Apprezza, inoltre, la proposta di uno studio progettuale volto all'utilizzo dei dati sulle concessioni edilizie, ed auspica che lo studio possa essere ultimato in tempo utile per consentire l'attivazione della rilevazione corrente dall'anno 2003.

Osserva che non è stato ancora definito l'accordo con l'Osservatorio sui lavori pubblici (istituito dall'Autorità per la vigilanza dei lavori pubblici). La sua conclusione – che la Commissione sollecita – consentirebbe di migliorare l'accuratezza e la tempestività della documentazione statistica del settore, anche perché l'Osservatorio adotterebbe, per le gare d'appalto dei lavori pubblici, una classificazione dei prodotti conforme alle indicazioni comunitarie. Più in generale, la Commissione ribadisce la preoccupazione, già espressa lo scorso anno, per il ritardo del processo di integrazione ed armonizzazione dell'azione dell'Osservatorio dei lavori pubblici entro le attività del Sistan, e in particolare con quelle dell'Istat.

2.17. Sul commercio

La Commissione valuta positivamente gli interventi riguardanti l'indagine sulle vendite al dettaglio, in parte già realizzati (come richiesto nel Regolamento CE n. 1165/98), in parte da realizzare attraverso la predisposizione di uno schema di deflatori per gli indici delle vendite, il miglioramento e il consolidamento dei processi di produzione delle statistiche.

Giudica poi di particolare interesse l'attività tendente al miglioramento delle statistiche del commercio a livello territoriale: in particolare, apprezza il progetto-pilota della Camera di commercio di Lucca (CCL-00002), nonché i miglioramenti nei processi di produzione degli indici delle vendite per area geografica e la sperimentazione del calcolo degli stessi indici per tutte le regioni italiane.

Considera inoltre positivo il monitoraggio – da parte del Ministero delle attività produttive – del commercio al dettaglio in sede fissa, recentemente esteso al commercio ambulante e alle forme speciali di vendita.

Ritiene invece auspicabile una maggiore attenzione al commercio al dettaglio svolto attraverso sistemi elettronici, dato che, al momento, le suddette informazioni confluiscono nel commercio per corrispondenza. L'analisi dello sviluppo del commercio elettronico va inoltre estesa al settore dei servizi, in particolare a quelli collegati all'industria turistica e del tempo libero.

2.18. Sul turismo

La Commissione registra le innovazioni introdotte per quanto riguarda la rilevazione sulla capacità degli esercizi ricettivi, e condivide la decisione di rilevare l'informazione sugli alloggi *bed & breakfast* distintamente dalle altre categorie di esercizi.

Apprezza, inoltre, il consolidamento dei tempi di diffusione dei risultati provvisori e definitivi della rilevazione sul movimento dei clienti negli esercizi ricettivi, della produzione di statistiche disaggregate territorialmente, nonché l'attività di studio progettuale per la previsione di flussi turistici.

La Commissione segnala che non sono specificate modalità e tempi di costruzione della matrice origine-destinazione dei flussi italiani e stranieri, rispettivamente per regione e per paese estero. Raccomanda, infine, che per il conto satellite del turismo si passi dalla fase di studio progettuale a quella operativa, di quantificazione e stima delle componenti dei flussi.

2.19. Sui trasporti

In questo settore l'Istat è impegnato da tempo in iniziative mirate a migliorare le rilevazioni, con l'obiettivo di pervenire alla costruzione di un sistema integrato delle statistiche dei trasporti, coerente con le normative comunitarie.

La Commissione, che ha apprezzato tali iniziative e condiviso l'impianto degli studi progettuali, ritiene necessario che siano meglio precisati i tempi di realizzazione delle varie indagini – sia di quelle ristrutturate sia di quelle nuove – e che siano fornite indicazioni più circostanziate sui tempi e le modalità di diffusione dei dati.

2.20. Sui servizi finanziari

Le informazioni sui servizi e intermediari finanziari presentano nella maggior parte dei casi un elevato dettaglio e vengono divulgate tempestivamente.

In particolare, la Commissione valuta positivamente l'estensione, da parte della Covip (Commissione per la vigilanza dei fondi pensione), delle informazioni sulla previdenza complementare ai fondi negoziali, nonché l'avvio della raccolta di informazioni sui piani pensionistici individuali. Apprezza inoltre l'intenzione dell'Istat di procedere allo sviluppo di statistiche sugli assicurati e beneficiari della previdenza integrativa. Nota, peraltro, che tali iniziative non trovano traduzione in specifici progetti; modalità e tempi di attuazione ne restano, pertanto, incerti.

La Commissione giudica opportuno migliorare l'intervallo di diffusione dei dati relativi ai bilanci delle assicurazioni. Auspica, inoltre, un ampliamento delle informazioni relative al portafoglio titoli delle compagnie di assicurazione, all'utilizzo dei prodotti finanziari derivati e ai caricamenti praticati per le diverse tipologie di prodotti assicurativi.

