



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 10.8.2009
COM(2009) 404 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

sul metodo di produzione delle statistiche UE: una visione per il prossimo decennio

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

sul metodo di produzione delle statistiche UE: una visione per il prossimo decennio

1 Introduzione

Le statistiche ufficiali rivestono un ruolo fondamentale nella società odierna e quindi la disponibilità di informazioni statistiche obiettive e imparziali è indispensabile per tutti i decisori politici. Le informazioni statistiche consolidano la trasparenza e la chiarezza delle decisioni politiche e le statistiche ufficiali rappresentano pertanto un bene pubblico fondamentale per il corretto funzionamento della società.

A livello dell'Unione europea le statistiche europee sono diventate sempre più importanti ai fini dello sviluppo, dell'applicazione, del monitoraggio e della valutazione delle politiche UE. Le statistiche europee contribuiscono in misura notevole alla costruzione della riserva di informazioni necessarie per sostenere gli obiettivi strategici dell'UE, le sue politiche nonché i relativi strumenti.

Le statistiche europee sono sviluppate, prodotte e diffuse in base a standard uniformi e metodi armonizzati. Gli istituti nazionali di statistica (INS) degli Stati membri raccolgono e producono dati armonizzati che sono in seguito compilati da Eurostat in modo da produrre statistiche a livello dell'UE. Tali operazioni vengono eseguite con numerosi processi paralleli, paese per paese, settore per settore, seguendo il tradizionale modello "stovepipe" (modello di elaborazione e di diffusione di statistiche per settore).

Tuttavia questo metodo di produzione delle statistiche non è più adeguato alle evoluzioni in corso. Il nuovo regolamento sulle statistiche¹ introduce un sistema statistico europeo (SSE) e consente quindi di migliorare l'efficienza mediante una collaborazione sistematica tra i partner del sistema.

La presente comunicazione riguarda un progetto di riforma del metodo di produzione delle statistiche europee. Anche se le modifiche proposte influenzeranno i sistemi di produzione dell'SSE nel suo insieme, esse rispettano appieno il principio di sussidiarietà. Inoltre, poiché alcuni Stati membri hanno già iniziato ad applicare alcune di queste modifiche, uno degli obiettivi della presente comunicazione è coordinare i loro sforzi in modo da evitare inutili duplicazioni e sfruttare appieno le sinergie.

Il capitolo che segue presenta una panoramica dell'attuale metodo di produzione delle statistiche europee basato sul modello "stovepipe". Il capitolo 3 descrive i cambiamenti alla base dell'attuale proposta di modifica del metodo di produzione delle statistiche UE. Il capitolo 4 analizza le conseguenze di questi cambiamenti per l'architettura operativa dell'SSE e presenta il metodo di produzione integrata delle statistiche europee come alternativa al metodo attuale. Il capitolo 5 discute alcune sfide politiche e di gestione che deriverebbero dall'applicazione del nuovo modello, sia per gli INS che per Eurostat. Infine, il capitolo 6 presenta le tappe successive verso l'applicazione del progetto strategico oggetto della presente comunicazione.

2 La situazione attuale: il modello "stovepipe" ampliato

¹ Regolamento (CE) n. 223/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009, relativo alle statistiche europee.

Da molti decenni la produzione di statistiche europee è basata su un modello che utilizza le statistiche nazionali prodotte dagli istituti nazionali di statistica dei singoli Stati membri per un settore specifico. Al fine di garantire la comparabilità e la coerenza tra i dati di tutti gli Stati membri i dati forniti dagli istituti nazionali di statistica sono armonizzati in base a standard concordati. Le statistiche prodotte dai singoli INS sono compilate da Eurostat in modo da ottenere totali europei.

RIQUADRO 1: Lo sviluppo dell'attuale sistema di produzione di statistiche europee*

La produzione di statistiche europee è iniziata con la creazione della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) all'inizio degli anni cinquanta, quando si è rivelato necessario disporre di informazioni quantitative e qualitative per prendere le decisioni politiche relative al mercato unico del carbone e dell'acciaio. Per disporre di dati comparabili per i sei Stati membri è stato necessario compilare nuove statistiche armonizzate e distinte dalle statistiche nazionali che erano frammentarie e non comparabili. L'armonizzazione dei metodi ha costituito la base delle statistiche europee.

Per diversi decenni la produzione di statistiche europee è consistita nella raccolta di dati disponibili negli Stati membri, garantendo la comparabilità dei concetti, delle definizioni e dei metodi.

Il trattato di Roma che istituisce la Comunità economica europea (CEE) ha segnato la nascita della normativa statistica europea, la cui base giuridica è l'articolo 213 del trattato (successivamente articolo 284). Tuttavia, il metodo di lavoro predominante è rimasto basato fondamentalmente sulla buona volontà e sulla cooperazione tra Eurostat e gli istituti nazionali di statistica, con il risultato di una raccolta di dati volontaria basata su accordi informali. Prima degli anni novanta pochi atti normativi hanno interessato la statistica e questi pochi hanno riguardato principalmente i settori oggetto di politiche della Commissione: l'agricoltura e il commercio estero.

A partire dagli anni novanta talune politiche europee sono state basate direttamente sulle statistiche; l'esempio più importante è costituito dai criteri di convergenza per l'UEM del trattato di Maastricht. Questo sviluppo ha contribuito notevolmente all'espansione generale della normativa statistica. Tuttavia l'essenza della produzione di statistiche europee non era mutata rispetto al passato: gli INS raccolgono e producono dati armonizzati che sono in seguito compilati da Eurostat in modo da produrre statistiche a livello UE. Quest'approccio ha continuato ad essere "ampliato": il livello europeo veniva aggiunto al livello nazionale.

