

**AIDU**

ASSOCIAZIONE ITALIANA DI DIRITTO URBANISTICO **5**

governo  
e mercato  
dei diritti  
edificatori  
esperienze regionali  
a confronto

A CURA DI

ANTONIO BARTOLINI  
ANDREA MALTONI

editoriale scientifica

L'Associazione italiana di diritto urbanistico – AIIDU – è sorta nel 1996 per iniziativa di alcuni studiosi di diritto pubblico, anche su sollecitazione di colleghi francesi e di altri paesi europei che avevano già promosso la costituzione di una “Association internationale du droit de l'urbanisme”. All'Associazione internazionale fanno oggi analoghe associazioni in Belgio, Francia, Grecia, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna e Svizzera.

Scopo dell'Associazione è contribuire all'approfondimento pratico e teorico ed alla diffusione delle conoscenze e delle informazioni in tema di utilizzazione, trasformazione e tutela del territorio e dell'ambiente, con particolare attenzione agli studi e alle ricerche di diritto urbanistico ed ambientale.

Soci dell'Associazione sono studiosi ed operatori che – dal punto di vista proprio delle diverse discipline – si occupano dei problemi delle regole relative all'utilizzazione ed alla tutela del territorio e dell'ambiente.

Il volume è stato pubblicato con i contributi di:  
IUS - Innovazione Umbria s.r.l. - Spin off dell'Università di Perugia  
Regione Umbria



*Tutti i diritti sono riservati*

Editoriale Scientifica srl  
© Copyright 2009  
Via San Biagio dei Librai, 39  
80138 Napoli  
www.editorialescientificasrl.it  
es@editorialescientificasrl.it  
ISBN 978-88-6342-109-5

Finito di stampare nel mese di settembre 2009  
dalla Cangianno Grafica srl

## SOMMARIO

Introduzione	
Presentazione, <i>Giuseppe Morbidelli</i>	7
<b>Parte prima</b>	
<b>Governo e mercato dei diritti edificatori</b>	
Governo e mercato dei diritti edificatori, <i>Aristide Police</i>	21
Il principio perequativo nel piano urbanistico, <i>Stefano Stanghellini</i>	39
<b>Parte seconda</b>	
<b>Le esperienze regionali</b>	
L'esperienza della Lombardia, <i>Mauro Renna</i>	57
Perequazione e compensazione nella legislazione urbanistica della Regione Emilia Romagna e nella disciplina di alcuni strumenti urbanistici locali. Considerazioni generali in tema di alienazione di diritti edificatori, <i>Andrea Maltoni</i>	87
Perequazione urbanistica e misure compensative. L'esperienza toscana, <i>Gian Franco Cartei, Tommaso Pontello</i>	109
L'esperienza umbra, <i>Antonio Bartolini</i>	127
L'esperienza dell'Abruzzo, <i>Martina D'Orsogna</i>	137
L'esperienza del Lazio, <i>Lorenzo Casini</i>	159
<b>Parte terza</b>	
<b>Comunicazioni</b>	
Il principio di perequazione urbanistica, <i>Massimiliano Ballorini</i>	175
Distorsione dell'Informazione Statistico-Territoriale e suo utilizzo a fini normativi, <i>Andrea Ciccarelli</i>	199

# Distorsione dell'Informazione Statistico-Territoriale e suo utilizzo a fini normativi

Andrea Ciccarelli\*

SOMMARIO: 1. La rappresentazione statistica della realtà fattuale – 2. La qualità dell'informazione statistica – 3. Informazione statistica e territorio – 4. Possibili distorsioni nell'interpretazione e nell'utilizzo dell'informazione statistica – 5. Alcune considerazioni conclusive.

## 1. *La rappresentazione statistica della realtà fattuale*

Obiettivo della statistica è quello di fornire informazioni di carattere quantitativo sugli aspetti economici, sociali, demografici, etc. avendo come fine principale quello di *approssimare* la realtà. In tal senso, le metodologie quantitative condividono un fine non troppo dissimile da quello di altre scienze sociali: anche l'economia, infatti, si occupa di costruire dei modelli che siano in grado di *approssimare* i comportamenti di individui e/o imprese; le stesse scienze giuridiche si pongono come scopo quello di creare degli schemi che possano *approssimare*, regolandola, la vita dei soggetti istituzionali.

L'approccio (e, infine, anche il giudizio) che hanno gli individui nei confronti di tali scienze appare solitamente cosciente di come lo «schema» creato sia solamente un'approssimazione, lasciando lo spazio agli eventuali scostamenti tra il modello teorico ed il riscontro «empirico»: chi osserva il sistema economico di un Paese, ad esempio, è consapevole di come il modello keynesiano ne costituisca una semplificazione, estremamente utile al fine di interpretare un fenomeno che, in realtà, sarebbe ben più complesso<sup>1</sup>.

Nei confronti del metodo statistico, invece, sembrerebbe pretendersi di dover raggiungere necessariamente la «verità»: una stima del reddito disponibile delle famiglie dovrebbe, in tal senso, essere in grado di fornire *esattamente* l'ammontare godibile dai componenti il collettivo analizzato. Tuttavia, similmente a quanto accade per le altre scienze sociali, non esistono informazioni statistiche «esatte», ma solamente (se possibile) di

\* Ricercatore confermato di Statistica Economica nell'Università degli Studi di Teramo.

<sup>1</sup> Come nota G. ALVARO, *Contabilità Nazionale e Statistica Economica*, Bari, 1999: «L'errore non nasce quando, per quantificare la realtà si è costretti a semplificarla; l'errore nasce quando, dopo averla semplificata, si è portati a ritenere che la realtà sia semplice».

«buona qualità», in termini di corrispondenza tra il dato disponibile e l'aggregato che si vuole misurare, di classificazione e definizione degli aggregati stessi, di metodologie quantitative predisposte al fine di stimare gli aggregati, di modalità con le quali l'informazione viene resa fruibile per l'utente finale.

Come è stato ben messo in evidenza in un recente rapporto di indagine della Commissione per la Garanzia dell'Informazione Statistica (CoGIS)<sup>2</sup>, la statistica deve cercare di misurare la *realità fattuale* attraverso il ricorso ad una *realità convenzionale*, che è fatta di schemi, classificazioni, definizioni e di ricerca di tutte le variabili utili per riportare il problema reale a quello statistico, operando nel contempo un complesso procedimento di armonizzazione delle informazioni disponibili; ne consegue, necessariamente, che la costruzione del dato sarà il risultato dell'attenzione posta alla puntuale analisi del *trade-off* tra la capacità dell'informazione statistica di rappresentare convenientemente la realtà e l'indispensabile omogeneità dell'informazione disponibile, che potrebbe anche portare alla perdita di una parte del significato.

