che, per quanto collocata in basso nella gerarchia aziendale, è chiamata in qualche modo a lavorare sui simboli e sulle rappresentazioni della realtà e ad interagire con un sistema informativo di enorme complessità.

Moltiplichiamo il caso di Taranto per tutte le aziende manifatturiere che si stanno informatizzando, per le aziende di servizio come quello di credito e di comunicazione e si vedrà come attraverso tutta la società e attraverso tutte le fasi del processo produttivo si farà sempre più appello all'intelligenza dell'uomo.

Io vedo qui forse la più grossa strozzatura che ancora limita le capacità di affermazione della società dell'informazione.

16. Ho l'impressione che siamo troppo legati, forse proprio perché gli dobbiamo molto, al modello della società industriale. Questo modello ha sempre portato con sé una concezione militare dell'organizzazione. Non saprei se lo Stato contemporaneo ha mutuato tale mentalità dalla società industriale, o se è la società industriale che — attraverso il modello degli esercizi nazionali — l'ha mutuata dallo Stato.

Questa concezione fortemente gerarchizzata che mi sembra tipica della società industriale, è inevitabilmente un ostacolo ad una società, quale quella dell'informazione, che ha bisogno di elasticità, duttilità, magari di ridondanza e in qualche misura anche di spreco, se vuole essere anche libera e creativa.

Un processo produttivo resta pur sempre un processo che ha bisogno di una forte determinazione, ma dovrà sempre più integrarsi con queste caratteristiche che sono tipiche del cervello e quindi anche della società dell'informazione.

Se così stanno le cose le frontiere della società dell'informazione sono tutte di tipo culturale.

Le tecnologie informatiche in qualche modo sono disponibili: ma senza una diffusa cultura dell'informazione non ne sapremo trarre i vantaggi attesi. E senza una cultura dell'informazione, anche il mercato degli strumenti informatici non sarà mai sufficientemente ampio.

In genere le tecnologie sono nate per dar risposta a dei problemi.

Nel caso delle tecnologie informatiche stiamo entrando in una situazione che ci fa toccare i nostri limiti culturali: abbiamo cioè già oggi strumenti in grado di dare risposte.

Il nostro limite è che in questo caso qualche volta non sappiamo formulare le domande.

I NUOVI MEZZI DI DIFFUSIONE DELL'INFORMAZIONE

Paolo ERCOLI

SOMMARIO: 1. Dati, informazione, conoscenza. - 2. La diffusione dei dati a distanza. - 3. La diffusione dell'informazione. - 4. La diffusione delle conoscenze ed i problemi dell'istruzione. - 5. Conclusione.

1. Dati, informazione, conoscenza

Nelle principali lingue europee la parola «informazione» è registrata nei dizionari con almeno una mezza dozzina di significati, in parte notevole assai simili nelle diverse lingue e rifacentisi alla comune radice latina. Inoltre nella scienza e nella tecnica la parola è usata come termine avente anche esso almeno un paio di significati, se non tre, sovrapponendosi talora al significato del termine «dato».

Le definizioni standard della «International Federation for information Processing (IFIP)», la più prestigiosa associazione internazionale nel settore informatico, indicano che «dato» è la rappresentazione, formalizzata e suscettibile di elaborazione e trasmissione con mezzi automatici, di oggetti, fatti, idee, ecc. mentre «informazione» è il significato che può essere assegnato ad un dato da una persona.

Perciò la «informazione» in questo caso può avere valore soggettivo.

Viceversa nella teoria della comunicazione di Shannon (poi chiamata teoria dell'informazione) si definisce una «quantità di informazione» che ha una qualità oggettiva ed è fisicamente misurabile, cosicché, ad esempio, un canale trasmissivo viene fatturato dalla SIP in funzione della «quantità di informazione» per unità di tempo che esso può trasmettere e che viene espressa in bit per secondo. Analogamente l'amministrazione dei telegrafi fa pagare la trasmissione di un telegramma in base al numero di parole (e non in base al loro significato).

A tutto questo occorre aggiungere le accezioni specifiche che sta assumendo la parola «conoscenza» in campi come quelli dei «sistemi esperti» e, in genere, nei settori di interazione fra informatica e scienze cognitive ed in particolare in quel nuovo settore che ha avuto il nome di «ingegneria della conoscenza» (Knowledge engineering).

In questo contesto il termine conoscenza ha essenzialmente il significato di un insieme di regole (e di dati ad esse associate) che permettono di fornire ausili automatici più o meno approfonditi per risoluzioni di certe classi di problemi.

Sistemi che simulano il comportamento di uno (o più) esperti in un certo limitato settore (diagnosi di guasti in impianti od apparati complessi, ausili alla diagnostica medica, ausili all'apprendimento, ausili nell'accesso ad una vasta mole di dati o ad una biblioteca, ecc.) sono chiamati «sistemi esperti» (expert systems).

Le tecniche per ricavare da un gruppo di esperti le loro conoscenze, per rappresentarle in un calcolatore con un sistema di dati, di regole, di programmi, stanno progredendo alquanto rapidamente e possono essere applicate anche con «personal computer».

Naturalmente ci può essere una gamma di transizioni fra un «sistema esperto» ed una più semplice interfaccia «amichevole» (user friendly interface) od una «interfaccia intelligente» di un qualunque sistema.

Queste interfacce «amichevoli» anche se non costituiscono un salto tecnico rilevante, certamente rappresentano un grosso aiuto per l'utente nell'avvicinarsi a sistemi di elaborazione ed a sistemi di reperimento dell'informazione. Il successo dei «calcolatori personali» (personal computer) è dovuto in parte essenziale al fatto che sono stati offerti con un corredo di programmi e di linguaggi d'uso aventi caratteristiche «amichevoli».

Anche se non esistono definizioni standard per i sistemi esperti, tuttavia si può osservare che questi hanno la capacità caratteristica di deduzione di un insieme di regole e di dati, il che è assai di più di quanto possa fare un'interfaccia amichevole.

Fatte queste distinzioni fra dato, informazione e conoscenza, occorre aggiungere qualche altra osservazione a proposito di sistemi strutturati di dati e sulla terminologia relativa. In informatica si usa il termine «base di dati» per indicare un insieme di dati strutturati e dotati di un sistema di programmi per la loro gestione e per l'accesso ad essi. Nel linguaggio corrente si usa invece il termine generico di «banca dati», che non è quasi mai usato in informatica se non per indicare una generica raccolta di dati.

Analogamente nel caso di rappresentazioni strutturate di conoscenze in informatica si parla di «base di conoscenza».

Infine è opportuno accennare al fatto che mezzi fondamentali di interazione fra uomo e calcolatore restano ancora il video e la tastiera, espressioni di tecnologie vecchie di un secolo almeno e che il video non è molto adatto per una lettura prolungata di testi, il che è un notevole svantaggio rispetto alla carta, considerata come supporto di dati e veicolo di informazione.

2. La diffusione dei dati a distanza

La diffusione di dati si può compiere in due modi tipici:

— il trasporto fisico di un supporto amovibile (ad esempio un nastro magnetico) su cui i dati sono stati registrati;

— la trasmissione per via elettrica (ed ottica, più recentemente).

Il primo modo riesce più conveniente per grandi masse di dati, mentre il secondo lo è per rapide interazioni e «colloqui» sulla base di messaggi relativamente brevi.

Ad esempio anche in ambito cittadino un ponyexpress» può facilmente trasportare ad una generica destinazione in circa mezz'ora una decina di bobine di nastro magnetico, corrispondenti a circa 10 miliardi di bit e ad una velocità di trasmissione di circa 5 milioni di bit al secondo e senza errori.

Di volta in volta perciò occorre valutare la convenienza di quanto è disponibile in relazione alle circostanze.

Uno dei mezzi nuovi tipici per trasferire a distanza dei dati è quello magnetico (dischetti, nastri e anche dischi) ma i mezzi ottici (dischi ed, eventualmente, anche nastri ottici) stanno prendendo piede e potranno spodestare i primi.

Caratteristica tipica dei mezzi magnetici è quella di permettere facilmente sia la registrazione di dati sia la loro cancellazione e, perciò, la scrittura su di essi di altri dati. Inoltre i dischetti magnetici (floppy disc) sono entrati prepotentemente in tutti i luoghi di lavoro e di studio ed anche nelle case e perciò godono di una grande diffusione.

I mezzi di registrazione ottica hanno la caratteristica di non poter essere facilmente cancellati, ma questo potrebbe anche essere un pregio che ne favorirà la diffusione, in quanto molte registrazioni di tipo contabile, amministrativo, bibliografico ecc. possono richiedere appunto tale caratteristica, per garantire la inalterabilità delle registrazioni. Inoltre i mezzi ottici possono richiedere dispositivi di lettura più semplici e che non ne provocano usura, mentre quelli magnetici richiedono o dispositivi ermeticamente sigillati (dischi tipo Winchester) oppure hanno le teste di lettura e registrazione a contatto del mezzo in movimento (dischetti).

Infine il mezzo ottico appare avere una maggiore potenzialità di registrazioni per unità di superficie ed ha già avuto applicazioni notevoli nel campo didattico e professionale, andando dalla storia dell'arte alla radiologia. È anzi da sottolineare la possibilità non solo di contenere in uno spazio minimo un vasto atlante di immagini radiografiche, ma anche una loro rapida successione in modo da mostrare il funzionamento di organi vari, così come può fare un film avendo in più non solo la compattezza, ma anche una grande facilità d'accesso controllato da programma.

Mezzi di questo tipo perciò hanno grosse capacità di diffusione anche minuta di dati e perciò di informazioni e conoscenze.

Per quanto riguarda i problemi di trasmissione elettrica (ed ottica) occorre notare che mentre i progressi tecnologici nel campo dei calcolatori, del software e dei dispositivi di registrazione si diffondono con grande rapidità e c'è una certa uniformità di prezzi sul mercato mondiale, viceversa i sistemi di telecomunicazioni e le loro tariffe dipendono fortemente dal contesto, territoriale, normativo, tecnologico e sociale del luogo. Questo è ben presente non solo agli utenti del sistema di trasmissione di dati, ma anche di quello telefonico e per essi si aggiunge anche il problema del tempo necessario per ottenere un collegamento dati o, semplicemente, un telefono. Inoltre a parità di prestazioni il costo dei calcolatori cala nel tempo assai rapidamente mentre altrettanto non si può dire per i costi di trasmissione.

Fino ad oggi in Italia le possibilità di collegamento per trasmissione di dati si sono attuate essenzialmente utilizzando e specializzando linee telefoniche e centrali di commutazione esistenti, e vengono realizzate in genere o mediante collegamenti da punto a punto dedicati alla trasmissione di dati (con velocità che arrivano fino a circa 50.000 bit per secondo su alcune tratte urbane) oppure con linee che passano attraverso le usuali centrali di commutazione e che permettono velocità di trasmissione di qualche migliaio di bit al secondo, dipendenti in modo cospicuo dal tipo di centrale attraverso la quale occorre passare.

È in via di attuazione il sistema di comunicazione fonica e dati che consente di utilizzare una stessa linea per trasmettere o dati o segnali telefonici alternativamente a velocità non superiore a 10.000 bit per secondo. Contemporaneamente è in via di realizzazione la rete Itapac che usa per trasmissioni a distanza la tecnica a commutazione di pacchetto, la quale consente di ottenere le velocità proprie dei collegamenti punto a punto ed il grado di utilizzo proprie delle linee commutate e perciò i prezzi.

Tale velocità dovrà arrivare negli anni prossimi a 64.000 bit per secondo specie con l'adozione di sistemi di trasmissione di tipo digitale, che nella prossima decade dovrebbero portare alla rete integrata di servizi, totalmente digitale sia per la trasmissione di dati che di segnali.

L'uso in parallelo di più canali o l'uso di tecnologie più veloci dovrà permettere di ottenere velocità di trasmissione di 2 milioni di bit al secondo e perciò di arrivare ad un uso diffuso, ad esempio, di trasmissioni cosiddette in video lento, adatto, ad esempio, a servizi di tele conferenze.

Le tecnologie da cui ci si può attendere molto sono quelle di trasmissione per via satellite, che possono consentire una diffusione capillare anche in zone malamente accessibili ed a costi relativamente ridotti, e quelle dell'optoelettronica e delle fibre ottiche in particolare. Queste dovrebbero consentire velocità di trasmissione superiori a un miliardo di bit per secondo, con cavi di dimensioni assai ridotte rispetto alle attuali, insensibilità ai rumori ed alle interferenze anche di carattere doloso.

In ulteriore prospettiva si può vedere l'elettronica scavalcata dalla fotonica, cioè da una tecnologia che affida non solo la trasmissione, ma anche la elaborazione di dati e segnali non al moto di elettroni, ma a quello di fotoni e perciò avente velocità potenziali assai maggiori. Tecnologie fotoniche ovviamente investirebbero non solo le telecomunicazioni, ma anche i calcolatori ed i mezzi informatici.

La domanda che ci può porre è, però: quando in Italia e a quanto?

Purtroppo nel campo delle telecomunicazioni si può osservare da noi un ritardo di una quindicina d'anni, rispetto ai Paesi più avanzati, mentre i nuovi calcolatori ed il relativo software di base per usi civili si diffondono invece con ritardi di un ordine di grandezza inferiore. I ritardi nell'ingegneria del software relativa alle applicazioni può valutarsi in 2-6 anni nei casi più gravi, ma è da notare che spesso le applicazioni sono condizionate dal contesto organizzativo e sociale ed, anche, dal sistema delle comunicazioni. E questo, come detto, è molto sensibile al contesto territoriale, economico e sociale perchè, ad esempio, la mancanza di gallerie per i servizi nel sottosuolo urbano può avere conseguenze pesanti sull'installazione e sulla manutenzione di cavi di comunicazione.

Perciò, come già detto, la scelta di diffondere dati mediante canali di telecomunicazione o attraverso il trasporto fisico di supporti di dati (nastri e dischi magnetici ed ottici oppure libri e documenti cartacei, libri, ecc.) dovrà essere fatta caso per caso, localmente e periodicamente rivista.

La citazione del libro e del supporto di carta non è casuale perchè per varie applicazioni (ed in particolare per la diffusione di informazioni e di conoscenze) non sono facilmente sostituibili per la capacità di lettura diretta da parte dell'uomo. È anche da rilevare che il libro, la radio, la TV in molti contesti si possono considerare nuovi mezzi, specie se riferiti all'impiego in strutture nuove o più efficienti, quali quelle che si vanno delineando per l'istruzione a distanza o per la semplice diffusione della consapevolezza, se non della conoscenza, di problemi e soluzioni, per il tramite di filmati televisivi aventi fini informativi e didattici.

3. La diffusione dell'informazione

L'interpretazione dei dati per estrarne informazioni richiede da parte dell'utente il possesso di un modello interpretativo che in alcuni casi si può presumere noto a priori, ma in altri no. Tipicamente un usuale utente dell'ISTAT può rapidamente utilizzarne i dati pubblicati, perché conosce il modello a cui si rifanno le rilevazioni ISTAT ed i criteri usati nel fare le rilevazioni stesse.

In altri casi, ad esempio in una ricerca bibliografica, i dati che via via si acquisiscono (titoli di libri o di articoli che trattano un certo argomento, ciascuno dotato di una propria bibliografia) possono concorrere a fornire nuovi dati ed in una misura più o meno grande, anche modificare modelli interpretativi preesistenti alla ricerca.

Un sistema di accesso ad un sistema bibliografico o ad una biblioteca può essere dotato di un complesso di ausili alle ricerche del tipo a «menu» interattivi su più livelli di ricerca e ciò può essere di aiuto notevole, specie agli utenti occasionali, che non le usuali schedine di catalogazione, che consentono solo ricerche rigide e faticose.

Alla diffusione di informazioni possono concorrere anche metodi automatici per la estrazione di parole chiave, in base alla frequenza di parole che non siano congiunzioni, preposizioni, articoli, avverbi, pronomi o voci verbali di ausiliari. Di converso si possono avere dei package software che rilevano la presenza o la frequenza di date parole chiave in testi che vengono scanditi automaticamente.

Programmi ad hoc possono preparare automaticamente dei riassunti (più o meno correnti dal punto di vista linguistico) una volta che siano definite (anche automaticamente) certe parole chiave.

Analogamente si possono avere sistemi di ausilio all'esplorazione di dati numerici, eventualmente in ambiti specifici, o di dati misti alfabetici e numerici.

È chiaro che in questo modo l'informazione ricavabile dai dati dipende dall'esplorazione e anche dagli ausili a questa, specie se ci sono dei limiti temporali, oltre che naturalmente dal contesto e da fattori soggettivi.

Parte del contesto, ovviamente sono la struttura della base dei dati e degli archivi da esplorare, le possibilità di accesso remoto, la possibilità di ottenere sia da parte della base di dati oltre che stampata su carta anche su dischetti o nastri magnetici e sia soprattutto la documentazione d'uso che, preferibilmente, farà parte della base di dati stessa e dovrà essere aggiornata via via che questa varia nel tempo.

Tutto ciò può richiedere un'organizzazione apposita anche complessa, dotata di personale di notevoli e specifiche capacità.

L'organizzazione di varie biblioteche, universitarie e no, nei Paesi più avanzati, mostra la complessità, il costo e l'efficienza di tali organismi.

Parallelamente si può notare che coloro che escono dalle minime strutture italiane di informazione nel campo bibliotecario a livello universitario, trovano sempre più impiego e soddisfazioni professionali in ambito aziendale per la necessità, sempre più avvertita, di creare degli efficienti organismi per la diffusione delle informazioni, includendo nelle fonti di informazione non solo libri, periodici, rapporti tecnici e monografie, ma anche base di dati su argomenti assai vari: tecnici, finanziari, di marketing, ecc.

Così la figura del bibliotecario di vecchia maniera, si scinde e prolifera in varie altre, fra le quali l'«information officier», l'«information assistant», ecc. ... eventualmente specializzati per settori e talora con tipo di formazione informatica di spettro notevole. Resta però chiara la distinzione fra «amministratore di una base di dati» e «gestore delle informazioni» ricavabili per un certo settore (disciplinare, industriale, commerciale, ecc.) da più basi di dati, biblioteche, ecc. Dovrebbe anche essere chiarissima la distinzione di queste attività da quella di gestione della trasmissione dei dati.

Inoltre le considerazioni fino ad ora svolte possono aiutare a spiegare il relativo insuccesso di certi servizi telematici anche in Inghilterra, dove erano nati.

4. La diffusione delle conoscenze ed i problemi dell'istruzione

Lo sviluppo delle metodologie relative ai sistemi esperti ha sottolineato come la conoscenza può essere rappresentata, dal punto di vista dell'informatica, anche quando è essenzialmente di carattere empirico.

La conoscenza rappresentabile mediante strutture algebriche evolute (per esempio con sistemi di equazioni algebriche, differenziali, ecc.) è stata resa immediatamente trattabile con il calcolatore ed, anzi, questo inizialmente è stato creato proprio per rendere ciò possibile e solo dopo si è visto, sviluppando anche sistemi più ampi e organizzati di memorizzazione, che altri tipi di conoscenza potevano essere rappresentati e trattati con il calcolatore.

A tale fine si è constatato che occorre, attraverso un paziente lavoro di analisi e di interviste, raccogliere dagli esperti un modello del loro modo di operare e un corpo organico di regole e di dati a cui le regole si applicano.

Inoltre, per poter permettere all'utente di poter interagire efficacemente con tale modello, si è visto che occorre ipotizzare anche un modello dell'utente e del suo modo d'interpretare ed interagire col sistema esperto.

Tali modelli non sono modelli matematici nel senso usuale del termine (cioè rappresentabili con espressioni di un calcolo e con equazioni) ma sono espressi mediante regole e dati, anche in numero assai rilevante.

La diffusione della conoscenza corrisponde perciò in questo contesto alla diffusione di sistemi (in particolare dei correnti sistemi esperti) che realizzino tali modelli, diffondendo perciò la conoscenza posseduta da esperti umani in certi settori ed offrendola ad altre persone il cui comportamento rientri nel modello di utente.

È da notare che un certo auto-apprendimento può essere inserito nel sistema esperto stesso e che l'uso di un sistema non solo permette di «usare» conoscenze altrui, ma in misura più o meno grande può «trasmettere» tali conoscenze.

D'altra parte sistemi esperti possono essere usati anche nell'insegnamento e non solo a mero livello addestrativo.

Va però sottolineato che per usare un sistema esperto occorre avere le competenze minime previste dal modello di utente e perciò è necessario essere passati attraverso un processo di apprendimento. Tale processo potrà in alcuni casi procedere anche attraverso l'uso di altri sistemi esperti, ma non sembra ipotizzare, almeno attualmente, un'ascesa al Parnaso per mezzo di una scala di sistemi esperti, specie nell'apprendimento giovanile.

In ogni caso è chiaro però che nell'accesso, ad esempio, ad un sistema archivio di dati economici occorre certo un minimo di cognizioni di economia, ma che per guidare l'utente all'uso di quel particolare sistema archivio un sistema esperto può almeno fare comodamente le veci di un manuale di uso, specialmente per accessi da realizzare in tempi assai più brevi di quelli necessari alla lettura ed assimilazione del manuale.

Ad un livello maggiore il sistema esperto potrà svolgere funzioni di un «information assistant» almeno in un ristretto settore.

Però è chiaro che dietro ai sistemi esperti ci deve essere una valida struttura con valide persone per mantenere aggiornati i sistemi stessi, per adattarli a nuove esigenze, all'accesso a nuovi dati, ecc..

Si può anche aggiungere che nell'accesso all'informazione potranno essere utilmente impiegate le nuove interfacce di comunicazione «uomo-macchina» che si stanno affermando ormai fuori dai laboratori: nuovi tipi di visori, riconoscitori di parole e, in un futuro più lontano riconoscitori del parlato continuo, che facilitano la comunicazione permettendo quella verbale. Questo potrà portare ad un vantaggio selettivo per coloro che, ad esempio, non solo sappiano parlare e capire l'inglese, ma anche con un accento americano (o, forse, giapponese).

Però i vantaggi maggiori andranno ai membri di quelle nazioni e di quelle società che sapranno creare le strutture di servizio necessarie alla diffusione dell'informazione e della conoscenza, dalla trasmissione di dati al sistema di formazione (scolastico e post-scolastico).

Il latino ha continuato ad essere la lingua degli scambi scientifici fino ad un secolo fa, e perciò molto tempo dopo la caduta dell'impero romano, perché apparteneva ad una cultura che aveva creato una serie di veicoli per la trasmissione della conoscenza e delle informazioni: dal sistema dei trasporti, alla formulazione di grammatiche, all'istituzione di scuole, di biblioteche laiche o monasteriali, di tesauri, ecc., accogliendo anche l'eredità di altre culture ed assimilandole.

Non è difficile prevedere che anche nel futuro prospereranno le società e le culture con i più efficaci ed aperti sistemi di servizio per la diffusione della informazione e della conoscenza, capaci di assimilare le nuove tecniche e le nuove metodologie con rapidità pari a quella del progresso tecnologico.

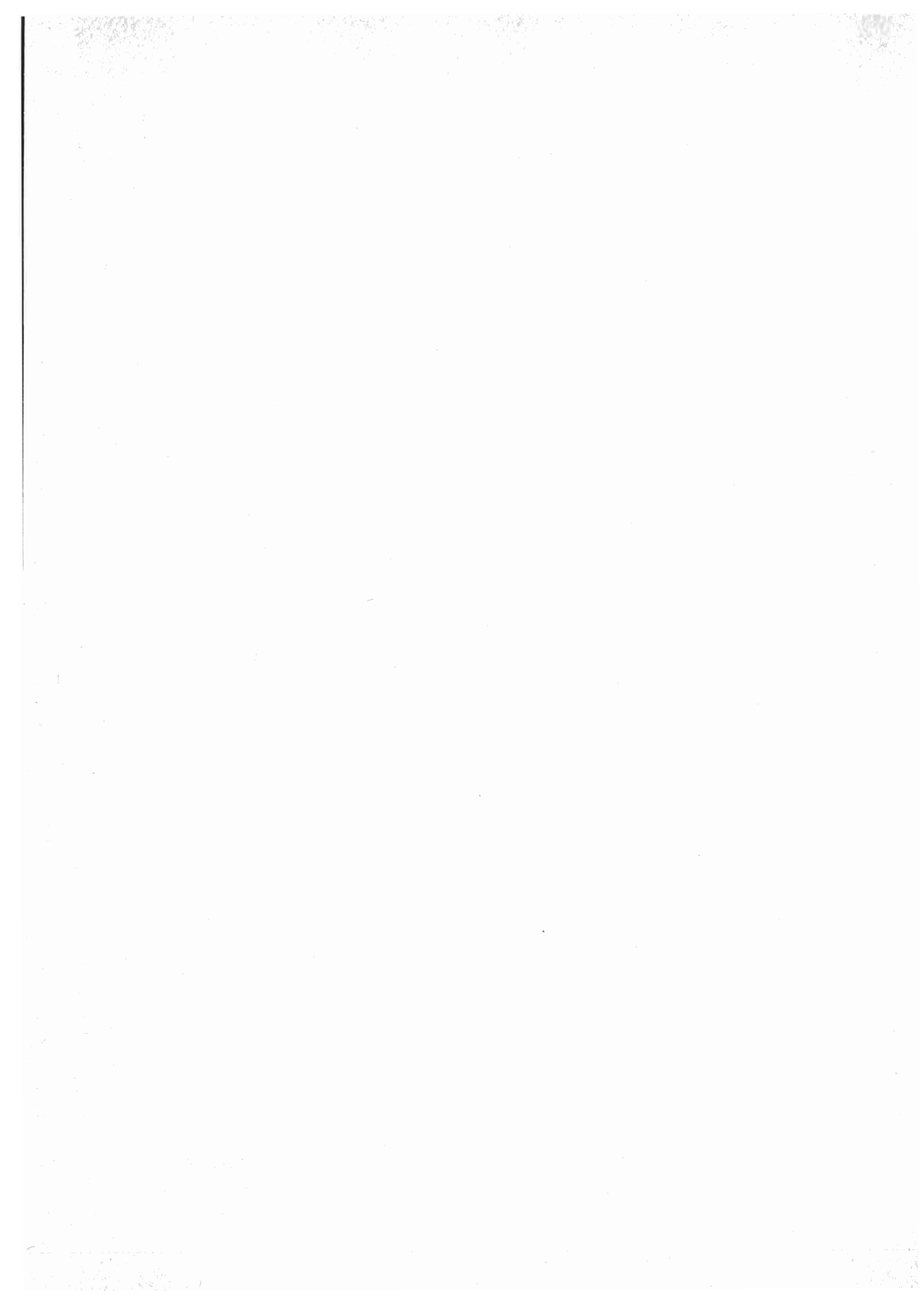
5. Conclusioni

Le distinzioni iniziali fra dato, informazione, conoscenza ci hanno fatto vedere quali sono i fattori tecnologici che influenzano la diffusione dei dati da un lato e dell'informazione e delle conoscenze dall'altro.

Lo sviluppo delle telecomunicazioni influenza essenzialmente la trasmissione di dati (che però può avvenire anche per trasporto fisico di supporti idonei) e l'interazione con sistemi lontani, ove risiedono grosse basi di dati ed eventuali grandi sistemi esperti (per l'ausilio alla loro consultazione o per l'accesso a conoscenze che è utile diffondere) quando sia le basi di dati che i sistemi esperti hanno dimensioni ed esigenze di aggiornamento tali da non essere distribuibili convenientemente.

La diffusione di informazioni e di conoscenze ha bisogno di strutture di supporto e di capacità umane adeguatamente organizzate e strutturate. Queste sono certamente la componente più critica insieme, naturalmente, al sistema formativo che, sia a livello scolastico che post-scolastico, da un lato genera la domanda di accesso all'informazione e dall'altro la condiziona.

Forse è bene rilevare che l'introduzione di nuove tecnologie nella formazione, ad esempio il calcolatore, può portare a qualche vantaggio nell'apprendimento. Però è decisivo che siano le metodologie informatiche ad essere introdotte, prima di per sé e poi nell'ambito delle applicazioni alle altre metodologie e discipline, perché il possesso dei metodi dà una capacità di utilizzo e di aggiornamento notevolmente indipendente dal variare di prestazioni e di prezzi dei calcolatori, delle loro memorie e dei servizi di trasmissione di dati. Capacità necessaria comunque per la selezione e l'accesso consapevole a sistemi di diffusione di informazioni e di conoscenze, anche se assai «amichevoli» o molto «esperti».



INFORMAZIONE STATISTICA E GRANDI OPERATORI

Vittorio CONTI

1. Con l'inizio della seconda parte del decennio ottanta appaiono ribaltati i termini con cui per lungo tempo si sono qualificate sinteticamente le condizioni economico-finanziarie delle imprese industriali. Al termine «crisi» si è infatti andato sostituendo il termine «risanamento».

Il decisivo recupero di redditività delle imprese verificatosi nel periodo più recente non pare imputabile a transitori effetti congiunturali ma piuttosto riconducibile a diffusi e profondi cambiamenti di ordine tecnologico, produttivo e finanziario.

Anche nella seconda metà degli anni '70 si era verificata una certa ripresa degli indicatori di profitto. Tuttavia mentre allora il miglioramento era stato sostenuto da un'inflazione crescente e da ripetute svalutazioni, nel periodo più recente esso è avvenuto in presenza di una politica monetaria relativamente stretta, di tassi di interesse reali crescenti e di una politica del cambio molto attenta alla difesa delle parità.

Tale profonda trasformazione è stata propiziata da precise scelte che si sono sostanziate nella capacità di conciliare una politica di rigoroso controllo sull'espansione dei fabbisogni finanziari con una complessa azione di riorganizzazione aziendale e di riconversione produttiva.

L'immissione di strumentazione altamente innovativa ha inciso sui modi di produzione, sulla struttura del lavoro e sugli assetti organizzativi.

Il recupero complessivo di efficienza è passato anche attraverso la divverticalizzazione ed il decentramento produttivo, che ha comportato una nuova distribuzione dell'attività produttiva sul territorio, ed il parziale ridimensionamento di quei settori che avevano accumulato uno strutturale eccesso di capacità.

2. Il processo di risanamento compiuto dalle imprese dopo la grave crisi del 1975 è stato accompagnato da una crescente esigenza di conoscere l'ambiente esterno ed in particolare i limiti che fattori esogeni, difficilmente prevedibili e non sempre controllabili, imponevano al funzionamento dei mercati ed al comportamento degli operatori per ridisegnare scelte organizzative e produttive compatibili con il mutare delle regole del mercato.

Ne sono una testimonianza sia il grande sviluppo della domanda d'informazione economica intesa in senso lato (comprendente cioè non solo l'informazione statistica ma anche l'organizzazione dei dati per analisi interpretative e previsive), sia il profondo ripensamento sul ruolo e sulle funzioni degli economisti che operano all'interno delle imprese, per meglio finalizzarne l'attività alle decisioni, sia, infine, il sempre più diffuso ricorso da parte delle grandi aziende alla elaborazione di documenti di pianificazione fondati su modelli quantitativi.

L'informazione statistica è così entrata come elemento importante nelle modalità operative delle grandi imprese.

Due recenti indagini, una svolta nel 1983 dall'ISTAT sulla «struttura informativa dell'impresa» e l'altra condotta nel 1985 sul «fabbisogno informatico statistico delle imprese», hanno posto chiaramente in evidenza il ruolo «critico» che l'informazione statistica è venuta assumendo nel processo decisionale delle imprese di maggiore dimensione e come il bisogno di informazione si stia estendendo a quelle di dimensione minori (1).

Anche gli intermediari finanziari non sono estranei a tale processo. I profondi cambiamenti strutturali che stanno interessando i mercati in cui operano, pongono infatti agli operatori del settore problemi analoghi a quelli affrontati dalle imprese industriali negli ultimi dieci anni.

La riduzione degli spazi per l'attività di intermediazione tradizionale e la crescente concorrenza impongono, oltre alla necessità di individuare strutture operative più adatte alle mutate condizioni del mercato e della domanda, un continuo affinamento della capacità di «valutare il rischio» connesso alla funzione allocativa del risparmio finanziario, e tale valutazione non può prescindere da una profonda conoscenza dell'economia reale, e più in particolare dei mercati sui quali i clienti operano.

Desidero sottolineare che sarebbe un grave errore sottovalutare in prospettiva questa necessità; non dobbiamo dimenticare infatti che l'innovazione finanziaria ha prodotto negli ultimi tempi molti strumenti nuovi che consentono di «redistribuire» o di «assicurarsi» contro il rischio, ma non hanno affatto eliminato l'esigenza di valutarlo correttamente.

Ciò sarà ancora più evidente quando il ridimensionamento dell'euforia che ha accompagnato le trasformazioni verificatesi negli ultimi tempi nei comportamenti finanziari delle imprese e dei risparmiatori, farà riemergere, pur in un contesto profondamente mutato, lo stretto grado di complementarità, non di supplenza, tra scelte finanziarie e scelte reali.

In generale si può osservare che se il passaggio dalla «crisi» al «risanamento» ha comportato un aumento della domanda di informazione, il bisogno di informazione statistica è certamente destinato ad ampliarsi se si vuole affrontare in modo consapevole il passaggio dal «risanamento» allo «sviluppo».

3. La domanda d'informazione statistica, originariamente un po' confusa, si è andata via via meglio definendo con la progressiva individuazione dei confronti della crisi e, con essi, delle direzioni lungo le quali era necessario muoversi per superarla.

(1) Su questo punto R. ARTIOLI «Il fabbisogno informativo statistico delle imprese», in: *Il servizio informativo statistico locale nel quadro di un articolato sistema nazionale*, Istat, Roma 1986; G.M. REY «Informazioni economiche: domanda e offerta al confronto», in corso di pubblicazione sulla Rivista della Banca Toscana, n. 3/1986.

Col tempo, quindi, il vecchio principio «conoscere per decidere» ha trovato una più precisa e funzionale interpretazione all'interno dei meccanismi decisionali dei grandi operatori.

Anche se il progressivo mutare del contesto ha comportato, e comporta, continue revisioni ed adattamenti, riconsiderando l'esperienza degli ultimi dieci anni è abbastanza facile identificare due principali aree di applicazione.

Innanzitutto il fatto di operare per lungo tempo in un contesto internazionale e nazionale scarsamente dinamico (non dimentichiamo che per il nostro paese si è passati da un tasso di crescita medio del 5,3% negli anni '60, al 3% degli anni '70, ad una crescita inferiore all'1% nel decennio in corso), segnato spesso da onde cicliche marcate e dal susseguirsi di interventi di politica economica particolarmente influenti sui comportamenti degli operatori, ha fatto emergere il bisogno di informazioni congiunturali molto aggiornate sull'evoluzione dell'economia e dei mercati per una precisa identificazione delle tendenze dei fenomeni più rilevanti per la pianificazione dell'attività dell'impresa nel breve e per un'efficace applicazione delle tecniche di controllo ad essa collegate.

A questa domanda, finalizzata quindi a rendere efficiente la gestione corrente ed a contenere i danni causati da un'evoluzione ciclica difficile da prevedere, si è affiancata successivamente la richiesta di informazioni finalizzate alla definizione delle scelte di più lungo periodo, orientate cioè alla individuazione di assetti produttivi più adatti alle nuove condizioni createsi sui mercati dei fattori produttivi e dei prodotti.

Questa seconda domanda si è manifestata con caratteristiche diverse rispetto alla prima: certamente meno esigente se si fa riferimento alla frequenza degli aggiornamenti ma molto più esigente se si considera il bisogno di confrontarsi non soltanto con il mercato nazionale ma anche con quelli internazionali e, all'interno di ogni mercato, di analizzare segmenti di domanda molto specifici alla ricerca di nuovi spazi competitivi nell'ambito del generale processo di trasformazione del commercio internazionale da inter-industriale a intra-industriale.

4. Alla luce di quanto è emerso in questi anni, si deve però osservare che spesso l'urgenza dei processi decisionali ha trovato impreparati a fornire l'informazione giusta al momento giusto.

La spiegazione è riconducibile al ritardo con cui si è andata formando una «cultura» dell'informazione finalizzata alle decisioni. Con ciò intendo riferirmi sia alla difficoltà iniziale di far accettare come aiuto al processo decisionale indicazioni che esulassero dal «puro intuito» dell'operatore (spesso molto critico nei confronti dell'informazione statistica), sia alle difficoltà incontrate dagli economisti di impresa nel trovare il giusto linguaggio ed i giusti raccordi tra il contesto macro e la realtà microeconomica, sia, ancora, alla difficoltà di individuare un punto di incontro tra «domanda e offerta» di informazione statistica. Questa ultima difficoltà si è intrecciata spesso con il problema della scelta delle modalità più appropriate per accedere ai dati, organizzarli e gestirli.

Con riferimento ai primi due punti si sono fatti notevoli passi avanti, mentre minori appaiono i progressi sul terzo.

In effetti, sotto la spinta di una domanda in espansione, l'offerta di informazione statistica è notevolmente cresciuta in questi anni, fino al punto di creare qualche imbarazzo agli utilizzatori stessi ma lo stato di insoddisfazione non è parso attenuarsi nel tempo. Evidentemente la crescita dell'offerta non è stata sufficiente a compensare le esigenze di una domanda che si è progressivamente differenziata e articolata. Questa ovvia constatazione richiede però qualche precisazione.

Da un'indagine condotta tra gli aderenti al Gruppo Economisti di Impresa nel 1982, risultava che: «l'economista ha necessità di informazione piuttosto varie che soddisfa attingendo mediamente a 7 fonti diverse» (ne sono state indicate complessivamente più di 40) per i dati macroeconomici; inoltre «il 67% degli economisti utilizza 13 banche dati, fra le quali alcune interne alle stesse industrie» ma «l'utilizzazione è piuttosto bassa e soltanto nel 25% dei casi è indicata alta» (2).

Per cercare di capire i motivi di questa apparente contraddizione va considerato innanzitutto che se dal lato della domanda l'accesso all'informazione statistica si è qualificato sempre più come un servizio utile per le decisioni, dal lato dell'offerta gli sforzi hanno teso a privilegiare le operazioni di puro assemblaggio, in pacchetti più o meno articolati, dell'informazione esistente. Ciò ha certamente contribuito a risolvere i problemi di accesso all'informazione statistica, ma non quelli creati dalla necessità di disporre di dati integrati, coerenti cioè tra di loro e raccordabili con le specifiche realtà aziendali.

L'impiego dell'informazione statistica si è così rilevato spesso inutilmente costoso o ha richiesto alle imprese l'allocazione di risorse aggiuntive per tentare di costruire sistemi informativi aventi i requisiti necessari.

Quali sono questi requisiti?

Ovviamente l'efficacia operativa dell'informazione non si misura solo sulla base della possibilità di passare «formalmente» dal contesto macroeconomico (internazionale e nazionale) ai mercati dei fattori produttivi e dei beni, per individuare coerenti strategie operative di breve e di lungo periodo. È anche indispensabile:

a) che l'accesso all'informazione sia rapido ed efficiente, compatibile quindi con la strumentazione utilizzata per l'analisi;

b) che i dati forniscono una tempestiva e fedele rappresentazione della realtà che conta per l'impresa.

La fisionomia dei mercati cambia continuamente dietro la spinta dell'innovazione dei processi e dei prodotti. Cogliere gli elementi di novità con ritardo significa ritardare la possibilità di misurarne la rilevanza e, quindi, privare l'informazione statistica di quel connotato di fedele rappresentazione della realtà che ne fa il punto di riferimento obbligato per una corretta valutazione delle opportunità e dei rischi associati ad ogni processo di trasformazione.

È chiaro che chi deve decidere dovrebbe avere un'esatta conoscenza della realtà odierna e non, come spesso accade, solo di quella di ieri. Ciò è particolarmente rilevante per l'avvio di quei processi di ristrutturazione che comportano trasformazioni radicali e tempi di realizzazione molto lunghi;

c) infine, le informazioni statistiche devono essere tra di loro coerenti e, se non lo sono, è necessario che vengano curati con rigore i processi di omogeneizzazione delle stesse per assicurare le indispensabili compatibilità. La coerenza va garantita sia con riferimento alle definizioni ed alle classificazioni dei diversi fenomeni, sia con riferimento alla continuità nel tempo delle rilevazioni.

Chi per esigenze di ricerca si è dovuto misurare con il problema dei dati, sa quanto tempo ha dovuto dedicare alla ricostruzione di queste compatibilità, quante volte ha dovuto, in fase di verifica empirica, adattare i propri schemi di analisi per mancanza di

(2) G. POGLIANO, *Gli economisti di impresa e l'informazione economico-finanziaria*, GEI 1983.

adeguate informazioni statistiche e quante volte ancora l'affidabilità dei risultati è stata messa in discussione per la scarsa attendibilità, o la non perfetta omogeneità, delle informazioni utilizzate.

Tutti questi aspetti stanno assumendo grande rilevanza per i processi decisionali se si considera che la diffusione degli strumenti informatici ha consentito di introdurre sofisticati sistemi di pianificazione produttiva e finanziaria (di breve, medio e lungo periodo; centralizzata e decentrata) che interagiscono con analisi previsive e di mercato rese possibili dallo sviluppo di software specifici molto sofisticati. Applicando tali metodi a basi informative poco aggiornate e scarsamente attendibili, si rischia di ottenere indicazioni completamente fuorvianti o, nella migliore delle ipotesi, inutili.

5. Dalle considerazioni precedenti emerge che un passo fondamentale per forzare il processo di convergenza tra domanda e offerta consiste nel verificare, in modo più sistematico di quanto non sia stato fatto finora, le potenzialità del patrimonio informativo esistente prima ancora di proporre un ampliamento.

Infatti se da un lato è vero che la domanda di informazioni statistiche si è andata progressivamente qualificando e diversificando tra gli operatori, non solo dal punto di vista qualitativo ma anche quantitativo comportando così richieste disaggregate, dall'altro è diffusa la convinzione che l'informazione economica raccolta dalle istituzioni e dagli enti a ciò preposti sia utilizzata in modo insufficiente.

I motivi sono molti. Oltre ai problemi già richiamati va sottolineato che spesso l'informazione non è conosciuta o quella accessibile non è necessaria perchè troppo aggregata.

Il fatto di aver privilegiato in passato i fenomeni più aggregati e di aver trascurato di conseguenza la raccolta e la diffusione sistematica, coordinata e coerente delle micro-informazioni che concorrono a formare i macro-dati, fa parte di un modo di concepire l'informazione statistica che va superato, se si vuole ampliare l'area delle statistiche non solo «prodotte» ma anche «utilizzate» nei processi decisionali.

La valorizzazione delle micro-informazioni non è un'operazione semplice. È noto infatti che quanto più i fenomeni sono disaggregati tanto maggiore è la probabilità che fattori di disturbo riducano considerevolmente il guadagno informativo che si può derivare da dati più articolati. Ciò comporta maggiore impegno e rigore sia da parte dei produttori di dati per coordinarli, sia da parte degli utilizzatori per sfruttarli.

Nondimeno è auspicabile che ci si muova con decisione nella direzione di una più efficace valorizzazione di tutto il patrimonio informativo esistente, valorizzazione che deve essere guidata da un continuo dialogo tra chi produce e chi utilizza, per favorirne anche un continuo miglioramento.

C'è in gioco la possibilità di avviare un circuito virtuoso. Una informazione statistica che soddisfi le esigenze della domanda tende inevitabilmente a creare una migliore informazione statistica.

Va ricordato in proposito che il rapporto tra l'utilizzatore dell'informazione e l'ente che si dà carico della sua produzione è bidirezionale. Molto spesso infatti l'utente è anche il fornitore dell'informazione elementare e quindi non può essere la causa, magari inconsapevole, proprio di quelle carenze che poi lamenta come utilizzatore finale.

Perché questo non accada è indispensabile instaurare un corretto rapporto dialettico tra produttori e utilizzatori. In caso contrario si rischia di fornire dati non utili; la scarsa utilità dell'informazione disponibile da un lato e la necessità di avere comunque indicazioni per orientare le decisioni dall'altro innescano iniziative parallele a quelle esistenti, finalizzate alla raccolta di informazioni statistiche parziali, non raccordate,

che comunque sono alimentate con richieste inviate alle imprese. Il moltiplicarsi di tali richieste fa inevitabilmente aumentare il «costo» della produzione delle statistiche, può far scadere la qualità dell'informazione primaria (specialmente se chi richiede le informazioni alle imprese non si preoccupa, come spesso accade, di sottoporre la domanda alle persone giuste) e certamente non contribuisce a formare un «sistema statistico» integrato, l'unico in grado di sopportare adeguatamente l'evoluzione dei processi decisionali.

Ciò non significa ovviamente auspicare un sistema di raccolta della informazione statistica totalmente centralizzato, ma certamente maggiore attenzione e rigore in fase di coordinamento e raccordo tra le diverse fonti.

Questo è un impegno nuovo che richiederà, probabilmente, una più chiara definizione di ruoli e competenze ed imporrà maggiori investimenti in professionalità da parte di chi è chiamato a farsi garante degli standards qualitativi dell'informazione statistica nel nostro paese.

Come utilizzatore di informazioni non posso che condividere pienamente quanto affermava Leontief in una famosa prolusione: «informazione migliore significa informazione più dettagliata, e l'informazione dettagliata e specializzata può essere raccolta nel migliore dei modi da coloro che si occupano direttamente di un particolare settore. Ciò di cui, tuttavia, c'è urgente bisogno, è che tutte le agenzie, tanto private quanto pubbliche, coinvolte in questo lavoro, stabiliscano, mantengano e rafforzino sistemi di classificazione coordinati ed uniformi. I dati incompatibili sono dati inutilizzabili» (3).

(3) W. LEONTIEF, *Theoretical Assumptions and Nonobserved Facts*, American Economic Review, marzo 1971, pag. 6.

INFORMAZIONE STATISTICA E PROCESSI DECISIONALI DI ATTORI INDIVIDUALI

Luciano GALLINO

In the conduct of life — in the practical business of mankind — wrong inferences, incorrect interpretations of experience, unless after much culture of the thinking faculty, are absolutely inevitable; and with most people, after the highest degree of culture they ever attain, such erroneous inferences, producing corresponding errors in conduct, are lamentably frequent.

Mill, *A System of Logic*, 1872

SOMMARIO: 1. Differenze tra attori individuali e collettivi nel modo di decidere. - 2. L'informazione statistica come comunicazione. - 3. Il comportamento individuale dinanzi al dato statistico. - 4. Mezzi di comunicazione del dato statistico e loro possibili influenze sull'attore individuale.

Punto di partenza di questa relazione sono una serie di osservazioni interconnesse, relative alla diffusione e all'uso dell'informazione statistica, oggi, in Italia:

— è in forte aumento tanto l'uso dell'informazione statistica di fonte ISTAT, spesso sotto forma di rielaborazione autonoma da parte di terzi dei dati pubblicati dall'Istituto, quanto la produzione di molti altri tipi di informazione statistica, a diffusione sia locale che nazionale, ad opera di centri studi di grandi aziende, istituti demoscopici, centri di ricerca pubblici e privati, enti territoriali;

— l'informazione statistica è un processo di comunicazione fino a tempi recenti scarsamente studiato sotto questa specifica angolazione;

— i mezzi atti a comunicare informazione statistica comprendono molti nuovi tipi, che si stanno diffondendo rapidamente tra nuovi tipi di utente;

— sta notevolmente crescendo il numero di attori individuali che utilizzano diversi tipi di mezzo per procurarsi e applicare varie forme di informazione statistica. Gli enti che producono informazione statistica, e quelli che controllano i mezzi onde

essa viene comunicata, non sempre posseggono una conoscenza adeguata delle particolari modalità in cui gli attori sociali *individuali* interpretano e applicano ai loro fini l'informazione statistica.

Nelle sezioni che seguono si individuano alcune differenze essenziali tra il modo di decidere degli attori collettivi e gli attori individuali; su tale base si riassumono alcune caratteristiche del comportamento dell'individuo, quale elaboratore di informazioni, posto dinanzi al dato statistico; quindi si prospettano taluni effetti che i mezzi, tramite i quali il dato stesso viene comunicato, possono esercitare sul campo di variazione di dette caratteristiche del comportamento computazionale dell'individuo.

1. Differenze tra attori individuali e collettivi nel modo di decidere

Sia l'attore cui si riferisce un individuo o una collettività decidere significa per esso risolvere un problema cercando ed elaborando informazioni che consentano di superare tre stadi di incertezza:

- definizione dello spazio-problema, compreso tra uno stato iniziale e uno stato finale, o stato-obiettivo, attinente a un'entità che può coincidere o no con l'attore stesso;
- individuazione, nello spazio-problema, delle alternative praticabili;
- scelta di un'alternativa che appaia soddisfacente, se non la migliore in assoluto, al fine di avvicinarsi allo stato-obiettivo.

Ad onta del fatto di possedere, in astratto, una medesima struttura, i processi decisionali degli attori individuali differiscono profondamente, nel loro concreto svolgimento, da quelli degli attori collettivi, quali sono rappresentati tipicamente da un'organizzazione aziendale. Le differenze di maggior rilevanza sembrano essere:

a) nel caso dell'attore individuale, il soggetto che sceglie un'alternativa è lo stesso che ha definito il problema e individuato le alternative, mentre in un'organizzazione essi differiscono: prima uno staff di più individui che segue le operazioni relative ai primi due stadi, poi un dirigente, o un piccolo gruppo di dirigenti, che affronta il terzo;

b) il soggetto che cerca ed elabora informazioni coincide quasi sempre con l'entità cui attengono gli stati delimitanti lo spazio-problema, mentre un'organizzazione è questa l'entità in riferimento alla quale numerosi soggetti elaborano informazioni;

c) le risorse in gioco nella decisione sono in genere, quando si tratta di un attore individuale, molto più limitate in termini assoluti, ma molto più cospicue in termini relativi;

d) costi e benefici connessi alla decisione sono imputabili per intero al medesimo soggetto che ha elaborato le informazioni, se l'attore è individuale, ma non se si tratta d'un attore collettivo.

Queste particolarità del processo decisionale di un individuo sono forse ovvie; ma sono anche, non di rado, trascurate ogni qualvolta si ragiona sulla diffusione e uso dell'informazione statistica. Esse fanno sì che l'attore individuale, sia esso un piccolo

imprenditore, un professionista, o il membro di una famiglia, riceva, cerchi, interpreti e usi l'informazione statistica, a scopi decisionali, in modi affatto diversi rispetto a un organizzatore.

L'accennata diversità si compendia anzitutto in un maggior grado di competenza e razionalità dell'attore collettivo nell'uso dell'informazione statistica. In molti casi chi interpreta e adatta i dati ai bisogni dell'organizzazione è uno specialista. La mera pluralità degli addetti a questo processo contribuisce a produrre interpretazioni aggregate dei dati, da sottoporre al decisore finale, meno soggette a distorsioni. Infine l'uso dei dati è orientato con grande consapevolezza alla soluzione di determinati problemi. Per contro, dinanzi al dato statistico, l'attore individuale si trova collocato in una situazione assai più debole. Prima di esaminare quest'ultima, sarà tuttavia opportuno spendere qualche parola sui rapporti tra informazione statistica e processi di comunicazione.

2. L'informazione statistica come comunicazione

Dal punto di vista sociologico l'informazione statistica è soltanto uno dei tanti processi di comunicazione, consistenti nel trasferimento di informazioni codificate — ossia di segni rappresentanti determinate entità in base a certe regole — da un soggetto ad un altro, attraverso un qualche tipo di canale. Essa si distingue tuttavia da altri processi comunicativi per il fatto che in presenza della particolare forma ed organizzazione del messaggio — il dato statistico — sia la fonte che il ricevente tendono a credere assai più facilmente che un campo di co-informazione sia anche, per ciò stesso, un campo di co-significazione.

Affinché la fonte e il ricevente d'un messaggio possono dire di trovarsi in un campo di co-significazione occorre che la prima — in questo caso un qualsiasi ente che diffonde informazioni statistiche — e il secondo, condividano non soltanto il possesso del dato, ma, almeno in parte, anche il suo significato. Secondo la teoria triadica, di particolare utilità nell'analisi sociologica dei processi comunicativi, il significato è costituito da tre componenti distinte. Una prima componente è la *rappresentazione proporzionale* del valore d'uno stato di un'entità. Il dato statistico, o un insieme di dati statistici, è una rappresentazione di tal genere. Una seconda componente è il *percepto*, ch'è la traccia mnestica dell'esperienza di un'istanza di quella stessa entità e di un suo stato. La terza componente è il concetto, o più precisamente il *modello mentale* di quella entità.

Le tre componenti possono presentarsi variamente associate o dissociate. Si hanno modelli mentali di entità che non si sono mai viste né toccate; percepti senza modelli retrostanti; rappresentazioni proporzionali non collegate ad alcun percepto o modello. D'altra parte, per aversi co-significazione tra la fonte di un messaggio e il ricevente, è necessario che essi abbiano in comune almeno alcune di dette componenti riferite ad una medesima entità. Questa condizione o campo di co-significazione è precisamente ciò che la apparente univocità del dato statistico fa credere sussista in una proporzione di casi molto più elevata di quella reale.

Il campo di co-significazione, formato dall'intersezione dei campi di significato propri della fonte e del ricevente, varia in funzione di parecchi fattori, quali la natura del dato trasmesso, le caratteristiche del ricevente, i canali di comunicazione. Le combinazioni possibili sono innumerevoli, in specie se si fa riferimento a diversi tipi di attori individuali: piccoli imprenditori, professionisti, famiglie. Il punto di partenza per tentare di realizzare un campo anche limitato di co-significazione va comunque visto nel fatto

che l'attore individuale, posto dinnanzi al dato statistico, è un elaboratore di informazione che si comporta in modo diverso rispetto ad un attore collettivo.

Ove sottovaluti simili processi, una fonte di informazione statistica rischia di commettere seri errori, atti a limitare non poco la diffusione e l'uso efficace di essa. È un errore credere che i campi di co-significazione tra la fonte ed i riceventi siano automaticamente dati, ovvero si realizzino tramite meccanismi naturali, senza che vi sia da svolgere alcuna azione intesa a sistematicamente ampliarli. Parimenti cade in errore, una fonte qualsiasi di informazione statistica, nel caso in cui assimili i campi di co-significazione che sa d'avere effettivamente stabilito con attori collettivi, a quelli che pensa di aver stabilito, o vorrebbe stabilire, con attori individuali.

3. Il comportamento individuale dinanzi al dato statistico

La ricezione di un dato statistico attiva nella mente dell'attore individuale — privo per definizione di supporti organizzativi — vari processi di elaborazione, in gran parte semioscendenti o del tutto silenziosi. Tali processi sono raggruppabili in tre classi:

- valutare la rilevanza del dato rispetto ai propri interessi;
- compiere delle inferenze esplicative, causali, previsionali;
- decidere se mantenere, modificare o abbandonare determinate credenze, modelli, teorie.

La stima della rilevanza del dato dipende da quella che si chiama, nella teoria dell'argomentazione, la «presenza» d'un evento (in questo caso, un dato) nel campo della coscienza dell'attore. Un evento è tanto più «presente» quanto più ampiamente occupa tale campo, isolandolo da altri contenuti mentali. La presenza dipende da varie condizioni: il momento, il luogo, il contesto linguistico e argomentativo, la relazione con altri eventi o dati, la successione degli argomenti che precedono e inquadrano il dato.

In funzione del variare di tali condizioni, un dato che la fonte considera di grande rilevanza per il ricevente può essere stimato da questo irrilevante, a causa di un debole «effetto presenza» del dato stesso. Al contrario, un dato trasmesso come irrilevante può essere stimato di grande rilevanza dall'attore individuale, a causa della elevata presenza acquisita dal dato nel suo campo di coscienza. L'intensità dell'effetto presenza varia in relazione ai parametri iniziali dell'attore; a circostanze fortuite; alla natura dei mezzi di comunicazione; alle tecniche di presentazione. Molti di tali fattori non sono controllabili dalla fonte, ma alcuni sì. Pertanto l'effetto presenza dell'informazione statistica è suscettibile di venir modificato, in qualche misura, dalla fonte del messaggio, ove questa si ponga esplicitamente simile intento.

Le inferenze riguardano il rapporto tra il dato e la popolazione da cui è tratto. Si ha qui a che fare con processi mentali inerenti al problema della valutazione assoluta e relativa dei campioni; alla individuazione delle cause di eventi già accaduti; alla predizione di eventi possibili, a partire dal dato ricevuto. Diversamente da un attore collettivo, dove vari soggetti formano una sorta di mente plurale capace di assorbire e superare le inadeguatezze di ciascuno, nel compiere dette inferenze un attore individuale (salvo si tratti di un soggetto con una buona formazione statistica) è pronò a vari tipi di distorsione e di errori di valutazione.

Nel caso di dati fondati su campioni, l'attore individuale spesso non dispone di informazioni atte a caratterizzare il campione o i campioni cui i dati si riferiscono. Anche

quando eventualmente ne viene a disporre, esso tende a sottovalutare pesantemente le variazioni di significatività del dato dovute a variazioni delle dimensioni del campione in rapporto alla popolazione da cui è estratto. È normale, ad esempio, che una misura di frequenza centrale, o una proporzione, fondata su un campione piccolo in rapporto alla popolazione, venga valutata allo stesso modo di una fondata su un campione molto più grande.

La valutazione delle cause è forse il processo mentale più marcatamente influenzato da rappresentazioni linguistiche, percetti, immagini e modelli presenti nella memoria dell'attore. L'elaborazione di informazione relativa a cause appare orientata, nella mente individuale, da modelli strutturatisi in un lontano passato, che sono in ultimo di origine evolutiva. A questo riguardo gli individui paiono ricadere in due tipologie distinte. Dinanzi ai dati che descrivono lo stato di un'entità, di un qualsiasi sistema, alcuni ragionano imputando tale stato a un sovrasisistema, un sistema più ampio di cui il sistema osservato fa parte. Altri, per contro, inclinano a imputare lo stato del sistema stesso all'azione delle sue parti.

Lo stesso dato significa di conseguenza, per i primi, che il sistema è stato per così dire manipolato da una volontà superiore; per i secondi, che esso è condizionato dal funzionamento e dallo stato delle parti che lo accompagnano. Le sottigliezze dei processi causali in sistemi complessi hanno scarsa presenza nel campo di coscienza dell'individuo. Ma occorre pur rilevare, a suo credito, che esse non hanno finora acquisito una presenza di qualche peso nemmeno in molti settori di indagine scientifica.

Non meno rilevante, nel distorcere la valutazione delle cause, è l'ignoranza o il misconoscimento del fatto — ben noto invece agli statistici — che nella successione di stati d'una variabile in escursione dinamica nel tempo, le variazioni verso stati o valori estremi sono eseguiti, nella maggior parte dei casi, da regressioni in direzioni dei valori centrali. Anziché esser vista come un normale effetto della distribuzione di eventi nel tempo, la regressione viene interpretata come se fosse l'effetto di una causa.

Tutto ciò condiziona il comportamento dell'individuo quando formula previsioni. Se crede siano state specifiche cause infrasistemiche o sovrasisemi a produrre un certo effetto, che fu in realtà dovuto ad una naturale regressione verso valori medi, egli tenderà a formulare previsioni connesse al possibile reiterarsi di quegli eventi che sono rappresentati nella sua mente come cause. Inoltre, come attore, inclinerà tenacemente a produrre di sua volontà eventi analoghi, nell'ipotesi di ottenere in tal modo, manipolando quelle che crede cause, degli effetti a lui graditi. oppure, nel caso consideri gli stessi eventi cause di effetti sgraditi, si opporrà ad essi, nel tentativo di evitare il prodursi di tali effetti.

Sarebbe però l'osservatore, in questo caso, a compiere un'inferenza scorretta ove deducesse dalle precedenti asserzioni che, se mai si riuscisse a far ragionare correttamente l'attore individuale sui problemi del campionamento, dell'imputazione causale e della predizione, egli non mancherebbe di usare in modo sollecito ed impeccabile i dati statistici che riceve allo scopo di confermare, modificare o abbandonare credenze, modelli e teorie. Queste strutture informazionali sono in realtà talmente radicate nella mente — per certi aspetti esse *sono* la mente — che solo in rari casi l'attore inclina a modificarle o abbandonarle.

Di norma, un individuo tende ad utilizzare i dati che riceve al fine di confermare la validità delle proprie strutture informazionali preesistenti, le proprie teorie, anche quando un osservatore esterno giudicherebbe che i dati stessi le contraddicano frontalmente. Una parziale eccezione sono i casi, meno comuni, in cui si tratta di credenze che occupano un livello superficiale nel suo sistema di orientamento. Sono poliformi le strategie mentali adottate per mantenere immutata una credenza o una teoria, dinanzi

ai dati che paiono confutarle. In certi casi l'attore nega la validità del dato; in altri lo inserisce in schemi interpretativi che ne modificano il significato a favore delle proprie credenze; in altri ancora vi attribuisce un peso minimo a paragone di dati, molto meno consistenti, che però parlano a suo favore.

Anche qui, tuttavia, non dovremmo indulgere nel deprezzare l'attore individuale, considerando che su scala più ampia un fenomeno analogo si ritrova nientemeno che nella storia della scienza. Le teorie scientifiche non si modificano nel loro nucleo centrale, ad onta delle interpretazioni ingenuie del progresso della scienza. Si modificano soltanto alla periferia, assorbendo il più possibile i dati a sé contrari; per poi scomparire con la scomparsa fisica dei loro proponenti. Sarebbe ingiusto pretendere da una persona comune, un non scienziato, di comportarsi in modo opposto.

4. Mezzi di comunicazione del dato statistico e loro possibili influenze sull'attore individuale

La tecnologia ha gradualmente allungato l'elenco dei mezzi atti a comunicare dati statistici. Come minimo, esso comprende oggi i seguenti, che in vari casi possono combinarsi tra loro:

I) Anzitutto troviamo il mezzo più antico e normale di comunicare dati statistici: prospetti a stampa riportanti dati variamente strutturati, in forma esclusivamente linguistica e numerica.

II) Grande sviluppo stanno conoscendo le rappresentazioni grafiche, dai diagrammi tradizionali ai fotomontaggi, dalla computer graphics alle immagini memorizzate su videodisco. Tali rappresentazioni possono venire veicolate da stampati oppure da terminali video.

III) Un mezzo che ha preso a diffondere in misura crescente informazione statistica è la televisione: pubblica, privata, a circuito chiuso.

IV) Masse imponenti di informazioni statistiche vengono ora depositate in banche dati nazionale e internazionali, accessibili attraverso una normale linea telefonica anche da computers personali dovunque collocati.

