



Peer Review del sistema statistico svizzero

Versione riassuntiva



Office fédéral de la statistique
Bundesamt für Statistik
Ufficio federale di statistica
Uffizi federal da statistica

OFS BFS UST

Peer Review del sistema statistico svizzero

Versione riassuntiva

Autori

Ivan P. Fellegi

Direttore generale di Statistics Canada

Jacob Ryten

Ex direttore generale supplente di Statistics Canada

Editore

Ufficio federale di statistica



Il rapporto completo è ottenibile in inglese (A Peer Review of the Swiss Statistical System; numero di ordinazione 379-0000) e in francese (Le système statistique Suisse – Examen par les pairs; numero di ordinazione 378-0000)

Editore: Ufficio federale di statistica (UST), © UST, 2000
Informazioni: Carlo Malaguerra, direttore dell'UST, tel. 032 713 60 01
Autori: Ivan P. Fellegi, direttore generale di Statistics Canada
Jacob Ryten, ex direttore generale supplente di Statistics Canada
Ordinazioni: Ufficio federale di statistica (UST)
CH-2010 Neuchâtel
Tel. 032 713 60 60 / Fax 032 713 60 61
Numero di ordinazione: 381-0000
Prezzo: Frs. 10.–
Serie: Statistica svizzera
Settore: 0 Temi generali
Lingua originale: Inglese
Traduzione: Servizi linguistici dell'UST
Copertina: Prisma/Coll
Copyright: UST, Neuchâtel 2000
Riproduzione autorizzata, eccetto per scopi commerciali, con citazione della fonte.
ISBN: 3-303-00217-7

Indice

Introduzione	5
Compendio	7
Raccomandazioni	10

Introduzione

L'Ufficio federale di statistica (UST) ha avviato da qualche tempo un processo di trasformazione che dovrebbe permettergli di precisare il suo profilo e, di conseguenza, di affrontare con maggiori possibilità di successo le nuove sfide generate dall'evoluzione e dalle esigenze della società. Questa operazione di ampio respiro avrà inevitabilmente forti ripercussioni sulle relazioni tra il nostro ufficio e i suoi partner e comporterà una ristrutturazione dell'intero sistema statistico svizzero attuale. Gli obiettivi perseguiti, necessariamente ambiziosi, sono descritti chiaramente nel **Programma pluriennale della statistica federale per gli anni 1999-2003**, approvato dal Consiglio federale e trasmesso al Parlamento federale.

La concretizzazione degli elementi strategici di questa trasformazione deve basarsi segnatamente su un esame sistematico del compito degli organi coinvolti e del funzionamento delle strutture esistenti. Nella fase cruciale in cui ci troviamo ci è sembrato indispensabile avvalerci dell'esperienza e della competenza di istituti e persone autorevoli che hanno valore di riferimento nella statistica pubblica a livello internazionale. In quest'ottica, **Statistics Canada** e il suo direttore generale Ivan P. Fellegi sono dei pionieri. Dopo aver specificato i principi e le norme su cui deve fondarsi un moderno sistema statistico, Fellegi e il suo gruppo dirigente hanno creato un'organizzazione e una struttura altamente efficaci, a cui si ispirano molti altri Paesi.

È in questo contesto che l'UST ha deciso di affidare un mandato di valutazione – una cosiddetta **Peer Review** – congiuntamente a Ivan P. Fellegi e a Jacob Ryten, già alto dirigente di Statistics Canada, attualmente consulente in statistica.

Il mandato perseguiva due obiettivi prioritari:

- identificare e descrivere i punti di forza e le lacune del sistema statistico svizzero attuale e dell'UST in particolare e
- formulare proposte e raccomandazioni per migliorarne la situazione.

Abbiamo inoltre convenuto con gli esperti canadesi che la loro valutazione fosse resa pubblica.

Questo lavoro è stato completato. Chiunque s'interessa al funzionamento della statistica pubblica svizzera può attingere da questa pubblicazione numerose informazioni utili. La direzione dell'UST, dal canto suo, farà proprie le raccomandazioni degli esperti: realizzerà quelle che sono di sua competenza nell'ambito delle riforme strutturali a cui sono soggetti l'UST e, di conseguenza, il sistema statistico svizzero, e proporrà invece alla riflessione politica le raccomandazioni che riguardano il quadro legale che disciplina attualmente la statistica pubblica svizzera.