In tal senso, ad esempio, non si potrà semplicemente dire che un disoccupato è un individuo privo di lavoro: sarà, invece, indispensabile specificarne con precisione le sue caratteristiche in termini di età, di ore settimanali lavorate, di volontà nella ricerca di lavoro, di periodo in cui ha effettuato la ricerca, di disponibilità all'accettazione di un posto di lavoro qualora gli venga offerto, *etc.*; secondo uno schema che sia il più possibile condiviso da quei soggetti istituzionali che sono, poi, i principali produttori di statistica<sup>3</sup>.

Appare evidente come una realtà convenzionale così costruita potrebbe non essere (sempre) in grado di descrivere con precisione tutti i differenti mercati del lavoro considerati, ma le (eventuali) perdite in termini di capacità conoscitiva rappresentano l'indispensabile freno alla discrezionalità di colui che deve «misurare», e saranno compensate dall'omogeneità dell'informazione e, quindi, dalla possibilità di confrontare le diverse realtà fattuali investigate.

Non va dimenticato, inoltre, che la precisione nella definizione e delimitazione degli aggregati – la quale, evidentemente, sarà eseguita sola-

mente dopo un'attenta ricognizione ed analisi della realtà fattuale – deve essere soggetta a costanti e continue revisioni, che devono andare di pari passo con il modificarsi della realtà e delle esigenze conoscitive ad essa collegata.

Il processo di omogeneizzazione delle informazioni, tuttavia, non può essere tale da rappresentare un danno alla costruzione dell'informazione statistica: infatti, se questa si distaccasse troppo dalla realtà, rischierebbe di generare la percezione dell'inadeguatezza di tutto il processo nell'utenza finale, che potrebbe arrivare a metterne in discussione la sua stessa scientificità (CoGIS, 2006)<sup>4</sup>.

Sembra superfluo, inoltre, sottolineare come la necessità di armonizzare le informazioni costruite dai differenti Paesi non sia sentita solamente da quegli analisti che hanno bisogno di una base di dati utile a confrontare le differenti realtà fattuali; tale confrontabilità appare altresì indispensabile anche a fini normativi. Si pensi, infatti, alla possibilità di assegnare aiuti economici ai territori meno sviluppati, intendendo con questi, ad esempio, quelli che mostrano un livello di Pil pro capite inferiore ad una determinata soglia: è evidente come, al di là delle metodologie utilizzate per stimare tale aggregato<sup>5</sup>, sia essenziale che la sua «delimitazione» sia la medesima in tutti i territori considerati, altrimenti l'informazione ottenuta risulterebbe falsata dal fatto che, in realtà, stiamo misurando aggregati differenti.

## 2. La qualità dell'informazione statistica

La conoscenza del processo di produzione dell'informazione statistica appare dunque elemento imprescindibile per un utilizzo dell'informazione stessa che porti ad una corretta interpretazione della realtà fattuale. Come tutti i processi di produzione, anche quello della creazione dei dati è suscettibile di essere valutato per quanto attiene il rispetto di canoni di qualità.

Per far questo, tuttavia, bisogna dapprima mettere in luce il concetto di «prodotto statistico», che appare essersi sensibilmente modificato nel tempo: mentre prima, infatti, ci si riferiva semplicemente a tavole, dati e cifre, oggi l'accento è posto sul termine «informazione statistica», che

<sup>2</sup> Rapporto di indagine CoGIS 06/04 Settembre 2006, in [www.governo.it](http://www.governo.it)

<sup>3</sup> Come è noto, nell'Unione Europea esiste un soggetto (Eurostat) che ha tra i suoi compiti istituzionali proprio quello di tracciare le linee guida in relazione alla produzione dell'informazione statistica, al fine di armonizzare tutta la produzione di dati effettuata internamente alle singole realtà nazionali.

<sup>4</sup> Rapporto di indagine CoGIS 06/04, cit.

<sup>5</sup> Tali metodologie, evidentemente, non solo devono essere le stesse, ma devono anche essere correttamente applicate.

sembra proprio sottolineare «... la relazione tra sistemi di informazione e sistemi decisionali, cioè si sofferma sulla funzione strumentale ai fabbisogni informativi di chi deve prendere decisioni»<sup>6</sup>. Questo approccio concettuale sembra evidenziare non solamente l'importanza del dato in sé, ma anche, se non soprattutto, il suo ruolo (essenziale) nel rendere gli individui, attraverso la misurazione del fenomeno oggetto d'indagine, capaci di orientarsi tra le differenti alternative possibili. E proprio in tale direzione, il termine pare sempre più andare ad evolversi in quello di «trasterimento di conoscenza statistica», vedendo così diminuire il peso della semplice «comunicazione» (Eurostat, 2000).

Almeno fino a qualche anno fa, nella letteratura sulla materia, i riferimenti alla qualità dell'informazione statistica (e alla sua «quantificazione») hanno riguardato soprattutto gli aspetti relativi alla precisione delle stime e alla ricognizione degli errori campionari e non campionari connessi con il processo di misurazione; a tale proposito, sembra di poter dire che, se si è giunti ad un soddisfacente livello di «controllo» dei primi, per quanto riguarda i secondi sembrerebbe non essere ancora disponibili un'adeguata cornice metodologica di riferimento<sup>7</sup>; in ogni caso, non mancano proposte metodologiche per ridurre l'impatto degli errori non campionari<sup>8</sup>, né tentativi di pervenire ad una misurazione di sintesi della qualità complessiva dell'informazione<sup>9</sup>.

6 Cfr. S. BIFFIGNANDI, *La qualità dell'informazione statistica nell'ottica del sistema e degli enti territoriali*, in S. BIFFIGNANDI, GOZZI G. (a cura di), *Qualità e informazione statistico-economica territoriale*, Milano, 2003.

7 Cfr. C. S. DIRPO, *Survey Measurement and Process Improvement: Concepts and Integration*, in L.E. LYBERG et al (eds), *Survey Measurement and Process Quality*, 1997, New York; PLATIK R., C. E. SARNDAL, *Can a Statistician Deliver?*, in *Journal of Official Statistics*, 2001, Vol. 17, 1-20. Il documento completo è disponibile all'indirizzo: [http://www.jos.nu/Contents/jos\\_online.asp](http://www.jos.nu/Contents/jos_online.asp). P. CALIA, C. FILIPPUCCI, *Il controllo del processo della produzione statistica: una rassegna*, in C. FILIPPUCCI C. (a cura di), *Strategie e modelli per il controllo della qualità dei dati*, Milano, 2002.