V) Quote sempre più rilevanti di informazioni statistiche tendono inoltre ad essere depositate in, o ad essere rese accessibili da, sistemi di supporto alle decisioni (DSS, per Decision Support Systems) dotati o no che siano di interfacce e altri moduli «intelligenti» (che cambia la loro sigla in IDSS).

In qual modo questi differenti mezzi di comunicazione sono atti ad influire sui processi decisionali di un attore individuale, attraverso il suo peculiare modo di ragionare dinanzi ai dati statistici? Un'analisi dettagliata non è qui praticabile, ma alcune indicazioni dovrebbero essere sufficienti per definire la direzione in cui tale analisi potrebbe muoversi. Ci si potrebbe chiedere, ad esempio, quali mezzi, o combinazione di mezzi, sono meglio atti a massimizzare l'effetto presenza; a porre l'attore individuale sulla strada di inferenze corrette; a modificare le sue credenze. Senza ignorare, peraltro, due fatti: (a) che un mezzo atto a massimizzare uno di questi processi può essere deleterio per gli altri; (b) che gli attori individuali differiscono quanto a reazioni possibili, molto più degli attori collettivi. Di conseguenza, gli effetti del mezzo prescelto dalla fonte per comunicare informazione statistica variano in misura imprevedibile a seconda dei tipi di attore.

L'effetto presenza può essere in generale massimizzato dal mezzo televisivo (ma non dalla TV a circuito chiuso). In parte ciò si correla alla natura del mezzo, che di per sé tende ad occupare ampiamente il campo di conoscenza dell'individuo; ma più ancora al fatto che esso permette di strutturare la comunicazione in modo che il contesto di eventi, la sequenza degli argomenti, il tempo, risultino i più adatti per impegnare l'attenzione dell'attore.

D'altra parte la TV è un mezzo sommamente inefficace per indurre l'attore ad un ragionamento corretto al fine di valutare dei campioni ed eseguire inferenze causali e previsionali. Vi ostano sia la brevità del tempo di esposizione a un singolo messaggio (che inoltre, nel caso del dato statistico, è difficilmente reiterabile), sia la perentorietà comunicativa propria del mezzo, che mai si presta a corredare un messaggio con commenti e suggerimenti i quali, inseriti nello stesso canale, sembrano qualificarne eccessivamente la validità.

All'estremo opposto, i tradizionali prospetti statistici restano i più atti a favorire — potenzialmente — un ragionamento statistico corretto. Tale caratteristica si accompagna peraltro a capacità minime di generare un consistente effetto presenza ove questo non si sia già prodotto in precedenza; dove non sia stato, cioè, un preesistente interesse dell'attore a spingerlo alla ricerca del dato.

Detto per inciso, si tocca qui un altro aspetto dell'informazione statistica come processo di comunicazione. L'effetto di presenza del dato, e la probabilità che fonte e ricevente giungano a condividere un campo di co-significazione, pur limitato, variano notevolmente a seconda che esso sia cercato dall'attore per ragioni sue, oppure gli pervenga in un momento ed in un contesto nei quali non ne sentiva il bisogno. L'attore che cerca per motivi propri un'informazione apre preventivamente ad essa il campo della propria conoscenza, e recupera più agevolmente nella propria memoria codici linguistici, percetti e modelli attinenti al significato del dato.

Fuor dell'inciso, va rilevato come nella gran maggioranza dei prospetti statistici pubblicati da una quantità di enti — basti pensare alle statistiche diffuse ormai giornalmente da istituti demoscopici, da uffici studi di grandi aziende e di istituti di credito, da centri di ricerca socioeconomica pubblici e privati — una componente essenziale della comunicazione statistica sia largamente assente. È appunto la componente che consiste nell'orientare il lettore circa la possibilità di interpretare scorrettamente i dati campionari; i rischi inerenti a meccaniche imputazioni causali; gli errori che si possono commettere compiendo determinate previsioni a partire dai dati offerti.

È possibile che l'assenza di detta componente sia dovuta in una certa misura al fatto che ove fossero regolarmente corredati di appropriati commenti, nei quali, ad esempio, si mettesse preventivamente in guardia il lettore dai limiti dei campioni su cui i dati offerti si fondano, un discreto numero di tali pubblicazioni, soprattutto se prodotte a fini commerciali, rischierebbero di eliminarsi da sole. Continuiamo tuttavia a pensare che in parte maggiore ciò si debba ad una conoscenza non adeguata dei processi di elaborazione dell'informazione che l'attore individuale effettua, allorché si confronta da solo con il dato statistico; ovvero alla credenza nella naturale oggettività e univocità del significato del dato statistico, il quale, per contro — come si vuol qui dimostrare — è una lenta e complicata costruzione sociale.

Tra i mezzi più recenti per accedere a informazioni statistiche, le banche dei dati ed i sistemi di supporto alle decisioni sono ora disponibili anche a molti operatori individuali, come piccoli imprenditori e professionisti; e, con qualche problema di costo, perfino alle famiglie, almeno a quelle tecnologicamente avanzate. Ai fini d'una maggior comprensione dei processi decisionali di attori individuali, vanno qui richiamate certe notevoli differenze tra le banche dati ed i DSS, specie se questi sono integrati, come

sta avvenendo sempre più spesso, da meccanismi di intelligenza artificiale. Le differenze si coglieranno meglio sullo sfondo delle somiglianze tra i due mezzi. A fronte di banche dati come i DSS, l'informazione statistica è cercata intenzionalmente; l'attore sa di assumersene il costo; la struttura ergonomica del mezzo, sia hardware che software, governa la sua attenzione. Esistono quindi, in entrambi i casi, le premesse per un elevato effetto presenza del dato statistico nella mente dell'attore.

Ad onta di tali somiglianze, le banche dati che offrono informazioni statistiche — almeno quelle attualmente in funzione nel campo delle scienze sociali — sono molto più limitate dei sistemi di supporto alle decisioni nell'aiutare l'attore a fare un uso appropriato dei dati, come base per accrescere la razionalità delle sue decisioni. È raro che si possa richiedere ad esse informazioni dettagliate sui metodi di rilevazione, sulla popolazione d'origine, sulle tecniche di campionamento. Nel migliore dei casi si può ottenerle in parte chiedendo *on line* il sommario della pubblicazione; ma più spesso occorre attendere la fotocopia di questa, senza peraltro esser certi che essa le contenga.

Per contro, nei DSS che incorporano basi di dati statistici, o che governano l'accesso ad esse, tale competenza è spesso disponibile; così come in essi è normalmente inserito un altro nucleo fondamentale di ragionamento statistico, in base al quale la probabilità del verificarsi di un evento, stimata dall'attore medesimo, si combina con il peso che lo stesso evento ha nel conseguimento dello stato-obiettivo da parte dell'attore.

Inoltre, fa parte integrante dei DSS, ma in versione IDSS, un apparato esplicativo capace di informare ad ogni passo l'attore sul percorso seguito dal sistema per compiere una certa inferenza. Negli IDSS provvisti di simile apparato, il sistema può venire interrogato in qualsiasi momento al fine di stabilire se il suo modo di procedere è credibile dal punto di vista dell'attore. Di conseguenza, se c'è una qualche probabilità che l'attore cambi teoria, credenza, o schema interpretativo dinanzi a informazioni statistiche che contraddicono questi suoi costrutti mentali, il mezzo di comunicazione meglio capace di captarla è di certo un sistema intelligente di supporto alle decisioni dotato di un considerevole apparato esplicativo.

Benché la loro diffusione sia rapida in termini relativi, i DSS non sono naturalmente concepiti per trasmettere informazioni statistiche su vasta scala, benché la loro importanza, anche sotto questo specifico profilo, sia destinata a crescere. Vari tipi di DSS cominciano infatti ad essere usati anche da piccoli operatori economici e professionisti. Si tratta di sistemi di notevole potenza, capaci di dialogare a distanza con altri sistemi, tipo banche dati o mainframes, e di portare quindi sul video o sulla stampante di un personal grandi quantità di dati provenienti da fonti anche disparate. Su tali dati, inoltre, è in genere possibile, restando all'interno del sistema, compiere molte forme di elaborazione secondarie.

Quale che sia la fonte dell'informazione statistica e il pubblico cui si rivolge, la scelta e il dosaggio dei mezzi di comunicazione, combinati con una conoscenza più adeguata dei processi di decisione e di elaborazione delle informazioni che sono caratteristici degli attori individuali, meritano attenta considerazione da parte di qualunque ente o centro o azienda che sia interessato vuoi a diffondere capillarmente l'informazione statistica che produce, vuoi a favorire un uso efficace di essa da parte del singolo attore.

INFORMAZIONE STATISTICA E CITTADINO

Giuseppe ALVARO

SOMMARIO: 1. La diffidenza del cittadino verso l'informazione statistica. - 2. L'informazione statistica e i mutamenti della società. - 3. Qualche esempio di difficile lettura dell'informazione statistica: la finanza pubblica. - 4. Le definizioni per la rilevazione dei dati e il loro significato economico. Necessità del loro continuo aggiornamento. - 5. Qualche considerazione conclusiva.

1. La diffidenza del cittadino verso l'informazione statistica

È da considerare un evento indubbiamente positivo che, in un convegno organizzato dall'Istituto Centrale di Statistica «sull'informazione statistica e i processi decisionali», sia stato previsto un intervento per approfondire il rapporto fra l'informazione statistica e il cittadino.

È un evento positivo perché sta ad indicare il mutamento che oggi si va delineando nella nostra società rispetto ad un passato in cui l'informazione statistica veniva organizzata e finalizzata per soddisfare le esigenze delle istanze decisionali dell'operatore pubblico, in una prima fase, e dell'operatore imprese, successivamente.

La struttura organizzativa dell'Istituto Centrale di Statistica e il suo assetto amministrativo sono una conferma di tale indirizzo. Il risvolto operativo, il correlato empirico di questa tendenza si riscontra nella particolare natura dei fenomeni di volta in volta oggetto di rilevazione e nelle modalità di presentazione dei risultati delle indagini effettuate.

Da una siffatta scelta di campo, giustificata sul piano giuridico-formale, non poteva che generarsi una frattura fra l'informazione statistica intesa come strumento di decisione e l'informazione statistica intesa come strumento di partecipato controllo delle istanze decisionali da parte del cittadino.

Finalizzata alle esigenze che maturavano nella sfera delle istanze politico-decisionali, l'informazione statistica non attivava né poteva attivare alcuno stimolo volto a far crescere e sviluppare nel cittadino «l'educazione alla quantificazione» della realtà economico-sociale nella quale viveva e che, col suo quotidiano comportamento, lo stesso cittadino contribuiva a determinare e modificare.

In tale contesto, l'informazione statistica diveniva ed era trattata come un fatto tecnico, mai come momento di aggregante cultura e di costume.

Non v'è dubbio che oggi, così come viene presentata, l'informazione statistica è difficile, complessa, di non immediata percezione. Il cittadino comune la rifiuta perché non la capisce e, aspetto ancor più grave, poco si fa perché possa capirla.

La rifiuta perché quotidianamente «bombardato» da informazioni quantitative che pur riguardano lo stesso fenomeno, talvolta si presentano fra loro discordanti; perché assiste, impotente, al fatto che anche ai più elevati livelli del processo decisionale si fa riferimento, a seconda delle circostanze, a fonti statistiche di natura diversa e quindi, a dati espressioni, sempre per lo stesso fenomeno, livelli e dinamiche qualche volta di segno opposto.

Di qui il graffiante adagio, a livello di pubblica opinione ormai largamente accettato, che nella vita esistono tre tipi di bugie: le piccole bugie, le grandi bugie e le statistiche.

L'informazione statistica, cioè, viene assimilata ad una bugia: la mancanza di un aggettivo è un'aggravante, perché sta ad indicare l'indeterminatezza dell'entità della bugia, perché tende a togliere ogni credibilità alla statistica. Detto diversamente, non offre al cittadino la possibilità di fissare, di individuare un qualche grado di attendibilità all'informazione quantitativa.

È, questo, un modello comportamentale su cui occorre riflettere, che occorre modificare, perché in un società qual'è la nostra, che diviene giorno dietro giorno più complessa, più articolata, in cui gli eventi sono fra loro sempre più intrecciati e interdipendenti, non è possibile che il cittadino sia portato al pregiudiziale rifiuto dell'informazione statistica. Una realtà complessa, per essere meglio governata e controllata, per essere meglio guidata e capita, ha bisogno di un attendibile e complesso sistema informativo. Il quale, però, per essere diffusamente compreso, e quindi accettato, deve essere presentato e illustrato ricorrendo a forme e strumenti semplici.

A questo punto sembra nascere una contraddizione in termini: se i fenomeni sono complessi hanno bisogno, per essere adeguatamente descritti e quantificati, di uno specifico linguaggio, di una specifica logica, di una specifica tecnica. Quindi non possono essere rappresentati in una forma che risulti agevolmente comprensiva anche a chi tecnico non è. Tale contraddizione, se effettivamente sorge, deve essere risolta, se si vuole evitare nella società una trispartizione di ruoli o di soggetti fra loro non interagenti: da un canto, i tecnici che «producono» l'informazione statistica; dall'altro, i responsabili del processo decisionale, i quali, quasi sempre, sono portati ad utilizzare tale informazione senza un'adeguata comprensione del suo significato e della sua attendibilità; dall'altro ancora, la parte più rilevante della collettività, il cittadino comune cioè, che, non essendo e non avendo il dovere di essere tecnico, non è in condizione né viene messo in condizione di comprendere gli avvenimenti che si registrano attorno a lui.

Occorre evitare che ciò accada, perché in questa prospettiva il cittadino comune rimane «tagliato fuori» da ogni processo di partecipazione alle azioni e alle linee di intervento adottate nella realtà economico-sociale del Paese. Diventa, cioè, un soggetto passivo, che finisce col trovare la sua unica difesa nella differenza, nella sfiducia verso l'informazione statistica.

2. L'informazione statistica e i mutamenti della società

Accanto a questi aspetti di ordine generale, esistono anche motivi più specifici, avvertiti pure a livello di opinione pubblica, che tendono ad attenuare la credibilità delle rilevazioni statistiche. Il più diffuso di questi motivi sembra doversi riscontrare nel fatto che le rilevazioni statistiche dei principali fenomeni del nostro sistema economico sociale vengono effettuate introducendo e utilizzando una definizione dei dati di base che rimane inalterata per un intervallo di tempo superiore a quello richiesto dalla stessa realtà per realizzare e «consumare» uno o più mutamenti, che a loro volta generano modificazioni nella natura del dato da rilevare.

Se si vogliono studiare e analizzare, attraverso l'informazione quantitativa, i cambiamenti di un sistema economico-sociale, occorre che, con la dovuta tempestività, vengano introdotte le richieste modificazioni del complesso di definizioni, procedure e modellame che in pratica vengono adottati per rilevare le informazioni di base.

Di fronte a tale esigenza, che è *in re*, in genere si risponde che è giocoforza osservare l'invarianza della definizione dei dati di base perché solo per tale via diviene possibile garantire la comparabilità nel tempo dei fenomeni rilevanti, diviene possibile evitare la «rottura» delle serie temporali che in pratica vengono e debbono essere utilizzate per studiare i mutamenti della società.

Sono le risposte di siffatta natura che tendono a rendere scarsamente credibile e attendibile l'informazione statistica: se il dato da rilevare presenta caratteristiche e significato che via via cambiano nel tempo, che senso ha rilevarlo attraverso la stessa definizione?

Una cifra, un numero in sé esprime quantità di oggetti, di cose che rappresentano la manifestazione di fenomeni. Nel tempo gli oggetti, le cose possono conservare lo stesso nome ma non essere più la manifestazione degli stessi fenomeni. In queste condizioni, le cifre vengono ad esprimere quantità di cose che, pur conservando lo stesso nome, non sono espressioni dello stesso contenuto fenomenico. Di qui, lo scarso significato che la loro comparazione presenta dal punto di vista sostanziale.

Un'auto 1100 è oggi del tutto diversa dalla 1100 di un quinquennio, di un decennio fa, quanto a prestazioni, modello, materiale, ecc. A parità di quantità (un'auto), la qualità è venuta assumendo una importanza, un peso sempre più rilevante. Come si fa a comparare l'auto 1100 di oggi con quella di ieri, trattandosi di due oggetti dello stesso nome ma dalla qualità, dalle caratteristiche, dalle prestazioni e, quindi, dal contenuto economico del tutto diversi?

Si potrà obiettare che nessuno procede alla comparazione nel tempo delle quantità dei beni e servizi prodotti, perché in pratica si confrontano i loro valori espressi ai prezzi costanti di un anno base. È vero; in questo caso, però, il problema si sposta sulla metodologia e sui criteri adottati per esprimere questi valori in termini reali. E sulle modalità di costruzione, sul significato economico di questi indicatori di prezzo occorre aprire un dibattito, operare un approfondimento. In quanto le variazioni determinate dagli attuali indicatori di prezzo vengono interpretate e trattate come variazioni di prezzo generate da variabili monetarie; nella realtà, invece, spesso accade che una quota di tale variazione dipende e può essere spiegata da cause non monetarie. Con tutte le conseguenze che l'evento presenta nei tre momenti del circuito del reddito: formazione, distribuzione e impieghi delle risorse.

La gente, il cittadino comune avverte, forse più e meglio di quanto si sia portati comunemente a credere, che quando nel tempo gli oggetti si modificano, soprattutto se dal punto di vista qualitativo, essi difficilmente possono essere comparati. Ed avverte anche che, se si procede alla comparazione, questa ha scarso valore conoscitivo per-

ché viene riferita ad oggetti che presentano lo stesso nome ma non lo stesso contenuto e significato economico.

Lo avverte con la stessa capacità istintiva con cui lo studente di scuola media, pur non essendo dotato di esperienza scolastica e di vita vissuta, intuisce subito, nei primissimi giorni di scuola, se il suo insegnante è professionalmente capace o meno, è meritevole di attenzione e di riguardoso silenzio. Nei fatti poi l'insegnante meritevole della sua fiducia è quello che trasmette «l'informazione» scolastica in modo tanto semplice quanto corretta.

La fiducia è credibilità, e sono questi gli elementi e i requisiti fondamentali per trasformare il momento tecnico in momento culturale, in modello comportamentale di riferimento.

Non bisogna, dunque, essere degli specialisti per comprendere che oggi l'informazione statistica tende a privilegiare prevalentemente gli aspetti formali e non sostanziali. Anche il cittadino comune avverte che tutti i grandi e complessi mutamenti che si stanno registrando nella nostra società non sempre formano oggetto di adeguate, sistematiche statistiche.

Forse perché lo statistico si è formato ed è cresciuto in un periodo in cui gli aspetti quantitativi erano prevalenti rispetto a quelli qualitativi, in un periodo in cui la produzione dei beni era «più importante» della produzione dei servizi, sono state prevalentemente sviluppate e adottate metodologie e tecniche di rilevazione tendenti a privilegiare solo taluni aspetti quantitativi della realtà economico-sociale. Nell'attuale fase economico-sociale tale modello statistico di riferimento abbisogna di approfondimenti e integrazioni, perché gli aspetti qualitativi vanno assumendo una importanza sempre più rimarchevole sia nella sfera dei processi produttivi sia in quella della utilizzazione dei beni e servizi prodotti.

La qualità della vita ieri era un'espressione inesistente anche dal punto di vista verbale, linguistico; oggi, nel momento decisionale e nel comportamento della società, ha assunto una importanza e una dimensione prevalente rispetto alle variabili quantitative, oggetto o meno di indagini statistiche.

Gli strumenti, le definizioni, le categorie concettuali fin qui utilizzati per rilevare i fenomeni economici-sociali appaiono, dunque, inadeguati per comprendere ciò che effettivamente avviene nella realtà. Occorre operare e lavorare per un loro superamento, aggiornamento, onde evitare che l'informazione statistica conduca ad una lettura e, quindi, ad un'interpretazione della realtà economico-sociale distorta, diversa da quella che effettivamente essa è.

Analizzando il contenuto e le definizioni adottate per rilevare le principali grandezze del nostro sistema economico non è difficile trovare esempi, casi concreti riguardanti questioni e problemi di grande rilevanza, e per questo oggetto di ampio dibattito nel Paese, che aiutano a far emergere il notevole divario esistente fra l'attuale sistema informativo e le esigenze conoscitive della collettività, le aspettative informative del cittadino.

3. Qualche esempio di difficile lettura dell'informazione statistica: la finanza pubblica

Per l'importanza che hanno presentato nel dibattito politico-culturale di quest'ultimo decennio, per la rilevanza che manifestano nella determinazione delle linee di politica economica, i primi approfondimenti riguardano alcuni temi di finanza pubblica.

Così com'è articolata, presentata e illustrata, l'informazione statistica riguardante l'attività e la presenza dell'operatore pubblico nella realtà economica è «per pochi intimi». Non solo non si presta ad essere compresa dal cittadino, dalla gente comune, ma non trova ampia comprensione nemmeno a livello di pubblicistica specializzata e di larghi strati di tecnici.

Quotidianamente vengono fornite indicazioni, si dibatte intorno a cifre, a valutazioni tratte da conti dell'operatore pubblico, aventi diversa natura e significato economico, quasi sempre senza esplicitare il dovuto riferimento alle fonti utilizzate. Sicché, il cittadino (e non solo lui) si trova di fronte a termini, meglio a saldi tratti dai conti: delle Pubbliche Amministrazioni, del settore statale, del settore pubblico e del settore pubblico allargato, senza avere la possibilità di consultare un documento da cui emerge con sufficiente chiarezza il passaggio tecnico ed economico dall'uno all'altro conto.

Le fatiche di Sisifo rappresentano ben poca cosa rispetto a quelle richieste ad un tecnico esterno per potersi districare nel labirinto dei vari conti dei singoli enti pubblici accentrati e decentrati, di competenza e di cassa, di bilancio e di tesoreria, per poter procedere ad una ricostruzione, ad una rielaborazione del saldo a cui più d'ogni altro viene dato particolare significato di governo dell'economia: il fabbisogno del settore pubblico.

Non è noto in base a quali criteri, a quali elementi, a quali modelli si procede alla valutazione, annuale o pluriennale, delle singole voci o capitoli di spesa, sicché non è possibile comprendere quali sono i veri meccanismi di spesa, per poterli, conseguentemente, correggere.

In genere si è sempre portati a ritenere l'ISTAT principale responsabile di un'informazione statistica non adeguata alle esigenze conoscitive della collettività, anche nel caso in cui le informazioni riguardano l'attività dell'operatore pubblico.

Ciò in pratica non è sempre vero. Quando la fonte primaria dell'informazione statistica è costituita da enti pubblici, le difficoltà di rilevazione di dati attendibili e chiari non risultano meno intense delle difficoltà che si incontrano nelle rilevazioni delle attività economiche del settore privato. E le statistiche sulla finanza pubblica presentano il classico esempio in cui l'ISTAT ha il doveroso compito di recepire l'informazione dei documenti contabili che, prodotti dai vari enti pubblici, presentano un preciso carattere di ufficialità.

Da un esame di tali documenti e delle note esplicative che li accompagnano credo che sia proprio l'ISTAT a trovare per primo notevoli difficoltà ad omogeneizzare le informazioni quantitative che in questi documenti appaiono, a dar loro un contenuto economico-finanziario, a trasformare tale, più o meno corrente, informazione quantitativa in informazione statistica.

Le difficoltà tendono ad aumentare mano a mano che si scende verso i vari livelli decentrati di governo, come facilmente si può riscontrare analizzando i bilanci e le scritture contabili relative all'attività degli enti locali.

Ciò a dimostrazione del fatto che nel nostro Paese manca una cultura statistica e nemmeno a livello pubblico si avverte la necessità di favorirla e incentivarla.

Se, dunque, anche il tecnico che «lavora» all'esterno degli uffici preposti alla costruzione dei vari conti dell'operatore pubblico incontra insormontabili difficoltà nella produzione dell'informazione statistica, come si può far partecipare il cittadino, la gente comune ad un responsabile controllo della gestione e delle esigenze della finanza pubblica?

Rimanendo sempre nel settore della Pubblica Amministrazione, va ancora rilevato che nel nostro Paese manca un'informazione statistica intorno al livello e alla dinamica del complesso della spesa pubblica, articolata territorialmente. È da un trenten-

nio che viene adottata una politica d'intervento nel Mezzogiorno; che si assiste ad un aspro dibattito intorno all'entità della spesa dell'operatore pubblico nel Mezzogiorno; che spesso viene esplicitamente sostenuto che gran parte dell'attuale naturale squilibrio della finanza pubblica è dovuto alle rilevanti spese effettuate nel Mezzogiorno; malgrado ciò, mai è stata approntata, a livello ufficiale, una documentazione per approfondire tali aspetti, per misurare l'effettivo peso degli interventi dell'operatore pubblico nel Mezzogiorno rispetto a quello sostenuto nella rimanente parte del Paese.

Manca oggi tale informazione, così come mancava molti decenni addietro quando Nitti e Pantaleoni, per primi si posero il problema della quantificazione del comportamento dello Stato nella realtà territoriale del Paese. Ed anche oggi, chi vuole affrontare questo problema deve, come ieri, effettuare valutazioni, elaborazioni, stime per ripartire territorialmente il complesso delle entrate e delle spese dello Stato. L'argomento, cioè, ancor oggi viene trattato e considerato come fosse una questione riguardante qualche privato studioso e non già come questione intorno alla quale ha ruotato e tuttora ruota gran parte della nostra politica economica. V'è di più. È opinione largamente diffusa che l'operatore pubblico ha effettuato nel Mezzogiorno notevoli impieghi di risorse sotto forma di spesa corrente, di trasferimenti di natura sociale, di incentivi, di investimenti. Più precisamente, il cittadino, attraverso le informazioni e le notizie emerse dalla pubblicistica, si è formato il convincimento che gli impieghi dell'operatore pubblico nel Mezzogiorno hanno, ed in misura rilevante, superato gli impegni sostenuti nelle regioni del Centro-Nord.

Sono sufficienti non complesse elaborazioni su tutte le voci di spesa dell'operatore pubblico per accorgersi che la realtà è diversa: la spesa pubblica pro-capite nelle regioni del Centro-Nord è stata ed è tuttora superiore alla spesa sostenuta nelle regioni del Mezzogiorno.

È questo un classico esempio in cui su un argomento di così notevole rilievo politico-economico:

- 1) manca un'informazione ufficiale adeguatamente completa ed attendibile;
- 2) tale lacuna viene colmata attraverso un'informazione ottenuta generalizzando specifici, episodici interventi;
- 3) la generalizzazione spinge il cittadino a trarre conclusioni che conducono ad una descrizione e ad una interpretazione dei fatti economici di natura e significato diversi da quelli che in pratica si verificano e si registrano.

Ulteriori osservazioni sull'informazione statistica relativa all'attività dell'operatore pubblico riguardano i criteri di classificazione delle varie voci.

È noto che non esiste un criterio di classificazione che presenti una sua validità assoluta. Ogni criterio contiene in sé elementi di scelta; è valido nell'ambito delle ipotesi e del modello di lavoro adottati.

Nel nostro Paese, si sa, è stato adottato il sistema dei conti economici elaborato nell'ambito della Comunità economica europea. Coerente a tale sistema di contabilità nazionale è la costruzione del conto economico consolidato delle Amministrazioni Pubbliche.

La doverosa osservanza di tale coerenza formale genera, in pratica, notevoli difficoltà in chi non è addentro al complesso sistema classificatorio, non permette di comprendere e seguire la dinamica e il livello delle varie voci di spesa classificate per funzioni.

Come esempio, si consideri la spesa sanitaria. Nel conto delle Amministrazioni Pubbliche la voce «sanità» figura nei trasferimenti alle famiglie con un totale di spesa

notevolmente inferiore al totale che appare nella ricca e articolata documentazione del «conto satellite», cioè del conto costruito ad hoc per la sanità.

Come fa il cittadino, il giornalista e financo il politico a comprendere i motivi per cui la stessa voce debba presentare due valori di spesa notevolmente differenti?

Se vuole dare una risposta all'interrogativo deve attentamente studiare il sistema di classificazione adottato e così ha la possibilità di apprendere che la spesa per il personale ospedaliero pubblico non è classificata tra i trasferimenti alle famiglie ma tra i consumi collettivi.

Così articolata e presentata, l'informazione statistica non solo non è finalizzata alla diretta percezione e comprensione da parte del cittadino, ma presenta notevoli livelli di complessità anche in sede più squisitamente tecnica.

4. Le definizioni per la rilevazione dei dati e il loro significato economico. Necessità del loro continuo aggiornamento

La sanità non costituisce l'unico settore la cui quantificazione statistica viene effettuata attraverso l'impiego di un sistema di classificazione e di definizione dei dati di base che genera perplessità e confusioni nel cittadino.

Indicatori di prezzo utilizzati per misurare la variazione del potere di acquisto della moneta, per indicizzare il reddito da lavoro dipendente, per deflazionare gli aggregati economici; trattamento della Pubblica Amministrazione nel sistema di contabilità nazionale; determinazione dell'attività produttiva delle piccole e medie imprese sono solo alcuni grossi temi che abbisognano di adeguati approfondimenti, giacché non è difficile provare che le definizioni e i criteri in pratica adottati per la loro determinazione statistico-quantitativa conducono a risultati distorti rispetto all'effettivo andamento della realtà.

Ma per «cogliere» con immediatezza l'importanza che gioca la definizione del dato di base nella fase della sua rilevazione, su due temi val la pena qui soffermarsi, temi peraltro oggetto in questo periodo di ampio dibattito nel Paese.

Il primo riguarda il settore dei trasporti. Per convenzione, è noto, nel sistema dei conti economici nazionali si computa soltanto l'attività di trasporto svolta in conto terzi. Siffatta convenzione esclude dal computo tutta l'attività di trasporto svolta in conto proprio sia nell'ambito delle imprese sia nell'ambito delle famiglie.

L'esclusione di queste ultime attività di trasporto ha avuto ed ha come conseguenza sul piano operativo che la «produzione» realizzata dal settore viene espressa da un'informazione statistica del tutto inadeguata, perché fornisce una dimensione dell'attività molto limitata rispetto alla realtà.

È stata necessaria la elaborazione di un'ipotesi di piano del settore trasporti, per constatare che l'informazione statistica predisposta accettando la conversione di quantificare il trasporto in conto terzi forniva indicazioni intorno al 20 per cento dell'effettivo traffico che si verifica su strada.

Ancora. Gli incidenti stradali registrati dalle statistiche ufficiali fanno riferimento a quegli incidenti che, per la loro gravità, hanno richiesto direttamente o indirettamente la presenza dei tutori dell'ordine. Così impostata la rilevazione, i risultati non possono non fare riferimento che ad una parte degli incidenti stradali, giacché non vengono «statisticati» tutti gli incidenti di più o meno lieve entità, che trovano accomodamento e soluzione tra gli interessati stessi.

Di conseguenza, sul piano operativo noi abbiamo informazioni riguardanti annualmente una media intorno ai 280 mila incidenti; il totale degli incidenti che si verificano

lungo le nostre strade si aggira, stante le informazioni provenienti dalle compagnie assicurative, intorno ai quattro milioni.

Dovendo, dunque, analizzare, studiare, interpretare il traffico che si registra lungo le nostre strade è evidente che la convenzione e il sistema di rilevazione adottati non risultano idonei. La coerenza strada-mezzo, il grado di sicurezza (o di insicurezza) della viabilità devono essere analizzati attraverso dati che indicano ciò che realmente accade, non attraverso dati che rispondono ad una logica formale estranea alla realtà fenomenica del settore.

Il problema sollevato richiama e rimette in gioco il ruolo, la funzione dell'ISTAT. L'Istituto è tenuto ad elaborare e costruire i conti economici nazionali, definiti peraltro nell'ambito dei Paesi camunitari, in modo da assicurare la comparabilità spaziale delle informazioni statistiche. In questa prospettiva, l'ISTAT è tenuto a rilevare i dati adottando le convenzioni e i criteri di classificazione concordati tra i Paesi della Comunità.

Ma quando l'adozione di tali convenzioni e i criteri di classificazione conducono a risultati che non forniscono una quantificazione attendibile della realtà, cosa fare?

Personalmente ritengo che al cittadino, a chi deve assumere responsabilità decisionali poco importi la coerenza formale; ciò che risulta essenziale è disporre all'interno del Paese di una documentazione statistica attendibile rispetto alla realtà che quantifica e intende rappresentare. Per cui occorre che, accanto ad una informazione statistica predisposta per soddisfare esigenze manifestate a livello internazionale, è necessario elaborare degli «spaccati statistici», costruire dei conti satelliti per tutti i principali settori della vita economica sociale del Paese.

L'altro tema che fa emergere con sferzante nitidezza la necessità di continui «aggiornamenti» della definizione e dei criteri di rilevazione dei dati di base per avere un'informazione statistica aderente alla realtà è costituito dal mercato del lavoro.

I mutamenti che si sono registrati e si stanno registrando nell'apparato produttivo del nostro Paese hanno provocato e provocano profondi cambiamenti nel mercato del lavoro. Sta diminuendo il lavoro nei settori in cui si producono beni; è in aumento il lavoro del terziario. Mentre il lavoro utilizzato nella produzione dei beni è più o meno facilmente definibile, quanto ad attività professionale e luogo di impiego, il lavoro impiegato nel terziario tende a perdere queste caratteristiche di riferimento. Nuove attività stanno rapidamente emergendo nel terziario, che sono di difficile definizione e individuazione; quindi, di difficile rilevazione.

Un esempio per tutti. Esiste un numero di donne che di tanto in tanto riunisce amiche e conoscenti per «propagandare» prodotti da utilizzare per la pulizia della casa o cosmetici di varia natura. Com'è da classificare e da rilevare una siffatta attività, svolta peraltro a cavallo fra il diletto e la fatica?

Dal punto di vista formale non si tratta di una donna che rientra in una delle definizioni tradizionali degli occupati. Dal punto di vista sostanziale, non v'è dubbio che si tratta di una donna che svolge un'attività di intermediazione.

Quindi: è un'occupata o una non occupata? Se la si considera occupata, come deve essere computata e confrontata la sua occupazione con le rimanenti forme di occupazione? Se la si definisce non occupata, come deve essere «trattato» il reddito proveniente dalla sua attività nel processo di formazione, distribuzione e impiego delle risorse?

Ancora. Il numero di coloro che esercitano una doppia o tripla attività lavorativa è in questi ultimi anni notevolmente aumentato, soprattutto nel terziario.

Tale evento fa sorgere una «frattura» fra il numero degli occupati e il numero dei posti di lavoro, frattura tanto più significativa quanto più rilevante (e qualificato) è il numero di coloro che svolgono attività plurime.

L'informazione statistica tende a privilegiare il numero degli occupati; per cui, a livello di pubblicistica tutto il dibattito si svolge intorno a tale numero, intorno ad un numero cioè che esprime solo una parte delle effettive possibilità ed occasioni di lavoro del nostro apparato produttivo.

Poiché la riduzione contrattuale degli orari di lavoro e l'introduzione di orari lavorativi flessibili incentivano le attività plurime, segue che il numero degli occupati non è più idoneo a riferire e misurare tutto ciò che avviene nel mercato del lavoro, le potenzialità occupazionali del nostro apparato produttivo. Di qui la necessità che un più esplicito riferimento venga fatto intorno al numero che esprime i posti di lavoro.

Anche questa misura, però, abbisogna di una più puntuale qualificazione. Comparare nel tempo i posti di lavoro, misurare la produttività settoriale o dell'intero sistema economico attraverso il loro numero può condurre a risultati distorti se nel contempo non si dispone del numero dei posti di lavoro distribuiti per classi di ore lavorative.

5. Qualche considerazione conclusiva

Non solo l'informazione statistica riguardante il terziario moderno, ma pure quella relativa alle attività del terziario tradizionale risulta carente: mancano rilevazioni dirette, puntuali ed attendibili delle attività di intermediazione e delle attività di trasporto. Scarsamente significative appaiono anche le indicazioni riguardanti le attività che producono servizi sia per le imprese sia per le famiglie.

Pur avendo assunto la dimensione più rilevante nel nostro sistema economico, il terziario sembra essere rilevato e quantificato in termini residuali. Ed è probabilmente per questo motivo che ci appare come settore pieno di misteri: non sappiamo quanto sia attendibile la valutazione del suo reddito prodotto, non disponiamo di una stima attendibile della sua base occupazionale, della sua capacità produttiva.

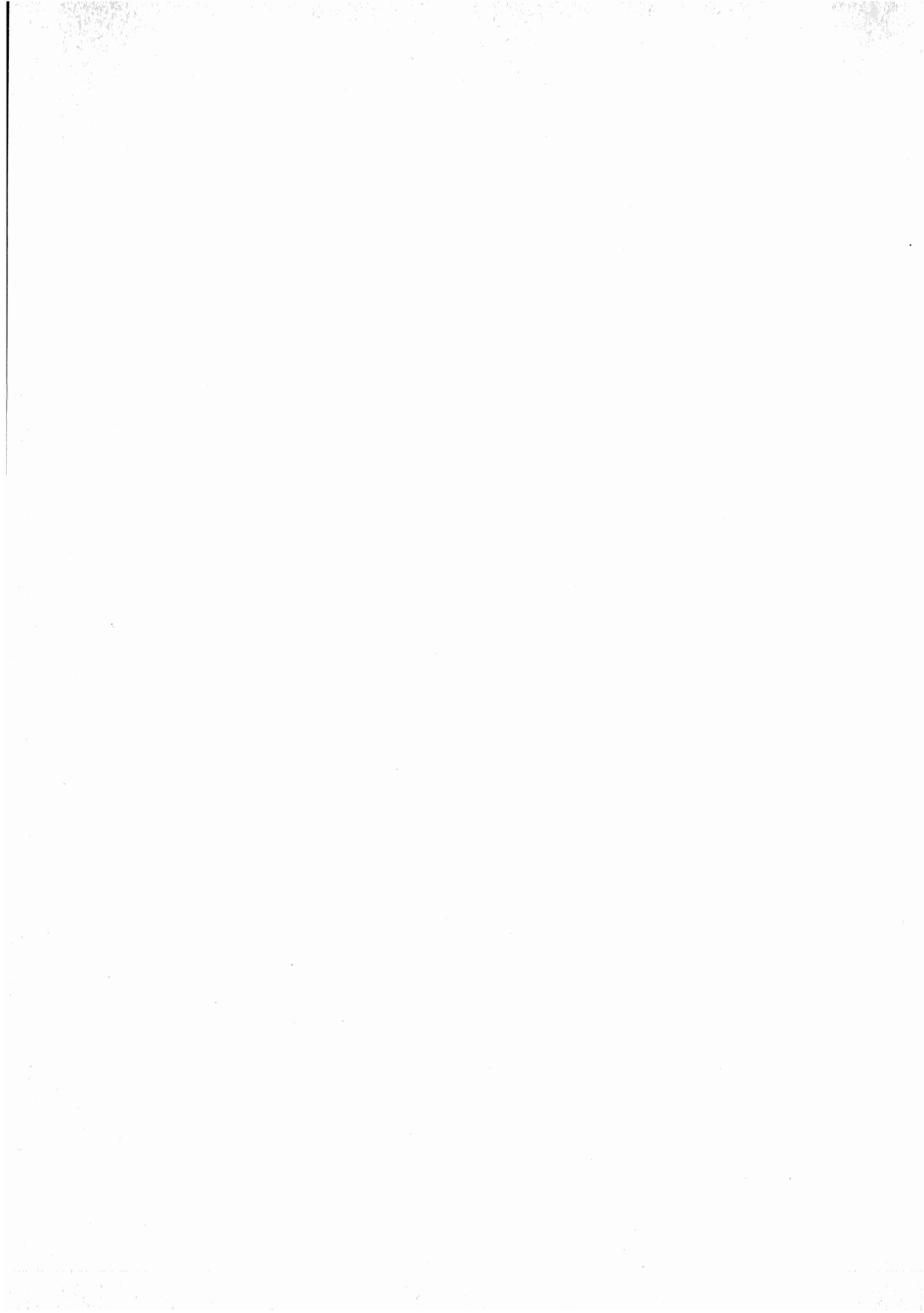
Tant'è che tutti noi siamo consapevoli che gran parte delle attività sommerse si annida nel terziario.

Forse, è nella notevole sottovalutazione del reddito che si produce nel terziario la chiave interpretativa della palpabile incoerenza che si osserva fra il reddito pro-capite quale emerge dall'informazione statistica disponibile e il reddito medio necessario per esprimere il tenore di vita che il cittadino ostenta nelle varie stagioni dell'anno.

Quanto fin qui richiamato per semplici cenni si ritiene sufficiente per concludere che, se si vuole un'informazione statistica atta a fornire un'immagine non distorta della realtà, occorre che le definizioni e il sistema di rilevazione dei dati di base vengano adeguati ai continui mutamenti della stessa realtà.

Affermava Angelo Messedaglia che le cifre non sono che la veste, l'involucro esteriore delle cose: è di queste che bisogna cominciare ad intendersi per capire quelle.

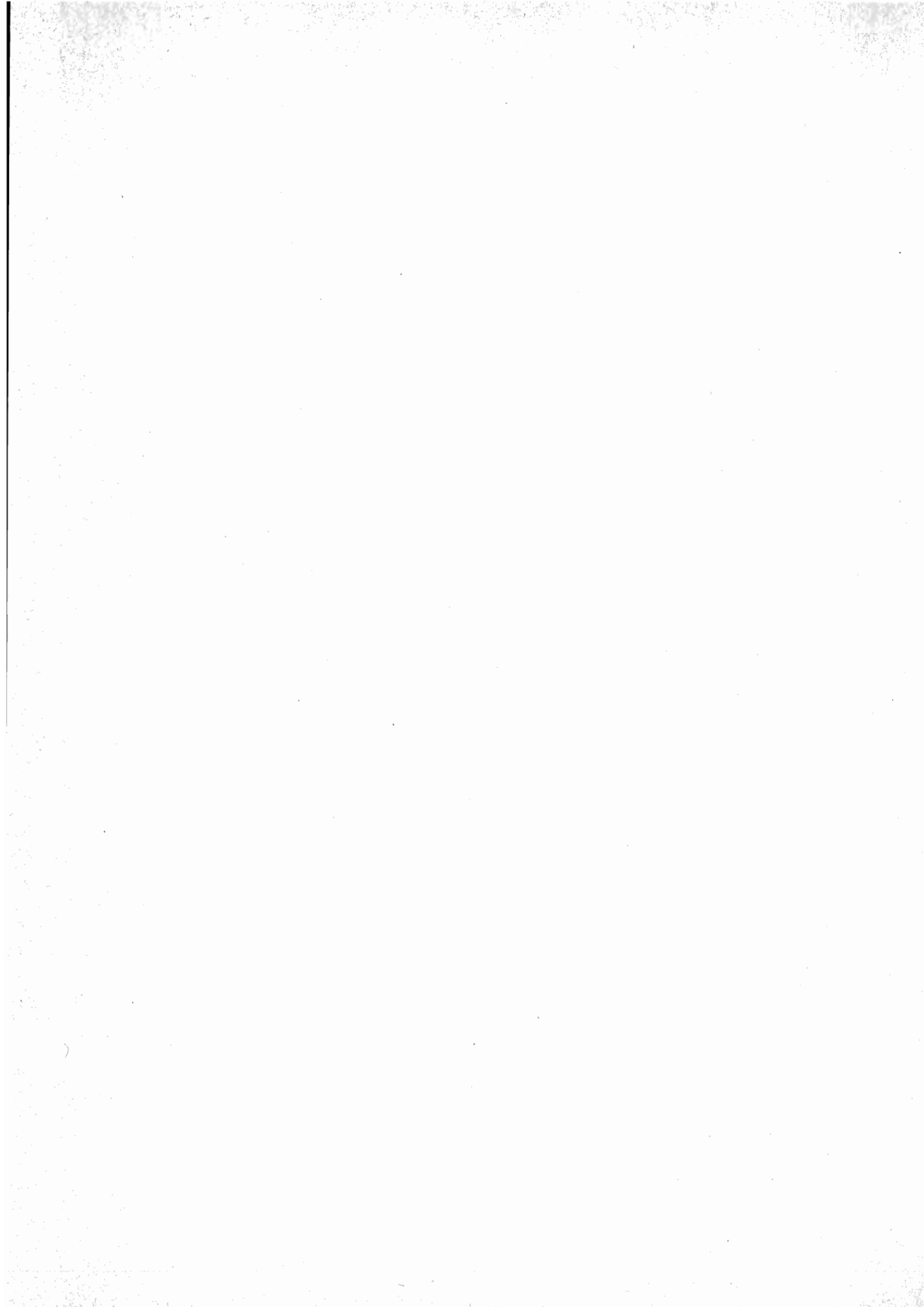
In un periodo di profonde trasformazioni quale quello che stiamo vivendo, in un periodo in cui sono venute meno molte categorie concettuali e molti elementi di riferimento per la rilevazione dei dati di base, l'esigenza di soffermarsi, di approfondire natura e significato delle cose che stiamo quantificando appare non più rinviabile. Come esplicitamente richiede il cittadino, il quale a me sembra consideri l'attuale sistema informativo statistico non del tutto adeguato ad esprimere livello e dinamica dei fenomeni, a descrivere e quantificare in termini attendibili e comprensibili la realtà, le cose in mezzo alle quali vive e che costituiscono la sua esperienza di vita.



QUARTA SESSIONE

RELATORI

Edmond MALINVAUD
Guido MARTINOTTI
Vincenzo CERULLI IRELLI



PRODUCTION STATISTIQUE ET PROGRÈS DE LA CONNAISSANCE

Edmond MALINVAUD

SOMMAIRE: I. LE SERVICE PUBLIC DE LA STATISTIQUE. - 1. Statistique et philosophie de la connaissance. - 2. Statistique et théorie de l'information. - 3. Statistique et théorie des biens collectifs. - 4. Statistique et organisation administrative. — II. LE CHOIX DES PROGRAMMES STATISTIQUES. - 1. La mesure des coûts. - 2. La concertation. - 3. Tendances futures de la statistique. — III. EFFICACITÉ DE LA PRODUCTION STATISTIQUE. - 1. Le recours aux données administratives. - 2. Les enquêtes statistiques. - 3. Le personnel des offices. — IV. DIFFUSION ET UTILISATION DES STATISTIQUES. - 1. Le grand public. - 2. Les pouvoirs publics. - 3. Les utilisateurs de masses de données. - 4. La recherche scientifique.

L'anniversaire de l'Istituto Centrale di Statistica fournit une excellente occasion pour préciser ce que doit être le rôle de l'activité statistique publique dans les sociétés modernes et comment les offices statistiques peuvent au mieux remplir leurs missions en cette fin de siècle. Il est toujours bon de faire ainsi le point pour vérifier la justesse des orientations retenues et éventuellement les infléchir. Les motifs particuliers d'y procéder actuellement ne manquent pas, puisque le renouveau de idées libérales et, plus encore, le souci de contenir la croissance des prélèvements obligatoires amènent à reconsidérer toutes les finalités et modalités de l'intervention publique.

Le service public de la statistique sera d'autant mieux rendu dans les années 1990 que sa nature aura été mieux comprise par les producteurs et utilisateurs de statistiques. C'est pourquoi la première partie s'efforcera ici d'explicitier certains fondements. Le reste de l'article traitera des trois phases de la chaîne le long de laquelle le service d'information est conçu, produit et consommé: d'abord choix des programmes, ensuite efficacité de la production statistique, enfin diffusion et utilisation des statistiques.

I. LE SERVICE PUBLIC DE LA STATISTIQUE

Quelles finalités faut-il assigner à la production des statistiques par l'administration publique? Quels fondements même faut-il reconnaître à cette intervention publi-

que? Plutôt que de répondre directement à ces questions, on adoptera successivement ici les points de vue de quatre disciplines scientifiques: la philosophie de la connaissance, la théorie de l'information, la théorie économique des biens collectifs, la science administrative. La démarche aura l'avantage de donner des éclairages complémentaires sur les réponses à ces questions et d'introduire divers sujets de réflexion pour l'orientation et l'organisation de l'activité statistique.

1. Statistique et philosophie de la connaissance

La statistique a pour objet de contribuer au progrès de la *connaissance objective*. Mais que faut-il entendre par là? Comment cela peut-il se faire? La «sociologie de la connaissance» et la «philosophie de la connaissance» sont nées du souci de répondre à de telles questions.

Certes cette notion d'objectivité, essentielle pour justifier le rôle aujourd'hui donné à l'activité statistique publique, et quelque peu fuyante, ou plutôt déroutante. Comme beaucoup d'autres notions ayant un caractère absolu, elles ne s'appliquent jamais parfaitement et représentent plutôt un idéal que l'on cherche à approcher du mieux possible.

Dans ses débuts, la sociologie de la connaissance avait été jusqu'à prétendre que le savoir, même scientifique, traduisait l'idéologie du moment; certains en avaient déduit qu'il manquait totalement d'un contenu objectif, valable à travers le temps et l'espace. Mais bien entendu une telle position n'a pas pu être maintenue. La sociologie fait aujourd'hui valoir que le choix des directions de recherche et le processus de diffusion des connaissances sont influencés par les préoccupations collectives et sont de ce fait des phénomènes sociaux; mais elle admet que les savants arrivent très près d'une connaissance indépendante et objective (voir par exemple K. Mannheim, 1952).

Ainsi, il est dans la nature des choses que le choix des programmes statistiques et la diffusion que reçoivent les statistiques produites soient dépendants des préoccupations dominantes. Ceci n'est pas en soi mauvais; c'est même une garantie de pertinence et de qualité de l'investigation statistique. Le souci de l'objectivité a d'ailleurs pour résultat que l'observation entre souvent en conflit avec les idées reçues, les préjugés et les idéologies.

Que la prise en compte des préoccupations sociales soit nécessaire à la qualité des statistiques rejoint une proposition apparue depuis longtemps dans la philosophie de la connaissance, à savoir qu'idées et observations progressent par un dialogue mutuel. C'est C. Darwin qui a écrit: «how odd it is that anyone should not see that all observation must be for or against some view if it is to be of any service» (voir F. Darwin and A.C. Sowards, 1903, p. 195). Le texte classique de H. Feigl (1943) précise la proposition: «The question *How do we know?* presupposes the question *What do we mean?*, and in the pursuit of both these questions we find ourselves urged to reconstruct our knowledge and to justify its truth-claims on a basis of observational evidence».

Poussé par la nécessité de bien définir les observations auxquelles il va procéder ou dont il va rendre compte, le statisticien se trouve souvent amené à un effort de conceptualisation auquel les spécialistes du domaine eux-mêmes n'ont pas encore procédé. En rendant les concepts plus précis et leur emploi plus rigoureux, il contribue directement au progrès de la science. Dans le domaine économique et social les exemples de telles contributions conceptuelles abondent (revenu, productivité, inégalités, mobilité sociale, etc...).

Mais l'observation, menée conjointement avec l'affinement des concepts, contredit souvent les préjugés. En effet, comme l'a expliqué K. Popper (1972), la connaissance objective est la finalité d'un processus, jamais terminé, de révisions successives apportées à la «connaissance conjecturale». Le rôle principal est joué dans ce processus par la «falsification» empirique des conjectures, falsification que les savants doivent rechercher systématiquement.

S'il tient bien sa place, le statisticien attribue lui aussi une importance toute particulière aux résultats empiriques qui contredisent la connaissance conjecturale, c'est-à-dire cet ensemble d'idées acceptées qui prédominent chez ses concitoyens. Mettre en évidence de tels résultats suppose l'indépendance, condition première de l'objectivité. Il n'y a donc rien de surprenant à ce que cette indépendance soit périodiquement mise à l'épreuve par les groupes de pression ou les gouvernants, surpris de recevoir un témoignage ne cadrant pas avec leurs idées. Les sociétés dans lesquelles de telles tensions n'existent jamais n'obtiennent sans doute pas la pleine contribution que leur service statistique public devrait leur apporter.

En somme, le rôle crucial que jouent les statisticiens pour les progrès de la connaissance objective en matière économique et sociale ne se limite pas à la fourniture de données nombreuses. Par leurs efforts conceptuels et par l'usage de leurs nomenclatures, les statisticiens définissent le «langage» servant de support à la connaissance et à sa transmission. Par la diffusion de la «culture statistique», ils aident leurs concitoyens non seulement à en savoir plus, mais aussi à adopter une attitude plus ouverte, moins dogmatique, prête à mieux accueillir les preuves empiriques.

2. Statistique et théorie de l'information

La réflexion doit aussi prendre un autre point de vue pour bien analyser le rôle joué par le service public de la statistique. Celui-ci participe à «l'industrie de l'information» qui, par des procédés variés, opère au bénéfice de multiples utilisateurs, ayant chacun des besoins spécifiques, comme à celui du grand public.

La masse des informations potentielles étant quasiment infinie, l'activité de cette industrie a pour limite les coûts de collecte puis de transmission, et souvent plus encore la limite des facultés d'assimilation et d'utilisation de ceux pour qui elle travaille. Le problème majeur consiste alors à savoir sélectionner.

La théorie de l'information a bien posé comment se présentent les termes du choix et quels principes doivent permettre d'y procéder au mieux. Consacrons lui quelque attention (pour plus de détails, voir par exemple E. Malinvaud, 1985).

Elle part de ce que serait un état de parfaite information: la réalité y serait connue dans tous ses détails. Elle considère ensuite l'état effectif des connaissances de l'utilisateur, avant qu'il ait reçu les informations qu'on envisage de lui fournir. Un grand nombre de «réalités» restent possibles pour lui, entre lesquelles il ne sait pas laquelle est vraie (au lieu de parler de «réalités», on emploie souvent la dénomination équivalente d'«état de la nature», ou encore d'«état du monde»). Par rapport à ces deux références, état de parfaite information et état effectif des connaissances, une information particulière précise la connaissance en réduisant le nombre des réalités possibles, c'est-à-dire en indiquant que la «réalité vraie» se trouve dans un sous-ensemble de toutes celles qui étaient retenues comme possibles avant réception de l'information. Il y a donc deux ensemble de réalités admissibles, ou d'états du monde: E avant information, H après information, le second étant contenu dans le premier. Celui-ci E étant donné, on peut, pour parler court, dire que l'information est H.

L'utilisateur a-t-il avantage à recevoir l'information H? Oui, chaque fois que ceci le conduit à changer certaines des décisions qu'il aurait prises sans cela. Quelle valeur a pour lui cette information? La question n'a d'intérêt qu'à l'avance, c'est-à-dire quand l'utilisateur envisage d'obtenir ou de rechercher l'information. Ce n'est pas alors le seul sous-ensemble vrai H qui importe, mais tous les sous-ensembles dont on sait a priori qu'ils pourront apparaître vrais après information; dans le cas le plus simple il s'agit de deux ensembles seulement, H et son complémentaire H, l'ensemble de tous les éléments de E n'appartenant pas à H (exemple: le cours du dollar a-t-il ou non monté depuis hier?) Pour déterminer la valeur de l'information, il faut considérer ce que l'utilisateur aurait fait, et ce que cela lui aurait rapporté, dans chacun des cas possibles; par exemple ce qu'il aurait fait s'il connaissait uniquement E, s'il connaissait H et s'il connaissait H. En d'autres termes pour évaluer précisément le gain en information, il faut passer par des mesures $U(E)$, $U(H)$ et $U(H)$ des valeurs ou «utilités» que l'utilisateur obtiendrait dans chacun des états d'information; on peut alors dire que le gain en information rapporte: $pU(H) + (1-p)U(H) - U(E)$, p étant la probabilité assignée a priori à l'éventualité que la réalité appartienne à H.

Cet examen du concept de valeur de l'information révèle bien les difficultés de son emploi effectif, notamment si l'on devait le faire intervenir pour orienter les choix concernant les programmes statistiques. Déjà dans le cas d'un utilisateur isolé dont on anticiperait bien les décisions dans chaque éventualité, la mesure des U soulèverait le plus souvent bien des problèmes. Or les utilisateurs potentiels de la plupart des statistiques sont très nombreux et divers dans leurs besoins. De plus il serait trop restrictif de nier toute valeur à une information qui, n'influençant aucune décision identifiable, ne se traduirait pas par une modification de U tel qu'on l'appréhende usuellement. Une information statistique peut avoir une valeur culturelle, pratiquement non quantifiable, soit pour l'individu, soit même pour l'ensemble de la collectivité.

En somme, bien que le choix des programmes statistiques doive reposer sur une bonne analyse de leurs coûts (on y reviendra), il est impossible de mettre en regard une évaluation monétaire de ce qu'ils peuvent rapporter. Cette conclusion a d'ailleurs été fortement argumentée sur un cas d'espèce par un groupe d'experts américains réunis par le National Research Council (voir Committee on National Statistics, 1985).

Cette impossibilité d'évaluation effective directe ne signifie évidemment pas que le concept de valeur de l'information statistique est vide de sens. Au contraire c'est cette valeur qui justifie que des moyens financiers importants soient alloués aux opérations statistiques. Mais d'autres procédures doivent être imaginées pour que soit révélée l'utilité des divers programmes statistiques (on y reviendra).

En fait ce ne sont pas seulement les coûts monétaires qu'il faut comparer à la valeur de l'information statistique, mais aussi diverses contraintes, non quantifiables en termes monétaires, que la collecte des données impose. A l'époque moderne l'attention doit particulièrement se porter vers les contraintes affectant la vie privée, contraintes auxquelles nos concitoyens se montrent très sensibles, non pas tant en raison du dérangement occasionné par la réponse aux enquêtes statistiques, mais surtout à cause des craintes que les données individuelles soient abusivement utilisées sans respect de leur confidentialité ou au détriment des libertés des intéressés.

Les services statistiques doivent adopter une ligne de conduite vis-à-vis des diverses questions que soulèvent ces contraintes sur la vie privée. Peu à peu cette ligne de conduite se dégage (voir Eurostat, 1986). Quelques mots à son sujet suffiront ici.

Certes, le droit à l'information figure parmi les droits de l'homme aussi bien que le droit au respect de la vie privée; nos concitoyens ne veulent pas y renoncer; pour le satisfaire l'information statistique est souvent beaucoup plus utile que d'autres

«nouvelles» communément diffusées. Il revient aux statisticiens de le faire valoir et de faire ainsi apparaître un aspect fondamental du problème: il serait concevable qu'un arbitrage ait parfois à être effectué entre deux exigences contradictoires.

Il revient aussi aux statisticiens de faire connaître leur déontologie de respect de la vie privée, les lois et pratiques qu'ils appliquent à cet égard et leur expérience selon laquelle aucun cas connu n'existe où les libertés individuelles de quiconque aient gravement souffert des opérations statistiques. Il leur revient enfin de mettre en évidence les grandes pertes d'information qui résulteraient d'interdits maladroits rendant impossibles certaines investigations statistiques, par exemple celles comportant des rapprochements de fichiers. En somme les statisticiens doivent convaincre qu'il serait fort dommageable de céder à des fantasmes sans justification réelle.

Mais ils ne peuvent pas prétendre juger des arbitrages en dernier ressort. C'est pourquoi ils doivent aussi faire bien apparaître qu'ils se plieront aux décisions des instances chargées de l'application des règles édictées pour la protection des libertés. Eventuellement, ils pourront expliquer pourquoi telle ou telle décision leur paraît dommageable. De la sorte, la perception des véritables problèmes et la jurisprudence évolueront.

3. Statistique et théorie des biens collectifs

Production et diffusion des statistiques relèvent principalement du service public. S'il en est ainsi, c'est pour une raison fondamentale bien connue: la plupart des informations statistiques appartiennent à la catégorie de ce que les économistes appellent des «biens collectifs». Utiliser une statistique n'est pas en effet la rendre inutilisable par un autre, contrairement à ce qui se passe avec la consommation d'un bien ordinaire. Dès lors, la production du service de l'information statistique ne peut pas être rentabilisée par sa vente aux utilisateurs, aucun d'entre eux n'ayant avantage à révéler pleinement l'intérêt que chaque donnée présente pour lui. Le coût doit en être couvert par l'impôt (voir par exemple E. Malinvaud, 1985).

A notre époque le poids des charges publiques apparaît excessif. On entend souvent dire que la commercialisation des services publics obligerait à une meilleure efficacité et en assurerait finalement la rentabilité. L'argument a été employé vis-à-vis des services statistiques et le sera certainement à nouveau. Il convient donc de l'examiner avec soin et de savoir bien expliquer pourquoi il est trompeur.

Il faut d'abord reconnaître sa part de vérité. Face à la distinction conceptuelle entre biens privatifs et biens collectifs, les services fournis par les statisticiens ne se classent pas tous, intégralement et sans ambiguïté, dans la catégorie des biens collectifs. La fourniture de données très détaillées sur le marché d'un produit particulier (productions, importations, exportations, etc.) intéresse presque uniquement ceux qui opèrent sur ce marché. Les annuaires, bulletins et autres publications statistiques sont destinés à l'usage privatif de la plupart de ceux qui en disposeront. Il y a place à un certain degré de commercialisation, ce que la vente des publications reconnaît d'ailleurs depuis longtemps.

De sains principes de gestion autant que la rigueur budgétaire recommandent que soient étudiés avec soin la place à attribuer à la commercialisation, ainsi que les principes de tarification à appliquer alors. Mais l'étude soulève à son tour des difficultés de principe, vis-à-vis desquelles le simple bon sens hésite. C'est pourquoi la théorie économique de l'allocation optimale des ressources constitue une référence indispensable.

Là où le système des marchés concurrentiels échoue pour assurer cette allocation optimale, l'intervention publique constitue une alternative à considérer. L'alternative s'imposerait si l'on avait la garantie que l'intervention publique suffit à assurer l'allocation optimale; mais ce n'est jamais tout à fait le cas. Dans la pratique la solution retenue s'inspire plutôt de l'idée de moindre mal («second best»). Mais, s'agissant d'information statistique, le domaine à laisser au marché s'avère finalement très restreint.

S'il en est ainsi c'est que d'autres considérations s'ajoutent à l'application de la distinction fondamentale entre biens privés et biens collectifs (ou entre biens privés et biens publics, comme on le dit de façon équivalente). La plus importante consiste à prendre conscience de l'importance dominante des coûts fixes collectifs dans la production des informations statistiques, même de celles dont l'usage pourrait être considéré comme principalement privé.

Ainsi les données fines sur un marché spécifique proviennent d'exploitations statistiques et de systèmes d'enquêtes qui produisent simultanément les données fines sur tous les autres marchés. Il serait totalement inefficace de faire éclater cet ensemble en autant de processus d'investigation élémentaires qu'il y a de marchés. L'usage fait de certains résultats du dispositif statistique d'ensemble ne réduit en rien l'utilité du dispositif pour d'autres utilisateurs, même s'ils ne font pas appel aux mêmes résultats. Le dispositif ne peut dès lors pas être rentabilisé correctement par la commercialisation des résultats, exactement pour les raisons faisant que la production d'un service collectif ne peut pas être rentabilisée par la vente aux usagers.

