

## Esternalizzazione dell'IT. Istat: rotture e continuità con il modello organizzativo post 2016

Carlo De Gregorio, Antonio Pitrone

Che visione della statistica pubblica esprime la 3-I? Che cosa c'entra con la modernizzazione del 2016? E che fine ha fatto la modernizzazione?

Dalle lunghe discussioni sulla 3-I - tanto lunghe quanto poco corredate da documenti e ragionamenti di ragionevole spessore da parte di chi se ne è fatto promotore - c'è un grande assente. Il rapporto fra questa novità - piuttosto estemporanea - e il lungo processo di investimento e innovazione in cui l'Istat almeno sulla carta è stato immerso dal 2016, dall'avvio della cosiddetta "modernizzazione". Integrazione dei processi di produzione statistica con abbandono dell'approccio a silos, investimento sui registri statistici, uso massiccio delle fonti amministrative, accorciamento e contaminazione degli ambiti delle statistiche sociali ed economiche, ampliamento dell'offerta di informazioni statistiche per i cittadini. Un salto di paradigma ineludibile.

Aveva molti difetti nel modo con cui è stata declinata in Istituto, a cominciare dal nome forse, antitesi ambigua di *tradizione*, generico, abusato: in realtà fu mutuato pari pari, senza stare troppo a sottilizzare, dalla letteratura sulla *modernization* della statistica pubblica<sup>1</sup>. Questa modernizzazione fu inoltre condotta con un approccio autoritario, con personale (gli informatici, ma non solo loro) spostato di servizio e di sede di lavoro, cosa assai poco "moderna" alla luce delle opportunità dimostrate beffardamente di lì a poco dal lavoro agile pandemico. Mentre la "modernizzazione" riguardava un cambio di paradigma soprattutto per la dirigenza dell'Istituto (una minaccia per tradizione delle sue rendite di posizione), la sua inflessibile messa in pratica è stata sperimentata sul personale e sulle sue tradizioni di conciliazione tra vita e lavoro. Come fu un difetto il meccanismo di cooptazione con cui è stata portata avanti, e quello conseguente di esclusione: anche in questo caso uno stile poco moderno, niente lungimirante, zero formativo. Come spesso avviene, quasi un'operazione trasformistica che una vera e propria rivoluzione nell'organizzazione del lavoro.

Ciò premesso, la modernizzazione non passava lì per caso, è stata ispirata a una visione, condivisa e disegnata nei consessi internazionali della statistica pubblica. Il modello di riferimento è il GSBPM (General statistical business process model)<sup>2</sup>, "*a standard framework and harmonised terminology to help statistical organisations to modernise their statistical production processes, as well as to share methods and components*"<sup>3</sup>. Una rappresentazione partorita col coordinamento dell'Onu, lì dove sono stati promulgati come universalmente validi i Fundamental principles della statistica pubblica, nati non per caso in Europa. Questa ha l'obiettivo di descrivere i processi di produzione statistica per favorire attraverso un linguaggio universale la loro conoscenza, trasparenza, quantificazione e integrazione, la trasversalità delle competenze, e tante altre cose. Uscire, in breve,

---

<sup>1</sup> L'High-Level Group for the Modernisation of Official Statistics è attivo dal 2015: Unece, Oecd, Eurostat, vari NSI, c'è anche l'Istat all'inizio con Alleva e poi col suo attuale presidente.

<sup>2</sup> Dove il termine business è nella sua accezione letterale di attività di produzione, in questo caso della statistica pubblica.

<sup>3</sup> <https://statswiki.unece.org/display/GSBPM/I.+Introduction>

dai modelli di produzione a canne d'organo/silos/stovepipe (come dir si voglia, la tradizione), la cui funzione ed efficienza nel soddisfacimento della domanda di informazioni da parte dei cittadini è stata messa in discussione dalle potenzialità ancora inesprese dall'integrazione tra tutte le fonti disponibili e in special modo di dati d'indagine e amministrativi con i registri statistici, oltre che dalla concorrenza sempre più aggressiva di operatori privati e manipolatori di big data.

