

Data di nascita: 21 gennaio 1860

I 150 anni dell'Ufficio federale di statistica

Come ogni anniversario importante, anche questo dell'UST è diventato l'occasione per una riflessione utile all'oggi, al "chi siamo e dove andiamo". Lo sguardo su un passato non solo "lungo", ma soprattutto ricco, serve allora principalmente a facilitare la messa a fuoco dei problemi e delle opportunità che stanno sul tappeto, dall'aggiornamento del ruolo del centro nazionale della statistica, a quello degli attori regionali. Ed è questa traccia che ci ha guidato in questo nostro contributo al 150esimo compleanno dell'UST.

L'UST di ieri

Tredici date e alcuni link

Un secolo e mezzo di esistenza non sta in poche pagine di una rivista: né il semplice racconto dei fatti che lo hanno segnato, né tanto meno la comprensione dei perché di questa

storia. Ma l'"autobiografia" che l'UST ha preparato per questo suo anniversario¹ ci presenta tre diverse cronologie, ognuna in grado di farci conoscere un po' di più passato e presente dell'Ufficio. I punti di riferimento essenziali ci vengono dati dalle tredici tappe nelle quali sono stati suddivisi questi 150 anni.

Con la creazione dello Stato federale, nel **1848**, la statistica acquista importanza a livello nazionale: diventa infatti un compito del Dipartimento dell'Interno, guidato da Stefano Franscini, che nel 1850 realizza il primo censimento della popolazione del nuovo Stato federale.

Nel **1860** viene fondato l'Ufficio statistico federale, l'attuale Ufficio federale di statistica. Nello stesso anno, viene emanata la legge che prevede l'esecuzione del censimento della popolazione ogni dieci anni.

Nel **1870**, il Parlamento adotta una legge concisa, limitata agli aspetti organizzativi, concernente «l'assumere dati statistici ufficiali nella Svizzera» (23 luglio). Con la legge sulla statistica del 1870, la statistica si sviluppa in modo eterogeneo e non sistematico. In vari uffici vengono creati dei servizi di statistica.

Nel **1891** esce la prima edizione dell'Annuario statistico della Svizzera, edito dall'Ufficio federale di statistica, che inaugura una serie ininterrotta fino ai giorni nostri.

Negli anni **1987** e **1996**, l'UST rende accessibili online per via elettronica importanti informazioni statistiche (banca dati STATINF e sito Web).

Nel **1992**, La legge del 9 ottobre 1992 sulla statistica federale sostituisce la legge del 1870 e introduce basi moderne per la statistica svizzera.

Nel **1998**, l'Ufficio federale di statistica si trasferisce da Berna a Neuchâtel.

Nel **1999** La nuova Costituzione federale del 18 aprile 1999 contiene, per la prima volta, un articolo relativo alla statistica (art. 65).

Nel **2000**, quale prestazione pionieristica a livello mondiale, l'UST permette di compilare il questionario sul censimento della popolazione 2000 via internet (censimento elettronico).

Nel **2007** entra in vigore l'Accordo bilaterale sulla cooperazione nel settore statistico. Il **2010** segna i 150 anni dell'UST.

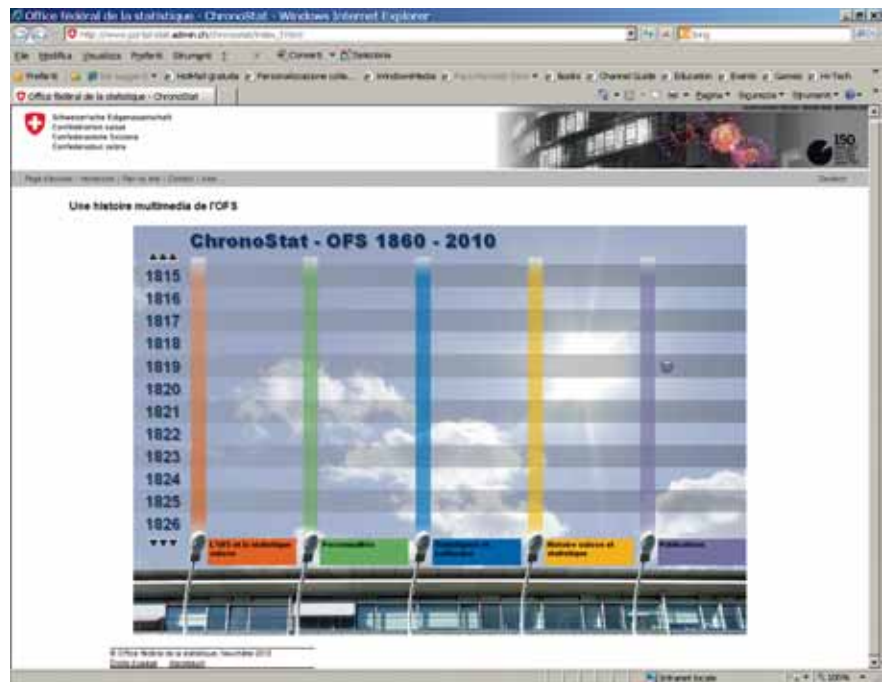
¹ Sul portale dell'UST (<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/it/index.html>) è presente una sezione dedicata alla ricorrenza. Le versioni tedesca e francese sono al momento più ricche di quella nella nostra lingua.

Una galleria di fotografie di chi ha diretto l'UST dalla sua fondazione a oggi ci lascia dei nomi e delle date, ma anche i segnali che le immagini stesse ci mandano (inquadrature, posture, look).