Dans les industries de l'information certains projets de développement sont pris en charge par l'Etat pour des raisons tenant parfois au souci de promouvoir des habitudes d'utilisation dans un public qui autrement serait long à découvrir l'intérêt de services nouveaux, parfois au souci de protéger le marché contre la domination de fournisseurs étrangers et de favoriser ainsi l'apparition d'une présence nationale dans des «industries naissantes». Des considérations de ce type interviennent aussi pour réduire la place de la commercialisation de certains services nouveaux que peuvent offrir les statisticiens, par exemple avec leurs banques de données.

Au total, et malgré ce qui a été parfois prétendu, la prise en charge publique du service de l'information statistique a de fortes justifications. Ce service peut cependant fournir, dans des conditions avantageuses de coûts, certains produits dont l'usage est individualisable et spécifique. La commercialisation de ces produits s'impose pour une bonne efficacité. Les statisticiens n'ont pas à être mal à l'aise en adoptant une attitude commerciale; au contraire, il leur revient de le faire, faute de quoi les produits en question ne seraient pas, ou seraient mal, fournis.

4. Statistique et organisation administrative

La science administrative et la théorie des organisations sont encore dans l'enfance. Elles traitent cependant de questions qui intéressent en particulier l'organisation du système statistique. Notre réflexion devrait y trouver de quoi s'y nourrir, maintenant et dans l'avenir au fur et à mesure qu'elles mûriront.

Le premier principe d'organisation à choisir pour un système statistique porte sur son degré de centralisation. De même que pour la question classique concernant le degré souhaitable de la décentralisation territoriale administrative, il y a alternance des modes intellectuelles qui favorisent tantôt plus tantôt moins de décentralisation. De même aussi constate-t-on que des pays voisins vivent après avoir pris à cet égard

des options assez différentes et que cependant leurs systèmes sont également viables et n'ont pas des efficacités dramatiquement différentes. C'est assez dire que des considérations contradictoires interviennent. La meilleure solution dans notre domaine semble bien toutefois être celle de la décentralisation sectorielle, accompagnée de la prédominance d'un organe central fort, chargé aussi bien de la coordination que d'une partie de la production statistique.

Les raisons bien connues en faveur de la décentralisation sectorielle tiennent à ce qu'elle permet une imbrication des opérations statistiques dans les autres fonctions des administrations sectorielles, avec des avantages quant à la pertinence des investigations statistiques et à l'accès aux données d'origine administrative. Mais l'existence d'un organe central fort est opportune aussi pour assurer la cohésion et la cohérence du système, pour veiller à la qualité technique et à l'objectivité des statistiques et de leur diffusion, pour suppléer aux carences constatées dans certains secteurs, pour prendre en charge certaines fonctions sujettes à de fortes économies d'échelle.

Je ne chercherai pas à argumenter ici sur les diverses raisons que je viens de mentionner en faveur du principe d'organisation qui a ma préférence. Le sujet a déjà été souvent débattu et les arguments ont été exprimés et pesés. Cependant on ne met habituellement peut-être pas assez en valeur la dernière des missions que je viens de mentionner comme devant être confiées à l'organe central. Or des économies d'échelle de natures variées interviennent dans le système statistique; je voudrais en rappeler certaines.

Pour les enquêtes auprès des ménages l'existence d'un réseau stable d'enquêteurs assez régulièrement employés réduit les coûts de collecte et garantit une certaine qualité. Pour toutes les enquêtes, comme pour l'exploitation des données administratives, l'existence et la mise à jour permanente de fichiers centraux, servant éventuellement de base de sondage, est aussi un facteur essentiel de qualité. Pour le développement technique, concernant par exemple le choix des plans de sondage, les logiciels informatiques ou les modes de diffusion des plans de sondage, les logiciels informatiques ou les modes de diffusion des données, il y a grand avantage à ce que les techniciens de haut niveau travaillent en commun à l'intérieur d'équipes centrales. La formation technique des cadres des offices statistiques est aussi une activité soumise à de grandes économies d'échelle. Enfin assurer la carrière des cadres techniciens de la statistique, tout en favorisant leur mobilité, peut mieux se faire si l'organe central du système statistique en est chargé que si chaque ministère doit s'occuper de ses propres statisticiens.

Cette prise en charge, par l'organe central, de certaines fonctions au bénéfice des services statistiques spécialisés risque cependant d'introduire certains facteurs d'inefficacité, de même que toute prise en charge par un service de fonctions revenant à un autre. Si la prestation est gratuite et fournie sans restriction à la demande, les bénéficiaires en abusent, puisqu'ils en ignorent le coût. Il faut donc soit tarifier soit rationner l'aide fournie par le service central. Je ne discuterai pas quelles considérations interviennent dans chaque cas particulier pour justifier le choix entre les deux formules; ces considérations sont bien mises en évidence plus généralement et étudiées par la théorie des organisations, auprès de laquelle les statisticiens des années 1990 trouveront, je l'espère, d'utiles inspirations.

II. LE CHOIX DES PROGRAMMES STATISTIQUES

Les besoins en information sont grandissants et insatiables; le coût des statistiques est élevé et doit être couvert principalement par l'impôt; nos concitoyens veulent réduire le poids des charges collectives. Pour ces trois raisons le choix des programmes statistiques revêtira à l'avenir une importance croissante. Il faut faire un effort en vue de le rationaliser.

Ceci implique que l'habitude soit prise d'une confrontation systématique et rigoureuse entre les coûts des opérations et les progrès de l'information qu'elles permettent. La confrontation ne peut pas être purement comptable puisque l'utilité des statistiques n'est pas mesurable en termes monétaires (voir section 1.2); elle doit faire intervenir les usagers à travers leurs représentants. La seconde section de cette partie étudiera comment ceci peut se faire, tandis que la première sera consacrée à l'étude des coûts.

Les statisticiens ne peuvent cependant pas espérer que les choix s'effectueront alors sans qu'eux-mêmes aient à prendre parti. Le fonctionnement des instances de concertation est trop imparfait, les orientations du système statistique doivent être choisies trop longtemps à l'avance, pour que cela soit concevable. C'est pourquoi la dernière section de cette partie présentera quelques propositions quant sujets sur lesquels les investigations statistiques devront le plus progresser d'ici la fin de ce siècle.

1. La mesure des coûts

Il semble à première vue que l'évaluation des coûts des programmes statistiques et de leurs produits ne devrait pas présenter de difficulté particulière. Elle est cependant encore relativement peu pratiquée aujourd'hui.

Certes, il ne faut sans doute pas viser une évaluation complète, a fortiori un ensemble complet d'indicateurs monétaires exprimant à lui seul aussi bien le prélèvement total sur les ressources rares de la collectivité que les «coûts d'opportunité» des contraintes imposées ou subies par les opérations statistiques. Sans prétendre ici énumérer de façon exhaustive les raisons pour lesquelles cet objectif ne serait pas réaliste, on peut en considérer deux qui paraissent particulièrement pertinentes.

La statistique a un coût pour ceux, entreprises ou ménages, qui ont à répondre aux enquêtes, et éventuellement à quelques questions supplémentaires figurant, pour des motifs purement statistiques, sur des documents administratifs. Il faut être conscient de l'existence de ce coût et ne pas le négliger au moment du choix des programmes, Mais chercher à l'évaluer en termes monétaires serait s'engager dans un processus laborieux, dont les résultats seraient vraisemblablement artificiels. Il semble donc préférable de traiter les coûts pour les assujettis comme on traite l'utilité des statistiques: on doit les faire intervenir dans la confrontation par concertation que la section suivante considérera. Les assujettis devront y être représentés au même titre que les usagers, mais sans qu'on prétende évaluer les coûts pour les premiers mieux que les bénéfiques pour les seconds.

Pourquoi ne peut-on pas espérer bien mesurer les coûts subis par les entreprises et ménages répondant aux enquêtes ou aux questions à but statistique? Simplement parce que le domaine possible de la comptabilité en termes monétaires ne s'étend pas considérablement au delà des échanges marchands. Que coûte en liras à une personne privée de passer chez elle 30 minutes à répondre à une enquête statistique plutôt qu'à s'occuper alors de ses tâches ménagères ou à lire son journal? La question

n'a visiblement pas de signification concrète. Une question analogue adressée aux entreprises pourrait en avoir davantage si l'habitude y avait été prise d'établir des comptabilités analytiques détaillées, ou les coûts des opérations administratives imposées seraient analysés en fonction de leur destination administrative. Mais une telle comptabilisation n'a vraisemblablement jamais été envisagée, puisqu'elle serait lourde et dénuée d'intérêt opérationnel pour l'entreprise.

Par ailleurs, seconde limitation à l'effort souhaitable de comptabilisation systématique, il ne serait pas toujours pertinent de chercher à évaluer le coût de certaines modifications souhaitées dans les prestations fournies par les statisticiens. Que l'on pense par exemple à l'amélioration de la qualité des statistiques ou à la réduction des délais après lesquels elles sont disponibles. Les statisticiens savent qu'une opération mal conçue ou mal programmée, par exemple sans échancier ou avec un échancier irréaliste, donne après des délais trop longs des statistiques de médiocre qualité; une comptabilité ne servirait pas vraiment à corriger de telles erreurs. Les statisticiens savent aussi que vouloir trop hâter une exploitation peut se traduire par une détérioration de la qualité des résultats, mais une détérioration non quantifiable. Ce n'est donc pas en termes de coûts monétaires que l'arbitrage entre délais et qualité peut être correctement posé.

Malgré ces réserves, il importe de mieux mesurer et analyser les coûts de production des opérations statistiques. Certaines opérations, telles les recensements de la population, ont des budgets distincts, quoique pas toujours exhaustifs (par exemple quand une partie ou la totalité de l'exploitation se réalise grâce au personnel permanent de l'office statistique). Leur coût global est aisément calculé, de même que sa décomposition par grandes catégories de dépenses, ou par grandes phases successives du travail. Mais il serait souvent utile d'en savoir plus. Ainsi, Statistique Canada a-t-il ouvert la voie en procédant à une évaluation du coût marginal de divers modules de questions à faire éventuellement figurer dans le questionnaire du recensement, par exemple les questions sur l'équipement du logement. Pouvoir dire ce que coûterait ou économiserait l'addition ou la soustraction d'un tel module importe beaucoup lors des choix à effectuer pour programmer le recensement a fortiori si le coût doit être supporté par le ministère compétent sur le domaine concerné. Ce ministère choisira alors en connaissance de cause: il pourra souhaiter faire figurer un tel module et sera alors assuré que, la décision lui revenant, il aura satisfaction; mais il pourra aussi préférer se contenter d'informations provenant d'une origine moins coûteuse, éventuellement complétée par un sondage (voir Statistique Canada, 1983).

En général les données budgétaires sont très insuffisantes pour une évaluation directe des coûts des diverses opérations statistiques. C'est pourquoi les offices statistiques devraient systématiquement établir des comptabilités analytiques qui soient adéquates aux décisions portant sur le choix des programmes. La chose n'est pas aussi simple qu'on pourrait le penser; car des opérations à finalités distinctes sont souvent très imbriquées et partagent des «coûts joints». Il convient vraisemblablement de procéder par étapes, comme ceci est d'ailleurs l'usage dans la plupart systèmes de comptabilité analytique. L'objectif assigné à la première étape comportera une analyse des coûts calquée d'assez près sur l'organisation fonctionnelle de l'office; par exemple les coûts de diffusion seront identifiés, ainsi que les coûts de production de telle catégorie de statistique (celles concernant le logement, ou les prix à la consommation, ou tout autre domaine). Une aide précise à la décision obligera à pousser plus loin l'analyse, de façon à avoir par exemple les bases d'évaluation du coût marginal mais global des résultats apportés par une éventuelle enquête supplémentaire sur le

logement. La comptabilité analytique s'éloignera ainsi de plus en plus de celle servant au contrôle financier.

2. La concertation

A côté des coûts monétaires des opérations statistiques, coûts non monétaires et bénéfiques interviennent par l'intermédiaire de la connaissance directe qu'en ont les personnes qui, représentant les assujettis et les usagers, participent au processus d'élaboration des programmes. Tel est tout au moins l'idéal pour le fonctionnement des instances de concertation. La pratique risque d'en rester assez éloignée. Mais il n'y a pas d'autre voie que celle consistant à élever progressivement le niveau de compétence et de pertinence de la concertation.

Il n'est pas nécessaire de rappeler ici les considérations contradictoires bien connues que suscite en général l'appréciation du fonctionnement du système représentatif de gouvernement. Mais ces considérations se retrouvent à peu près quand on s'interroge sur ce que l'on doit espérer du système de concertation tel qu'il peut être organisé pour le choix des programmes statistiques.

La nature des instances à faire intervenir s'impose. Il faut un conseil où sont représentés aussi bien les utilisateurs, que les producteurs de statistiques et ceux ont à répondre aux enquêtes. Etant donné le caractère technique des sujets à traiter et le caractère nécessairement imparfait des modes de sélection des représentants des usagers et assujettis, il est bon que le conseil comporte aussi des experts indépendants. Ce conseil ne doit pas travailler principalement en assemblée plénière, mais surtout dans des comités, commissions ou groupes de travail spécialisés. Ceci implique un conseil nombreux et des structures un peu complexes, d'où la nécessité qu'existe un bon secrétariat permanent et l'opportunité qu'un bureau, émanation du conseil, puisse veiller à l'organisation des travaux.

Le Conseil National de l'Information Statistique, qui existe en France (1), fournit la référence à laquelle je pense naturellement. Mais je ne crois pas que son cas soit singulier. Les considérations qui suivent doivent donc avoir une validité générale. J'évoquerai d'abord les insatisfactions que cette instance peut susciter. Mais j'indiquerai ensuite qu'il n'y a pas d'alternative et qu'il est possible de faire évoluer les travaux du conseil de façon à les rendre progressivement plus pertinents.

La première difficulté tient à ce que la représentation des usagers et assujettis reste très imparfaite. Il n'est évidemment pas possible d'organiser cette représentation par un système d'élections directes portant spécialement sur le service public de la statistique. Les membres du Conseil sont donc nommés par des corps intermédiaires et, s'agissant des producteurs de statistiques et experts indépendants, par des ministres. Les corps intermédiaires en cause sont principalement des organisations professionnelles et des syndicats, dont les permanents n'ont été choisis ni directement par ceux qu'ils sont censés représenter ni en fonction de leur compétence statistique. Lors des débats du conseil et de ses sous-groupes les statisticiens éprouvent souvent

(1) Pour connaître le CNIS le lecteur peut se reporter à INSEE (1984) qui en présente le statut et à INSEE (1985) qui, traitant du programme statistique française à moyen terme pour les années 1984 à 1988, fournit la liste détaillée et la composition des organes du conseil et qui de plus décrit le conseil en action sur l'opération la plus importante à laquelle il se livre périodiquement.

de l'irritation, motivée par la conviction profonde qu'ils représentent mieux les vrais besoins des usagers que ne le font leurs interlocuteurs.

La seconde difficulté, évidente dans tout régime parlementaire, réside en ce que l'affrontement entre adversaires traditionnels tend parfois à se substituer à l'examen raisonné des opérations. L'expérience française conduit cependant à penser que, le choix des programmes statistiques étant le plus souvent assez éloigné des enjeux les plus motivants, cette difficulté se produit moins fréquemment que dans d'autres assemblées.

La faible compétence statistique de nombreux représentants des usagers, jointe à l'affiliation de certains d'entre eux à des organisations ayant des positions idéologiques marquées, introduit des risques d'irrationalité dans les avis du conseil. Certaines opérations statistiques peuvent revêtir alors une valeur symbolique, positive ou négative, qui interfère avec la juste appréciation de ses coûts et de ses avantages véritables.

Les difficultés précédentes sont sans doute inévitables. Mais il n'y a pas d'alternative meilleure à l'existence de ce mode de représentation des usagers et assujettis. Certains statisticiens producteurs considèrent qu'ils devraient être seuls chargés du choix des programmes, car ils sauraient faire intervenir dans leurs décisions une juste appréciation des besoins et des coûts non monétaires. Il est clair cependant qu'ils n'ont aucun moyen de démontrer la validité de leur position, si ce n'est devant une instance à vocation représentative. En l'absence du contrôle auquel une telle instance les contraint, ils pourraient d'ailleurs aisément tomber dans les travers communs aux techniciens: surestimer leur perspicacité, être trop sensibles à la beauté de l'outil, etc..

On peut d'ailleurs remarquer que les difficultés évoquées précédemment peuvent être réduites par une élévation du niveau de compétence de la concertation. Pour atteindre celle-ci, il faut en premier lieu faire intervenir de façon appropriée sur chaque sujet des personnalités indépendantes, en particulier des chercheurs, qui connaissant bien le domaine, sont en mesure d'apprécier mieux que d'autres les besoins d'information actuels et futurs. Leur présence doit être recherchée, même quand les textes régissant le conseil limitent formellement leur rôle à peu de chose; leur autorité intellectuelle peut alors compenser la carence de ces textes.

Pour améliorer la qualité de la concertation, il faut aussi que les statisticiens présentent le plus complètement possible le fond des dossiers. Soucieux d'influencer les priorités que retiendra le conseil, ils peuvent hésiter à adopter une telle attitude. Mais ce serait une politique à courte vue, de nature à retarder le moment où les instances de concertation auront confiance dans le témoignage des statisticiens et sauront mieux exercer leur mission. En particulier les coûts des opérations statistiques doivent être présentés par les statisticiens, de même que les éléments pertinents de comptabilité analytique qu'ils auront réussi à établir.

3. Tendances futures de la statistique

Dans quelles directions les productions statistiques doivent-elles être le plus développées pour répondre aux besoins futurs? On ne peut pas éviter de s'interroger à ce sujet, puisque de longs délais séparent le moment où des opérations statistiques nouvelles sont envisagées et celui où leurs résultats apportent une information significative. Considérer la question est d'ailleurs sain puisque ceci oblige à prendre du recul et à se protéger contre le risque que l'amélioration de l'existant soit systématiquement favorisé au détriment de l'investigation de domaines nouveaux.

Toute réponse est évidemment affectée d'incertitudes, comme chaque fois que des vues prospectives sont en cause. Néanmoins certaines tendances paraissent assurées. Je me limiterai à celles-ci. Peut-être d'ailleurs le seul intérêt de cette section est-il de rappeler qu'un effort d'imagination, mais empreint de réalisme, devrait précéder l'examen détaillé des programmes auquel s'appliqueront des procédures s'inspirant des idées exposées dans les deux sections précédentes.

Dans le domaine économique, on constate aujourd'hui un retard de l'information statistique par rapport à l'évolution des structures du système productif. Alors que les activités de services se développent et se diversifient, occupant déjà une part importante de la population active, les systèmes statistiques n'en offrent qu'une description trop globale ou imprécise. Il ne fait pas de doute que des efforts sur ce grand secteur répondent à un besoin.

Ces efforts doivent principalement se situer à deux niveaux, celui des nomenclatures et celui du système d'enquêtes. Affiner, moderniser et rendre plus rigoureuses les nomenclatures est évidemment nécessaire comme préalable pour la plupart des investigations statistiques. C'est même quasiment suffisant pour que les produits de grandes exploitations statistiques préexistantes apportent une information beaucoup plus riche. Dès lors qu'ils se conformeront à des nomenclatures meilleures, les résultats des recensements et du traitement de beaucoup de données administratives offriront des images précises de certains aspects au moins de ces multiples activités de service.

Mais il faut aussi concevoir un système approprié d'enquêtes auprès des entreprises de service. La diversité et l'hétérogénéité des activités concernées imposent un système diversifié tenant compte des spécificités des secteurs élémentaires. Ainsi les enquêtes annuelles doivent être conçues de façon à saisir non seulement certaines informations communes, effectif salarié par exemple, mais aussi des informations spécifiques à la publicité, à l'expertise comptable, au cinéma, ect..

Il est clair que ce double effort sur les nomenclatures et les enquêtes exige une connaissance du secteur que les statisticiens acquerront d'autant mieux qu'ils participeront à des travaux d'analyse descriptive, par exemple sur la rentabilité de diverses activités ou sur leurs transformations.

Dans le domaine social la sensibilisation croissante à de nombreux problèmes et le progrès de la culture de nos concitoyens font que la demande devient de plus en plus exigeante, recherchant non plus seulement une mesure simple de chacun des phénomènes principaux mais des statistiques conduisant à des images beaucoup plus élaborées. Les données doivent être de plus en plus fines: non seulement emploi et chômage, mais aussi divers types d'emploi, diverses formes de sous-emploi, diverses durées de chômage. Les données doivent être de plus en plus multidimensionnelles: la pauvreté ne se définit plus par référence au seul revenu, mais comme un cumul de handicaps. Les données doivent être de plus en plus longitudinales: c'est le cycle de vie qui intéresse, beaucoup plus que l'état instantané, qui risque d'être passager. Les statisticiens doivent évidemment enrichir leurs investigations et leurs exploitations pour répondre à ces demandes nouvelles. Ceci exige une compétence accrue de leur part dans les techniques de traitement de l'information statistique et dans les divers domaines que les statistiques sociales concernent.

L'internationalisation croissante est manifeste dans la vie de nos sociétés, qu'il s'agisse des échanges commerciaux, du temps passé à l'étranger pour le travail ou les vacances, ou encore des nouvelles diffusées par les médias. Cette internationalisation, troisième tendance peu discutable, requiert du statisticien national qu'il sache utiliser des données collectées par ses collègues étrangers et qu'il procède souvent à

des comparaisons avec d'autres pays. L'évolution des besoins exige là aussi des efforts spécifiques de la part de chacun des offices nationaux, aussi bien pour tenir son rôle que pour permettre aux offices des autres pays de tenir le leur.

La meilleure méthode pour orienter ces efforts et maximiser leur efficacité consiste à opérer au niveau international, grâce aux nombreuses organisations, plus ou moins spécialisées, qui existent aujourd'hui. Effectivement, depuis la fin de la première guerre mondiale les organisations internationales officielles ont joué un rôle fondamental pour promouvoir l'harmonisation, et même le développement, des systèmes statistiques. L'acquis actuel est considérable et les effets bénéfiques des investissements passés se feront longtemps sentir.

Il est affligeant cependant de constater aujourd'hui la réduction du dynamisme et des moyens dont disposent les statisticiens dans la plupart de ces organisations officielles. On doit déplorer aussi que les offices nationaux se montrent moins disposés aujourd'hui qu'autrefois à collaborer à des opérations communes ou à accepter les contraintes que l'harmonisation internationale peut impliquer. Devant ce recul quasiment général, et dont les effets aussi seront longtemps sensibles s'il est durable, il faut une prise de conscience collective et la volonté de renverser le mouvement.

III. EFFICACITÉ DE LA PRODUCTION STATISTIQUE

Confrontés à une demande croissante et à une rigueur budgétaire qui limite strictement leurs moyens, les statisticiens se trouvent obligés de réaliser de grands progrès de productivité. Ils peuvent y réussir en sachant profiter non seulement de ce que permet l'informatisation des tâches traditionnelles mais aussi des transformations que connaissent le fonctionnement du système administratif et la vie quotidienne de leurs concitoyens. Ceci exige cependant une élévation considérable du niveau technique des personnels travaillant dans les offices de statistique. Il faut aussi réussir à stimuler la motivation de ceux occupés aux tâches élémentaires et à obtenir leur participation active au progrès des méthodes de traitement.

1. Le recours aux données administratives

L'informatisation de la plupart des opérations administratives se traduit aujourd'hui par l'existence de multiples bases de données. Celles-ci constituent une source potentielle à laquelle les statisticiens doivent s'intéresser, car les coûts d'utilisation pour la production de statistiques sont évidemment très inférieurs à ceux que comportent des enquêtes statistiques autonomes. C'est pourquoi d'ailleurs l'utilisation des fichiers administratifs par les statisticiens se répand beaucoup.

Le cas le plus pur est celui où des statistiques sont produites directement à partir de fichiers administratifs, soit par les administrations gestionnaires elles-mêmes, soit par les statisticiens recevant des copies ou extraits des fichiers informatiques. De telles exploitations s'ajoutent à celles, souvent effectuées depuis longtemps, dans lesquelles les statisticiens tirent parti de documents établis spécialement à leur intention lors d'opérations administratives (pour l'état civil par exemple).

Mais les fichiers administratifs font aussi l'objet d'utilisations plus complexes: exploitation conjointe de plusieurs fichiers, exploitation combinée de fichiers adminis-

tratifs et d'enquêtes statistiques, utilisation instrumentale des fichiers pour constituer ou mettre à jour une base de sondage, ou encore pour contrôler l'exhaustivité d'une collecte par enquête directe.

Bien entendu cet emploi des données d'origine administrative comporte ses difficultés et ses problèmes sur lesquels je me suis exprimé à une autre occasion (E. Malinvaud, 1983). Il arrive souvent que les données administratives ne respectent pas les définitions les plus adéquates aux usages statistiques, qu'elles ne contiennent pas toute l'information que le statisticien souhaiterait, qu'elles ne couvrent qu'une partie du champ. Il arrive aussi que des changements dans la réglementation ou dans les procédures de gestion affectent gravement la comparabilité des résultats à travers le temps, ou même détériore leur significativité statistique. Enfin les utilisations statistiques peuvent être entravées par l'existence de secrets professionnels et par la sensibilisation en matière de protection des libertés, ce qui conduit certains à imaginer des risques sans contenu réel et à s'opposer alors à d'inoffensives transmissions de données.

Toutes ces difficultés font que le recours aux données administratives exige des statisticiens compétence et efforts. La conception des exploitations n'est jamais automatique et peut s'avérer très élaborée. Mais surtout, il devient important que les statisticiens soient impliqués dans l'organisation des opérations administratives, non seulement pour connaître le contenu exact des données qu'ils traitent, mais aussi pour l'influencer. Puisque le service public de la statistique s'obtient aujourd'hui souvent par des exploitations secondaires de données collectées par d'autres services publics, il est légitime que les besoins statistiques à satisfaire soient pris en compte dans les décisions. Ce sera d'autant mieux le cas que les statisticiens interviendront plus en amont dans la mise au point des réglementations administratives et des procédures de gestion des données qu'elles génèrent.

Il faut d'ailleurs noter que cette insertion des statisticiens dans l'administration présente aussi des avantages pour les statistiques obtenues par enquête. La connaissance des règlements et dispositions diverses régissant l'activité des personnes ou entreprises enquêtées permettra de choisir les concepts les plus familiers et la terminologie adéquate; elle suggèrera la signification à attribuer à certaines réponses.

2. Les enquêtes statistiques

S'agissant plus généralement de la conduite des enquêtes directement effectuées par les statisticiens, je me contenterai ici de quelques remarques assez banales, puisqu'il s'agit d'un domaine familier.

Le souci d'atteindre une information toujours plus fine et complexe a pour effet d'alourdir beaucoup certaines enquêtes. On le constate pour diverses enquêtes auprès des ménages, mais aussi pour certaines de celles s'adressant aux entreprises, et ceci malgré les efforts faits, de façon périodique, pour alléger la charge que constitue la réponse aux enquêtes. Ceci oblige les statisticiens à sélectionner rigoureusement les questions en se limitant à ce qui importe vraiment et sera utilisé effectivement dans les résultats. En d'autres termes, il faut une planification précise qui conçoive les questionnaires en fonction de toute la suite des opérations qu'ils permettront, jusqu'à l'utilisation des résultats, et qui arbitre judicieusement en fonction des coûts et des avantages.

Le souci d'une information plus riche bute évidemment sur l'imprécision des résultats. Les erreurs proviennent de la collecte ou du traitement; il s'y ajoute, pour les

enquêtes par sondage, les erreurs d'échantillonnage qui sont rarement négligeables sur les résultats détaillés. Ce sont donc les problèmes posés par la *qualité des statistiques* qui se trouvent ainsi évoqués (1).

Les moyens grâce auxquels peut être obtenue la précision des réponses au moment de la collecte sont connus depuis longtemps. Je ne les rappellerai pas ici. Préparation soignée des questionnaires et des notices en précisant les termes, approche des enquêtes, formation des enquêteurs n'ont pas perdu leur importance. Les conditions de vie modernes de nos concitoyens et les exigences accrues des utilisateurs ont même souvent pour effet de rendre ces précautions encore plus stratégiques.

On sait aujourd'hui que le traitement des questionnaires dans les bureaux des offices statistiques comporte lui aussi ses imperfections. Lors du dépouillement des erreurs de codification ou de saisie se produisent. L'application des nomenclatures n'est d'ailleurs pas toujours évidente même pour un expert, a fortiori pour une personne qui peut être peu familière avec le contexte dans lequel opère l'enquêté et avec son langage, qui peut aussi avoir incomplètement compris l'optique adoptée par l'enquête.

Etudier les erreurs de dépouillement et leur origine s'impose pour au moins trois motifs. Il faut en être conscient en amont lors de la mise au point des questionnaires, de manière à les rendre autant que possible aisés non seulement pour les enquêtes, mais aussi pour le personnel chargé ultérieurement du traitement. Il faut connaître leur existence en aval au moment de l'interprétation des résultats, de façon à ne pas exagérer la fiabilité de certaines données et à éviter d'attribuer une signification erronée à certains rapprochements entre deux sources conduisant à deux évaluations différentes de la même grandeur. Il faut évidemment aussi les étudier en vue de les réduire, ce que l'on peut d'autant mieux réaliser que l'on est mieux informé sur ces erreurs, car l'on peut alors orienter plus efficacement la formation des personnels et les contrôles des opérations de dépouillement.

Bien entendu ce que je viens de dire s'applique aussi au traitement des données administratives, avec cette complication supplémentaire qu'une partie du traitement, souvent la plus cruciale, s'effectue en dehors des offices statistiques, donc sans que les statisticiens puissent beaucoup faire en pratique pour réduire l'importance des erreurs introduites à ce stade.

Les enquêtes par sondage aléatoire sont évidemment soumises à des erreurs d'échantillonnage (je ne parle pas des enquêtes par sondage non aléatoire, que pour des raisons valables, les services officiels de statistique pratiquent peu). Suivant les cas les erreurs d'échantillonnage peuvent être plus ou moins importantes que les erreurs de collecte et de traitement, celles qu'on appelle parfois «erreurs non aléatoires». Quant au soin apporté à la connaissance des erreurs d'échantillonnage et aux modalités visant à les réduire, la situation me semble varier beaucoup d'un pays à l'autre. Dans quelques grands offices statistiques, existe une équipe importante de techniciens des sondages aléatoires et il semble qu'alors un grand soin soit apporté à cet aspect du travail. Mais j'ai le sentiment qu'il est le plus souvent trop négligé.

(1) Un examen systématique de ces problèmes exigerait à lui seul un long exposé, qui dépasserait d'ailleurs le domaine des enquêtes statistiques. En l'occurrence, il me suffit de faire référence aux travaux de la Società Italiana di Statistica qui, notamment dans son congrès de Trieste en 1983 et dans sa réunion scientifique de Sorrento en 1984, a justement traité de la qualité des données statistiques.

L'absence d'exigences émanant des utilisateurs ou des milieux scientifiques, l'importance reconnue des erreurs non aléatoires, la difficulté technique de l'évaluation des erreurs aléatoires affectant les résultats obtenus à la suite de plans de sondage complexes, la lourdeur de tout changement à apporter à ces plans ont pour effet que l'on préfère souvent s'en tenir à des choix méthodologiques anciens et s'abstenir de renseigner systématiquement sur les erreurs d'échantillonnage. Avec le développement de la culture statistique dans nos sociétés une telle attitude devient de moins en moins légitime.

La généralisation du téléphone et des télécommunications modernes ouvre de nouvelles possibilités pour la collecte statistique et devrait donc conduire à une amélioration de son efficacité. Depuis longtemps déjà l'habitude s'est prise de demander téléphoniquement des compléments et éclaircissements aux entreprises enquêtées quand leurs réponses étaient incomplètes ou paraissaient incohérentes. Cette pratique accroît d'autant mieux la qualité des statistiques que l'appel a lieu peu de temps après le moment où l'entreprise a rempli son questionnaire. Pour cette raison aussi il importe de planifier rigoureusement les opérations afin que le traitement dans les bureaux puisse suivre sans délai la réception des questionnaires. Vis-à-vis des ménages l'usage du téléphone, après une première visite par enquêteur, s'imposera de plus en plus pour les enquêtes dans lesquelles plusieurs visites étaient auparavant nécessaires, soit dans le cadre d'une même investigation, soit pour deux ou plusieurs investigations de même nature effectuées à quelque temps de distance. L'usage de réseaux de terminaux chez les entreprises est aussi envisageable comme alternative à la circulation de questionnaires. Tous ces développements, dont il serait certes naïf d'attendre trop, doivent cependant être suivis avec grand soin par les offices de statistique.

Qualité de la collecte et du traitement, formation des enquêteurs et du personnel des bureaux, étude des erreurs aléatoires et des plans de sondage, expérimentation de méthodes modernes de collecte, chacune de ces opérations a sa technique et ses exigences propres. Ce ne sont pas les responsables de chaque enquête, voire de chaque dépouillement de fichier administratif, qui peuvent les assumer. Il se pose dès lors des problèmes d'organisation concernant les structures des offices statistiques et les relations de travail internes à ces offices, problèmes s'ajoutant à ceux que l'usage de l'informatique a déjà posés. Des unités spécialisées doivent intervenir, ce qui complique évidemment les opérations. Je n'ai pas l'intention de plaider ici pour une organisation idéale. Il n'en existe probablement pas qui soit valable partout, indépendamment des spécificités nationales et humaines de chaque office. Mais les problèmes de ce type ne doivent évidemment pas être ignorés.

3. Le personnel des offices

Les travaux des offices statistiques font l'objet de transformations rapides provoquées en particulier par l'informatisation et par l'évolution des productions vers des données adaptées à des demandes de plus en plus sophistiquées. Ces transformations répondent aussi à l'évolution des moeurs qui rend de moins en moins tolérable un encadrement strict et des tâches répétitives très parcellisées, telles qu'elles étaient traditionnellement conçues pour le dépouillement des enquêtes et recensements.

Face à ces tendances les offices doivent modifier la composition de leur personnel et réussir à attirer un nombre croissant de professionnels de haut niveau. Ils doivent aussi revoir, parfois de façon radicale, les méthodes de travail; enrichissement

des tâches, formation et participation du personnel sont des composantes majeures de cette révision.

J'ai eu l'occasion, à diverses reprises dans les pages précédentes, de signaler l'accroissement rapide des besoins en personnel disposant d'une formation avancée et d'une compétence de premier plan. La conception du système statistique et l'organisation de ses multiples activités, la programmation et le suivi des diverses phases des productions, la réalisation même de certaines de ces phases, la diffusion des résultats exigent des capacités de réflexion et d'innovations en même temps qu'une bonne connaissance du dernier état de techniques et de disciplines variées. Les offices statistiques doivent donc recruter de plus en plus de professionnels.

Le coût de cet accroissement du personnel supérieur peut être plus que compensé aujourd'hui par la réduction des effectifs de personnel d'exécution nécessaires pour les tâches élémentaires de dépouillement. L'informatisation apporte en effet de très significatifs gains d'efficacité à ce niveau. Néanmoins obtenir le renforcement du nombre des professionnels peut ne pas être aisé en ces temps de rigueur budgétaire.

Les qualifications du personnel supérieur doivent couvrir un vaste éventail, depuis la compétence en statistique mathématique ou en conception informatique jusqu'à la connaissance approfondie de l'économie, de la démographie ou de la sociologie. Parfois il faudra faire progresser la méthodologie disponible ou l'approche de certains sujets, de sorte que certains des professionnels devront procéder à de véritables recherches, ce à quoi ils devraient être formés. Plus souvent il faudra utiliser conjointement une double compétence: en techniques statistiques et en analyse des sujets que les données visent à éclairer. C'est pourquoi j'ai avancé la proposition selon laquelle la formation des personnels supérieurs des offices statistiques devait reposer sur «deux jambes» (E. Malinvaud, 1977). Satisfaire cette exigence est difficile dans de nombreux pays où l'enseignement supérieur ne dispense pas de doubles formations de ce genre.

Le besoin d'une formation accrue concerne aussi tous les autres personnels et exige une grande attention. Des formations spécifiques à chaque opération deviennent de plus en plus nécessaires. Comme le travail doit être moins parcellisé et donner plus de responsabilité aux agents d'exécution, comme les opérations, plus informatisées, sont aussi devenues plus complexes en raison d'une orientation vers des objectifs plus ambitieux, une phase de préparation de toute personne affectée à une tâche nouvelle doit être prévue et organisée. Il y a aussi un besoin pour des formations plus générales. Ainsi les personnes traitant de données sur les entreprises doivent avoir des connaissances en comptabilité, voire en droit des affaires; celles traitant de données sur les ménages doivent avoir des connaissances en démographie et sociographie, etc..

L'organisation du travail évolue en fonction des transformations concernant la finalité des investigations, les modalités les plus efficaces de traitement, l'état d'esprit des employés. Dans cette évolution l'aspect le plus délicat, mais peut-être aussi le plus prometteur, concerne la participation des personnels. Celle-ci peut contribuer doublement à l'amélioration de la qualité des statistiques et à l'efficacité de leur production: en accroissant la motivation de chacun dans l'exercice de son travail, en provoquant d'utiles changements dans les procédures de travail ou dans les instruments. Pris individuellement chaque changement suggéré peut n'avoir qu'une faible incidence; mais c'est souvent par la multiplication des petites améliorations que l'on réalise des gains sensibles d'efficacité. On connaît à cet égard les réalisations qu'à permises le mouvement des «cercles de qualité» au Japon. Des performances analogues semblent réalisables dans les offices statistiques.

IV. DIFFUSION ET UTILISATION DES STATISTIQUES

Si la diffusion des statistiques a toujours constitué une préoccupation des offices, les modalités par lesquelles elle s'effectue se sont récemment beaucoup diversifiées. Ce n'est plus simplement comme autrefois la publication de bulletins et d'annuaires. Par des actions variées une partie substantielle des moyens des offices est aujourd'hui consacrée à cette fonction de diffusion (près de 20% pour le budget de l'INSEE). La question se pose de savoir comment l'orienter pour assurer la pertinence et l'efficacité de ses multiples manifestations. Afin d'en traiter ici, il est commode de considérer quelques grandes catégories d'utilisateurs.

1. Le grand public

Les statistiques pénètrent de plus en plus la vie collective. Elles le font plus ou moins bien. Il revient évidemment aux statisticiens de veiller à ce que, au stade final, le service public qu'ils assurent soit correctement rendu. D'où la nécessité de considérer trois voies par lesquelles les statistiques parviennent aux citoyens: à travers les médias, à l'occasion de demandes ponctuelles pour répondre à des besoins particuliers, dans l'enseignement.

L'information statistique intervient comme une des composantes de l'information générale qu'elle précise. C'est pourquoi les médias y font souvent référence. La publication de certains résultats statistiques constitue aussi une nouvelle assez importante en elle-même pour être reprise par les journaux, les radios et télévisions. Les statisticiens connaissent les défauts de cette transmission qu'ils souhaitent cependant être la plus importante possible: la simplicité nécessaire des messages oblige à une sévère sélection de ce qui est écrit ou dit, sélection qui est parfois réalisée de façon peu judicieuse, voire trompeuse (que ceci soit voulu par souci du sensationnel, ou non voulu par manque de compétence).

Pour améliorer la transmission, les statisticiens doivent d'abord entretenir des relations avec les journalistes. Il leur faut organiser des conférences de presse, tout en sachant qu'elles seront peu suivies, et même proposer la tenue de séances de formation sur telle ou telle catégorie d'information statistique. Il leur faut avoir un bureau de presse auquel les journalistes aient l'habitude de s'adresser et qui sache dans quels cas un contact direct avec les statisticiens spécialistes est opportun.

Il leur faut surtout savoir émettre des communiqués qui puissent être repris ou directement utilisés par les journalistes. La préparation de ces communiqués est un art: ils doivent être courts et lisibles sans difficulté par le grand public, même si on ne s'attend pas à ce qu'ils soient repris tel quel ou intégralement. Le spécialiste peut alors avoir le sentiment d'une simplification excessive; mais la simplification, étant inévitable, a toute chance d'être plus correctement faite à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'office.

Le citoyen, ainsi que d'ailleurs les entreprises, administrations ou associations, doivent pouvoir s'adresser directement aux bureaux de statistique pour obtenir le renseignement dont ils ont besoin. Ce peut être le niveau d'un indice auquel il est fait référence pour l'exécution d'un contrat (les indices les plus courants doivent évidemment aussi être disponibles sur les videotex grand public, dont l'usage se répand). Ce peut être un ensemble de données, précisant par exemple la composition sociale d'une zone géographique dans laquelle on envisage de s'installer, de vendre, de créer un bureau ou de recruter des adhérents. Ce peut être une information à vocation cultu-

relle répondant au seul souci de mieux connaître une question à laquelle on s'intéresse.

Pour organiser le service de cette demande directe, les offices sont amenés à créer des bureaux spécialisés. A l'INSEE, où ils s'appellent «Observatoires économiques» et sont installés à raison d'un par région (22 régions métropolitaines), ils ont pour fonction la réponse aux demandes exprimées par téléphone, lettre ou visite, la tenue d'une documentation qui peut être consultée sur place, la production des publications régionales. Le nombre des demandes reçues est évidemment considérable (de l'ordre d'un demi million annuellement). Cependant le sentiment prévaut que les besoins latents sont encore supérieurs. Se pose alors la question de savoir si et comment les bureaux spécialisés peuvent agir pour accroître leur présence et généraliser leurs services à des utilisateurs potentiels ne les connaissant pas ou habitant trop loin pour les visiter. Des réseaux de «correspondants» ou de «relais» peuvent être constitués avec des personnes ou organismes qui acceptent de tenir certaines des fonctions assurées par les offices statistiques: disponibilité d'une documentation statistique tenue à jour, conseils techniques élémentaires pour son utilisation, etc..

Pour la diffusion de l'information statistique, et même de la culture statistique, les élèves et étudiants constituent un public particulièrement intéressant, mais posant aussi des problèmes. Accueillir souvent les écoliers serait détériorer le service rendu aux autres utilisateurs; il faut donc réserver en principe l'accès direct à ceux étudiants qui ont des objectifs d'information ou de recherche bien définis. Pour le reste, la diffusion auprès des jeunes doit passer par l'intermédiaire des enseignants, Mais alors les offices statistiques doivent s'interroger pour savoir s'ils produisent bien les outils pédagogiques adaptés et s'ils participent assez à la formation statistique des enseignants. Certaines des publications statistiques ont déjà principalement un rôle pédagogique. Mais beaucoup d'autres sont trop techniques, trop massives ou trop limitées aux résultats obtenus par une source statistique particulière. On peut difficilement échapper au sentiment qu'il y aurait plus à faire.

2. Les pouvoirs publics

Dans les pays vraiment démocratiques les autorités politiques n'ont pas besoin d'informations statistiques qui ne seraient pas également disponibles pour d'autres. Cependant la préparation des décisions ou propositions gouvernementales et l'étude de celles-ci par le pouvoir législatif exigent souvent un examen beaucoup plus soigneux des données observées que celui auquel se livrent d'autres acteurs de la vie économique. La sélection et la présentation des données pertinentes à chaque occasion reviennent donc aux statisticiens auxquels ministres et parlementaires doivent avoir pris l'habitude de s'adresser, ayant constaté la qualité du témoignage statistique offert.

La gestion des sociétés modernes dans lesquelles de multiples administrations ou organismes interviennent a d'ailleurs une complexité qui crée des besoins d'information spécifiques. Tantôt tel gestionnaire recherche la réponse à des questions qui ne s'étaient pas posées jusque là. Tantôt la coordination entre les activités de divers gestionnaires bute sur les obscurités de l'information ou sur les apparentes contradictions entre les données à la disposition des uns et des autres.

Le caractère souvent très spécifique des problèmes traités par chaque ministère plaide en faveur de la décentralisation sectorielle du système statistique. Installés dans les divers ministères, les statisticiens en connaissent mieux les structures et les

préoccupations que s'ils travaillent dans un organisme central, nécessairement plus lointain. Ils savent alors mieux fournir, au moment opportun et à l'endroit convenable, l'information pertinente pour telle ou telle décision, telle ou telle action.

La mise en ordre d'informations d'origines diverses, relatives à un même domaine d'intérêt pour les pouvoirs publics et souvent aussi d'autres acteurs, requiert l'attention des statisticiens, Ceci n'appelle que rarement l'exécution d'enquêtes nouvelles ou de dépouillements importants de données administratives. Mais la technique du statisticien s'avère utile, à la fois parce qu'il sait penser à introduire des distinctions conceptuelles là où il le faut, en vue de présentations organisées et harmonisées, et parce qu'il a l'habitude d'apprécier la précision des données et de repérer les véritables incohérences nécessitant un examen particulier.

En France cette mise en ordre se réalise grâce à des travaux et à des instances calqués sur de la comptabilité nationale. Plus précisément, les travaux sont organisés autour de l'établissement des comptes d'un domaine particulier (la santé, la sécurité sociale, la recherche, l'agriculture, etc.). Ces comptes et leurs annexes doivent fournir le cadre commun à l'intérieur duquel se situe l'information collectée par chaque gestionnaire, en cohérence avec celle collectée par d'autres, en relation avec des données sur les résultats atteints, en relation aussi avec les comptes centraux de la comptabilité nationale. Une instance, dite «Commission des comptes de ...», regroupe des représentants des diverses parties prenantes qui se concertent ainsi, dans un langage commun, à l'occasion de l'examen périodique des comptes de leur domaine.

3. Les utilisateur de masses de données

Aujourd'hui, à l'âge de l'informatique, les publications ne peuvent pas constituer le moyen principal ni de l'archivage des données statistiques détaillées ni de la transmission des données vers certains utilisateurs prêts à en faire un usage massif. L'archivage et la diffusion sur support informatique sont déjà familiers et sont appelés à se développer plus encore.

Il importe évidemment que les statisticiens préparent systématiquement des bases de données transmissibles, avec la documentation requise pour leur utilisation par d'autres organismes dotés de spécialistes en informatique. Bien entendu, ou bien ces bases doivent respecter les normes imposées par le secret statistique, ou bien leurs utilisateur doivent être eux-mêmes astreints à respecter ce secret, suivant des procédures précises, à déterminer dans chaque pays. Appliquée aux bases de données résultant directement de chaque investigation statistique, cette ligne d'action ne pose pas de problème de principe, malgré les coûts et les contraintes qu'elle impose.

En revanche, des questions se posent sur l'intensité et la direction des efforts que les offices statistiques doivent consacrer à l'établissement et à l'entretien de banques de données, ainsi que sur l'organisation de la commercialisation des services de ces banques. Les principes qui avaient pu être choisis il y a une dizaine d'années semblent à l'expérience devoir être révisés dans certains cas.

Le motif principal des révisions résulte de la constatation que l'utilisation des banques de données se répand beaucoup moins vite qu'il avait été envisagé. Une banque de données peut être définie comme un ensemble structuré d'informations, accessible, par des moyens informatiques, à des utilisateurs extérieurs. Premier constat, l'utilisation des banques à l'intérieur des offices, même de ceux qui tels l'INSEE font d'importants travaux d'études, sera plus restreint qu'il était prévu. L'utilisation interne principale sera l'édition automatique de publications statistiques, ou de parties

de ces publications, à partir des banques. Encore faut-il pour que cela se réalise que les banques en cause soient riches et fonctionnent bien. L'horizon, pour que cette utilisation devienne importante a reculé. Ce sont donc essentiellement les besoins des utilisateurs extérieurs qui justifient les efforts que les offices statistiques peuvent consacrer à la production des banques de données.

Or la demande extérieure s'est avérée croître à un rythme trop faible pour justifier tous les investissements et toute la sophistication technique qui avaient été envisagés. Il n'est pas question pour les offices statistiques d'abandonner les exigences de structuration et de documentation, mais celles-ci doivent être satisfaites à moindre coût (donc à moindre commodité pour l'utilisateur). De même faut-il renoncer aux projets pour lesquels la demande solvable prévisible apparaît aujourd'hui comme trop faible à l'horizon raisonnable.

Néanmoins certaines orientations prises dès le début paraissent devoir être aujourd'hui confirmées. En particulier il n'entre pas dans la vocation des offices publics de statistique de prendre en charge en totalité la commercialisation des services des banques de données. D'une part ils n'ont pas spontanément le sens commercial, c'est-à-dire la réaction de proportionner l'effort à la rentabilité de chaque opération, tout habitués qu'ils sont à la déontologie de service public qui est la leur. D'autre part, il s'avère que la demande des clients des banques ne consiste pas seulement dans l'accès à des données nombreuses, structurées et documentées, mais aussi dans les résultats d'études faites à partir de ces données et adaptées à leurs besoins propres. Or les offices statistiques n'ont ni les moyens ni la vocation pour rendre de tels services d'étude intéressant un seul client.

En somme, la frontière entre service public et commercialisation de services privés apparaît naturellement et pose moins de problèmes qu'il avait été imaginé. Utiliser commodément une banque de données suppose des besoins importants conduisant à faire souvent appel à l'instrument. Or peu d'organismes sont dans une telle situation. En dehors des grandes entreprises dont les besoins sont privés, il s'agit surtout d'instances gouvernementales ou d'assemblées parlementaires que les offices statistiques peuvent servir soit directement soit même indirectement par l'intermédiaire d'un serveur auquel ils sont associés. Les autres bénéficiaires du service public de l'information statistique ne sont généralement pas en mesure de profiter des banques de données; répondre à leurs besoins doit se faire par des moyens plus traditionnels.

De même l'expérience des dernières années confirme une orientation retenue dès le début pour les banques de données macroéconomiques. Celles-ci ne répondraient pas aux besoins réels si elles se limitaient aux données d'un seul pays. Elles doivent être riches en données sur tous les pays importants. Etant donné les fortes économies d'échelle dans la production et le fonctionnement des banques de données macroéconomiques, la taille adéquate du marché est celle de l'Europe non de tel pays particulier. C'est pourquoi il faut promouvoir la collaboration la plus intime possible entre les serveurs opérant aujourd'hui dans les divers pays. L'accord récemment passé entre Pitagora et GSI-Eco est un début qui montre la voie à suivre.

4. La recherche scientifique

De nombreuses relations existent entre statistique et recherche scientifique. Les chercheurs sont d'importants clients de bases de données produites par les offices. Ce sont aussi d'utiles conseillers pour les orientations à donner aux investigations sta-

tistiques. Il y a tant à gagner à l'imbrication entre recherche et statistique que les offices ne devraient pas répugner à s'engager eux mêmes dans des recherches sur les sujets que leurs statistiques peuvent éclairer.

Les statistiques fournissent la principale base d'information factuelle pour la plupart des sciences humaines. Et le recours aux faits doit y être fortement encouragé. C'est dire que les statisticiens ont le devoir de rendre possible et même de faciliter le travail des chercheurs en préparant des bases de données exploitables par eux.

Les potentialités des données obtenues risquent cependant de rester ignorées en partie si les statisticiens s'en tiennent à une attitude passive d'offreur de bases de données. Il leur revient de dégager, par des méthodes adéquates de statistique descriptive, les corrélations majeures que comportent les données nombreuses produites aujourd'hui, ce terme de corrélation étant compris dans son sens le plus large. Or les corrélations en question n'apparaissent pas directement au vu des tableaux statistiques. Pour les détecter il faut faire appel aux diverses techniques modernes de l'analyse des données, que les offices ont donc le devoir de pratiquer. Cette orientation présente évidemment ses propres difficultés qui ont été étudiées dans Eurostat (1984).

Par ailleurs, la recherche scientifique révèle les besoins futurs de statistiques. Elle le fait de multiples façons: par le choix des thèmes sur lesquels elle travaille, par les concepts nouveaux qu'elle élabore, par les lacunes qu'elle constate dans les informations disponibles, par les paradoxes au moins apparents que certains de ses résultats semblent impliquer et qui demandent donc à être clarifiés, etc. Pour bien orienter le choix des programmes statistiques il faut associer intimement les chercheurs aux concertations dont il a été question dans la section II.2.

On peut même se demander s'il ne faudrait pas aller plus loin et si les offices ne devraient pas eux-mêmes avoir une substantielle activité de recherche. Il ne s'agirait plus seulement alors de recherches méthodologiques qui doivent être favorisées en tout état de cause, par exemple sur le calcul des indices et indicateurs, la technique des sondages, les logiciels de dépouillement d'enquêtes, les techniques d'analyse des données, etc.. Il s'agirait aussi de recherches sur les domaines que les statistiques concernent: démographie, sociologie, économie.

Bien entendu une telle orientation a un coût. Pour la retenir il faut doter les offices d'un personnel assez nombreux en professionnels hautement qualifiés, de façon à ce que l'activité de recherche thématique ne se fasse pas au prix d'une détérioration grave de la qualité technique des productions statistiques. Pour en obtenir les meilleures retombées, il faut aussi concentrer les recherches des offices sur les questions qui sont en relation directe avec leur activité principale, donc qui tirent un important parti de la proximité des sources statistiques ou qui concernent l'amélioration des outils d'observation.

Sous ces réserves l'expérience de l'INSEE montre bien cependant les grands avantages qu'un office statistique peut tirer de son implication dans des activités de recherche: attrait que l'office exerce auprès des jeunes diplômés au moment des recrutements, rapidité des réactions d'utilisateurs internes intéressés par la pertinence et la qualité des données dont ils ont besoin, sensibilisation de l'office aux évolutions des idées et des besoins, introduction du personnel dans les milieux scientifiques, etc.. La crainte parfois émise que l'indépendance de l'Institut puisse souffrir de son engagement dans des activités de recherche thématique ne s'est pas concrétisée. En somme, le bilan est tout à fait positif.

* * *

Quelle place la société reconnaîtra-t-elle dans les années 1990 à son information statistique? Tout dépendra finalement de l'intérêt qu'elle y verra pour le progrès des connaissances et pour la maîtrise des problèmes économiques et sociaux auxquels elle sera confrontée. La qualité du service public rendu par les statisticiens jouera alors un rôle d'autant plus crucial que la diffusion de la culture statistique aura rendu nos concitoyens plus motivés pour y faire appel, mais aussi plus exigeants. Les pages qui précèdent formulent quelques considérations sur ce que nous pourrions faire pour nous préparer à cette échéance.

RÉFÉRENCES

- Committee on National Statistics (1985), *Natural Gas Data Needs in a Changing Regulatory Environment*, National Reserch Council, Washington D.C.
- F. DARWIN and A.C. SEWARDS, ed. (1903), *More Letters of Charles Darwin*, Vol. I.
- EUROSTAT (1984), *Développements récents dans l'analyse de grands ensembles de données*, *Informations de l'Eurostat*, Numéro spécial.
- EUROSTAT (1986), *Protection de la vie privée. Informatique et progrès de la documentation statistique*, *Informations de l'Eurostat*, Numéro spécial.
- H. FEIGL (1943), *logical empiricism*, in D. Runes, ed *Twentieth Century Philosophy*, New York.
- INSEE (1984), *Le CNIS se substitue au CNS*, *Courrier des Statistiques*, N. 32, Octobre 1984.
- INSEE (1905), *Programme statistique à moyen terme 1984-1988 approuvé par le CNIS*, *Courrier des Statistiques*, N. 34, Avril 1985.
- E. MALINVAUD (1977), *Quel enseignement faut-il donner aux futurs cadres des services de statistique?*, *Bulletin de l'Institut International de Statistique*, Indian Statistical Istitute, Calcutta 1977, Vol. I, p. 470-481.
- E. MALINVAUD (1983), *From statistics to data management - the French difficulties -*, *Statistical Journal of the United Nations*, Vol. 1, N. 3, p. 285-290.
- E. MALINVAUD (1985), *Lectures on microeconomic theory*, Revised edition, North Holland, Amsterdam.
- K. MANNHEIM (1952), *Essays on the sociology of knowledge*, London.
- K. POPPER (1972), *Objective knowledge. An evolutionary approach*, Oxford.
- Statistique Canada (1983), *Plans pour le recensement de 1985*, Document de travail, Novembre 1983.

BISOGNI CONOSCITIVI PER LA SOCIETÀ ITALIANA DEGLI ANNI '90

Guido MARTINOTTI

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Le concezioni tradizionali di politica sociale. - 3. Il ruolo della pubblica amministrazione nella politica sociale: l'amministrazione sociale. - 4. La politica del dato. - 5. Gli indicatori sociali e lo sviluppo della ricerca sociale. - 6. Ricerca applicata e ricerca sociale autonoma. - 7. Mutamento sociale, trasformazioni nei sistemi informativi, e nuove relazioni tra conoscenze e «policies»: il panorama per il prossimo decennio. - 8. Conoscenze sociali e sistema delle informazioni. - 9. Il panorama istituzionale della ricerca sociale: problemi e prospettive. - 10. Un possibile modello di indagine per i bisogni conoscitivi di una società complessa.

1. Introduzione

Mi si permetta di introdurre questa relazione con la mia citazione preferita di un autore classico italiano immeritabilmente dimenticato — e poco conosciuto anche nel nostro Paese — la cui opera, *Filosofia della statistica*, appare particolarmente congeniale alla natura dell'istituzione promotrice di questo convegno e al tema stesso del convegno. «*La statistica* — scriveva Melchiorre Gioja nel 1826 — *comprende dunque quella somma di cognizioni relative ad un paese, che nel corso giornaliero degli affari possono essere utili a ciascuno e alla maggior parte de' suoi membri od al governo, che ne è l'agente, il procuratore o il rappresentante*» (1).

(1) Melchiorre GIOJA, *Filosofia della Statistica*, Torino, 1852 (I ed. 1826). Vedi, per un commento, il mio «Le traitement des données, le gouvernement et le public», *Revue internationale des sciences sociales*, vol. XXX (1978), 1, pp. 152-172. Questa relazione sintetizza le esperienze svolte in diversi contesti di ricerca applicata, ma generalmente dentro un quadro di politica sociale. Riprenderò mie precedenti riflessioni e analisi su questi temi che avevano trovato una prima sintesi nel *Rapporto di fattibilità per un General Survey* sottoposto alla Regione Lombardia, come sviluppo di diversi progetti di strumenti conoscitivi per la politica sociale. Mi riferisco a una serie di lavori svolti da gruppi diversi, ma in qualche modo collegati,

Sono passati ben più di 150 anni da questa modernissima visione e possiamo dire con tranquillità che la visione racchiusa in questa limpida definizione non si è ancora realizzata, ma al tempo stesso esistono oggi le condizioni per le quali si potrebbe invece realizzare in un prossimo futuro, e chissà, forse proprio in quegli anni '90 di cui ci occupiamo in questi giorni.

Non si è realizzata perché la concezione, per usare un termine contemporaneo, «democratica» della statistica, cioè di una scienza rivolta primariamente ai cittadini e solo secondariamente al governo che ne è il rappresentante, coltivata da Gioja e da altri precursori illuministici si è scontrata con l'evoluzione delle burocrazie nazionali. Proprio nel corso del diciottesimo e diciannovesimo secolo lo sviluppo dello Stato stabilisce anche un monopolio sulle conoscenze necessarie per l'azione pubblica. *La statistica, da conoscenza dello Stato per i cittadini, diventa scienza dello Stato sui cittadini*. La pubblica amministrazione raccoglie da sé i propri dati, sia in forme derivate dalla attività amministrativa, sia in forme autonome, dando vita cioè a istituzioni conoscitive (separate dallo Stato, ma al suo servizio) per la raccolta dei dati di base.

Ma paradossalmente in questi ultimi anni si sono verificate condizioni tali che spingono nella direzione indicata da Gioja. Quali siano queste condizioni, e come possono influenzare il sistema delle conoscenze, ufficiali e non, la «statistica» insomma nel senso più ampio di scienze sociali, è al fondo l'argomento di questa relazione, ma posso anticiparne qui alcune.

In *primo luogo* un processo che chiamerei di «alfabetizzazione statistica». Particolarmente evidente nel nostro Paese dove nel giro di pochi decenni si è passati da una situazione di predominanza della cultura umanistica a una straordinaria diffusione di produttori e utilizzatori piccoli e grandi di dati quantitativi sulla società. Questo processo fa sì che pur essendosi ampliato il ruolo dei produttori ufficiali o istituzionali di dati, primo fra essi appunto l'Istituto Centrale di Statistica, questi non si muovano più in una situazione di relativo oligopolio od oligopsonio, ma in un contesto ad altissima densità informativa.

Il *secondo processo* ha a che vedere con l'ampliamento e lo sviluppo dell'intero comparto della tecnologia delle informazioni e con le dinamiche specifiche che hanno luogo al suo interno, che vedremo in seguito.

Queste due importanti dinamiche specifiche del sottosistema informativo vanno a loro volta collegate a più ampi mutamenti nella struttura sociale. Mutamenti che portano verso una situazione, nei rapporti tra cittadino e governo — termini entrambi da intendere in senso ampio, non dissimile del resto da quello loro attribuito dal nostro stati-

tra la metà e la fine degli anni settanta, la logica del collegamento essendo il duplice interesse da un lato della razionalizzazione degli strumenti conoscitivi e dall'altro dell'elaborazione di modelli per la programmazione sociale. Rinviando la citazione esauriente dei singoli lavori alle note specifiche vorrei indicare qui sommariamente i gruppi di lavoro ai quali faccio riferimento in queste pagine. Si tratta del gruppo di lavoro sui Bilanci Sociali di Area, alle cui premesse metodologiche attingerò ampiamente, riprendendo alcuni paragrafi; ai quali ho contribuito allora e che mi paiono tuttora validi. Il gruppo (anzi i gruppi) di lavoro, come è noto, ha svolto la sua attività lungo un arco di tempo alquanto esteso, in diverse fasi: all'interno dell'Irer in un primo tempo e poi come gruppi separati nell'ambito dell'Irer, del Comune di Milano e dell'Amministrazione Provinciale. Un secondo riferimento al quale ricorrerò nelle pagine che seguono è il Progetto Torino, e in particolare la *survey* sulla «qualità della vita e la economia familiare» condotta dall'Istituto G. Solari dell'Università di Torino. La *survey* è per molti aspetti comparabile con quella effettuata nell'ambito del BSA su un campione di popolazione milanese. Infine un terzo riferimento è il progetto presentato dall'Istituto Superiore di Sociologia all'Irer, nell'ambito di un piano di sistema informativo dal quale è scaturito l'Archirer.

stico ottocentesco — che potremmo sintetizzare con la doppia definizione di «società forte» e «governo debole», debolezza che non significa, ovviamente limitatezza quantitativa.