Per quanto ne sappiamo, è la prima volta che la direzione di un'istituzione statistica chiede una Peer Review di propria iniziativa, non solo in Svizzera, ma addirittura nel mondo intero. Un'analisi del genere ci sembra tuttavia essenziale per qualsiasi Paese. Infatti, viste le loro specificità, gli istituti nazionali di statistica (INS) sono organizzazioni che possono essere paragonate solo tra di loro e non, come

purtroppo si fa spesso, con qualsiasi altra unità della pubblica amministrazione all'interno del Paese. Tanto più che la dimensione internazionale dell'informazione statistica è ormai una realtà. Abbiamo quindi svolto un'opera da pionieri e speriamo che il nostro esempio sia seguito da altri.

Cogliamo l'occasione per ringraziare vivamente Ivan P. Fellegi e Jacob Ryten di Statistics Canada per il loro enorme lavoro, la loro perspicacia e la loro disponibilità. La loro valutazione dell'UST e del sistema statistico rappresenta una delle basi essenziali per il futuro sviluppo della statistica pubblica svizzera. Ringraziamo infine tutti coloro che hanno accompagnato e sostenuto il lavoro di analisi dei nostri esperti canadesi.

Carlo Malaguerra

Direttore dell'Ufficio federale di statistica

Neuchâtel, giugno 2000

Compendio

Il presente rapporto riguarda l'*Ufficio federale di statistica* (UST) quale istituzione centrale e organo di guida e coordinamento del sistema statistico della Svizzera. È stato scritto da due osservatori esterni al sistema statistico svizzero. Le condizioni associate all'elaborazione di questo rapporto prevedevano che il documento fosse pubblico, totalmente indipendente e specialmente destinato a un gruppo di utilizzatori importanti della statistica. Per raccogliere, riunire e analizzare i dati necessari, abbiamo effettuato numerose interviste dettagliate con persone sia all'interno che all'esterno del sistema. Sono stati posti essenzialmente tre interrogativi. Per rispondervi, abbiamo fatto constatazioni tradotte poi in raccomandazioni sulle misure da adottare. Qui di seguito sono formulati gli interrogativi, le constatazioni e le raccomandazioni. Come succede inevitabilmente con istituzioni e attività sociali, gli interrogativi, le constatazioni e le raccomandazioni sono intimamente connesse, di modo che sarebbe eccessivo far corrispondere ad ogni interrogativo un'unica risposta.

Gli interrogativi, di ordine generale, si applicano a qualsiasi sistema statistico nazionale o ai suoi elementi:

- in che misura il sistema è *adattabile* all'evoluzione dei bisogni?
- in che misura il sistema è *efficace* nel rispondere ai bisogni attuali dei clienti?
- in che misura il sistema è *credibile* in termini di qualità e obiettività?

Le constatazioni e raccomandazioni sono le seguenti:

1. L'UST è un organismo solido e credibile, gestito in maniera professionale e competente che, nonostante qualche segno d'ingerenza politica occasionale, si attiene scrupolosamente all'etica dei «Principi fondamentali della statistica pubblica». Abbiamo rilevato una volontà e un forte desiderio di produrre e interpretare risultati statistici importanti e utili per i responsabili delle decisioni nella società.

2. Gli organismi statistici presentano un certo numero di caratteristiche specifiche. Perché la loro attività sia utile alla società, devono essere credibili, e questo comporta un elevato grado d'indipendenza sia sostanziale che formale. Un insufficiente grado di autonomia renderebbe un ufficio statistico vulnerabile di fronte alle interferenze in campi che devono restare di competenza esclusiva del suo direttore, con conseguenze negative sull'organizzazione, sull'obiettività del personale, sulla credibilità dell'istituzione e quindi sull'accettazione dei suoi prodotti da parte del pubblico.

