

# Federalismo e statistica<sup>1</sup>

La visione del presidente della CORSTAT



Dominique Frei, presidente della CORSTAT e direttore dell'Ufficio di statistica del Canton Ginevra

L'animata controversia provocata dalle proposte del Consiglio federale per il censimento della popolazione del 2010 sottolinea l'importanza e la costante attualità di questo tema. All'unanimità, i cantoni si sono espressi negativamente sul progetto federale. Gli ambienti politici non lo approvano e il mondo scientifico formula al riguardo critiche fondamentali. Infine, le Camere federali interpellano in proposito il governo. Federalismo e statistica: un aspetto centrale per la statistica pubblica, i suoi attori e i suoi utilizzatori.

stica pubblica, i suoi attori e i suoi utilizzatori.

L'informazione statistica necessaria, i dati indispensabili e i risultati disponibili sono al centro del dibattito. Di quali informazioni necessitiamo e perché? Quale portata devono avere i risultati statistici? È pertinente distinguere le informazioni statistiche federali, cantonali o comunali? Se sì, come farlo? Secondo quali criteri? Come produrre e diffondere in modo razionale i risultati statistici in Svizzera, e tramite chi?

Alle giornate svizzere della statistica, che hanno avuto luogo a Zurigo nel novembre scorso, Dominique Frei, presidente della CORSTAT (Conferenza svizzera degli uffici regionali di statistica), ha introdotto la parte dedicata a "Federalismo e statistica" presentando una sua lettura dell'organizzazione della statistica svizzera e dei pericoli insiti in un approccio settoriale, o gerarchico-istituzionale, al quale contrappone una visione sistemica e la collaborazione tra le varie istanze della statistica ufficiale.

Vista l'importanza del tema e l'interesse del contributo, lo riportiamo integralmente nelle pagine seguenti

Ustat



<sup>1</sup> Questo articolo è la trascrizione di una presentazione orale e ne conserva le caratteristiche.

## A La Svizzera istituzionale: 26 Cantoni o Stati

La Svizzera non rappresenta un caso a sé. Nel mondo, 25 Stati su circa 2000 hanno un regime politico federale. In questi paesi vive il 40% della popolazione mondiale. Tra loro citiamo la Germania, l'Austria, il Belgio, la Spagna, gli Stati Uniti e due Stati esemplari in materia di statistica pubblica, l'Australia e il Canada. La Germania federale ha recentemente intrapreso una riforma del suo sistema statistico pubblico, riforma che merita un'attenzione particolare e mostra come i periodi di difficoltà o di crisi siano propizi all'innovazione e favoriscano le riforme fondamentali.

Ma è pure vero che la Svizzera è certamente il paese più federalista al mondo e, come diceva Denis de Rougemont: "il federalismo poggia sull'amore per la complessità".

La Svizzera istituzionale è composta di 26 cantoni o Stati. Nel 2000, essi raggruppavano 184 distretti e 2.896 comuni. Questa è la realtà storica e politica del paese. Ma questa realtà è immutabile? Il suo equilibrio sembra sempre più precario, nei confronti degli sviluppi demografico e economico, dei progressi della mobilità e delle tecniche, come pure del contesto internazionale. La popolazione totale degli 8 cantoni più "piccoli" (in senso demografico) corrisponde a quella del comune di Zurigo. I 5 cantoni più grandi raggruppano più del 50% della popolazione svizzera.

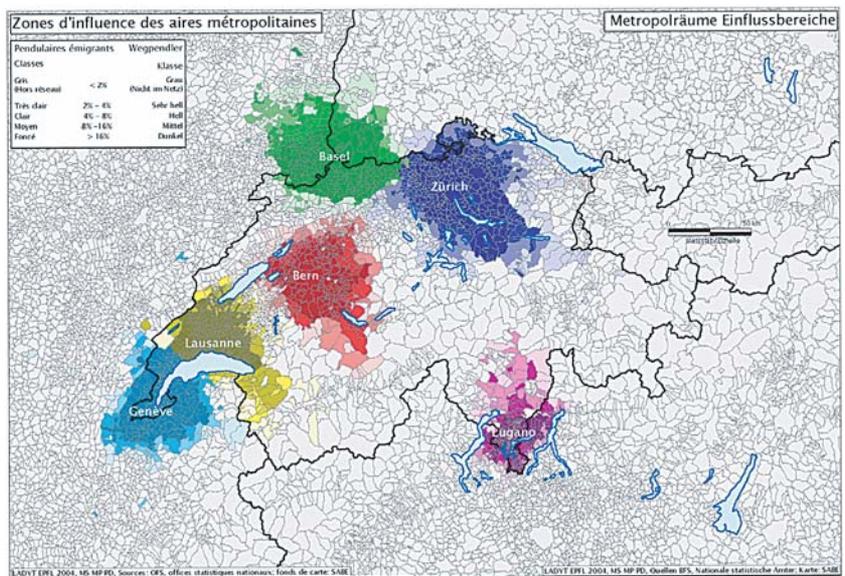
La Svizzera attuale è urbana, anche nella sua parte alpina. Sei grandi regioni metropolitane di vita e di lavoro ne strutturano lo spazio. Esse raggruppano il 78% della popolazione della Svizzera e il 25% degli abitanti di questi spazi metropolitani vivono al di fuori delle frontiere nazionali. Soltanto Berna costituisce uno spazio metropolitano non transfrontaliero. In effetti, anche la metropoli zurighese sconfinava, sia pur di poco, verso la Germania.