A sua volta questo cambiamento incide profondamente sulle concezioni correnti della *politica sociale*, il campo nel quale tradizionalmente va collocato il rapporto tra conoscenze e decisioni rilevanti per la società, tema del convegno e, per quanto riguarda gli aspetti più specificamente sociologici, della relazione che mi è stata affidata.

Ed è appunto da una rapida analisi della *politica sociale* e dei rapporti tra politiche e conoscenze, in questo campo, che mi propongo di iniziare l'analisi dei problemi che ci interessano.

2. Le concezioni tradizionali di politica sociale

Nelle impostazioni tradizionali della politica sociale è sempre stata fortemente presente una concezione «razionalistica», che attribuiva grande importanza alle premesse conoscitive delle politiche in senso stretto. Non vi è dubbio che sulla base di questo indiscusso presupposto, trasferito dalla tradizione anglosassone di matrice baconiana anche alla cultura italiana, vi sia stato in questi anni un processo cumulativo di conoscenze e di discussione di diverse metodologie. È vero che occorre constatare ancora oggi che la pratica amministrativa raramente utilizza nel modo più opportuno le conoscenze acquisite o acquisibili. Tuttavia è difficile non riconoscere che all'interno di molte istituzioni, pur con tutte le carenze che non ci si stancherà mai di sottolineare, si sta attuando quel processo di presa di coscienza dei problemi sociali e di crescita della volontà e capacità di affrontarli e risolverli, che Tittmuss chiamava «social growth».

Oggi è di moda parlare di crisi del *welfare state* o del sistema assistenziale in senso ampio dando per scontato che dalla crisi si può uscire solo seguendo la linea indicata da A. Peacock, per il quale «il vero obiettivo del *welfare state* è insegnare alla gente come farne a meno» (2). Non vi è dubbio che in molti Paesi, tra i quali l'Italia, la *politica sociale* si muove tra notevoli difficoltà concrete di natura economica, organizzativa e finanziaria.

Tuttavia spesso si dimentica che le difficoltà o la «crisi», in questo come altri settori, dipendono dal conflitto tra diversi obiettivi attribuiti al sistema e quindi dalla applicazione più o meno esplicita di diverse concezioni della società.

Nella sua classica trattazione sull'argomento Richard M. Tittmuss individua tre diversi modelli di *social policy* che è opportuno richiamare qui brevemente:

- 1) il primo modello è quello del «welfare residuale»;
- 2) il secondo è un modello di politica sociale che potremmo definire «meritocratico», derivato cioè da premesse acquisitive e dal modello di prestazioni caratteristico del mondo industriale;
- 3) il terzo è invece un modello che si può definire istituzionale-redistributivo.

(2) Vedi R. M. TITTMUSS, *Social Policy*, (a cura di Brian Abel-Smith e Kay Tittmuss), Allen & Unwin, Londra, 1979, p. 31.

Il *primo modello* assume che vi siano due canali «naturali» (o comunque offerti dalla società) per la soddisfazione dei bisogni umani: il *mercato* e la *famiglia*. Solo quando questi non riescono a funzionare, e solo temporaneamente, si dovrebbe far ricorso alle istituzioni del «social welfare». Le basi teoriche di questo modello — sempre secondo Tittmuss — possono essere ricondotte alla English Poor Law e, passando per Spencer e Radcliffe-Brown, agli economisti come Milton Friedmann.

Il *secondo modello* vede la politica sociale come un importante correttivo dell'economia e sostiene che i bisogni sociali debbano essere soddisfatti sulla base del *merito*, del *lavoro svolto* e della *capacità produttiva*.

Il *terzo modello* infine concepisce le istituzioni del welfare come uno dei massimi sistemi integrativi della società rivolto alla prestazione collettiva di servizi sulla base dei bisogni sociali e al di fuori del mercato. Si tratta di un modello che incorpora l'idea di *controllo sulle risorse a fini redistributivi* (3).

Non è qui il luogo per dibattere il merito intrinseco dei tre modelli da un punto di vista generale. È però necessario ricordare che, almeno nelle sue grandi linee, la politica sociale dello Stato italiano tende a collocarsi nel terzo modello, sia che espliciti o meno i fini redistributivi delle singole politiche, sia che effettivamente renda efficienti e operanti gli strumenti adeguati al raggiungimento dei fini redistributivi. Per lo scopo limitato del presente lavoro basterà riconoscere e stabilire che, in mancanza di esplicite statuizioni in senso contrario, tre caratteristiche tipiche del terzo modello tittmussiano possono essere assunte tra le nostre premesse di valore:

— il *fine redistributivo* e quindi la accettazione di una *prospettiva egualitaria*;

— l'assunzione di un'*ottica di sistema*, nel senso che la politica sociale deve essere considerata come parte di una più complessa azione di governo. Ciò significa, in altri termini, che la politica sociale non può essere svincolata dall'azione in campo economico, in primo luogo, o dall'intervento in altri settori quali per esempio l'organizzazione territoriale delle risorse;

— l'aspetto *istituzionale* della politica sociale; la qual cosa *non* significa la scelta dell'intervento tramite grandi strutture assistenziali piuttosto che per mezzo di altre e più diffuse forme di intervento, come si sente spesso dire colloquialmente, ma una concezione *pubblicistica* del sistema di interventi.

Va nuovamente detto che i tre punti ora succintamente richiamati costituiscono assunti impliciti della politica sociale italiana. Non discende da ciò che questi principi siano sempre effettivamente seguiti e attuati nelle politiche concrete dell'amministrazione pubblica nel suo complesso, e di quella locale in particolar modo. Tuttavia, anche se non sempre questi valori e obiettivi sono fissati o anche soltanto individuati nelle singole politiche concrete, è importante esplicitarne qui l'esistenza perché *due* importanti conseguenze, tra le altre, ne derivano per il nostro tema: la prima riguarda il *ruolo dell'amministrazione* e deriva dal terzo dei principi sopraenunciati — e cioè il carattere «istituzionale» della politica sociale — e la seconda concerne quella che chiameremo «politica del dato», nel cui quadro va situata la proposta contenuta in questa relazione e che deriva dal secondo dei principi enunciati e cioè l'approccio sistematico alla politica sociale.

(3) *Ibidem*.

3. Il ruolo della pubblica amministrazione nella politica sociale: l'amministrazione sociale

Nella corrente tendenza al miglioramento dei servizi sociali si arriva sovente a identificare «il lavoro dei pubblici amministratori (centrali, regionali o locali) con compiti di dirigenti e amministratori di quella che viene comunemente definita l'impresa privata» (4). Si tratta — come ricorda ancora Tittmuss — di una identificazione erronea e l'esigenza di efficienza, buon governo e professionalità, che legittimamente accomuna studiosi e operatori della pubblica amministrazione, non può far dimenticare le differenze che poggiano essenzialmente su tre punti.

In *primo luogo* va detto che l'*obiettivo* dei servizi sociali non è quello di ottenere profitti, contrariamente a quanto avviene per le imprese private. Questa è una distinzione che non va mai dimenticata soprattutto oggi che l'efficienza e l'economicità del sistema pubblico sono diventate un problema politico di primaria importanza. Ma efficienza non vuol dire indifferenza agli obiettivi redistributivi né economicità si identifica con profitto (5). È vero che alcuni aspetti perversi del costo dei servizi sociali, in molte società contemporanee, sono divenuti fonte di notevoli scompensi economici; ciononostante la riduzione del costo (per quanto difficile questa operazione possa essere in pratica) va effettuata senza intaccare le finalità non di mercato del sistema pubblico di servizi sociali. Si tratta di un principio elementare che non sembra tuttavia essere sempre presente nelle discussioni sull'argomento.

Il *secondo aspetto* specifico dell'amministrazione sociale è cruciale ai nostri fini e vale quindi la pena di riprenderlo integralmente nella formulazione originale di Tittmuss.

«Un secondo fattore o principio che distingue l'amministrazione sociale dalle strutture amministrative che operano in una situazione di mercato è l'esigenza per i pubblici amministratori di avere *un assai maggiore mole di conoscenze* sul comportamento e sui bisogni umani. I progressi scientifici e il contributo delle scienze del comportamento nei decenni recenti non solo hanno ampliato la nostra comprensione dei bisogni umani, ma ci hanno fatto vedere che questi bisogni sono sovente di natura molteplice, con molte facce, complessi e prolungati nel tempo. Gli amministratori sociali (al pari di professioni come la medicina, l'insegnamento, la cura dei bambini e il «social work») devono essere oggi sensibilizzati al problema della molteplicità e della interdipendenza dei bisogni umani. In un certo senso questo è ciò a cui ci riferiamo quando parliamo di problemi di coordinamento, di diagnostica sociale, «welfare referral» di «evaluation» e così via» (6).

È evidente che questo secondo aspetto, come diremo più oltre, ha a che vedere sia, da un lato, con l'approccio sistematico al quale ci riferiamo più sopra, sia, dall'altro, con il problema della politica del dato che analizzeremo più oltre.

Il *terzo principio* distintivo dell'amministrazione sociale, sempre secondo Tittmuss, riguarda il problema della confidenzialità, della «accountability» (responsabilità) pubblica e dell'etica di comportamento degli amministratori sociali. Per questi problemi non valgono le «discipline del mercato privato», ma devono essere sviluppate, altri tipi di discipline da un livello educativo e di professionalità più elevato, agli strumenti

(4) R. M. TITTMUSS, *Social Policy*, op. cit., pp. 31 sgg.

(5) Vedi T. H. MARSHALL, *Social Policy*, Hutchinson, London, 1975. Seconda parte, passim.

(6) R. M. TITTMUSS, *Social policy*, op. cit., pp. 54-55.

necessari per formare un funzionariato continuamente preoccupato dei problemi di equità e di «fairness» tra i diversi cittadini all'intero sistema di controlli pubblici. In una parola, per sintetizzare il pensiero di questo autore, potremmo dire che il terzo elemento distintivo dell'amministrazione sociale riguarda l'intero problema della formazione. «In breve — dice Tittmuss — se i servizi sociali devono essere forniti efficientemente, in modo umano e con equità, abbiamo bisogno di amministratori sociali più numerosi e meglio educati» (7).

Ecco quindi le caratteristiche distintive del sistema pubblico di servizi sociali che, accettando la versione dell'illustre studioso inglese, possiamo senz'altro chiamare *amministrazione sociale*. Mentre la politica sociale è il settore di studio e di applicazione che riguarda le scelte, l'amministrazione sociale, nell'accezione tittmussiana, è l'insieme delle organizzazioni e delle strutture formali che provvedono alla prestazione dei servizi sociali.

Ed è evidente, anche se questa banale regola viene anche troppo sovente dimenticata nella pratica, che non vi possono essere né scelte oculate né *amministrazione efficiente* senza le *appropriate conoscenze*. Anzi via via che le scelte divengono sempre più strettamente interdipendenti con la struttura di prestazione dei servizi e via via che per ragioni perfettamente legittime, se non vengono distorte a fini diversi, si vanno affermando richieste di economicità della struttura stessa, le necessità conoscitive vanno crescendo e diventano sempre più una componente dell'economicità invece che — come avviene nella tradizionale cultura amministrativa — un elemento di consumo vistoso poco funzionale alle scelte pratiche. Affinché le conoscenze siano finalizzate alla migliore predisposizione, alla attuazione e alla valutazione dei risultati delle singole politiche sociali è tuttavia necessario che esse vengano prodotte e accumulate in un quadro rigoroso e sistematico: è necessaria cioè una efficace *politica del dato*, non come un'appendice residuale dell'attività programmatica, ma come una componente essenziale della politica sociale.

4. La politica del dato

Ripetiamo che i modelli di politica sociale ai quali abbiamo fatto riferimento più sopra, non ci interessano qui per ragioni di merito, ma solo in quanto esplicitazione del quadro di riferimento per quella che abbiamo definito «politica del dato» (8).

È evidente infatti che qualsiasi tipo di politica sociale si voglia adottare occorre preventivamente impostare una appropriata «politica del dato», cioè mettere a disposizione le necessarie strutture conoscitive. La diffusione delle istituzioni di politica sociale, il loro miglioramento funzionale, l'aumento delle loro capacità di intervento sono strettamente collegati con l'aumento del potenziale conoscitivo. In direzione opposta vanno l'arbitrarietà della politica sociale, e quindi la non-politica, l'affievolirsi della possibilità di intervento e di controllo del settore pubblico, e quindi la privatizzazione del

(7) R. M. TITTMUSS, *Social policy*, op. cit., p. 55.

(8) Il paragrafo che segue è adattato dal «Secondo Progress Report» dell'ADPSS, Milano, luglio 1983. Ed è stato presentato anche al Convegno su *Ricerca sociologica, informatica e società italiana*, organizzato dall'Associazione Italiana di Sociologia, AIS, dall'Università di Bari e dal FORMEZ a Tecnopolis il 27-30 Novembre 1984. Vedi il volume omonimo (a cura di A. ARDIGÒ e G. D. AMENDOLA), Angeli, Milano, 1986, pp. 277-309, passim.

mercato sociale e quindi infine la perdita di potenzialità redistributiva da parte dell'intervento pubblico. Mentre il sistema istituzionale dei dati necessari per la politica economica ha raggiunto in tutti i Paesi un suo assetto funzionale stabilito — anche se non del tutto al riparo da critiche — la *politica sociale* non può ancora contare su un comparabile sistema di dati nonostante gli sforzi fatti da più parti in questi anni per migliorare le conoscenze al servizio della politica sociale, sia dagli organismi internazionali che all'interno di molte nazioni tra le quali l'Italia.

Il problema strategico, oggi, non è quello della mancanza di dati ma della costruzione di un *sistema coerente di dati*.

Se esaminiamo la generalità dei processi di programmazione, vediamo che, dal punto di vista dei flussi conoscitivi, convivono una pluralità di dati di diverso livello, molto spesso, se non nella quasi totalità dei casi, *difficilmente comparabili* tra di loro. Questa circostanza deriva da molti fattori non tutti eliminabili con facilità e rapidità né dal punto di vista teorico né dal punto di vista pratico. Possiamo infatti identificare tre *diverse cause di disomogeneità* che possono portare a diversi tipi e gradi di rimedi:

A) *Al più basso livello* abbiamo *disomogeneità tecniche* dovute alla circostanza che una pluralità di soggetti effettua attività conoscitive su *segmenti di una stessa o di analoghe* popolazioni. Prendiamo le classiche e diffusissime ricerche su *segmenti di utenze specifiche* (anziani, handicappati, minori, giovani, ecc.). Tutte queste ricerche studiano fenomeni simili su popolazioni simili che si differenziano per il tempo e il luogo in cui sono studiate e, naturalmente, per il fatto che i dati rilevati sono sparsi qui e là e non sono confrontabili o cumulabili.

Da un punto di vista strettamente tecnico questo tipo di problema è facilmente eliminabile: basterebbe, in verità, che i singoli ricercatori, prima di effettuare una ricerca, si premurassero di riferirsi alla letteratura esistente (peraltro sparsa in fonti non sempre reperibili) e si adeguassero a concetti di standardizzazione e ripetibilità. Il problema tuttavia *non è solo tecnico, ma organizzativo*, è, poiché difficilmente si può pensare a un coordinamento «stretto», nel senso, per esempio, di imporre una revisione preventiva dei disegni di ricerca da parte di un organo centrale, gli eventuali miglioramenti della situazione possono avvenire in tre direzioni:

- a) archiviazione e confronto delle ricerche svolte;
- b) predisposizione di schemi di ricerca comuni;
- c) formazione del personale interessato.

B) *A un livello intermedio* abbiamo una frammentazione che deriva da ricerche che vengono svolte su temi diversi e su popolazioni *non comparabili* e peraltro legittimamente disomogenee. Tuttavia in questo caso il problema nasce dal fatto che sovente queste ricerche, svolte sotto l'impulso di finalità, anche importanti, di diversi soggetti politici e di studiosi, guidati dagli interessi più disparati, non sono cumulative dal punto di vista della conoscenza, tendono ad essere cicliche sulla base di fluttuazioni negli interessi prevalenti al momento nel mondo della cultura o dell'amministrazione.

Per questo tipo di problemi la soluzione, nel senso di una maggiore razionalizzazione degli sforzi conoscitivi è più difficile da trovare. Va detto innanzitutto che mentre nel caso precedente la disomogeneità e la frammentazione non producono nuove conoscenze, ma la ripetizione segmentale delle stesse conoscenze, qui l'elemento di eterogeneità ha una valenza creativa che non può e non dovrebbe essere ridotta o eliminata. Si tratta principalmente di stabilire una programmazione delle ricerche sulla base

di piani non meramente formali e tali da permettere un'azione cumulativa delle conoscenze.

In secondo luogo si tratta di garantire la possibilità di *generalizzazioni*, cioè di agganciare i dati e le ricerche, per così dire *settoriali*, a un quadro di riferimento di carattere generale.

A questo livello, pertanto, le possibili azioni razionalizzatrici sono due:

- a) programmazione di «merito» delle ricerche;
- b) collegamenti tra ricerche settoriali e strumenti generali di conoscenza sociale.

C) Esiste infine un *livello superiore* in cui si generano disomogeneità nei dati, ed è quello delle diverse *unità di osservazione*. In larga misura i dati che si usano normalmente per la programmazione sociale sono riferiti ai seguenti livelli di analisi: *individui, famiglie, organizzazioni, aggregati, ecologici*. Le difficoltà nel trattamento e nell'impostazione sistematica di questi dati derivano soprattutto dall'*arretratezza* degli strumenti metodologici di analisi ed elaborazione dei dati. Attualmente infatti gli schemi concettuali prevalenti per l'elaborazione e l'analisi dei dati sono basati su un criterio centrale: quello della *matrice quadra* (o rettangolare), dove i dati sono organizzati secondo uno schema matriciale in cui ad ogni caso corrisponde una riga di valori e i valori sono sistematicamente ordinati secondo colonne di variabili. La matrice deve essere «piena», deve cioè osservare tra gli altri il principio della «completezza» (vedi J. GALTUNG, *Theory and Methods of Social Research*, Oslo, 1967, p. 11) che dice che per ogni caso e per ogni variabile ci deve essere un valore. Nel caso (assai frequente nella ricerca sociale) di valori mancati o ambigui si sostituisce al valore mancante un valore convenzionale (detto appunto «missing value») per stabilire la completezza della matrice. Questo ha tuttavia conseguenze di non poca portata sia sul modo di svolgere l'analisi sia su altre fasi della ricerca — per esempio sul modo di impostare i questionari. Così, a causa di una generale insufficienza teorica e metodologica, ciò che potrebbe risultare in una notevole ricchezza analitica — la possibilità cioè di esaminare e programmare in modo più «naturale» la realtà sociale — si traduce in un impoverimento e irrigidimento del processo conoscitivo. Quali sono le possibilità di rimediare a questo terzo livello di disomogeneità nei dati? Il problema qui non è che molto parzialmente di natura organizzativa o tecnica, ma consiste principalmente, come si è detto, in difficoltà di natura teorica o metodologica.

Sostanzialmente si tratta di procedere lungo due direzioni:

- a) assunzione di matrici dati non rettangolari (con sistemi vettoriali o di puntatori);
- b) adozione di disegni di ricerca (dal campionamento al questionario, alla elaborazione del dato) di tipo misto o «nested», cioè con dati riferibili a unità di osservazione diversi (es. individui, famiglie, unità di servizi, area territoriale).

Queste sono le principali fonti di frammentazione e di incongruenza che una politica del dato deve necessariamente affrontare. La situazione è ancora assai confusa e arretrata per quanto riguarda il nostro Paese nel suo complesso, sia per quanto attiene a realtà supra e sub nazionali.

Ciononostante notevoli progressi sono stati fatti e si può oggi dire che la struttura logica dei dati necessari è nota. Si tratta di renderla operativa e di istituzionalizzarla, ma soprattutto di acquisire, nella cultura comune dell'apparato tecnico-intellettuale

che si occupa di questi problemi — formato da funzionari operativi e da studiosi esperti esterni all'amministrazione — la convinzione che sia necessario superare l'attuale frammentazione delle informazioni per innescare un processo di crescita cumulativa delle conoscenze.

Per queste riprenderemo nelle pagine che seguono alcuni aspetti del problema cercando di collocare una proposta di strumenti nuovi nel quadro complessivo del *sistema di dati* necessari per la *politica sociale*, nel quadro cioè di una coerente *politica culturale del dato* (9).

Fra i molteplici compiti che i decisori istituzionali nelle amministrazioni pubbliche a vari livelli si trovano a dover affrontare, uno sta assumendo una particolare rilevanza ed è la ottimizzazione dei vari strumenti conoscitivi oggi a disposizione degli organi di governo.

Anche se non vogliamo accettare supinamente l'affermazione che la domanda di nuove, ma soprattutto di più sistematiche ed organiche conoscenze, venga *sempre* o anche solo *spesso* rivolta al fine di meglio intervenire e di intervenire più a ragion veduta sulla realtà sociale, sarebbe ingiusto e del tutto sfuocato rispetto alla realtà delle cose sostenere l'irrilevanza delle conoscenze per l'azione del governo (10). Il baconiano «conoscere per operare» è un principio affermatosi ormai con sicurezza nella cultura e nella pratica amministrativa del nostro Paese, anche se non si può affermare con altrettanta sicurezza che l'attuazione pratica di questo principio abbia dato risultati sempre soddisfacenti. Soprattutto nei settori dell'amministrazione che si occupano di problemi sociali in senso lato, alla indubbia qualità di iniziative conoscitive non ha corrisposto un pari livello qualitativo. Anzi, assistiamo a un paradosso, la cui soluzione è peraltro facilmente intuibile: la rilevante massa di dati, ricerche, indagini e informazioni che (soprattutto nelle aree più avanzate del Paese), si è venuta accumulando attorno all'attività degli enti locali, lascia in genere amministratori, specialisti e grande pubblico con l'impressione di mancare l'obiettivo. Obiettivo che legittimamente si può definire come la capacità di produrre un *corpus di conoscenze sistematiche rigorose e valide in risposta a interrogativi rilevanti*.

Le ragioni di queste carenze sono diverse, ma se ne possono diagnosticare alcune di maggior peso e, come si è già anticipato, in parte rimediabili. *Da un lato* a questa situazione contribuiscono, come abbiamo detto, *fattori strutturali* derivanti sia dall'evoluzione delle caratteristiche sociali dell'*environment* in cui le amministrazioni si trovano ad operare, sia dai mutamenti (in parte endogeni e in parte stimolati dalle informazioni esterne) nei compiti e nel *modus operandi* delle amministrazioni. In particolare, da questo punto di vista, va ricordato l'emergere di una *diffusa domanda di servizi alle persone*: in larga parte, anche se non esclusivamente, servizi sostitutivi di prestazioni familiari non retribuite. La *domanda* di questo tipo, che grosso modo si confronta con la struttura d'offerta esistente nel campo d'azione amministrativa definito come «servizi sociali e assistenza», non solo si è enormemente ampliata e diffusa, ma richiede interventi e strumenti conoscitivi altamente diversificati e sofisticati. In questo settore infatti l'intervento amministrativo opera per così dire «direttamente» sui bisogni individuali e delle famiglie, svolgendo funzioni molteplici, che vanno dalla integrazione del

(9) Il paragrafo che segue è stato adottato dal «Primo progress report» della ricerca citata alla nota precedente.

(10) Come è noto, di recente si è sviluppata un'ampia critica al modello del decisore razionale, e all'interno di questa all'impostazione tradizionale del problema dei rapporti tra conoscenze provenienti dalla ricerca sociale e decisioni di *policy*. Vedi tra gli altri l'interessante volume di Charles E. LINDBLOM e David K. COHEN, *Usable Knowledge*, Yale University Press, New Haven, 1979.

salario reale, alla funzione redistributiva, a funzioni di tipo riparatorio, di emergenza o in vario modo suppletive. È evidente che si tratta di un settore ampiamente esposto alle pressioni sociali e alle diseconomie di altri settori, nel quale la riconversione di tutta una serie di strutture fisiche e modi di operare, si imposta in questi anni con carattere di estrema e talvolta drammatica urgenza.

La rapidità del mutamento nonché l'estensione quantitativa e la difformità della domanda non potevano non lasciare tracce anche sulle maniere conoscitive messe in atto dall'amministrazione. Ne è risultata una talvolta scoraggiante frammentarietà di interventi conoscitivi, in parte validi in sé (seppur difficilmente ricollegabili gli uni con gli altri), ma spesso di carattere descrittivo, su singoli servizi, prestazioni particolari e utenze delimitate.

Un *secondo ordine* di fattori ha sicuramente a che vedere con la cultura amministrativa contemporanea del nostro Paese. Come ho già avuto occasione di osservare (11), la filosofia del servizio pubblico ha dedicato parecchia attenzione alla quantità di servizi da mettere a disposizione dei cittadini, un discreto grado di attenzione alla *qualità* delle prestazioni, ma scarso o punto interesse alla *metodologia delle prestazioni*. Il cittadino che entra in contatto con il sistema dei servizi è ancora considerato come un postulante e non come il soggetto partecipe del sistema di prestazioni. Prevalgono in questo settore aspetti tradizionali di una concezione percettoriale e normativa del pubblico impiego secondo la quale il servizio ai soggetti esterni è considerato la funzione meno gratificante nell'ambito delle attività complessive del pubblico dipendente. Solo di recente si può individuare un crescente interesse da parte delle amministrazioni per l'aspetto che potremmo definire di «interfaccia» tra la prestazione di servizi e i bisogni, aspettative e comportamenti dei soggetti privati. Non è quindi sorprendente che le attività conoscitive in questo settore presentino notevoli lacune.

Infine il terzo e decisivo ordine di fattori riguarda la mancanza di quella che abbiamo definito come una complessiva *politica del dato*, sia da parte delle amministrazioni che da parte dei ricercatori. Se esaminiamo la più rilevante produzione di ricerca in questo campo non possiamo non rimanere colpiti dalla mancanza di metodologie capaci di superare visioni episodiche e parziali dei problemi. *Ma soprattutto manca un sistematico raccordo tra diverse categorie di dati*. Da un lato tra dati raccolti direttamente mediante rilevazioni ad hoc (*dati primari*), dati raccolti istituzionalmente con fini statistici (*analisi secondarie*) e dati esistenti come sottoprodotto delle attività amministrative dell'ente («process produced data»). Non vi è dubbio che su questo versante abbia pesato e pesi ancora il ritardo con il quale le amministrazioni stanno apprendendo a giovare nel modo più appropriato delle nuove tecnologie informative.

Dall'altro lato, ed è forse la lacuna al tempo stesso più grave, ma anche quella (in linea teorica) più facilmente colmabile, il disegno delle ricerche tradizionalmente effettuate in questo settore ha favorito impianti separati per diversi oggetti d'analisi, in luogo delle più appropriate e fruttuose ricerche di carattere sistemico. Una sorta di pigrizia metodologica domina il campo: si fanno in forme ripetitive o *ricerche di sfondo* utilizzando, spesso superficialmente e malamente, i dati socio-demografici delle statistiche ufficiali, o iterando modelli puramente descrittivi delle *unità di offerta*, o indagini *ad hoc* su *utenze specifiche* il più delle volte non raccordate in modo sistematico con la popolazione generale sì da rendere impossibile ogni seria generalizzazione.

In più le preferenze di gran lunga dominanti dei ricercatori si sono indirizzate verso le ricerche «cross-sectional» fissate in un particolare momento nel tempo, invece

(11) Vedi G. MARTINOTTI (a cura di), *La città difficile*, Angeli, Milano, 1982, p. 43.

che verso disegni di ricerca più sofisticati — anche se evidentemente metodologicamente più azzardosi — di tipo *panel* o *trend*: in grado cioè di cogliere gli aspetti dinamici del problema.

Se questi sono i principali vizi della situazione della ricerca a fini di programmazione sociale ci dobbiamo chiedere se esistano strumenti conoscitivi capaci di risolvere alcuni di questi problemi senza eccessive velleità di cambiamento radicale e profondo di una situazione le cui cause prime sfuggono per lo più alla volontà dei singoli attori.

Parte di questi rimedi, come si è già visto, si collocano in un quadro di *coordinamento* delle domande conoscitive necessarie ai decisori pubblici. Ma, come l'esperienza insegna, i richiami al coordinamento sono il più delle volte vanificati dalle stesse ragioni che lo renderebbero necessario. Esiste tuttavia, a mio avviso, una parte di rimedi che si colloca invece sul piano della *strategia e del disegno della ricerca*, un argomento al quale intendo dedicare la parte conclusiva e propositiva di questa relazione.

Prima di affrontare questo argomento specifico, tuttavia, vorrei riprendere alcune considerazioni di metodo che mi permettano di inquadrare storicamente i problemi del livello dei dati, per la ricerca sociale, e in particolare per ciò che riguarda il problema degli indicatori sociali «oggettivi» e «soggettivi».

5. Gli indicatori sociali e lo sviluppo della ricerca sociale

Il complesso filone di ricerche sugli *indicatori sociali* e sulla *qualità della vita* che si è venuto sviluppando in questi ultimi anni costituisce l'aspetto *tecnico-metodologico* dell'affermarsi del *welfare-state*, e delle concezioni di politica sociale che ne hanno accompagnato lo sviluppo. Da un lato, quindi, si tratta in termini molto concreti di stabilire *quali informazioni raccogliere, con quali tecniche, da parte di chi e per quali destinatari, con quali metodi effettuare le elaborazioni e per quali fini impiegare i dati*. Al lettore attento di questi lavori, non sarà sfuggito che un tale insieme di problematiche si fa sempre pressante via via che si sviluppa una funzione *redistributiva* della politica sociale. Quanto più la politica sociale diventa, in modo più o meno esplicito e in modo più o meno rigoroso, uno strumento di giustizia sociale, tanto più la precisione comparativa delle diverse e viepiù complesse situazioni sociali assume importanza strategica.

D'altro canto, come si vedrà, l'esigenza di produrre misure sistematiche e rigorose dei fenomeni sociali è profondamente radicata nel corso dello sviluppo della ricerca sociale (12) applicata. Semplificando alquanto, il tema della qualità della vita e degli indicatori si è venuto sviluppando lungo *due tradizioni relativamente distinte*, anche se figlie della stessa matrice: da un lato una tradizione «tecnico-metodologica», al cui interno possiamo identificare diversi filoni e dall'altro una tradizione «ideologico-politica» (13) nella quale confluiscono le derivazioni a volte frammentarie di molteplici correnti

(12) Il termine di «ricerca sociale» è inteso in senso ampio, e include ovviamente un arco completo delle scienze sociali dalla demografia all'economia, alla politologia, oltre che la ricerca sociologica in senso stretto. Parte di questo paragrafo è tratto da un mio lavoro contenuto in: AA.VV., *Valutazione dei fabbisogni e dei servizi sociali complessivi per aree: bilanci sociali di area*, vol. 2, IRER, Milano, 1977 pp. 199 sgg.

(13) Vedi per un'analisi degli aspetti più propriamente politici del dibattito sulla «qualità della vita», Michelle DURAND e Yvette HARFF, *Le qualité de la vie: mouvement écologique, mouvement ouvrier*, Mouton, Paris. 1977.

di pensiero sociale. Per quanto riguarda il filone che abbiamo definito *tecnico-metodologico* è possibile identificare i seguenti percorsi:

a) in primo luogo la tradizione della *ricerca sociale applicata*; cioè della raccolta di dati sulla realtà sociale a fini di intervento, e in particolar modo, al fine di un intervento da parte dello Stato e della pubblica amministrazione;

b) in secondo luogo la tradizione dello sviluppo di un «corpus» di regole (una metodologia appunto) per la *ricerca sociale autonoma*, sviluppatosi cioè all'interno di istituzioni «scientifiche» o accademiche;

c) in terzo luogo la tradizione dei *sistemi informativi* in senso stretto; cioè tutti i problemi connessi con la raccolta, l'archiviazione e la elaborazione di grandi masse di dati. Come vedremo questo tipo di problemi riguarda sia sistemi informativi *interni* alla pubblica amministrazione, sia sistemi informativi autonomi e va analizzato in funzione del recente enorme sviluppo delle *tecnologie dell'informazione*;

d) in quarto luogo la recente tradizione delle ricerche *sugli indicatori sociali* (che riguardano problemi *redistributivi* e sulla *qualità della vita*) in senso stretto che, costituisce un'importante *derivazione e combinazione* delle precedenti tre tradizioni (14).

Non è qui possibile discutere nei particolari questi diversi aspetti, per i quali rinvio alle varie relazioni precedentemente citate. Mi limiterò alla esposizione di alcuni punti essenziali ai fini della individuazione di tendenze che possono costituire negli anni a venire uno sviluppo naturale di queste premesse storiche.

6. Ricerca applicata e ricerca sociale autonoma.

L'idea di sviluppare una «scienza», o quanto meno delle metodologie, in grado di fornire dati rigorosi all'azione di governo è ovviamente molto antica e se ne potrebbero rintracciare le origini in molti punti del pensiero filosofico-occidentale e non. Tuttavia, per comodità, possiamo fissare la sua prima cristallizzazione al momento in cui nasce la scienza sociale, e cioè secondo Runciman (15), nel corso del processo di *separazione fra società civile e Stato*, in concomitanza con la formazione dello Stato moderno come entità emergente nella lotta contro i ceti e le strutture medievali.

È solo a questo punto che l'esigenza di conoscere le generalità (le «leggi») viene intravista come necessità preliminare per una azione di governo che si voglia rendere indipendente da un puro e semplice quanto arbitrario «volere del principe».

La ricerca sociale è nata dunque come ricerca applicata e diretta ai problemi della pubblica amministrazione e dello Stato. Ma questo fine originario non ha trovato uno sbocco immediato e Peter Flora ha esaminato lo sviluppo delle istituzioni nazionali conoscitive in relazione alla creazione dei vari elementi del welfare state in Europa (16).

(14) Nella versione originale di questo paragrafo, richiamata alla nota 12, riportavo anche una tradizione d) legata agli effetti della domanda di partecipazione sui processi conoscitivi. Oggi mi è più chiaro che si tratta di un problema che attiene a quello che qui ho chiamato il filone politico-ideologico del problema.

(15) W.G. RUNCIMAN, *Social Science and Political Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 1969 (trad. it. Laterza, Bari).

(16) Vedi a questo proposito la storia dei censimenti e degli uffici di statistica. Probabilmente si tratta di sviluppi della seconda metà dell'Ottocento. La prima riunione internazionale di statistica presieduta da

Tuttavia lo sviluppo delle conoscenze ufficiali ha dovuto fare i conti con lo sviluppo della struttura amministrativa dello Stato. Non vi è dubbio che fino a tempi recenti, soprattutto nell'Europa continentale l'apparato di conoscenze ufficiali sia stato caratterizzato dalla *instaurazione di un monopolio delle conoscenze da parte dello Stato e della separazione, all'interno dello Stato delle attività conoscitive dalla azione amministrativa propriamente detta*. In questa situazione *la trasmissione della domanda dalla base ai vertici non avviene in forma «scientifica», come pensavano gli illuministi, ma in forma politica, attraverso l'amministrazione e poi i partiti. La struttura burocratica (salvo che per le imposizioni fiscali e la polizia) lascia sempre più a margine la funzione di trasmissione della domanda ed espande invece la sua funzione di output, cioè di prestazione di servizi e di imposizione di norme* (17).

È in questa situazione, o «institutional landscape», come lo definisce Stein Rokkan (18), che si sviluppa, attraverso varie fasi, quella che io chiamo la «ricerca sociale autonoma», cioè un corpus di conoscenze empiriche prodotto all'esterno delle strutture amministrative.

Il monopolio da parte dello Stato sulle conoscenze principali sui fatti sociali, ha fatto sì che la ricerca sociale autonoma dovesse o basarsi sui dati messi a disposizione dall'apparato amministrativo oppure ricrearsi i propri dati. Questa opzione, che oggi è definita in termini di *ricerca primaria o analisi secondaria* dei dati, era già ovviamente presente in forme confuse nell'ottocento, dove a fronte di una miriade di piccole ricerche e indagini dalla metodologia ingenua e grossolana, svolte da coloro che Comte definiva con disprezzo «ricercatori sociali» (sul lavoro dei quali peraltro è stato in parte costruito *Il Capitale* di Marx) troviamo da un lato la «grande teoria» basata sul metodo storico-comparativo (o non basata del tutto su una precisa metodologia) e, solo molto più tardi, un uso sistematico dei dati forniti dall'amministrazione. Non c'è dubbio che il primo — e per molto tempo pressoché unico — esempio di uso rigoroso e sistematico, delle statistiche ufficiali e quindi in grado di proporre una metodologia (l'analisi multivariata) è stato *il suicidio* di Durkheim. Nel quale, peraltro, fin dalle premesse del primo capitolo si annida uno dei gravi pericoli dell'analisi secondaria; la rigorosa definizione di suicidio risulta del tutto inutile nel corso della ricerca perché i dati utilizzati sono prodotti da strutture burocratiche che definiscono determinate morti come suicidio in base a criteri del tutto staccati dalla definizione teorica di Durkheim. Comunque sia, questo primo periodo è dominato: *da una scarsa sofisticazione metodologica delle ri-*

Quetelet è del 1853. Vedi per un interessantissimo esempio di come questi temi venivano affrontati da uno statistico di genio le lezioni di Karl PEARSON nel periodo 1921-1933 pubblicate postume dal figlio. E.S. PEARSON (a cura di) *The History of Statistics in the 17th and 18th Centuries against the changing background of intellectual, scientific and religious thought*, Griffin, London 1978. Vedi più specificamente Peter FLORA, «The development of national official statistics» in *Quantitative Historical Sociology, Current Sociology*, XXXII (1975), n. 2, pp. 114 sgg.

(17) Che ci fosse questo scontro fra lo «scienziato» della statistica e il funzionario dello Stato, già lo aveva visto molto bene Melchiorre Gioja il quale (nel 1826) scrive: «La cognizione dà segni e dà valori nelle ricerche statistiche risparmia le tante dimande che più guastamestieri, detti segretari, mandano dalla capitale alla provincie dimande che non produssero giammai altro che i tre seguenti effetti: 1) timore che il governo cerchi la base di qualche aggravio; quindi risposte false per interesse; 2) ridicolo, risultante dalla sciocchezza, incongruenza, inesattezza delle domande; quindi risposte false per disprezzo; 3) monti di carte che ingombrano inutilmente gli archivi se il governo ne diffida, errori gravissimi e ne fa uso, senza parlare del tempo che rubano agli amministratori provinciali e comunali che debbono fare le risposte». *La Filosofia* cit. p. 3.

(18) S. ROKKAN, *Data services in Western Europe, Reflections on variations in the Conditions of Academic Institution-Building*, Ciclostilato, NSD, Bergen, Settembre, 1975, p. 2.

cerche primarie (a cavallo tra denuncia sociale e indagine) e da rari esempi di indagini sistematicamente valide, basate prevalentemente sul sottoprodotto dell'attività conoscitiva dell'amministrazione. Dati quindi, in qualche modo «sottratti» all'amministrazione e prevalentemente aggregati a livello di unità amministrative (ecologici o territoriali) (19).

La seconda fase dello sviluppo di una metodologia autonoma per la ricerca sociale si svolge, come tutti sanno, negli Stati Uniti, in un panorama istituzionale caratterizzato dall'assenza o dalla debolezza di un forte apparato centralizzato dello Stato. Questo non significa che negli Stati Uniti non vi fosse un apparato conoscitivo al servizio dello Stato, anzi non dimentichiamo che Hollerith, uno dei fondatori dell'IBM aveva inventato le macchine tabulatrici già per il censimento del 1890. Mancava però quel complesso di registri amministrativi che caratterizza l'apparato burocratico europeo, specie a livello di mobilità territoriale e di ente locale.

Questa assenza o carenza di dati ufficiali ha fatto sì che *il ricercatore sociale fosse obbligato a raccogliere direttamente le informazioni che lo interessavano, cioè a creare da sé i propri dati*, in un contesto simile all'esperimento classico.

Come è noto questa metodologia si è sviluppata essenzialmente in *due direzioni*: la direzione della *scuola ecologica* di Chicago che si è specializzata in minuziose raccolte di dati su unità territoriali, per descrivere i fenomeni sociali nella città (aree sociali; quartieri, «fasce» della città e via dicendo) e la *scuola dei sondaggi (survey)* che ha avuto in Lazarsfeld e nel gruppo del Bureau of Applied Social Research della Columbia University i suoi più noti interpreti. Non voglio dilungarmi su questi sviluppi se non per notare che, mentre la scuola ecologica si è presto impantanata in vicoli ciechi teorici e, solo di recente con lo sviluppo delle tecnologie di calcolo elettronico ha ripreso quota (ma di questo accenneremo più oltre) la scuola lazarsfeldiana ha invece fin dall'inizio messo a punto una metodologia di grande efficacia e di notevole importanza nello sviluppo della ricerca sociale applicata, nel secondo dopoguerra.

Vale la pena di ricordare che la *survey analysis* si è sviluppata essenzialmente in risposta a esigenze di *analisi delle scelte* (ricerche di mercato in primo luogo, ma poi ricerche sui mass media e ricerche elettorali) e che quindi ha sempre avuto un marcato orientamento psico-sociologico. Infatti la *survey* è *una metodologia molto «forte» ed efficace* quando riesce a combinare dati di *struttura* (caratteristiche sociodemografiche del soggetto) con dati di *atteggiamento* e di *comportamento*.

La terza fase dello sviluppo di una metodologia autonoma per la ricerca sociale si è avuta dopo la *seconda guerra mondiale nell'Europa continentale*, a seguito dell'impatto di una cultura povera di informazioni sulla realtà sociale (per lunga tradizione culturale e per regioni politiche) con la cultura americana, che aveva sviluppato sofisticate metodologie di ricerca in campo sociologico.

Questo incontro è avvenuto in condizioni di pressoché totale dipendenza culturale da parte della cultura europea continentale, con qualche eccezione per ciò che riguarda la Francia, e si è in un primo momento tradotto in una pessima applicazione dei metodi survey.

Tra l'altro la sfiducia del ricercatore (e le oggettive ragioni culturali che la legittimavano) verso le variabili «soft» (di atteggiamento) ha fatto sì che nelle versioni euro-

(19) Su questo punto, anche per chiarire l'impiego del termine «sottratti» vedi la mia introduzione a G. MARTINOTTI e Francesca ZAJCZYK (a cura di), *L'informatica nelle regioni italiane e straniere*, IRER, Rosenberg & Sellier, Torino, 1979, in particolare p. 25.

pee di *surveys* (ad esclusione delle più limitate e in parte ingenuie esperienze dei sondaggi di pubblica opinione) si sia insistito molto di più sulla parte dei cosiddetti «dati oggettivi» (variabili sociodemografiche) che non su quella dei dati di atteggiamento.

Se nei questionari americani le prime stanno in rapporto con le seconde di circa 1 a 4, nelle ricerche italiane il rapporto è pressoché invertito, e questo anche perché in mancanza di una tradizione di ricerche di questo genere e quindi di una sostanziosa accumulazione di dati di *survey*, molte ricerche vengono svolte su argomenti dei quali poco si sa in termini di dati empirici e devono quindi *comprendere una larga parte di dati di tipo descrittivo*.

Naturalmente questo riduce, in più di un senso, la *potenza specifica dello strumento «survey» ed ha favorito una certa revisione critica* che si è sviluppata contemporaneamente su diversi fronti:

a) da un lato per le *oggettive insufficienze della survey nella spiegazione e nell'analisi di fenomeni strutturali o di contesto* (in parte rimediata nella tradizione più recente);

b) dall'altro per le *limitatezze della survey in termini di generalizzabilità*;

c) *dall'altro ancora per il fatto che con lo sviluppo delle tecnologie di trattamento elettronico dei dati sono di nuovo diventate appetibili e trattabili con metodologie assai più sofisticate di quelle di Durkheim, Sigfried, Tingsten o della Scuola di Chicago, le informazioni, specie su base territoriale, fornite dalla pubblica amministrazione.*

Si sta quindi verificando in questi ultimi anni un *notevole riavvicinamento* della ricerca sociale autonoma, con le sue metodologie assai sofisticate, a quel complesso di dati che vengono prodotti dalla amministrazione, sia come dati statistici in senso proprio, sia come *process produced data*, cioè dai prodotti dai procedimenti amministrativi.

In altre parole assistiamo oggi a una spinta verso l'integrazione di dati diversi, con diverse caratteristiche, diversi produttori istituzionali, ma sempre più complementari. I tipi di dati che si confrontano oggi sono tre:

DATI DI TIPO SURVEY O PRODOTTI DA UNA RICERCA PRIMARIA	DATI DI CENSIMENTO O PRODOTTI DA INDAGINI UFFICIALI	CONTABILITÀ SOCIALE AMMINISTRATIVA O «PROCESS PRODUCED DATA»
ESEMPI		
Sondaggi di opinione	Censimenti, indagini forza-lavoro, ecc.	Anagrafe, PRA, liste elettorali, ecc.
CARATTERE DEI DATI		
«Soft» Privati Campioni Spiegazione		«Hard» Pubblici Universi Descrizione

Passando dai dati prodotti in contesti autonomi di ricerca a dati prodotti invece dalla attività della Pubblica Amministrazione abbiamo, in genere, ma non sempre, un aumento della validità dei dati nel senso che certi elementi di fatto sono più sicuramente accertati dalla P.A., che non mediante ricerche autonome. Abbiamo però dati essenzialmente «pubblici»: la pubblica amministrazione non può (salvo situazioni inquisitorie) chiedere dati « soggettivi», primo perché è illegale e secondo perché non saprebbe come valutarli. Per contro si tratta di solito di dati che coprono l'*intero universo* e quindi che posseggono una attività specifica da questo punto di vista, ma hanno però, di solito, lo svantaggio di essere stati raccolti prevalentemente per *descrivere* una situazione invece che per spiegare nessi causali fra variabili teoricamente determinate.

Abbiamo sinora visto:

1) che a causa della separazione fra attività conoscitiva dello Stato e società civile si è sviluppata una metodologia autonoma della ricerca sociale con un notevole grado di sofisticazione;

2) che questa metodologia è tuttavia oggi sottoposta a critiche e che anche gli studiosi accademici si stanno di nuovo riorientando, almeno in parte, verso l'uso di dati provenienti dalla pubblica amministrazione;

3) per varie vie si sta quindi verificando un riavvicinamento o comunque una maggiore integrazione tra ricerca autonoma e Stato.

Concludendo e sinteticamente riprendendo gli argomenti trattati possiamo dire che la situazione attuale è caratterizzata:

a) da una *estensione delle esigenze conoscitive della pubblica amministrazione nella sfera dei dati «soft»* (opinioni, bisogni, desideri: in un solo termine «domanda» del complesso degli amministratori);

b) da una *estensione della utilizzabilità dei dati raccolti per fini amministrativi anche a fini conoscitivi* grazie anche alla costituzione di grandi archivi basati sulle nuove tecnologie di trattamento dell'informazione;

c) da un *crescente interesse della ricerca sociale autonoma per dati generali prodotti dalla P.A.*, ma trattabili a fini esplicativi con le metodologie elaborate in questi anni indipendentemente dagli archivi dati scientifici (grossi packages statistici, nuovi strumenti per le indagini ecologiche, cross-linkage di dati *survey* e di dati ufficiali, creazione di serie storiche, eccetera).

Questa evoluzione, iniziata da pochi anni e tuttora in pieno svolgimento *pone due problemi*:

a) innanzitutto la *maggior integrazione* tra ricerca sociale autonoma e attività amministrativa, integrazione che avviene in molti modi spesso contraddittori e compensativi;

b) in secondo luogo il problema metodologico del *tipo di dati* che la pubblica amministrazione può chiedere al privato cittadino al di là dei confini tradizionali della sua attività conoscitiva.

Questi sviluppi sollevano questioni le cui soluzioni sono ancora aperte, ma prima di esaminare le possibili risposte sul piano della ricerca, o almeno alcune di esse, vediamo le tendenze evolutive entro le quali collocare una valutazione dei futuri bisogni conoscitivi.

7. Mutamento sociale, trasformazioni nei sistemi informativi e nuove relazioni tra conoscenze e «policies»: il panorama per il prossimo decennio

Le tendenze che abbiamo indicato sono destinate a mio avviso a svilupparsi ulteriormente nei prossimi anni sotto l'influenza di alcuni fattori aggiuntivi che, danno già ora, e ancor più daranno in futuro, il quadro di riferimento dei bisogni conoscitivi per la società italiana negli anni a venire. I fattori aggiuntivi che dobbiamo prendere in esame sono i seguenti:

a) le condizioni della *politica sociale* in una situazione che abbiamo definito di «stato debole» e «società forte»;

b) l'impatto delle *nuove tecnologie di trattamento* dell'informazione, i cui effetti, anticipati in modo semplicistico negli anni passati, cominciano forse solo ora a dispiegarsi in modo concretamente sensibile;

c) un più generale effetto di contesto sull'*institutional landscape* della ricerca sociale da collegarsi a quella che abbiamo già definito come «alfabetizzazione» statistica della cultura italiana.

Vediamo in breve e singolarmente questi diversi aspetti.

La condizione di «stato debole» è stata teorizzata da due autori italiani, Carlo Donolo e Franco Fichera, come sintesi di una lettura assai ampia che ha preso in esame la crisi dell'apparato di governo nelle società contemporanee. Questa crisi ha connotati peculiari e anche relativamente più gravi nella situazione italiana per un insieme di ragioni storiche che non è possibile riprendere qui, anche perché sono state ampiamente messe in luce dal lungo dibattito sul «caso italiano» al quale rinvio senza ulteriori indugi (20). Mi preme solo sottolineare che in questa crisi interagiscono, nel nostro paese, due componenti, certo inscindibili da un punto di vista pratico, ma che vanno tenute distinte sul piano analitico, pena gravi fraintendimenti, anche sul piano delle proposte riparatorie (le cosiddette «riforme») e della valutazione dei loro effetti.

Da un lato infatti la «crisi» o se vogliamo le croniche difficoltà nel funzionamento del settore pubblico e nell'intero sistema dei rapporti tra stato e cittadino è il prodotto di arretratezze diciamo pure «storiche» nella cultura amministrativa italiana. Dall'altro invece si tratta di difficoltà nuove, che hanno a che vedere appunto con quella che è stata definita una condizione più generale dei sistemi di governo rappresentativi di «stato debole». Con questo termine non si intende affatto una debolezza quantitativa dello Stato che, anzi le origini della crisi sono concordemente identificate con l'ampliamento costante e amplissimo delle funzioni dello Stato avvenute nei Paesi economicamente avanzati lungo un arco di tempo ormai secolare, ma con un'accelerazione sensibile negli ultimi decenni. E questo ampliamento di funzioni non riguarda soltanto il

(20) Carlo DONOLO e Franco FICHERA, *Il governo debole*, De Donato, Bari, 1981.

cosiddetto «welfare state», cioè l'intervento dello Stato nel sistema di diseguaglianze sociali, ma tutto l'arco di interventi statali a cominciare, ovviamente, da quelli in campo economico.

Tralasciando l'analisi dei rimedi proposti che vanno dalle varie interpretazioni neo-liberiste che propongono una riduzione dell'intervento dello Stato a quelle razionalizzatrici che puntano invece a una riorganizzazione, in varie forme, dall'azione di governo a quelle di sinistra (mi rifaccio qui alle categorie usate in particolare dagli autori citati più sopra (21)) che indicano invece in una maggiore partecipazione la soluzione della crisi, quali sono le caratteristiche del «governo debole» rilevanti ai nostri fini? La preferenza per i cicli politici minori (quali i cosiddetti «political-business» cycles) e per gli interventi sui sintomi e non sulle cause; cioè per quelle che una volta si chiamavano politiche congiunturali (opposte a «strutturali») per la scelta di politiche reattive, invece che attive, per azioni simboliche e per politiche settoriali e frammentate; e, in ultima analisi, la «rinuncia al governo» cioè il rinvio delle decisioni, le decisioni che non producono effetti e così via.

Se questo è, a diversi livelli organizzativi dello Stato, il modello di decisore che ci troviamo di fronte, non vi è dubbio che gli assunti della concezione «razionalistica» della politica sociale — e più in generale — dei rapporti tra conoscenza e azione politica — subisce forti pressioni invalidanti. Certo, possiamo continuare a ripetere che per decidere è necessario conoscere — e indubbiamente si tratta di un'affermazione ancora sostenibile — ma è sui modi del conoscere e sul ruolo da assegnare all'informazione nel processo decisionale che i termini della questione vanno precisati. Come ci ricorda acutamente Lindblom esistono molti e legittimi meccanismi di decisione collettiva che non rientrano nel modello razionalista classico: il più ovvio è il voto. Anche se assumessimo perfetta informazione da parte di ogni elettore — il che evidentemente non è, neppure nei microsistemi elettorali — il voto è un modo di decisione collettiva basato sull'aggregazione di interessi spesso inconciliabili e non su un meccanismo di conoscenza, valutazione e decisione informata (22).

Per fare un esempio familiare a questo uditorio, in cui una tipica situazione di «governo debole» ha messo in crisi quello che è forse lo strumento più antico e collaudato di conoscenza sociale, basterà pensare alle difficoltà crescenti incontrate dai censimenti decennali. Difficoltà che hanno impedito la realizzazione del censimento non in qualche lontana «banana republic», ma nella organizzatissima Repubblica Federale Tedesca e, se non sbaglio, anche in Olanda.

Ecco dunque che possiamo raggiungere una prima conclusione, sia pure basata su un'analisi necessariamente sommaria. Se la situazione di «governo (o Stato) debole» non è una idiosincrasia italiana ed è (come concordemente ritengono gli osservatori più attenti) destinata a prolungarsi e forse ad accentuarsi, il tradizionale apparato di conoscenze statistiche di base, su cui poggia l'edificio della statistica pubblica in Italia e in altri Paesi, andrà incontro a gravi difficoltà di realizzazione e a una forte crisi di credibilità. Questa affermazione può sembrare in netto contrasto con le considerazioni ottimistiche svolte in apertura. Ma si tratta solo del primo passo logico verso una conclusione che può anche essere di segno diverso.

Dobbiamo ancora esaminare gli altri aspetti del problema elencati più sopra, ma in primo luogo il secondo termine del binomio: la «società forte». Anche qui è bene pre-

(21) Ivi, p. 79.

(22) *Usable Knowledge* op. cit., p. 21.

cisare: con «società forte» non intendo riprendere uno dei luoghi comuni classici del sociologismo di massa penetrato nel linguaggio politico in questi ultimi anni e cioè l'idea del paese «reale» (famiglia, piccola impresa, imprenditorialità diffusa) che prevale sul Paese 'legale' (Stato, partiti e parlamento), anche se alcuni aspetti di questo stereotipo sono esatti. Intendo una società composta di nuclei «forti» dal punto di vista della loro capacità di porre con successo domande allo Stato o, quantomeno di evadere, con anche maggior successo, vincoli e politiche imposti dallo Stato. In questo senso la famiglia è sicuramente un pezzo importante della «società forte», con le sue capacità adattative e la sua abilità si sgusciare tra le rigidità del sistema economico, del mercato del lavoro, della struttura amministrativa e della condizione urbana. Cito solo (tra le ormai innumerevoli ricerche che lo hanno dimostrato) il lavoro di Massimo Paci, uno dei precursori di questo tema (23).

Ma la famiglia non è l'unico di questi pezzi «forti» della società: i gruppi affiliativi in senso lato, raggruppamenti basati su solidarietà politiche religiose e culturali, tutto l'universo multiforme delle aggregazioni neo-corporative; in una parola l'intero sistema del pluralismo si presenta come un insieme di nuclei «forti». E anche questo aspetto presenta problemi e difficoltà nuove al sistema di conoscenze pubbliche orientato alla utilizzazione da parte del decisore pubblico.

In *primo luogo* da un punto di vista *redistributivo* in senso lato. Una struttura sociale neo-corporativa è fortemente contrattuale (oltre che, a volte, conflittuale) e la domanda di «giustizia sociale» intesa come equidistribuzione dei privilegi è già oggi forte e destinata a crescere. Questo porta con sé, dal punto di vista dei bisogni conoscitivi, un doppio ordine di esigenze. *Da un lato* una crescente focalizzazione delle *conoscenze relative alla «domanda»*, che non basta più rilevare per grandi aggregati, ma deve corrispondere in modo «mirato», ai bisogni specifici di gruppi. A volte anche numericamente molto limitati: si pensi, per esempio agli annosi problemi della individuazione di popolazioni a rischio o portatori di handicap o più semplicemente marginali, ai fini di politica sociale.

Dall'altro una più precisa valutazione della quantità e degli effetti degli *outputs*: sono da interpretare in questo senso, a mio parere, i segni della crescente popolarità delle «graduatorie», di luoghi persone, situazioni. Ma più in generale basterà ricordare, a questo proposito, la crescente spinta per una calibratura delle spese sociali (nonché del carico fiscale ad esse connesso) secondo fasce di reddito o livelli di status socio-economico.

In *secondo luogo* la produzione di dati e conoscenze rigorose assume già, e lo assumerà sempre più in futuro, un ruolo arbitrare nella piccola o grande conflittualità della società neocorporativa o pluralistica. Questo porta con sé una duplice esigenza: di *precisione e neutralità* da un lato e di *agilità di rilevazione* dall'altro.

È utile soffermarsi sui rischi impliciti in quella che appare già oggi come una crescente «politicizzazione» delle cifre. È ovvio che questo fenomeno non può comunque essere evitato; si possono però evitare le sue peggiori conseguenze raffinando gli strumenti conoscitivi della società e diffondendo una sempre maggiore conoscenza metodologica nei ricercatori.

Uno dei modi per ottenere questo affinamento e questa protezione o «garanzia» delle conoscenze statistiche è, tra l'altro, quello di integrare diversi tipi di dati, e far convergere diverse fonti su uno stesso problema e di sostenere i dati con adeguate concettualizzazioni teoriche.

(23) Massimo PACI, *La struttura sociale italiana*, Il Mulino, Bologna, 1974.

La seconda esigenza legata a questa crescente funzione «arbitrale» delle conoscenze pubbliche sulla società sta nella necessità di adottare disegni di ricerca agili, in grado di rispondere con immediatezza alle domande conoscitive che provengono sempre più insistentemente sia dalle amministrazioni che dai cittadini. Questo non esclude la rilevanza della produzione dei dati di base, che rimangono insostituibili, ma spinge nella direzione più volte indicata della integrazione tra dati di diverso tipo: tra rilevazioni speciali (anche con metodi qualitativi) da un lato, e conoscenze di base fortemente generali dall'altro.

Per concludere su questo punto possiamo dire che se è vera l'ipotesi che la caratterizzazione della situazione della società italiana nei prossimi anni può essere soddisfacentemente definita dal binomio di «governo debole» e «società forte», la domanda conoscitiva sarà sempre più rivolta alla produzione di conoscenze al servizio del «cittadino».

Certo, questo cittadino non sarà l'astratto portatore di diritti della tradizione illuministica, ma un cittadino organizzato fortemente interessato a commisurare la propria posizione nella società rispetto agli altri gruppi sociali e rispetto agli effetti delle azioni dei governanti: in modo diverso, e forse anche vagamente perverso rispetto alle precisioni di un Melchiorre Gioja, purtuttavia la statistica — intesa come produzione di conoscenze rigorose sulla realtà sociale — è destinata ad occupare un ruolo nuovo, di sicuro non privo di rischi, ma certo non meno stimolante da quello previsto molti decenni orsono.

Per completare il quadro dobbiamo tuttavia introdurre un altro elemento, al quale accennavamo più sopra e più specificamente legato alla struttura delle informazioni e della tecnologia a queste connessa.

8. Conoscenze sociali e sistema delle informazioni

Nel cercare di interpretare i bisogni conoscitivi per la società italiana nel medio periodo non è possibile prescindere da un inquadramento del settore, pur ampio e articolato, della ricerca sociale in un ambito ancora più ampio, che comprende l'intero sistema informativo (e non solo, ovviamente, quello informatico). Infatti, come si è detto, il contesto in cui i dati più propriamente scientifici si collocano, è caratterizzato da una forte «alfabetizzazione statistica» della cultura italiana nel suo notare come solo pochi decenni (per non dire anni) orsono, prevalesse nella cultura italiana un forte orientamento umanistico. Anche nella opinione colta, al di fuori di una stretta cerchia di specialisti, la statistica non era considerata molto diversamente da come la trattava Trilussa o al più una faccenda piuttosto arcana e lontana: e comunque di scarsa rilevanza per il comune cittadino. Atteggiamento del resto perfettamente giustificato dagli sviluppi storici che abbiamo visto. Le ricerche sociali, e più in generale le scienze sociali erano delle «americanate»; mi riferisco alla fine degli anni '50. E nel decennio successivo, pur nel quadro di un costante sviluppo della ricerca, sia pure per ragioni diverse, in parte connesse con la forte ideologizzazione dello Zeitgeist, l'orientamento culturale generale non fu molto diverso.

Oggi le cose sono radicalmente cambiate e l'uso delle statistiche, ufficiali e non, prodotte dall'ISTAT o da grandi e piccoli enti pubblici, risultato di sondaggi o di metodi i più vari è entrato profondamente nell'uso quotidiano, soprattutto grazie all'impiego massiccio di cifre, nel senso più banale del termine, da parte della stampa e dei mezzi di comunicazione di massa.

È interessante notare, e degno di una qualche riflessione seria da parte degli specialisti, che l'abitudine alle cifre si è diffusa del tutto indipendentemente dalla prova provata della loro validità. Basti pensare alle previsioni elettorali affermatesi nonostante clamorosi insuccessi o alle proiezioni elettorali che invece funzionano ma che hanno per loro natura una funzione prevalentemente spettacolare. Da questo punto di vista possiamo proprio dire, rivolgendo un pensiero mestamente riverente a Benedetto Croce, che gli italiani si sono del tutto americanizzati (e sono forse andati anche al di là). Ma critiche a parte, che andranno pur fatte prima o poi anche *ex cathedra*, non vi è dubbio che la situazione sia questa e che difficilmente cambierà nei prossimi anni. Riflettendosi, anche in questo campo, gli effetti di quella che Franco Rositi chiama «ecedenza culturale» e cioè la diffusione di una molteplicità di operatori professionali e semiprofessionali.

Ai fini specifici di questa relazione mi interessa sottolineare però soprattutto l'evoluzione tecnologica che accompagna il settore della ricerca e dell'informazione e le conseguenze che questa evoluzione ha sulla domanda di conoscenze e sui modi con i quali si risponde a questa domanda.