Il regolamento sulle statistiche europee** sottolinea la necessità di rafforzare la cooperazione nell'SSE, ad esempio mediante l'introduzione del principio del favorevole rapporto costi-benefici (articolo 2, lettera f)), del comitato del sistema statistico europeo (articolo 7), delle reti di collaborazione (articolo 15) e dell'approccio europeo alle statistiche (articolo 16). In generale è stata avviata una nuova fase per le statistiche ufficiali in Europa. Il metodo statistico dei sistemi europei mira a realizzare le intenzioni della normativa, vale a dire l'istituzione di un vero "sistema" basato sulla cooperazione e sulla standardizzazione nella misura del possibile rispettando nel contempo il principio di sussidiarietà.

* Questo riquadro è tratto dall'opera "Memoirs of Eurostat", di De Michelis, Alberto e Alain Chantraine, Lussemburgo 2003.

** Regolamento (CE) n. 223/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009, relativo alle statistiche europee.

All'interno di ogni istituto statistico nazionale la produzione di statistiche è eseguita mediante varie linee o processi di produzione attinenti a diversi settori statistici. L'insieme dei processi di produzione di un ufficio statistico è denominato la sua architettura operativa.

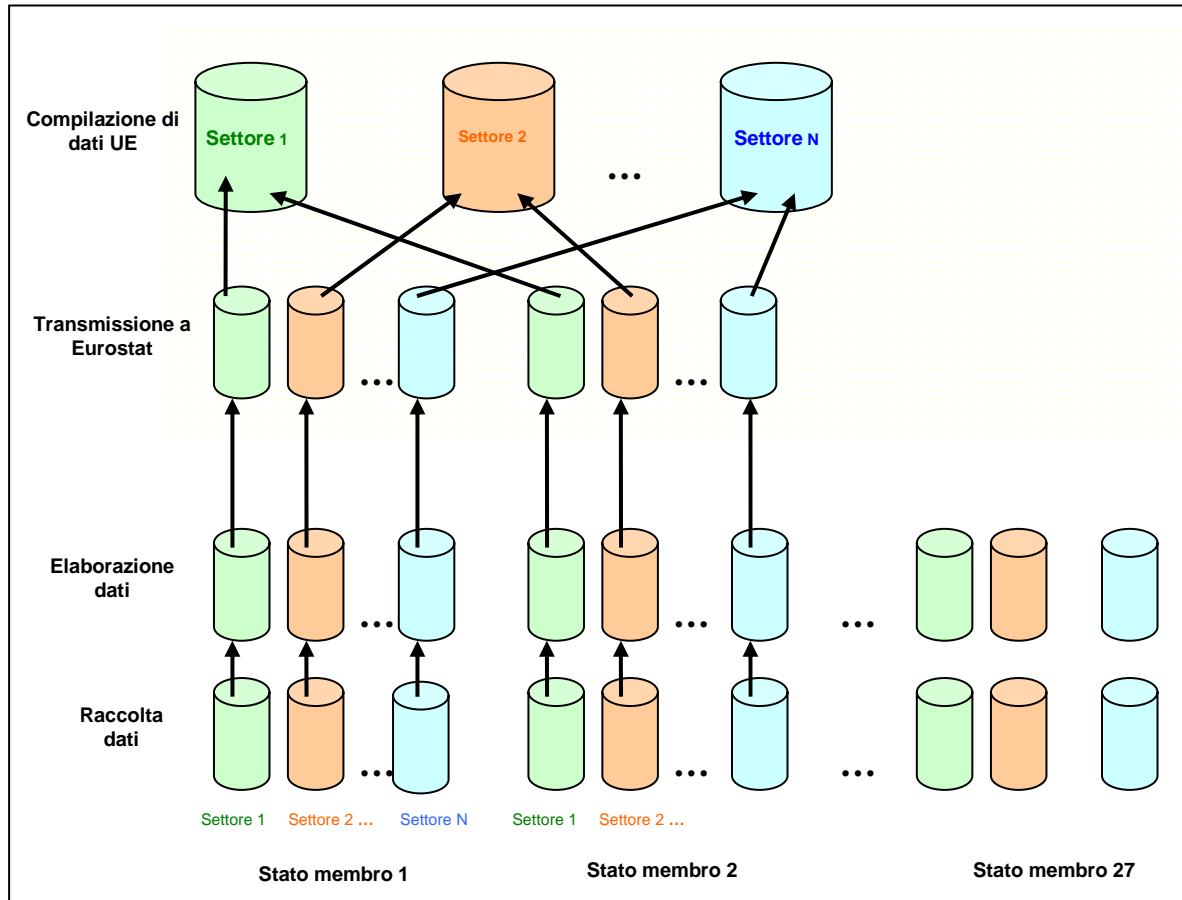
Attualmente l'architettura operativa della maggioranza degli INS nell'UE è ancora basata principalmente sul modello "stovepipe". In questo modello ogni singolo "stovepipe" per prodotto corrisponde a un settore specifico di statistiche, insieme al corrispondente sistema di produzione. Per ogni settore l'intero processo di produzione, dalla progettazione di indagini mediante la raccolta e l'elaborazione dei dati alla diffusione, avviene indipendentemente dagli altri settori: ognuno ha i propri fornitori di dati e gruppi di utenti.