Per quanto riguarda le informazioni sulle imprese del settore dell'intermediazione finanziaria, la Commissione sollecita approfondimenti in merito all'integrazione delle diverse fonti, statistiche e soprattutto amministrative – prima fra tutte la banca dati sui bilanci delle società di capitale, depositati a partire dal 1998 presso le Camere di commercio, recentemente acquisita dall'Istat. Non è chiaro, infatti, se il quadro informativo che ne risulta copra tutte le forme giuridiche (ad esempio, le società non di capitale) oppure abbisogni di completamenti.

2.21. Sui conti economici e finanziari

Nell'ambito dei conti economici e finanziari, sono stati raggiunti risultati di rilievo, in particolare (i) portando a termine nel 2001 il complesso lavoro di ricostruzione dei conti nazionali e territoriali (regionali e provinciali) secondo il SEC95, nel rispetto delle scadenze previste dagli impegni comunitari, e avviando nel 2002 la produzione di conti istituzionali trimestrali, per le amministrazioni pubbliche e le famiglie.

Altrettanto apprezzabile è, nel complesso, l'impegno progettuale e di realizzazioni previsto per il triennio 2003-05, anch'esso fortemente influenzato dagli obblighi comunitari.

In questo quadro, la Commissione segnala alcuni temi o obiettivi, meritevoli di particolare attenzione.

- Per i conti annuali per settore istituzionale, è opportuno un maggiore sforzo nella riduzione del *reporting lag* (attualmente il ritardo nel rilascio dei conti della formazione del capitale è pari a

un anno). Sebbene tale ritardo rientri nei limiti fissati dalla normativa comunitaria, è auspicabile un avvicinamento al *reporting lag* dei conti finanziari annuali, pari a 9 mesi, dato il legame analitico tra i due conti.

- La Commissione condivide gli obiettivi segnalati in merito alle statistiche territoriali, quali la produzione di stime regionali con un ritardo di massimo 12 mesi (attualmente le stime più recenti si riferiscono al 1999) e di stime rapide a livello di ripartizione, auspicandone il sollecito raggiungimento e la regolare diffusione.
- È opportuno che siano accelerati i tempi di costruzione delle tavole input-output 2000, e che siano tempestivamente completati gli studi progettuali sui conti satellite per poter procedere alla loro costruzione.
- La Commissione auspica, infine, che un congruo impegno sia destinato a valutare l'adeguatezza delle rilevazioni e fonti correnti che alimentano le stime di contabilità nazionale, ed eventualmente a definire iniziative per migliorarle ed ampliarle, tenendo conto anche delle aggiornate e dettagliate basi conoscitive fornite dai censimenti del 2001.

2.22. Su metodologie e strumenti generalizzati

L'area "Metodologie e strumenti generalizzati" presenta un ampio insieme di obiettivi e progetti, che assumono un valore particolare perché sono un indispensabile supporto "trasversale" alla realizzazione delle linee strategiche del PSN. Merita di essere sottolineato che una notevole parte di questi progetti è indotta da due processi, che giustamente il Programma evidenzia: (i) il processo di integrazione europea, il quale induce una marcata standardizzazione di metodi e tecniche e un crescente coinvolgimento in iniziative a livello comunitario; (ii) il processo di decentramento amministrativo, avviato con le modifiche al Titolo V della Costituzione, che *"comporterà l'esaltazione del ruolo dell'Istat quale garante della qualità delle informazioni statistiche prodotte all'interno del Sistan, sia in termini di qualità del prodotto che di qualità del processo (sistemi di monitoraggio e documentazione, standard e linee-guida, metodi e strumenti)"* (PSN, p. 154).

Nel complesso, la Commissione valuta positivamente il programma di lavoro dell'area, che risulta ampio e ben articolato, con un forte peso di nuovi studi progettuali – ben 13. Limita quindi le sue osservazioni a pochi punti (per considerazioni in merito all'accesso a microdati, vedi la sez. 1.4).

- Apprezza in particolare le principali linee progettuali mirate a incrementare i livelli di qualità: progettazione/controllo/realizzazione delle strategie di campionamento per le indagini campionarie; metodologie statistiche per il miglioramento della qualità dei processi; metodologie e strumenti relativi alla fase di acquisizione e codifica dei dati; software per il controllo e la correzione degli errori non campionari; disegno e sviluppo di software generalizzato. Rileva peraltro come vi sia un certo scarto fra l'ampio quadro di obiettivi e programmi presentati nel testo del PSN e il più scarno elenco di progetti allegati.
- Nota come il tema del supporto metodologico dell'Istat ai diversi soggetti del Sistan, pur giustamente segnalato come cruciale nella fase di decentramento amministrativo che interessa il paese, trovi una traduzione modesta negli impegni operativi per il triennio 2003-05. (Ad esso è propriamente riconducibile il solo progetto IST-01654 "Studio di fattibilità per l'estensione di Sidi al Sistan"). La Commissione invita a dare, sollecitamente, maggiore rilievo a questa linea di attività. A tal fine, giudica utile procedere alla costituzione del circolo di qualità "Metodologie e strumenti generalizzati", che nella prospettiva di un maggiore supporto dell'Istat a (e di una maggiore integrazione fra l'Istat e) gli altri soggetti del Sistan trova una specifica ragione d'essere.