Tre quarti degli svizzeri vivono negli agglomerati. Dei 25 agglomerati con più di 50.000 abitanti, 14 sono multi-cantionali. La vita quotidiana di molti abitanti e lavoratori attivi in Svizzera oltrepassa le frontiere cantonali o nazionali.

L'informazione statistica pubblica deve



## B La Svizzera urbana: 6 grandi spazi metropolitani di vita e di lavoro



considerare questa realtà. Deve fornire le indicazioni necessarie alla comprensione e al controllo di queste evoluzioni.

Tra la Svizzera mosaico disparato di Stati e la "metropoli" svizzera, tra la "dittatura" dei cantoni e quella, ipotetica, dei grandi centri urbani, è urgente definire una nuova via, nuovi partner, nuovi meccanismi di gestione delle politiche pubbliche.

La ripartizione delle competenze per la gestione delle diverse politiche pubbliche evidenzia la complessità della costruzione federale elvetica. Questa ripartizione è certamente in evoluzione. Ciononostante, anche la nuova ripartizione dei compiti (NPC) tra la Confederazione e i cantoni, che deve contribuire a rinnovare il federalismo, conserva quella architettura sottilmente complicata,

condizionata dal peso della storia e modellata da indispensabili compromessi politici, a garanzia dell'accettazione della riforma. Non-dimeno, la NPC chiarisce numerosi aspetti, di competenze e di finanziamento.

Le varie politiche pubbliche corrispondono a campi specifici dell'azione pubblica, come, ad esempio, la ricerca, i trasporti, la sanità, il sociale, la difesa nazionale. Alcune di queste politiche sono di esclusiva competenza della Confederazione o dei cantoni, altre dipendono da competenze parallele tra Confederazione e cantoni, come ad esempio la statistica pubblica. Altre sono stabilite dalla Confederazione e messe in atto dai cantoni. Altre infine appartengono ai cantoni che ne delegano l'esecuzione ai comuni. Ciò significa che numerose politiche pubbliche implicano collaborazioni che possono essere verticali (tra vari livelli istituzionali), come i trasporti o la sanità, oppure orizzontali, come l'insegnamento.

La cooperazione intercantonale dovrà svilupparsi nell'ambito della NPC. Essa obbligherà i cantoni a collaborare, ad avere dunque una visione d'insieme, comune e condivisa. Essi dovranno avere una percezione, una comprensione nazionale (in senso geografico) dei fenomeni. Quale sarebbe pertanto la pertinenza della distinzione tra statistica federale e statistica cantonale?

Appartenendo a una scienza della misura e dell'osservazione, la statistica pubblica osserva la società svizzera e il suo ambiente. Oltre a misurare, analizza e informa. In qualità di servizio pubblico, deve rispondere ai bisogni d'interesse generale della società e a quelli relativi alla gestione delle diverse politiche pubbliche. Se l'osservazione non è ampia e omogenea, c'è il rischio di suddividere e compartimentare artificialmente la realtà e perdere così la visione complessiva delle interdipendenze e delle evoluzioni.