Il GSBPM ha ispirato la modernizzazione dell'Istat. Di questo modello, che è un modello aperto e soggetto a essere declinato e personalizzato dagli istituti di statistica, in Istat all'epoca si è discusso al tempo stesso molto e molto poco. I principi fondativi sono stati senz'altro comunicati abbondantemente dall'amministrazione dell'epoca e da parte dell'ampio gruppo che ne ha definito l'attuazione. Non se ne è invece parlato granché fra i lavoratori e nelle sedi sindacali: lo abbiamo perciò implicitamente accettato, "distratti" in parte dal necessario contrasto alle modalità autoritarie di cui si è detto e dalle lotte per la stabilizzazione del personale a termine, in parte usato da vecchie e nuove classi dirigenti per imporre il proprio status ammantandolo di innovazione. Non abbiamo discusso il modello, che indubbiamente è un oggetto senz'altro interessante proprio perché flessibile, e che appare anche piuttosto logico, frutto com'è di collaborazioni estese fra colleghi di vari istituti e istituzioni della statistica pubblica sparsi per il mondo.

I temi da collegare sono pertanto tre: 1) come l'Istat dopo quella stagione ha inteso declinare i principi della modernizzazione del 2016, quali compromessi sono stati messi in campo per preservare equilibri di vecchia data presenti in Istituto, quali scelte si sono rivelate inopportune e quali esiti perversi sono stati generati portando all'indebolimento dell'Istituto; 2) come il modello GSBPM mal si concili con una operazione "estrema" come quella della 3-I; 3) come gli esiti di cui al primo punto hanno offerto il fianco, rendendola credibile, a una operazione di scorporo di fatto – oscura e non necessaria - dell'IT dall'Istat, condotta proprio nel momento di maggior debolezza dell'Istituto (di risorse e di orizzonti).

Per partire ci si può soffermare sul punto 2. Vale la pena di notare come nelle otto fasi di primo livello e nelle 44 sottofasi di secondo livello in cui è scomposto il processo statistico nel GSBPM, l'elemento IT non appare mai distinto singolarmente, poiché è fuso con varia intensità e con specifiche necessità di coordinamento in tutte le componenti. La compenetrazione di questa funzione in tutte le fasi del ciclo di vita del dato, dalla progettazione alla valutazione finale, è evidente. Non esiste una fase IT che non sia una funzione di produzione statistica, e viceversa. E infatti, nella manualistica specifica, il GSBPM non è associato in alcun modo a ipotesi di esternalizzazione. I documenti stessi prodotti dall'Istat sulla modernizzazione<sup>4</sup> identificano come strettamente corporate i servizi IT. Mai un cenno dunque all'evoluzione disegnata dal 2016 e recentemente rimarcata con l'operazione 3-I spa, di confuso progetto di esternalizzazione dell'IT dell'Istat. Questo è un fatto.

D'altra parte, lo scenario 3-I rovescia l'approccio GSBPM: separa le funzioni, allontanando la parte "pregiata" della componente IT, contraddicendo gli elementi di integrazione che invece il GSBPM intendeva favorire per ipotesi e portandosi via tutti gli elementi di contaminazione e crescita che viaggiano con l'integrazione dei processi statistici, favorendo proprio quelle specializzazioni che nella fase attuale alla statistica pubblica non servono. Lo schema è dunque rovesciato: anziché

---

<sup>4</sup> Si prendano a titolo di esempio le presentazioni di Buratta, Monducci, Falorsi e Gazzelloni sul "Programma di modernizzazione dell'Istat" alla 12° Conferenza nazionale di statistica nel 2016.

nascere e sviluppare le sue funzioni da dentro la produzione statistica, l'IT diventa un oggetto a priori, un dato.

Il ritardo e il modo con cui si è arrivati alla prima diffusione degli indicatori da registro dimostra peraltro il fallimento di approcci che nascono fuori dall'Istituto e che vengono calati sull'Istat dall'alto, di solito ben pagando fornitori esterni ma senza risultati di una qualche utilità. È bastato organizzarsi internamente, applicando i principi e le fasi (peraltro molto intuitivi) del GSBPM per uscirne fuori a costo zero e senza consulenti. Le cose possibili diventano impossibili: l'esperienza del "Nuovo SIM", e i guai col Garante che sono venuti dalla sua mancata realizzazione, sono un'altra cartina di tornasole.