8 J.F. BEAUMONT, D. HAZIZA, C. MITCHELL, E. RANCOURT, *New Tools at Statistics Canada to Measure and Evaluate the Impact of Non-response and Imputation*, in <http://www.fcm.gov/03papers/BeaumontHazizaRancourt.pdf>; V. CORSON, *Quality Reporting and Quality Indicators in International Trade Statistics*, in *Proceedings of the European Conference on Quality and Methodology in Official Statistics*, Mainz, 2004; M. BOOLEMAN, *Conceptual Metadata and Process Metadata: Key Elements to Measure Quality Components of the Statistical System*, Paper presented at the *European Conference on Quality and Methodology in Official Statistics* (Q2004), Mainz, Germany, 24-26 Maggio 2004.

9 R. MÜLLER, *Data Quality at the Energy Information Administration: the Quest for a Summary Measure*, Washington DC: U.S. Office of Management and Budget, Statistical Policy Working

Tuttavia, se partiamo dall'assunto che il prodotto statistico sia qualcosa di più della semplice comunicazione del dato, andando ad inserirsi nel processo di miglioramento della conoscenza che gli utilizzatori hanno di una determinata realtà, ne consegue che ci troviamo di fronte ad un prodotto di tipo complesso, la cui qualità non può essere analizzata concentrando su un particolare aspetto della produzione, ma che va intesa in termini decisamente più ampi, e comprensivi delle diverse fasi di cui si compone quello che potremmo definire il «processo di produzione» dell'informazione statistica.

In questa direzione sembrano agire anche le istituzioni europee (Eurostat, 2003a; Eurostat, 2003b; Eurostat, 2003c)<sup>10</sup>, che, ponendo al centro del problema l'utilizzatore finale, hanno adottato una caratterizzazione della qualità ormai comunemente accettata, definendola come «l'insieme di proprietà e di caratteristiche di un prodotto o servizio che attongono alla sua capacità di soddisfare bisogni dichiarati o impliciti»<sup>11</sup>.

Come riportato nella manualistica disponibile (Eurostat, 2007)<sup>12</sup>, la nozione di qualità dei dati si riferisce essenzialmente a tre aspetti: a) caratteristiche del prodotto statistico; b) percezione del prodotto statistico da parte degli utilizzatori; c) caratteristiche del processo di produzione dell'informazione statistica. Evidentemente, i tre aspetti sono fortemente interrelati: ad esempio, la qualità del prodotto può essere raggiunta solamente attraverso elevati standard nel processo produttivo; pur raggiungendo elevati standard qualitativi, le priorità e gli obiettivi dell'utilizzatore, essendo differenti da quelli del produttore, possono generare una percezione della qualità delle informazioni disponibili differente tra i primi e i secondi; dovendo, poi, tener conto dei diversi aspetti, appare chiaro come nessun processo riuscirà mai a massimizzare la qualità di tutte le componenti, rendendosi necessario il ricorso a «compromessi» nella fase di ideazione e realizzazione del processo stesso.

<sup>10</sup> Paper 26, 1997; I. DRUDI, M. R. FERRANTE, *Proposta di una misura sintetica dell'errore non campionario*, in C. FILIPPUCCI (a cura di), *Strategie e modelli per il controllo della qualità dei dati*, Milano, 2002.

<sup>11</sup> Eurostat (2003a), *Standard Quality Report*, Methodological documents, Working Group «Assessment of Quality in Statistics», Luxembourg; 2-3 October; Eurostat (2003b), *How to Make a Quality Report*, Methodological documents, Working Group «Assessment of Quality in Statistics», Luxembourg; 2-3 October 2003; Eurostat (2003c), *Definition of Quality in Statistics*, Methodological documents, Working Group «Assessment of Quality in Statistics», Luxembourg; 2-3 October 2003.

<sup>12</sup> International Organisation for Standardization (1986), *ISO8402 Quality vocabulary*, Geneva, Switzerland.

12 Eurostat (2007), *Handbook on Data Quality Assessment Methods and Tools*, Wiesbaden.



imprescindibile per un adeguato utilizzo dell'informazione stessa, che porti ad una corretta interpretazione dei dati e, dunque, dei fenomeni che questi sono chiamati a misurare. Tali aspetti non paiono interessare solamente quella parte di utilizzatori «esperti» (quali produttori, ricercatori, *policy makers*) e che, solitamente, sembrerebbero avere le necessarie conoscenze per capire in che modo la realtà statistica sia capace di misurare quella fattuale (e quindi, quanto, eventualmente, se ne discosta); il problema, come vedremo, sembra manifestarsi con maggiore evidenza nel momento in cui l'informazione statistica viene presentata ad un'utenza non esperta (i cittadini) o quando viene utilizzata come strumento attivo nella regolazione della società; quest'ultimo elemento, in particolare, sembra richiedere non solo la precisione nella definizione e misurazione degli aggregati, ma anche la sua eventuale «utilizzabilità» (soprattutto in termini di coerenza con gli obiettivi prefissati) a fini normativi, argomento su cui torneremo in seguito.

### 3. *Informazione statistica e territorio*

Come notato da M. P. Chiti<sup>17</sup>, è possibile attribuire alla statistica due particolari connotazioni: da un lato essa si presenta come «funzione pubblica necessaria per l'elaborazione delle politiche e delle decisioni pubbliche»; dall'altro, si configura come una «funzione pubblica avente rilievo generale per la società civile». La statistica assolve a queste funzioni attraverso la creazione di dati con l'obiettivo di migliorare la conoscenza della realtà investigata (fornendone una misurazione quantitativa).

I fatti istituzionali, economici e sociali ai quali abbiamo assistito negli ultimi anni stanno profondamente cambiando le esigenze informative dei cittadini e dei decisori politici, influenzando non solo sulla tipologia di informazione richiesta, ma anche sulle modalità con le quali vanno ristrutturati i sistemi statistici al fine di supportare tale richiesta di conoscenze.

Se da un lato, infatti, si è assistito ad una progressiva spinta all'integrazione tra Stati nazionali, che ha portato anche ad una costante ricerca dell'armonizzazione delle metodologie, delle definizioni e delle classificazioni statistiche sottostanti il processo di produzione dei dati (che, peraltro, ha coinvolto, almeno su alcune tematiche, non solamente i Paesi

interni all'Ue), dall'altro il decentramento di alcune funzioni di *governance* ha evidenziato la necessità di disporre di informazioni statistiche ad un livello territoriale sempre più disaggregato, costituendo, queste, uno strumento indispensabile per la realizzazione di adeguate politiche a livello locale.