Il link (<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/it/index/150/08/02.html>) presenta una vivace modalità di impiego (cliccando su una delle foto più piccole, ci si sposta in avanti o indietro nel tempo).



Se vogliamo saperne di più sulla personalità dei direttori possiamo ricorrere al secondo link che vogliamo segnalare, http://www.portal-stat.admin.ch/chronostat/index_f.html²: a dispetto del titolo, vengono presentati documenti e documentazione che coprono³ il periodo 1815-2011, con - anno per anno - la possibilità di accedere a informazioni distribuite in 5 sezioni: "L'UST e la statistica svizzera", "Personalità", "Statistica e metodi", "La storia della Svizzera e la statistica" e "Pubblicazioni".



² Al momento in cui andiamo in stampa, sono disponibili solo le versioni francese e tedesca.

³ Per meglio dire, "copriranno": il sito è in continua fase di completamento.



I cerchietti disposti sullo schema cronologico permettono di accedere a della documentazione. Scegliendo il cerchietto viola del 1819, ad esempio, troveremo una breve notizia sull'opera di Jean Picot, "Statistique de la Suisse", e due ulteriori *link*: grazie al primo accediamo alla versione digitalizzata delle 586 pagine del testo del 1819; grazie al secondo, a una biografia dello studioso ginevrino scritta nel 1865 (pure digitalizzata dall'originale).

Per avere maggiori ragguagli sul direttore Koller che abbiamo incontrato prima, nella galleria fotografica, dobbiamo arrivare al 1946 (inizio del suo mandato). Nella sezione "personalità" troveremo, di nuovo, una breve notizia e il rimando alla voce che lo riguarda nel "Dictionnaire historique de la Suisse".

"ChronoStat" rappresenta senza dubbio il contributo di maggior rilievo fornito oggi dall'UST per la conoscenza della sua stessa storia. Non è ancora "la storia" dell'Ufficio federale di Statistica: è un mettere a disposizione del materiale per chi questo secolo e mezzo di vita volesse raccontarlo e spiegarlo. Certo è che - crediamo perlomeno ai più che non fanno lo storico di mestiere - la documentazione messa a disposizione di tutti è impressionante: possiamo visionare l'originale della "Statistica della Svizzera" di Stefano Franscini (1827)⁴, alcuni Annuari Statistici federali⁵, la parte più interessante del materiale preparatorio dei censimenti (messaggi del Consiglio Federale, articoli di giornali, persino - per il 1950, 1960 e 1970 - dei filmati di promozione⁶) e più in generale l'attività statistica a livello federale, oltre che profili di personalità, le pubblicazioni che hanno segnato una svolta nella produzione UST, notizie sugli avvenimenti (statistici) cruciali del periodo.

⁴ Ma in un altro indirizzo (<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/it/index/150/01/01/03.html>) sono disponibili le digitalizzazioni di tutte le principali opere statistiche di Franscini.

⁵ Attraverso un altro collegamento presente in pagina, si possono consultare gli Annuari dal primo (1891) a quello del 1957.

⁶ Ma la vera miniera si trova all'indirizzo <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/150/03.html>: tutte le pubblicazioni (anche se al solo livello federale) dei censimenti dal 1850 al 2000.

Fino quasi a oggi.

Un'intervista a Carlo Malaguerra



Carlo Malaguerra ha lavorato dal 1975 al 2001 all'Ufficio federale di statistica, gli ultimi 14 anni nel ruolo di suo direttore⁷. I 150 anni dell'Ufficio sono un'utile occasione per spingerlo a ripensare la storia che ha vissuto.

Dottor Malaguerra, durante la sua lunga e proficua permanenza all'UST quali cambiamenti di fondo hanno conosciuto i rapporti tra la statistica federale e chi è chiamato a dirigerla, ovvero le istituzioni della nostra democrazia rappresentativa?

Penso che il cambiamento di fondo vissuto durante gli anni del mio directorato è stato il riconoscimento generale della statistica pubblica come funzione importante di uno Stato moderno come la Svizzera. Infatti, fin sul finire degli anni '80, la statistica federale era considerata dai più (politici compresi) come "un male necessario"; una "fabbrica di cifre" la cui utilità era tutta da dimostrare. Certo occorre i censimenti, fors'anche qualche indicatore della congiuntura economica,

magari qualche dato sui trasporti e sull'energia. L'organizzazione della statistica federale a quei tempi corrispondeva alla concezione amministrativa, burocratica, settoriale dei lavori statistici (quello che i Tedeschi chiamano "Kameralstatistik"). Ogni Dipartimento federale aveva i suoi servizi statistici e l'UST faceva quello che gli altri non erano in grado di fare. A quel momento si contavano più di 40 servizi statistici della Confederazione senza praticamente nessuna coordinazione fra loro. Una situazione molto insoddisfacente che sollevava critiche - in parte perfettamente giustificate - da parte degli utilizzatori che, o non trovavano quello che cercavano o erano confrontati con informazioni talvolta contraddittorie. La situazione è cambiata per vari motivi. Anzitutto la Svizzera - come molti altri Paesi - ha conosciuto agli inizi degli anni '90 una crisi economica assai profonda. Dopo anni, anzi decenni, di prosperità, il nostro Paese conosceva la disoccupazione, problemi sociali come la "nuova" povertà, il potere d'acquisto in ribasso, ecc. Il Paese doveva reagire contro la crisi: ma ci si accorse che era estremamente difficile tracciare un quadro della situazione reale perché... mancavano informazioni pertinenti. Era come navigare nella nebbia senza strumenti.