3. Parere conclusivo

Alla luce delle considerazioni svolte la Commissione, pur prospettando osservazioni su alcuni tratti dell'impianto e formulando rilievi su singoli aspetti, constata che nell'insieme il PSN 2003-2005 segna un consolidamento e presenta alcuni avanzamenti nel processo di sviluppo delle attività statistiche. Complessivamente, il Programma si presenta strutturato in maniera soddisfacente, e si fa apprezzare per rispondenza alle esigenze. Pertanto, la Commissione esprime una valutazione positiva del Programma Statistico Nazionale 2003-2005.

All. IV: Sintesi delle note e raccomandazioni indirizzate dalla Commissione nel 2002

1. Riunione del 16 gennaio 2002

Introduzione dell'Euro e indici dei prezzi al consumo

Destinatari: Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministro per la Funzione Pubblica, Ministro dell'Economia e delle Finanze, Ministro delle Attività Produttive e Presidente dell'ISTAT.

La Commissione ha sottolineato come la valutazione delle ripercussioni del passaggio all'Euro sul livello e la struttura dei prezzi sia un'operazione complessa che richiede di identificare e stimare lo specifico effetto del passaggio, al netto dell'influenza di altri fattori. Conseguentemente, era essenziale disporre di un insieme di informazioni di base adeguato e di metodi di analisi appropriati.

La Commissione ha giudicato, comunque, rispondente allo scopo l'iniziativa di monitoraggio sui prezzi al consumo posta in essere dall'Istat al fine di analizzare le modalità di passaggio in Euro dei prezzi in Lire.

La Commissione ha fatto presente, inoltre, che una valutazione analiticamente fondata delle ripercussioni del passaggio all'Euro sul livello e la struttura dei prezzi sarebbe potuta avvenire soltanto sulla base dei dati definitivi relativi a gennaio-febbraio e ai mesi immediatamente successivi (per cogliere possibili effetti ritardati del passaggio in questione e degli altri fattori).

2. Riunione del 13 marzo 2002

Censimenti 2001: stato di realizzazione

Destinatario: Presidente dell'ISTAT

Facendo riferimento all'attività svolta precedentemente al 2001, alle valutazioni e sollecitazioni espresse in sede di pareri sui Programmi Statistici Nazionali (a partire dal parere sul PSN 1999-2001) e alle audizioni tenute con l'Istat nel corso del 2000, la Commissione dopo aver espresso un giudizio positivo sulle azioni messe in atto ed i risultati ottenuti dall'Istat per ovviare a difficoltà e ritardi accumulati nella fase iniziale delle operazioni censuarie, ha segnalato alcuni punti che presentavano aspetti problematici, o che sono stati comunque ritenuti meritevoli di restare all'attenzione della Commissione:

- adeguatezza dell'assetto organizzativo e tempestività nella preparazione del censimento;
- completezza e adeguatezza del sistema di monitoraggio;
- qualità dell'insieme delle operazioni censuarie;
- opportunità di acquisire evidenze sui tre punti precedenti anche tramite contatti con alcuni Uffici Statistici Comunali;
- necessità di integrare il Censimento dell'industria e dei servizi con indagini campionarie su larga scala, in grado di fornire informazioni su caratteristiche strutturali ad adeguati livelli di disaggregazione settoriale/territoriale.

3. Riunione del 17 aprile 2002

Stima delle parità di potere d'acquisto e sul loro uso per confronti spaziali del PIL

Destinatario: Presidente dell'ISTAT

Dopo aver segnalato l'importanza delle stime delle PPA (parità del potere d'acquisto), oggi usate per comparazioni spaziali del PIL e, indirettamente, anche per determinare la contribuzione

dei singoli Paesi membri al bilancio dell'UE, la Commissione, pur rilevando che le procedure di stima non appaiono particolarmente robuste per varie ragioni, ha valutato in maniera positiva il fatto che la stima sia stata effettuata con procedure chiaramente definite e documentate in maniera adeguata, anche se non disciplinate da alcun Regolamento comunitario. Considerata la rilevanza delle PPA per i confronti in valore reale del PIL dei vari Paesi, ha giudicato opportuno un impegno mirato a migliorare la base informativa per la stima delle PPA, in modo da rendere le stesse più affidabili ed ha invitato l'Istat a compiere opportuni passi in questa direzione presso l'Eurostat.

4. Riunione del 10 luglio 2002

Sistema di rilevazioni sulle famiglie, con particolare riguardo a indagini longitudinali

Destinatario: Presidente dell'ISTAT

La Commissione ha espresso apprezzamento per l'impegno dell'Istat nella direzione di un organico ridisegno delle indagini sulle famiglie, rispondente alle direttive comunitarie e a ulteriori, specifiche esigenze conoscitive del paese. Tra l'altro, ha rilevato che per parecchi aspetti esso ha accolto anche osservazioni e raccomandazioni da questa formulate in precedenti occasioni e nei pareri espressi sul PSN 2001-2003 e 2002-04. Tale impegno si è concretizzato in un'intensa attività di progettazione e sperimentazione, soprattutto in vista dell'avvio della maggiore delle nuove indagini, EU-SILC (European Union - Statistics on Income and Living Conditions), nel 2004.