Tale esigenza appare particolarmente sentita soprattutto nel nostro Paese, nel quale, a causa del particolare percorso di sviluppo economico e sociale fortemente squilibrato tra le diverse aree, il dato aggregato può nascondere, spesso, situazioni anche profondamente differenti, pur in contesti geografici non troppo distanti<sup>18</sup>. Non si dimentichi, inoltre, che la stessa Unione europea ha scelto la dimensione regionale come quella più adatta per valutare la competizione tra territori: sono proprio le regioni, infatti, le destinatarie dei fondi strutturali.

L'accresciuta importanza della dimensione territoriale sembra avere almeno un altro effetto decisamente importante, oltre a quello legato alla continua richiesta di informazione a livello disaggregato: la necessità di ripensare tutto il sistema statistico nazionale. Infatti, se fino a qualche tempo fa l'organizzazione statistica all'interno del nostro Paese era di tipo strettamente piramidale, con un vertice rappresentato dall'Istat, e una base caratterizzata da una serie di uffici decentrati aventi compiti meramente esecutivi<sup>19</sup> e mancanti di autonomia decisionale, oggi il Sistema Statistico Nazionale (SISTAN) appare come una struttura di tipo reticolare, all'interno della quale, affiancato da altri Enti ed organismi (in larga parte pubblici, ma anche privati) che condividono le metodologie adottate, l'ISTAT si configura come il titolare della essenziale funzione di coordinamento tra tutti i produttori di informazioni statistiche<sup>20</sup>.

Si aggiunge, poi, che la tradizionale struttura degli uffici statistici non agevola la lettura «per territorio», essendo incentrata su competenze «tematiche». Questo richiede uno spostamento dell'asse logico con il

<sup>18</sup> Cfr. G. BARBIERI, *Un nuovo ruolo per il territorio nella statistica ufficiale*, in *Revista di Economia e Statistica del Territorio*, 2006, n. 1, 165-169; A. CICCARELLI, *L'articolazione della competitività a livello territoriale*, in E. DEL COLLE, *Tecnopoli. L'articolazione territoriale della competitività in Italia*, Milano, 2006; A. RINALDI, *Fonti informative e indicatori statistici per l'analisi socio-economica territoriale*, Working Paper dell'Istituto Tagliacarne, n. 31, Roma, 2002.

<sup>19</sup> A tale struttura si affiancavano anche altri soggetti, la cui produzione statistica, tuttavia, era niente affatto integrata con quella dell'Istat, sia in riguardo alle definizioni e alle metodologie adottate, sia in relazione alle tematiche affrontate e ai fenomeni misurati (che, non di rado, si sovrapponevano ad analoghe rilevazioni effettuate dall'Istituto centrale).

<sup>20</sup> M. L. RATTIGLIA, *Punti di forza e di debolezza del sistema statistico nazionale*, in *Atti dei seminari sul Sisatn*, 16 febbraio-15 marzo 2005, Roma, SISTAN - ISTAT, 2005, 103-107. Secondo

<sup>17</sup> Cfr. M. P. CHITI, *Istituto Nazionale di Statistica tra norme europee e cambiamenti costituzionali*, in *Atti dei seminari sul Sisatn*, 16 febbraio-15 marzo 2005, Roma, Sisatn-Istat, 2005, 85.

quale si affronta il problema della produzione del dato: il territorio non deve più essere considerato come una semplice «dimensione» all'interno dell'analisi, ma come «il luogo di interrelazione di una pluralità di attività e di fenomeni: questa è la definizione di territorio rilevante ai fini della conoscenza, dell'assunzione di decisioni (da parte delle persone, delle imprese e delle istituzioni) e della valutazione delle *policy*»<sup>21</sup>.

Tornando a problematiche maggiormente vicine alla costruzione dei dati e alla loro qualità, appare interessante analizzare la disponibilità delle informazioni a livello territoriale; è stato ampiamente documentato<sup>22</sup> come la quantità di informazioni utilizzabili decresca al crescere del dettaglio territoriale considerato: a livello nazionale sono disponibili la maggior parte dei dati, non solamente di fonte ISTAT, ma anche da parte di altri soggetti istituzionali. Già nel passaggio a livello delle ripartizioni del territorio si perde qualche cosa (non tanto in termini di informazione disponibile, quanto in tempestività). A livello regionale la quantità di dati disponibili è ancora soddisfacente, anche se aumenta il ritardo tra l'accessibilità alle informazioni e il momento temporale a cui queste si riferiscono; molto più scarsi sono, invece, i dati a livello provinciale e, soprattutto, comunale: in particolare, per questi ultimi molto spesso si deve ricorrere ad informazioni anche piuttosto lontane nel tempo (come nel caso di tutti quei dati disponibili solamente in occasione dei censimenti).

Se ci rifacciamo a quei criteri elencati nel paragrafo precedente, è possibile far emergere alcuni problemi che sorgono nel momento in cui si cerca un'informazione maggiormente disaggregata.

Per quanto riguarda la *confrontabilità*, questa è solitamente assicurata da coloro che producono l'informazione statistica, i quali svolgono le proprie indagini applicando sui diversi territori le medesime metodologie statistiche e utilizzando le stesse classificazioni e/o definizioni<sup>23</sup>; in termini di *pertinenza*, invece, il rischio è che laddove alcune esigenze degli utilizzatori non siano soddisfatte, questi cerchino di spiegare la

realità fattuale attraverso l'utilizzo delle (poche) informazioni disponibili, «le quali però non sono state prodotte per rispondere a quell'esigenza informativa. In questo modo si rischia di attribuire alla corrente produzione statistica significati diversi rispetto agli obiettivi originari per i quali l'informazione era stata prodotta e «di leggere nei dati quello che essi non dicono»<sup>24</sup>.

Una delle criticità è la *tempestività*: a semplice titolo di esempio, attualmente è possibile avere le prime stime del Pil a livello nazionale (distribuite trimestralmente) ad una distanza di meno di due mesi rispetto al momento temporale al quale si riferisce il dato; a livello regionale, la stessa informazione (a cadenza annuale) viene resa disponibile dopo circa un anno di distanza<sup>25</sup>; a livello provinciale, il *gap* temporale è di circa due anni<sup>26</sup>; per quanto riguarda il livello comunale, tali stime sono spesso episodiche, e di solito coincidono (in senso temporale) con le rilevazioni censuarie.