- Secondo noi, l'UST (uno dei numerosi uffici di cui si compone uno dei dipartimenti federali) non gode di un'autonomia sufficiente. Raccomandiamo di renderlo più autonomo modificando il suo statuto e la base giuridica che lo regge. Riteniamo che l'UST debba appartenere alle istituzioni del «terzo cerchio»¹⁾.

1) Nei progetti di riforma della Confederazione, con l'espressione «**terzo cerchio**» s'intendono gli istituti e le aziende integralmente di proprietà della Confederazione, retti da basi giuridiche proprie e che dispongono in generale di una personalità giuridica propria. In taluni casi detengono il monopolio delle prestazioni che forniscono, mentre in altri operano in un regime di libera concorrenza (N.d.T.)

Lo scopo è chiaro: conferire all'Ufficio uno statuto che gli assicuri la massima indipendenza a livello amministrativo e sulle questioni fondamentali, senza tuttavia dimenticare che le sue risorse devono sempre provenire in larga misura, ma non completamente, dalla Confederazione. Se la concessione di un nuovo statuto fosse vincolata a una modesta riduzione iniziale delle risorse, riteniamo che questa diminuzione debba essere accettata.

Secondo noi, l'adozione di questa raccomandazione rappresenterebbe il modo più efficace per rispondere al terzo dei nostri interrogativi.

3. Le attività degli organismi statistici traducono scelte effettuate tra varie possibilità in funzione di una certa concezione delle priorità sociali e di una valutazione dei mezzi più idonei per farvi fronte. Non esiste alcun metodo per fare una scelta completamente obiettiva tra attività concorrenziali. Ma ogni scelta deve essere visibile, come devono esserlo anche la valutazione delle varie possibilità e la discussione che ha portato alla decisione finale.

- Secondo noi, sebbene l'UST abbia già fatto innegabili progressi, è necessario un suo miglioramento a livello di metodi, contenuti informativi, percezione pubblica e trasparenza della sua pianificazione pluriennale. Il nostro rapporto completo presenta raccomandazioni specifiche al riguardo.
- Riteniamo che gli strumenti necessari per rendere più efficaci le attività di pianificazione – flessibilità nello spostamento delle risorse disponibili e loro integrazione con altre fonti – potrebbero essere messi in atto con maggiore facilità se l'organismo diventasse più indipendente a livello amministrativo.
- Raccomandiamo di ampliare e rafforzare il peso e la portata delle deliberazioni della Commissione della statistica federale, di modo che il direttore riceva le raccomandazioni e il sostegno necessari per operare scelte ottimali in materia di priorità.

Secondo noi, con queste capacità il sistema statistico svizzero sarebbe meglio equipaggiato per rispondere al primo dei nostri interrogativi.

4. Per far sì che le statistiche pubbliche sull'economia, la società e l'ambiente di un Paese siano efficaci, devono essere integrate tanto quanto i settori a cui si riferiscono. Per questo motivo, la tradizione, la letteratura specializzata e, in definitiva, il semplice buonsenso indicano che le statistiche pubbliche devono formare un'entità composta da elementi ben integrati. Inoltre, per essere realmente efficaci, le statistiche devono essere comunicate agli utilizzatori non come il semplice risultato di un lavoro di conteggio, campionamento o bilanciamento di tabelle di numeri, ma come una somma ragionata di conclusioni tratte da lavori che quantificano e collegano fattori e risultati e rivelano sia ciò che è prevedibile, sia l'imprevisto.

- Raccomandiamo vivamente all'UST di migliorare attivamente le sue capacità di analisi, utilizzando in modo regolare, e non più occasionale, i migliori mezzi a sua disposizione, dalla formazione del personale alla collaborazione con istituti di ricerca. Raccomandiamo inoltre di utilizzare sistematicamente questa capaci-

tà di analisi, di estenderla a tutti i settori di cui si occupa l'UST e di far sì che i risultati servano da modello per tutti gli altri elementi del sistema statistico svizzero.

Secondo noi, solo un ufficio con una capacità del genere è veramente in grado di rispondere al secondo dei nostri interrogativi.