Per produrre le **statistiche europee** anche Eurostat compila i dati provenienti dai singoli INS, settore per settore. Quindi lo stesso modello di "stovepipe" per prodotto è utilizzato anche da Eurostat, dove i dati armonizzati in un particolare settore statistico vengono aggregati in modo da produrre statistiche europee per tale settore. L'approccio tradizionale alla produzione di statistiche europee può quindi essere definito come un modello *stovepipe* "ampliato", poiché il livello europeo viene aggiunto a quello nazionale.

Il modello "stovepipe" è il risultato di un lungo processo storico in cui le statistiche nei singoli settori si sono evolute indipendentemente le une dalle altre. Esso ha una serie di vantaggi: i processi di produzione sono più adatti ai prodotti corrispondenti; è flessibile poiché può essere adattato velocemente a cambiamenti relativamente minori nei fenomeni descritti dai dati; è sotto il controllo del gestore dei dati e dà luogo a un'architettura operativa a basso rischio poiché eventuali problemi in uno dei processi di produzione normalmente non hanno alcun impatto sul resto della produzione. Da un punto di vista europeo questo modello ha il vantaggio di poter essere disciplinato da un regolamento relativamente limitato e specifico.

Tuttavia il modello "stovepipe" presenta anche vari svantaggi. Innanzitutto impone un onere inutilmente pesante sui rispondenti. Visto che la raccolta dei dati in diversi settori viene effettuata in modo indipendente e non coordinato, ai rispondenti vengono chieste le stesse informazioni più di una volta (riquadri 2 e 3). In secondo luogo, il modello "stovepipe" non è molto adatto alla raccolta di dati sui fenomeni multidimensionali, quali la globalizzazione o il cambiamento climatico. Infine, questo metodo di produzione è inefficiente e costoso poiché non utilizza la standardizzazione tra settori e la cooperazione tra Stati membri. Le duplicazioni sono inevitabili (nello sviluppo, nella produzione o nei processi di diffusione). Un'amplificazione di queste inefficienze e dei costi di produzione dei dati nazionali avviene quando si tratta di raccogliere e integrare i dati regionali, indispensabili per l'elaborazione, il monitoraggio e la valutazione di alcune politiche dell'UE.

Il modello *stovepipe* "ampliato"



3 Evoluzione dell'architettura operativa SSE

Qualsiasi sviluppo nel settore della statistica è determinato da due fattori principali: la necessità di rispondere all'emergere di nuove esigenze statistiche e la necessità di ridurre l'onere sui rispondenti nonché i costi di produzione delle statistiche. Anche gli sviluppi delle tecnologie dell'informazione hanno cambiato il modo di produrre le statistiche.

Innanzitutto continueranno a svilupparsi **nuovi requisiti** per le statistiche, in termini sia di quantità sia di qualità. In tutti i settori della statistica continua ad aumentare la necessità di informazioni. Con l'aumento della complessità e dell'interrelazione dei dati rilevati, crescono anche le esigenze degli utenti di disporre di dati integrati e coerenti. Emergono nuove tematiche come la globalizzazione, il cambiamento climatico, l'invecchiamento della popolazione, l'efficienza energetica, ecc. Una caratteristica che accomuna molte di queste tematiche è che riflettono diversi fenomeni di base correlati e interdipendenti. Quindi il modello "stovepipe" in cui le statistiche nei diversi settori vengono prodotte in modo indipendente non è adatto a soddisfare le esigenze politiche di insiemi di dati integrati.

In secondo luogo, **la semplificazione e il miglioramento del contesto normativo** per le imprese e i cittadini UE costituiscono una priorità per la Commissione. Per quanto riguarda le statistiche il Consiglio ha accolto con favore l'approccio strategico e il piano di lavoro fissati nella comunicazione della Commissione relativa alla riduzione dell'onere di risposta, alla semplificazione e alla definizione di obiettivi prioritari nel campo delle statistiche comunitarie². L'applicazione è proseguita con successo, in particolare nel settore delle statistiche per il commercio con l'adozione del programma MEETS³ e la revisione del regolamento Intrastat⁴. Il lavoro per ridurre gli oneri continuerà nel prossimo futuro e dovrà essere esteso anche ad altri settori statistici. Come indicato nel capitolo precedente, uno degli svantaggi principali del modello "stovepipe" è precisamente il fatto che impone un onere notevole sui rispondenti. Questo è un altro motivo importante per mettere in questione tale modello.

In terzo luogo, nuovi **strumenti delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione** sono stati sviluppati per migliorare l'efficienza, ridurre l'onere e migliorare la qualità delle statistiche. Man mano che si rendono disponibili nuove tecnologie la tendenza è quella di massimizzarne l'impiego e adattare di conseguenza i metodi statistici. Nuove forme di comunicazione con gli utenti e con i produttori, quali web 2.0 nonché altri sviluppi delle tecnologie dell'informazione, determineranno probabilmente cambiamenti profondi dei canali di comunicazione e del trattamento e immagazzinamento dei dati. La compilazione dei dati degli istituti nazionali di statistica da parte di Eurostat sta già diventando più interattiva mediante le ripetute consegne e convalide dei dati che migliorano la qualità delle statistiche. Si dovrà tenere conto di tali fattori nei processi di diffusione e produzione. Inoltre, in seguito a tali sviluppi la produzione delle statistiche è diventata più integrata, non solo nell'economia ma nella società in generale. Lo sviluppo, la produzione e la diffusione di statistiche ufficiali

² Comunicazione relativa alla riduzione dell'onere di risposta, alla semplificazione ed alla definizione di obiettivi prioritari nel campo delle statistiche comunitarie [COM(2006) 693].