Maggiori problemi sembrerebbero essere riscontrabili in termini di *accuratezza*, dal momento che per rappresentare realtà territoriali molto disaggregate è necessario (in genere) agire sulla numerosità campionaria (con evidenti incrementi in termini di costo delle indagini effettuate) o utilizzare particolari tecniche di stima (per piccole aree), a partire dalle informazioni di base già disponibili<sup>27</sup>.

Questo (negativo) aspetto potrebbe essere attenuato dalle possibilità offerte dalla consistente diffusione delle tecnologie informatiche, che hanno permesso, negli ultimi anni, di guardare agli archivi amministrati-

nazionale alle richieste che pervengono dagli organismi sovranazionali (Eurostat, innanzitutto, ma anche OCSE), che hanno tra i propri compiti proprio quello di indicare pratiche comuni al fine di omogeneizzare l'informazione prodotta dai differenti soggetti.

<sup>24</sup> Rapporto di indagine CoGIS 06.04, cit.

<sup>25</sup> A gennaio 2008, ad esempio, sono state rese disponibili le stime a livello regionale riferite all'anno 2006.

<sup>26</sup> Per la precisione, l'aggregato rilevato non è il Pil, ma il Valore Aggiunto; su tale aggregato, tuttavia, informazioni più temporeggie vengono distribuite dall'Istituto G. Tagliacarne (con un *gap* temporale di circa 16-18 mesi).

<sup>27</sup> Esiste un ampio filone di ricerca che ha approfondito le problematiche derivanti dalle metodologie di stima per piccole aree; tra i vari contributi citiamo: P. D. FALORSI, S. FALORSI, A. RUSSO, *Metodi per l'ottenimento delle stime inerenti a realtà territoriali sub-regionali nel contesto delle indagini campionarie dell'ISTAT sulle famiglie*, in *Statistica Applicata*, 1998, 10, 2, 165-182; P. D. FALORSI, S. FALORSI, A. RUSSO, *Small area estimation at provincial level in the Italian Labour Force Survey*, in *Journal of the Italian Statistical Society*, 1998, 1, 93 ss; M. GHOSH, J. N. K. RAO, *Small Area Estimation: An Appraisal*, in *Statistical Science*, 1994, 9, 55 ss; J. N. K. RAO, *Some Recent Advances in Model-Based Small Area Estimation*, in *Survey Methodology*, 1999, 9, 55 ss.

quanto indicato dall'art. 13 del d. lgs. 322/89, l'ISTAT ha il compito di predisporre un Piano Statistico Nazionale (PSN), che ha durata triennale e viene aggiornato annualmente; il PSN stabilisce le

rilevazioni statistiche di interesse pubblico, affidate al Sistema Statistico Nazionale, ed i relativi obiettivi. Per approfondimenti sul SISTAN e sul PSN è possibile consultare tutta la documentazione sul sito: <http://www.istat.it>

<sup>21</sup> G. BARBIERI, *Un nuovo ruolo per il territorio*, cit.

<sup>22</sup> A. RINALDI, *Fonti informative e indicatori statistici*, cit.

<sup>23</sup> Il problema della confrontabilità riguarderà, soprattutto, la possibilità di comparare unità territoriali di Paesi differenti; ma questo può essere fatto armonizzando la produzione statistica

vi come ad una possibile fonte di informazione statistica. Un archivio amministrativo, tuttavia, viene costruito come risultato di un «processo» di tipo, appunto, amministrativo, che deve rispondere a specifiche «domande» di carattere giuridico; la sua funzione è quella di «certificare» una determinata condizione del soggetto considerato (individuo, impresa, occupato, *etc.*). Ad esempio, un'impresa viene inserita nel registro delle Camere di commercio a conclusione di una procedura che certifica l'esistenza dell'impresa stessa, legittimandola ad operare nel mercato; similmente, un occupato dipendente del settore privato, effettuando periodicamente il versamento dei contributi, viene inserito nell'archivio dell'Inps, il quale ha lo scopo di certificare l'effettivo pagamento dei contributi e, di conseguenza, la maturazione dei requisiti pensionistici dell'individuo considerato.

Un'informazione costruita a tali fini amministrativi, prima di essere utilizzata a fini statistici deve essere «trattata», in modo tale da conoscere con precisione quali sono i rischi di errore (evidentemente, di tipo non campionario), le classificazioni adottate, le definizioni utilizzate per circoscrivere il fenomeno, *etc.* Tale operazione appare essenziale anche al fine di garantire la *coerenza* (o, al contrario, di individuarne le cause della sua mancanza) tra l'informazione desumibile dall'archivio e le altre informazioni create all'interno del sistema statistico<sup>28</sup>.

#### 4. Possibili distorsioni nell'interpretazione e nell'utilizzo dell'informazione statistica

In uno schema abbastanza semplice, ma sostanzialmente efficace nel descrivere il fenomeno, è possibile notare come la distorsione dell'informazione proposta all'utente possa derivare, essenzialmente, da due situazioni ben differenti tra loro: si parlerà di *distorsione interna* quando il dato statistico non è in grado di cogliere in maniera esaustiva la realtà fattuale; ci troveremo, invece, di fronte ad un caso di *distorsione esterna* quando l'allontanamento dalla verità (presunta) è dovuto ad una mancanza di sensibilità dimostrata dagli utenti nel comprendere il modo in

cui le statistiche sono prodotte e, quindi, i limiti che esse incontrano nel rappresentare la realtà<sup>29</sup>.

Lo stesso utilizzatore dell'informazione statistica può assumere connotazioni differenziate, potendosi riscontrare un'utenza «esperta» (ricercatori, politici, giornalisti, *etc.*) che ha, solitamente, le competenze necessarie per capire in che modo il dato vada impiegato, ed una «non esperta» (principalmente, i cittadini), generalmente priva degli strumenti di base utili ad analizzare la tipologia di informazione messa a disposizione, e ai quali, tra l'altro, questa arriva dopo essere stata «filtrata» dai mezzi di comunicazione, che, talvolta per ignoranza, talvolta per interesse, possono fornire un'immagine distorta della realtà.

Noi ci soffermeremo, in particolare, sulla distorsione esterna, ragionando su una situazione esemplificativa di tale situazione, e spingendoci fino ad un ulteriore caso in cui, pur in presenza degli strumenti necessari per una corretta valutazione della realtà fattuale, il mancato utilizzo dell'informazione disponibile potrebbe portare ad un'inefficiente distribuzione delle risorse.