Poiché la definizione dei progetti delle nuove indagini era ancora in corso, la Commissione si è riservata di seguire il procedere della progettazione con attenzione e continuità, per poter esprimere, se del caso, indicazioni più circostanziate.

Specificamente, la Commissione ha segnalato una serie di indicazioni e suggerimenti in merito a:

- razionale ridisegno del nuovo sistema di indagini sulle famiglie e loro coordinamento con altre indagini a carattere monografico;
- rapida definizione di un set di variabili – su caratteristiche demografiche dell'individuo e della famiglia, formazione, lavoro, reddito e condizioni di vita –, che siano sostanzialmente comuni a tutte le indagini sulle famiglie e loro pertinente classificazioni;
- comparabilità dei dati in sede europea - in vista della realizzazione dell'indagine EU-SILC - che non può prescindere da definizioni e classificazioni e modalità di acquisizione delle informazioni ragionevolmente conformi. La Commissione ha invitato, pertanto, l'Istat a far presenti queste preoccupazioni in sede comunitaria, affinché non vengano compromessi essenziali standard di comparabilità;
- progettazione, realizzazione e utilizzo dei dati dell'indagine EU-SILC nelle sue due componenti, trasversale e longitudinale;
- raccordi fra componente trasversale e componente panel di EU-SILC.

5. Riunione del 10 settembre 2002

Numeri indici dei prezzi al consumo

Destinatari: Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministro per la Funzione Pubblica, Ministro dell'Economia e delle Finanze, Ministro delle Attività Produttive e Presidente dell'ISTAT

La Commissione prendendo atto delle chiarificazioni fornite in tema di costruzione degli indici dei prezzi al consumo e di monitoraggio del *changeover*, ha giudicato l'attività dell'Istituto in materia di costruzione dei numeri indici dei prezzi al consumo, e di misura dell'inflazione, rispondente ai requisiti di validità, imparzialità e affidabilità, e in particolare ai regolamenti

comunitari. La Commissione ha sottolineato alcune caratteristiche degli indici dei prezzi al consumo, ed ha indicato alcune osservazioni sulla corretta valutazione dell'impatto del processo di conversione dei prezzi al consumo dalla Lira in Euro. Ha rilevato come il disegno metodologico adottato dall'Istat per la costruzione degli indici dei prezzi sia appropriato e la qualità delle rilevazione sia mediamente buona. Ha fornito suggerimenti in merito alle iniziative che l'Istat ha già avviato o si appresta ad avviare.

Infine la Commissione, apprezzandone la portata e gli orientamenti, ha preso atto dei programmi dell'Istat in tema di costruzione degli indici, ritenendo peraltro utile richiamare l'attenzione su un ulteriore tema, che ha già avuto modo di segnalare nei pareri espressi sui PSN 2002-04 e 2003-05: i differenziali spaziali nei livelli dei prezzi, accentuati dal rilievo che assume il livello di governo 'regionale' nell'assetto istituzionale disegnato dal nuovo Titolo V della Costituzione.

6. Riunione del 16 ottobre 2002

Censimenti 2000-2001: stato di avanzamento

Destinatario: Presidente dell'ISTAT

La Commissione, in relazione ai censimenti 2001, ha rilevato che, a seguito dei ritardi da parte dei Comuni negli adempimenti per il censimento della popolazione, si sono verificati slittamenti nell'inoltro del materiale per la lettura ottica e l'*editing* ed ha invitato l'Istat ad adottare tutte le iniziative necessarie per assicurare il regolare svolgimento del seguito delle operazioni di trattamento dei dati censuari, onde evitare l'ulteriore dilatarsi dei ritardi nella diffusione dei risultati.

7. Riunione del 27 novembre 2002

Programma statistico nazionale 2003-2005 e risorse

Destinatari: Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministro per la Funzione Pubblica, Ministro dell'Economia e delle Finanze e Presidente dell'ISTAT

La Commissione, esaminati: a) lo stato degli atti per l'approvazione del Programma Statistico Nazionale (PSN) 2003-05 e b) la situazione delle risorse destinate all'Istat per la sua realizzazione nell'anno 2003, ha rilevato con viva preoccupazione ritardi e gravi difficoltà.

Per quanto al sub a) la Commissione ha fatto rilevare che l'iter di approvazione del PSN dovrebbe essere completato entro l'anno corrente. Inoltre, ribadendo quanto già segnalato in una nota precedente in merito ad un analogo ritardo verificatosi nell'approvazione del PSN 2000-02, ha auspicato che l'Istat, il Comstat e il Governo ridefiniscano i tempi per la formazione e l'approvazione del PSN, in modo che l'approvazione stessa si possa concludere tempestivamente.