³ Decisione n. 1297/2008/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativa a un programma finalizzato ad ammodernare le statistiche europee sulle imprese e sugli scambi (MEETS).

⁴ Regolamento (CE) n. 222/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009, che modifica il regolamento (CE) n. 638/2004 relativo alle statistiche comunitarie degli scambi di beni tra Stati membri (GU L 87).

devono quindi essere adeguati alle condizioni della "società della conoscenza". Anche in questo caso il modello "stovepipe" non sembra adatto a tali sviluppi.

Tutte queste considerazioni portano alla conclusione che il modello "stovepipe" non è più adatto alle circostanze attuali e deve essere sostituito da un'alternativa migliore.

L'obiettivo strategico della presente comunicazione è il miglioramento dell'efficienza della produzione statistica. Solo un adeguamento permanente dell'insieme dei suoi prodotti e servizi mediante l'innovazione e nuovi sviluppi potrà garantire che l'SSE continui a ricoprire un ruolo importante nel processo decisionale. Una politica di efficienza consentirà all'SSE di affrontare il conflitto tra l'aumento delle esigenze d'informazioni da un lato e la limitazione delle risorse dall'altro.

Riquadro 2: Impatto per i cittadini e per le amministrazioni

Ai cittadini non viene chiesto periodicamente di rispondere a un questionario per le statistiche ufficiali.

Le indagini sulle famiglie utilizzano campioni molto ridotti.

I censimenti della popolazione generalmente vengono effettuati una volta ogni dieci anni.

Taluni eventi della vita (nascite, scolarità, infortuni, pensionamenti) sono registrati specificamente nelle statistiche demografiche e sociali. Tuttavia queste statistiche normalmente sono prodotte utilizzando come fonti le amministrazioni o i sistemi sanitari o dell'istruzione.

Tuttavia l'ottimizzazione delle statistiche mediante l'integrazione e un maggiore uso di fonti amministrative costituisce un obiettivo importante. La sempre minore disponibilità a rispondere a indagini statistiche ha già portato a soluzioni innovative e snelle per i prossimi censimenti della popolazione nel 2010/11. Adesso è indispensabile continuare su questa strada e progettare una ristrutturazione delle statistiche sociali e demografiche europee per il periodo successivo a questi censimenti. Se i dati raccolti per fini statistici sono dati personali (qualsiasi informazione riguardante una persona fisica identificata o identificabile) deve essere applicabile appieno la relativa normativa di protezione dei dati personali e i dati devono essere resi anonimi prima dell'ulteriore trattamento a fini statistici. Una condizione fondamentale per trovare soluzioni fattibili in questo settore è l'integrazione della necessaria tutela dei dati conformemente alla pertinente normativa UE⁵. Inoltre sarà necessario garantire che le esigenze statistiche (definizioni, flusso di dati, accesso ai dati) siano rispettate dalle amministrazioni.

4 Conseguenze per l'architettura operativa dell'SSE: il metodo di produzione integrata delle statistiche europee

A livello degli Stati membri

La strategia per affrontare i cambiamenti sopra illustrati si basa su un approccio olistico e non frammentato e comporterà la sostituzione del modello "stovepipe" con un modello integrato. In effetti, i vari svantaggi del modello "stovepipe" descritti al capitolo 2 possono essere

⁵ Direttiva 95/46/CE del 24 ottobre 1995 (GU L 281) e regolamento (CE) n. 45/2001 del 18 dicembre 2000 (GU L 8).

adeguatamente evitati mediante l'integrazione di insiemi di dati e la combinazione dei dati provenienti da fonti diverse.

A livello degli istituti nazionali di statistica le statistiche per settori specifici non sarebbero più prodotte in modo indipendente; sarebbero invece prodotte come **parti integrate in sistemi di produzione completi** [impostazione delle statistiche basata sull'idea di un magazzino di dati (*data warehouse*)] per gruppi di statistiche. Questi sistemi sarebbero basati su una comune infrastruttura (tecnica); applicherebbero nella misura del possibile software standardizzato e utilizzerebbero tutte le fonti di dati disponibili con un livello di qualità adeguato.

A tal fine occorre individuare come le informazioni da fonti diverse possono essere messe insieme e sfruttate per scopi diversi, ad es. mediante l'eliminazione di differenze metodologiche, uniformando le classificazioni statistiche, ecc.

Per ottimizzare l'efficienza gli Stati membri dovrebbero creare una rete di basi dati da cui sia possibile estrarre qualsiasi informazione pertinente. Poiché una tale soluzione può essere applicata solo nel lungo termine, nel medio termine si propone di collegare i dati a livello dei microdati. Il collegamento dei microdati è uno strumento importante non solo per ridurre gli oneri, ma anche per ottenere insiemi di dati più comparabili. Questo processo dovrebbe permettere anche di ampliare e sfruttare meglio le informazioni statistiche disponibili a livello regionale, contribuendo quindi in misura significativa a migliorare la portata e la qualità dei dati regionali. A breve termine la stretta cooperazione all'interno dell'SSE, nonché l'istituzione e lo sviluppo di strutture, strumenti e processi comuni mediante reti di collaborazione dovrebbero consentire il corretto orientamento dell'architettura operativa SSE verso i suoi obiettivi a lungo termine.