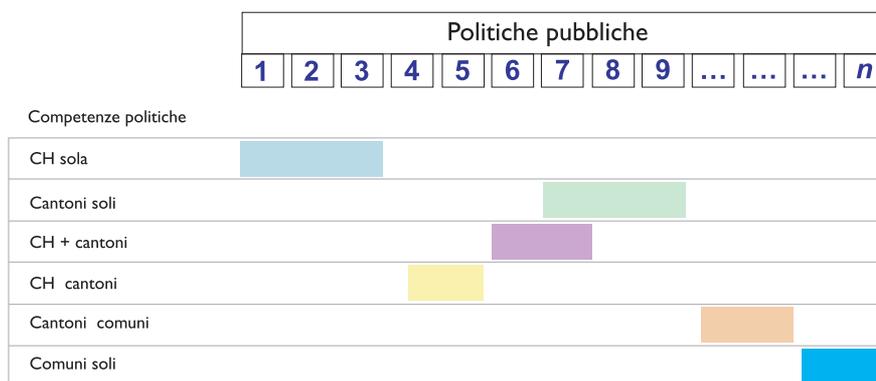
Il primo pericolo è quello di delimitare lo spazio, di racchiuderlo dietro le griglie di un rigido cantonalismo.

Il secondo pericolo è quello di condizio-

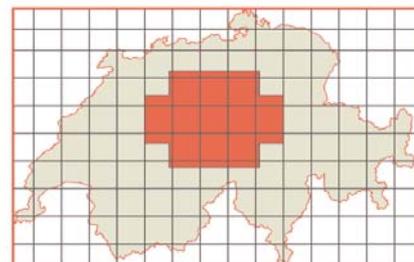
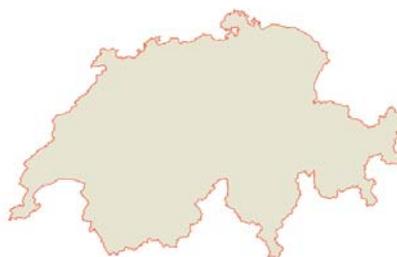


Alle giornate svizzere della statistica 2005 di Zurigo hanno partecipato circa 200 persone.

### C Politiche pubbliche e ripartizione delle competenze: un insieme complesso e in evoluzione



### D Evitare di delimitare lo spazio, di chiuderlo dietro le maglie di un rigido cantonalismo



## E Statistica cameralistica e statistica strumentalizzata: due pericoli da evitare

	Politiche pubbliche												
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	...	...	...	n
Competenze politiche													
CH sola													
Cantoni soli													
CH + cantoni													
CH cantoni													
Cantoni comuni													
Comuni soli													

sibilità di costruire un sistema statistico coerente e omogeneo, basato sulla cooperazione e il partenariato tra la Confederazione, da un lato, e i cantoni e le grandi città dall'altro.

Secondo la legge del 1992, "la statistica federale (...) fornisce informazioni rappresentative sulle condizioni e sull'evoluzione della popolazione, dell'economia, della società e dell'ambiente in Svizzera. Le informazioni servono a (a) la preparazione, l'esecuzione e la valutazione dei compiti federali, (b) l'analisi di settori nei quali i compiti della Confederazione e dei Cantoni sono strettamente connessi,..." (articolo 3. Compiti della statistica federale, al. 1 e 2).

Nella nuova Costituzione federale del 1999, l'articolo 65 indica che "la Confederazione rileva i dati statistici necessari sullo stato e l'evoluzione della popolazione, dell'economia, della società, del territorio e dell'ambiente in Svizzera". Quindi, la legge sulla statistica federale riflette una concezione ampia del federalismo e l'articolo costituzionale, che gli è successivo, offre le basi di una statistica

nare lo sviluppo dell'informazione statistica in funzione dei livelli di competenze politiche, poiché essi evolvono e sono interconnessi, come detto poc'anzi. La statistica pubblica diventerebbe una statistica cameralistica.

Il terzo pericolo consiste in un'organizzazione, una strutturazione e uno sviluppo delle attività statistiche, in funzione delle sole politiche pubbliche. La statistica pubblica sarebbe totalmente strumentalizzata. Si perderebbe la visione d'insieme e la percezione delle relazioni tra i fenomeni, ciò che sarebbe per lo meno paradossale in un mondo globalizzato, nel quale le interazioni sono sempre

più numerose e determinanti.

Il pericolo maggiore è quello che percepiamo nei recenti orientamenti presi a livello federale in materia di statistica pubblica. È quello di una statistica pubblica strettamente organizzata secondo livelli istituzionali, politiche pubbliche e livelli di competenze. Tagli budgetari, legalismo rigoroso, assenza di visione a medio e lungo termine, favoriscono questa evoluzione, che rimette in discussione il recupero che la statistica pubblica aveva realizzato nel corso degli ultimi vent'anni, in confronto degli altri paesi.

Eppure l'attuale quadro legale offre la pos-



L'aperitivo allo Stadthaus, un'occasione per conoscersi e scambiarsi le esperienze.

svizzera, cioè nazionale, anche se essa dipende da competenze parallele tra la Confederazione e i cantoni.