Un altro motivo per il cambiamento è stato senza dubbio la definizione di una politica europea e specialmente la preparazione del Paese alle esigenze poste per entrare a far parte dello Spazio Economico Europeo (SEE). E' di questi anni la nuova Legge sulla statistica federale, una legge che soppiantava quella ormai più che obsoleta del 1870. Che il progetto di SEE venisse bocciato nel 1992 in votazione popolare non tolse gran che alla necessità di disporre di informazioni quantitative affidabili sulla Svizzera, tanto più che il Paese continuò la politica degli Accordi bilaterali con l'Unione Europea.

Un terzo motivo va secondo me cercato nelle straordinarie conseguenze della caduta del muro di Berlino (novembre 1989). Per farla breve: il collasso dei regimi comunisti aveva

⁷ Una notizia biografica un po' meno sintetica la si può leggere nel link indicato in fondo al profilo che si ritrova (anno 1987) in ChronoStat (v. la sua riproduzione in pagina).

messo alla luce molte magagne del sistema. Una di queste concerneva la produzione di informazioni statistiche, in quanto veniva sottratta alle esigenze politiche del Potere. C'è perfino chi afferma che i sistemi comunisti siano implosi anche a causa della mancata conoscenza della vera realtà. A quel momento ero presidente della Conferenza degli Statistici Europei: questa Conferenza (un organo dell'ONU) reagì subito e propose, nel 1992, gli ormai famosi "Principi della statistica pubblica" che, fra l'altro, enunciavano il principio assoluto dell'indipendenza della statistica pubblica dal potere politico. Questi principi furono adottati da tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite.

Un quarto motivo fu l'esplosione dell'uso di internet come mezzo di comunicazione interattiva. Certo l'UST aveva già adottato sistemi elettronici di gestione dei dati (STATINF), ma il fatto di aver messo in linea a partire dal 1996 i dati della statistica pubblica diede un impulso innovatore alla diffusione di un'informazione statistica pertinente.

Un ultimo motivo, forse, fu il fatto che nel periodo cruciale tra la fine degli anni '80 e l'inizio dei '90 ci fu una costellazione di persone sia a livello svizzero e regionale, sia a livello internazionale, che seppero "sentire il momento storico" e misero in atto una vera e propria politica statistica. Mi ricordo che avevamo impennato la nostra strategia sul binomio statistica e democrazia: infatti, perché il cittadino possa partecipare al dibattito e alla decisione politica deve essere informato oggettivamente. La statistica pubblica è uno di quei sistemi d'informazione essenziali allo stato democratico.

All'origine di questi mutamenti chi c'è stato, più il mondo della statistica o quello istituzionale?

Sul piano federale, dunque, furono anni di riforme di fondo nel campo della statistica, riforme che hanno toccato sia il quadro giuridico, sia quello istituzionale, sia ancora quello organizzativo. Finalmente, la Svizzera possedeva il suo **sistema** statistico, nel senso proprio della teoria dei sistemi. Tengo a sot-

tolinare il consolidamento delle relazioni con il mondo scientifico, tanto per quello che concerne i metodi, quanto per quello che riguarda l'analisi dei risultati statistici. L'iniziativa è venuta dagli statistici: la politica ha però capito e, anzi, fatto suo il messaggio e ha permesso il consolidamento delle strutture atte a sviluppare e gestire il sistema statistico.

In base alla sua esperienza, quali sono le maggiori difficoltà che un istituto nazionale di statistica quale l'UST incontra nel dare una risposta soddisfacente ai bisogni emergenti della società? Come sono filtrati gli stimoli che giungono dai diversi punti di questo universo non poco complesso? Come gestire al meglio l'indubbia pressione alla quale è sottoposta da parte di tutti gli attori (pubblico, politico, ricerca, ecc.) una simile istituzione nazionale?

A un istituto nazionale di statistica come l'UST incombe il difficile compito di soddisfare i bisogni di informazione di una moltitudine assai eterogenea di utilizzatori. Vanno perciò definite quali e quante sono le informazioni statistiche necessarie e pertinenti, con quale periodicità, su quale supporto, in quali condizioni, ecc. Tutto questo con risorse limitate. E ancora: come trovare un equilibrio fra informazioni emergenti (cioè informazioni su nuove dimensioni della nostra società) e informazioni correnti? Come utilizzare le fonti di dati amministrativi e ridurre il peso dei rilevamenti diretti? Come ottimizzare i rilevamenti per campione e come approfondire l'analisi delle informazioni ricevute e da pubblicare? E potrei continuare la lista dei problemi di fondo che si pongono alla direzione di un UST.

Secondo la mia esperienza, lo strumento essenziale che ha permesso di gestire in modo più efficiente la statistica federale è stata l'introduzione, appunto con la nuova Legge, del programma pluriennale. Questo programma permetteva per la prima volta in Svizzera di formulare una politica di produzione e di diffusione statistica tenendo presenti i bisogni e i desideri degli utilizzatori. Questo perché il programma era sottomes-

so per la presa di posizione a un elevato numero di rappresentanti dello Stato, dell'economia privata e della società civile.