Non sto a riprendere la nota storia della informatizzazione della pubblica amministrazione e delle sue deluse promesse di razionalizzazione. Tutte cose note, ma poiché uno dei temi conduttori del nostro discorso è la produzione di dati per la decisione, prevalentemente dal mio punto di vista, per la decisione dei *policy-makers* pubblici, occorrerà indicare un quadro di riferimento delle tendenze evolutive.

Qualche anno fa, nel quadro di una ricerca sull'informatica nelle amministrazioni locali (24) avevo elaborato uno schema che mi sembra ancora valido e che riproduco alla Tavola 1.

Tavola 1 — Tre tipi di sistemi informativi in amministrazioni pubbliche

	MODELLO A «CINGHIA DI TRASMISSIONE»	MODELLO B «FREED-BACK»	MODELLO C «INTERATIVO»
Direzione delle informazioni	Verticale alto/basso	Verticale basso/alto	Verticale nei due sensi e orizzontale
Contenuto delle informazioni	Normativo	Informativo gestionale	Informativo creativo
Possibilità di elaborazioni periferiche	Nessuna	Scarse	Piene
Caratteristiche dell'utenza	Passiva o inesistente	Attiva/non intelligente	Attiva/ intelligente
Possibilità di agganciare i dati diversi tra loro (cross-linkage)	Nessuna	Scarsa	Elevata
Livello di disaggregazione dell'infor- mazione prodotta	Nazionale o per grandi aggregazioni	Medio	Basso
Uso dei dati qualitativi	Non sistematico	Scarso	Sistematico
Diritto di accesso dal basso o dal- l'esterno dell'istituzione	Escluso	Dubbio	Riconosciuto

(24) Vedi la nota 19.

In questo schema sintetizzavo tre tipi di sistemi informativi corrispondenti a tre modelli di amministrazione pubblica.

Un modello di burocrazia tradizionale nel quale la trasmissione delle informazioni avviene prevalentemente dall'alto verso il basso, con contenuto essenzialmente normativo e un'utenza delle informazioni inesistente o del tutto passiva. In questa situazione la statistica si fa soprattutto per grandi aggregati e serve precipuamente l'amministrazione che non ha grandi problemi di conoscenza della domanda, perché funge essenzialmente da «cinghia di trasmissione» per decisioni normative.

Nel modello B prevale una logica manageriale: le informazioni cominciano ad essere numerose e i loro flussi vanno in entrambe le direzioni verticali. L'utenza delle informazioni è attiva, anche se non ancora «intelligente» nel senso del linguaggio informatico tecnico. È il periodo di grande sviluppo dei «mainframes» in tutte le amministrazioni pubbliche e private. I dati sono fortemente quantificati e «irrigiditi», sia nel senso che l'uso di informazioni qualitative è scarso sia nel senso che, pur essendo tecnicamente possibile, l'integrazione tra diversi «files» è poco praticata, così come avviene del resto per le disaggregazioni, territoriali o di altro tipo. Comincia però a stabilizzarsi una cultura del diritto di accesso al dato, che rimane ancora dubbio e prevalentemente soggetto a trattativa privata ma che comincia ad essere sollecitato dalla espansione della domanda, ed anche della moltiplicazione dell'offerta.

Del terzo modello, nella seconda metà degli anni settanta, si potevano solo intravedere alcune caratteristiche che oggi, con la diffusione della microinformatica si sono appalesate e diffuse in modo esplosivo. Non vorrei aggiungere una voce troppo entusiasta alle tante che già assordano questo nuovo mondo dell'informazione elettronica, tanto più che come era avvenuto per i «mainframes», anche in questa nuova ondata tecnologica le delusioni rispetto a frettolose e talvolta grossolane anticipazioni, non mancano. Basti pensare che, come rileva Lester Thurow in un recente intervento (25), nel settore dell'economia americana in cui è stato fatto un massiccio investimento tecnologico, l'*office automation*, la produttività declina fortemente. Ciononostante è innegabile che le caratteristiche di un sistema informativo «aperto» si vanno rapidamente imponendo talvolta sulle rovine del precedente e talvolta integrandovisi. È ormai possibile anche a un utente minuscolo accedere a grandi basi dati e utilizzarle in modo intelligente e sofisticato. La diffusione delle tecnologie telematiche, oltre alla disponibilità di memorie di massa di capacità ancora oggi sorprendenti (un CD-ROM da pochi pollici contiene 600 mega) hanno aperto enormemente il sistema del trattamento dati. Date queste caratteristiche del sistema informativo nel suo complesso non è difficile prevedere che le conoscenze a disposizione del decisore pubblico invece che provenire da un'unica fonte interna all'amministrazione provengano anche da un mercato assai ampio e articolato in parte esterno e in parte interagente con la pubblica amministrazione. Naturalmente come tutti i mercati, anche questo avrà le sue dinamiche di concorrenza, concentrazione e di tendenza alla creazione di oligopoli e oligopsoni. In questo particolare tipo di mercato, tuttavia, non diversamente da quello che avviene per altre risorse «strategiche», si creeranno non indifferenti problemi di regolamentazione proprio per il ruolo *arbitrale* che le conoscenze sulla società vanno via via assumendo in misura crescente.

(25) Lester C. THUROW, Recensione a *The Positive Sum Strategy*, in *Scientific American*, Sept. 1986, p. 25 «L'office automation si diffonde nelle imprese americane a velocità incredibile... come percentuale molto alta del totale degli investimenti industriali... tuttavia la produttività negli uffici precipita».

E questo problema ci porta all'ultimo argomento che intendo trattare in questo paragrafo e cioè il «panorama istituzionale» in cui si muove la ricerca sociale.

9. Il panorama istituzionale della ricerca sociale: problemi e prospettive

Da un certo punto di vista è semplice schematizzare il panorama istituzionale della ricerca sociale, riassumendolo nei tre settori classici: i grandi produttori di dati pubblici, tra i quali l'ISTAT è ovviamente preminente, ma ormai non più solo, la produzione accademica e i produttori privati. Tuttavia questa tradizionale tripartizione è del tutto inadatta, già oggi, e lo sarà ancor più in futuro, a rappresentare il complesso intrico di rapporti che esistono, tra queste categorie di soggetti: sia sul lato della domanda che su quello dell'offerta.

Intanto, come abbiamo visto, quella che abbiamo chiamato la «ricerca sociale autonoma», prevalentemente, ma non esclusivamente di tipo accademico, per tutto il corso del suo sviluppo ha avuto fortissime interazioni con i produttori pubblici di informazioni. Interazioni che continuano ancora oggi e che sono destinate, a mio avviso, ad intensificarsi in futuro. I ricercatori accademici non soltanto svolgono dirette funzioni professionali per conto di tutti i livelli della amministrazione pubblica ma, soprattutto per quanto riguarda l'ampia gamma di temi relativi a quel settore che nella tradizione anglosassone è definito dei «social problems» — che è poi l'area di intervento della *politica sociale* in senso stretto — non potrebbero fare a meno dei dati prodotti, forniti o semplicemente creati dalla amministrazione pubblica. Certo anche in questo campo si possono dare ricerche del tutto autonome svolte dal ricercatore per «conto di» soggetti esterni alla pubblica amministrazione e a volte «contro» di essa, ma per quanto importanti possano essere queste esperienze da un punto di vista teorico e culturale in senso ampio, si tratta pur sempre di una porzione quantitativamente poco significativa della ricerca sociale.

Il grosso della produzione di conoscenze sulla società proviene da un settore istituzionale a cavallo tra l'accademia e la pubblica amministrazione: sulla qualità e rilevanza di questa crescente massa di dati c'è molto da dire, così come c'è molto e ci sarà sempre più da dire sul problema delle premesse di valore e metodologiche di questo tipo di indagini. Certo, dobbiamo considerare che si tratta di un campo di azione (in queste discipline) relativamente nuovo, in cui stentano ad imporsi standard professionali ottimali che probabilmente anche se non necessariamente, miglioreranno con l'accumulazione di esperienze. Ma esistono ovviamente problemi di fondo che non sono eliminabili per la sola via di una migliore deontologia professionale; problemi che derivano dalla diversa natura degli attori e che sono destinati a divenire più complessi con l'ampliamento delle funzioni «arbitrali» delle conoscenze sulla società.

D'altro canto la produzione di dati di portata e di interesse generale per la società non è più appannaggio della sola amministrazione centrale dello stato e degli organi proposti istituzionalmente a questo fine. Con l'informatizzazione di numerose attività amministrative già oggi il campo dei «process-produced data» si è allargato notevolmente ed è destinato ad ampliarsi ancora. Basti pensare alle possibilità (già in atto) di uso di un repertorio apparentemente così banale come la guida del telefono, per avere un'idea delle enormi potenzialità in questo campo.

Per conto loro i produttori privati, in questo come in altri mercati del resto, interagiscono con l'apparato statale, da un lato proponendosi come consulenti professionisti

fornitori di ricerche e dall'altro come intelligenti rielaboratori dei dati prodotti della amministrazione. E, per altro verso i produttori privati sono a loro volta in contatto con il mondo accademico con il quale scambiano expertise e dati.

Mi limito a questi fugaci accenni tralasciando problemi specifici ma di grande importanza quali la sovrapposizione del mercato politico al mercato professionale dell'informazione e della ricerca sociale. Un tema che meriterebbe da solo un approfondimento che non può qui evidentemente avere spazio.

Ma credo che questi accenni siano più che sufficienti a dare un'idea del grado di complessità del panorama istituzionale che si va delineando nel campo delle conoscenze necessarie per il governo della società nei prossimi anni. Un panorama istituzionale che mi sembra si allontani sempre più dalle formulazioni semplici del modello razionalistico della decisione.

È possibile pensare allo sviluppo di nuove metodologie, anche a carattere istituzionale che permettano di risolvere, almeno in parte, la grande mole di problemi che possiamo anticipare da questa situazione?

Sono convinto di sì e nel paragrafo conclusivo di questa relazione intendo esaminare, sulla base di esperienze di altri Paesi una possibile risposta sul piano tecnico-metodologico, ma anche su quello istituzionale, delle istituzioni scientifiche per le scienze sociali.

10. Un possibile modello di indagine per i bisogni conoscitivi di una società complessa

Se le riflessioni e le ipotesi che abbiamo sin qui esposto sono plausibili, ne conseguono alcune implicazioni metodologiche e operative.

In *primo luogo*, si renderà probabilmente necessaria una *maggiore integrazione* tra le diverse categorie di dati che abbiamo sommariamente delineato: i «process produced data», cioè i dati creati dalla pubblica amministrazione o da altri grandi enti come sottoprodotto della propria attività amministrativa o gestionale; i dati raccolti a fini specificamente statistici dagli enti pubblici, e cioè le grandi rilevazioni quali i censimenti e, infine, i dati raccolti dalla «ricerca sociale autonoma», prevalentemente, ma non solo, dati di sondaggio.

In *secondo luogo* le conoscenze necessarie per una politica sociale adeguata dovranno cogliere con sempre maggiore precisione la domanda di diversi gruppi sociali e avere una forte valenza per politiche redistribuite (non necessariamente in senso egualitario, se vogliamo essere precisi) il che, in termini tecnici significa lo spostamento verso metodologie di accertamento delle diseguaglianze (o delle specificità) sociali su un piano sostantivo e non solo formale.

In *terzo luogo*, i dati dovranno essere garantiti sul piano della validità intrinseca, e quindi della loro legittimità in quella che abbiamo chiamato «funzione arbitrale» della conoscenza «policy oriented», funzione che, sia pure con qualche riserva tecnica, fino ad oggi hanno svolto strumenti conoscitivi quali il censimento.

In *quarto luogo* si richiederà una sempre maggiore *tempestività* e capacità descrittiva ed esplicativa longitudinale agli strumenti conoscitivi.

È inutile dire che è tutt'altro che facile conciliare queste esigenze, anche perché l'adozione di strumenti non tradizionali di indagine da parte di enti pubblici va incontro a non indifferenti difficoltà di altra natura: si pensi alla crescente preoccupazione per la privacy dei dati personali che, se nel nostro Paese non ha ancora assunto, e forse

non assumerà in futuro, forme estreme come in altre culture, tuttavia non è affatto da trascurare (26).

Così come non è facilmente conciliabile, d'altro lato, la generalità e l'eshaustività richiesta da conoscenze per fini di decisione amministrativa con le esigenze di tempestività che segnalavo più sopra.

Fatte tutte queste debite riserve, però, penso che si possa trovare, o quantomeno cercare, una soluzione pensando a un disegno di ricerca che, migliorando alcune esperienze già attuate nel nostro come in altri Paesi, permetta di raccogliere un flusso costante di informazioni accurate e approfondite sulla struttura sociale rispondendo a larga parte dei bisogni conoscitivi *policy oriented*. Questa rilevazione dovrebbe essere condotta da un ente pubblico come l'ISTAT (e mi limito al condizionale solo per ragioni di discrezione verso i progetti dell'Istituto che ci ospita) utilizzando in modo più approfondito di quanto non si faccia già ora per alcune grandi rilevazioni, i metodi propri della ricerca sociale autonoma. Inoltre si dovrebbero stabilire, sia nella predisposizione del questionario, sia nella utilizzazione dei dati, collaborazioni con ricercatori accademici e non, appartenenti o meno alla pubblica amministrazione.

Inoltre, diversamente da quanto avviene ora per rilevazioni di questo tipo, dovrebbe combinare dati con *diverso livello di aggregazione* ed essere, ovviamente, iterata con cadenza relativamente frequente.

Penso, da un lato, a indagini affermatesi nella tradizione italiana (l'indagine sui consumi delle famiglie, l'indagine della Banca d'Italia sui bilanci familiari, l'annunciata indagine sulla salute, l'eccellente indagine sulla famiglia condotta dall'ISTAT e via dicendo) e dall'altro alla tradizione americana delle General Social Survey, delle National Surveys (27) e più di recente della SIPP, Survey of Income and Program Participation del Census Bureau americano.

Soffermiamoci brevemente sulle caratteristiche di questa rilevazione che approssima almeno in parte il modello che ho in mente. La SIPP è uno sviluppo recente della CPS, Current Population Survey, corrispondente grosso modo, se non vado errato, alla nostra rilevazione sulle forme di lavoro da un lato e all'indagine Bankitalia sui redditi dell'altro. Proprio la compresenza di questi due fini, almeno secondo Martin David (28) ha messo in luce alcune insufficienze della CPS e spinto verso lo sviluppo della SIPP. Una rilevazione iniziata nell'ottobre del 1983 che «rappresenta l'apertura di una straordinaria opportunità per gli scienziati sociali e per gli studiosi di *policies* interessati alla dinamica del comportamento degli individui. La precisione e l'ampiezza dei dati raccolti su un campione probabilistico della popolazione degli Stati Uniti sono senza precedenti... Il piano di ricerca integrerà informazioni sulla vita economica degli individui, sulla cura della salute, la cura dei figli, l'abitazione, la storia coniugale, la fertilità, gli

(26) Non è ovviamente possibile, per ragioni di spazio, neppure aprire in questa relazione un capitolo importante con la privacy. Rinvio ai molti testi sull'argomento di cui ho fatto una rassegna in «Difesa delle privacy: del cittadino o dell'apparato?» in *Scritti in onore di Renato Treves* (a cura di V. SCARPELLI e V. TOMEO) Giuffrè, Milano, 1984, pp. 385-426.

(27) Vedi Serena VICARI «I grandi strumenti di ricerca sociale» nel rapporto di sintesi dell'indagine su *Riconversione delle strutture, analisi comparata dei bilanci socio-assistenziali per una predisposizione degli indicatori sociali*, Assessorato all'Assistenza e Sicurezza Sociale della Regione Lombardia ADPSS, Milano, 1984, pp. 59-86. Vedi anche il recente esempio di inchiesta sociale italiana predisposta dalla Eurisko.

(28) Martin DAVID, «The Design and Development of SIPP» in *Journal of Economic and Social Development*, vol. 13, n. 3-4, 1985, p. 215.

spostamenti migratori, l'iscrizione e la spesa per corsi di istruzione, tra gli altri argomenti. Il programma fornirà un «monitoraggio» continuo dei flussi di reddito (29).

Un'altra significativa caratteristica della SIPP, che merita di essere particolarmente sottolineata in questo contesto, è la sua apertura (sia nella fase di disegno della ricerca, sia nella fase di analisi dei dati) alla collaborazione, da parte di altri enti governativi e della comunità scientifica nel suo complesso. «Il Bureau (of Census)» — scrive Martin David — ha invitato commenti sul disegno sui problemi metodologici e sul contenuto della SIPP e la considera parte del suo sistema permanente di rilevazioni... Ciò pone una grande sfida alle persone esterne sia nello studio dei prodotti delle misurazioni via via che vengono resi noti, sia per il loro coinvolgimento nell'adattamento continuo del disegno di ricerca» (30).

La SIPP viene svolta su un campione nazionale di individui intervistati ogni quattro mesi per un periodo di 32 mesi. Il primo gruppo o «panel» di individui è stato intervistato nell'ottobre del 1983 (SIPP 1984) e ogni anno parte una nuova ondata di interviste su un campione diverso.

La SIPP era originariamente svolta su 53.000 individui in 20.000 convivenze, successivamente ridotte a 17.000. I due panels successivi sono poi stati ridotti a 14.000 per ragioni di bilancio; tuttavia attualmente sono sul campo tre panels: SIPP '84, SIPP '85 e SIPP '86. Ogni panel è diviso in quattro campioni indipendenti, chiamati «rotation groups» che sono intervistati ogni quattro mesi: ogni mese viene intervistato un solo gruppo e l'insieme del campione («wave») è coperto nel corso di un quadrimestre. Non posso qui dilungarmi sugli aspetti tecnici del disegno di ricerca, del campione e della realizzazione operativa che sono evidentemente assai complessi (31).

Mi interessa invece aggiungere qualcosa sull'utilizzazione dei dati, anche perché questo permette di proporre una osservazione, che ritengo di primaria importanza, sull'uso, in generale, dei dati provenienti da grandi rilevazioni di questa natura. È del tutto evidente che dati così numerosi e complessi, come quelli di una rilevazione longitudinale di questo tipo non si prestano alla pubblicazione cartacea.

Del resto ormai gran parte delle statistiche ufficiali è diventata incompatibile con la diffusione a mezzo stampa, che è sempre più costosa, ingombrante e impone ai risultati presentati una rigidità di elaborazione che ne limita enormemente l'utilizzazione. Per contro la diffusione delle tecnologie informatiche permette oggi l'accesso diretto alle basi dati e rende al fondo obsoleto il mezzo cartaceo per la diffusione delle tavole di base. La diffusione della tecnologia microelettronica renderà questo tipo di accesso sempre più praticabile e conveniente rispetto alla stampa (che potrà e dovrà tuttavia essere mantenuta per altre ragioni e per altri scopi). Tra l'altro l'accesso ai dati di base permetterà l'espletamento di quelle funzioni di «linkage» tra dati diversi che avevamo precedentemente indicato come una delle esigenze fondamentali per il nuovo tipo di conoscenze *policy oriented*.

È evidente che oggi ci troviamo in un periodo di transizione in cui mezzo cartaceo e supporto elettronico dei dati convivono con tutti gli sprechi e le contraddizioni di una situazione del genere: per esempio le cronache lamentele sugli altrettanto cronici ritar-

(29) *Ibidem*.

(30) Martin DAVID, «The Design and Development of SIPP» *Journal of Economic and Social Measurement*, vol. 13, n. 3 e 4, 1985, p. 215.

(31) Rinvio per questi aspetti al numero speciale di JESM citato alla nota precedente.

di nelle pubblicazioni dei dati. Ritardi che non sono, da questo punto di vista, il risultato di inefficienza, ma di una condizione strutturale di inadeguatezza del mezzo stampato rispetto alle nuove esigenze e al nuovo tipo di dati (nonché all'accresciuta quantità dei dati).

Il processo SIPP prevede già questo nuovo approccio. La National Science Foundation, ha disposto un sostanzioso *grant* alla Università del Wisconsin per la creazione di un data-base relazionale, denominato SIPP-ACCESS, che permetterà di usare i risultati della SIPP in modo interattivo e con grande flessibilità di elaborazione (32).

Beninteso un progetto delle dimensioni della SIPP, del costo di parecchi milioni di dollari, può sembrare utopistico e velleitario nella situazione italiana, ma sono convinto che la direzione in cui il sistema delle statistiche *policy-oriented* deve muoversi sia quella che ho descritto e che sia anche possibile pensare a disegni di ricerca più complessi. Infatti in una situazione ricca di «process produced data» come quello italiano, il passo successivo da compiere sarà il collegamento tra dati longitudinali sugli individui e dati di contesto o ecologici (a livello regionale, provinciale, comunale o subcomunale) da un lato e dati di contesto relativi a strutture organizzative (fabbriche, scuole, servizi) o organizzazioni secondarie, dall'altro. La Tavola 2, (33) riporta schematicamente le relazioni tra questi tipi di dati e suggerisce implicitamente le strategie dei disegni di ricerca per raccogliere un flusso continuo di dati sulla società non basato esclusivamente su dati individuali. Sempre più infatti le politiche sociali devono tenere conto di variabili di contesto oltreché di variabili individuali, per attuare quegli interventi mirati che, nelle nostre ipotesi, costituiscono una delle caratteristiche specifiche della situazione a medio termine.

Nella Tavola 3 cerco di raffigurare in modo schematico un quadro di politiche sociali che tenga presenti contemporaneamente tre livelli conoscitivi (ecologico, organizzativo e individuale) ai quali fanno riscontro tre diverse strumentazioni di intervento. Al livello ecologico, che si rapporta essenzialmente alla dimensione centro-periferia (sviluppo-sottosviluppo o altri aspetti di questa dimensione) fanno evidentemente riferimento le politiche economiche di intervento per lo sviluppo regionale. Al livello individuale fanno riferimento le politiche sociali redistributive classiche, quali ad esempio le fasce sociali nelle politiche assistenziali o sanitarie.

Al livello dei servizi intervengono o dovrebbero intervenire le politiche cosiddette di settore (piani casa, piani scuola e via dicendo) e le politiche gestionali dei servizi che dovrebbero avere al loro interno meccanismi impliciti di riaggiustamento degli squilibri. Se questo non avviene le ragioni sono certo molteplici, ma una causa importante risiede nella mancanza di un quadro conoscitivo adeguato. In grado cioè di integrare dati di diverso livello, provenienti da fonti diverse, ma collegabili e compatibili tra di loro. È possibile prevedere una strategia di ricerca che superi queste difficoltà che sono al tempo stesso *oggettive*, cioè afferenti al paesaggio istituzionale in cui si muove la politica sociale, *tecniche* (e cioè afferenti all'organizzazione dei vari tipi di dati) e *concettuali*, relative cioè al modo con il quale, inerzialmente, si pensa di rispondere ai bisogni

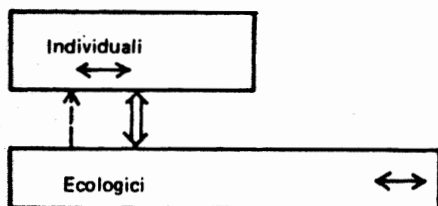
(32) Vedi Alice ROBBIN, Martin DAVID and Thomas S. FLORY, *Facilitating complex data management Tasks* SIPP-ACCESS, Institute for Research on Poverty, University of Wisconsin, Madison, April 3-5, 1986.

(33) Le tre tavole che seguono sono adattate dal saggio citato a nota 8, pp. 307-309.

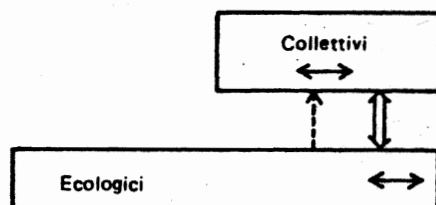
conoscitivi di una società complessa? Il cammino è sicuramente lungo; penso però che sia possibile almeno cominciare a discutere alcune potenziali soluzioni sul piano della architettura o della progettazione di sistemi informativi e di disegni di ricerca adeguati da questo punto di vista.

Tavola 2 — **Relazioni tra dati individuali, collettivi ed ecologici**

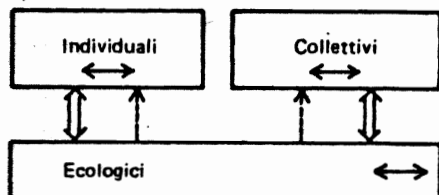
1 a) Relazioni di secondo ordine tra dati ecologici e dati individuali



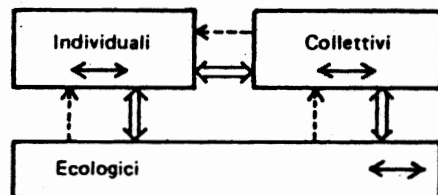
1 b) Relazioni di secondo ordine tra dati ecologici e collettivi, gruppi od organizzazioni



1 c) Relazioni di secondo ordine tra dati ecologici e dati individuali o collettivi



1 d) Relazioni di terzo ordine tra individui, gruppi od organizzazioni e unità ecologiche

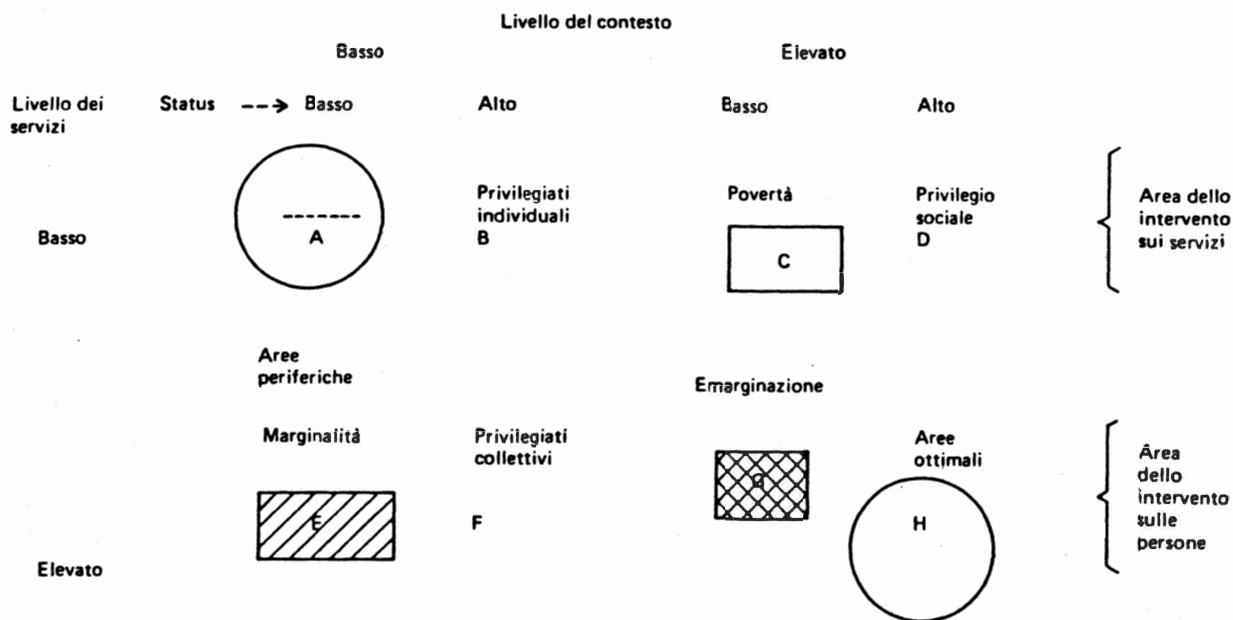


↔ Indica relazioni di primo ordine da studiarsi per ogni tipo di dato al suo livello proprio

--- Indica interazioni "deboli" tra i dati: interferenze statistiche o estrazioni di campioni

⇔ Indica relazioni "forti" di tipo analitico in cui un tipo di dato è usato come variabile esplicativa di un dato a un altro livello

Tavola 3 — **Contesto, servizi e individui**



La Tavola 4 riporta un possibile disegno di ricerca integrato, sia in ambito regionale che in ambito nazionale, capace di combinare i diversi livelli di dati ai quali mi sono più volte riferito in questo paragrafo. L'elemento portante dovrebbe essere un sondaggio del tipo SIPP, di grandi dimensioni e con cadenza sufficientemente frequente da permettere l'analisi dei dati relativi alle persone o alle famiglie.

I dati di *survey* dovrebbero poter essere agganciati a uno «zoccolo» di dati ecologici di contesto a livello comunale (in prima approssimazione, perché mi pare che il livello subcomunale introduca complicazioni eccessive allo stato attuale dei dati).

Infine da altre fonti si dovrebbero poter derivare dati su organizzazioni, per esempio il sistema dei servizi, a loro volta riconducibili, da un lato, al livello o al contesto ecologico al quale afferiscono e al livello degli individui che vi sono riferibili, come utenze potenziali o reali o come partecipi della forza lavoro relativa.

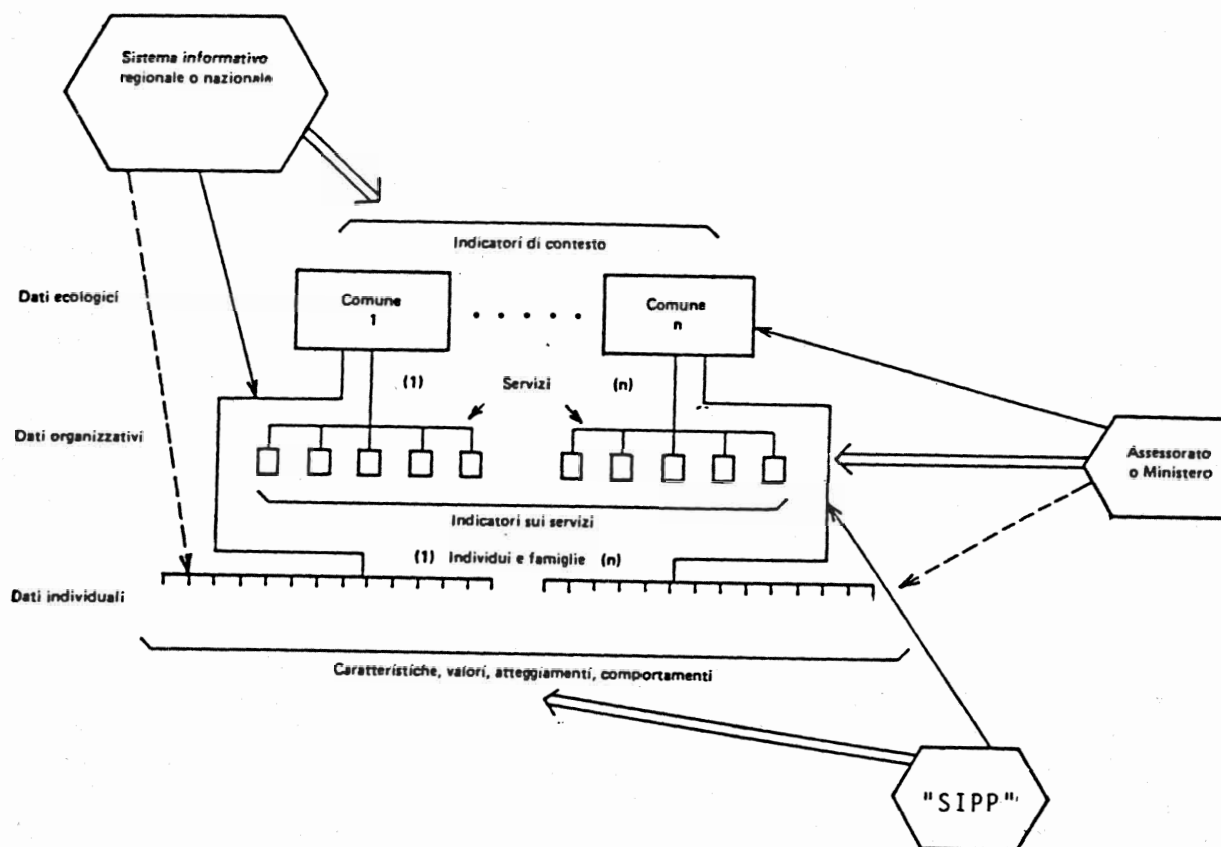
Mi rendo conto che lo schema è al tempo stesso grossolano ed eccessivamente ambizioso, ma mi auguro che possa almeno servire di base per una progettazione più accurata.

Per aggiungere qualche elemento di chiarimento dell'idea sulla quale si basa questo schema, concludo con una citazione (della cui ingenuità mi faccio consapevole corresponsabile) di James D. Smith della University of Michigan a proposito della SIPP e di indagini simili.

«Strumenti di misura come la SIPP — dice Smith — la Current Population Survey (CPS) il Panel Study of Income Dynamics e la National Longitudinal Survey rappresen-

tano investimenti su larga scala in strumenti scientifici di misurazione... analoghi a ciò che nelle scienze fisiche sarebbe la costruzione di un telescopio o di un acceleratore di particelle. In relazione a questi strumenti non si deve specificare in dettaglio quali stelle debbano essere osservate o quali elementi debbano essere bombardati.

Tavola 4 — Il sistema dei dati e dei loro fornitori prevalenti



Se noi pensiamo a queste rilevazioni (la SIPP, nel caso in questione N.d.R.) come a qualcosa di analogo a un telescopio radio o ottico, pensiamo a uno strumento che permetta una serie di misurazioni nel campo sociale» (34), utilizzabili, aggiungo io, da molti soggetti sui quali si potrebbe quindi ripartire il costo teorico o effettivo dell'investimento.

(34) Vedi James D. SMITH, «A little SIPP: old wine in new bottles: let's recask it», nel già citato numero speciale di JESM, p. 341-342.

INFORMAZIONE E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE NELLA SITUAZIONE ATTUALE E IN UNA PROSPETTIVA DI RIFORMA

Vincenzo CERULLI IRELLI

SOMMARIO: 1. L'attività «informativa» o conoscitiva della pubblica amministrazione e i processi decisionali. - 2. I sistemi informativi della pubblica amministrazione e la collocazione dell'ISTAT. - 3. Prospettive di razionalizzazione e riforma dei sistemi informativi pubblici e del sistema statistico nazionale.

1. L'attività «informativa» o conoscitiva della pubblica amministrazione e i processi decisionali

«Informazione» come momento dell'attività amministrativa, e quindi «attività informativa» (o conoscitiva), indica, nell'accezione che qui interessa, l'attività della pubblica amministrazione intesa a raccogliere ed elaborare i dati della realtà sui quali essa è chiamata ad operare nell'esercizio di specifiche funzioni stabilite dalla legge. Indica la raccolta e l'elaborazione del materiale conoscitivo necessario al fine dell'esercizio di qualsiasi funzione, al fine di qualsiasi processo decisionale imputato all'amministrazione stessa.

A volte, codesta attività informativa o conoscitiva ha ad oggetto dati giuridici o amministrativi (i precedenti provvedimenti assunti dall'amministrazione in quel determinato settore; dati ed evidenze contabili; etc.), anziché immediatamente dati reali: ma non per questo essa cambia in quanto alla sua struttura e ai suoi scopi, nell'ambito della disciplina procedimentale. Si tratta di un complesso di attività, cui corrispondono i relativi apparati organizzativi, intesi a costituire in concreto il necessario supporto conoscitivo per l'esercizio delle singole potestà (decisionali) attribuite all'amministrazione dalla legge.

Tale attività informativa o conoscitiva svolta dalle pubbliche amministrazioni è a volte, per così dire, fine a se stessa (le raccolte archivistiche possono essere indicate come esempio tradizionale) o almeno non possiede una immediata finalizzazione ai processi decisionali. Si parla infatti di attività informativa, in altro senso, come quella

intesa a raccogliere e mettere a disposizione della collettività, attraverso gli opportuni canali conoscitivi, serie di dati, reali o giuridici e amministrativi, acquisiti ed elaborati o semplicemente ordinati.

L'attività informativa o conoscitiva, intesa nel senso qui evidenziato, è dislocata, nell'ambito dei procedimenti amministrativi, nella fase istruttoria, ed affidata agli uffici preposti alle istruttorie (in genere, a carattere interno), nei diversi apparati organizzativi della pubblica amministrazione. Essa presenta gradi differenti di complessità tecnica nei diversi procedimenti secondo le diverse funzioni cui sono intesi.

La veridicità e la completezza delle indagini istruttorie in riferimento a qualunque processo decisionale imputato all'amministrazione, è condizione di legittimità di quest'ultimo (non solo dunque, come in ogni attività umana, requisito di correttezza dell'azione e di sua rispondenza agli scopi perseguiti).

Tradizionalmente, la tematica qui in esame viene affrontata, dal punto di vista della disciplina dell'attività amministrativa, sotto il profilo del vizio di accesso di potere come quello cui l'erroneità, la non completezza, etc., dell'apparato conoscitivo posto a base di una determinata decisione, sono da ricondursi, e che può essere oggetto, sia pure con determinati limiti, di indagine giurisdizionale, e condurre, se rilevato, all'annullamento dell'atto che contiene la decisione assunta attraverso il processo conoscitivo viziato. D'altro canto, la tematica stessa viene evidenziata sotto il profilo dell'incidenza, nel momento istruttorio-conoscitivo proprio di ciascun procedimento, di attività propriamente, esclusivamente *tecniche*, come analisi di laboratori chimici, calcoli di ingegneria, progettazione architettoniche, classificazioni archeologiche, etc.: attività affidate, si potrebbe dire in via esclusiva agli appositi uffici dell'amministrazione e non valutabili dal giudice amministrativo di legittimità (diversamente dal giudice ordinario, in sede civile e penale, che viceversa si ritiene competente a ripercorrere le indagini tecniche svolte dall'amministrazione, al fine di valutarne la correttezza, attraverso i propri consulenti tecnici).

Dal punto di vista della disciplina dell'organizzazione — aspetto probabilmente più interessante in questa sede — la tematica stessa viene tradizionalmente affrontata come quella intesa ad individuare uffici ed organi idonei, nei diversi apparati amministrativi, all'esercizio delle funzioni istruttorie-conoscitive, evidenziando quelli *tecnici* tra tali organismi (uffici tecnici, organi collegiali di esperti, etc.), distinti dalla serie indifferenziata degli uffici amministrativi. E le istruttorie (la relativa attività informativa e conoscitiva) che presentano problematiche eminentemente tecniche in genere vengono completate da un parere reso da uno di codesti uffici od organi collegiali a composizione tecnica (come garanzia di completezza e affidabilità dell'istruttoria medesima).

Sfugge invece completamente alla visione tradizionale della tematica in esame, il profilo della complessità *quantitativa* dell'attività conoscitiva dell'amministrazione nelle diverse manifestazioni procedimentali e funzionali del suo operare. Laddove proprio la complessità quantitativa caratterizza una serie imponente di funzioni e procedimenti posti in essere dall'amministrazione in una società di massa, nella quale l'estendersi e il qualificarsi dei bisogni collettivi e, nello stesso tempo, il recente apporto tecnologico (segnatamente nel settore dell'informatica e della telematica) che ha reso conoscibili e governabili i bisogni stessi nelle loro dimensioni quantitative e nel loro progresso dinamico, rendono necessario all'amministrazione e ai pubblici apparati in genere, misurarsi con le dimensioni quantitative dei fenomeni sociali e delle loro evidenziazioni amministrative, finanziarie, contabili, in misura impensabile nell'esperienza meno recente. L'esercizio di molteplici funzioni amministrative, dislocate in tutte le manifestazioni di attività pubblica (da quelle di ordine finanziario, a quelle concernenti l'ordine e la si-

sicurezza pubblica, a quelle concernenti i piú disparati servizi) necessita, nell'attuale esperienza, del *dominio* conoscitivo di *quantità* sterminate di *dati*.

I dati vengono utilizzati per certe funzioni ancora come dati elementari (qui si tratta dunque di una complessità per così dire meramente quantitativa: si pensi alla gestione degli stipendi dei milioni di dipendenti pubblici). Ma, nell'esercizio delle funzioni piú delicate e complesse, essi vengono utilizzati a fini decisionali in forma non elementare ma *aggregata*. Ciò significa che i dati elementari raccolti dagli uffici vengono elaborati in base a determinati *programmi* al fine di dar luogo al *prodotto conoscitivo* che viene immesso nel processo decisionale amministrativo come momento essenziale della sua fase istruttoria.

Il fatto che sempre piú di frequente la fase istruttoria di procedimenti amministrativi, dei processi decisionali propri dell'amministrazione, si fonda sull'assunzione di dati aggregati, a loro volta frutto di complesse elaborazioni informatiche e statistiche (il dato aggregato, mi pare, è sempre da considerarsi come informazione statistica) conduce le scienze statistiche, appunto, nel centro stesso dell'attività amministrativa, e impone al giurista, come al politico e al pratico che si occupano di fatti amministrativi, una serie di ripensamenti circa impostazioni tradizionali, e anche di immaginare una serie di interventi modificativi e innovativi del sistema positivo.

Anzitutto, possiamo rilevare, sul versante della teoria dell'attività amministrativa, che i procedimenti (intendo i procedimenti nei quali si estrinsecano *funzioni* pubbliche e che danno luogo ad atti a contenuto decisivo: non dunque meri atti o atti di mero accertamento) in quanto al grado di complessità della relativa fase istruttoria, possono distinguersi, in via di estrema schematizzazione, in tre categorie.

— Procedimenti il cui supporto istruttorio-conoscitivo è fatto di informazioni disaggregate (elementari) e non tecnicamente complesse. Qui l'attività informativa necessaria non richiede alcuna particolare connotazione, né sul piano organizzativo, né sul piano della funzione: si tratta della comune attività istruttoria compiuta dagli uffici amministrativi interni come tradizionalmente intesi.

— Procedimenti il cui supporto istruttorio-conoscitivo è fatto di informazioni disaggregate (elementari) ma tecnicamente complesse. Qui l'attività informativa necessita di competenze tecniche di livello particolarmente elevato ovvero di strumentazioni particolarmente complesse: cui si provvede con organismi tecnici (anche di provenienza esterna) composti di esperti e con uffici tecnici appositamente costituiti; a volte mediante consulenze esterne. È l'area dell'attività tecnica della p.a., tradizionalmente intesa, cui si faceva riferimento.

— Procedimenti il cui supporto istruttorio-conoscitivo è fatto di informazioni aggregate. È questa l'area di attività amministrativa che propriamente interessa in questa sede, come quella nel cui ambito le tecniche informatiche e statistiche, e i complessi apparati organizzativi che esse richiedono, entrano nell'amministrazione. E il fenomeno, anche per le sue così ampie dimensioni, deve essere oggetto di adeguata considerazione dal punto di vista amministrativo modificando alcune impostazioni tradizionali.

2. I sistemi informativi della pubblica amministrazione e la collocazione dell'ISTAT

Sul versante dell'organizzazione, le esigenze appena evidenziate hanno dato luogo — senza che peraltro al fenomeno venisse dato qualche rilievo in sede teorica e ci

si fosse sforzati di immaginare una modellistica adeguata — alla creazione presso tutti i principali apparati amministrativi, ministeri, enti pubblici, regioni, grandi e medi comuni, etc., di «sistemi informativi». Questi si possono orientativamente definire come strutture organizzative intese al trattamento e alla gestione informatica dei dati concernenti il funzionamento dell'amministrazione stessa (dati interni; es. gestione del personale) ovvero dei dati della realtà di fatto o, a loro volta, giuridici e amministrativi, in ordine ai quali si esercitano le funzioni attribuite all'amministrazione stessa.

A volte i sistemi informativi in essere hanno il mero compito di gestire in maniera più agevole e rapida di quanto sarebbe consentito con tecniche amministrative tradizionali, in riferimento all'enorme mole del materiale amministrativo su cui operare (si pensi all'esempio già ricordato, dell'amministrazione del trattamento economico dei dipendenti pubblici), la funzione attribuita all'amministrazione cui il «sistema» è asservito. Qui il sistema informativo produce meccanicamente quelle operazioni imposte dalla legge al fine della formazione del singolo atto o provvedimento. Compie operazioni condotte su atti e fatti elementari e produce atti o documenti conoscitivi elementari. Non produce dati aggregati.

Codesto fenomeno si riconduce al problema dell'automazione delle procedure amministrative, Esso è destinato ad espandersi e può tendenzialmente investire — sino ad assorbire senz'altro, in una prospettiva di medio o lungo periodo, tutte le fasi procedurali, anche quelle finali e di controllo — nella loro intierezza quei settori di azione amministrativa a fattispecie legalmente fissata, si potrebbe dire, o privi di contenuto discrezionale. O almeno quelle fasi di accertamento automatico, e non discrezionale (di situazioni documentali di persone o di cose, di termini, etc.) dei procedimenti amministrativi, anche discrezionali, a strutture più semplice (dal punto di vista giuridico), in quelle manifestazioni di attività amministrativa che hanno a che fare con dati di rilevante entità quantitativa, che giustifichino l'utilizzo stesso (di per sé costoso in termini di mezzi e di personale) delle procedure automatizzate.

Tuttavia questi stessi sistemi informativi vengono altresì utilizzati dalla stessa amministrazione, ed altri sistemi informativi vengono esclusivamente o prevalentemente utilizzati, per la produzione di dati aggregati: a volte perché il dato aggregato è quello che serve come supporto conoscitivo per l'esercizio di una determinata funzione, secondo quanto si diceva, a volte a scopi più generali di programmazione e di governo, a volte ancora per scopi di pura documentazione e studio.

In tali utilizzazioni, i sistemi informativi della p.a. divengono immediato oggetto della nostra riflessione in questa sede e presentano, come si accennava, problematiche nuove nell'ambito degli studi sull'amministrazione.

Cerchiamo di evidenziare tre ordini di questioni che si pongono sul punto e che investono tanto la teoria dell'organizzazione che quella dell'attività, anche se le soluzioni da individuare sono essenzialmente di natura organizzativa.

La prima questione è di ordine, per così dire, endoprocedimentale: i programmi di elaborazione dei dati elementari, nonché gli stessi criteri di individuazione di questi ultimi come quelli sui quali avviene il processo di aggregazione, devono presentare garanzie di affidabilità (tecnica e amministrativa) e di trasparenza. L'esigenza si pone sia in funzione dell'efficienza dell'azione amministrativa nei casi concreti, sia sotto il profilo della stessa legittimità dell'azione amministrativa, data la stretta connessione, ricordata poc'anzi, tra tale profilo e quello della veridicità e completezza dell'istruttoria procedimentale, in ogni concreta manifestazione di attività delle pubbliche amministrazioni.

La seconda questione è di ordine organizzativo: la presenza di più sistemi informativi, di per sé stessa necessaria e fisiologica, impone esigenze di omogeneizzazione delle unità e dei criteri di rilevazione dei dati elementari e dei programmi di elaborazio-

ne, nonché di conoscenza «orizzontale» degli uni e degli altri. In ogni settore della pubblica amministrazione e segnatamente in quelli finitimi, debbono poter essere utilizzati i dati aggregati prodotti dagli altri sistemi informativi nonché i dati elementari da questi raccolti se necessario per i loro programmi di elaborazione. Al fine di tale esigenza di intercambiabilità e di circolazione dei dati (almeno all'interno degli apparati pubblici), l'omogeneizzazione dei criteri metodologici e oggettuali seguiti dai diversi sistemi informativi diventa ineliminabile.

La terza questione è di ordine per così dire scientifico: i dati aggregati prodotti dalle amministrazioni costituiscono, in quanto tali, fatti di informazione statistica e debbono poter essere utilizzati, al di là della sede di amministrazione e governo del Paese, a fini di conoscenza dei fatti collettivi. Essi costituiscono senz'altro patrimonio conoscitivo della società, in via di principio, e oggetto della statistica come scienza.

Orbene, queste esigenze organizzative e funzionali, che poi sono agevolmente riconducibili a quelle più volte rammentate della *omogeneizzazione* di criteri e metodi di rilevazione e programmazione e della *comunicabilità* (coordinamento) dei sistemi informativi tra loro, non trovano nell'attuale situazione positiva alcuna possibilità di soluzione.

Infatti, nell'ambito dell'apparato amministrativo e di governo dello Stato sono previste, come è noto, due sole strutture di raccordo (nulla è previsto in riferimento a sistemi di pertinenza di enti diversi e segnatamente di enti territoriali).

La Commissione per la meccanizzazione e l'ammodernamento della pubblica amministrazione costituita presso il Provveditorato generale dello Stato, tenuta ad attuare il coordinamento «operativo» delle politiche informatiche delle singole amministrazioni centrali, è un organo che si limita a coordinare (quando ci riesce) le politiche degli acquisti di materiale informatico (segnatamente dell'hardware) da parte delle singole amministrazioni e stabilisce il supporto tecnico-contrattuale degli acquisti stessi. La Commissione per il coordinamento normativo e funzionale della informatica nell'amministrazione dello Stato e degli altri enti pubblici, costituita presso il Dipartimento della funzione pubblica (Presidenza del consiglio dei ministri), che pure sembra avere una competenza più generale, non ha né l'autorità né le attribuzioni formalmente necessarie per divenire una effettiva sede di omogeneizzazione dei criteri e dei metodi dei diversi sistemi informativi né di coordinamento organizzativo e funzionale tra di essi.

Veniamo dunque all'ISTAT, sul quale bisogna soffermarsi con qualche attenzione. Ché in codesto istituto potrebbero trovarsi le competenze necessarie ai fini che abbiamo indicato.

Dal punto di vista giuridico, l'ISTAT è un ente strumentale dello Stato (r.d.l. 27 maggio 1929 n. 1285) cui sono state espressamente attribuite specifiche funzioni di direttiva e coordinamento (nei confronti di qualsivoglia amministrazione dello Stato e degli altri enti pubblici) per tutto quanto concerne, possiamo dire, l'informazione statistica elaborata e sviluppata nei pubblici apparati. Esso, ad esempio, «dà il proprio avviso, *che deve essere seguito*, sui progetti di lavori statistici, che devono essergli sottoposti ogni anno dalle amministrazioni...; cura il coordinamento dei lavori statistici... e dà le *direttive* per la loro esecuzione, alle quali le predette amministrazioni ed enti *devono attenersi*»; etc. (art. 2 r.d.l. cit.). La legge disponeva inoltre, significativamente, che «*tutti i servizi di statistica che attualmente si compiono presso le varie amministrazioni... passeranno gradualmente alle dirette dipendenze dell'istituto*» (art. 3 r.d.l. cit.). Il principio programmatico è stato successivamente assai parzialmente attuato con diversi atti normativi (v. già r.d. 2 giugno 1927 n. 1035 relativo al servizio di statistica agraria e forestale; r.d. 11 luglio 1935 n. 1525 relativo al servizio delle statisti-

che doganali; l. 17 maggio 1952 n. 572 relativa ai servizi statistici dell'Istituto superiore di sanità; etc.).

La centralità organizzativa e funzionale dell'istituto nella gestione dell'informazione statistica pubblica si traduce nell'obbligo facente carico a «le amministrazioni governative centrali e locali, le amministrazioni provinciali e comunali..., ogni altro ente pubblico, nonché gli enti privati soggetti comunque a tutela, vigilanza e controllo da parte dello Stato» di «prestare la loro collaborazione all'istituto, nei limiti della loro competenza». E a detti enti, l'istituto può affidare «l'esecuzione di particolari indagini» (art. 17 r.d.l. 1285/29). D'altra parte, come è noto, la legge fa «obbligo ad ognuno, in occasione del censimento generale o di particolari inchieste dell'ISTAT o degli enti da esso delegati, di fornire le notizie che gli vengano domandate» (art. 18 r.d.l. cit.): le notizie sono «vincolate al più scrupoloso segreto d'ufficio» (art. 19 r.d.l. cit.).

Come si vede, l'impostazione di tale normativa, non sempre tuttavia seguita nell'applicazione pratica come comunemente rilevato dagli esperti di settore, configura effettivamente nell'ISTAT il luogo amministrativo «di governo» dell'informazione statistica pubblica.

E tale configurazione viene ribadita e significativamente rafforzata nel d.d.l. di riforma dell'istituto all'esame del Parlamento (d.d.l. pres. 12 gennaio 1985, Atti Senato, n. 1108): ultimo di una serie di progetti di riforma succedutisi dal dopoguerra ad oggi. Del d.d.l. (per un'ampia illustrazione si rinvia a Parenti) occorre segnalare in questa sede: l'ampiezza dell'oggetto come fissato dall'art. 1 («le attività di rilevazione, elaborazione, diffusione ed archiviazione dei dati statistici svolte dalle amministrazioni dello Stato e da altre amministrazioni ed enti pubblici, al fine di realizzare l'*unità di indirizzo, l'omogeneità organizzativa e la razionalizzazione dei flussi informativi*»; l'imputazione al Consiglio nazionale di statistica, istituito presso la Presidenza del consiglio, di poteri di direttiva ai fini del coordinamento con l'attività dell'ISTAT di quelle svolte dagli uffici di statistica dislocati nelle varie amministrazioni pubbliche, nonché della determinazione dei criteri «per rendere omogenee le attività di rilevazione ed elaborazione statistica compiute nell'ambito del programma statistico nazionale (predisposto dall'ISTAT) e della iniziative intraprese nel settore da enti e amministrazioni pubbliche (art. 2); l'attribuzione all'ISTAT del compito, tra gli altri, di coordinare lo svolgimento delle rilevazioni statistiche di amministrazioni ed enti, di valutare l'adeguatezza delle strutture e delle attività dei medesimi, nel settore, agli obiettivi del programma statistico; predisporre le nomenclature di base per i fenomeni da rilevare; «promuovere, con opportuni interventi sulle amministrazioni ed enti interessati, l'utilizzazione a fini statistici degli archivi gestionali e delle raccolte di dati di natura amministrativa» (art. 4); la statuizione dell'obbligo facente carico rispettivamente all'ISTAT e alle amministrazioni e agli enti interessati al processo di informazione statistica di «fornirsi reciprocamente i dati rilevati in forma aggregata» (per i dati elementari, il consiglio nazionale deve dettare criteri e modalità, tali da assicurare «il rispetto delle esigenze di particolare riservatezza») (art. 6).

Di particolare interesse sono le previsioni dell'art. 8 del d.d.l., dove si stabilisce che le amministrazioni e gli enti coinvolti nel programma statistico nazionale debbano dotarsi di *strutture tecniche* idonee ad assicurare, tra l'altro, «la rilevazione dei dati di natura amministrativa per l'utilizzazione di essi anche a fini statistici»; e le strutture stesse debbono avere collocazione organizzativa «tale da consentire lo svolgimento coordinato delle rilevazioni nell'ambito del sistema informativo degli enti ed organismi di cui le strutture stesse fanno parte»; debbano essere distinte dagli altri uffici e servizi degli enti stessi e il funzionario ad esse preposto «risponde direttamente all'ISTAT circa l'attuazione delle rilevazioni di cui al programma statistico»; e l'ISTAT ha significativamente, in merito, poteri sostitutivi per la realizzazione degli obiettivi stabiliti dal-

la norma e facenti carico alle amministrazioni e agli enti, in caso di inadempienza di questi.

Come si vede, il disegno è piuttosto organico e i suoi obiettivi sono ambiziosi e si muovono su una trama non priva di razionalità.

Tuttavia, anche codesto testo, nella tradizione della ormai remota legislazione vigente, sembra mantenere l'ISTAT, e, dal canto suo, il consiglio nazionale, al centro bensì del sistema dell'informazione statistica, intesa come quella elaborata a fini di ricerca, studio e documentazione, e non sembra incidere (se non marginalmente) viceversa, sui processi di formazione ed elaborazione dei dati aggregati nell'ambito dei sistemi informativi delle singole pubbliche amministrazioni. La norma che abbiamo commentato per ultima potrebbe contenere invero qualche elemento tale da consentire l'incidenza dell'organizzazione del servizio statistico sul funzionamento dei sistemi informativi pubblici. Ma si tratterebbe invero, a quanto sembra di una troppo esile connessione.

Anche significativo, ma non sufficiente nelle sue norme innovative è il d.d.l. sull'ordinamento della Presidenza del consiglio (n. 1782).

3. Prospettive di razionalizzazione e riforma dei sistemi informativi pubblici e del sistema statistico nazionale

Le esigenze che abbiamo rappresentato e che divengono ineliminabili in una prospettiva di riforma del nostro sistema amministrativo, sembrano richiedere interventi più incisivi di quelli che emergono dalle iniziative legislative ricordate e anche dalle idee affacciate nell'ambito dei dibattiti sulla ristrutturazione del sistema statistico nazionale.

L'esame del quadro positivo; e dei sistemi informativi in essere presso i nostri apparati amministrativi, il loro funzionamento frammentato e differenziato, il loro collegamento episodico, l'eterogeneità dei criteri e metodi seguiti, il loro distacco organizzativo tecnico e funzionale dall'ISTAT e dal sistema statistico nazionale, impongono di muoversi, in una prospettiva di riforma, verso obiettivi effettivamente innovativi.

Preliminarmente mi pare si debba evidenziare, salva una più precisa indagine sul punto da parte dei tecnici di settore, che l'organizzazione e il funzionamento dei sistemi informativi della p.a. si debbano muovere in parallelo, in stretta connessione, con l'organizzazione e il funzionamento del sistema statistico nazionale. Ché infine l'una e l'altra tematica, come si accennava, coincidono e si identificano dal punto di vista amministrativo, essendo l'una e l'altra comprese nell'ambito della funzione conoscitiva pubblica, e in quella così importante manifestazione della funzione conoscitiva in un sistema moderno, che consiste nell'elaborazione-aggregazione di dati quantitativamente complessi.

In questa prospettiva, appare dunque necessario provvedere alla omogeneizzazione e al coordinamento tecnico, organizzativo e funzionale dei sistemi informativi nell'ambito della pubblica amministrazione, e, d'altro canto, provvedere al collegamento (ancora, tecnico, organizzativo e funzionale) di questi con il sistema statistico nazionale e dunque con l'ISTAT che di tale sistema è la struttura portante. E in questa prospettiva, la struttura tecnica di supporto e di raccordo dell'apparato conoscitivo pubblico nel suo complesso non può che fare capo allo stesso istituto, che possiede le necessarie cognizioni, è erede di un'importante tradizione scientifica, e dunque sembra possedere sufficiente autorità per incardinare il nucleo del nuovo apparato organizzativo.

La prima esigenza che occorre affrontare è quella della omogeneizzazione e razionalizzazione dei sistemi informativi della pubblica amministrazione; la seconda, ma strettamente connessa, è quella del collegamento di questi al sistema statistico nazionale. Dal punto di vista organizzativo, il modello potrebbe essere il seguente.

Presso la Presidenza del consiglio dei ministri, viene istituito un organo che si potrebbe denominare segretariato generale dell'informazione (amministrativa). L'organo è governato da un collegio tecnico-politico, di cui fanno parte i titolari dei dicasteri più direttamente interessati dai processi informativi, dirigenti e tecnici titolari di alcune posizioni chiave — es., ragioniere generale, segretario generale della programmazione, governatore della Banca d'Italia, presidente dell'ISTAT, etc. — designati dal Consiglio dei ministri. Il collegio è l'organo di direzione politica della struttura, che provvede all'individuazione delle aree informative omogenee, come subito si vedrà, all'emanazione delle direttive ai sistemi informativi preposti alle singole aree, che stabilisce con i propri atti di natura regolamentare i modi i criteri e i limiti della comunicazione tra i sistemi informativi della p.a., il sistema statistico nazionale e gli utilizzatori esterni.

Il segretariato generale è retto sul piano esecutivo da un segretario generale, ufficio la cui titolarità spetta a dirigente dello Stato del grado più elevato (può essere chiamato all'ufficio anche personalità esterna all'amministrazione, con rapporto a termine). Il segretariato generale è composto da una struttura burocratica (con personale tecnico: informatici e statistici assunti anche a contratto) esigua, con compiti di raccordo tecnico tra il segretario generale e i sistemi informativi delle amministrazioni. Ciascuno di questi fa capo ad un responsabile che dipende direttamente dal segretario generale.

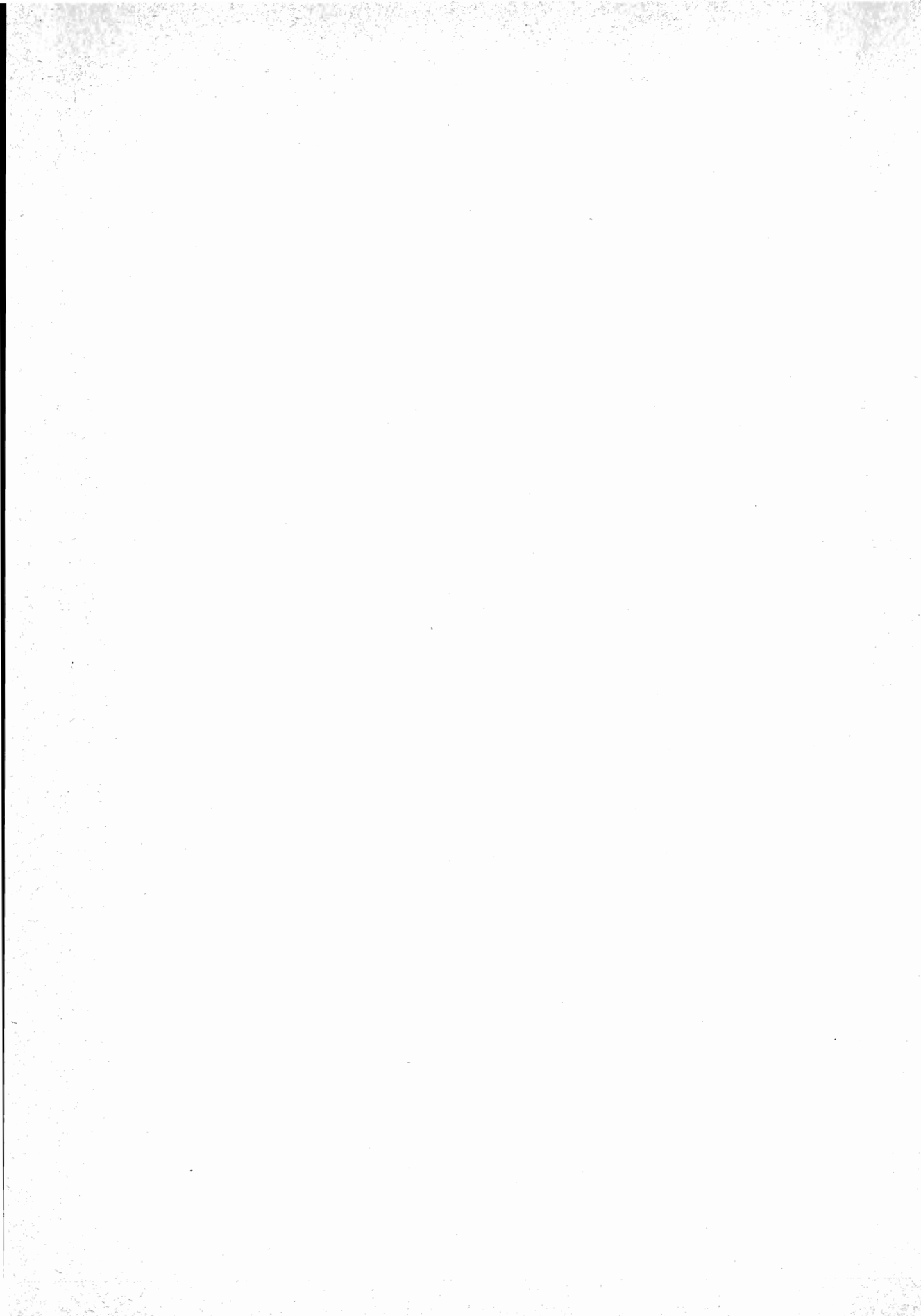
L'organismo tecnico del quale il segretariato generale si serve per lo svolgimento dei suoi compiti è l'ISTAT, opportunamente arricchito delle necessarie strutture e competenze. Si potrebbe anche pensare alla possibilità di affidamento dell'ufficio di segretario generale allo stesso direttore generale dell'ISTAT.