Come già evidenziato in precedenza, la mancanza di cultura statistica non consente di comprendere a fondo il significato delle informazioni disponibili; in alcuni casi questo può portare ad attribuire ad un determinato dato statistico un significato che travalica gli obiettivi per il quale questo è stato costruito.

Uno dei principali episodi – forse il più evidente – di distorsione esterna è costituito da quell'informazione che comunemente viene chiamata tasso di inflazione, e che, in realtà, corrisponde al Numero Indice dei Prezzi al Consumo che l'ISTAT, mensilmente, calcola, fino ad un livello di dettaglio, potenzialmente, provinciale<sup>30</sup>.

L'obiettivo di tale indice è quello di misurare la variazione dei prezzi dei beni e dei servizi consumati (mediamente!) da un'ipotetica grande «famiglia», formata dal complesso delle famiglie residenti sul territorio<sup>31</sup>. Come rilevato in alcuni studi specifici<sup>32</sup>, si tratta di un fenomeno estremamente variabile, sia per quanto attiene alla dinamica relativa ai

<sup>29</sup> Rapporto di indagine CoGIS 06/04, cit.

<sup>30</sup> La base territoriale di calcolo di tale indice è il capoluogo di provincia; le informazioni distribuite dall'Istat si spingono, tuttavia, fino ad un livello di dettaglio regionale. Tra l'altro, i media solitamente danno adeguato risalto solamente alla dinamica aggregata (nazionale).

<sup>31</sup> ISTAT (2007), *Come si rilevano i prezzi al consumo*. Il documento completo è disponibile all'indirizzo: [www.istat.it/prezzi/prezzi/precon/proprio](http://www.istat.it/prezzi/prezzi/precon/proprio)

<sup>32</sup> P. DEL GIOVANE, R. SABBATINI, *L'introduzione dell'euro e la divergenza tra inflazione rile-*

<sup>28</sup> Uno degli esempi di integrazione tra archivi statistici ed amministrativi è costituito dal progetto ASIA (Archivio Statistico delle Imprese Attive), che viene realizzato dall'Istat a partire sia da fonti di tipo amministrativo (Agenzia delle Entrate, Inps, Camere di Commercio, utenze telefoniche, *ecc.*) sia da fonti di tipo statistico (l'indagine sulle unità locali delle grandi imprese, le indagini strutturali e congiunturali che l'Istat effettua sulle imprese).

singoli capifoli di spesa in cui il paniere<sup>33</sup> è suddiviso, sia per tipologia di famiglia, sia per territorio, etc.

Il calcolo di tale indice comporta (come in tutte le rilevazioni statistiche) la necessità di sottostare a dei compromessi, sia al fine di rispettare il principio di pertinenza, sia al fine di rendere comparabili le informazioni<sup>34</sup>. Se i diversi passi effettuati non vengono adeguatamente spiegati (e motivati) agli utilizzatori finali (e, in particolar modo, ai cittadini), il rischio (grande) è che si vada a ricercare nel dato un'informazione che questo non è in grado di dare; nel caso specifico, molto spesso si interpreta il numero indice dei prezzi al consumo come una misura del costo della vita, mentre, lo ribadiamo, il suo obiettivo è esclusivamente quello di misurare la variazione dei prezzi di un gruppo di beni e di servizi correntemente scambiati sul mercato<sup>35</sup>.

Altra distorsione che viene spesso generata consiste nel considerare tale dato statistico come un'informazione sul «livello» dei prezzi, men-

vata e percepita, in *Temi di Discussione del Servizio Studi, Banca d'Italia*, Roma. Disponibile sul sito: [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it); U. TRIVELLATO, *Come si misura l'inflazione?*, consultabile sul sito [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info)

<sup>33</sup> Il «paniere» è costituito da quei beni e servizi considerati rappresentativi di tutti i beni e servizi scambiati sul mercato.

<sup>34</sup> La metodologia è standardizzata in tutti i Paesi dell'UE. In particolare ci sono alcune «poste» che vengono considerate marginali, proprio a causa della realtà fattuale che l'indice si propone di misurare: tra queste, le assicurazioni e gli affitti. Questi ultimi, ad esempio, hanno un peso molto basso all'interno della metodologia di costruzione dell'indice, che deriva dal fatto che oltre l'80% delle famiglie italiane vive in case di proprietà (e, dunque, non paga l'affitto). Solitamente, si ribatte a questo elemento dicendo: la mia famiglia non paga l'affitto, ma paga il mutuo. Ma il mutuo per l'acquisto della casa è un atto di investimento, e non un atto di consumo; in quanto tale, non rientra nella realtà fattuale che l'indice si propone di misurare. Appare evidente che per quelle famiglie che, invece, pagano un affitto mensile, il peso «personale» di questa «posta» all'interno dell'indice complessivo sarà sensibilmente superiore, e, di conseguenza, può generarsi una notevole distorsione tra l'informazione rilevata (che, evidentemente, è una media) e la propria specifica situazione familiare.

<sup>35</sup> Un numero indice costruito per misurare il costo della vita dovrebbe, innanzitutto, comprendere anche le disponibilità delle famiglie (in termini, ad esempio, di redditi percepiti): questo permetterebbe di confrontare l'incremento dei prezzi con l'incremento del reddito, condizione essenziale per verificare l'eventuale aumento (o la diminuzione) del costo della vita. Similmente, anche particolari «poste» (come i mutui, di cui sopra si parlava) andrebbero considerate in modo differente. In sostanza, a seconda degli obiettivi che il dato statistico si pone (e, dunque, della particolare realtà fattuale che deve misurare) è necessario pensare a tutti quegli elementi che permettono di quantificare, nel modo più opportuno, il fenomeno considerato.

tre, come risulta chiaro dalle note metodologiche citate<sup>36</sup>, l'obiettivo è quello di misurare una «variazione». È questo uno dei casi in cui, per mancanza di informazione adeguata, si forza il dato esistente a rappresentare una realtà che è diversa da quella per la quale è stato costruito. In tale direzione, tuttavia, molto si sta facendo (e a tale progetto prendono parte sia l'ISTAT che l'Istituto G. Tagliacarne) al fine di fornire un'informazione statistica utile a valutare i livelli dei prezzi delle diverse regioni italiane (le cosiddette Parità di Potere d'Acquisto - PPA)<sup>37</sup>.