Per quanto al sub b) ha osservato come l'assegnazione a favore dell'Istat prevista nel disegno di legge finanziaria avrebbe compromesso la possibilità di attuazione del PSN per l'anno 2003. Ha espresso il timore che, in assenza di un'integrazione della assegnazione di fondi, l'inadeguatezza delle risorse avrebbe messo in discussione indagini e trattamenti statistici essenziali per la completezza e la qualità dell'informazione statistica ufficiale, tra l'altro in molti casi resi obbligatori da regolamenti comunitari, pregiudicando l'integrità della statistica ufficiale italiana intesa.

8. Riunione del 27 novembre 2002

Rapporto "Cara scuola-Indagine statistica dell'Eurispes"

Destinatari: Presidente dell'ISTAT, Presidente della Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

La Commissione ha preso visione del rapporto "Cara scuola - Indagine statistica dell'Eurispes" e ha rilevato che, dalle informazioni fornite nell'Appendice metodologica del rapporto in merito al disegno e alle modalità di conduzione dell'indagine, vi sono ragioni per dubitare della sua qualità e, conseguentemente, dell'attendibilità dei risultati. Consapevole che i propri compiti di vigilanza riguardano la statistica ufficiale, e non si estendono quindi a indagini svolte e ad informazioni prodotte da organismi privati, considerata la rilevanza dell'argomento (la misura della dinamica dei prezzi) ha deciso di trasmettere il rapporto in questione all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni - che ha recentemente approvato un "Regolamento in materia di pubblicazione e diffusione dei sondaggi sui mezzi di comunicazione di massa" - per le determinazioni di competenza.

All. V: Relazione del prof. Ugo Trivellato, Presidente della Commissione: "Qualità dell'informazione statistica ufficiale e esigenze informative di regioni e città"

(presentata alla Sesta Conferenza nazionale di Statistica, Roma 6-8 novembre 2002)

1. Qualche cenno all'attività della Commissione

In occasione della Quinta Conferenza Nazionale di Statistica, giusto due anni fa, dedicai la relazione ad una presentazione dell'attività della Commissione per la garanzia dell'informazione statistica: dei suoi compiti, del suo modo di operare, dei suoi interventi[1]. In questo biennio l'azione della Commissione è proceduta lungo le linee là delineate, consolidandole. Mi limito dunque a richiamarne i tratti salienti, anche perché l'operato della Commissione è correntemente documentato nella pagina web e, annualmente, nel *Bollettino*[2].

Il momento più significativo dell'azione della Commissione è rappresentato dalla formulazione del parere sul Programma Statistico Nazionale (PSN). Esso consente, e insieme richiede, alla Commissione di vagliare l'adeguatezza delle realizzazioni e dei programmi dell'intero sistema delle statistiche ufficiali, sotto i profili dell'imparzialità, della completezza, della qualità, dell'aderenza alle direttive dell'Unione Europea (UE). Per un altro verso, il parere sul PSN rappresenta anche la sede privilegiata per una più ampia funzione di riflessione e di stimolo che la Commissione svolge in tema di sviluppo dell'informazione statistica ufficiale.

La formulazione del parere sul PSN, così come l'azione di vigilanza della Commissione – segnatamente su temi che emergano con rilievo particolare o che manifestino aspetti problematici –, poggiano su una continua attività istruttoria, di documentazione e di studio. Due strumenti importanti al riguardo sono (i) lo svolgimento di audizioni su specifici argomenti e (ii) la costituzione di gruppi di lavoro *ad hoc*, incaricati di vagliare lo stato dell'informazione statistica in specifici settori o la qualità di particolari fasi del processo di produzione dell'informazione stessa.

Questi approfondimenti, sovente realizzati in maniera coordinata, concorrono a fornire una solida base conoscitiva per l'attività di sorveglianza *ad referendum* e per le note alle quali, se del caso, essa dà luogo. Nell'arco degli ultimi due anni, la Commissione è intervenuta con pareri – a fronte di specifiche richieste – e con note e raccomandazioni in diverse circostanze, avendo come interlocutore il Presidente dell'Istat, in alcune occasioni il Presidente del Consiglio, Ministri competenti in relazione alla materia e il Garante per la protezione dei dati personali. Questi interventi hanno riguardato: ripetutamente, i censimenti 2001; le stime annuali e trimestrali del PIL e dei conti nazionali; la stima dell'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche; l'introduzione dell'Euro e la valutazione del suo impatto sul livello e la struttura dei prezzi; gli indici dei prezzi al consumo; il sistema di rilevazioni sulle famiglie, con particolare riguardo a indagini longitudinali; varie questioni connesse col trattamento di dati personali (in generale la normativa e le pratiche sul trattamento di dati personali nell'ambito del Sistan, specificamente il Laboratorio ADELE e il Codice di deontologia e di buona condotta).

Ciò detto, penso opportuno soffermarmi sul tema della conferenza – "Informazione statistica e

[1] Vedi Trivellato (2001a).

[2] **L'indirizzo della pagina web è www.palazzochigi.it/commissione_statistica/index.html. L'ultimo *Bollettino* pubblicato è il n. 3, relativo all'anno 2001.**

conoscenza del territorio" –, per prospettare selezionate considerazioni ancorate alla prospettiva con cui la Commissione guarda alla statistica ufficiale: nell'efficace sintesi di Als (1993, p. 87), quella di un "*cane da guardia dell'imparzialità e della completezza dei dati statistici*".