L'impulso maggiore viene comunque sempre dalla direzione di un istituto nazionale di statistica. Ricordo in questo contesto la "scoperta" degli indicatori, sorta di sintesi di svariate informazioni statistiche concentrate su un particolare aspetto. L'introduzione di indicatori sintetici ebbe successo come si può constatare oggi passando in rivista l'offerta di informazioni statistiche.

Dalle schede perforate a internet, il cammino della tecnologia è stato enorme. Secondo lei ha avuto solo risvolti positivi?

La mia generazione ha vissuto la rivoluzione informatica: dalle calcolatrici meccaniche di Pascal siamo giunti fino a internet. Un cammino straordinariamente veloce e fondamentale, un cambiamento totale di paradigma. Questi cambiamenti successivi hanno toccato particolarmente il settore della statistica pubblica, che ha dovuto essere ripensato, riorganizzato, adeguato in un processo continuo. Si è venuta a formare la "casta" degli informatici, che esigevano dall'utilizzatore di allinearsi alle esigenze dell'elettronica. Una presa di potere, dunque, grazie alla gestione di enormi sistemi informatici centralizzati. Questo stato di cose creava situazioni di tensione enorme fra informatici e utilizzatori. C'è voluto lo sviluppo della microinformatica per cambiare - non senza lotte di retroguardia da parte degli informatici conservatori - la situazione. Se confronto l'inizio dell'informatizzazione, con i grandi gestiti dall'informatico lontano e al di sopra dei bisogni degli utilizzatori e la situazione odierna, mi rendo conto del cammino effettuato. Personalmente trovo l'evoluzione positiva. Certo che risvolti negativi ce ne sono, ma non di più e non di meno che nell'adozione di nuove tecnologie. Le esigenze degli utilizzatori sono diventate enormi sia nella quantità, sia nella qualità. E il processo di adeguamento da parte di istituzioni come l'UST è - o dovrebbe essere - costante.

L'UST di oggi

Il fulcro del sistema statistico svizzero

- L'UST è il **centro nazionale di servizi e competenze** per l'osservazione statistica in importanti settori dello Stato e della società, dell'economia e dell'ambiente. L'UST dirige il sistema statistico nazionale, coordinando la produzione di statistiche degli uffici federali, degli uffici statistici cantonali e comunali.
- L'UST è il **principale produttore di statistiche** del Paese e gestisce la serie dei dati che costituiscono la "Statistica svizzera".
- L'UST **tutela principi importanti** per l'attività statistica quali la protezione dei dati, la scientificità, l'indipendenza, l'attualità e l'impostazione come centro di servizi.
- L'UST è **in stretto contatto con la scena statistica nazionale e internazionale**, con gli ambienti scientifici, economici e politici.

Un identikit

L'Ufficio federale di statistica (UST), che fa parte del Dipartimento federale dell'interno (DFI), conta attualmente **circa 550 collaboratori**, di cui il 60% possiede un diploma universitario o di scuola universitaria professionale. Nei periodi in cui sono svolte rilevazioni di ampia portata, come il censimento delle aziende, tale numero può addirittura aumentare.

Poco meno della metà dei collaboratori è di lingua tedesca e una parte analoga di lingua francese, il 4% è di lingua italiana e il 2% parla un'altra lingua.

In media, il **budget annuale** ammonta a circa 165 milioni di franchi (incluso il computo delle prestazioni).

Ogni anno, l'UST realizza oltre **400 pubblicazioni** (in formato cartaceo e/o elettronico), diffonde circa **140 comunicati stampa** e risponde a oltre 100.000 richieste di informazioni. L'UST gestisce inoltre un **sito**



internet molto visitato, che nel 2008 ha attirato 2,5 milioni di persone per un totale di 14,5 milioni di pagine consultate.

Da Berna a Neuchâtel

Il trasferimento da Berna a Neuchâtel, dalla Svizzera tedesca alla Svizzera francese, ha avuto inizio nel 1998 ed è stato terminato nel 2004, con l'inaugurazione della torre. Si tratta di un importante cambiamento per l'Ufficio federale di statistica (UST) e per la Statistica svizzera: per la prima volta tutti i vari settori sono riuniti sotto un unico tetto.

L'edificio dell'UST è situato vicino alla stazione centrale di Neuchâtel, su una grande terrazza, creata all'inizio del ventesimo secolo per la gestione del traffico merci.

L'architettura dell'edificio principale ricalca la leggera curvatura determinata dalla topografia sul lato sud e la trasmette all'interno. L'edificio si integra così armonicamente nel paesaggio circostante.

L'UST di domani

Le nuove sfide

La società mostra un bisogno crescente di informazioni statistiche disponibili rapidamente, le problematiche diventano più complesse e la collaborazione internazionale diviene più stretta. Clienti sempre più esigenti presentano, con frequenza crescente, nuove richieste alla statistica pubblica. Politica, amministrazione, mass-media, economia,

sanità, sistema educativo e altri ambiti sociali esigono, ciascuno per il proprio campo, precise informazioni quantitative. Come si situa la Svizzera nel raffronto con gli altri Stati? E come viene percepita a livello internazionale? Le informazioni statistiche servono a rispondere anche a queste domande, e per tale ragione devono essere conformi agli standard internazionali.

La statistica pubblica sottostà però alle misure di risparmio dell'Amministrazione federale. Dispone di risorse sempre più limitate per rispondere a una domanda crescente ed è dunque chiamata a sfruttare al meglio le nuove tecnologie. In quest'ottica un'attenzione particolare è dedicata per quanto possibile agli oneri che ricadono sulle persone e sulle imprese in termini di tempo necessario per fornire i dati.