Dal punto di vista funzionale, i compiti del segretariato generale, nella fase di impianto del nuovo sistema, dovrebbero essere: l'individuazione delle aree informative omogenee — intese come quei settori amministrativi (anche corrispondenti a più centri organizzativi, ministeri ed enti) che presentano esigenze informative omogenee sia in quanto ai dati elementari da acquisire al sistema sia in quanto al bisogno di dati aggregati da elaborare in funzione dei loro processi decisionali (poniamo, amministrazione della spesa pubblica, amministrazione fiscale, amministrazione della sicurezza pubblica, amministrazione del territorio e dell'ambiente, amministrazione dell'assistenza e sicurezza sociale, etc.). Per ciascuna area informativa omogenea, che fa capo ad un solo sistema informativo, il segretariato generale attraverso l'ISTAT, individua, sulla base delle indicazioni degli stessi apparati amministrativi dell'area, criteri omogenei e dei piani di rilevazione dei dati elementari e circa la determinazione delle stesse unità di rilevazione, nonché dei programmi di elaborazione e aggregazione dei dati elementari rilevati. Individua inoltre i momenti di contatto e di comunicazione orizzontale tra i sistemi, e di questi con l'ISTAT, cui resta affidata la funzione dell'elaborazione dell'informazione statistica rivolta agli utilizzatori esterni.

I sistemi informativi preposti alle diverse aree informative omogenee, una volta posti a regime, vengono a dipendere dal segretariato generale che ne vigila il funzionamento (il rispetto dei piani di rilevazione e dei programmi di elaborazione fissati, la circolazione orizzontale dei flussi informativi, etc.); ma, allo stesso tempo, devono rispondere alle richieste informative delle singole amministrazioni comprese nell'area, che debbono sempre avere la possibilità di avanzare tali richieste nell'ambito delle proprie esigenze a fini decisionali, previa comunicazione al segretariato generale.

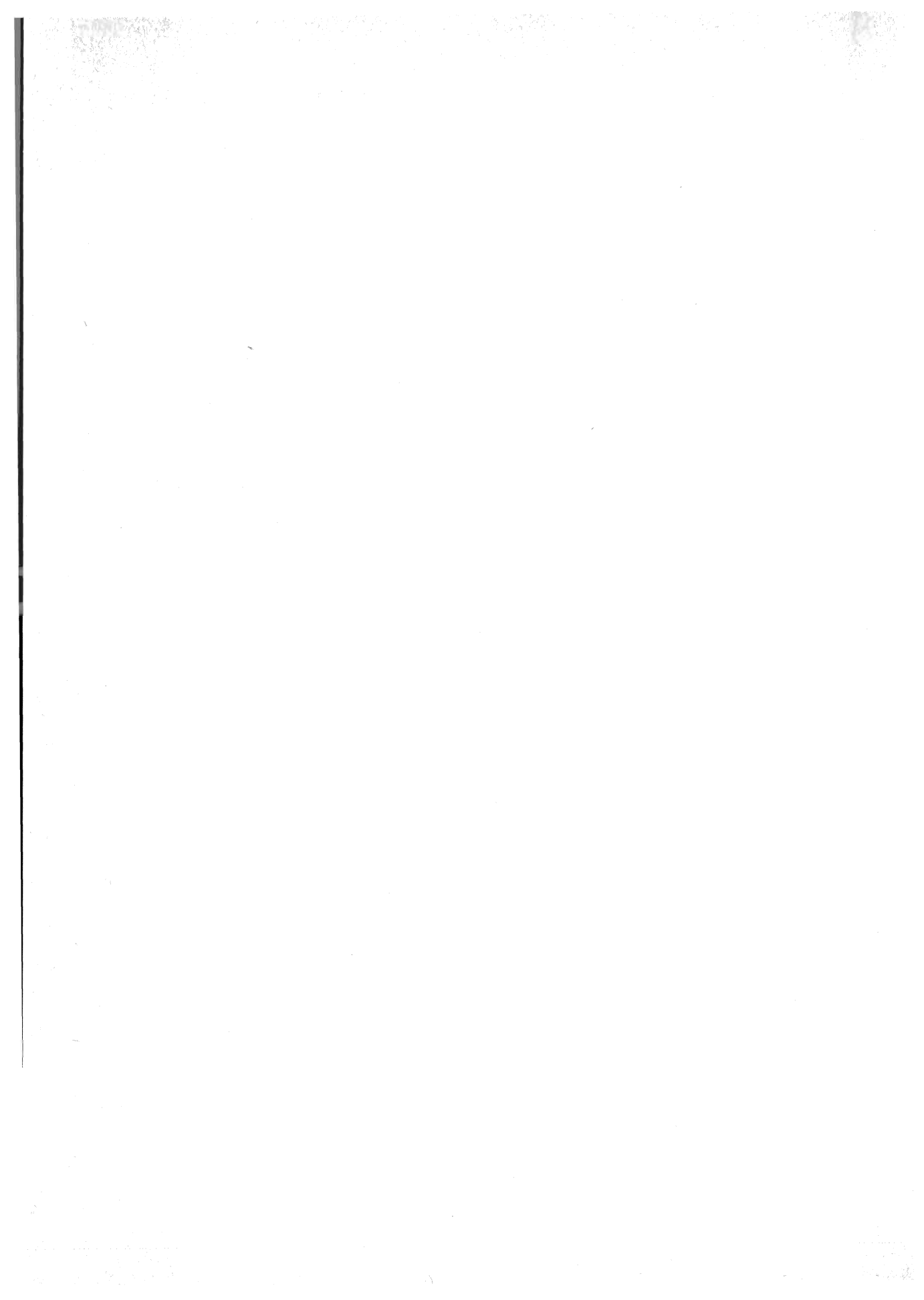
Nell'ambito del sistema devono essere ricondotti tutti i pubblici apparati ivi comprese le regioni, ferma restando la possibilità per queste ultime, nell'ambito della loro autonomia normativa, di darsi propri sistemi informativi, anche svincolati dai criteri e dai canoni unitari predisposti dal segretariato e dall'ISTAT, in rispondenza a determinate particolari esigenze, salvo a comunicare il risultato delle loro attività al segretariato con relazioni periodiche. Ma l'attività istituzionale delle regioni, l'esercizio delle loro funzioni proprie o delegate, sempre strettamente connesse a collegare ad analoghe funzioni dello Stato e degli enti locali, dovranno trovare il supporto informativo e statistico nel sistema facente capo al segretariato e all'ISTAT.

Le difficoltà che l'introduzione di un simile sistema può incontrare (od altro analogo: lo si è così schematicamente delineato solo a titolo d'esempio; l'importante è che risponda alla stessa ispirazione razionale) sono certamente molteplici, ma non diverse e ulteriori rispetto a quelle che comunque incontra, nell'attuale fase politica, qualsiasi serio tentativo di riforma dei pubblici apparati tale da renderli idonei ad affrontare le esigenze di una società complessa (i tentativi, le sollecitazioni, gli insegnamenti del prof. Giannini sono da tenere sempre a mente). Di tale riforma, l'unificazione organizzativa e funzionale dei sistemi informativi e statistici, la loro riconduzione, si potrebbe dire, ad una sorte di ordinamento sezionale, sembra essere un momento essenziale e in qualche modo reso obbligato dai tempi che viviamo (con le loro caratteristiche sociali e tecnologiche); così come in altri tempi fu necessaria l'unificazione dei sistemi monetari concentrando le competenze nella Banca centrale, o l'unificazione dei sistemi di contabilità pubblica attraverso la creazione dell'apparato delle ragionerie.



RELAZIONE CONCLUSIVA

Guido Mario REY



L'INFORMAZIONE STATISTICA E I PROCESSI DECISIONALI

Guido Mario REY

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. L'informazione statistica per la decisione. - 3. Il processo decisionale nella società dell'informazione. - 4. Uno sguardo al futuro.

1. Introduzione

1.1. Questo Convegno che cade a distanza di circa cinque anni dal precedente, vuole essere un'occasione di incontro e di scambio di «informazioni» tra utilizzatori e produttori di statistiche, ma soprattutto un'occasione per tracciare insieme linee di sviluppo dell'attività dell'ISTAT nel prossimo decennio.

L'offerta di informazioni in questi ultimi anni ha dovuto tenere il passo con il ritmo crescente della domanda dovuto a:

— la crescente complessità dei fenomeni economici e sociali che caratterizzano la nostra società, con il conseguente bisogno di conoscenza delle interrelazioni che li legano;

— il sempre maggiore interesse del mondo politico, delle parti sociali e degli operatori economici per i dati quantitativi;

— la necessità di limitare i rischi e gli alti costi cui si va incontro nell'assumere decisioni non ponderate basate su insufficienti informazioni e senza aver analizzato tutte le possibili alternative;

— lo sviluppo delle tecniche statistiche.

La richiesta dei consumatori di statistiche si è quindi spostata dalla semplice domanda di dati o di aggregati statistici ad una domanda sempre più qualificata di informazioni, come insieme strutturato di dati, che siano in grado di approfondire le conoscenze globali dei fenomeni al fine di fornire i supporti necessari al processo decisionale.

Tutto ciò va inserito nel quadro delle profonde e rapide trasformazioni sociali che caratterizzano il periodo attuale e il prossimo futuro.

La nostra società basata sulla produzione di beni si sta trasformando in una società basata sulla conoscenza e quindi sullo scambio di informazioni. I processi di creazione, elaborazione e distribuzione delle informazioni statistiche, che si avvalgono delle più avanzate tecnologie di comunicazione, giocano in questo contesto un ruolo certamente di primaria importanza.

I problemi che devono fronteggiare i principali produttori di informazioni statistiche ed in specie l'ISTAT e gli istituti nazionali di statistica derivano dal perseguimento di un duplice obiettivo. Da una parte appare necessario rilevare con rapidità e flessibilità i cambiamenti sociali ed economici, dall'altra è indispensabile poter controllare ed organizzare la crescente massa di microdati che i nuovi processi di produzione delle informazioni rendono disponibili. L'organizzazione dei dati diviene quindi sempre più importante e indispensabile ad ogni processo decisionale. Tale esigenza porta alla creazione di sistemi informativi interni ed esterni all'azienda dinamicamente strutturati, volti a soddisfare una utenza sempre più esigente.

1.2. Da tempo andiamo sostenendo che la nostra attività non può essere più considerata strettamente legata alle singole aree di indagini, e che è necessario puntare ad un sistema integrato di statistiche, ossia un sistema informativo. Le nostre indagini cioè devono poter essere lette secondo uno schema che tenga conto delle profonde interazioni che si creano all'interno di una società dinamica in cui fatti demografici interagiscono con comportamenti sociali, e sono condizionati e condizionano le variabili economiche. La classe politica, le imprese e i cittadini hanno accettato — e lo hanno dimostrato sovente — che il benessere non si misura solo con grandezze economiche e sociali, ma anche con grandezze che segnalino gli eventuali guasti che può subire l'ambiente nel quale si vive e si opera.

Un esempio di questo diverso modo di analizzare la nostra società ci viene dal riconoscimento che le tradizionali posizioni di privilegio (ricchezza) o di svantaggio (povertà) non possono essere più misurate da un unico indicatore (reddito) ma è necessario fare riferimento ad un complesso di indicatori demografici, economici e sociali la cui sintesi descrive correttamente (o meno superficialmente) il fenomeno o l'operatore tipo oggetto di investigazione. Questo schema di analisi richiede, evidentemente, un diverso modo di produrre il dato statistico ma soprattutto comporta un diverso modo di elaborare il dato in modo da poter utilizzare lo stesso dato all'interno di diversi schemi di analisi ricorrendo a tal fine a modelli teorici forniti da diverse scienze sociali. In altri termini la sintesi operata dalla statistica non può esaurirsi in uno schema preordinato ed unico, deve invece essere possibile utilizzare schemi di analisi multivariati. Per fare questo occorre che il dato si arricchisca di altri attributi e si trasformi in «informazione statistica». Diverse sono le definizioni di informazione esistenti in letteratura e molte sono state accolte in questo Convegno, ma sembra di poter dire che esiste un accordo nell'indicare che questo concetto ha subito un'ulteriore evoluzione e siamo approdati alla definizione di conoscenza intesa come integrazione di molteplici informazioni all'interno di uno schema definito di analisi o modello.

1.3. Questa evoluzione impone compiti nuovi all'ISTAT come organo di coordinamento dei sottosistemi statistici pubblici lungo le linee che erano state suggerite dal convegno del 1981.

Intendo dire che l'ISTAT non deve limitare la propria attività alla raccolta, elaborazione, diffusione e archiviazione più o meno informatizzata dei dati, ma deve assumere

un ruolo centrale di coordinamento per garantire la uniformità di concetti, definizioni, nomenclature, classificazioni, innanzi tutto nell'ambito delle proprie indagini e, quindi, in quello delle indagini svolte dal settore pubblico.

Questo compito ci viene imposto dalla società delle informazioni, che richiede necessariamente agli operatori pubblici di annoverare, fra i servizi pubblici forniti, anche il dato statistico inteso come bene pubblico; ma l'ampiezza dei campi che richiedono informazioni statistiche impedisce che questo compito possa venire assolto da un unico ente. Al tempo stesso i costi dell'attività statistica crescono continuamente, e gli incrementi di produttività, per quanto favoriti dall'introduzione di nuove tecnologie, non riescono a tenere il passo con l'aumento dei costi e soprattutto della domanda potenziale. Pertanto l'esigenza di disegnare un sistema statistico nazionale, formato da una pluralità di fornitori, non deriva solo da fattori istituzionali, ma viene imposto da questa società dell'informazione e dalla teoria della conoscenza, a cui bisogna aggiungere l'esigenza di economizzare sulle risorse evitando sprechi e duplicazioni e soprattutto cercando di sfruttare al meglio le informazioni provenienti da fonti diverse. Per raggiungere questi obiettivi è però indispensabile disporre di un piano statistico nazionale e pertanto la stessa pianificazione dell'attività dell'ISTAT non può svilupparsi in maniera indipendente, dovendo invece tener presenti i progetti più rilevanti espressi dall'attività statistica delle altre amministrazioni pubbliche. La formulazione di un piano generale è uno strumento che può essere utilizzato per equilibrare gli impegni di ricerca statistica nei vari campi che interessano la collettività. Inoltre la procedura di programmazione consente di esercitare la funzione di controllo sull'intero sistema statistico nazionale.

Da notare che l'esigenza di un piano statistico nazionale era stata auspicata a conclusione del precedente convegno e nel frattempo questo impegno è stato assolto dall'ISTAT ma solo per quanto concerne la sua attività. Inoltre in quella sede era prevista una revisione dei ruoli all'interno della funzione statistica svolta nell'ambito del settore pubblico.

1.4. Queste prime indicazioni sulle linee di evoluzione dell'attività statistica dell'ISTAT negli anni '90 forniscono una chiave di lettura del lungo cammino compiuto dall'Istituto nei sessanta anni di vita. Al tempo stesso, possiamo riflettere sui progressi compiuti dalla società italiana e soprattutto dalle nostre istituzioni. Dobbiamo infatti convenire che l'ordinamento statistico si evolve, e deve evolversi, in sintonia con le istituzioni e quindi con la società civile.

Se allarghiamo il campo di analisi anche ai progressi della conoscenza non possiamo dimenticare che negli anni trenta in Italia era prevalente l'idea che i fenomeni rilevanti per l'individuo e per la società non potessero essere quantificati, e che pertanto la misurazione di questi fenomeni fosse un'attività mistificante.

La statistica era quindi riduttivamente confinata al ruolo di attività servente dello Stato, essendo intesa come qualcosa che doveva essere funzionale all'attività di governo.

Tenuto conto della visione monocratica dello Stato era evidente che la statistica doveva rispondere agli obiettivi del governo: di qui lo slogan «il numero è potenza» e l'attenzione centrata sui fenomeni demografici e produttivi che andavano ad aggiungersi alle tradizionali statistiche sull'attività finanziaria dello Stato.

La sconfitta politica di questa visione dello Stato e la trasformazione policentrica della nostra società, si sono necessariamente accompagnate alle trasformazioni della statistica divenuta oggi uno strumento di controllo democratico. Purtroppo, questo processo non può dirsi ancora del tutto realizzato, giacché la nostra politica sembra non

aver appieno avvertito l'esigenza di formalizzare questo nuovo corso in una diversa legislazione del sistema statistico nazionale. Peraltro, anche i cittadini non hanno saputo cogliere le potenzialità di controllo sociale insite nella statistica, e, da ultimo gli stessi statistici ufficiali non hanno forse finora adeguatamente sottolineato come l'informazione statistica sia un bene collettivo di cui tutti i soggetti possono e debbono godere visto che tutti, cittadini e imprese, ne sopportano i costi diretti (al momento di riempire una scheda statistica) e i costi indiretti (quando pagano le imposte).

Ma questo elenco dei meriti della sua crescita e dei demeriti del suo modesto tasso di crescita, non può chiudersi senza ricordare il sistema scolastico e quindi la formazione dei cittadini, e soprattutto di molti insegnanti che sono rimasti ancorati ai vecchi schemi che negano l'importanza della quantificazione e temono la «mistificazione della misurazione» così rifiutando di partecipare alla evoluzione del metodo scientifico.

Accanto alle trasformazioni istituzionali, abbiamo assistito al profondo mutamento del nostro apparato economico, in virtù del quale abbiamo registrato tassi di sviluppo tali da consentirci di ridurre il nostro ritardo nei confronti degli altri paesi sviluppati. Si è notevolmente ridotto il peso dell'agricoltura, con evidenti ripercussioni anche in ambito sociale, si è sviluppata l'industria manifatturiera e, negli ultimi anni, abbiamo assistito alla trasformazione del settore dei servizi.

Questi fenomeni sono stati tutti misurati dalle indagini statistiche che hanno richiesto una continua revisione per tenere dietro a questa evoluzione. Specialmente questa ultima fase, si presenta particolarmente difficile da misurare correttamente perché non è stato ancora identificato l'oggetto da misurare e tanto meno è stata definita adeguatamente la sua unità di misura in termini fisici.

Infine l'urbanesimo, la riforma del diritto di famiglia, la legalizzazione dell'aborto, l'estensione dello stato sociale, ecc. hanno non solo cambiato il volto dell'Italia, ma hanno imposto anche revisioni profonde al piano delle nostre indagini nel tentativo di far coincidere le nostre quantificazioni con le esigenze di conoscenza che venivano dai cittadini e dalla nostra classe politica.

Nel fare questo abbiamo dovuto combattere contro due nemici che risiedono negli statistici: il primo è la tendenza a continuare a misurare, e sempre meglio, fenomeni che hanno perso importanza; il secondo spinge gli statistici, in presenza di fenomeni rilevanti che possono essere misurati con difficoltà, a misurare la cosa sbagliata unicamente perché può essere misurata in modo tecnicamente appropriato.

In questo campo le nostre battaglie le abbiamo combattute con alterna fortuna ma sempre consapevoli del fatto che il nostro lavoro era utile solo quando misurava correttamente i fenomeni rilevanti. E la verifica positiva di ciò consisteva nel vedere utilizzati i nostri dati al momento di prendere decisioni rilevanti per gli individui e per il Paese nell'osservare un aumento del numero degli utilizzatori. Questo avviene solo se le statistiche consentono di fornire buone soluzioni ai problemi che hanno un'elevata priorità presso i decisori pubblici e privati.

2. L'informazione statistica per la decisione

2.1. Questo Convegno intende enfatizzare l'utilizzo dell'informazione statistica nel processo decisionale ma occorre ricordare, se ve ne fosse bisogno, che questo uso non esaurisce il ruolo della statistica nella società moderna. La relazione Malinvaud ci ha ricordato che l'attività statistica ha un importante risvolto culturale e questa componente risulta in continua crescita in sintonia con il progresso della società. Infine l'evo-

luzione dal dato statistico all'informazione statistica non poteva essere compiuta senza l'ausilio della ricerca scientifica e in particolare senza il contributo della moderna teoria dei sistemi con le sue sorelle, la teoria dell'informazione a cui va associata la *computer science*, e la teoria della conoscenza. Si è trattato di una evoluzione complessa e di lungo periodo che è iniziata nelle università e nei laboratori di ricerca e che in seguito ha trovato applicazioni diffuse in molti campi. È, quindi, evidente che domanda e offerta di informazioni statistiche risultano entrambe profondamente influenzate dallo sviluppo della ricerca scientifica.

2.2. I prodotti di un sistema informativo statistico presentano le caratteristiche fondamentali proprie dei beni pubblici: da un lato l'indivisibilità dei vantaggi che la disponibilità di tali beni procura ai membri della collettività, dall'altro la presenza di un divario consistente tra costi e ricavi per il produttore e costi e benefici per la collettività. Una volta resa pubblica, l'informazione espande i suoi effetti al di là del gruppo dei primi richiedenti-utilizzatori, nel senso che l'uso dell'informazione da parte di un individuo non esclude dal consumo gli altri: questo comporta tuttavia l'impossibilità di derivare una curva di domanda per tali beni, cioè di determinare il prezzo che l'utente è disposto a pagare per l'acquisto di una determinata quantità, e il mercato viene quindi privato di una delle informazioni-guida per un uso efficiente delle risorse. I costi di produzione di tali beni sono d'altra parte elevati perché sono necessarie imponenti risorse tecnologiche ed umane: di conseguenza l'attività produttiva non può che concentrarsi presso organismi pubblici, nella funzione obiettivo dei quali è possibile tenere conto dei benefici sociali generati dalle informazioni prodotte.

Tenere conto non significa che sia facile definire la quantità ottima di informazione prodotta e quindi l'ammontare di risorse da dedicare a questo servizio collettivo; inoltre quando si definisce l'informazione una esternalità ne discende che tutti debbono poterne godere e quindi la fase della pubblicazione e della diffusione risulta cruciale perché solo in questa fase l'attività statistica genera un'economia esterna particolarmente rilevante per i produttori e i consumatori di beni e servizi nei sistemi economici sviluppati (1).

Tuttavia quanto più l'informazione di base (si parla in questa sede soprattutto di quella sulla situazione economica) viene sottoposta ad elaborazioni particolari in risposta ad esigenze informative specifiche, cioè ad una domanda più qualificata e «mirata», tanto più il dato statistico viene a perdere i connotati di bene pubblico: ecco quindi che si possono affiancare ai tradizionali fornitori pubblici di dati anche dei produttori privati che si specializzano in segmenti di mercato particolari. Possono quindi essere individuati, per i diversi tipi di dati trattati, degli utenti specifici o gruppi di utenti: a titolo di esempio, menzioniamo in primo luogo i *policy makers*, per i quali l'informazione economica aggregata e tempestiva è la base conoscitiva per intraprendere azioni di politica economica in funzione anticongiunturale, e che, nello stesso tempo, per evitare che tali misure producano effetti non desiderati, hanno sempre più necessità di una informazione estesa e dettagliata sugli aspetti strutturali dell'economia; per continuare nell'esempio ricordiamo poi i *decision makers* che operano all'interno delle aziende in attività di pianificazione della produzione e di marketing, per i quali assumono particolare rilevanza le informazioni sulle determinanti della domanda di prodotti oppure sulle tecnologie prevalenti nel settore di appartenenza.

(1) F. CAFFÈ, *Lezioni di politica economica*, Boringhieri, Torino, 1980, pp. 53-54.

Dalla complessità della struttura della domanda e dell'offerta di sistemi informativi (per la presenza di modi alternativi di organizzazione in forme più o meno decentrate) discende l'utilità di un approccio di tipo economico all'analisi di tali sistemi, che inquadri i problemi nell'ambito della teoria delle scelte razionali, tendenti a massimizzare una funzione di utilità individuale (o di benessere sociale) subordinatamente a determinati vincoli che sono rappresentati dai costi e dai ritardi impliciti nel processo di generazione e diffusione delle informazioni.

Secondo un filone di analisi che ha sviluppato soprattutto l'esame delle determinanti della domanda di sistemi informativi (formalizzandone le varie fasi) (1), il circuito informazione-decisione può essere rappresentato come una catena di processi di trasformazione input-output in cui il punto di partenza è rappresentato dalla osservazione dell'evento, e il prodotto finale dall'attività di decisione. Ogni evento, cui è associata la probabilità del suo verificarsi, è atto a produrre un risultato che entra nella funzione di utilità del decisore-utente, ma perché tale evento sia conosciuto, si trasformi cioè in una informazione (o dato), è necessaria una attività di rilevazione (inquiring); una volta ottenuto, il dato deve essere trasmesso e, per la sua diffusione, deve essere preventivamente codificato e successivamente decodificato. Il risultato di queste attività è un messaggio che influenza il processo decisionale; quest'ultimo determina l'azione da intraprendere identificandola in quella che massimizza il beneficio netto atteso, argomento della funzione di utilità.

Ogni anello della catena comporta un costo o un ritardo che influenzano negativamente la funzione di utilità; inoltre l'output di ogni attività di trasformazione può essere effetto da errore. La teoria statistica delle decisioni ha concentrato l'attenzione sui legami tra «inquiring» e «deciding», la teoria della comunicazione ha invece sviluppato la parte relativa alla codifica, trasmissione e decodifica del dato prescindendo dalla fase di produzione del dato stesso. Le disutilità nella fase «codifica — trasmissione — decodifica» sono rappresentate dal costo del canale di trasmissione, dal ritardo medio con cui il segnale arriva, dalle probabilità di errore: il problema dell'utilizzazione è quindi quello di scegliere il sistema di comunicazione che minimizza tali disutilità. L'economista deve inquadrare il problema da un punto di vista complessivo: i costi vanno analizzati in funzione degli obiettivi da raggiungere; ad ogni tipo di errore deve essere attribuito un diverso valore in relazione ai riflessi che l'errore stesso può avere sull'attività di decisione (e quindi, in definitiva sulla funzione obiettivo).

Da notare che informazioni statistiche affette da errori anche rilevanti non necessariamente producono rilevanti perdite sociali. Questo apparente paradosso può trovare una spiegazione nel fatto che l'utilizzatore è in genere un professionista in grado di individuare gli errori e quindi non utilizzerà quel dato; una spiegazione meno favorevole ricorda che se le statistiche sono irrilevanti allora anche gli errori sono irrilevanti; infine non sempre è possibile misurare le conseguenze negative di un dato errato (2)

La teoria dell'informazione, a cui ci stiamo richiamando, contiene al suo interno la scienza delle comunicazioni; in base a quest'ultima definiamo come rumore l'errore generato nella fase di codifica-trasmissione-decodifica di un messaggio, ma questo concetto viene esteso al problema generale della rappresentazione del mondo reale

(1) Cfr. J. MARSCHAK, *Economics of inquiring, communicating, deciding* in «American Economic Review»; May 1968, pagg. 1-18, e dello stesso autore, *Economics of Information Systems*, in «Frontiers of Quantitative Economics», ed. by M.D. Intriligator, North Holland 1971, pp. 32-197.

(2) T. DALENNIS, *Relevant official statistics*, Journal of Official Statistics, n. 1, 1985, pp. 21-33.

mediante valori numerici. Un insieme di informazioni disaggregate e con unità di tempo ravvicinate contiene molto rumore ovvero dati anomali, casuali, distorti, mentre i dati statistici non sono altro che filtri che cercano di separare il segnale dal rumore e questo filtraggio viene effettuato con successive elaborazioni per cui il ricercatore deve valutare quanto dettaglio, tempestività e costi monetari intende barattare con un «rumore» ridotto.

Le presenza di un «rumore» può influenzare il prodotto di ogni fase e può indurre a rinunciare all'uso di un'informazione come supporto alla decisione. Da un punto di vista formale anche questa alternativa (rinuncia all'uso dell'informazione) può essere inserita nello schema complessivo che inquadra il problema della scelta tra sistemi informativi alternativi.

Il ricorso ad un sistema informativo efficiente non può diminuire il rischio ma deve aumentare la probabilità di aver preso una decisione corretta. Le variabili di decisione sono aleatorie, e aumentare l'informazione significa, semplicemente, aumentare la precisione (ridurre la varianza) di queste valutazioni e migliorare la tempestività e quindi la flessibilità del processo decisionale (1).

Non sono da sottovalutare i costi che possono derivare dalla confusione di messaggi provocata dalla diversa fonte che origina l'informazione, nonché il pericolo che si generi maggiore incertezza al momento della decisione senza che sia modificata la probabilità di conseguire il beneficio atteso.

Il beneficio atteso viene espresso come somma dei valori attesi dei risultati delle azioni ottime intraprese in risposta a ciascun segnale (o dato, o informazione) meno il costo complessivo del sistema informativo (inteso come costo per la sua creazione o per l'acquisto dei servizi da esso prodotti); infine il beneficio atteso netto va confrontato con il valore atteso dei risultati dell'azione che si sarebbe intrapresa in assenza di informazioni (2).

Solo in presenza di un valore residuale positivo è conveniente ricorrere ad un sistema informativo per prendere una decisione ma questo elemento introduce l'ulteriore anche se ovvia considerazione che il sistema informativo deve contenere dati «rilevanti» per il *decision-maker*.

La conoscenza delle esigenze degli utenti e la conseguente acquisizione ed organizzazione dei dati in input vengono a costituire le basi per una corretta produzione dell'informazione. Difficoltà, deficienze, errori a questo livello hanno, per l'ente produttore di statistiche notevoli implicazioni: da una parte si rischia di produrre informazioni inutili o a basso contenuto informativo, dall'altro non si è più in grado di garantire un rapido adeguamento della produzione ai cambiamenti delle esigenze informative dell'utenza, con la conseguente indesiderata rigidità del processo produttivo statistico.

Anche in questo caso si può far ricorso all'analisi costi-benefici per stabilire le priorità all'interno di un insieme di fenomeni che andrebbero indagati tenuto conto delle risorse destinate alle rilevazioni correnti e delle risorse totali disponibili. Le opzioni potrebbero prevedere l'abbandono di statistiche divenute irrilevanti, la scelta fra canali alternativi di acquisizione delle informazioni, la periodizzazione, ecc.

Peraltro occorre ricordare che esiste un *trade-off* tra guadagno informativo e costo (in senso lato); ne discende che nessun utente disporrà esattamente dell'informa-

(1) K. J. ARROW, *Informational structure of the firm*, American Economic Review, maggio 1985, pp. 303-307.

(2) Cfr. R. MATTESSICH, *Information Economics, Team Theory and Agency Theory*, in «The Study of Information», ed. by F. Machlup and U. Mansfield, Wiley, New York, 1983, pp. 625-628.

zione desiderata perché proprio lo sviluppo dell'uso dell'informazione statistica impone una standardizzazione e quindi il passaggio da una statistica «artigianale», e quindi fatta su misura per un singolo o per pochi utilizzatori, ad una statistica «industriale» con gli evidenti vantaggi e svantaggi della standardizzazione tipici di un prodotto maturo e a larga diffusione.

2.3. Il processo produttivo di informazioni statistiche finalizzate alla decisione si distacca nettamente da quelli le cui finalizzazioni sono la conoscenza o la ricerca. Le differenze non attengono al diverso modo di produrre i microdati o ai vari processi di aggregazione dei dati necessari per arrivare alla creazione della singola informazione, esse risiedono nell'esigenza di integrare tra loro i dati o gli aggregati statistici, anche di numerose fonti, dopo averne attentamente valutato gli apporti informativi.

Il processo produttivo ha pertanto proprie caratteristiche che vanno considerate secondo appropriate metodologie al fine di fornire informazioni integrabili in modo da massimizzarne la potenzialità informativa e aumentare la flessibilità del processo decisionale.

Produrre informazioni statistiche come supporto al processo decisionale è quindi qualcosa che va al di là della pur complessa impostazione di singole rilevazioni, e implica la realizzazione di sistemi informativi integrati e coerenti tra loro; un complesso di informazioni mirate, qualitativamente affidabili, aggiornate e strutturate in accordo con una buona metodologia sono essenziali per ogni attività di pianificazione o decisione. La inadeguatezza di informazioni spesso rende i modelli economici inapplicabili oppure induce ad errate interpretazioni dei reali meccanismi che regolano i sistemi socio-economici, portando a decisioni inconsistenti e creando disinformazione.

Si deve rilevare che l'acquisizione del dato statistico non procede o procede raramente per classi di oggetti statistici (abitazioni, imprese, famiglie, ecc.) mediante una rilevazione esaustiva dei fenomeni ad essi collegati, ma la necessità di privilegiare aspetti tecnici ed organizzativi porta a produrre informazioni frammentarie su singoli oggetti causando spesso una disgregazione del patrimonio informativo a disposizione. Sovente si dimentica la massa di dati elementari necessari a costruire un microdato e successivamente un macrodato e come questo processo di aggregazione generi, ai diversi stadi, informazioni che possono essere utilissime e che invece vengono trascurate e peggio distrutte perché il generatore del sistema informativo non ha posto la sua attenzione sui fenomeni intermedi e l'utilizzatore dei dati non ritiene di chiedere e sovente ignora l'esistenza di questa massa di dati.

Al tempo stesso occorre tutelare il diritto alla privacy di chi risponde alle indagini e questo problema non ha una valenza assoluta ma va correlata con la accresciuta capacità di collegare informazioni individuali residenti in basi di dati diverse e create per esigenze specifiche.

Spesso l'utente avrà la necessità di recuperare il patrimonio informativo relativo ad un particolare oggetto statistico o ad una classe di oggetti indipendentemente dalla fonte del dato. È necessaria pertanto un'opera di standardizzazione dei concetti e delle classificazioni dei dati raccolti o prodotti anche da più fonti (Ministeri, Regioni, Enti pubblici, ecc.). Solo così si potrà incrementare il valore aggiunto della massa di dati disponibili ed impostare rilevazioni maggiormente finalizzate, che consentiranno risparmi in termini di risorse senza contemporanee riduzioni del contenuto informativo dei dati prodotti.

Un'opera di recupero dell'insieme di informazioni disponibili per ogni classe di oggetti statistici e l'individuazione delle relazioni tra le classi avranno come effetto la valorizzazione del patrimonio esistente. A questo scopo l'ISTAT ha introdotto nel proprio

processo produttivo un insieme di metodologie che nella accezione corrente vengono chiamate di «progettazione concettuale». Ne è risultato un intenso e fruttuoso scambio di esperienze, in particolare con il mondo accademico (1).

Le metodologie di progettazione concettuale, che si collocano tra l'analisi di fattibilità e quella del disegno logico della base di dati, mettono a disposizione degli utenti schemi di rappresentazione formale delle informazioni indipendenti dalle modalità tecniche della realizzazione informatica.

La rappresentazione integrata dei dati dal livello iniziale dell'ideazione dell'indagine fino ai livelli di massima aggregazione comporta indubbi vantaggi:

- nella comprensione dei processi logici che hanno portato alle varie aggregazioni dei dati;
- nel controllo della coerenza dell'informazione con gli obiettivi dell'indagine;
- nell'eliminazione razionale della ridondanza informativa che origina confusioni, scarsa attendibilità dei dati, uso limitato dell'informazione nei processi decisionali e quindi basso valore economico della stessa.

I prodotti della progettazione concettuale serviranno per tradurre in applicazioni informatiche, in modo univoco e chiaro, le richieste impreviste dell'utenza, nel caso in cui non si abbiano sufficienti conoscenze delle esigenze informative dell'utente o queste ultime siano notevolmente variabili; al tempo stesso, potendo essere più spinta l'attività di aggregazione dei dati, in quanto l'informazione è più mirata e meno variabile, i prodotti della progettazione concettuale risulteranno utili soprattutto all'utente come informazioni sulle informazioni prodotte (o metadati).

2.4. Abbiamo ricordato che la funzione statistica assume il suo carattere di economia esterna solo nel momento in cui viene messa a disposizione della collettività e tutti possono goderne i benefici senza sottrarre utilità agli altri potenziali utilizzatori.

Questa affermazione è vera in linea di principio, come è vera per tutti i beni pubblici, ma certamente la fruibilità di un dato è funzione della politica e delle risorse stabilite dall'ente produttore di statistiche e soprattutto delle risorse a disposizione dell'utilizzatore.

L'individuazione delle esigenze conoscitive degli utenti non può non essere collegata ad una contemporanea ed adeguata conoscenza delle possibili forme (soprattutto informatiche) attraverso le quali le informazioni prodotte possono essere trasmesse agli utilizzatori.

I supporti di diffusione delle informazioni sono molteplici: da quelli più tradizionali, cartacei (in genere costituiti dalle varie pubblicazioni), a quelli più moderni, elettronici (nastri magnetici, terminali collegati a basi di dati, diskettes, ecc.).

Ovviamente, i supporti tradizionali non consentono alcuna elasticità dell'offerta. Le tavole pubblicate sui Bollettini e sugli Annuari riportano dati il cui livello di aggregazione è fissato e imm modificabile; all'estremo opposto si pongono gli archivi magnetici in cui sono contenuti i dati elementari così come sono rilevati, ma questo può valere solo per gli utenti interni all'ente produttore, e l'utente può ottenere automaticamente il dato statistico desiderato attraverso adeguate procedure di elaborazione; l'organizzazio-

(1) C. BATINI - M. LANZERINI - G. DE PETRA - G. SANTUCCI, *La progettazione concettuale dei dati*, F. Angeli, Milano, 1986.

ne dei dati sotto forma di base di dati si pone, generalmente, in una situazione intermedia: nel caso «povero», le possibilità di interrogazione si esauriscono nella consultazione di tavole prefissate, mediante catene di menu o altri sistemi di dialogo; nel caso delle basi-dati più raffinate, all'utente è offerta una ricca potenzialità elaborativa che gli consente di fissare autonomamente le modalità di elaborazione e di presentazione dei dati.

Per rispondere a queste esigenze l'ISTAT ha sviluppato la sua informazione non solo in vista di un nuovo processo dei dati ma anche tenendo conto delle esigenze dell'utenza e quindi della evoluzione nell'informatizzazione degli utenti.

In questo caso occorre conoscere non solo le effettive risorse informatiche degli utenti ma anche saper prevedere le possibili linee di sviluppo di tali risorse nonché i tempi e le modalità.

A queste considerazioni sui produttori e sugli utenti di informazioni occorre aggiungere quanto è stato suggerito dalla teoria delle comunicazioni richiamata in precedenza.

Le società di informatica e le società di telecomunicazioni hanno individuato nelle reti di trasmissione dati dei formidabili mercati in espansione ma a condizione che si proceda ad arricchire il valore aggiunto della trasmissione dei messaggi-informazione.

Solo con la cooperazione e il coordinamento della produzione, trasmissione e utilizzazione dei messaggi sarà possibile realizzare la crescita di tutti i partecipanti a questo processo. Basta pensare ai costi e alle frustrazioni che si registrano in Italia a seguito delle difficoltà che sussistono per la mancanza di una estesa ed affidabile rete pubblica di trasmissione dati.

Privilegiare questa fascia, finora ristretta, di utenti aventi una visione cibernetica della gestione aziendale e soprattutto della politica economica non deve far dimenticare all'ISTAT, ma in generale all'ente pubblico fornitore di statistiche, che nel compiere le scelte dovrà tenere conto anche delle esigenze degli utenti arretrati in questo campo per evitare discriminazioni. Un ente pubblico deve puntare alla massimizzazione del beneficio sociale.

3. Il processo decisionale nella società dell'informazione

3.1. In prima approssimazione possiamo distinguere diversi tipi di processo decisionale in relazione agli stadi gerarchici ai quali questo processo ha luogo. Questa distinzione è rilevante ai nostri fini in quanto consente di identificare meglio le informazioni funzionali al processo e soprattutto consente di collegare tra loro il sistema informativo interno, il sistema informativo esterno e appunto il modello di decisione.

Si ha un sistema informativo interno quando la fonte dei dati elementari appartiene alla stessa unità (famiglia, azienda, amministrazione, ...) nel cui ambito agisce il *decision-maker*. Si deve considerare esterno il sistema informativo che raccoglie dati che provengono dall'ambiente esterno a quello del decisore.

È evidente che informazioni interne ed esterne vanno a confluire nel sistema informativo del decisore ma le difficoltà, le incoerenze, che abbiamo segnalato quando si cerca di utilizzare dati provenienti da sistemi informativi diversi, vale anche, e direi a maggior ragione, quando si devono utilizzare congiuntamente dati di fonte interna ed esterna.

Ancora una volta bisogna ricordare i metadati e purtroppo questa conoscenza dei metadati e soprattutto della loro gestione non sempre è presente presso i costruttori ed i gestori dei sistemi informativi interni.

Il livello più basso di decisione riguarda la gestione operativa di un'azienda o di una amministrazione; a questo stadio le decisioni coinvolgono una miriade di centri di responsabilità in relazione agli assetti istituzionali. La base informativa viene fornita fondamentalmente dal sistema informativo interno a cui si possono aggiungere poche notizie provenienti dai sistemi informativi esterni. Le decisioni sono sostanzialmente di carattere operativo e hanno di solito un orizzonte temporale relativamente breve.

Il secondo stadio è quello della programmazione dove vengono coinvolti i centri direzionali, si fa uso di modelli formalizzati che consentono di rappresentare l'operare dell'azienda o dell'amministrazione nel contesto di un sistema economico più ampio con un orizzonte temporale di breve e medio periodo. Le informazioni provengono dal sistema informativo interno e dal sistema informativo esterno in relazione alla modellistica adottata ed alla capacità di gestire i flussi di informazioni provenienti da fonti diverse.

Infine abbiamo lo stadio delle strategie, delle scelte fondamentali, sulla evoluzione di un'azienda, di un ente, di una comunità o dell'intero Paese, in relazione a scenari alternativi di evoluzione del sistema economico, del sistema sociale e del sistema istituzionale nazionale e internazionale. A questo stadio le scelte coinvolgono le preferenze dei *policy makers*, i modelli sono poco formalizzati e l'utilizzo di informazioni interne ed esterne è relativamente modesto. In sintonia con questi stadi del processo decisionale e in relazione all'interazione tra i diversi sistemi informativi, possiamo registrare anche una gerarchia nei dati utilizzati. Per la gestione operativa si utilizzeranno preferibilmente dati elementari e microdati di origine interna insieme a microdati di origine esterna; per i programmi si utilizzeranno macrodati interni ed esterni mentre per le strategie i dati saranno sostanzialmente di natura aggregata ma con un ampio spettro di materia.

3.2. Questa descrizione dei diversi tipi di processo decisionale e la distinzione fra sistema informativo interno ed esterno ci conferma che il sistema statistico nazionale non può essere ristretto ad un unico ente produttore di statistiche e soprattutto consente di riflettere sulle carenze registrate nel processo decisionale della pubblica amministrazione e dei nostri *policy-makers*.

L'assenza di un efficiente e diffuso sistema informativo interno alle singole amministrazioni denota prima di tutto l'assenza del primo stadio (gestione operativa) nelle singole amministrazioni come conseguenza del sistema di controllo interno basato unicamente su regole formali collegate alla legittimità degli atti, senza alcune misurazioni dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione delle singole unità amministrative. In questo contesto i dati forniti all'ISTAT vengono visti come estranei all'amministrazione e si arriva all'assurdo che le amministrazioni considerano il sottosistema informativo ISTAT relativo all'attività di quella stessa amministrazione come un sistema esterno.

La soluzione di questo problema non può essere trovata nella informatizzazione, che è condizione solo necessaria, ma va ricercata nella profonda revisione dei processi decisionali all'interno delle singole amministrazioni.

È impensabile delegare ad un ente esterno la rilevazione e la gestione di dati che prima di tutto debbono essere utilizzati all'interno; è evidente che occorre dotarsi delle indispensabili competenze e, come abbiamo visto, occorre accettare il coordinamento ed il controllo di una autorità centrale per non cadere nell'eccesso opposto per cui si crea un sistema informativo interno ma non lo si mette a disposizione dei decisori esterni (e in Italia gli esempi non mancano).

È evidente che l'assenza del primo stadio rende problematico il processo decisionale del secondo stadio, ma il fatto rilevante è che proprio questo secondo stadio, quel-

lo della programmazione, dovrebbe interessare il decisore politico posto a capo delle singole amministrazioni.

Purtroppo questo processo decisionale non rientra fra le preoccupazioni della nostra classe politica anche per il ridotto orizzonte temporale del politico-amministratore; peraltro nel caso in cui il politico decida di programmare l'evoluzione della sua amministrazione egli si rivolge unicamente ai sistemi informativi esterni proprio per le carenze interne ma con evidenti limitazioni operative e soprattutto con la indesiderabile conseguenza di separare programmazione e gestione del cambiamento.

Il caso limite lo registriamo quando, per giustificare l'assenza di programmazione, vengono poste sotto accusa le lacune e le incoerenze dei sistemi informativi esterni ossia dell'ISTAT, dimenticando l'assenza di un sistema informativo interno.

Con queste premesse è facile capire perché è difficile impostare strategie di ampio respiro in cui vengono coinvolti larghi settori della società e quindi diverse amministrazioni; è appena il caso di sottolineare che solo in una visione strategica può essere vista l'esigenza di ideare e realizzare il sistema statistico nazionale.

3.3. Resta da affrontare un ultimo problema connesso con il sistema informativo o i sistemi informativi dedicati al processo decisionale. Il dibattito fra sintesi e analisi, generalità e specificità, statistiche «general purpose» e «special purpose», ecc. coinvolge anche i sistemi informativi e le basi di dati collegate.

Alcuni affermano che è preferibile disegnare sistemi informativi abbastanza generali, o meglio generalizzabili, in modo da poter fornire una risposta alle diverse esigenze dei decisori vista la molteplicità degli utenti potenziali del sistema informativo, che in questo caso definiremo esterno.

Ne discende che le banche dati dovranno essere in grado di immagazzinare tutte queste informazioni e soprattutto di trattarle con tempi e costi accettabili. Questo approccio può implicare uno spreco di risorse in quanto i costi dei softwares generalizzati e i costi di acquisizione dei dati necessari sono notevoli e i costi possono risultare superiori ai vantaggi di disporre tempestivamente di tutte le informazioni rilevanti per tutti i potenziali utenti della banca dati.

Altri consigliano di disegnare sistemi informativi specializzati che aiutino a risolvere specifici problemi; in questo caso i sistemi informativi sono più facili da maneggiare, meno costosi, ma possono risultare inutili quando si vengono a modificare alcuni nodi fondamentali del processo decisionale e in ogni caso il loro uso è limitato a coloro che sono interessati alla problematica prevista dal costruttore delle basi di dati.

Questo dibattito coinvolge, naturalmente, anche l'ISTAT con l'ulteriore complicazione che occorre distinguere fra basi di dati create per produrre le diverse statistiche, ossia basi di dati gestionali, e basi di dati destinate all'esterno ossia destinate alla distribuzione.

Il primo caso rientra nelle nuove tecniche di produzione e riguarda la fase di acquisizione e di controllo in linea dei dati elementari. Riguarda anche la fase di controllo o di validazione del prodotto statistico mediante un raffronto temporale dei dati e un confronto incrociato con altre risposte risultanti dalla stessa indagine. Riguarda infine un confronto con le risposte e i dati ottenuti con altre indagini su argomenti e oggetti collegati.

Il secondo caso interessa le banche dati aperte verso l'esterno che comprendono in linea di massima tutte le informazioni prodotte dall'Istituto, e sono suddivise tra basi di dati territoriali e storiche. Tra le prime ricordiamo la banca dati censuari e tra le seconde la banca dei dati del commercio con l'estero e quella dei principali indicatori economici.

In questi anni sono stati compiuti passi importanti nello sviluppo di sistemi informativi *user oriented* ma alcuni problemi restano aperti. Il più importante di essi concerne la possibilità di integrare i diversi sistemi informativi generati da enti diversi, ma i problemi esistono anche per integrare i dati verticalmente, in relazione alle fasi di produzione del dato statistico, e orizzontalmente ossia in relazione ad oggetti e fenomeni diversi.

A proposito del primo problema una risposta è data dal Sistema Informativo del Lavoro (SIL), che l'ISTAT sta realizzando nel quadro della collaborazione con il Ministero del lavoro e della previdenza sociale: il SIL è orientato verso utenti esterni e non presenta interazioni con il processo produttivo: esso raccoglie dati già «trattati» e di utilità immediata. Tuttavia tali dati provengono da fonti diverse, accomunati solo dall'argomento e dalla finalità: quella di servire di base per la pianificazione della politica occupazionale dei prossimi anni.

L'eterogeneità delle fonti implica definizioni, nomenclature e classificazioni anch'esse eterogenee per cui per rendere comparabili i dati di fonte diversa occorre un uso estensivo delle tecniche statistiche e soprattutto il ricorso alla progettazione concettuale per identificarne i collegamenti e quindi giungere ad una uniformità prima di tutto semantica e poi procedere secondo i diversi attributi dell'informazione statistica esaminata.

In relazione ai problemi sorti per integrare le basi di dati per la produzione e quelle per la distribuzione ma prima ancora per integrare le diverse indagini, l'ISTAT sta realizzando un dizionario informatizzato dei dati statistici, primo modesto passo nella direzione dei sistemi esperti, tendenze alla standardizzazione e alla armonizzazione delle definizioni, nomenclature e classificazioni impiegate nell'Istituto secondo un prodotto informatico costruito specificamente.

Come si è visto l'ISTAT prevede al suo interno basi dati «general purpose» e basi dati «special purpose» proprio per la difficoltà di avere una soluzione che preveda tutti i casi e tutte le alternative rilevanti per i decisori.

L'integrazione verticale e orizzontale dei sistemi informativi statistici comprenderebbe la creazione di un unico sistema funzionale sia per gli aspetti produttivi che per quelli distributivi: le difficoltà di ordine tecnico, ma soprattutto concettuale, rimangono estremamente ardue da superare: è necessaria un'estrema flessibilità per consentire che un unico sistema sia non solo in grado di compiere tutte le elaborazioni previste all'interno, ma anche di soddisfare tutte le esigenze degli utenti esterni: purtroppo non è nemmeno certo che allo stato attuale della tecnica informatica, una simile complessità sia ripagata dai risultati.

Le esperienze straniere in questo senso sono contrastanti; se da un lato il Canada sembra aver adottato almeno in parte la filosofia del sistema «totale» integrato per i suoi censimenti demografici (anche se non ha fatto lo stesso nel suo sistema prezzi, in cui coesistono banche dati differenti per la produzione interna e per il rilascio agli utenti esterni), gli statunitensi mantengono la suddivisione tra sistemi orientati all'utente, come il LABSTAT, archivio di tutte le statistiche del lavoro, e la parte produttiva interna, che pur essendo integralmente informatizzata non fa addirittura uso delle basi di dati nel corso del processo. A questo proposito bisognava tuttavia ricordare che l'organo americano di rilevazione dell'indagine sulle forze del lavoro, il Bureau of the Census, è differente da quello che le diffonde, e cioè il Bureau of Labor Statistics.

In generale possiamo dire che le maggiori banche dati in esercizio sono rivolte verso gli utenti esterni (CRONOS della Comunità Europea, il già citato LABSTAT del Bu-

reau of Labor Statistics, CANSIM dell'Istituto Statistico Canadese, AXIS svedese, ecc.), mentre le esperienze di uso delle basi di dati per la produzione di statistica sono ancora in una fase sperimentale presso i principali istituti di statistica nei diversi paesi.

4. Uno sguardo al futuro

4.1. Nel mio intervento al Convegno del 1981 formulavo orientamenti di una politica per la statistica negli anni '80 e fissavo le direttive del rinnovamento in nove punti:

- 1) pianificare l'attività;
- 2) sviluppare l'ideazione delle indagini;
- 3) organizzare la rete di rilevazione sul campo;
- 4) sviluppare il trattamento elettronico dei dati;
- 5) promuovere la formazione professionale del personale e la sua riqualificazione;
- 6) razionalizzare e semplificare le procedure di elaborazione dei dati;
- 7) potenziare il controllo di qualità dei dati;
- 8) modernizzare i processi di diffusione dei dati;
- 9) facilitare l'interpretazione e la valutazione dei dati pubblicati.

In questi anni abbiamo operato seguendo queste direttive e le mie relazioni annuali e l'intervento del Direttore generale Pinto a questo Convegno documentano quanto è stato realizzato e quanto resta ancora da compiere. Pertanto continueremo a muoverci ancora secondo queste linee di azione che si sono dimostrate pienamente rispondenti alla evoluzione della nostra società e che hanno trovato un generale consenso anche se non sono mancate critiche per la eccessiva prudenza con cui procediamo nella revisione delle indagini correnti e per la lentezza con cui realizziamo le nuove indagini. Rilievi critici che purtroppo condividiamo ma al tempo stesso siamo grati per la simpatia con cui viene seguita l'evoluzione dell'ISTAT.

L'esperienza di questi anni, gli incessanti progressi compiuti dalla ricerca scientifica, le trasformazioni compiutesi nel tessuto produttivo italiano, la crescita della società civile italiana ci hanno indotto a studiare nuove strategie per la statistica italiana mentre vengono portati a compimento i programmi già stabiliti.

Il Convegno è appunto l'occasione per impostare queste nuove strategie ma saranno necessari molti incontri più ristretti per passare dalle strategie ai programmi.

4.2. Il primo elemento di questa strategia riguarda la definizione degli indirizzi di sviluppo del sistema statistico nazionale. Al Senato è in prima lettura il disegno di legge governativo che istituisce il sistema statistico nazionale. Non è un testo ottimale ma è certamente un ottimo documento di discussione specie se viene risolto legislativamente il ruolo della funzione statistica a livello regionale. Sempre al Senato è in seconda lettura un disegno di legge che prevede la riforma della Presidenza del Consiglio. In questo disegno di legge vi è un articolo che prevede la delega al Governo per potenziare la funzione statistica nei Ministeri e nelle Aziende autonome affidando all'ISTAT una funzione di coordinamento, di supervisione degli uffici di statistica delle singole amministrazioni.

Tutta la mia relazione ha cercato di dimostrare che nella società dell'informazione non è possibile accettare l'attuale situazione di sottosviluppo della funzione statistica nelle singole amministrazioni perché questa situazione pregiudica la loro stessa attività operativa e sottrae ai decisori privati una massa imponente di informazioni.

Inoltre l'aumento dei costi di rilevazione impone un maggior ricorso ai dati di fonte amministrativa come sottoprodotto della gestione informatizzata delle singole amministrazioni.

In questo campo si stanno compiendo progressi notevoli anche in Italia grazie allo sviluppo dell'informatica pubblica ma nessun progresso si riesce a compiere nel campo dell'integrazione dei sistemi informativi secondo le indicazioni emerse negli interventi a questo Convegno.

4.3. Il secondo elemento strategico prevede un nuovo modo di produrre l'informazione statistica. A questo riguardo viene abbandonato il principio che un istituto di statistica deve limitare la sua attività alla produzione dei dati statistici. Abbiamo cercato di dimostrare come un dato, ossia la semplice quantificazione di una attività, di un comportamento, di un oggetto, non sono più sufficienti in una società che punta tutto sulla informazione per valutare, per decidere, per conoscere, per ricercare.

È indispensabile arricchire il dato statistico con una serie di attributi che lo rendano collegabile con altre informazioni anche non statistiche e soprattutto consentano un ampio campo di utilizzazioni e non limitato al settore di analisi che aveva ideato la possibile utilizzazione di quell'informazione; questo perché la società dell'informazione si basa sulla interazione e sulla velocità e ampiezza della diffusione degli impulsi che si generano in un qualsiasi settore di questa società.

Abbiamo visto che la metodologia delle basi di dati deve svilupparsi anche nella produzione dei dati se si vuole essere agevolati nella fase di diffusione. Questa metodologia ha profonde ripercussioni sulla organizzazione del nostro lavoro, basti pensare che ogni unità operativa non può più limitarsi a conoscere la singola indagine e non è più libera di fissare soggettivamente le classificazioni, le definizioni e le nomenclature. Essa deve avere una visione sistemica, governata dagli strumenti informatici nelle diverse fasi della produzione, condizionata dall'esigenza di essere parte di un sistema integrato di informazioni statistiche le cui strutture portanti sono la contabilità nazionale, i sottosistemi produttivi e i sottosistemi demografici, sociali e ambientali. Al tempo stesso questi schemi integrati debbono essere flessibili per consentire ai decisori, ma anche ai ricercatori di inserire le diverse informazioni di uno schema di analisi personalizzato senza pregiudizio per la qualità del dato utilizzato.

Appartiene a questa classe di strategie anche lo sviluppo delle indagini longitudinali per poter indagare meglio l'evoluzione nel tempo degli oggetti o dei soggetti analizzati; sempre in questo campo saranno sviluppate le indagini sui flussi e non solo le indagini trasversali sulle consistenze.

4.4. Il terzo elemento della nostra strategia considera l'individuazione delle tecniche più efficienti di comunicazione all'interno del problema più vasto della diffusione della informazione statistica.

Abbiamo visto che è in questa fase che l'informazione statistica diventa un servizio collettivo; nella fase precedente infatti, è solo un servizio prodotto da un'amministrazione pubblica.

Abbiamo anche visto che l'evoluzione democratica della società italiana impone che l'informazione statistica sia stabilita sulla base di priorità fissate con un'ampia consultazione e soprattutto impone che non risulti privilegiato l'utilizzatore pubblico

ma tutti i cittadini e tutti gli operatori debbono avere la possibilità di sfruttare adeguatamente questa economia esterna.

Questo Convegno ha concentrato l'attenzione sull'uso dell'informazione statistica per la decisione ma ci auguriamo di poter realizzare una serie di convegni, eventualmente in collaborazione con la SIS, per analizzare l'uso della statistica come strumento di controllo sociale.

Il progresso tecnico favorisce questa linea di evoluzione, non altrettanto possiamo dire per la crescita culturale che vede dei passi molto timidi nella direzione di una impostazione neo-positivista basata sulla quantificazione dei comportamenti come premessa necessaria per esprimere giudizi.

In questo settore sono necessari investimenti nella formazione se si vuole mutare l'atteggiamento del cittadino nei confronti della statistica e al tempo stesso obbligare gli statistici ufficiali ad interpretare le esigenze della società e a valutare i risultati delle politiche economiche e sociali.

4.5. Una strategia corretta prevede anche una valutazione del contesto nel quale va ad inserirsi l'attività dell'ISTAT.

4.5.1. A questo proposito prevediamo che verrà sviluppata finalmente la rete pubblica di trasmissione dati. Inoltre il progresso tecnologico metterà a disposizione *main-frames* e personal computer di grande capacità elaborativa e softwares relazionali orientati all'utente finale.

4.5.2. Gli utenti richiederanno informazioni su settori sempre più dettagliati e con maggiore disaggregazione territoriale ossia le statistiche «special purpose» avranno un'evoluzione più rapida delle statistiche «general purpose».

4.5.3. In assenza di un coordinamento delle indagini aumenteranno le resistenze a rispondere alle indagini a cui si aggiungerà una maggiore sensibilità dei rispondenti ai problemi legati alla tutela della privacy.

4.5.4. Dovrebbe compensare queste difficoltà la maggiore sensibilità delle singole amministrazioni per la rilevazione e l'utilizzo dei dati per la programmazione ed il controllo della gestione operativa.

4.5.5. In assenza di un coordinamento risulterà più difficile rendere omogenei i singoli sistemi informativi esterni. Dovrebbe contrastare questa evoluzione negativa lo sviluppo di tecniche informatiche che dovrebbero svolgere il ruolo di traduttore e di omogeneizzatore dei singoli sistemi informativi aumentando, in questo modo, la flessibilità di utilizzo e riducendo i vincoli al costruttore dei singoli sistemi informativi.

4.6. La realizzazione di queste linee strategiche impone che l'azienda ISTAT si sviluppi in sintonia con queste strategie in modo da diventare un efficiente strumento operativo che si senta impegnato in tutte le sue risorse alla realizzazione dei conseguenti programmi.

4.6.1. Come tutte le strutture pubbliche l'efficienza gestionale è misurata con il metro della economicità ossia la minimizzazione del costo di fornitura del servizio. Pro-

gressi sono stati compiuti in questo campo grazie all'introduzione della tecnica del budget con conseguente individuazione dei centri di responsabilità e la definizione dell'unità di misura della produttività. Sono in corso analisi operative per migliorare l'organizzazione e quindi aumentare la produzione delle singole unità dedicate all'attività statistica, ma a questo fine occorre rendere più efficiente anche l'amministrazione e il settore informatico.

4.6.2. Le risorse tecnologiche e gli spazi dovranno essere adeguati alle nuove esigenze.

Stiamo potenziando le capacità elaborative dei *mainframes* mentre ci muoviamo con grande cautela nella diffusione dei personal computer. Occorre, infatti, realizzare strumenti efficaci di controllo e di integrazione dell'attività realizzata mediante risorse informatiche decentrate. Si cerca di evitare che si ritrovi a livello ISTAT quanto lamentiamo in relazione ai grossi sistemi informativi delle singole amministrazioni.

Per gli spazi ci auguriamo che nel contesto della razionale localizzazione delle amministrazioni pubbliche in Roma sia possibile, finalmente, realizzare la sede unica dell'Istituto perché l'attuale situazione rende particolarmente rigida l'allocazione delle risorse umane e tecnologiche. Questa situazione non è l'ultima delle cause che rallentano il nostro rinnovamento.

4.6.3. Tutto quanto siamo venuti esponendo nel corso di questo intervento non potrà essere realizzato senza l'incondizionata e appassionata collaborazione del personale dell'ISTAT. Questo appoggio non è mai venuto meno in questi anni pur con le indispensabili contrapposizioni dialettiche esistenti in ogni organismo vitale ed in continua evoluzione.