5. Come il Canada, la Svizzera è uno Stato federale i cui cittadini godono da sempre di una grande autonomia a livello regionale e locale e hanno bisogno di dati statistici per l'attuazione delle politiche socioeconomiche regionali e locali. Un'elaborazione efficiente d'informazioni statistiche non fa tuttavia alcuna distinzione tra amministrazioni locali e amministrazione centrale. Per questo motivo, raccomandiamo che l'organismo proposto al punto 2 abbia una vocazione federale-cantonale ed eserciti un certo numero di responsabilità statistiche fondamentali (inclusi i compiti di raccolta e analisi dei dati) in modo da evitare che una tale istituzione si orienti troppo unilateralmente alle esigenze di un unico livello dello Stato.

Sappiamo che questa è una raccomandazione generale e in quanto tale ha uno scarso carattere pratico. Per far sì che un'azione sia veramente pragmatica, ci vogliono mezzi, istituzioni, meccanismi e pratiche codificate. Abbiamo fatto delle proposte per tutti questi aspetti con indicazioni complementari che possono permettere di rafforzare la coesione dell'UST. Le pagine che seguono precisano quanto raccomandiamo.

Raccomandazioni

Disposizioni giuridiche e istituzionali

1. Sull'arco di un periodo di cui non possiamo stimare la durata, ma che dovrebbe consentire i necessari preparativi, bisognerebbe trasformare l'UST in un istituto indipendente. Non ci sentiamo competenti per stabilire se questo organismo debba appartenere necessariamente al cosiddetto «Terzo cerchio». Vi sono troppe sfumature in gioco, legate più alla cultura della pubblica amministrazione svizzera che non alla gestione di un organismo statistico. Dal punto di vista dei due esaminatori è tuttavia fondamentale il fatto che il capo dell'organismo statistico, il direttore, abbia lo statuto e il rango dei direttori degli altri istituti a cui è stata conferita una grande indipendenza amministrativa e professionale. In qualità di capo dell'istituto, il direttore dovrebbe essere:
 - posto a capo del sistema statistico svizzero e riconosciuto quale garante della sua integrità (assenza di qualsiasi ingerenza politica, protezione dei dati individuali, integrità professionale);
 - designato come interlocutore ai massimi livelli del governo, nell'interesse dei principali bisogni dei clienti; e
 - scelto come persona eminente e influente in relazione alle modifiche (di norma marginali) da apportare ai sistemi d'informazione amministrativa allo scopo di renderli più utili a fini statistici.

Contemporaneamente, bisognerebbe riflettere sulla possibilità di conferire al nuovo organismo una vocazione federale-cantonale e un mandato esplicito di soddisfare i bisogni di informazioni statistiche di base a livello sia federale che cantonale (oltre che a livello non governativo). Senza pronunciarsi su quella che dovrebbe essere la concezione concreta di un istituto del genere, formuliamo indicazioni generali sugli elementi che converrebbe prendere in considerazione. La direzione dell'«istituto» dovrebbe avere la libertà di utilizzare il più efficacemente possibile un bilancio formato da:

- un contributo federale votato annualmente dal Parlamento;
- contributi stanziati dai Cantoni i cui bisogni di informazioni statistiche sono soddisfatti;
- fondi ricevuti da clienti federali o cantonali nonché da istituti accademici per lavori particolari svolti su contratto.

Il direttore dell'istituto dovrebbe dipendere da un consiglio d'amministrazione composto da rappresentanti di alto livello della Confederazione, dei Cantoni, degli ambienti economici, scientifici e universitari. La massa critica iniziale del nuovo organismo dovrebbe essere composta:

- dall'UST e
- dagli uffici statistici dei Cantoni che dispongono attualmente di una capacità di produzione di statistiche apprezzabile.

Lo spirito di quest'impresa non deve tuttavia essere esclusivo. In altre parole, qualsiasi autorità cantonale in grado di dimostrare di essersi dotata di una legge statistica e di essere conforme a norme vincolanti in materia di protezione dei dati dovrebbe essere ammessa a far parte di questa organizzazione.

2. Indipendentemente dal fatto che la nostra prima raccomandazione porti o meno alla creazione di una nuova entità a livello organizzativo, bisognerebbe prendere misure per rafforzare i meccanismi formali di collaborazione tra l'UST e i Cantoni.