Muovendo dalla nozione di qualità dell'informazione statistica, metto l'accento su un suo aspetto: la pertinenza rispetto a un corpo di domande diversificato – quanto a interrogativi ed a soggetti che li pongono –, in particolare rispetto a domande espresse da regioni e città (sez. 2). Considero poi le implicazioni che queste esigenze hanno per i tre momenti fondamentali nei quali si articola il processo di generazione dell'informazione statistica ufficiale: la percezione delle domande, la produzione dell'informazione, la sua diffusione (sez. 3). Mi soffermo quindi, brevemente, su aspetti istituzionali e organizzativi del Sistan (sez. 4). Infine, accenno agli sviluppi che sono richiesti al sistema statistico – sul fronte delle risorse e dei comportamenti – per assicurare la qualità del processo produttivo e le indispensabili capacità di innovazione (sez. 5).

2. Qualità dell'informazione statistica e pertinenza rispetto alle esigenze informative di regioni e città

2.1. L'asse di riferimento: la pertinenza del sistema statistico

La nozione di qualità dell'informazione statistica è multiforme[3]. Tra i suoi tratti costitutivi vi è, ovviamente, la pertinenza, cioè la rispondenza ai fabbisogni conoscitivi: l'informazione non deve essere sfuocata rispetto alle necessità, né tantomeno prendere lucciole per lanterne. D'altra parte, questo requisito deve accompagnarsi ad altri – accuratezza, completezza, tempestività, imparzialità –, che possono essere almeno in parte conflittuali e rispetto ai quali vanno dunque trovati convincenti equilibri.

Ma che cosa intendiamo propriamente per pertinenza? Per la statistica ufficiale, la caratterizzazione appropriata è quella di *pertinenza a fronte di una molteplicità di obiettivi/utilizzatori*[4]. Essa emerge naturalmente quando si consideri che la statistica ufficiale serve – nel senso che *può* servire e *si vuole* che serva – una molteplicità di utilizzatori e di obiettivi. L'affermazione incorpora due concetti, che conviene esplicitare.

In primo luogo, essa comporta che la statistica ufficiale sia considerata un bene pubblico: qualificazione, è bene sottolinearlo, che è solo in parte un portato analitico – il riconoscimento dell'importanza dominante dei costi fissi collettivi nella produzione delle informazioni statistiche –, e in parte, invece, è programmatica, normativa[5]. Si tratta di una scelta importante, la quale implica che l'informazione statistica ufficiale sia resa disponibile a tutti in condizioni di parità[6]. Per la

---

[3] Sull'argomento vedi, tra gli altri, Zuliani (1993) e Holt (1998).

[4] Traggo questa definizione, e parte delle considerazioni che seguono, da Trivellato (1999), al quale rimando per riflessioni meno sommarie.

[5] È palese, infatti, che la statistica ufficiale non si colloca integralmente e senza ambiguità tra i beni pubblici, perché vi può essere una certa commercializzazione dei suoi prodotti (Malinvaud, 1987) e perché si può restringere la loro diffusione tramite forme di accesso selettive, sino al caso estremo di segmenti della statistica ufficiale riservati al governo.

[6] Essa si ritrova anche in orientamenti a livello internazionale: nei princìpi della statistica ufficiale elaborati nell'ambito dell'ONU ("*Le statistiche ufficiali ... sono poste al servizio delle istituzioni, degli operatori economici e del pubblico. ... Debbono essere elaborate e rese disponibili in modo imparziale dalle istituzioni della statistica ufficiale*"; Commissione Statistica dell'ONU, 1994, principio 1), così come tra i princìpi delle statistiche comunitarie ("*Imparzialità ... implica la stessa disponibilità delle statistiche, nel minor tempo possibile, per tutti gli utenti*

statistica ufficiale italiana questa scelta è nitidamente riassunta nel *"principio dell'imparzialità e della completezza ... nella diffusione dei dati"* (art. 24 della legge n. 400/1988).

In secondo luogo, l'affermazione riconosce che gli utilizzatori sono molti ed esprimono domande diverse, sotto molteplici profili: varia l'intensità complessiva della domanda dei singoli utilizzatori; natura e caratteristiche delle domande sono differenti, e per di più spesso cambiano nel tempo; infine, domande apparentemente simili possono essere motivate da preoccupazioni – conoscitive o operative – differenti, che si riflettono nelle modalità con cui sarebbe desiderabile disporre del materiale di osservazione.

In una moderna società democratica, la molteplicità è uno dei tratti costitutivi della pertinenza. È questa la sfida da affrontare.

Per mettere un po' meglio a fuoco la questione, serve identificare i tratti salienti di queste necessità conoscitive. Quali sono gli interrogativi che si pongono oggi, e per quanto è possibile intravedere si porranno domani, alla statistica ufficiale? L'evoluzione dell'economia e della società è segnata da fenomeni che riassumiamo con categorie quali 'postfordismo', 'società dell'informazione', 'globalizzazione', 'competizione'. Ed è caratterizzata da innovazioni, turbolenze, dinamica sostenuta. Tutto ciò rende difficile la stessa individuazione delle necessità conoscitive: al punto che attrezzarsi per saperle cogliere diventa, per le agenzie statistiche ufficiali, un obiettivo di prima importanza.