Riquadro 3: Conseguenze per le imprese

Quello che segue è un esempio della peggiore delle ipotesi che può realmente configurarsi a causa dell'attuale modello di produzione. Un'impresa con 200 dipendenti produce pezzi per l'industria automobilistica. All'inizio dell'anno presenta due indagini utilizzate per le statistiche strutturali sulle imprese che riguardano fatturato, acquisti di beni e servizi, risultato di gestione, occupazione, costi del personale e investimenti. Inoltre presenta dati sull'uso di energia per le statistiche sull'energia. Presenta ogni mese informazioni sul commercio intracomunitario in valore e volume (Intrastat). Inoltre presenta relazioni mensili sul suo andamento aziendale per le statistiche a breve termine (fatturato, occupazione, nuove commesse). Presenta ogni mese informazioni sulla produzione di merci in valore e volume. Per ogni raccolta separata di dati essa deve fornire le stesse informazioni su alcuni elementi di base come il fatturato.

In un sistema integrato molte di queste informazioni potrebbero essere ottenute da dati amministrativi esistenti e/o estratte direttamente dai conti societari. Per le altre un'unica indagine mensile sarebbe sufficiente a raccogliere i dati che non possono essere rilevati con altri metodi.

Il modello integrato è basato sul principio che le amministrazioni nazionali raccolgono dati per molti fini non statistici, ad esempio per le politiche fiscali e dell'occupazione. Si può aumentare l'efficienza **riutilizzando questi dati amministrativi a fini statistici**. Inoltre si possono utilizzare i contributi di dati da altre fonti (esterne), ad es. mediante l'uso di fornitori di informazione privati o l'uso diretto di dati contabili delle imprese. Tuttavia è necessario

adoperarsi per garantire la qualità dei dati: molto spesso i dati amministrativi o da altre fonti esterne non sono disponibili nella forma necessaria per le statistiche.

Riquadro 4: Combinare i dati di indagini con i dati amministrativi

L'indagine europea delle forze di lavoro costituisce la base per il calcolo dei dati armonizzati sulla disoccupazione. Questa indagine fornisce direttamente le stime trimestrali. I dati sono completamente comparabili tra tutti gli Stati membri poiché sono prodotti utilizzando i concetti concordati dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL). I decisori politici, gli analisti e il pubblico in generale hanno bisogno tuttavia di dati comparabili sulla disoccupazione anche con frequenza mensile.

Mentre per alcuni Stati membri tali stime possono essere derivate direttamente dall'indagine sulla forza lavoro, per la maggior parte degli altri paesi ciò non è possibile. Per questi ultimi Eurostat ha sviluppato un metodo per produrre stime mensili mediante la combinazione dei risultati trimestrali dell'indagine sulla forza lavoro e le informazioni mensili sulla disoccupazione registrata. I dati sulla disoccupazione registrata provengono dalle amministrazioni nazionali responsabili del mercato del lavoro. Essi sono influenzati dalle regole amministrative specifiche in ogni paese. Mentre i loro livelli non sono comparabili, i cambiamenti da mese a mese possono tuttavia essere utilizzati come indicatori dell'evoluzione a breve termine. Nella metodologia di Eurostat l'indagine sulla forza lavoro fornisce il benchmark trimestrale comparabile per i livelli di disoccupazione cui è connesso l'indicatore dell'evoluzione mensile basato sui dati registrati. In tal modo la combinazione dei risultati dell'indagine e dei dati amministrativi consente una risposta veloce ed efficiente alle esigenze di informazione del pubblico.

A livello dell'UE

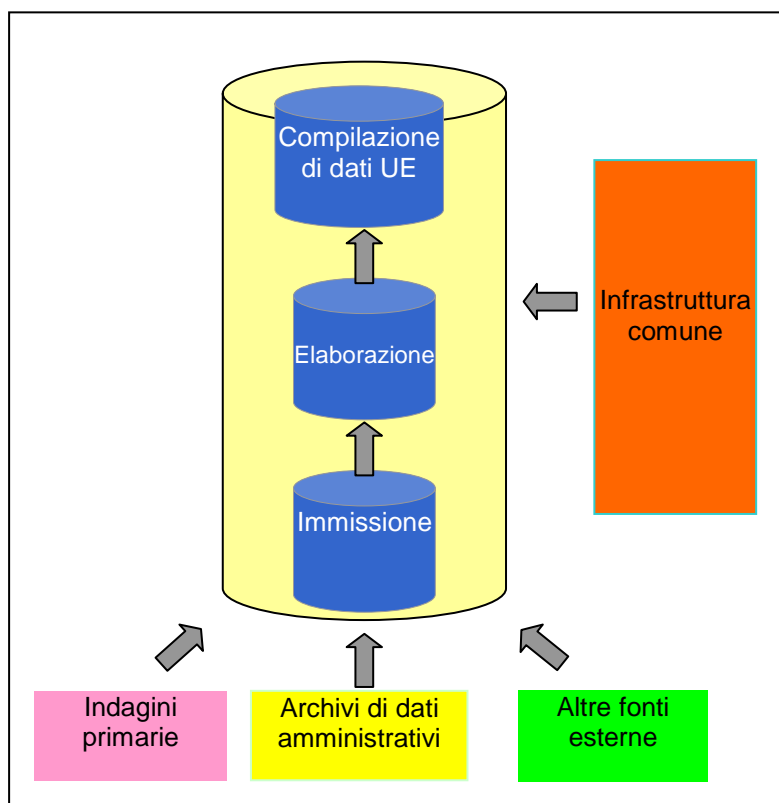
A livello europeo il modello integrato presenta due componenti: una orizzontale e una verticale. La combinazione di entrambe le dimensioni dà luogo al **nuovo metodo di produzione integrata delle statistiche europee**.