Inoltre, raccomandiamo alle autorità competenti:

- di accordare all'UST un accesso legale, a fini statistici, ai dossier amministrativi tenuti dai Cantoni e
- di armonizzare il quadro giuridico che regola l'attività dell'UST e degli uffici statistici cantonali.

In particolare,

- gli uffici cantonali dovrebbero sottostare a norme giuridiche sulla protezione dei dati individuali identificabili (norme paragonabili a quelle a cui è soggetto l'UST);
- l'UST dovrebbe poter scambiare dati identificabili, a fini statistici, con gli uffici statistici cantonali soggetti a norme sulla protezione dei dati paragonabili alle sue; e
- bisognerebbe ufficializzare il ruolo dell'UST (o del nuovo «istituto» se si dà seguito alla prima delle nostre raccomandazioni) come coordinatore del sistema statistico nazionale della Svizzera.

3. L'UST²⁾ dovrebbe avere la flessibilità amministrativa necessaria per eseguire dei lavori su contratto per i propri clienti e integrarne le entrate nel proprio bilancio. Questo è uno degli elementi fondamentali della flessibilità di cui questo organismo ha bisogno per poter soddisfare meglio i bisogni dei clienti.

4. Bisognerebbe ricostituire e consolidare la Commissione della statistica federale. In particolare,

- bisognerebbe sceglierne i membri principalmente per la loro eminenza individuale piuttosto che in applicazione di principi di rappresentatività;
- quest'organo dovrebbe avere il mandato esplicito di sorvegliare la vocazione non politica dell'UST e l'assenza di qualsiasi ingerenza politica;
- i suoi membri dovrebbero essere nominati dal Consiglio federale, su proposta del direttore dell'UST, per far sì che i loro consigli abbiano un massimo di prestigio e di peso;

²⁾ Per ragioni interne alla presente esposizione, chiamiamo questo organismo statistico centrale «UST», a prescindere dal fatto che la nostra prima raccomandazione conduca o meno ad un cambiamento del suo statuto e della sua denominazione.

- il programma di quest'organo va pianificato accuratamente per far sì che traduca la grande importanza attribuita ai suoi pareri; così, la Commissione potrebbe essere interpellata sulla necessità per il sistema statistico nazionale della Svizzera di avvicinarsi alle norme dell'Unione europea, sulle priorità di un'impresa del genere, sui potenziali vantaggi di un rafforzamento sul fronte della domanda di statistiche economiche, sulle considerazioni relative all'evoluzione futura della statistica sociale (per esempio sul previsto «osservatorio» nel campo della sanità), ecc.

Relazioni con i clienti

5. Raccomandiamo che l'UST metta chiaramente l'accento (con il sostegno del Consiglio federale) sul rafforzamento dei suoi legami con i clienti, segnatamente a livello federale e cantonale. In particolare,
 - bisognerebbe accordare un rango superiore al direttore dell'UST per agevolare la sua interazione diretta ai massimi livelli dello Stato;
 - bisognerebbe rafforzare le relazioni bilaterali permanenti con i principali dipartimenti federali clienti e valutare la necessità di protocolli ufficiali che regolino queste relazioni, non come surrogati di buone relazioni di lavoro, ma come cornice atta ad agevolarne l'evoluzione;
 - quando si incaricano commissioni di studiare politiche settoriali (nel settore dei trasporti, delle foreste o del turismo, per esempio) con la partecipazione delle autorità cantonali e federali, il direttore dell'UST dovrebbe essere invitato automaticamente a farne parte; nell'ambito dei loro lavori, queste commissioni sono infatti inevitabilmente indotte a utilizzare informazioni o a chiederne di nuove: in entrambi i casi, con la sua presenza attiva, il direttore dell'UST contribuirebbe alle discussioni e fornirebbe un aiuto importante alle attività di pianificazione;
 - bisognerebbe mettere in atto un meccanismo amministrativo con cui l'organismo statistico possa mettere in conto ai suoi clienti le spese per i lavori eseguiti su contratto e utilizzare questi fondi a fini statistici³⁾;
 - l'UST dovrebbe esaminare sistematicamente l'opportunità di far ricorso a comitati consultivi formati da esperti esterni nei settori in cui non dispone ancora di pareri specializzati.