Un sistema statistico in evoluzione

L'UST ha reagito alle numerose sfide in campo informativo con un programma di pubblicazioni differenziato e, già dal 1996, con una vasta offerta di informazioni statistiche facilmente accessibili via internet attraverso un portale dedicato.

I grandi progetti in corso mirano a semplificare i sistemi integrati di rilevazione e informazione su persone, economie domestiche, imprese e sistema educativo. Lo sgravio amministrativo delle imprese e un utilizzo più efficiente dei dati in seno all'Amministrazione (come previsto, ad esempio, con il numero unico d'identificazione delle imprese IDI) costituiscono iniziative importanti nell'ottica dell'attuazione della strategia di governo elettronico della Confederazione. E ricorrendo ai registri degli abitanti armonizzati a livello nazionale al posto di interrogare l'insieme della popolazione, l'UST ha creato le premesse e le condizioni necessarie per realizzare il nuovo censimento della popolazione del 2010, modernizzando e mettendo al passo con i tempi ciò che 150 anni fa costituiva il compito principale dell'Ufficio statistico.



Non solo Berna (o Neuchâtel)

La dimensione "regionale" del sistema statistico svizzero è, sotto diversi punti di vista, lo specchio del federalismo svizzero. Il fabbisogno di informazioni statistiche riguarda infatti i tre livelli istituzionali: Confederazione, Cantoni, Comuni. La maggior parte dei cantoni e delle grandi città dispongono di un ufficio di statistica, i cui compiti spaziano dalla collaborazione e supporto all'ufficio federale, alla messa a disposizione della collettività, dell'amministrazione e degli organi politici di informazioni e analisi a carattere regionale e interregionale. Su scala regionale, organizzazione e attività degli uffici e servizi di statistica divergono notevolmente e riflettono in primis la sensibilità dei relativi organi politici verso questa disciplina, elemento portante di qualsiasi processo decisionale e democratico.

Da un punto di vista organizzativo, gli uffici e servizi regionali svizzeri hanno creato un organo "mantello", la CORSTAT, con l'obiettivo di promuovere la statistica pubblica su scala regionale, sviluppare un sistema statistico efficiente e di qualità, rivolto in prima misura alle esigenze degli utenti, nonché intensificare la collaborazione tra i vari membri. La cooperazione e il coordinamento con la statistica federale è invece l'obiettivo di REGIOSTAT, organo privilegiato di contatto tra gli enti statistici regionali e l'UST.

Anche su questo tema abbiamo voluto interrogare Carlo Malaguerra, che ha vissuto in prima linea il nuovo assetto organizzativo, introdotto nel 1993 in concomitanza con l'adozione dell'Ordinanza sull'organizzazione della statistica federale, come pure Pierre Caille, attuale presidente della Corstat, che si esprime in questa sede a titolo personale.



Ieri

Dottor Malaguerra, quando lei era direttore dell'UST, sono state promulgate la Legge sulla statistica federale e l'Ordinanza sull'organizzazione della statistica federale. Lei è stato l'artefice principale di questi disposti giuridici, che prevedono l'istituzione, tra l'altro, di un organo di contatto, Regio-stat, con l'obiettivo di promuovere la collaborazione, la pianificazione e il coordinamento in campo statistico tra la Confederazione e le regioni. Cosa ha spinto i promotori di questi disposti a prevedere l'istituzione di un simile organo di contatto?

Era dal 1976 che un progetto di legge sulla statistica federale era sul tappeto. Ma non era di gradimento dei produttori di statistica dipartimentali (pensiamo al vecchio UFIAML!). C'è voluta la spinta europea e l'appoggio politico di parlamentari chiaroveggenti (ricordo, in questo contesto, Camillo Jelmini) perché il Consiglio federale promulgasse la legge. La mia proposta di includere il testo legale sulla statistica federale nel "pacchetto" di modifiche di numerose leggi in vista dell'adesione allo SEE fu accettata e così la Legge statistica passò senza problemi in Parlamento. Anche se i giuristi non erano molto inclini a integrare nel testo della Legge statistica un articolo sulla coordinazione statistica nazionale per motivi costituzionali (la Costituzione non dava nessuna competenza alla Confederazione in materia di statistica cantonale), sono felice che l'articolo sia restato e abbia superato lo scoglio politico. Così si è venuto a creare un clima di fiducia reciproca fra UST e produttori regionali, per il gran bene dell'informazione statistica nazionale. REGIOSTAT, da allora, ha compiuto un enorme lavoro e ne sono fiero!

Come è evoluta nel tempo, in seno ai produttori di statistica federale, ma in particolare dell'UST, la sensibilità verso il dato regionale?

L'evoluzione a livello federale della statistica pubblica (ricordo, en passant, che non si parla più di "statistica ufficiale", un concetto burocratico legato alla famosa "Kamerlstatistik") ha certamente contribuito al consolidamento e allo sviluppo della statistica regionale. D'altro lato, l'UST ha potuto beneficiare dell'apporto professionale e intellettuale dei responsabili della statistica regionale, sia a livello cantonale, sia sul piano delle grandi città. Direi che c'è stata un'evoluzione armonica e benefica del sistema statistico svizzero. Certo che le cose non sono sempre andate senza frizioni o polemiche. Ma il risultato è lì da vedere. Se prendiamo come esempio il Ticino, è giocoforza costatare che il suo attuale Ufficio di statistica non ha nulla a che vedere con l'istituzione di un paio di decenni fa (esattamente come sul piano federale). Si è pure visto che molti cantoni si sono dotati di una legge statistica (come il Ticino), sulla falsariga della legge federale. Sono convinto che il sistema statistico svizzero abbia contribuito a consolidare uno dei principi essenziali del nostro Paese: il federalismo. Ricordo comunque che l'UST, di tanto in tanto, era confrontato con la definizione delle priorità in materia di produzione statistica: come scegliere fra la produzione di dati per i bisogni internazionali per rapporto a quelli regionali? Non sempre gli amici statistici cantonali sono stati contenti della scelta...