L'**integrazione orizzontale** a livello europeo è simile a quanto descritto per gli Stati membri. L'abbandono del modello "stovepipe" negli INS implicherebbe anche che le statistiche europee non sarebbero più prodotte settore per settore, ma in un modo integrato simile.

L'**aspetto verticale** del modello integrato a livello europeo consta di due elementi. Innanzitutto nelle singole azioni statistiche saranno sviluppate sinergie all'interno dell'SSE. Strutture, strumenti e processi comuni potrebbero essere istituiti o ulteriormente sviluppati mediante **reti di collaborazione** con la partecipazione delle autorità statistiche nazionali e di Eurostat. Come previsto dall'articolo 15 del regolamento sulle statistiche europee⁶ queste reti di collaborazione tra partner dell'SSE faciliteranno la specializzazione di taluni Stati membri in attività statistiche specifiche a beneficio dell'intero SSE. Ciò eviterà la duplicazione del lavoro, aumenterà l'efficienza e ridurrà l'onere sui rispondenti.

Il modello integrato

⁶ Si veda la nota 1.



Il secondo elemento riguarda l'**approccio europeo alle statistiche** (articolo 16 del regolamento sulle statistiche europee). L'idea di fondo è che la avere a disposizione dati affidabili a livello europeo costituisce una condizione sufficiente per disporre di dati affidabili a livello di aggregato europeo, pur senza essere una condizione necessaria. Se lo scopo è solo quello di fornire informazioni a livello UE non è necessario un insieme completo di dati nazionali e quindi esiste un potenziale aumento di efficienza nel sistema. Il campionamento a livello UE è un approccio possibile per realizzare quest'aumento di efficienza. Nei settori in cui non è necessario disporre di dati nazionali il campionamento UE potrebbe ridurre l'onere sui rispondenti, nonché migliorare la puntualità e la qualità. L'approccio europeo alle statistiche potrebbe inoltre includere la produzione di statistiche europee mediante l'uso di contributi nazionali non pubblicati o contributi nazionali di un gruppo di Stati membri, nonché l'uso di informazioni parziali ottenute mediante tecniche di modellizzazione.

In sintesi: a livello UE il modello integrato di produzione delle statistiche ha due dimensioni: copre sia l'integrazione orizzontale tra settori statistici a livello degli istituti nazionali di statistica e di Eurostat, sia l'integrazione verticale che riguarda il livello nazionale e dell'UE. Questo modello di produzione delle statistiche europee è denominato il metodo di produzione integrata delle statistiche europee.

5 Alcune sfide di politica e di gestione

5.1 Sfide per l'SSE

Diversi elementi del modello integrato proposto implicano un cambiamento nel paradigma professionale: da "rilevatori dei dati" a "riutilizzatori dei dati". Mentre i dati raccolti con i metodi tradizionali sono sotto il controllo degli INS, ciò non è vero per i dati riutilizzati e ciò comporta taluni rischi: concetti e definizioni possono essere modificati dai proprietari dei dati, talune raccolte di dati possono essere bloccate o modificate, ecc. Per garantire che si tenga

conto dell'interesse legittimo delle statistiche deve essere rivista e possibilmente rafforzata la posizione nei confronti dei proprietari di dati riutilizzati (amministratori, gestori o altri).

Queste sfide sono di natura tecnica e metodologica. La standardizzazione e l'integrazione di processi di produzione precedentemente separati richiederà grandi sforzi e una gestione efficiente dei cambiamenti. La ristrutturazione di un sistema di produzione con un gruppo di circa trenta produttori è fattibile solo con un approccio graduale e con una cooperazione intensa. Inoltre la valutazione della qualità della statistica diventerà più complessa. Ad esempio: i parametri tradizionali di qualità (ad es. errori di campionamento) diventeranno meno pertinenti poiché la raccolta dei dati impiegherà meno le tecniche di campionamento. Una nuova metodologia di valutazione della qualità dovrà quindi essere sviluppata.

In terzo luogo, la nuova architettura operativa che risulterà dall'introduzione di queste caratteristiche innovative consentirà all'SSE di migliorare l'efficacia nonché l'efficienza dei processi di produzione. Tuttavia è **necessario completare questa strategia con una comunicazione migliore** con gli utenti. L'informazione statistica non è mai stata di un'evidenza immediata; al contrario, per molti utenti rappresenta i fenomeni del mondo reale in modo molto astratto. Più la produzione statistica è basata su una metodologia complessa più è necessario spiegare i risultati. La fiducia nel sistema statistico e la percezione della qualità delle informazioni statistiche sono strettamente connesse. Inoltre, una formazione di base riguardante gli elementi statistici semplici potrebbe contribuire a mitigare la tendenza all'incomprensione del pubblico (analfabetismo matematico). Di conseguenza l'orientamento verso gli utenti deve essere il principio guida nella comunicazione.