Qualche accenno, a maglie larghe, alle implicazioni che è plausibile attendersi per l'informazione statistica si può, tuttavia, azzardare.

- *Vi è allargamento delle dimensioni da documentare, in senso propriamente tematico*. Restando a un solo esempio – ma illuminante – in ambito economico, assumono importanza crescente gli aspetti non materiali della produzione – R&D, capitale umano, conoscenza – e le interazioni fra progresso tecnologico, struttura del mercato, internazionalizzazione, organizzazione dell'impresa e del lavoro.
- *Si estendono e si infittiscono le relazioni spaziali*. In generale, ciò riduce il grado di 'autocontenimento' delle tradizionali unità territoriali, e richiede un'accresciuta attenzione ai flussi e alle interdipendenze, a tutte le scale. In particolare, per alcune attività e processi è messa in discussione la stessa rilevanza dei confini nazionali (basti evocare i problemi di riferimento territoriale per i cosiddetti 'gruppi di imprese').
- *I cambiamenti sono più intensi e frequenti*. Per un verso aumenta l'incertezza che contraddistingue le dinamiche, il che sollecita a documentare i fenomeni di interesse a frequenze più alte. Per un altro verso si accentuano i tratti di discontinuità dei fenomeni, che minano la validità dei dispositivi di rilevazione tradizionali e richiedono la riformulazione di schemi concettuali, definizioni e classificazioni.
- *Cresce l'importanza dei comportamenti degli agenti sociali, imprese e famiglie*. Di tali comportamenti è perciò necessario cogliere non solo i profili medi, ma anche l''eterogeneità', cioè a dire la dimensione della variabilità rilevante dal punto di vista interpretativo. È questa un'esigenza cruciale, sia per documentare aspetti distributivi sia per caratterizzare differenti percorsi.

(istituzioni comunitarie, governi, operatori economici e sociali, ambienti accademici e pubblico in generale)"; Regolamento (CE) n. 322/97, art. 10).

- *I fenomeni oggetto di osservazione si fanno più complessi*. In parte, è questa una naturale conseguenza degli aspetti precedenti. Ma in parte vi concorre il fatto che le preoccupazioni conoscitive sono più esigenti[7]. La risultante è che i fenomeni di interesse sovente sono multidimensionali, richiedono di essere colti nel loro contesto e nelle loro interazioni, si collocano in una prospettiva dinamica – si caratterizzano cioè come processi –.

La statistica ufficiale non può rispondere alle molteplici istanze di pertinenza – come dire? – affastellando domande disparate e cercando di rispondervi singolarmente. È questa una strada impraticabile. Innanzitutto, per evidenti vincoli nelle risorse. Inoltre, perché ne sarebbero compromesse essenziali esigenze di qualità, nel senso della coerenza e della comparabilità dei prodotti. Infine, perché una tale scelta sarebbe in contraddizione proprio con alcuni tratti delle necessità conoscitive appena segnalati, i quali richiedono che le informazioni statistiche disponibili possano essere convenientemente integrate.

L'asse di riferimento sta dunque in una direzione affatto diversa, che può essere riassunta in una proposizione: la *pertinenza del sistema statistico*[8]. È il sistema statistico, nella sua interezza, che deve/può rispondere in maniera adeguata alle domande, molteplici e mutevoli, di un insieme articolato di utilizzatori.

2.3. Le esigenze conoscitive di regioni e città e per domìni funzionali

È in questo quadro che va collocata la specificazione della pertinenza che costituisce l'oggetto di questa Conferenza.

La pertinenza dell'informazione statistica rispetto alla dimensione territoriale chiama in causa due spazi:
(a) quello delle partizioni 'regionali' latamente intese, che hanno rilievo a livello di organizzazione amministrativa, quindi di funzioni e di poteri: le regioni, le province, i comuni;
(b) quello dei domìni funzionali, definiti da aree di interazione che variano in relazione a specifici processi sociali e a specifiche politiche: restando ad alcuni esempi, i mercati del lavoro locali, i distretti industriali, le aree di crisi.

Il processo di ridistribuzione dei poteri pubblici verso scale regionali ha portato a mettere progressivamente a fuoco i fabbisogni di informazione statistica di regioni e città: prevalentemente in chiave di supporto conoscitivo alle amministrazioni locali, raramente con un'attenzione più larga alla *"cittadinanza"* in regioni e città (Holt e Pullinger, 1998). Per noi la questione assume poi importanza e attualità particolari, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione.

Le considerazioni che vorrei proporre muovono dalla preoccupazione di non adottare una prospettiva angusta.

---

[7] Vedi, ad esempio, le persuasive considerazioni di Atkinson (1996, pp. 20-32) sulla misura del benessere e sull'analisi della povertà. In una diversa prospettiva, vedi anche le riflessioni di Hamarmesh (1999) sul valore di basi di dati abbinati di lavoratori e imprese, per ricerche attente alle interazioni nei comportamenti.