Oggi e domani

Signor Caille, in che modo è organizzata oggi la statistica regionale? I Cantoni e le grandi Città seguono forse un'unica strategia, gli stessi obiettivi, gli stessi criteri per la definizione delle risorse necessarie?

In Svizzera l'organizzazione delle attività statistiche è molto diversificata. Numerosi Cantoni dispongono di un ufficio o di un servizio che si occupa solo di questi compiti e che è generalmente inserito nel Dipartimento delle finanze o dell'economia. In altri - e parliamo anche di Cantoni molto grossi - prevale una certa dispersione, con i diversi servizi che si occupano delle loro specifiche attività statistiche. Bisogna perciò saper guardare oltre le apparenze: le risorse che un Cantone o una Città destinano alla statistica non le troviamo solo nel budget dell'ufficio che di statistico ha anche il nome. Anche se non mi posso appoggiare su un qualche studio che della questione si sia occupato in modo dettagliato, sono dell'opinione che i due modelli - la presenza o assenza di un servizio statistico "forte" - possano entrambi rispondere alla bisogna. La tendenza è comunque verso un'organizzazione specializzata, e d'altronde questa è la strada che ha percorso la Confederazione negli ultimi decenni: l'Ufficio federale di statistica ha progressivamente richiamato a sé la maggior parte delle statistiche nazionali più importanti. Va a questo proposito sottolineato l'aspetto decisivo della crescente complessità della statistica moderna, un'evoluzione che suggerisce di confidarla a dei servizi che possano garantire un certo grado di professionalità. Senza dimenticare che si tratta anche di una questione di indipendenza e di obiettività. Un ufficio "forte", direttamente subordinato all'Esecutivo e legittimato da una legislazione ad hoc, è meglio armato per far valere le regole di indipendenza e di qualità della statistica di quanto non possa fare un funzionario isolato nel suo settore.

Di recente, da Lucerna e dal Giura, sono arrivati dei segnali di novità, con forme di



Pierre Caille,
CORSTAT,
Ufficio di statistica
del Canton Friburgo

organizzazione esterne all'Amministrazione cantonale vera e propria, o di carattere intercantonale. E' una delle possibili soluzioni per il futuro, dato che la statistica è sempre più spesso chiamata a valutare le attività dei governi e delle amministrazioni, e si sa quanto sia difficile vestire al tempo stesso i panni del giudice e quelli dell'imputato.

Alcune Città dispongono di propri servizi statistici. Ma è un'opzione che richiede un minimo di massa critica, altrimenti ben difficilmente si potrà costituire un tale servizio in modo che lo sia di fatto e non solo di nome. E' per questo motivo che si avanza spesso l'idea di una maggiore collaborazione tra Comuni, quando non tra Cantoni. Per nostra fortuna, l'esistenza di istanze quali REGIOSTAT⁸ o CORSTAT⁹ ci mette a disposizione una rete di scambi molto attiva ed estremamente utile, e proprio per i Cantoni o le Città privi di un adeguato servizio statistico.

Lei presiede la CORSTAT ed è Direttore dell'Ufficio di statistica del Canton Friburgo. Da questi due "osservatori privilegiati" può senz'altro sondare lo "stato di salute" della statistica regionale, in relazione anche alla sua posizione all'interno del sistema statistico nazionale. Come valuta la situazione attuale? Quali sviluppi ritiene auspicabili?

Quando, 25 anni fa, sono entrato nella professione, un navigato collega fin dal primo giorno mi ha avvertito: la statistica pubblica obbedisce alla regola del 90-9-1! Il 90% del nostro lavoro - spiegò - consiste nella raccolta dei dati; il 9% nell'elaborarli e prepararli per la diffusione; l'1% nell'analizzarli. Erano percentuali probabilmente volutamente esagerate, per impressionare i giovani freschi di università, e invitarli a sporcarsi le mani. Ma non erano del tutto sbagliate. Allora, il grosso del lavoro, la raccolta dei dati, veniva realizzata in modo abbastanza artigianale. Bisognava gestire diversi indirizzi, mandare buste piene di liste da riempire, telefonare, richiamare i ritardatari, riprendere i dati, verificarli, correggerli se del caso ecc. In quel periodo, conveniva essere sul terreno per svolgere tutte queste operazioni, o perlomeno essere in contatto diretto con le popolazioni interessate. Anche in occasione delle grandi inchieste nazionali si faceva molto affidamento sulla collaborazione degli Uffici Regionali di Statistica (URS). Terminata la raccolta e la verifica dei dati, la fase della diffusione passava per la preparazione e la stampa di migliaia di tabelle, ed era l'utente a doversi inoltrare in questa giungla alla ricerca della tabella che meglio corrispondeva alle sue esigenze. Anche in questo caso, e per ragioni di opportunità, generalmente veniva lasciata piena libertà ai Cantoni e ai Comuni nella scelta delle tabelle da diffondere. Succedeva così, che la produzione e la diffusione di una parte consistente della statistica federale veniva decentralizzata presso gli URS.