Il recupero dell'efficienza prevede la sostanziale stabilità del numero dei dipendenti ma al tempo stesso impone un esteso programma di formazione di tutto il personale in relazione alle nuove tecniche di produzione. Analogamente notevoli risorse sono dedicate all'aggiornamento professionale nel campo della statistica metodologica incrementando gli scambi di esperienze con l'università e con gli istituti di statistica degli altri paesi. Nostri funzionari si sono recati negli U.S.A., in Canada, nel Regno Unito, in Francia, in Svezia, ecc. e siamo stati onorati della visita di delegazioni della Repubblica comunista cinese, della Repubblica federale di Jugoslavia, dell'Argentina, della Svezia, ecc.

Infine la formazione dei dirigenti mira ad assegnare loro la missione dei gestori di risorse nell'ambito dei centri di responsabilità.

4.6.4. Il decentramento della produzione statistica e ancor più l'estensione della funzione di diffusione prevede il potenziamento delle nostre unità periferiche con conseguente incremento delle risorse localizzate sull'intero territorio nazionale.

4.6.5. Il potenziamento della ricerca in ISTAT e soprattutto la visione sistemica della funzione statistica richiede il reclutamento di un numero consistente di personale qualificato del resto in linea con la crescita culturale dell'offerta di lavoro. Questo arruolamento di personale qualificato richiede una revisione della pianta organica ancora legata ad una prevalente attività manuale e parcellizzata nella produzione del dato mentre il progresso tecnico consente un'integrazione ed un arricchimento della attività lavorativa. Anche per questo è urgente una rapida approvazione del disegno di legge sulla riorganizzazione dell'ISTAT.

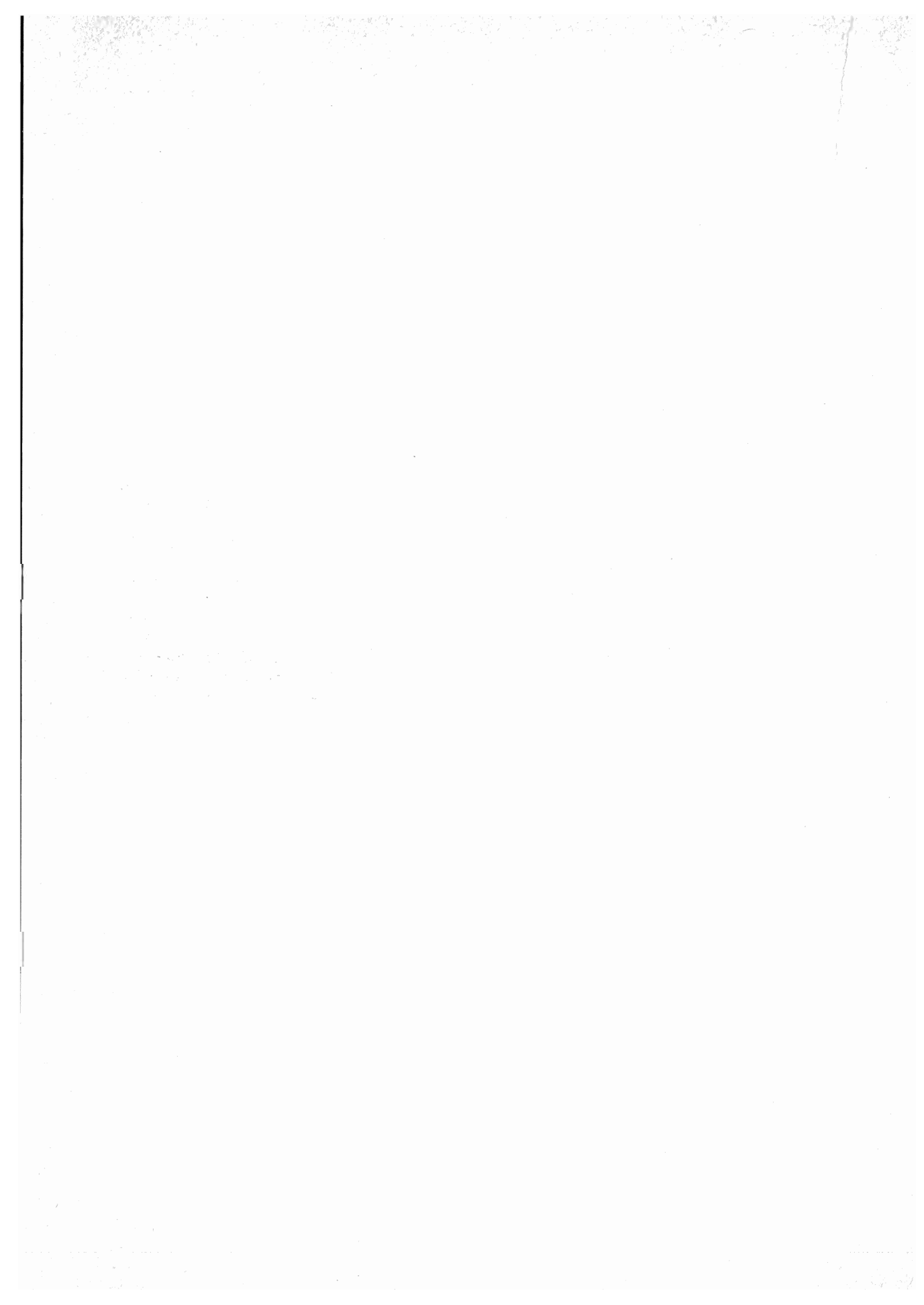
4.7. — Nel mio intervento al convegno del 1981 mi impegnavo, in un tacito patto con i partecipanti, a realizzare quanto andavo esponendo.

Questa volta un patto analogo non può essere sottoscritto poiché io parteciperò solo ad una frazione di questo lungo cammino ma sarà motivo di legittimo orgoglio per me e per l'intero comitato di direzione dell'Istituto aver saputo infondere nei nostri successori la convinzione che il messaggio è valido e che vale la pena impegnarsi per realizzarlo.

INTERVENTI

(in ordine cronologico)

Felice GIANANI
Silvio RONCHETTI
Renato GUARINI
Marco MARTINI
Giuseppe BALDASSARI
Isidoro Franco MARIANI
Alessandro FRANCHINI
Arturo CERILLI
Pia Franca ANGERAME
Andrea BUCCIARELLI
Massimo LIVI BACCI
Mario FERRARI-AGGRADI



La crescente complessità dei sistemi economici, spesso frutto dei diffusi fenomeni di integrazione negli apparati produttivi, ha determinato un sensibile incremento nel numero delle variabili che governano i processi decisionali ai diversi livelli.

Ciò finisce inevitabilmente per influenzare le scelte strategiche e gestionali degli operatori, chiamati ad agire in contesti dominati da fenomeni in continua evoluzione che appaiono sempre più strutturali, e cioè in grado di modificare lo scenario interno ed esterno.

Ne deriva la necessità di disporre di strumenti di analisi altamente sofisticati, capaci di ottimizzare — soprattutto in termini qualitativi — il sistema informativo secondo forme omogenee rispetto alla complessità della realtà osservata.

Passando a considerazioni più vicine al settore creditizio la realizzazione di un più elevato livello qualitativo del flusso informativo risponde al bisogno di una più

attenta conoscenza di quelle grandezze che, nel loro divenire, delineano gli stessi contorni che il mercato finanziario va assumendo nel contesto sia nazionale che internazionale.

Occorre inoltre considerare che l'informazione statistica riguardante un settore cruciale come quello finanziario esplica funzioni molteplici, in quanto essa viene utilizzata non soltanto dal top management dell'azienda di credito, ma anche dal mercato per effettuare valutazioni di convenienza e dalle Autorità monetarie nello svolgimento del loro ruolo istituzionale di governo dei flussi monetari e creditizi e di Vigilanza sull'attività degli operatori.

Sotto questo specifico aspetto è bene sottolineare che, in un confronto con gli altri Paesi industrializzati, con sistemi finanziari in genere più evoluti e complessi del nostro, l'Italia occupa una posizione di assoluta preminenza riguardo alla quantità e qualità di informazioni disponi-

bili. Di ciò va attribuito il merito in primo luogo alla Banca d'Italia. Dal canto suo, tuttavia, anche l'Associazione Bancaria contribuisce ad un ulteriore arricchimento del sistema informativo.

L'ABI, infatti, segue costantemente l'andamento delle principali grandezze del mercato monetario e creditizio, non trascurando altresì l'evoluzione dell'area della cosiddetta innovazione finanziaria.

Per quanto riguarda più direttamente il sistema bancario, l'ABI rileva ed elabora due indicatori-guida del mercato del credito, rappresentati dal tasso di interesse primario (*prime rate medio* del sistema bancario) e dal tasso di interesse massimo (*top rate medio* del sistema) applicati su una quota di prestiti bancari in lire.

Questi due valori si aggiungono al ventaglio dei tassi di interesse calcolati dalla Banca d'Italia, integrando una documentazione quanto mai ricca ed articolata, nell'intento di un continuo accrescimento del grado di trasparenza riguardante le condizioni praticate alla clientela.

Sotto questo profilo, merita di essere sottolineata l'importanza dell'iniziativa — finora unica nel suo genere — della pubblicazione dei *dati semestrali di situazione contabile*, patrimoniale ed economica, riferiti ad un gruppo sempre più vasto di aziende di credito.

La pubblicazione con cadenza semestrale di questi dati rappresenta un significativo contributo alla conoscenza della realtà in cui operano le aziende di credito, e pone anche in luce come il sistema bancario, che troppo spesso viene considerato un insieme di componenti alquanto simili fra loro, sia costituito da soggetti, invece, piuttosto eterogenei.

D'altra parte, è opportuno segnalare la necessità di esaminare e confrontare questi dati con grande cautela e responsabilità, evitando pericolose confusioni di carattere metodologico e interpretativo che, in definitiva, finirebbero

per nuocere al perseguimento dell'obiettivo di una sempre maggiore trasparenza delle condizioni del mercato del credito e finanziario.

Di ciò è necessario tener conto, anche in considerazione del ruolo che le Autorità monetarie assegnano alla trasparenza quale strumento integrativo delle funzioni tradizionali di Vigilanza sulle istituzioni creditizie.

Un'altra iniziativa (denominata *ABI Mark*) di notevole rilievo, avviata dall'ABI nel 1984, riguarda l'elaborazione di un flusso informativo, basato sui dati che le aziende di credito segnalano alla Banca d'Italia.

Questo sistema consente alle aziende di credito partecipanti di conoscere in dettaglio la propria collocazione sul mercato del credito, nell'ambito territoriale e per forma tecnica, con diversi livelli di disaggregazione.

Il sistema ABI Mark, quindi, rappresenta uno strumento di importanza fondamentale per la definizione di linee strategiche d'intervento per gli operatori bancari, consentendo una più approfondita analisi del contesto concorrenziale nel quale essi agiscono.

La crescente rilevanza che è andata assumendo l'attività finanziaria effettuata da *intermediari non bancari* ha suggerito l'opportunità di predisporre già da qualche tempo un accurato sistema di rilevazioni statistiche sull'attività dei comparti di maggiore sviluppo.

Seguendo un ordine cronologico, l'ABI ha avviato alla fine degli anni '70 una procedura di rilevazione dei dati più significativi del settore della *locazione finanziaria*, meglio conosciuta come *leasing finanziario*.

Il campione censito dall'Associazione Bancaria conta ormai 52 fra le più importanti società (associate anche all'ASSILEA, l'Associazione di categoria delle società di leasing), che in termini di volume di attività rappresentano una quota di mercato prossima all'80% del totale.

Oltre alle statistiche mensili relative

ai volumi delle operazioni, l'ABI cura anche analisi più approfondite, pubblicate in rapporti biennali, riguardanti i settori di produzione e utilizzazione dei beni concessi in leasing, e la suddivisione territoriale delle operazioni.

Un altro settore dell'innovazione finanziaria, che per il suo progressivo sviluppo ha indotto l'ABI ad apprestare un sistema di rilevazioni, è quello del *factoring*.

Nel raggruppamento costituito a tal fine sono comprese 14 società che rappresentano più del 90% del mercato del factoring tradizionale, che esclude cioè quelle attività esplicitate da società che nascono da una collaborazione fra imprese industriali e commerciali e istituti di credito (il cosiddetto factoring finalizzato).

Le statistiche sono indirizzate alla rilevazione di dati mensili riguardanti le tre fasi dell'operazione del factoring: la cessione delle fatture, l'assicurazione dei crediti ed i finanziamenti concessi al cliente.

È in progetto tuttavia la realizzazione del primo «Rapporto ABI sul factoring» che approfondirà le principali tematiche del settore, offrendo anche dati più disaggregati per forma tecnica, settori di utilizzazione e distribuzione territoriale.

L'attività di rilevazione dell'ABI sui fenomeni innovativi del mercato finanziario non poteva trascurare, naturalmente, il settore che più ha caratterizzato lo scenario finanziario negli ultimi due anni, e cioè il mercato mobiliare.

A questo proposito l'ABI, in collaborazione con l'Assofondi (l'Associazione di categoria fra le società di gestione dei *fondi comuni d'investimento mobiliare italiani*) cura la realizzazione delle statistiche mensili riguardanti le principali grandezze di questo mercato, relative in particolare alla dimensione del patrimonio, all'entità della raccolta di mezzi finanziari e alla composizione del portafoglio dei Fondi.

L'esperienza acquisita dall'Associa-

zione Bancaria nell'analisi di statistiche consente di cogliere, da un lato, *la crescente importanza di un sistema informativo sempre più articolato e tempestivo* e, dall'altro lato, di evidenziare i rischi tutt'altro che remoti connessi ad una non corretta utilizzazione della grande abbondanza di informazioni oggi disponibili.

Con riferimento al mercato del credito, ci sembra opportuno in primo luogo richiamare l'attenzione sulla necessità — talvolta trascurata — di effettuare confronti fra dati omogenei.

Per quanto riguarda, ad esempio, le rilevazioni sulla struttura e sull'andamento dei tassi di interesse è necessaria una particolare attenzione nei riquadri delle specifiche metodologie impiegate per la elaborazione degli indicatori cruciali del mercato.

Vengono, infatti, spesso effettuati confronti scarsamente significativi fra «valori medi» e «valori puntuali», oppure fra valori relativi a flussi e altri riguardanti invece delle consistenze.

È del tutto evidente che, partendo da approcci metodologici così diversi, le valutazioni che ne derivano risultano prive della indispensabile omogeneità nei dati di base.

Un altro spunto di riflessione che sembra opportuno richiamare si riferisce, sempre nell'ambito del mercato creditizio, all'opportunità di utilizzare, nelle analisi quantitative, valori riferiti alle consistenze di fine periodo.

L'elevatissima mobilità dei flussi finanziari, in un contesto eccezionalmente dinamico, viene infatti misurata solo parzialmente da rilevazioni effettuate su valori puntuali.

Questo aspetto è di particolare rilevanza non soltanto per gli operatori, ma anche per le Autorità monetarie, per le quali l'esigenza del controllo in «fine tuning» degli aggregati monetari e finanziari si rende ogni giorno più stringente.

Il breve quadro che si è tracciato pone in luce la complessità e l'importanza

dei problemi che si pongono tanto con riferimento ai «prodotti» quanto con riferimento agli utilizzatori del sistema dell'informazione statistica.

Si avverte, infatti, un divario crescente fra le opportunità, che le tecnologie avanzate offrono, e le capacità di sfrut-

tarle adeguatamente nei processi decisionali.

L'impegno che ci attende è pertanto gravoso, e proprio per questo stimolante nell'ottica di un progressivo perfezionamento degli strumenti di base della futura «scienza dell'informazione».

Vorrei innanzitutto ringraziare per l'invito che è stato esteso all'Ufficio statistico che ho l'onore di rappresentare.

Il tema ci interessa enormemente e i brillanti interventi che sono stati fatti li ho seguiti con particolare attenzione. Infatti, se a livello nazionale il ruolo della statistica è importante, direi a livello comunitario è assolutamente indispensabile, direi che è una fase preliminare.

NATURA DELL'ISCE

Utilizzare lo stesso linguaggio

Jean Monnet, nella sua opera biografica *Memorie*, pubblicata nel 1976, ha voluto che sulla pagina di copertina figurasse questa famosa frase che sintetizza tutta la sua filosofia e che spiega la motivazione della sua condotta illuminata:

«Noi non coalizziamo gli Stati,
noi uniamo gli uomini»

Senza volere per questo commentare tale dichiarazione, la cui importanza sarebbe superfluo sottolineare, si ritiene importante riaffermare che «l'unione degli uomini» passa per il dialogo.

Dialogare significa comunicare, presuppone la discussione, lo scambio di vedute.

In questo ambito, il problema del «linguaggio» svolge un ruolo essenziale, poiché la comprensione reciproca è basata, fra l'altro, sull'unicità del linguaggio.

Non si tratta evidentemente di immaginare una «lingua unica», che in un contesto culturale così diversificato come quello europeo non avrebbe molto senso, bensì di potere fare riferimento a un linguaggio comune, a concetti armonizzati, a norme comuni, ove le parole abbiano lo stesso significato e i termini lo stesso valore.

Questa esigenza di portata generale, è particolarmente sentita nel campo della statistica ove il dato — espressione sintetica e numerica di un fenomeno

determinato — deve riflettere una situazione trasparente.

Un esempio concreto può illustrare in modo chiaro e sintetico il ruolo che EUROSTAT è chiamato a svolgere nell'ambito della costruzione europea.

Tra gli obiettivi prioritari fissati dal trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio figura l'armonizzazione, il progresso, del livello di vita degli operai delle industrie interessate.

Tale obiettivo è stato ovviamente ripreso dal Trattato di Roma ed esso costituisce il filo conduttore dell'azione comunitaria.

Si tratta di una scelta politica che pone tuttavia un problema preliminare essenzialmente statistico.

Che cos'è il livello di vita?
Come misurarlo?
Come compararlo?

L'esame di questi tre punti potrà servire da base per caratterizzare il ruolo dell'EUROSTAT.

1. Problemi di definizione

Definire un concetto così complesso come il livello di vita è un compito molto difficile.

Altri organismi internazionali hanno dedicato a tale problema decenni della loro attività, senza per questo giungere a risultati definitivi.

Nel 1956 la Divisione statistiche dell'Alta Autorità della CECA aveva effettuato un'indagine sui bilanci familiari degli operai delle industrie CECA.

I risultati di tale indagine mostrano considerevoli differenze nella struttura delle spese degli operai del Nord Europa, rispetto a quella degli operai dell'area mediterranea.

In particolare, le famiglie dell'Europa centrale dedicano una buona parte del reddito alle spese per la casa (co-

struzione, riscaldamento, mobilio, ecc.), mentre le famiglie del Sud spendono maggiormente per l'abbigliamento ed il tempo libero.

Tale conclusione, che traduce un'impressione evidente, non fa che confermare l'importanza delle condizioni di vita. Il clima mite e temperato del Meridione favorisce un tipo di vita molto differente da quello dell'Europa settentrionale, ove la vita trascorre, preferibilmente all'interno della casa.

È importante evidenziare che certe condizioni di vita creano concetti specifici che spesso non hanno corrispondenti in altri paesi.

A questi particolari concetti corrispondono espressioni pure esse specifiche per le quali non esiste qualcosa di equivalente e che spesso sono in traducibili in altre lingue. Tanto per restare nell'esempio del livello di vita, sarà sufficiente ricordare il termine «gemütlich» che, in tedesco, designa un'atmosfera, un ambiente, uno stato d'animo, l'interno di una casa confortevole, tranquilla e accogliente.

La «Gemütlichkeit» esprime un concetto che non si accorda con la forza del sole siciliano.

Gli esempi potrebbero continuare (Heimat, foyer, dolce far niente, ecc.) e sarebbe interessante approfondire tale argomento in uno studio di carattere filologico-socio-geografico che non rientra nell'ambito della presente introduzione.

Queste differenze sostanziali danno un'idea delle difficoltà che si incontrano quando si cerca di parlare lo stesso linguaggio.

Eppure, se l'EUROSTAT deve fornire alla Commissione e alle altre istituzioni europee un'informazione quantitativa necessaria alla realizzazione delle politiche comunitarie, esso deve accertarsi che il linguaggio di base sia rigorosamente lo stesso.

Un esempio significativo di realizzazione concreta di tale tipo di linguaggio

è fornito dalla «Nomenclatura delle merci per le statistiche del commercio estero della Comunità e del commercio tra gli Stati membri della stessa» (NIMEXE). Si tratta di una nomenclatura elaborata, in collaborazione molto stretta con gli esperti in materia di dogane e statistiche dei paesi membri, e adottata dal Consiglio dei ministri mediante un regolamento.

L'esempio menzionato ha solamente carattere indicativo; appare evidente che può essere esteso ad altri campi quali, per esempio, i conti nazionali (Sistema europeo di conti economici integrativi), la statistica delle attività (NACE), i trasporti, ecc.

2. Quantificazione del fenomeno

La raccolta dei dati di base è generalmente effettuata dalle istituzioni nazionali, sia che si tratti degli Istituti nazionali di statistica o dei Ministeri competenti, a seconda dei casi. Il caso di indagini specifiche, organizzate ed effettuate direttamente dall'EUROSTAT, rappresenta un'eccezione e concerne solamente alcuni settori ben determinati, in particolare le industrie CECA.

Una parte essenziale dell'attività dell'EUROSTAT è quindi concentrata nella definizione di norme statistiche destinate ad assicurare ai risultati il livello di armonizzazione necessario al fine di consentire alle autorità competenti la loro utilizzazione nel contesto delle diverse politiche comunitarie.

Parallelamente al problema delle definizioni, EUROSTAT promuove quindi l'armonizzazione dei metodi statistici utilizzati dagli Stati membri, onde eliminare le distorsioni che derivano dall'applicazione di sistemi diversi.

Studi dettagliati rilevano, per esempio, che i risultati delle indagini sui bilanci familiari presentano errori sistematici a seconda che esse siano effettuate mediante libretti delle spese familiari, inter-

viste personali, interviste effettuate per posta, ovvero servendosi di altri metodi.

L'armonizzazione dei concetti non deve essere limitata all'ambito europeo; l'EUROSTAT partecipa attivamente a tutti i lavori per la definizione e revisione di norme mondiali affinché si tenga conto della dimensione europea.

La posizione comune dei paesi membri e dell'EUROSTAT ha per di più consentito spesso di influenzare il sistema statistico internazionale (per esempio: sistema armonizzato per la classificazione delle merci, armonizzazione delle nomenclature delle attività dei prodotti, sistema dei conti nazionali, ecc.).

I lavori hanno due effetti: collocare la Comunità in un contesto mondiale per confrontare i dati con quelli dei suoi partner principali e razionalizzare i lavori degli Istituti nazionali di statistica che non devono più rispondere a norme internazionali differenti.

I dati statistici forniti dagli Stati membri sono ancora troppo spesso (per comprensibili ragioni nazionali) una conversione delle statistiche nazionali alle norme comunitarie. L'EUROSTAT deve far sì che, progressivamente, la statistica nazionale si integri maggiormente nella statistica comunitaria. Nel caso di politiche comunitarie particolarmente sviluppate (per esempio, politica commerciale, agricola sociale, ecc.) questo principio è stato in buona parte realizzato.

Esso resta un obiettivo generale, poiché la razionalizzazione dei lavori statistici negli Stati membri nonché la loro coordinazione faciliterà il progresso dell'integrazione comunitaria.

3. Comparazione dei dati

La comparazione dei dati rappresenta il campo più specificamente comunitario. Essa non pone problemi di rilievo nei casi in cui, grazie al lavoro di armonizzazione delle definizioni e dei metodi, i risultati sono espressi in unità comparabili. Il

problema delle unità presenta diversi aspetti.

Se, per esempio, ci si riferisce al commercio estero, la comparabilità evidentemente è immediata quando si tratta di confrontare delle quantità.

Tuttavia, le comparazioni dei dati statistici non presentano in tutti i casi le stesse caratteristiche e talvolta sollevano enormi difficoltà. L'esempio più probante è costituito dalle comparazioni del prodotto interno lordo, che, rapportato all'insieme della popolazione di un certo paese, fornisce un indicatore del livello di vita per abitante.

Un confronto di tali dati espressi in monete comparabili basati sui tassi di cambio ufficiali non è significativo, poiché non tiene conto dei poteri d'acquisto interni delle monete.

Per tale ragione, l'Istituto statistico ha calcolato, già nel 1954, i «tassi di equivalenza del potere d'acquisto al consumo», utilizzati per la conversione in valori

reali di redditi degli operai delle industrie CECA. Il lavoro si è sviluppato nel corso degli anni e attualmente si effettuano regolarmente confronti degli aggregati dei conti nazionali in valori reali.

La differenza a secondo del «linguaggio» utilizzato è, in tal caso, particolarmente sorprendente. A seconda che si utilizzi il tasso di cambio ufficiale o la parità di potere d'acquisto (PPA), si introducono distorsioni tali da rendere priva di significato qualsiasi comparazione.

Per esempio, per quel che concerne il raffronto DM/lira italiana, la differenza fra il tasso di cambio e la PPA è stato, nel 1985, dell'ordine del 48%.

In altre parole, si può affermare che i prezzi tedeschi erano globalmente superiori del 48% rispetto ai prezzi italiani e che quindi il prodotto interno lordo per abitante è aumentato in Italia nella stessa proporzione utilizzando per la comparazione le parità di potere di acquisto.

Le interessanti testimonianze ascoltate stamane hanno destato anche in me, che appartengo ad una generazione intermedia, ricordi di uomini e di avvenimenti che hanno caratterizzato i decenni che ho vissuto nell'attività della Statistica ufficiale.

Il ricordo va ad alcuni uomini, ed in particolare a Benedetto Barberi e Giuseppe de Meo, che molto hanno dato alla statistica ufficiale e che oggi sono stati solo fuggacemente ricordati mentre poteva essere l'occasione per celebrarli adeguatamente e degnamente.

Poiché molte testimonianze hanno ricordato episodi dell'immediato dopoguerra mi sia consentito ricordare soprattutto Benedetto Barberi che per la sua appassionata e dinamica attività negli anni cinquanta ha lasciato tracce profonde ed indelebili.

L'ISTAT fu da lui praticamente rifondato e dotato di una moderna ed efficiente struttura tecnica ed organizzata.

Il pensiero va alle cose dette nei precedenti convegni sull'informazione statistica, alle speranze destinate, alle promesse non mantenute.

Infatti si ha l'impressione che in questi anni l'informazione statistica non abbia tenuto nel dovuto conto i suggerimenti e le indicazioni in precedenza formulati ed anche i risultati in precedenza raggiunti.

Dagli interventi finora ascoltati e dal programma preparato si ha quasi la sensazione che si voglia fare un salto in avanti: dibattere sull'utilizzazione e la diffusione dell'informazione senza risolvere i molteplici problemi che sono alla base della «produzione» dell'informazione.

Gli ultimi anni che dovevano e potevano consentire un salto di qualità all'informazione statistica hanno visto non solo un certo regresso in termini di tempestività, contenuti e qualità ma soprattutto una non adeguata risposta a misurare i nuovi fenomeni che la nostra Società affronta.

Ciò in quanto non solo non sono state risolte ma neanche prese in esame le problematiche, da quelle organizzative a quelle istituzionali e tecniche, che erano emerse dalle relazioni e dai dibattiti dei precedenti convegni sull'informazione.

Ciò si è verificato mentre va aumentando la schiera di quanti nei più svariati campi della realtà economica e sociale e della ricerca in genere si atteggiavano a profondi conoscitori di una non definita e spesso confusa «statistica moderna» che induce all'applicazione acritica o meccanica dei metodi e dei modelli statistici ritenuta conoscenza «critica» della statistica.

Di conseguenza si assiste ad una crisi della realtà legata a deviazioni applicative e descrittive della «statistica» che può inquadrarsi da differenti punti di vista.

In relazione a ciò si esporranno alcune riflessioni in ordine a situazioni e problemi che si ritiene debbano essere dibattute.

Un primo problema riguarda l'informazione relativa a fenomeni tradizionali (demografici, sociali, economici) per i quali spesso non si rileva la necessaria coerenza logica e formale tra i dati rilevati da fonti diverse o pubblicati in volumi differenti.

Gli equivoci sull'interpretazione di alcuni fenomeni economici e sociali ed i «falsi» problemi che vengono sollevati dipendono sia dalla «scarsa» preparazione statistica di alcuni utilizzatori (siano essi giornalisti, economisti, ecc.), sia dalla scarsa chiarezza nella presentazione delle modalità di rilevazione ed elaborazione dei dati.

Per agevolare l'utilizzatore e metterlo in guardia contro i possibili errori concettuali ed interpretativi si potrebbe pubblicare in dettaglio un'analisi del processo di formazione del dato e fornire una misura del possibile errore.

Eppure muoversi su questa strada non è improponibile; lo ha dimostrato il gruppo di ricercatori dell'ISTAT che,

coordinato da Quintano, ha costruito in pochi mesi un primo «error profile» dell'indagine sul prodotto lordo presentato in un documento all'ultima riunione della Commissione SIS sulla C.N. svoltasi a Padova nel novembre scorso.

Queste affermazioni potrebbero essere convalidate da numerosi esempi (aggregati contabilità nazionale, occupazione, produzione edilizia, ecc.).

Spesso in disputa, anche alacramente, su minime variazioni percentuali di un aggregato che potrebbero essere comprese nell'errore di stima dell'aggregato stesso. Tali misure potrebbero anche essere di valore e di segno contrario se si cambiasse qualche concetto o qualche elemento soggettivo di valutazione.

Un secondo aspetto dell'informazione statistica che richiederebbe approfondimenti ed adeguata attenzione è quello dei dati a livello subnazionale.

Un passo è stato fatto con la recente pubblicazione dei dati del commercio estero a livello territoriale, ma se si vuole contribuire allo sviluppo dell'informazione statistica occorre organizzare su basi nuove l'indagine sulla produzione industriale rilevando a livello territoriale alcuni fenomeni quali:

- acquisti di materie prime, ausiliarie e semiprodotto e spese di investimenti;
- occupazione e spese del personale;
- esperienza dei beni e servizi acquistati e destinazione dei beni venduti.

Un'altra riflessione, non meno importante di quelle precedenti, riguarda la necessità di adeguare l'informazione statistica ai nuovi problemi della Società civile.

Non è un tema certamente nuovo perché è stato posto da diversi anni ed in altre sedi ma occorre rilevare che i campi dell'*energia*, dell'*ambiente*, della *ricerca*, della *cultura* non dispongono di coordinate e dettagliate informazioni statistiche.

Il sistema informativo statistico concernente questi fenomeni non è «adeguato» cioè non si rileva la necessaria corrispondenza della base informativa alle esigenze conoscitive della collettività e non si coglie la necessaria rilevanza ai fini delle decisioni o delle azioni dei vari operatori.

Un altro nodo dell'informazione statistica riguarda le unità territoriali di riferimento per i dati statistici in genere e quelli economici in particolare. I dati per unità amministrativa non rispondono più alle esigenze conoscitive che le ampie motivazioni a livello istituzionale hanno determinato; occorre individuare unità territoriali statistiche cui riferire i dati stessi.

Queste riflessioni potrebbero sembrare a taluni un po' teoriche; altri forse potrebbero obiettare che anche in altri Paesi si riscontrano deficienze e carenze analoghe a quelle evidenziate; la lunga permanenza all'ISTAT e la conoscenza della struttura, degli uomini e delle situazioni permettono di distinguere tra possibilità effettiva, impossibilità e scarsa volontà.

Ho voluto richiamare questi aspetti perché in un convegno non chiaramente finalizzato può essere alto il rischio che le idee, i suggerimenti, gli stimoli che certamente emergeranno dal dibattito possano rimanere senza risposta da chi ha la responsabilità dell'informazione statistica. È necessario evitare che ciò avvenga.

Signore e signori, ringrazio anzitutto il Prof. Rey che ci ha consentito di partecipare con questo breve intervento ad un Convegno così prestigioso.

L'informazione, come è stato autorevolmente sottolineato negli interventi della mattinata, assume nella società ed all'interno delle aziende, un ruolo sempre più determinante.

Aumenta costantemente la necessità di disporre e di poter utilizzare, come base delle decisioni quotidiane, un insieme di dati elaborati, tempestivi, precisi e completi.

Ma l'ottenimento di informazioni di tale «qualità» è il risultato di un processo complesso (e costoso) che possiamo schematizzare nelle fasi seguenti:

— è necessario innanzitutto *saper selezionare* i dati, soprattutto quelli offerti dall'esterno. Negli ultimi anni si sono moltiplicate le banche dati che consentono agli utenti di accedere ad una quantità enorme di dati e di informazioni. Ma non

tutti questi fornitori sono ugualmente affidabili o completi od economici. Occorre quindi disporre di una struttura ben organizzata, con personale qualificato, che sia in grado di valutare la rilevanza e la qualità dei dati contenuti nei singoli Data Bases, come pure i costi a cui essi vengono offerti;

— in secondo luogo è necessario analizzare ed aggregare, anche con metodi statistici, i dati elementari per *produrre* le informazioni al desiderato livello di completezza e di sintesi, in funzione delle diverse tipologie di utenti e delle loro corrispondenti esigenze informative;

— infine, occorre *saper comunicare ed utilizzare* correttamente l'informazione così prodotta. Rimuovere le barriere soggettive all'utilizzo delle informazioni richiede da un lato un costante sforzo di formazione ad ogni livello aziendale e, dall'altro, un intelligente impiego delle tecniche di presentazione comprese quelle formali, colore, scale, grafici, ecc..

Quali sono i vincoli fondamentali che hanno sinora condizionato e ritardato lo sviluppo del processo di produzione e di utilizzo di informazioni di «qualità»?

Alcuni importanti vincoli possono essere identificati nella scarsa disponibilità di:

— strumenti tecnologici a costi *ragionevoli* per la memorizzazione, la elaborazione e la trasmissione di *elevati volumi* di dati;

— risorse specialistiche per la attivazione di questi strumenti tecnici (cioè professionisti di informatica);

— risorse utilizzatrici dei dati con le capacità necessarie ad identificare con chiarezza le proprie esigenze di informazione ed a comunicare da un lato queste necessità agli specialisti di informatica e, dall'altro, a far fruire correttamente di queste informazioni i responsabili dei processi decisionali.

Quali le soluzioni in atto o possibili?

Diciamo subito che gli sviluppi prodigiosi della tecnologia «telematica» stanno ampiamente rispondendo al primo problema posto. Infatti il rapporto costo/prestazioni degli apparati di elaborazione, memorizzazione e trasmissione dati nell'ultimo decennio e, a detta degli esperti, per i prossimi 15 anni si riduce mediamente di un fattore 10 ogni 4 anni (si pensi ai chips da 4 Mbits ed oltre, alle tecnologie dei dischi ottici e delle fibre ottiche!).

Il problema della scarsa disponibilità di specialisti informatici può essere affrontato (anche se è ancora tutt'altro che risolto) da due punti di vista.

Da un lato è ancora la tecnologia che ci viene incontro proponendo strumenti di programmazione (software) sempre più «amichevoli» (user - friendly), cioè di facile e diretto uso, per gli utenti finali.

Dall'altro, però, è necessario aumentare nel Paese l'offerta di validi specialisti in informatica che, ancora per diversi anni, rimarranno i tramiti necessari per lo

sfruttamento delle tecnologie del trattamento dati.

Di più difficile e lunga soluzione è il problema di educare coloro che sono utenti professionali di dati (i cosiddetti «knowledge workers», cioè i nuovi colletti blu della società post-industriale dell'informazione) per farne dei veri specialisti *anche* nella selezione, definizione e comunicazione delle informazioni utili.

E si tratta di un punto molto importante sul quale — penso — concordano tutti coloro che, dirigendo vaste e complesse organizzazioni (non importa se nel mondo industriale, dello Stato o della finanza) debbono ogni giorno prendere decisioni sempre più basate sulle informazioni che ricevono da questi «intermediari».

Passando adesso dalla teoria alla pratica vorrei darvi una testimonianza diretta descrivendo un caso concreto di produzione di informazione riferito, come è ovvio, alla nostra Banca.

Già molti anni fa gli Istituti Bancari avevano sentito l'esigenza di disporre di informazioni relative ai principali parametri descrittivi dell'attività del sistema bancario e correlate ai più significativi indicatori finanziari ed economici del Paese.

Si era così deciso nel nostro Istituto di archiviare sull'elaboratore centrale i dati del cosiddetto «flusso di ritorno» della Matrice, elaborato dalla Banca d'Italia sulla base delle informazioni statistiche fornite dalle singole aziende di credito (cosiddetto «flusso di andata»).

È stato così creato un archivio con un'ampia gamma di dati patrimoniali, ripartiti secondo le diverse forme tecniche di deposito e impiego ed aggregati con criteri diversi: per classe dimensionale delle aziende, per gruppi giuridici (intero sistema, BIN, istituti di diritto pubblico, etc.), per area geografica e così via.

I dati archiviati sotto forma di serie storiche mensili elementari, risultavano tuttavia scarsamente utilizzabili in quanto richiedevano, per ottenere le necessarie serie aggregate e per poter essere assoggettati alle appropriate analisi, l'inter-

vento, di volta in volta di specialisti di software che procedessero a predisporre i dati secondo le molteplici e, talvolta non ben definite, esigenze degli utenti.

Questo processo lungo, costoso, spesso condizionato dalla temporanea indisponibilità delle risorse specialistiche, aveva evidenti ripercussioni negative sulla qualità e quantità delle analisi eseguibili, e sulla tempestività delle informazioni fornite ai diversi utenti aziendali.

Da un paio d'anni abbiamo introdotto in azienda una nuova metodologia di supporto informatico degli utenti (Infocenter è uno dei nomi più usati per definirla) che consiste essenzialmente nel:

- creare delle basi dati — con architetture «aperte» non legate cioè a specifiche elaborazioni — dedicate agli utenti ed alimentate da dati di varia provenienza: interna/esterna o create dagli utenti stessi;

- dotare gli utenti, oltre che di opportune stazioni di lavoro (terminali o PC), di un complesso di potenti «tools» per la manipolazione dei dati e per la presentazione delle informazioni (generazione di prospetti, di grafici, etc.).

Uno dei primi utenti dell'Infocenter è stato proprio il nostro Ufficio Studi.

Oggi i diversi analisti dell'Ufficio operano su una base dati «ricca» (si tratta di oltre 60 mila serie mensili che coprono un arco temporale di ben 10 anni) e sono in grado di:

- aggregare al livello desiderato le serie elementari ed effettuare alcune prime elaborazioni statistiche e/o grafiche;

- trasferire le serie (aggregate o meno) su PC per effettuare più complesse elaborazioni statistico-econometriche per meglio analizzare specifici fenomeni macrofinanziari o aziendali.

Ad esempio utilizzando il metodo di Box-Jenkins è possibile effettuare delle previsioni a 12 mesi sull'andamento dei

principali aggregati patrimoniali, previsioni che l'ampiezza temporale delle serie storiche rende ragionevolmente attendibili;

- inserire i dati del flusso di ritorno, opportunamente aggregati, nel più vasto complesso delle informazioni macroeconomiche, fornite dall'ISTAT e dalla Banca centrale.

Il risultato è costituito da una serie di rapporti, periodici od estemporanei, destinati a varie tipologie di utenti, dall'Alta Direzione agli uffici operativi e che hanno numerosi campi di applicazione:

- definizione di obiettivi della struttura commerciale;
- strategie di marketing;
- analisi della concorrenza;
- analisi di mercato per l'apertura di nuovi sportelli;
- etc..

Questo processo di costruzione, a partire dai dati elementari, di complesse informazioni si avvicina, certamente in misura maggiore di quanto non avvenisse in precedenza, a quel modello di tempestività, completezza e giusto livello di sintesi che prima ho ricordato.

Naturalmente l'applicazione che ho brevemente descritto è solo un esempio ma è importante perché la trasformazione di «dati» in «informazioni» è una funzione rilevante all'interno dell'azienda, che contribuisce, spesso anche in maniera significativa, alla realizzazione del valore aggiunto dell'azienda stessa (per una banca in particolare).

Mi pare di poter concludere che *avere la consapevolezza* del ruolo chiave della gestione delle informazioni, e *migliorarne l'efficacia* attraverso l'innovazione tecnologica e la crescita professionale e culturale delle risorse umane, sia una fondamentale, anche se stimolante, sfida per chi ha responsabilità direttive nelle aziende e, più in generale, nella società.

Ringrazio il Presidente per avermi permesso di intervenire e l'ISTAT per questa interessante iniziativa.

Le critiche alla produzione di statistiche in Italia che sono venute questa mattina dalla relazione «Informazione statistica e cittadino» le sento dirette anche verso di me perché, pur non essendo un funzionario dell'ISTAT, presso il Ministero dei Trasporti svolgo un lavoro di tipo statistico. Infatti la Divisione a me affidata ha il compito di elaborare annualmente il Conto Nazionale dei Trasporti. Si tratta di un documento spesso vilipeso da parte di alcuni, elogiato da parte di altri; né l'una né l'altra cosa le ritengo vere.

Certamente è necessario uno sforzo, avviato già da tempo con il Servizio Contabilità Nazionale dell'ISTAT, per far sì che i dati relativi alle spese quantificate sul CNT siano leggibili in chiave di Contabilità Nazionale.

Contemporaneamente è necessario uno sforzo, sempre d'intesa con l'ISTAT, per colmare le lacune esistenti soprattutto

per quel che riguarda il trasporto merci su strada (il comparto meno conosciuto pur trattandosi del modo di trasporto che serve una notevole quota del trasporto merci in Italia).

Sempre con riferimento all'intervento del prof. Alvaro, ritengo non completamente vera l'affermazione con la quale si attribuisce agli studi del Piano Generale dei Trasporti il merito di aver quantificato la realtà del fenomeno trasporti nel suo complesso con analisi sul trasporto in conto proprio.

È da tempo che il problema viene analizzato e studiato presso gli uffici del Ministero: se andiamo a riprendere il primo Conto Nazionale Trasporti edito nel 1971, contenente i dati 1966-69, troviamo una valutazione del trasporto nel suo complesso distinguendo il trasporto in c/terzi dal trasporto in c/proprio (merci e viaggiatori).

Si tratta di un volume contenente informazioni anche sul settore stradale poiché allora erano disponibili le statistiche

dell'EAM (Ente Autotrasporto Merci), statistiche utilizzate anche dall'ISTAT per le valutazioni di Contabilità Nazionale relative al settore trasporti.

Se poi analizziamo l'ultima edizione del Conto Nazionale Trasporti con i dati '84, volume che rispetto a quello del 1971 è stato ampliato per la parte relativa ai dati del traffico (Parte III), ma che continua a scontare la carenza di informazioni di base per il settore dell'autotrasporto merci, troviamo una valutazione del trasporto merci su strada in conto proprio classificato secondo la Tavola Intersettoriale a 16 branche. Contemporaneamente è stato costruito uno schema di raccordo fra i dati della Contabilità Nazionale utilizzando, come riferimento, la classificazione delle attività economiche ISTAT comparata con la classificazione adottata per il CNT.

Da questa tavola di raccordo, costruita con riferimento al valore della produzione dei servizi di trasporto, appare in modo evidente il notevole peso delle attività di trasporto in conto proprio svolte dalle imprese, dalle famiglie e dalla P.A.

Questo schema di collegamento e la valutazione del trasporto merci su strada in conto proprio sono state curate dal dott. Carlo Crea, funzionario della Divisione III della Direzione Generale POC del Ministero Trasporti.

Rispetto alla carenza informativa presente nel comparto stradale, in particolare nell'autotrasporto merci, la Direzione Generale POC è riuscita a far finanziare con i fondi del Progetto Finalizzato Trasporti del CNR una indagine sul trasporto merci su strada per i veicoli con portata superiore a 3,5 tonnellate. I risultati di questa indagine, per la quale il periodo di campionamento scelto va da marzo '86 a marzo '87, saranno disponibili nel corso del 1987 e permetteranno di conoscere le matrici origine/destinazione dei traffici merci su strada a livello provinciale e regionale.

È un notevole risultato che permetterà all'Italia, fra l'altro, di dare risposta ai

dettami della Direttiva 78/546/CEE, rispetto alla quale il nostro Paese è ancora inadempiente.

È evidente come questa iniziativa del CNR non possa essere lasciata cadere né dall'ISTAT né dal Ministero dei Trasporti. Occorre avviare le opportune iniziative perché l'indagine CNR, con gli opportuni aggiustamenti, diventi un'indagine corrente degli organi istituzionali preposti.

Quale responsabile della Divisione che elabora annualmente il Conto Nazionale Trasporti, ritengo doveroso richiamare l'attenzione sulla necessità di rendere disponibili le informazioni di base necessarie per qualsiasi elaborazione.

A tutt'oggi, nonostante le notevoli risorse impiegate per il settore trasporti, la mia esperienza mi porta a cercare gli elementi necessari alle elaborazioni del CNT all'ISTAT o in piccole indagini curate direttamente dalla Divisione a me affidata. L'indagine CNR è un notevole risultato per un comparto molto carente e per questo mi auguro che non rimanga un fatto isolato.

Voglio cogliere l'occasione per ringraziare il Presidente ed il Direttore Generale dell'ISTAT per avere adottato, nei confronti del settore trasporti, l'interessante iniziativa di nominare, in sede ISTAT, una Commissione avente lo scopo di assumere iniziative per coordinare, migliorare e sviluppare le statistiche dei trasporti in Italia.

La Direzione Generale, presso la quale lavoro, ha dato la più ampia collaborazione a tale iniziativa e la Commissione ha prodotto un documento contenente un vero e proprio quadro di riferimento delle statistiche dei trasporti in Italia.

Ritengo che tale iniziativa possa essere utilizzata per sperimentare concretamente l'ipotesi di servizio statistico indicata dal prof. Rey fin dall'inizio del suo mandato (ricordo una Sua intervista rilasciata a *Mondo Economico* che condivide in pieno), secondo la quale presso le Amministrazioni centrali dovrebbero esi-

stere uffici specifici che seguano i problemi statistici secondo le indicazioni metodologiche proposte dall'ISTAT.

Ritengo che il gruppo di funzionari chiamati ad elaborare annualmente il Conto Nazionale dei Trasporti potrebbe essere in grado di iniziare subito questa collaborazione con l'ISTAT senza attendere l'avvio dei corsi di formazione ai quali faceva cenno il dott. Pinto nella sua interessante relazione. Con questa collaborazione si potrebbero sperimentare in concreto le difficoltà della proposta di riforma dell'ISTAT in Servizio Statistico Nazionale e, contemporaneamente, far lavorare d'intesa due Amministrazioni che, per legge, sono chiamate a svolgere compiti istituzionali che si sovrappongono.

Sono evidenti i vantaggi, sia per i fornitori delle statistiche elementari (si eviterebbero doppie e triple richieste ad aziende ed Enti fornitori di dati), sia per gli utilizzatori delle statistiche dei trasporti i quali si troverebbero di fronte ad un'unica versione dell'andamento del fenomeno trasporti, sia per lo Stato che finanzia iniziative parallele con evidenti

sprechi di risorse, sia, infine, per i funzionari addetti che troverebbero maggiore soddisfazione nel vedere i risultati del proprio lavoro giungere a buon fine, e non posti in concorrenza con lavori analoghi svolti da colleghi o amici, in modo parallelo, presso altri organismi od istituzioni.

Mi auguro pertanto che alla Commissione ISTAT sulle statistiche dei trasporti venga dato il giusto spazio perché possa continuare, secondo le indicazioni fornite nel Quadro di Riferimento, per giungere, d'intesa con le diverse Amministrazioni, ad informazioni per i trasporti che vedono nell'ISTAT l'organo responsabile che «appone il marchio di qualità».

È evidente che si dà per scontata la più ampia disponibilità da parte delle diverse Amministrazioni ad una collaborazione che abbia lo scopo di giungere ad una informazione per i trasporti coerente ed il più possibile completa da ottenere, almeno inizialmente, mobilitando le sole risorse umane e materiali disponibili, ma non bene utilizzate, presso i diversi organismi ed Enti coinvolti sul problema dei trasporti.

Il professor Malinvaud si è mostrato sorpreso per l'assenza da questo dibattito di sindacalisti e di rappresentanti di imprese.

È opportuno allora spiegare che le parti sociali, lungi dall'estraniarsi dalle discussioni su questi temi, collaborano ad esse all'interno del sistema statistico, negli organismi istituzionali e nelle sedi tecniche specifiche.

Ad esempio, in Francia le organizzazioni sindacali dei lavoratori costruiscono propri indici dei prezzi al consumo, in contrapposizione a quello elaborato dall'INSEE.

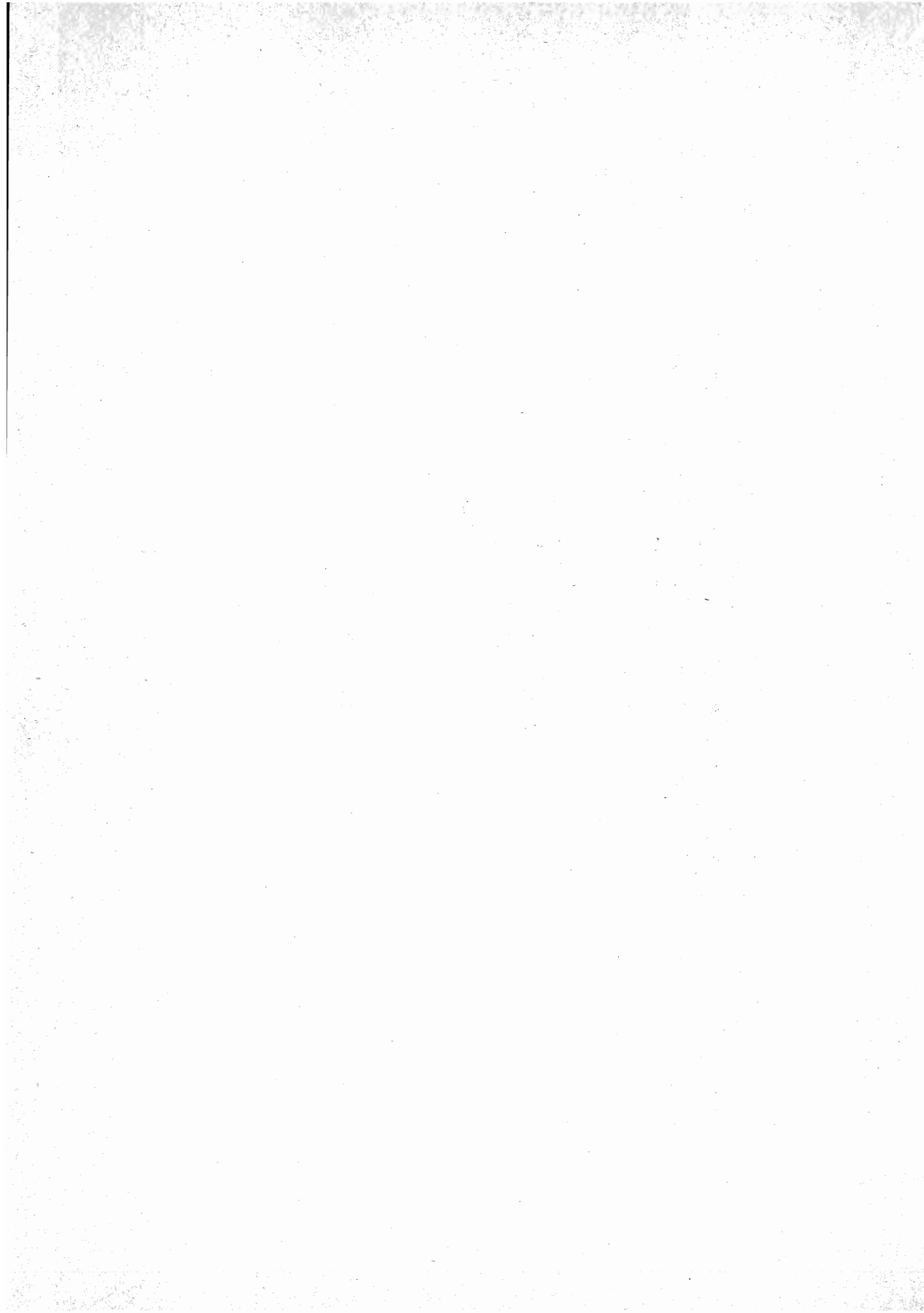
In Italia non si fa niente di simile, né da parte dei sindacati né da parte degli imprenditori: sarebbe sterile ed inutile. Sindacati ed imprenditori collaborano con l'ISTAT per ottenere una buona qualità degli indici dei prezzi al consumo partecipando attivamente ai lavori delle commissioni che, in periferia e al centro, sovrintendono alle rilevazioni dei prezzi utilizzati per la costruzione degli indici.

L'ISTAT ha l'intelligenza di chiamare nei propri organi tecnici e amministrativi

rappresentanti delle parti sociali; le parti sociali, dal proprio canto, hanno l'intelligenza di designare, per rappresentarle nei suddetti organi, persone che hanno una formazione culturale e tecnica che consente loro di non sfigurare al confronto con i colleghi di altre estrazioni professionali. Non credo, a questo proposito, che in Italia si verifichi quanto segnalato nella relazione Malinvaud su ciò che avviene nel corso delle discussioni in seno al Conseil National de l'Information Statistique francese, dove spesso gli statistici provano irritazione per l'atteggiamento dei rappresentanti degli utilizzatori.

Colgo infine l'occasione della presenza del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio per segnalare la necessità che nel futuro Consiglio Nazionale di Statistica sia riservata alle parti sociali una rappresentanza più consistente di quella, meramente simbolica, prevista dal disegno di legge all'esame del Senato.

Sarà questo uno dei mezzi per continuare e perfezionare una collaborazione che si è dimostrata proficua nel corso di questi sessanta anni.



Premetto una considerazione di carattere generale. Si tratta di capire se veramente il decisore pubblico è interessato all'informazione statistica. Ho sfogliato; a questo riguardo, una relazione che abbiamo predisposto quest'anno, compilata sulla base di un'indagine rivolta agli alti dirigenti dello Stato, effettuata tramite un questionario inviato ai Direttori generali. Alla domanda «giudizio sul contributo di diverse fonti informative per una compiuta elaborazione delle decisioni dell'alto dirigente statale», il 15% risponde «non importante»; il 34,8% risponde «contributo minimo»; il 18,2% «contributo medio», il 32,0% «contributo elevato». Dall'analisi delle diverse fonti informative (la domanda era formulata in maniera articolata) è emerso che la risposta «contributo elevato» si è avuta a proposito di «tabelle statistiche amministrative o di gestione raccolte dagli uffici del dirigente». Cioè, in altri termini, il dato è importante, l'informazione è importante, però se la produco io. Anche le altre risposte hanno

mostrato come il ricorso agli uffici statistici del Ministero sia rilevante e come ci sia un elevato impegno di personale tecnico dell'amministrazione del dirigente proprio per una produzione statistica. Questo per dire qual'è il quadro reale dal quale partiamo.

Fatta questa considerazione, di carattere semiserio, ne volevo fare altre, invece, sul motivo per cui oggi noi dobbiamo offrire basi statistiche e tecniche di manipolazione dei dati (perché forse è di questo che si dovrebbe parlare) estremamente precise. Attualmente non si opera più per grandi sciabolate, non si fanno più grandi programmi di allocazione delle risorse. Prima di tutto perché una certa fase è passata, in secondo luogo perché i soldi sono pochi. Oggi dobbiamo intervenire con precisione da microchirurgi all'interno di strutture dove i condizionamenti sono tanti e dove interventi massicci possono risultare traumatici e sortire effetti imprevedibili.

La domanda di tecniche adeguate

per la raccolta e l'elaborazione dei dati da consultare in sede decisionale dev'essere valutata dettagliatamente.

Qui si aprono alcune questioni che elenco molto rapidamente. Abbiamo dei problemi: un primo problema riguarda la materia prima, un secondo problema riguarda il valore aggiunto, la trasformazione del dato. Per quanto riguarda la materia prima, (e qui io svolgo una funzione mista di produttore-consumatore comunque parlerò in veste di produttore), dobbiamo essere in grado di fornire dati praticamente in tempo reale. La velocità dei processi è talmente elevata che per non perdere il passo dobbiamo agire non più nell'arco dell'anno ma addirittura entro pochi mesi. Per esempio il sistema produttivo rilevato dal censimento del 1981, oggi è probabilmente totalmente cambiato: abbiamo a che fare, in alcuni casi, addirittura con un altro Paese, con un'altra realtà.

Il poter rispondere in tempo reale è la necessità prima, che poi si collega alle esigenze del decisore.

Il secondo punto riguarda la territorialità. Ormai i dati sono necessari su base territoriale minima, a livello comunale, almeno, e in alcuni casi a livello sub-comunale, e spesso i dati a livello comunale e sub-comunale sono estremamente difficili da ottenere, perché, dobbiamo operare su basi territoriali estremamente articolate. Oggi il Paese è articolato territorialmente, oggi il Paese è complesso, anche dal punto di vista della sua organizzazione sociale.

Inoltre, e su questo vorrei insistere, dobbiamo iniziare le operazioni e i sondaggi per trovare nuovi pozzi. Il discorso sul dato amministrativo è fondamentale: ritengo che esista un tesoro enorme di dati amministrativi che a volte non vengono neppure comunicati. Ne abbiamo avuto un esempio col problema degli sfratti, dove, utilizzando addirittura le denunce fatte ai sensi della legge Moro sull'antiterrorismo, siamo riusciti ad avere in tempo reale i dati sulle compravendite e,

per altri versi, sugli sfratti. Va detto, però che alla precisione della conoscenza non ha corrisposto una possibilità di gestione altrettanto puntuale.

Questi nuovi pozzi li dobbiamo scoprire, dobbiamo iniziare a fare le perforazioni superando le gelosie, superando le resistenze che indubbiamente ci sono. E dobbiamo agire in molti settori, perché solo dall'apertura di questi nuovi pozzi, solo facendo sgorgare nuovi dati amministrativi, commutabili in dati statistici, potremmo completare un quadro di conoscenze che oggi è estremamente parziale.

Altrettanto importante è il discorso del valore aggiunto, della trasformazione dei dati, dell'uso di tecniche che si chiamano gergalmente DSS. Mi riferisco ai sistemi di supporto delle decisioni, che alcuni chiamano sistemi esperti, altri piccole intelligenze artificiali: sono quei modelli di valutazione che consentono non di assumere decisioni, ma di prefigurare le conseguenze di una determinata decisione (e a volte le conseguenze possono essere perverse, oppure non controllabili, come ricordava benissimo Zuliani nel suo intervento).

In questo settore i problemi si moltiplicano a cascata, e riguardano la definizione di sistema di indicatori, la messa a punto di standard che siano in grado di leggere la struttura sociale, ecc..

Stiamo avviando, come CENSIS, un censimento di tutte le fasce sociali che esistono in Italia appartenenti a diversi regimi di intervento di politica sociale; siamo dentro una giungla e non per cattiva volontà del legislatore, ma perché, di fronte alla complessità, abbiamo risposto moltiplicando i sistemi di interpretazione, le scaffalature, per cui abbiamo individui che sono ricchi per un verso e poveri per un altro.

Sono questi i problemi che, secondo me, dobbiamo sempre più tentare di risolvere, attribuendo a ciascun individuo, una sorta di codice, in cui siano riportate tutta una serie di caratteristiche sociali,

economiche, culturali, professionali, reddituali. Un programma di elaborazione poi deciderà, partendo però dall'informazione puntuale, come effettuare l'aggregazione, l'inserimento in una determinata scaffalatura, in un determinato regime, tenendo presente, contemporaneamente, tutti gli indicatori a disposizione: non possiamo basarci solo sul reddito, come spesso si fa.

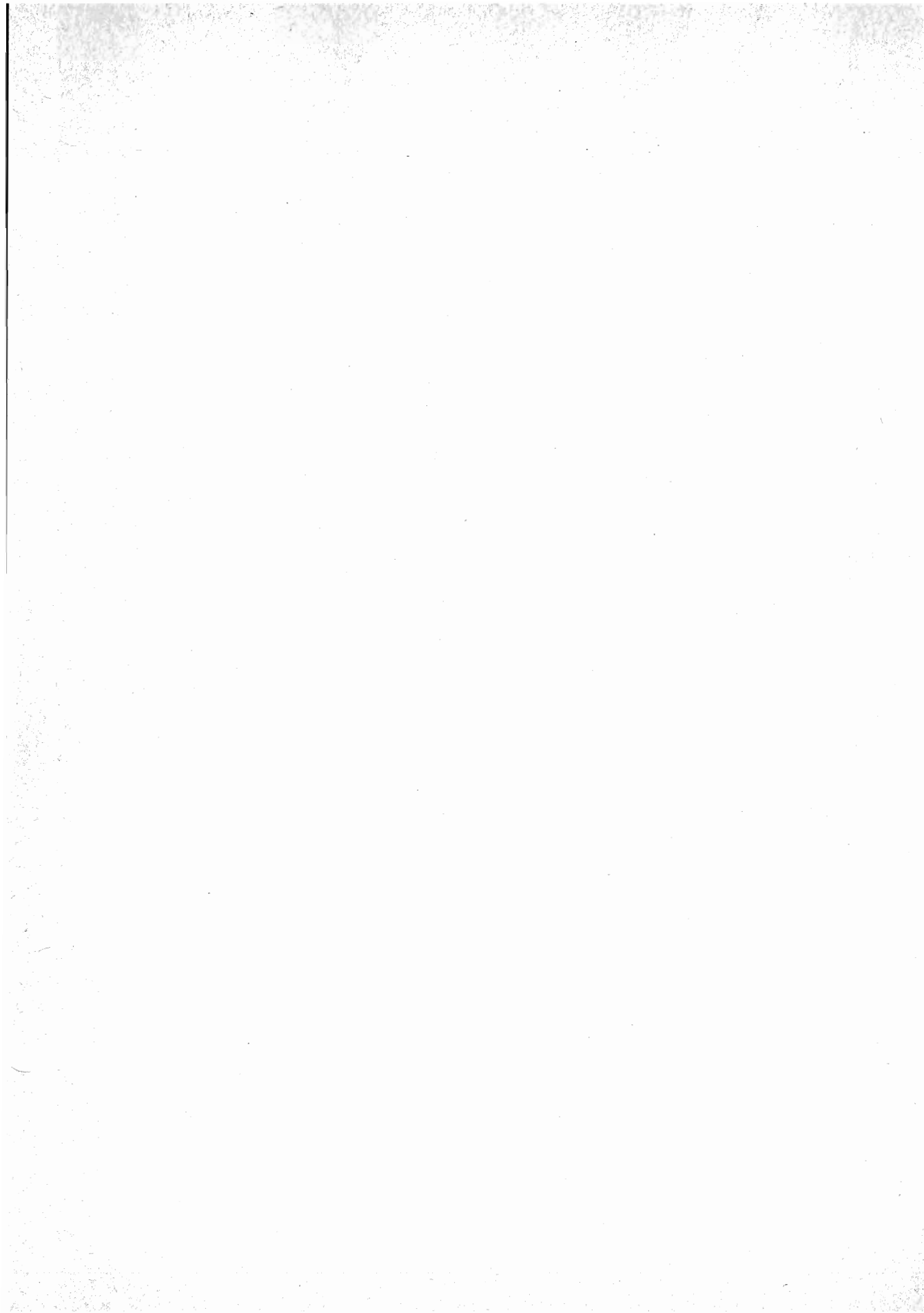
Abbiamo anche il problema dei sistemi informativi messi in atto da Ministeri. Spesso questi sistemi informativi sono stati condizionati dalla cultura di offerta, una cultura informatica che ovviamente doveva affrontare dei problemi di tipo hard; è successo perciò che alcuni dati, che forse erano in parte da correggere all'inizio, che non erano certificati, che non erano ancora commutati a livello statistico, sono stati inseriti dentro una macchina, ma il risultato non ha modificato la qualità del dato. Anche a proposito dei sistemi informativi dobbiamo passare da una cultura di offerta ad una cultura di domanda, dobbiamo raccordarci continuamente ed interattivamente con le esigenze dei decisori a qualsiasi livello: non solo dello Stato centrale ma soprattutto degli enti locali, dei comuni, delle regioni. Non dobbiamo creare sperequazioni, ma fare in modo, creando sistemi esperti fa-

cili, colloquiali, che questi strumenti siano posseduti da tutti.