Momento di primaria importanza, poi, è l'utilizzo dell'informazione al fine di regolare la società. Il dato sulla variazione dei prezzi viene correntemente impiegato, ad esempio, per operare la rivalutazione dei canoni di affitto e degli assegni familiari<sup>38</sup>, o, ancora, come base di partenza (almeno indirettamente) per il rinnovo dei contratti di lavoro delle varie categorie<sup>39</sup>. Per quanto già detto in precedenza, è possibile notare che la dinamica dei prezzi varia sensibilmente al variare del territorio di riferimento, e, dunque, il dato medio nazionale rappresenta una media di situazioni che possono essere anche molto diversificate tra loro. Non appare, dunque, corretto utilizzare l'informazione aggregata per tutti i livelli territoriali, ma sembrerebbe più opportuno diversificare il dato almeno ad un livello regionale. Inoltre, ad esempio, si potrebbero utilizzare le informazioni provenienti dalle indagini (come quella sulle PPA) per differenziare i livelli salariali su scala territoriale (al fine di incentivare la mobilità del fattore lavoro sul territorio).

Altro esempio di come l'informazione a livello territoriale potrebbe contribuire a regolare (meglio) la vita civile riguarda il sistema pensionistico; la riforma del 1995 ha introdotto un meccanismo di equilibrio di tipo attuariale tra i contributi versati dal lavoratore nell'arco della sua vita lavorativa, e la rendita che questi percepirà dal momento del ritiro al momento della morte (sua o dell'eventuale coniuge superstite). Il meccanismo che regola tale uguaglianza è il cosiddetto *coefficiente di trasformazione*, il quale dipende, tra gli altri parametri, dall'età al pensiona-

<sup>36</sup> ISTAT (2007), *Come si rilevano i prezzi al consumo*. Il documento completo è disponibile all'indirizzo: [www.istat.it/prezzi/precon/proprio](http://www.istat.it/prezzi/precon/proprio)

<sup>37</sup> G. CARLI, *Gli indicatori territoriali dei prezzi calcolati a livello nazionale e internazionale dai soggetti della statistica ufficiale*, in *Rivista di Economia e Statistica del Territorio*, 2006, n. 1, 145-164.

<sup>38</sup> A tale scopo, viene utilizzata una particolare tipologia di indice dei prezzi chiamato FOI (ossia, calcolato per le Famiglie di Operai ed Impiegati).

<sup>39</sup> A tale scopo e, in generale, come dato di riferimento nei documenti di «politica economica», viene utilizzato il cosiddetto indice dei prezzi NIC (calcolato per l'intera Collettività Nazionale).

mento del lavoratore, dalla speranza di vita residua dello stesso all'età del pensionamento, dalla probabilità con la quale il coniuge superstito subentra nel godimento della pensione, dato il suo livello minimo di reddito<sup>40</sup>. Tale coefficiente andrebbe aggiornato ogni 10 anni (ma ancora non è stato fatto).

Senza entrare nel dettaglio della formula, va detto che nel calcolo di tale coefficiente viene considerata un'unica speranza di vita (media) a livello nazionale e, quindi, un unico coefficiente di trasformazione a prescindere dal luogo in cui si è vissuta la propria vita. Tuttavia, le informazioni statistiche disponibili ci dicono che, ad esempio, la speranza di vita<sup>41</sup> all'età di 65 anni è pari, per un uomo della Campania, a 16, 6 anni, mentre per una donna delle Marche risulta essere di 22,3 anni. Se ne deduce che un uomo della Campania e una donna delle Marche che hanno avuto la stessa «vita lavorativa» (e quindi versato lo stesso ammontare di contributi per lo stesso numero di anni), arrivati al momento della pensione percepiscono una rendita (a parità di tutte le variabili inserite nel coefficiente di trasformazione) che sarà, nei due casi, equivalente; con una piccola differenza: la donna delle Marche godrà di tale rendita per quasi 6 anni di più. Questo elemento, indirettamente, porta ad una (crediamo non voluta) redistribuzione dei redditi tra i lavoratori-pensionati (in senso territoriale e di genere), che sarà socialmente poco comprensibile, soprattutto quando si dirige dalle regioni più povere a quelle più ricche del Paese (come in effetti accade, almeno in riferimento ad alcune aree).

Senza entrare direttamente nel dibattito in atto, sembrerebbe in ogni caso più adeguato differenziare tale coefficiente di trasformazione a livello territoriale (su una scala da definire in modo appropriato)<sup>42</sup>, così da rendere più efficiente la distribuzione delle risorse: «combinando opportunamente [il sesso e la ripartizione geografica] si vengono a creare le

<sup>40</sup> E. DEL COLLE, *La pensione flessibile. Situazione e prospettive del sistema pensionistico italiano*, Milano, 2002; S. GRONCHI, *Un'ipotesi di correzione e completamento della riforma delle pensioni del 1995*, in *Studi e note di economia*, 1997, n. 2, 7-40.

<sup>41</sup> La speranza di vita rappresenta il numero medio di anni che restano da vivere ai sopravvissuti ad una certa età, che qui è stata presa pari a 65 anni a puro titolo esemplificativo.

<sup>42</sup> La scelta del livello territoriale non appare così semplice: se volissimo utilizzare una dimensione regionale, bisognerebbe considerare la regione di nascita o quella di residenza? Queste (come altre) problematiche, in ogni caso, appaiono superabili. Nel lavoro di E. DEL COLLE, *La pensione flessibile*, cit. ad esempio, viene proposto come confine la ripartizione geografica, in quanto esplicita del comportamento di vita degli individui, nel senso che la quasi totalità di essi è nell'ambito del confine ripartizionale che tendono a passare l'intero arco della vita.

condizioni per ottenere una pensione flessibile, in grado di evidenziare le caratteristiche peculiari di ogni individuo e di enfatizzare gli aspetti di equità sociale, invece di rendere uniforme il trattamento pensionistico»<sup>43</sup>.

##### 5. Alcune considerazioni conclusive

Negli ultimi anni spinte di tipo economico (intensificazione della competizione tra aree geografiche), politico (decentramento di alcune funzioni di governo) e sociale (necessità di valutare il livello di benessere e/o della qualità della vita dei cittadini residenti in una certa area) hanno determinato una crescita dell'importanza dei «fatti» a livello territoriale, facendo emergere una sempre maggiore necessità di accrescere la base informativa (e, contestualmente, la conoscenza) delle dinamiche risultanti a dimensione locale.

Tale elemento ha comportato, parallelamente, un incremento nella domanda di informazioni statistiche da parte degli utilizzatori, e l'esigenza di ripensare il processo di produzione delle informazioni stesse, a partire anche dall'organizzazione degli enti e degli uffici facenti parte del Sistema Statistico Nazionale.