Riquadro 5: Nuovi modi di comunicazione con gli utenti

Statistics Explained è un nuovo strumento per la diffusione di (meta)dati sul sito web di Eurostat. Esso sostituirà le pubblicazioni a stampa e consentirà la fusione di dati e metainformazioni con noti esplicative. Quindi integrerà in modo ottimale pubblicazioni e banche dati statistiche. *Statistics explained* si baserà sulla tecnologia Web 2.0, tipo wiki. I contenuti saranno elaborati in modo decentrato dalla direzione competente per settore, mentre le responsabilità di editing nell'unità di diffusione riguarderanno l'armonizzazione e la buona qualità. Un prototipo è già stato sviluppato e presentato a livello interno; una prima versione potrebbe essere disponibile al pubblico nel secondo semestre 2009.

Infine a livello degli INS, in particolare, sarà necessario rivedere l'organizzazione interna in modo da consentire l'adattamento alla nuova situazione. Le qualifiche del personale dovranno corrispondere alle nuove esigenze (ad es. in termini di capacità tecnologiche e di comunicazione). Sarà necessario reclutare personale nuovo con qualifiche diverse e il personale attuale dovrà partecipare a formazioni avanzate.

5.2 Sfide per Eurostat

Visti l'aumento della complessità e la crescente integrazione dei processi di produzione statistica dell'SSE, Eurostat deve rivedere il proprio approccio per garantire la qualità in tutte le sue dimensioni.

Nell'ultimo decennio circa la tendenza è stata quella di basare la raccolta di statistiche nell'SSE sulla normativa piuttosto che su accordi volontari con gli Stati membri. Questa politica è stata motivata in parte dal desiderio degli Stati membri e di Eurostat di avere una dichiarazione esplicita che attestasse l'obbligo degli Stati membri di trasmettere i dati e in

parte dalla preoccupazione di garantire la qualità delle statistiche. L'approccio normativo ha avuto successo nel garantire la qualità in tutte le sue dimensioni, inclusa la comparabilità e la completezza delle statistiche UE. Tuttavia, con la crescente complessità e integrazione dei processi di produzione statistica, in futuro la qualità dovrà essere garantita da una nuova generazione di normative statistiche e altri strumenti.

L'applicazione del metodo di produzione integrata delle statistiche europee prevede tre elementi. Il primo rimane la **normativa comunitaria** che continuerà ad essere orientata all'output e a fissare standard minimi per la produzione di statistiche in un settore particolare. Il corollario di questo principio è che gli Stati membri non dovrebbero ricevere alcun sostegno finanziario per l'applicazione di tali standard minimi. Le proposte di Eurostat per la futura normativa comunitaria sarebbero formulate in modo da attivare e promuovere l'architettura emergente del sistema di produzione interdipendente e basato su fonti multiple. La nuova generazione di atti legislativi in campo statistico riguarderebbe aree più ampie delle statistiche rispetto alla prassi attuale, con rilievo particolare dato all'uso di fonti multiple di dati, di metodi innovativi di raccolta dei dati, delle informazioni disponibili a livello regionale e di concetti intersettoriali. La maggior parte degli aspetti tecnici della legislazione non sarebbe parte del quadro normativo "di base" di un particolare settore statistico, ma sarebbe incorporata nella normativa di attuazione. Ciò aumenterebbe la flessibilità dell'approccio normativo proposto che è, si ricorda, conforme alle raccomandazioni del gruppo inter pares di Eurostat⁷.

L'approccio orientato all'output dell'elemento normativo della strategia potrebbe essere completato dall'armonizzazione dell'input mediante l'**uso di strumenti comuni all'interno dell'SSE**. Il secondo elemento riguarda quindi il completamento dell'armonizzazione dei prodotti con l'armonizzazione dei processi mediante la promozione di metodologie basate su strumenti comuni. Sebbene questo sia necessario per lo sviluppo di sistemi più integrati, consentirebbe anche di sfruttare appieno le sinergie e le economie di scala. Tuttavia mettere a disposizione strumenti metodologici e TIC comuni al servizio dell'SSE nel suo insieme è particolarmente difficile, poiché la responsabilità (e quindi anche i costi) per lo sviluppo di tali strumenti dovrebbe essere condivisa tra Eurostat e gli INS. La strategia proposta prevede quindi un contributo finanziario significativo per lo sviluppo a livello dell'UE, che consentirà anche a Eurostat di indirizzare il sistema nella direzione desiderata. Diverse forme di cooperazione nell'SSE possono essere mobilitate a tal fine. Tra queste vale la pena menzionare le reti di collaborazione SSE (ESSnet) che consistono in progetti eseguiti da un gruppo di istituzioni con la finalità di sviluppare risultati che possono essere utilizzati da tutta la comunità SSE. I progetti ESSnet sono cofinanziati dalla Commissione e dalle istituzioni partecipanti.

Il terzo elemento è la promozione di valori comuni e la **condivisione di conoscenze** in tutto l'SSE. L'elemento normativo (regole generali) e quello tecnico (offerta dei migliori strumenti disponibili) devono essere completati da un elemento che riguarda le capacità interpretative e le conoscenze disponibili nel sistema, vale a dire il capitale umano dell'SSE. Mentre il codice delle statistiche europee ha dato un notevole contributo alla promozione di valori comuni nell'SSE, finora è stato fatto poco per promuovere la condivisione delle conoscenze,

⁷ Tutti gli istituti nazionali di statistica ed Eurostat sono stati oggetto di una valutazione inter pares nel periodo 2006-2008 al fine di valutarne la conformità al codice delle statistiche europee. Il codice stabilisce i principi chiave per la produzione e la diffusione delle statistiche ufficiali europee e per il contesto istituzionale in cui operano le autorità statistiche nazionali e comunitarie e mira a promuoverne l'integrità, l'indipendenza e la responsabilità.

nonostante il fatto che il personale formato con una metodologia identica rappresenti il migliore strumento di comparabilità. Si propone quindi di creare un vero centro europeo per la ricerca e la formazione in campo statistico.