³⁾ Questa raccomandazione, già evocata prima, è qui ripresa a causa della sua importanza per il miglioramento delle relazioni con la clientela.

Gestione interna

6. Bisognerebbe propagare lo slancio che si è dato l'UST con la creazione e l'applicazione del programma pluriennale aggiungendo un certo numero di enunciati, tra cui:

- una valutazione formale dei nuovi bisogni statistici altamente prioritari dei clienti esterni con una stima del loro costo;
- una descrizione dei miglioramenti da apportare ai programmi e alle infrastrutture attuali con una stima del loro costo;
- un'enumerazione dei progetti meno prioritari in ogni settore (le cui risorse potrebbero, se necessario, essere destinate a progetti più importanti) con una stima delle risorse che liberebbe la soppressione di questi progetti meno importanti;
- una descrizione delle conseguenze da prevedere se non si dà seguito ai nuovi progetti proposti e se non si riassegnano le risorse dei progetti considerati meno prioritari.

Nell'elaborazione di un programma del genere, bisognerebbe basarsi sulle massime priorità enunciate dal direttore dell'UST, che a sua volta dovrebbe basare la sua valutazione sui suoi contatti continui e variati con i gruppi di clienti. Per far sì che ci sia trasparenza, i quadri superiori dell'UST dovrebbero partecipare attivamente a queste discussioni di pianificazione, le cui conclusioni dovrebbero essere messe per iscritto e comunicate diffusamente sia all'interno che all'esterno dell'organismo⁴.

7. Bisognerebbe approvare dei progetti solo se i responsabili dispongono delle risorse necessarie alla loro realizzazione. Queste risorse non dovrebbero cambiare nel corso dell'anno senza che si rinegozi con gli stessi responsabili i compiti per cui i fondi sono stati stanziati inizialmente.
8. Per disporre dei dati sui costi necessari a un sistema di pianificazione del genere, bisognerebbe continuamente seguire il complesso delle spese relative ai vari progetti statistici. I responsabili dovrebbero avere correntemente accesso, a fini gestionali, ai dati sui costi dei progetti.
9. Raccomandiamo di prestare maggior attenzione allo *sviluppo delle risorse umane*. In particolare,

4) Entrambi gli esaminatori sono del parere che la direzione attuale dell'UST ha già fatto dei passi avanti in questo senso sia con la pianificazione che con l'ampliamento della partecipazione alle discussioni sulla pianificazione. Raccomandiamo di fare ulteriori passi in avanti, rendendo la partecipazione più intensa e accompagnata da una documentazione più sistematica (inclusa la parte concernente i costi).

- dovrebbe esserci un programma di formazione in funzione delle competenze e delle conoscenze richieste al personale dell'UST; indipendentemente dalla sua impostazione, il programma dovrebbe includere elementi concepiti per affinare le capacità analitiche del personale; bisognerebbe inoltre consigliare al personale il genere di conoscenze necessarie ai vari livelli della carriera;
- dovrebbe esserci un programma ufficiale che incoraggi e faciliti la rotazione del personale in seno all'UST; questo programma contribuirebbe sensibilmente al perfezionamento del personale, alla capacità di riassegnare le risorse dalle attività meno importanti a quelle prioritarie nonché alla coesione istituzionale⁵⁾.

Produzione

10. Raccomandiamo all'UST di dotarsi a poco a poco, ma sistematicamente, di una forte capacità di utilizzazione dei suoi prodotti statistici a fini di analisi socioeconomica. Nel far ciò, l'organismo dovrebbe anche mettere in atto dei meccanismi che garantiscano analisi rigorosamente neutre sul piano politico, ossia esenti da qualsiasi giudizio normativo, da qualsiasi osservazione critica assimilabile a una critica politica e da qualsiasi interesse particolare.

I. P. Fellegi

J. Ryten

Ottawa, 12 maggio 2000

5) Statistics Canada, Training and Development at Statistics Canada, *Statistics Canada Training Institute*, March 1995. Ryten, J., Management Training and Development in Statistics Canada, *United Nations, Economic and Social Council, Statistical Commission*, 28th session, March 1995.