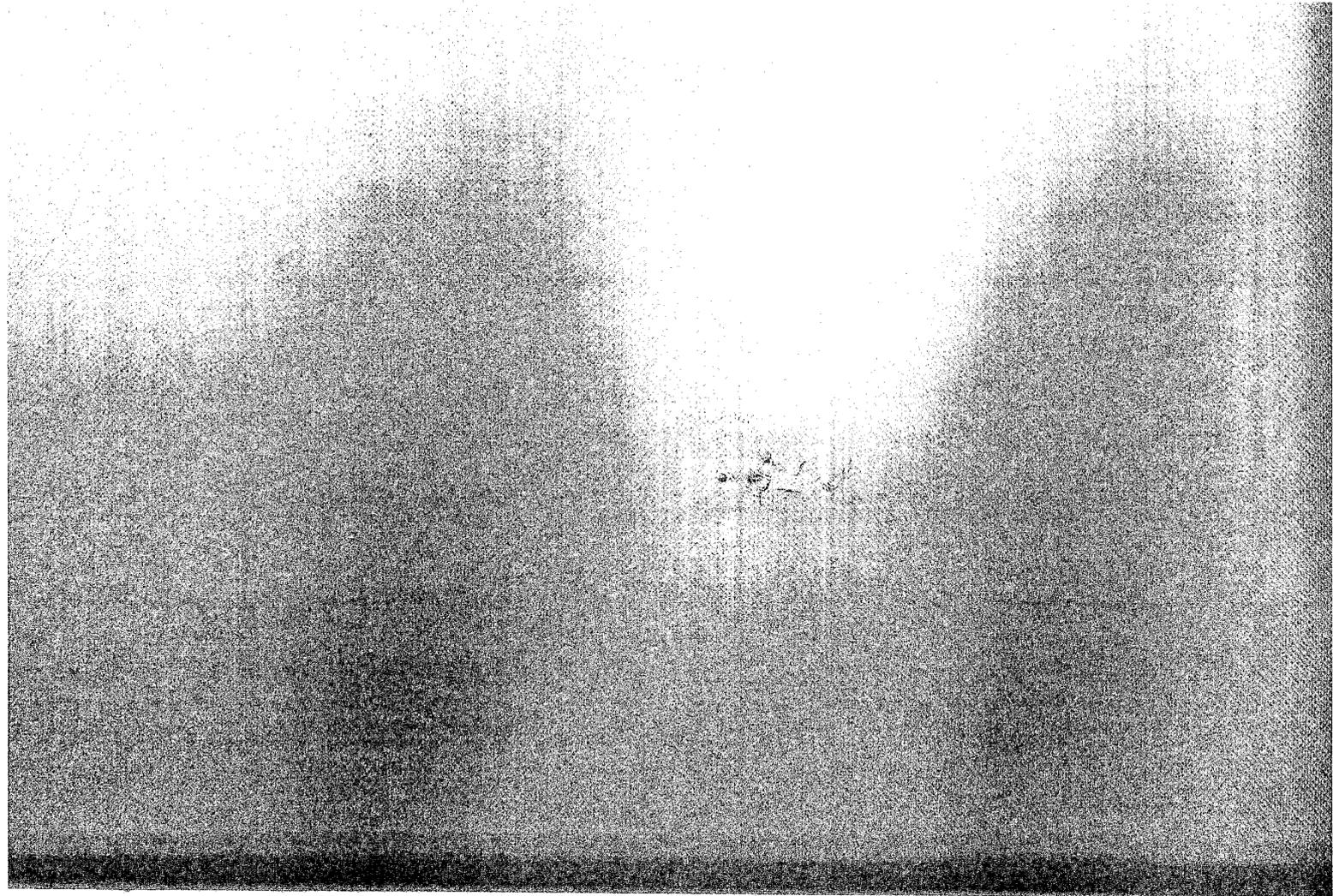
Oltre a ciò, l'intenso sviluppo delle tecnologie informatiche e della comunicazione ha reso possibile, da un lato, l'immensificazione della produzione di dati e, dall'altro, l'accesso ad un pubblico sempre più vasto ad informazioni statistiche che permettono di «leggere» in chiave quantitativa la vita economica e sociale di una collettività. Tuttavia, a tale insistente diffusione dell'informazione, non sempre corrisponde un adeguato e contestuale avanzamento in termini di conoscenza dei fenomeni analizzati: il passaggio dalla prima alla seconda appare indispensabile non solo al fine di mettere i decisori della vita politica nelle migliori condizioni per poter scegliere tra le diverse alternative disponibili, ma anche per dare al comune cittadino una misura oggettiva della situazione reale, che prescinda (per quanto possibile) dalle percezioni (talvolta fuorvianti) che il singolo individuo può maturare dalla partecipare (e specifica) situazione nella quale è abituato a muoversi.

Ma, come abbiamo visto, l'informazione statistica si traduce in conoscenza solamente se il processo di produzione risponde a certi requisiti di qualità dai quali non è possibile derogare, a meno di voler rinunciare

<sup>43</sup> E. DEL COLLE, *La pensione flessibile*, cit.

a descrivere in modo opportuno la realtà investigata. All'interno di tale controllo qualitativo, sembra assumere sempre maggior rilievo la funzione della comunicazione, che non si deve tradurre nella semplice pubblicazione dei dati, ma che deve essere accompagnata da una adeguata descrizione delle definizioni adottate, delle metodologie, delle classificazioni: in sostanza, di tutti quegli elementi che consentono all'utilizzatore finale (anche se non esperto) di interpretare in modo conveniente il dato, e, dunque, la realtà fattuale che questo si prefigge di descrivere.

L'intensificazione della produzione di informazioni su scala territoriale anche molto disaggregata (si pensi all'esigenza di analizzare i fatti anche ad un livello di dettaglio inferiore a quello provinciale) appare come una delle principali direzioni sulle quali intervenire al fine di migliorare il processo di conoscenza delle dinamiche sociali, economiche, demografiche in atto nelle singole aree; la consapevolezza, poi, delle (eventuali) differenze territoriali dovrebbe condurre ad una contestuale modifica degli strumenti formativi, che devono essere adeguati alle specifiche realtà locali al fine di regolare in modo efficace, efficiente e socialmente equo l'attività dei cittadini. Queste necessità sembrano ancora più evidenti in un contesto così frammentato come quello italiano, all'interno del quale i percorsi di sviluppo sperimentati sono così differenti (anche tra aree geograficamente vicine) da far apparire alto il rischio di prendere delle decisioni fuorvianti se ci si basa su informazioni aggregate, non sempre idonee a descrivere convenientemente la realtà osservata.



ISBN 978-88-5342-109-5