Oggi, la statistica presenta un volto del tutto diverso. I progressi tecnici hanno permesso di ridurre i costi della produzione e della diffusione. Inoltre, i dati possono essere ricavati da fonti amministrative, evitando così di effettuare delle inchieste. Quando delle inchieste non si può invece proprio fare a meno, abbiamo ormai a disposizione strumenti di raccolta e di memorizzazione che permettono di realizzarle a costi inferiori. Altro importante elemento di novità (e di risparmio), il ricorso privilegiato alle inchieste a/su campione in sostituzione delle inchieste esaustive. Il tutto permette di pro-

⁸ La REGIOSTAT è un organismo che si prefigge di contribuire alla costituzione di un sistema statistico svizzero integrato favorendo il coordinamento tra il sistema federale e i sistemi regionali. Ne sono membri il direttore e altri due membri di direzione dell'UST, i direttori degli uffici cantonali di statistica e dei servizi statistici delle Città nonché i responsabili di statistica a livello cantonale o comunale di quei cantoni o città che non dispongono di un servizio centrale adibito esclusivamente a questa attività.

⁹ La CORSTAT è una comunità di interessi degli uffici regionali di statistica il cui scopo consiste nella promozione della statistica pubblica su scala regionale. I membri della CORSTAT sono organizzati in due conferenze regionali, che concorrono al raggiungimento degli scopi comuni. Si tratta della Conferenza degli uffici regionali di statistica della Svizzera tedesca (DRSA) e della Conferenza degli uffici romandi e ticinesi di statistica (CORT).

durre, a parità di risorse, una quantità superiore di dati. Al tempo stesso, viene però rimesso in discussione il ruolo degli URS nella fase di produzione. In primo luogo, perché i nuovi metodi richiedono investimenti di dimensioni tali che le piccole "officine" regionali non possono permettersi (a meno di unirsi tra di loro, così da raggiungere la massa critica che renderebbe redditizi quegli investimenti). In secondo luogo, ci si potrebbe per esempio chiedere quale interesse si avrebbe a suddividere e a decentralizzare la raccolta dei dati o la loro diffusione, ricorrendo a internet. Gli stessi teoremi che stanno alla base delle tecniche di campionamento sconsigliano di puntare su collettività piccole. A parità di precisione dei risultati, il costo dell'informazione fornita da un campione in effetti non dipende molto dalla taglia del campione di riferimento. Inoltre, certe informazioni diventano troppo care in proporzione alla dimensione ridotta di certe collettività, che vengono a trovarsi ai margini del sistema. Per tutte queste ragioni, sono convinto che in avvenire si imporrà una tendenza naturale alla centralizzazione della produzione statistica e, purtroppo, a un impoverimento dei dati riferibili al livello regionale e più in generale locale.

Possiamo anche osservare importanti cambiamenti sul fronte degli utilizzatori. Quello medio rimane come sommerso dall'aumentato volume di statistiche prodotte grazie ai progressi della scienza e della tecnologia. È normale che si senta disarmato, e proprio per la

L'entrata della sede del LUSTAT
(l'ufficio di statistica del Canton Lucerna)



L'entrata della sede dello SCRIS (l'ufficio di statistica del Canton Vaud)

sovraabbondanza dei dati a sua disposizione, perché incapace di trovare le informazioni che rispondano alle sue domande. Quale prova migliore di questo stato di cose del moltiplicarsi delle iniziative di ambienti esterni alla statistica che si lanciano nella creazione, più o meno riuscita, di indicatori sintetici? Perché si sta scavando un fossato tra lo statista, da un lato, e il mondo politico, gli ambienti economici, la stampa e il pubblico, dall'altro. E questa constatazione si fa ancora più inquietante se dal livello nazionale scendiamo a quello delle regioni, perché lì si fa sentire maggiormente la mancanza di specialisti in grado di decifrare adeguatamente l'immensa massa di informazioni che sfornano le banche dati via internet. D'altro canto, gli URS rimangono troppo confinati nel territorio che per mandato devono coprire, mentre non mi sembra ci sia più un'utenza interessata ai soli dati di una piccola regione, che sia un cantone o una città. C'è invece una forte domanda per analisi di portata nazionale o persino internazionale, ma riferite a una regione particolare. Per esempio, un responsabile cantonale dell'economia pubblica non ha bisogno che gli si dica che il suo cantone patisce una crisi congiunturale. Quello che deve conoscere sono gli effetti specifici della crisi sulla sua regione, particolarità che potrebbero richiedere da parte sua l'individuazione di interventi mirati. Per poter affrontare questioni di questo tipo, bisogna procedere ad analisi che facciano ricorso a dati dettagliati relativi ovviamente alla regione interessata, ma anche alle regioni vicine o lontane con le quali è bene confrontarsi, o perché concorrenti o perché partner. Questo gusto per il "bench-

marking" non è d'altronde solo una fissazione dei responsabili locali: discende direttamente dall'attuale tendenza della Confederazione, decisa ad abbandonare la logica dell'"innaffiatoio", in favore di un sostegno mirato sottoposto a condizioni molto precise. E una politica di questo genere fa largamente appello a valutazioni comparative.