E bisogna pure fare in modo, a mio avviso, che queste tecniche e questi modelli di simulazione siano gestiti in prima persona dalle amministrazioni, perché questi procedimenti hanno aspetti positivi, ma anche aspetti negativi: tutto sommato consentono sempre di raggiungere ogni mediazione possibile, ma devono essere controllati, devono essere seguiti passo per passo perché la loro costruzione è estremamente complessa. Fornire sistemi che tutti possono utilizzare, che tutti possono capire è una questione di trasparenza, addirittura di democrazia.

Di fronte ai problemi che dobbiamo affrontare, di fronte ad una sfida tecnologica, (perché esistono problemi di tecnologia anche nel terziario, non solo in altri settori) io credo che una prima indicazione possa essere data: si devono rompere gli steccati fra produttori e consumatori, fra i sistemi informativi e le banche-dati e i sistemi statistici, fra le diverse figure che esistono ed operano sul mercato. Rompere gli steccati non significa potersi muovere liberamente, ma attivare un confronto su tutti i piani, su tutti i livelli, in modo da poter rispondere a quella richiesta, di cui parlavo all'inizio, di interventi di alta precisione.

Grazie.



Ringrazio l'On.le Amato per avermi dato la parola.

Permettete che mi presenti: sono Arturo Cerilli, ho la qualifica di dirigente superiore, ho l'incarico di vice direttore del Servizio «Documentazione e tecnologia» presso il Dipartimento della Funzione Pubblica.

Le considerazioni che sto per esporre le avrei volute fare ieri, a caldo, ma per una probabile migliore chiarezza espositiva ha preferito riordinare i pensieri scrivendo un piccolo appunto che ora mi accingo a legervi.

Ieri il prof. Alberto Zuliani iniziava la sua esposizione ponendo il quesito: il titolo della sua relazione — «l'informazione statistica: uno strumento indispensabile per decidere» — era da considerare un'affermazione o una domanda dubitativa?

L'interrogativo, certamente provocatorio, parte — a mio giudizio — da una considerazione lapalissiana: per decide-

re nel migliore dei modi occorre conoscere.

Si conosce quando si dispone di informazioni sufficienti ed attendibili.

È altrettanto evidente, allora, il ruolo fondamentale della statistica: rilevare, misurare, quantificare, mostrare l'ordine nell'apparente disordine, porre in grado di fare previsioni.

Se così è, il vero problema risiede nei punti seguenti:

- chi decide;
- chi gestisce l'informazione eventualmente richiesta.

Esaminiamo i singoli punti.

Chi decide.

Senz'altro il vertice politico. Però, per sua natura il politico è transeunte. La «curiosità» di conoscenza ha quasi sempre carattere estemporaneo. Il politico ha la necessità fondamentale di ge-

stire comunque il consenso per cui, per dirla con il prof. Zuliani, «la mediazione politica avviene al livello delle ideologie e non sui fatti o sui problemi; si misura sui rapporti di forza e non sui bisogni». In questo contesto, l'informazione costituisce più un vincolo che un ausilio.

Chi gestisce l'informazione eventualmente richiesta.

Nell'organizzazione del lavoro si possono distinguere due tipi di professionalità:

— la prima è quella che si acquisisce all'interno della struttura ed è conseguente alla specializzazione delle mansioni;

— la seconda è quella che si consegue prima dell'ingresso nella struttura ed è la specializzazione delle persone.

La professionalità riferita alla specializzazione delle mansioni si basa sulla specificità del lavoro nel processo organizzativo dell'amministrazione. L'esperienza acquisita nel corso dell'attività di lavoro affina le capacità individuali e consente l'ascesa verso i livelli più elevati della carriera amministrativa. La carriera amministrativa è, pertanto, privilegiata nella P.A., poiché l'amministrazione conserva sempre il controllo sul lavoro dipendente mediante il sistema dei ruoli gerarchici.

Viceversa, la specializzazione professionale riferisce una determinata attività ad una corrispondente figura professionale a prescindere dalla gerarchia.

Nella P.A. l'attività amministrativa fa aggio da sempre all'attività tecnica, per la struttura stessa delle varie Amministrazioni.

Ne consegue che è la burocrazia a gestire l'informazione e spesso, se non sempre, manca la volontà di rendere trasparente il modo di operare. Questa tende a relegare la raccolta delle informazioni a personale non qualificato profes-

sionalmente, a sminuirne il ruolo fondamentale oppure difficilmente resiste alla tentazione di una gestione, anche incompetente, ma in proprio delle informazioni statistiche disponibili.

Il problema si muta nel trasformare l'attuale modello burocratico in un modello tecnocratico in cui il politico diventa organo esecutivo di una intelligenza scientifica che sviluppa in conclusioni concrete la costrizione oggettiva delle tecniche e degli ausili disponibili.

Tutti sappiamo che da sempre le statistiche demografiche hanno rappresentato il polo di maggiore attenzione da parte dei politici, costituiscono le informazioni più attendibili, consentono di fare le previsioni più veritiere.

I tassi di natalità, di mortalità e di morbilità, elementi conoscitivi che sono alla base delle attività assicurative private, come sono utilizzati dai vertici politici?

La burocrazia ha illuminato il politico?

Il settore previdenziale «inaspettatamente» non può più basarsi su gestioni finanziarie in equilibrio a causa del divario tra prestazioni promesse e contributi richiesti (solo alla vigilia del 2000 ci si accorge che il rapporto tra attivi e pensionati si sta rapidamente deteriorando), la scuola si ritrova senza alunni, la sanità non riesce a soddisfare la imprevedibile domanda di prestazioni.

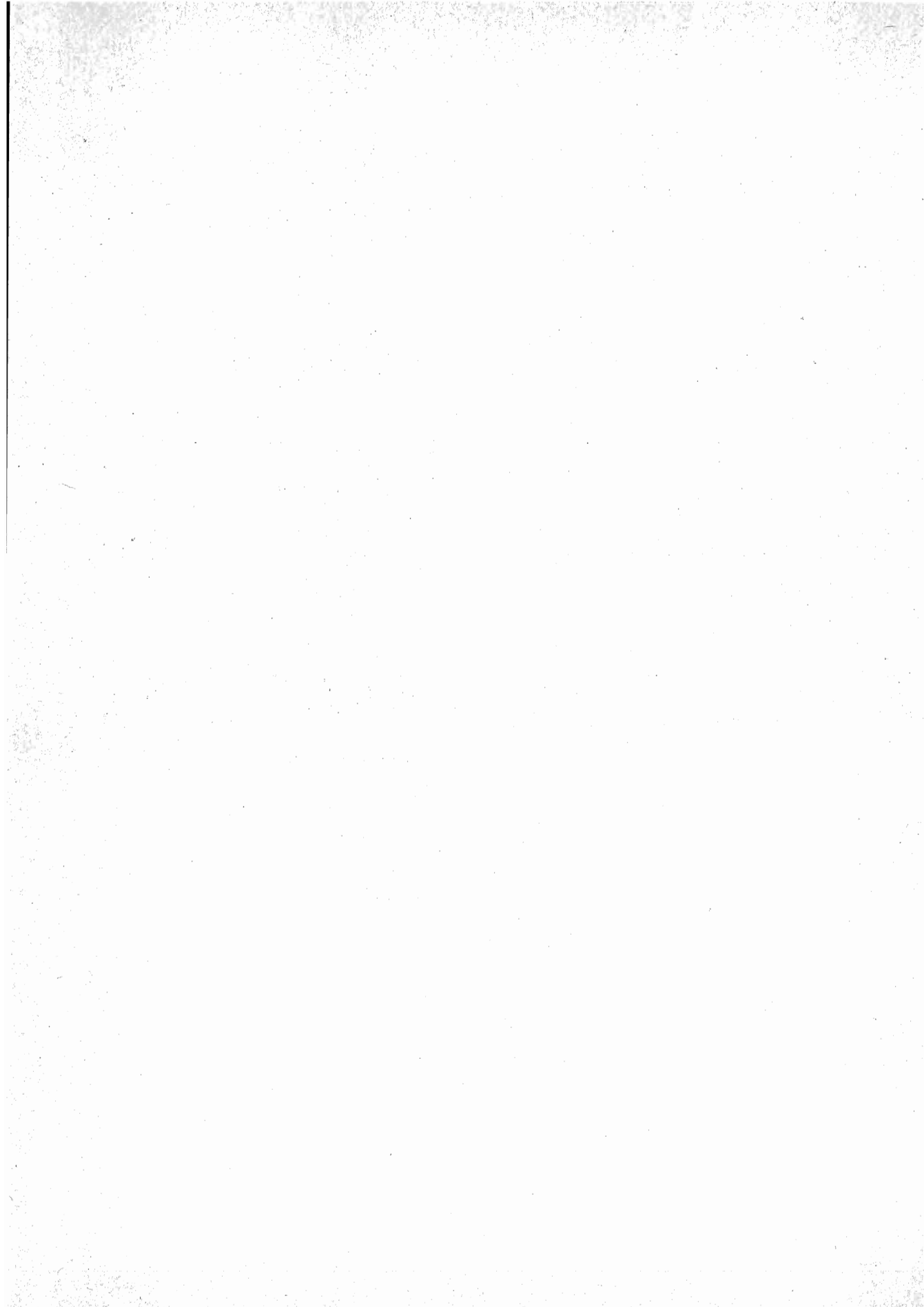
Questi tre settori, fondamentali nel contesto sociale nazionale, hanno trovato pessima risposta nonostante la ricchezza di elementi conoscitivi e previsionali.

Tuttavia, la politica è e resta l'arte di governare un Paese. Sono i tecnici che devono appropriarsi della prerogativa, che la frenetica rivoluzione tecnologica dei giorni nostri rende non più delegabile, di indicare ai politici dove conducono le scelte da loro operate o in alternativa prospettare una serie di possibilità tecniche tra le quali il politico possa scegliere.

Il processo di maturazione può essere lungo, ma le strade percorribili per attivare una coscienza dell'informazione sono molte. Per esempio, invece di ricordare le cattive decisioni adottate dal vertice politico in assenza di informazioni, anche facilmente reperibili, per raccontarle quali aneddoti a congressi o simposi vari, perché non esternare la critica, quando se ne presenti il motivo, usando i comuni canali diffusivi, magari cercando di vol-

garizzare i concetti per essere compresi dal grande pubblico?

Queste le considerazioni che avevo da fare, ringrazio l'uditorio per l'attenzione, aggiungo solo che quando mi sono presentato non ho detto che sono un attuario iscritto all'albo. Lo faccio adesso per dirvi che simili considerazioni e aggiungo convinzioni le svolgevo nel corso del congresso degli attuari del 1980 tenutosi a Trieste.



La presente analisi è nata dalla constatazione dell'inadeguatezza dell'approccio quantitativo ai fini della valutazione della reale consistenza dei fenomeni nei casi di poca affidabilità dei dati o della non sufficiente ampiezza delle serie, se non si voglia solo fotografare una tendenza ma tentare una analisi nella scomposizione delle responsabilità causali nella realtà spesso in sinergesi.

In una società in cui tutto scorre, *pan-ta rei*, in un sistema con le sue strutture in movimento, in cui operano l'uomo, utente destinatario degli interventi statali e la collettività nel suo insieme, se si fotografa la tendenza dei fenomeni in un arco temporale scelto, ci si chiede quali siano le deterrenze che trattengono ad esempio gli interventi statali, siano legislazioni o altre misure dal raggiungimento degli obiettivi, nella forma di benessere per il singolo considerato o meno come *homo-oeconomicus*.

A chi attribuire nell'analisi degli effetti non raggiunti la funzione di causalità?

Nel caso di raggiungimento degli effetti desiderati a chi ascrivere le risultanze, se vari sono i fattori che hanno influito?

Sembra possibile attribuire la funzione di causalità a un fattore piuttosto che a un altro, solo dopo aver scomposto quelle che chiamiamo «forze» che interagiscono.

Il termine «forza» non indica il fatto che essa sia produttrice immancabilmente del suo effetto o che pretenda di garantirlo.

La forza qui è considerata nell'uso che ne ha fatto la scienza e nell'interpretazione filosofica.

Appare interessante in questa sede la considerazione del secondo principio della dinamica newtoniana, vale a dire che la proporzionalità tra la forza e l'accelerazione impressa ($F = ma$) fa della forza una relazione tra due grandezze, senza riferirsi alle essenze nascoste: il rapporto tra la massa e l'accelerazione che ne consegue è costante.

La relazione tra causa ed effetto è fondata solo sull'esperienza (1).

Le interpretazioni filosofiche del concetto di forza appaiono interessanti in questa sede, in quanto sostituiscono al concetto di causa quello di funzione.

Il concetto scientifico di forza potrebbe essere considerato superato, ma con limiti, appare esemplificativo di certe relazioni.

Chiamiamo pertanto con termine «forza» e/o i fattori che hanno influenza determinando una direzione nel movimento di altri fattori.

Ci si domanda quali siano «le forze» esogene ed endogene al sistema, che limitano, non determinano nella sua azione, l'individuo e la collettività nel suo insieme con le sue strutture sociali.

In un sistema economico-sociale quale quello in cui viviamo, è opportuno premettere che molte domande non hanno in sé la possibilità di una risposta, nel senso dell'attribuzione della causalità a un fattore piuttosto che ad un altro, compresa la norma tra questi, dato che la popolazione destinataria è in movimento, come gli altri fattori.

Non è giustificata d'altro canto la rinuncia alla continuazione dell'analisi, non essendo «utile» aspettare i risultati a lungo termine, tenuto conto della particolarità dell'utente, l'individuo cui è diretta la norma; a lui va guardato per intervenire anche prima che tutti gli effetti previsti si siano verificati; a livello di prassi tali effetti potrebbero essere diversi da quelli attesi, rivelandosi in tal caso necessario apporre correttivi ove possibile, se il dato

in input lo consente, quanto meno rimuovere gli ostacoli.

A compilare lo schema teorico proposto è la natura dell'individuo quale centro decisionale inserito tra il modello e il piano operativo: egli *decide* in relazione ad alcune sollecitazioni esogene, in base alla sua struttura, alla sua «massa», con linguaggio ancora mutuato dalla fisica, come agire, produrre, riprodursi.

La nota equazione newtoniana della fisica, se applicata con le dovute limitazioni al punto materiale costituito dal singolo, consente di configurare nella m , la massa, la componente m_1 costituita dalla lunghezza dei tempi e la rigidità dei meccanismi introdotti dalla legge, la componente m_2 costituita dalla disomogeneità delle posizioni giuridico-economiche di tutti i componenti, ad esempio del settore del pubblico impiego.

Se si considera il caso, ad es. della Legge-Quadro sul Pubblico Impiego 29 Marzo 1983 n. 93, possiamo configurare anche una terza variabile m_3 costituita dal fattore culturale degli operatori dei settori in cui sperimentare i meccanismi indicati dalla legge.

Si potrebbe configurare anche un altro valore m_4 che indica «l'esperienza», intesa come difficoltà di apertura verso nuove tecnologie (2).

Si può configurare ancora un valore m_5 inteso come «conflittualità», dato che il Capo III DP.R. 1-2-1986, n. 13 prevede che gli accordi di comparto definiranno tempi e modalità per l'attuazione della riduzione dell'orario di lavoro settimanale.

(1) Kant (*De mundi sensibilis et intelligibilis forma et principiis*) afferma che la forza non è altro che il rapporto della sostanza A a qualche altra cosa B e che tale rapporto può essere solo dato dall'esperienza. Non ci si addentra inoltre nella problematica dell'Energismo che diceva essere la forza un nome per definire certe relazioni tra alcune grandezze fisiche.

(2) Allegato n. 1 Nota Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dipartimento per la Funzione Pubblica N. 26851, 19.1.1 del 15-5-1985 relativo al progetto FEPA (Progetto Funzionalità ed Efficienza della Pubblica Amministrazione).

Per voler maggiormente specificare si può configurare un valore m_6 inteso come «arretratezza delle tecniche di amministrazione» (1).

La casistica può allargarsi introducendo un valore refrattarietà m_7 di particolare natura, vale a dire la scarsa conoscenza che le Amministrazioni Pubbliche hanno circa la propria produttività.

Nel termine vanno distinte due accezioni (2), la prima si riferisce alla produzione di beni o servizi fornita da un singolo lavoratore nell'ambito di un arco di tempo determinato (produttività-lavoro); la seconda relativa all'efficacia, intesa come rapporto tra i risultati ottenuti e obiettivi prestabiliti; e all'efficienza intesa come rapporto tra risorse impiegate e risultati ottenuti.

La produttività in senso stretto rappresenterebbe una componente anche se importante dell'efficienza (3).

Gli effetti dunque che si manifestano come accelerazione dipendono esclusivamente dalla «massa» che come forza resistente si oppone alla forza attiva, considerata costante, in cui si è configurato l'intervento dello Stato; ad uno stesso «valore» non corrisponde negli individui e nei comparti della Pubblica Amministrazione, una risultante azione identica, varie essendo le sinergesi.

In alcuni casi relativi a legislazioni in materia demografica, si è potuto attribuire, anche se con limitazioni, alla legislazione o al cambiamento di una legislazione, la funzione di causa rispetto a un certo fenomeno, in quanto i dati statistici hanno fatto ritenere valido un tale assunto, soprattutto nel caso di vincolo coercitivo, o di cambiamenti repentini nella legi-

slazione, nel caso di provate uniformità teoriche in aree omogenee (4).

L'ipotesi di lavoro considerata è formulata così: tutti gli interventi dei Pubblici Poteri che si propongano più o meno consapevolmente di modificare l'evoluzione demografica producono effetti dal punto di vista qualitativo e quantitativo.

Nella considerazione dei presenti preamboli metodologici relativi allo studio degli effetti della legislazione, come elasticità, reattività dei comportamenti in riferimento ad una sollecitazione di ampiezza data, si può notare che, mentre i tassi demografici sono chiari, anche se non sempre affidabili, talora facilmente disponibili e paragonabili, se si esaminano invece le legislazioni e le altre misure in input nel misterioso meccanismo che fa effettuare le scelte ad effetto demografico, non si trovino dati quantificabili, cui attribuire la funzione di causa dei fenomeni.

Gli effetti attesi relativamente all'esempio citato della Legge sul Pubblico Impiego, sono anche in campo occupazionale: tali sono da intendere gli interventi previsti nel D.P.R. 1-2-1986 n. 13, Cap. 2, artt. 2-3-4, relativo alle norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo intercompartimentale di cui all'art. 12 della richiamata legge quadro sul pubblico impiego 29.3.1983, n. 93, per il triennio 1985-87.

«Così si prevedono “progetti speciali occupazionali finalizzati alla realizzazione di nuovi servizi ed al miglioramento di quelli esistenti” (art. 3 D.P.R. n. 13), anche mediante l'utilizzazione di personale a tempo parziale (rapporto di lavoro di natura pubblicistica, differenziandosi dal

(1) M. S. GIANNINI: *Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato*, Atti Parlamentari 1979.

(2) Ibidem.

(3) Ibidem.

(4) P. F. ANGERAME, *Abortività in alcuni paesi del mondo, statistiche e legislazioni*, Ed. Virgilio Veschi, Roma 1979.

tempo pieno solo per una diversa modalità di articolazione dell'orario) ed a tempo determinato (rapporto di lavoro con aspetti di natura pubblicistica e privatistica); la mobilità per il personale dipendente sia all'interno del comparto che nell'ambito dei comparti, subordinatamente però alla determinazione dei carichi funzionali di lavoro; nonché modalità di articolazione dell'orario di servizio, sempre ai fini di un ampliamento dell'arco temporale della fruibilità dei servizi (art. 7 D.P.R. n. 13)» (1).

Le misure di programmazione della politica del lavoro nel settore Pubblico (Capo II ex art. 2,3,4, D.P.R. 1-2-1986 n. 13, relativo alle norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo intercompartimentale, necessitano, ad esempio, per quanto riguarda le statistiche dell'occupazione, di informazione statistica quanto mai affidabile, aderente alla realtà, ai fini della verifica del raggiungimento degli obiettivi della Legge Quadro, anche durante le fasi di attuazione. Le serie storiche purtroppo non sono sufficientemente ampie per uno studio degli effetti sulla occupazione della Legge sopra citata.

È l'approccio teorico all'analisi quantitativa che ha avuto uno sviluppo notevole nel corso del tempo, che ha creato sempre prove empiriche a sostegno degli schemi, ed è ai fatti che si chiederà di volere illuminare, come diceva Pareto.

Oggetto principale dell'analisi quantitativa, a mio parere nello studio degli effetti della Legge Quadro sopra citata, sono, ove possibile, anche i fattori-forza che devono essere colti nella loro interezza e natura, in un approccio teorico che colga anche le direzioni aspettate, e gli effetti dell'intervento legislativo ed è

opportuna una analisi che analizzi e scomponga le «forze».

Se l'utente delle statistiche occupazionali è l'uomo, al centro del sistema economico quale detentore della forza-lavoro, quale ripartitore del reddito tra consumo e risparmio, ai fini di un intervento aderente alla realtà, è necessario infatti ai fini conoscitivi e di utilità, un ottimale utilizzo dei dati.

Prima fase dunque è l'approccio teorico, la seconda è la raccolta dei dati, la terza è la fase d'analisi demografica, nel nostro caso lo studio occupazionale riferito alla struttura per sesso ed età della popolazione; le tre tappe inserite in un'ottica vasta che prevede l'approfondimento delle cause in uno studio molto rigoroso sulla ricerca causale aperto a molti esperti di varie discipline, ai fini di una sempre maggiore intelligenza della realtà, affinché le decisioni prese dal legislatore siano per l'uomo.

Ai fini della valutazione degli effetti di una legislazione appare opportuno esaminare la natura della stessa, nell'ottica dei fini per cui è stata predisposta.

Il caso della Legge Quadro sul Pubblico Impiego può assumere le caratteristiche di influenzare il fenomeno demografico relativamente all'occupazione, come si è visto, corrispondendo ai connotati che vedono tanti interventi dei Pubblici Poteri non contrastare con l'elaborazione di una «Politica di Popolazione», come è nelle linee emerse dalla Conferenza Internazionale sui Problemi della Popolazione (2) e in sede scientifica a Firenze nel 1985, dalla International Union for the Scientific Study of Population.

La Legge Quadro sul Pubblico Impiego, con i suoi effetti attesi in campo occupazionale, quindi di sviluppo, è pertanto di particolare interesse.

(1) G. BAGALÀ: *Contrattazione nel Pubblico Impiego e suoi sviluppi, con particolare riferimento alla Legge Quadro sul P.I., Legge 29-3-1983, n. 93*, Ed. Demograf, Roma, 1986.

(2) Città del Messico, 6-8 agosto 1985.

La popolazione, infatti, con le forze di lavoro è al centro dell'economia, determinante ai fini dello sviluppo economico.

La realtà demografica e occupazionale sulla quale il presente intervento dello Stato deve incidere, non è ancora conosciuta, nelle variabili che interessano, quelle relative ai vari comparti da una parte; alla totalità dei servizi offerti in altri settori dall'altra, soprattutto a livello qualitativo.

In uno studio di prima approssimazione si è considerato il periodo osservazionale 1959-1982, ante Legge Quadro sul Pubblico Impiego; ci si è riferiti all'intera realtà demografica italiana occupazionale su cui va ad incidere la Legge.

Dall'esame della serie storica 1959-1982 che considera il periodo anteriore alla legge considerata relativa alle forze di lavoro in Italia sulla base della Rilevazione delle Forze di Lavoro in Italia (ISTAT), si rileva una progressiva riduzione del tasso di attività maschile (percentuale delle F.L. sul totale della Popolazione Maschile) sino al 1977-78. Da tali anni il suddetto tasso ha mostrato una lievissima ripresa fino a raggiungere il valore 54,6%.

Il tasso di attività femminile pur avendo subito nello stesso periodo un decremento di 1,3 punti percentuali, ha mostrato un andamento decrescente fino al 1972 da 28 a 21,3% mentre da tale anno

ha iniziato un andamento crescente, fino a raggiungere il valore 26,7%.

Da queste due diverse tendenze, quella per i maschi e per le femmine, risulta per il complesso della popolazione un andamento del tipo di quello descritto per la popolazione femminile. Anche in questo caso, infatti i valori relativi alle F.L. decrescono dall'anno 1959 (45%) all'anno 1972 (37,9%) per poi risalire fino a raggiungere una percentuale pari al 40,3 nell'anno 1982.

Solo uno spunto esplicativo ai fini della sequenza dell'analisi proposta che vuol far riflettere quando si voglia attribuire la funzione di causa a determinate misure legislative riguardanti l'occupazione, quali la legge citata.

Alcuni interventi statali miglioreranno l'andamento del mercato del lavoro in futuro, ma non bisogna sottovalutare il peso di una minore pressione demografica sullo stesso, nei prossimi anni a causa del calo della fecondità.

L'analisi nella scomposizione delle forze causali, nell'accezione precedente dovrà essere rigorosa.

La difficoltà di operare su serie storiche non sufficientemente ampie dopo l'entrata in vigore della Legge citata non consente l'esame comparativo utile ai fini dell'attribuzione delle responsabilità causali in quanto la Legge è in fase di prima applicazione, esame che deve essere quindi differito di un tempo.

RIFERIMENTI

P. F. ANGERAME — G. BAGALÀ, *Operatività della norma: Razionalizzazione e teoria. La Legge Quadro sul Pubblico Impiego, 29-3-1983, n. 93*, Ed. Demograf, Roma, 1986.

BAGALÀ G., *Contrattazione del Pubblico Impiego e suoi sviluppi, con particolare riferimento alla legge quadro sul p.i., legge 29-3-1983, n. 93*, Ed. Demograf, Roma 1986.

CHESNAIS J. C., *Les conditions d'efficacité d'une politique nataliste: examen théorique et exemples historiques*, INED Paris 1985.

DELIA E., *Politiche Economiche ad impatto ritardato e controllo ottimale*, in Atti della XXXIII Riunione Scientifica, Vol. II Ed. Cacucci, Bari 28-30 Aprile 1986.

GIAMPAOLINO L., *La Legge Quadro sul Pubblico Impiego*, Ed. Giuffrè. Milano 1984.

TESTI NORMATIVI

— Legge Quadro sul Pubblico Impiego 29-3-1983, n. 93.

— D.P.R. 1-2-1986, n. 13.

Questo intervento è fatto a nome del gruppo interregionale di coordinamento. Cioè a nome di tutti i colleghi che nelle varie regioni si occupano dei problemi dell'informazione statistica.

Qualche parola per illustrare il percorso e soprattutto l'evoluzione dell'approccio statistico nelle regioni. Senza dover risalire alla nascita delle regioni si debbono tuttavia ricordare due momenti fondamentali:

— le elaborazioni tecniche e soprattutto culturali per quanto riguarda la natura delle informazioni e la loro gestione nel campo della tutela della salute che trovarono una loro formalizzazione nel primo seminario di Villalago e che costituiscono una reale svolta culturale;

— i lavori della commissione Istat-Regioni e delle commissioni per i censimenti.

Queste occasioni hanno costituito motivo di ripetuti incontri fra le regioni e

soprattutto hanno costretto i partecipanti a unificare linguaggi ed esigenze, queste ultime per quanto possibile, in modo da comporre schemi unitari di riferimento; ma soprattutto hanno abituato i colleghi di regioni diverse con diversi problemi allo scambio delle esperienze delle conoscenze, in periferia spesso più partecipate e quindi più complesse.

Per queste ragioni con cadenza annuale le regioni organizzano una conferenza durante la quale vengono esaminati problemi e soluzioni e avviato un programma comune per l'anno.

Come è noto nelle regioni la gestione delle informazioni avviene nella quasi totale assenza di indicazioni statutarie.

Tuttavia le regioni sono strutture di governo e quindi, sotto questo aspetto, con problemi analoghi a quelli del governo centrale, al tempo stesso sono organismi in divenire a causa del non ancora avvenuto assestamento di funzioni e di strutture. Basta pensare alle deleghe per avere chiaro il problema. Per questi moti-

vi, è impensabile un assestamento in tempi brevi, con la conseguenza che, se non si assestano le regioni grande parte dell'impalcatura statuale si trova in una situazione non stabilizzata.

In questo quadro e nonostante il «divenire» compiti che l'operatore regionale deve risolvere in via principale sono:

— costruzione di un sistema informativo di Ente;

— rapporti con la Pubblica amministrazione locale per la costruzione del sistema informativo della regione;

— rapporti con la società.

1. Costruzione del sistema informativo di ente.

Questo avrebbe dovuto essere fra i punti principali dei programmi dei primi governi regionali: porre le premesse per la costruzione di un sistema informativo. In realtà quasi nessuno si pose questo problema e chi lo fece nell'attuazione lo ridusse a una mera gestione dell'informazione statistica.

È vero che anche i processi culturali non consentivano molto di più, però è anche vero che questa attività fu concepita spesso come concorrenziale, o almeno dello stesso segno, dell'Istituto centrale di statistica.

Questa si è dimostrata una strada fallace, che pur essendo in grado di accedere ad alcune informazioni statistiche non poteva giungere al cuore del problema che era finalizzare l'informazione al governo.

L'esperienza di quattro legislature ha condotto a riflessioni profonde sulla stessa natura delle informazioni, portiamo ad esempio la distinzione fra informazioni per la gestione e per il governo.

Questa distinzione è risultata fondamentale; ha consentito un approccio profondamente diverso alla questione: quello di non inseguire le diverse fonti di informazione statistica, ma di orientarsi nella

costruzione dei sistemi informativi di ente verso due direzioni con valenza diversa, ma unificabile: sottoporre ad una approfondita analisi le procedure amministrative cercando di cogliere il cuore informativo delle medesime (i pochi indicatori che permettono di tenere sotto controllo i problemi); e quello delle rilevazioni campionarie e fra queste i sondaggi di opinione che danno il polso delle situazioni nel paese (anche se solo oggi ricominciamo a percorrere questa strada).

La composizione organica di queste due fonti consente di definire ampiamente il quadro finale di un sistema informativo di ente.

Resta fuori da questo discorso, almeno per il momento, il problema degli strumenti atti a definire le strategie. Questa parte è sempre stata nella pubblica amministrazione appannaggio della 'politica' in particolare di quella politica che cerca costantemente la giustificazione ideologica a scelte che ideologiche non sono la cui definizione attinge ad altre discipline o in ultima analisi alla normale prassi di buona amministrazione.

Di fatto attualmente resta fuori il punto più rilevante: la scatola nera dove i contenuti politici si dovrebbero arricchire di apporti tecnici per fondersi in una scelta strategica.

L'obiettivo dei sistemi informativi di ente è ovviamente questa scatola nera, il resto appartiene al campo della buona amministrazione che tuttavia è anche questo un obiettivo lontano dall'essere assicurato.

2. Rapporti con le autonomie locali.

Contemporaneamente alla costruzione del Sistema Informativo, dei singoli enti andavano definiti i rapporti con le autonomie locali per diversi ordini di motivi.

Il primo è che le interazioni fra i diversi livelli di governo delle Regioni, Province, Comuni sono talmente connessi che

nessun sistema informativo di ente può dare risultati ottimali se non collegato in rete con tutti gli altri sistemi informativi.

Il secondo perché implicitamente la tecnica di governo delle regioni si basa molto anche sul consenso da parte delle autonomie locali modalità questa abbastanza sconosciuta al governo centrale e quindi deve essere garantita una maggiore trasparenza alle vere azioni di governo.

Il terzo problema è la razionalizzazione di una grossa parte di informazioni esistenti a seguito di esigenze organizzative; basta far mente locale al problema delle anagrafi e della gestione degli elenchi assistiti della UIL per rendere valutabile questo problema.

Infine poiché si tratta di organismi diversi esiste un problema di potenzialità di colloquio fra di loro e quindi di standards da definire.

Affrontare questi argomenti significa, in parte indirettamente ma in parte direttamente, incidere sul processo decisionale dei vari momenti di governo, in quanto rendendo più trasparenti i processi si rafforzano i vincoli procedurali esistenti.

3. Rapporti con la società.

Questo è il terzo punto che va affrontato con chiarezza in quanto si lega totalmente agli altri due in una ottica globale di gestione dell'informazione.

È un'area scarsamente osservata e sulla quale non esistono molte riflessioni, ma è anche l'area sulla quale impattano le strategie e, conseguentemente, viene ad essere una fonte determinante di informazioni: soprattutto quelle di controllo della stessa azione regionale.

Le regioni devono essere considerate anche dei nuovi soggetti dell'economia perché concorrono di volta in volta ad essere agenti o interlocutori di un momento di definizione economica.

Questo imporrebbe un approccio af-

fatto diverso nei confronti degli interventi di tipo economico nel senso che: da un lato si dovrebbe tenere di conto anche degli effetti modificativi che una spesa come quella regionale può avere in contesti economici come quelli locali.

Dall'altro si dovrebbe modificare totalmente il sistema delle relazioni con il mondo dell'economia partecipando in qualche misura alla gestione diretta degli interventi.

In questo contesto deve essere inserito un vincolo di fondo rappresentato dal livello centrale a cui fanno riferimento l'ISTAT come gestore della maggior parte del Sistema Informativo Nazionale e tutti i Ministeri che, tendendo alla messa a punto di sistemi informativi di settore da un lato sottraggono competenze all'ISTAT e dall'altro tendono a divenire degli interlocutori forti per i governi regionali e la PAL in genere.

Non si può dire che l'universo non sia frastagliato e pieno di soggetti tutti con reale diritto e potestà in campo informativo per quanto sorgono due esigenze fondamentali:

A) standards informativi: cioè l'individuazione di standards che rendano il più confrontabili possibile i dati (questo problema ha risvolti anche industriali);

B) la necessità dell'esistenza di una magistratura delle informazioni: cioè di un momento validante per gli schemi interpretativi delle informazioni e per la definizione delle fonti.

Credo che sia inutile far rilevare l'importanza che assume l'immissione di quote sempre crescenti di tecnologie informatiche in questo settore, anzi di solito risultano quasi più chiari i contenuti informatici di quelli informativi.

Ultima osservazione, tutti i problemi a cui ho accennato si impattano con un fattore fondamentale, il fattore umano.

Su questo punto e soprattutto sulle caratteristiche di questo tipo di operatori possiamo dire con certezza solo ciò che

l'esperienza di operatori pubblici ci conferma quotidianamente: nella realtà il tipo di operatore delle informazioni che sappia di statistica utilizza i supporti magnetici e sappia analizzare le informazioni anche con metodi non quantitativi e abbia la cultura sufficiente a leggerli

all'interno dello scenario nazionale o locale non esiste. È però una necessità oggettiva che dovrà essere soddisfatta in tempi ragionevoli e un obiettivo di formazione che le strutture pubbliche dovranno risolvere pena la caduta di tutti i disegni informativi anche dei più pensati.

Prendo brevemente la parola per esprimere la mia opinione circa alcune aree che richiedono un urgente intervento sia da parte dell'ISTAT sia da parte della Pubblica Amministrazione.

Una prima area che richiede urgente intervento è quella delle anagrafi comunali. Esse rappresentano una delle più sicure e dettagliate fonti di informazione a livello locale; il supporto necessario di operazioni censuarie; la base essenziale di rilevazioni campionarie. Le anagrafi necessitano di un triplice intervento, che solo in parte può essere sostenuto dall'ISTAT. Il primo riguarda la loro informatizzazione, ancor oggi assai arretrata, e la loro interconnessione. Si tratta di un'opera che richiede ingenti investimenti — in un settore, tra l'altro, in rapido sviluppo — ma di sicura redditività a medio come a lungo termine. Il secondo intervento riguarda il miglioramento qualitativo delle anagrafi, sia con riferimento all'attendibilità dei dati in essa contenuti,

sia all'arricchimento degli stessi con qualche altra informazione qualitativa (istruzione, professione ecc.). Il terzo attiene allo svincolamento dell'anagrafe da strumento di «controllo» per operazioni di natura impositiva o paraimpositiva che provocano vere e proprie «false» dichiarazioni da parte dei cittadini (frazionamento fittizio di nuclei familiari, spostamenti di residenza ecc.) chiaramente provati. Vanno anche riviste le disposizioni vigenti concernenti il «reciproco» controllo di anagrafe e censimento che spesso non vanno né a vantaggio dell'una né dell'altro.

Il potenziamento delle anagrafi è anche l'unica via per rendere meno costose e più efficienti le operazioni censuarie e per soddisfare alla domanda crescente di informazioni territoriali assai dettagliate.

La seconda area d'intervento riguarda le statistiche dell'ambiente. Nonostante i lodevolissimi sforzi dell'ISTAT di coor-

dinare il poco che esiste, non esistono parametri oggettivi di misura delle condizioni ambientali e delle loro variazioni nel tempo. Si tratta di una lacuna gravissima stante il crescente impatto che le società tecnologicamente avanzate esercitano sulle condizioni ambientali.

La terza area d'intervento riguarda l'analisi delle condizioni di salute della popolazione. La spesa per la salute, come è noto, viene erogata in base ad una domanda in gran parte fittizia, espressa soprattutto dall'offerta esistente di servizi. Questa offerta, da parte sua, è svincolata quasi completamente dalla conoscenza dell'effettivo stato di salute della popolazione stessa. È indispensabile che lo stato di salute sia analizzato con cura e regolarmente; che si conosca l'effettiva incidenza del-

le varie patologie; che si analizzi l'effettiva efficienza fisica e funzionale della popolazione nelle varie fasce sociali e d'età; che si raccolgano informazioni sull'incidenza dei vari handicaps funzionali.

L'ultimo campo d'indagine con cui l'ISTAT deve misurarsi, naturalmente non da solo ma con la stretta cooperazione di altre branche della Pubblica Amministrazione, è quello dell'immigrazione straniera. Dell'argomento si è oramai parlato diffusamente in varie sedi specializzate: ne sottolineo solo l'urgenza. Il Parlamento sta legiferando in materia, temo senza l'accurata conoscenza che l'argomento merita; l'immigrazione continua con multiformi aspetti e potrebbe divenire uno dei più importanti problemi sociali degli anni '90.

Le innovazioni profonde che sono state introdotte nel sistema dei conti pubblici con la legge n. 468 del 1978 hanno implicato anche un indubbio ampliamento della gamma di flussi informativi sulla finanza pubblica, senza peraltro che le esigenze conoscitive di tutti gli operatori, pubblici e privati, possano considerarsi del tutto soddisfatte.

I dati e le elaborazioni, che sono attualmente prodotti (per citare solo le fonti istituzionali) dal Tesoro, dall'ISTAT e dalla Banca d'Italia, pur fornendo un panorama estremamente articolato e complesso dei flussi finanziari del settore pubblico, presentano delle disomogeneità in ordine ai sistemi e ai tempi di rilevazione, alla estensione dell'aggregato preso in considerazione, alle metodologie contabili e ai profili su cui si accentua l'analisi.

Naturalmente, come è stato più volte osservato, la sussistenza di una pluralità di centri di elaborazione non è di per sé elemento che debba essere valutato ne-

gativamente, in quanto, al contrario, i vari dati elaborati rispondono ad esigenze istituzionali e funzionali diverse ed offrono spaccati dello stato di utilizzo delle risorse finanziarie, tutti pregevoli ed estremamente utili.

Si pone, peraltro, l'esigenza di studiare soluzioni possibili e praticabili per arrivare, in prospettiva, alla elaborazione di strumenti, per rendere più omogenea l'analisi della realtà economica nazionale. Le ipotesi avanzate e gli studi compiuti in proposito hanno messo in rilievo le difficoltà di pervenire, in tempi brevi, alla elaborazione di un nuovo «conto economico» del settore pubblico; sono state conseguentemente esplorate le possibilità di individuare, come approccio preliminare al problema, delle «griglie di raccordo», che rendano compatibili e confrontabili i saldi e le serie di dati desumibili dagli elaborati attualmente prodotti, in particolare fra quelli del bilancio pubblico e quelli del bilancio inteso come contabilità nazionale.

È ben noto infatti come la contabilità pubblica privilegi l'aspetto finanziario dell'analisi, considerando in particolare il momento della spesa, mentre la contabilità nazionale esamina il momento della transazione economica, cioè la fase in cui sorge il diritto a riscuotere e l'obbligo di pagare, in cui quindi è possibile individuare i beneficiari della politica di spesa. Sarebbe invece utile poter esaminare, in un sistema di conti integrato che contabilizzi i flussi finanziari e quelli reali, anche fasi diverse dalla competenza e dalla cassa ed estendere l'ambito delle rilevazioni anche al momento dell'effettivo insorgere della spesa e della realizzazione delle opere, privilegiando quindi anche i profili di efficienza oltre che di efficacia della spesa. In questo senso si tratterebbe di tenere conto, nel valutare l'impatto finanziario della manovra di bilancio, dei diversi coefficienti di realizzabilità delle spese, che, specialmente per quelle in conto capitale, hanno tempi «lunghi», provocando anche un accumulo notevole di residui che finiranno ad un certo punto per riversarsi sulla cassa, rendendo scomposti gli andamenti della spesa.

Sotto il profilo dell'aggregato preso in considerazione, sarebbe inoltre necessario elaborare una accezione univoca del settore pubblico, dal momento che attualmente coesistono classificazioni plurime e diverse che rappresentano un ostacolo per una immediata comparabilità delle analisi: una definizione certa dell'area dell'amministrazione pubblica dovrebbe quindi sciogliere i nodi esistenti intorno alle diversità di ottica che si registrano in relazione alla inclusione o meno, nei vari elaborati prodotti, delle aziende pubbliche che operano sul mercato, dell'ENEL e degli enti di gestione delle Partecipazioni statali.

La elasticità delle definizioni del «settore pubblico» contribuisce perciò a incrinare la leggibilità dei dati relativi al sistema economico ed impedisce di avere una visione complessiva del fabbisogno e del disavanzo del settore pubblico, in cui

occorrerebbe, ai fini di una valutazione completa, includere anche i dati relativi, ad esempio, allo sbilancio del settore previdenziale, alle ricorrenti difficoltà gestionali del comparto sanitario, ai problemi di alimentazione finanziaria degli enti locali e all'entità del loro indebitamento col sistema bancario, specialmente se assistito da garanzie dello Stato.

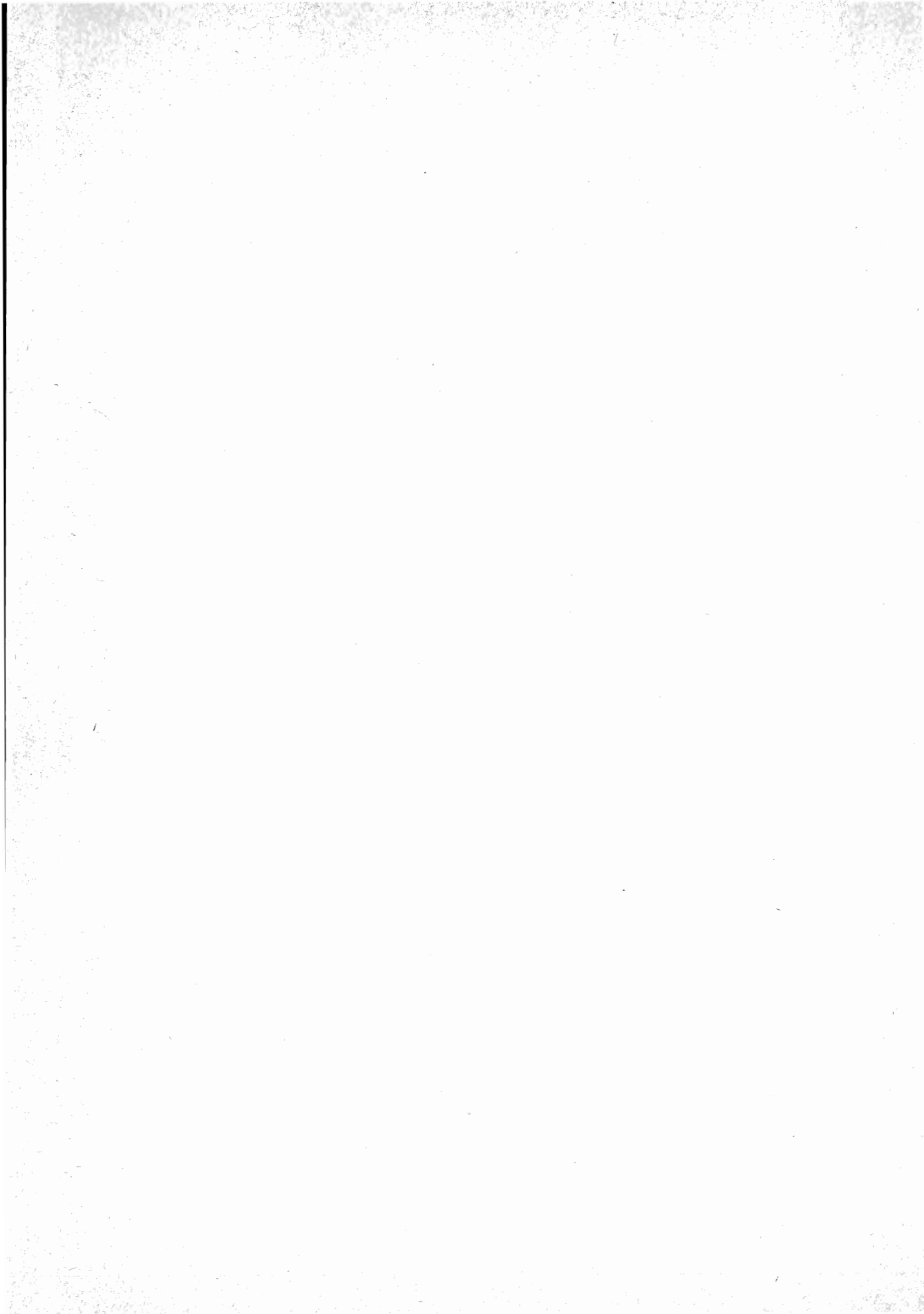
Il miglioramento dei supporti conoscitivi sulla finanza pubblica consentirebbe allora non solo di dettagliare più analiticamente un piano generale di rientro del disavanzo, che sconti anche i fattori strutturali di lievitazione della spesa, ma di poter proiettare su tale scenario informativo le interazioni che si producono fra sistema economico e bilancio pubblico, identificando le ricadute sull'economia della politica di bilancio e gli aspetti automatici dovuti invece al ciclo. Si tratta in sostanza di secondare il passaggio da un'ottica più limitata di interventi di tipo congiunturale ad una politica economica di più ampio respiro.

L'auspicabile rilancio di una tale politica di programmazione ha costituito uno dei punti di approdo del dibattito attualmente in corso sulle possibili riforme che si stanno introducendo, ancora con carattere marcatamente sperimentale, nelle procedure finanziarie delineate dalla legge n. 468 del 1978. In particolare dalle esperienze applicative della legge di riforma sulla contabilità dello Stato è emersa l'esigenza di dare concreta attuazione anche alla «versione programmatica» del bilancio pluriennale che viene ora elaborato solo nella parte a legislazione vigente, con l'obiettivo di garantire una più puntuale applicazione del dettato relativo alle modalità per la copertura finanziaria degli oneri recati da leggi infrannuali di spesa. Esce quindi confermata l'esigenza che siano recuperati maggiori ambiti di incisività alla manovra di bilancio, filosofia questa sottesa anche alla introduzione stessa della legge finanziaria, e che venga predisposto un quadro di medio periodo che fissi «re-

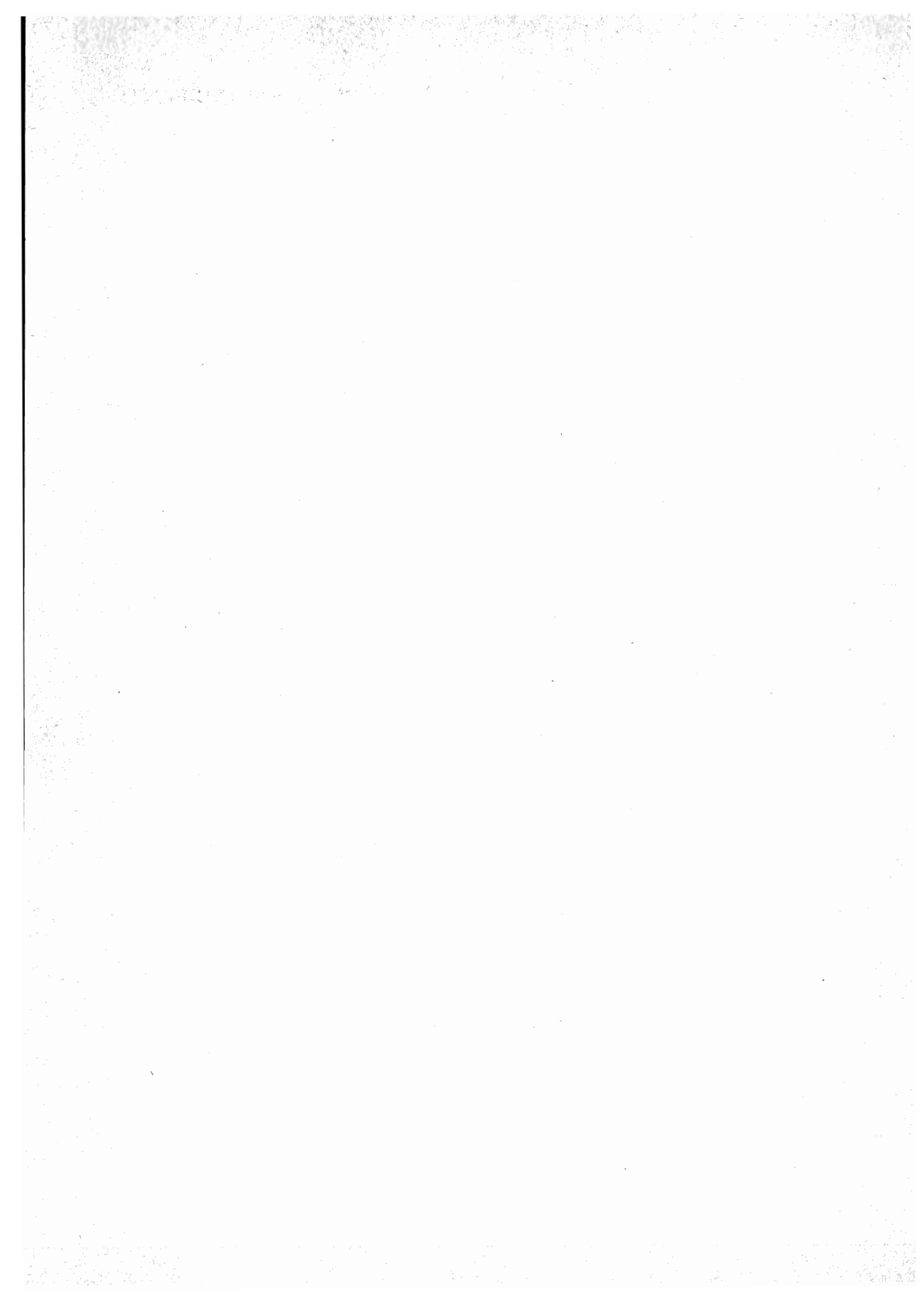
gole» di bilancio e obiettivi per il settore pubblico in senso lato e che possa, in futuro, essere scomposto in un quadro coordinato di regole e obiettivi anche per i singoli comparti dell'economia. A tale progetto dovrebbe ovviamente corrispondere la elaborazione di un «conto economico» del settore pubblico, da scomporre ulteriormente in una serie di «conti satelliti» per i vari comparti.

Sulla linea di una ripresa della politica di programmazione, cui conduce anche l'esigenza di condurre sotto controllo l'andamento finanziario del settore pub-

blico inteso in senso lato, sta procedendo anche la riflessione sulle possibili riforme da introdurre nelle procedure parlamentari di esame dei documenti finanziari, che, sulla base di due risoluzioni approvate nel mese di giugno del 1986 dalle Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento, sono state quest'anno precedute da una discussione preliminare sul documento di programmazione economico-finanziaria presentato dal Governo, che delinea obiettivi e strumenti della manovra di bilancio per il triennio 1987-1989.



ELENCO PARTECIPANTI



Acocella Nicola
Adamo Salvatore
Agostinelli Armando
Alfano Giuseppe
Alisi Gino
Alò Claudio
Alvano Maria Rosa De Francisci
Alvaro Giuseppe
Amà Richermo
Amato Giuliano
Amato Leonardo
Anaclerio Giuseppe
Anello Antonio
Angelini Loretta
Angerame Pia Franca
Arcelli Mario
Armani Giancarlo
Artusio Aldo
Augenti Antonio
Auletta Arnaldo

Baglioni Paolo
Balbi Simona
Baldassari Giuseppe
Barbato Michele
Barberis Guido
Barbero Giuseppe
Barbi Alessio
Barnini Marta
Bartoli Oscar
Battara Pietro
Becchi Collidà Ada
Bedetti Romano
Bellacci Marzio
Bellandi Francesco
Bellisario Giuseppe
Belloni Carlo
Bendini Franco
Bergamini Maria Cristina
Bernagozzi Gianandrea
Bertani Piergiorgio
Biavati Dante

Biggeri Luigi
Bompiani Adriano
Bonjean Sergio
Bontempo Valbruno
Borioni Manlio
Bova Giuseppe
Briolini Cesare
Bruni Luigi
Bruno Sergio
Bruno Vincenzo
Brunori Alessandra
Buccafusco Antonino
Bucciarelli Andrea
Buglione Enrico
Busetta Pietro

Cagiano De Azevedo Raimondo
Califano Elio
Callini Gabriella
Calza Bini Paolo
Caperdoni Enrico
Capocasa Luigia
Capuano Felicia
Carbone Filippo
Carbone Giuseppe
Cariani Giovanni
Carlucci Margherita
Carra Giuseppe
Casadio Paolo
Casali Cesare
Cascino Salvatore
Castellucci Lucilla
Cattaneo Giuseppe
Ceccacci Ettore
Ceccarelli Marina
Ceci Anna Maria
Cerilli Arturo
Certomà Giuseppe
Cerulli Irelli Vincenzo
Cecchi Michele
Chiesa Giovanni Battista
Cialfi Emilio

Cignoni Mauro
Ciriello Amedeo
Clemente Gabriella
Coli Mauro
Contadini Antonio
Conti Vittorio
Corrado Paolo
Corrado Sebastiano
Cortese Antonio
Cortese Luigi
Costantini Vittorio
Cozzolino Maria
Crea Carlo
Crescentini Laura
Cribari Francesco
Cubeddu Gabriella
Culini Massimo

D'Alessandro Sergio
Dalla Chiesa Romeo
D'Angeli Angelo
D'Apice Carmela
D'Ermo Vittorio
De Angelis Enrico
De Angelis Stefania
De Bellis Aldo
De Francisci Salvatore
De Lucia Simonetta
De Nicola Ignazio
De Rossi Corrado
De Simoni Alessandro
De' Rossi Francesca
Del Viscovo Mario
Desideri Cesare
Di Biase Rita
Di Buò Bruno
Di Falco Maria
Di Gennaro Carlo
Di Marzio Gianni
Di Palma Giovanni
Di Pierro Alberto
Di Rosa Vincenzo
Di Veza Luigi
Durante Carlo
Durante Riccardo

Ercoli Paolo
Esposito Gaetano

Fabi Cecilia
Fara Giuseppe
Faustini Gino
Favaretto Ilario
Ferrara Cinzia
Ferrara Gastone
Ferro Ottone
Ferro Pasquale
Ferrucci Guido
Fiaccavento Corrado
Filosa Renato

Forbice Aldo
Forlani Luciano
Forno Gianfranco
Fotia Giuseppe
Franchini Alessandro

Gabriele Stefania
Gabrielleschi Gino
Gabrielli Giuseppe
Gallino Luciano
Gallo Pierangelo
Galmonte Luciana
Gebbia Cosmo
Genualdo Ugo
Gerelli Emilio
Ghellini Giulio
Giacummo Gerardo
Gianani Felice
Giannini Massimo Severo
Giannone Antonino
Giarda Pietro
Gigante Vincenzo
Giordani Roberto
Giovannini Gualtiero
Giugliarelli Gianni
Giuncato Antonio
Giusti Giustino
Golini Antonio
Gorelli Claudio
Gotti Sandro
Grassetti Carlo
Guardigli Mirca
Guarini Renato
Guarna Fernanda
Guglielmetti Paolo
Guidotti Salvatore

Hazzon Maria
Herzel Amato

Ielpo Sergio
Ingianni Giovanni
Isgro Lorenzo

Landriscina Giovanni
Lanza Stefano
Latorraca Vincenzo
Lauro Silvio
Lazzari Carlo
Legini Angela
Lembo Giampiero
Lenti Libero
Leone Benedetto
Leone Michele
Leporelli Claudio
Leti Giuseppe
Lettina Agatino
Lippi Danilo
Livi-Bacci Massimo
Lo Bianco Gian Carlo

Lo Bianco Gianpietro
Lo Visolo Roberto
Lonzar Gualtiero
Lucarelli Sergio

Magnanelli Giuseppe
Malinvaud Edmond
Mancini Leopoldo
Mandarino Nicola
Manfre Maria
Mannella Giovanni
Marani Raffaele
Marbach Giorgio
Mariani Isidoro Franco
Marino Anna Maria
Marino Salvatore
Marozza Franco
Marrocchi Giovanni
Martini Marco
Martini Maria Cristina
Martinotti Guido
Marzia Antonio
Mascolini Andrea
Mastrodonato Antonio
Materazzi Maria Rita
Mazzà Luca
Meneghini Ernesto
Menicatti Gianni
Menna Giuseppe
Mercusa Antonio
Merzagora Nicola
Mezzenga Roberto
Migliorini Enzo
Miozzi Gianfranco
Mirale Maria Paola
Moccafigne Giovanni
Monaco Giancarlo
Montanari Silvano
Morbidelli Tiziana Teresa
Moretti Renato
Moriani Claudio
Motodi Sergio
Murero Claudio
Musumeci Nicolò
Muttini Conti Germana

Naim Pasquale
Natale Domenico
Natale Marcello
Natali Adele
Negri Renata

Olini Gabriele
Onofri Sandra
Orlandi Giuliano
Orsi Alfonso

Pacilio Vincenzo
Paniccia Umberto
Parenti Giuseppe

Parmentola Nicola
Pasquali Coluzzi Lucio
Passaglia Gina
Pataconi Gerardo
Paternesi Giuliano
Pazzano Marella
Pediconi Umberto
Pedone Antonio
Pedroni Ingrid
Pellegrini Antonio
Pellegrino Marco
Pennella Dinora
Peppe Enrico
Perfetti Pierfranco
Perrone Giuseppe
Petrini Roberto
Petrunti-Sisto Francesco
Pezzetta Claudio
Piccinni Nicola
Picciotti Giulio
Picciotti Gianluca
Pieraccioni Luigi
Pierro Vito
Pietroforte Giuseppe
Pilloton Franco
Pinto Luigi
Piraccini Marcello
Piraccini Mario
Piroli Riccardo
Pisani Francesca
Pocci Piero
Poggi Natalia
Polidoro Salvatore
Polifroni Mario
Predetti Aldo
Prodi Romano

Quattrone Giuseppe
Quirino Giuseppe
Quirino Paolo

Rampoldi Guido
Ranucci Giovanni
Re Luigi
Recanatesi Alfredo
Rettaroli Riccardo
Rey Guido Mario
Ricci Lelia
Riccio Davide
Ricossa Sergio
Rizzacasa Carlo
Romano Giampaolo
Romano Katia
Romita Pier Luigi
Ronchetti Silvio
Ronzoni Stefano
Rosati Otello
Rossi Valerio
Ruberto Augusto
Ruccia Nicola

Salonia Giuseppe
Salvatore Marcella
Salvemini Francesco
Salvemini Maria Teresa
Samoggia Alessandra
Sanna Emanuela
Santini Isabella
Santoni Gian Franco
Sarchiapone Francesco
Sarino Carlo
Sarti Silvano
Scaramuzzino Pasquale
Scarpetta Stefano
Scotto Di Carlo Giovampietro
Segre Giuliano
Serio Angelo
Serra Efisio
Serrai Luca
Siesto Vincenzo
Silvia Aldo
Simeone Giuseppe
Siravo Giulio
Sircana Silvio
Sirilli Giorgio
Somogyi Giovanni
Somogyi Stefano
Sonnino Eugenio
Sortino Massimo
Spadari Paola
Spaventa Luigi
Stefanelli Renzo

Stella Fabio
Stilo Francesco

Tabusi Alfredo
Taruffi Giovanni
Tassara Carlo
Tassara Piero
Thiery Giovanni
Todisco Enrico
Toscani Carlo
Troi Giorgio
Turi Giovanni

Valcavi Domenico
Valente Giovanni
Valenzano Iolanda
Vercelli Otello
Visco Comandini Vincenzo
Vitale Umberto
Vitali Ornello
Vittani Franco
Viviana Egidi
Volpe Prignano Anna Maria
Volponi Laura

Zacchia Carlo
Zambrini Fiamma
Zannino Mario
Zatterin Marco
Zoppi Sergio
Zuliani Aberto