Che cosa sia successo per determinare questa evoluzione "repentina" della 3-I non è stato chiarito. Qui alcune domande si impongono infatti. Che cosa c'entra la 3-I nel contesto strutturato del GSBPM? Per quale motivo l'Istat sente questa esigenza? Se essa corrisponde a un giudizio critico sulla modernizzazione, perché non è esplicitato? Perché questa mancanza di analisi condivise dopo il profluvio di documentazione che accompagnò la modernizzazione nel 2016? Quale ragione di efficienza della statistica pubblica rende la 3-I un passaggio così indispensabile? In che modo interferisce o interferirà con il modello di produzione che abbiamo adottato? Come si inserisce questa scelta nel contesto internazionale che segue e indirizza la statistica pubblica? Il sospetto che a queste domande non segua una risposta razionale e contestualizzata, ma bensì piuttosto avventata e superficiale oltre che pericolosa per la statistica pubblica, è decisamente fondato.

La risposta a queste domande sarebbe peraltro molto più rapida da parte nostra se noi stessi avessimo discusso (anche solo fra noi lavoratori e lavoratrici) l'interpretazione che l'Istituto negli ultimi anni ha dato dell'iter della modernizzazione. Un capitolo questo che è quanto meno opportuno aprire: non è mai troppo tardi. Le evoluzioni bizantine della nostra dirigenza, la proliferazione di direzioni inutili, la resistenza di approcci tradizionali, la difesa di rendite di posizione, le troppe parole spese e le troppe cose date per pronte e risolte con eccessivo anticipo solo per "farsi belli", le troppe distrazioni per stare appresso a politiche del personale inutilmente reazionarie e poco efficienti. Se non mettiamo al centro della discussione e della nostra attenzione il modello di produzione e tutto ciò che ne consegue, brandendo gli scudi del Code of practice e dei Fundamental principles, siamo davvero fregati e certamente inutili. Ma è anche vero, che questa fase di passaggio e di crisi della statistica pubblica era tutto sommato facile da prevedere: occorre solo diradare la nebbia della confusione.

## Appendice

Fasi 1 e 2 del GSBPM, versione 5.1 (gennaio 2019).

Overarching Processes							
Specify needs	Design	Build	Collect	Process	Analyse	Disseminate	Evaluate
1.1 Identify needs	2.1 Design outputs	3.1 Reuse or build collection instruments	4.1 Create frame and select sample	5.1 Integrate data	6.1 Prepare draft outputs	7.1 Update output systems	8.1 Gather evaluation inputs
1.2 Consult and confirm needs	2.2 Design variable descriptions	3.2 Reuse or build processing and analysis components	4.2 Set up collection	5.2 Classify and code	6.2 Validate outputs	7.2 Produce dissemination products	8.2 Conduct evaluation
1.3 Establish output objectives	2.3 Design collection	3.3 Reuse or build dissemination components	4.3 Run collection	5.3 Review and validate	6.3 Interpret and explain outputs	7.3 Manage release of dissemination products	8.3 Agree an action plan
1.4 Identify concepts	2.4 Design frame and sample	3.4 Configure workflows	4.4 Finalise collection	5.4 Edit and impute	6.4 Apply disclosure control	7.4 Promote dissemination products	
1.5 Check data availability	2.5 Design processing and analysis	3.5 Test production systems		5.5 Derive new variables and units	6.5 Finalise outputs	7.5 Manage user support	
1.6 Prepare and submit business case	2.6 Design production systems and workflow	3.6 Test statistical business process		5.6 Calculate weights			
		3.7 Finalise production systems		5.7 Calculate aggregates			
				5.8 Finalise data files			

Fonte: <https://statswiki.unece.org/display/GSBPM/IV.+Levels+1+and+2+of+the+GSBPM>