Attualmente la Carta della statistica pubblica svizzera, adottata dalle autorità statistiche dei cantoni e della Confederazione nel 2002, è uno degli elementi costitutivi capitali di un sistema statistico pubblico svizzero in forza dei principi fondamentali che promulga e delle raccomandazioni organizzative che determina.

Complementare alle disposizioni legali, la Carta definisce una visione di un sistema statistico integrato per l'insieme della Svizzera.

Cosciente della necessità di adattare la missione degli organi della statistica pubblica svizzera e il funzionamento delle strutture esistenti, nel 2000 l'UST ha fatto eseguire a esperti stranieri del mondo della statistica, un esame approfondito del sistema svizzero. Da questo esame scaturiscono 10 raccomanda-

zioni (OFS, Le système statistique suisse, Examen par les pairs; Neuchâtel, 2000).

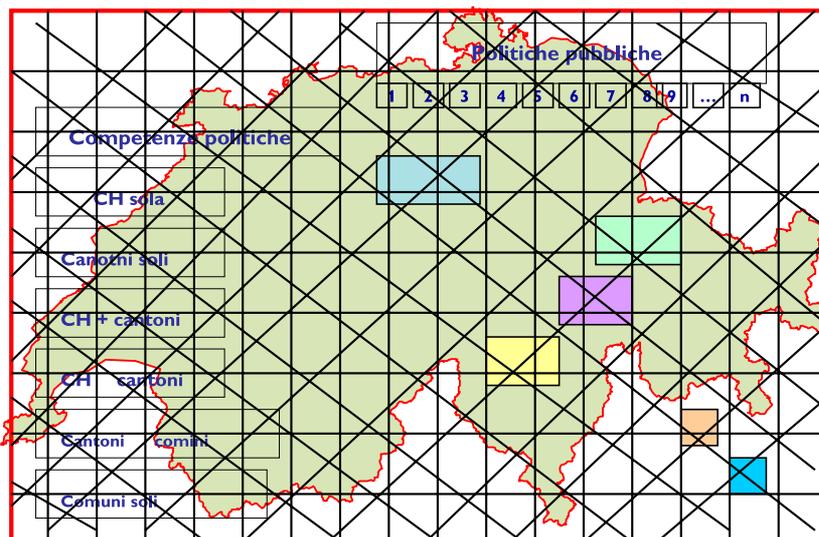
Una consiste nella creazione di un istituto nazionale a vocazione federale e regionale, con tre fonti di finanziamento (Confederazione, cantoni e committenti - per lavori particolari realizzati su mandato) e la messa in rete delle attività dell'UST e degli uffici regionali di statistica, ciò che permetterebbe pure di sviluppare dei centri di competenza specializzati a livello regionale.

Un'altra raccomandazione riguarda il rafforzamento dei meccanismi ufficiali di cooperazione per un'armonizzazione legislativa tra i cantoni e la Confederazione, una gestione coordinata, se non addirittura centralizzata da parte dell'UST dell'apparato statistico svizzero, un accesso legale ai registri amministrativi come pure lo scambio e la condivisione dei dati identificabili (all'interno del sistema statistico) a fini statistici.

Indipendentemente dal quadro istituzionale e legale, dunque indipendentemente dal paese, il processo di produzione dell'informazione statistica è costituito da un insieme di compiti, dei quali alcuni possono essere centralizzati e altri decentralizzati. Attualmente, tenuto conto dello sviluppo della tecnica e delle regole dell'arte della statistica pubblica, un modello di organizzazione nazionale razionale deve basarsi su una centralizzazione della concezione e della gestione statistica e su una decentralizzazione della raccolta dei dati, della loro analisi come pure della loro diffusione, strumento che permette pure di soddisfare ogni tipo di richiesta. Un tale modello presenta numerosi vantaggi in termini di costi, di qualità e di soddisfazione dei bisogni d'informazione.

La Conferenza degli uffici regionali di statistica spera che la crisi che attraversa attualmente la statistica pubblica in Svizzera, segnatamente in seguito alle restrizioni finanziarie, sia l'occasione per un'apertura verso un nuovo modo di funzionamento e di relazioni tra i partner e non un ripiegamento di ciascuno su sé stesso e l'indebolimento del servizio pubblico d'informazione statistica. ■

**F** Evitare una statistica pubblica strettamente organizzata per spazio istituzionale, livello di competenze e politico



**G** Processo di produzione dell'informazione statistica. Un modello razionale di organizzazione nazionale