Riquadro 6: Implicazioni per il ruolo di Eurostat nella Commissione

Le statistiche sul commercio internazionale di merci tra Stati membri dell'UE e paesi terzi sono compilati in base ai dati doganali. Nel 2008 si sono tenute ampie consultazioni tra la DG TAXUD e Eurostat sulle modifiche future di questa raccolta dati nel contesto della revisione del codice doganale. Le consultazioni sono sfociate in un accordo tra le DG che garantirà che le esigenze statistiche siano prese in considerazione nella revisione del codice doganale. Senza questo tipo di accordo si rischiava di dover raccogliere i dati attraverso indagini, aumentando quindi l'onere sulle imprese. Anche in altri settori, principalmente a seguito dell'uso di dati non provenienti da indagini, si dovrà garantire che gli interessi statistici vengano presi in considerazione in sede di messa a punto o ristrutturazione delle fonti di dati amministrativi. Occorre un sostegno politico ai massimi livelli per garantire che gli altri servizi della Commissione rispettino le legittime preoccupazioni dei produttori di statistiche.

Inoltre i cambiamenti del contesto operativo dell'SSE di cui al capitolo 3 hanno determinato una riforma importante del sistema di governance dell'SSE. Il nuovo regolamento sulle statistiche europee* rafforza la missione di Eurostat. Insieme all'istituzione del comitato consultivo europeo per la governance statistica (ESGAB) e del comitato consultivo statistico europeo (ESAC), la modernizzazione degli obblighi normativi rappresenta un contributo essenziale verso il miglioramento e il completamento della governance dell'SSE. La governance inoltre è stata migliorata negli ultimi anni mediante l'adozione e la successiva applicazione del codice delle statistiche europee, elemento fondamentale di una gestione della qualità formalizzata e sistematica.

Tali sviluppi, pur non essendo una conseguenza diretta della ristrutturazione dei sistemi di produzione delle statistiche UE, hanno comportato anche l'ampliamento della missione di Eurostat oltre il semplice coordinamento con gli istituti nazionali di statistica. Da un lato Eurostat dovrà fornire un sistema statistico migliorato ad altri organi comunitari (consulenza tecnica, controlli della qualità); dall'altro dovrà migliorare la comunicazione con questi organismi comunitari in modo da anticipare le esigenze statistiche e aumentare l'uso delle statistiche esistenti. Ciò significherà il rafforzamento delle relazioni con altri servizi della Commissione non soltanto mediante audizioni annuali ma anche mediante attività di analisi congiunte. A tal fine sarà istituita una rete di corrispondenti statistici della Commissione.

* Regolamento (CE) n. 223/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 11 marzo 2009, relativo alle statistiche europee.

6 Verso il nuovo metodo di produzione integrata delle statistiche europee

È chiaro che la visione della modernizzazione dell'architettura operativa nell'UE presentata sopra non può essere realizzata solo da Eurostat. Richiede uno sforzo comune di tutti i partner dell'SSE, in cui ognuno ha un ruolo particolare da svolgere nel rispetto del principio di sussidiarietà. Per avere successo questa visione ha bisogno del loro pieno appoggio. È quindi importante che Eurostat coinvolga i suoi partner nell'SSE in una fase precoce del processo. A tal fine si propone che Eurostat presenti il progetto al comitato SSE subito dopo la sua

adozione. Il fine è quello di stabilire la titolarità di questo processo in capo agli istituti nazionali di statistica, senza i quali il progetto rischia di rimanere limitato solo agli elementi che possono essere introdotti a livello dell'UE.

La Commissione chiederà anche il sostegno del Parlamento europeo e del Consiglio, sostegno che sarà essenziale per il successo della visione proposta per la modernizzazione dell'architettura operativa nell'UE. Gli Stati membri saranno coinvolti in particolare mediante le discussioni in seno al Consiglio ECOFIN. Com'è diventato consuetudine negli ultimi anni, a novembre il Consiglio discuterà una serie di tematiche connesse alle statistiche (il cosiddetto pacchetto statistico) e la presente proposta costituirà uno degli elementi del pacchetto di quest'anno. Non appena sarà adottata dalla Commissione la proposta sarà quindi sottoposta all'esame del comitato economico e finanziario.

Inoltre anche gli altri soggetti interessati devono partecipare alla strategia. Anche i gruppi di utenti dovranno essere consultati in una fase precoce visto che il risultato inevitabile della nuova architettura operativa sarà il cambiamento rilevante delle caratteristiche e anche del contenuto delle statistiche europee. Si deve tenere conto delle loro preoccupazioni nella modifica dell'architettura operativa e occorre cercare attivamente il loro consenso. Quindi la proposta sarà presentata anche all'ESAC.

Nel frattempo continueranno gli attuali sforzi di ristrutturazione dei processi di produzione. Questi riguardano varie iniziative come la razionalizzazione dell'architettura IT mediante il progetto Data Life Cycle (CVD), l'introduzione di una catena di produzione più interattiva mediante una soluzione di "dati alla fonte" attraverso il progetto Census hub, nonché mediante i Centri per i dati ambientali, e la ristrutturazione delle statistiche sulle imprese e sugli scambi mediante il programma MEETS.