A rischio di esagerare un po', come capitò al collega che mi accolse 25 anni fa, direi che nel futuro degli URS potrebbe addirittura valere l'inverso della regola del 90-9-1! Perché i compiti di produzione e di semplice diffusione verranno attirati verso il centro e sfuggiranno sempre più dalle mani degli attori regionali, mentre - perlomeno fintanto che durerà il nostro sistema federalista - continuerà ad aumentare la domanda di analisi sviluppate a partire da un'angolazione regionale.

Dobbiamo quindi prepararci alla fine di un sistema statistico svizzero caratterizzato da una collaborazione stretta tra i diversi produttori della Confederazione e gli URS? La risposta è evidentemente negativa. Al contrario, questo sistema dovrà crescere ed evolversi. Al suo ruolo di piattaforma di coordinamento della produzione dovrà aggiungersi quello di stimolo all'armonizzazione e alla condivisione di dati e analisi. So, dicendo questo, di riaprire il dibattito su fino a dove può arrivare la competenza degli statistici sul terreno dell'analisi, soprattutto in ambiti già ben forniti di specialisti. La mia opinione al proposito è che lo statista possa spingersi tanto avanti quanto lo consentono le regole e le esigenze legate alla sua professione in termini di qualità, imparzialità e oggettività.

Il Ticino e la sua legge

Lo scorso 10 marzo sono entrati in vigore la Legge sulla statistica cantonale e il relativo Regolamento. Dopo ben ottantun anni si è così potuto abrogare il Decreto legislativo del 1929, istituente l'Ufficio Cantonale di Statistica, base legale ormai incompleta, superata e totalmente inadeguata a rispondere alle nuove sfide alle quali è sottoposta la statistica pubblica.

La legge, che si applica a tutti gli organismi cantonali attivi in ambito di statistica pubblica, prevede l'allestimento di un programma quadriennale (il primo, i cui preparativi sono appena iniziati, spazierà sul periodo 2012-2015), approntato con il contributo della Commissione scientifica della statistica cantonale, organo consultivo istituito dal Consiglio di Stato. Tra i compiti della Commissione figura tra l'altro la riflessione sugli orientamenti generali della statistica cantonale e il sostegno per lo sviluppo e il miglioramento di questa disciplina nella nostra regione. Su questa importante novità abbiamo sentito il dottor Carlo Malaguerra che della commissione è membro.

Dottor Malaguerra, recentemente il Ticino si è dotato di una Legge quadro sulla statistica cantonale. Quali, secondo lei, gli aspetti positivi di maggior evidenza per il nostro Cantone derivanti dall'adozione di questa nuova base giuridica?

E' davvero un grande successo per la statistica pubblica cantonale il fatto di poter basare il proprio lavoro su un testo legale. E' anzitutto riconoscere l'esistenza, la funzione, i compiti, le esigenze, le garanzie di un Ufficio cantonale che è preposto all'informazione sullo stato e l'evoluzione del Ticino. Con la Legge, l'ufficio è dotato di quella indipendenza, di quell'autonomia professionale e scientifica che gli assicura la piena oggettività nei suoi lavori. Così anche la fiducia della politica ma anche - e forse soprattutto - della società civile in questo organo ufficiale è consolidata. Il potere politico - magari ne fosse tentato - non può intervenire né sui risul-



tati del lavoro statistico, né sulla loro pubblicazione. Un tale ufficio di statistica diventa così un'istituzione che consolida il dibattito democratico, facilita la decisione politica, informa il pubblico sulle nuove realtà e contribuisce a formare la coscienza del cittadino. Un cantone come il Ticino, lontano da Berna ma anche lontano da altre parti della Svizzera, ha bisogno di conoscersi per meglio informare i suoi partner. L'Ufficio di statistica è uno strumento essenziale per la politica esterna del cantone. Forse i politici dovrebbero esserne più coscienti.

Uno degli elementi cardine di questa legge consiste nell'istituzione di una Commissione scientifica della statistica cantonale. Questo organismo parteciperà alla formulazione dei bisogni generali in materia di informazione statistica e contribuirà alla riflessione sugli orientamenti generali della statistica cantonale. Lei è stato chiamato dal

Consiglio di Stato a partecipare, in qualità di membro, ai lavori di questa Commissione. Come vive questo nuovo compito?

Anzitutto, è un onore per me partecipare ai lavori della futura Commissione scientifica della statistica cantonale. Sono grato al Consiglio di Stato di avermi designato. Mi ero ripromesso di non più accettare compiti e di ritirarmi finalmente in pensione. Ma l'entusiasmo che mi accompagna sempre mi ha fatto dimenticare i principi... Con il programma statistico, la commissione è uno strumento importante per la gestione del sistema statistico cantonale. Nella commissione si incontrano rappresentanti di orizzonti e di interessi diversi e il sistema non può che approfittare di questa ricerca. Penso pure che il fatto di partecipare direttamente o indirettamente ai lavori dell'ufficio possa attivare l'interesse per l'informazione statistica. Mi rallegro proprio di poter dare quel contributo che ci si aspetta. ■

22 settembre 2009

Legge sulla statistica cantonale (del 22 settembre 2009)

IL GRAN CONSIGLIO
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

n. 6170 del Consiglio di Stato;
6170R della Commissione della legislazione,

decreta:

Capitolo primo
Disposizioni generali

blica condotta in Ticino, denominata statistica cantonale, e i principi che ne regolano l'organizzazione, i Cantoni, i Comuni e gli organismi interni ed esterni al Cantone nella statistica disponibile;