[8] Per evitare possibili equivoci, segnalo che uso il termine 'sistema statistico' nella sua accezione tecnico-funzionale, di organizzazione e gestione dell'insieme delle attività attinenti a input/*processing*/ output dell'informazione statistica. Uso invece l'acronimo 'Sistan' per riferirmi alla dimensione istituzionale del sistema, relativa cioè ai soggetti coinvolti e all'assetto delle relazioni fra gli stessi.

Va da sé che la domanda riferita alle partizioni regionali ha un notevole rilievo. Ma le possibilità di articolazione territoriale del sistema statistico non debbono essere disegnate soltanto lungo quest'asse. Non c'è, infatti, una trasformazione uno a uno fra questioni (e domìni) funzionali e partizioni regionali. D'altro canto, le stesse partizioni regionali si connotano sempre più come ambiti aperti e interdipendenti, anche oltre la scala nazionale[9]. Di conseguenza, l'articolazione territoriale del sistema statistico deve essere per quanto possibile flessibile, in modo da poter rispondere alle molteplici necessità conoscitive, riferite a scale diverse e variabili.

V'è da considerare, poi, che l'utilità di informazioni statistiche a scale territoriali ridotte sta largamente nel fatto che siano disponibili in maniera diffusa ed omogenea. Detto altrimenti, la loro utilità è tanto maggiore quanto più consentono di condurre confronti, analisi comparate nello spazio e nel tempo. I fabbisogni conoscitivi – anche quelli delle singole unità – investono, dunque, in primo luogo il quadro complessivo dell'informazione statistica, il sistema statistico.

D'altra parte, è importante riconoscere che la domanda di informazione statistica a queste scale non può essere interpretata esclusivamente come una specificazione (se necessario, una dilatazione) dei dati di base e delle stime dirette, riferendole a maglie territoriali più piccole: in altre parole, come una sorta di *zoom*. Qualche volta lo *zoom* basta; altre volte no. Il fatto di riferirsi ad ambiti territoriali ridotti, marcatamente aperti e interdipendenti spesso impone di riconsiderare concetti, definizioni e indicatori disegnati alla scala nazionale, talvolta di elaborare stime e indicatori appropriati.

Le risposte non sono certo agevoli: tanto più che alla dimensioni locale le tensioni fra pertinenza e vincoli di costo (e di qualità) si fanno stringenti. Si possono tuttavia identificare due direttrici lungo le quali è ragionevole procedere.

La prima direttrice, di metodo, porta a reiterare l'importanza di un sistema statistico integrato e flessibile: tema sul quale tornerò tra poco.

La seconda, attenta a specificazioni di merito, riguarda le principali linee di lavoro per una crescente articolazione in chiave regionale della produzione statistica *general purpose* dell'Istat. In estrema sintesi, esse attengono a:

- l'arricchimento delle batterie di stime e indicatori prodotti correntemente per partizioni regionali;
- l'oculato recupero delle potenzialità informative dei dati censuari e, correntemente, di dati amministrativi;
- la produzione di stime per piccole aree *model-assisted*, tramite l'uso combinato di dati disponibili a diverse scale entro modelli gerarchici;
- su un piano diverso e per certi versi preliminare, quello della strutturazione della base informativa, l'adozione di una strategia di *geo-referencing* uniforme e il più dettagliata possibile.

Muovendo da questa base comune, è poi del tutto plausibile che possano prendere corpo sviluppi dell'informazione statistica prettamente regionali: da un lato razionalmente innestati sul sistema

[9] Per un altro verso, i sistemi regionali tendono a perdere i tratti di stabilità e ad essere invece soggetti ad una dinamica forte: Bagnasco (1999, p. 72) parla di "*relazioni ad alta volatilità*".

statistico nazionale, che utilizzano al meglio; dall'altro rispondenti a specifiche esigenze conoscitive delle singole regioni o città.

3. Saper cogliere le domande, saper produrre l'informazione, saperla diffondere

Questi scarni ragguagli portano in primo piano, anche per l'informazione statistica per regioni e città – e per domìni funzionali locali –, le nozioni di integrazione, modularità, flessibilità del sistema statistico. Ma è bene cercare di essere più circostanziati. A questo scopo, serve considerare le implicazioni che ne vengono per i tre grandi momenti nei quali si articola il processo di generazione dell'informazione statistica ufficiale:
(a) la comprensione delle domande e la loro traduzione in fabbisogni di informazione statistica;
(b) la produzione dell'informazione;
(c) la diffusione dell'informazione[10].

La distinzione è importante, ed è importante farla. Il primo e il terzo momento – rispettivamente saper cogliere le domande e saper diffondere l'informazione – poggiano, infatti, sui rapporti con gli utilizzatori, tra i quali spiccano i soggetti territoriali: per un verso sul loro coinvolgimento sino alla definizione dei programmi statistici; per un altro verso, sulle condizioni di accessibilità, per gli stessi, all'informazione prodotta. Per il secondo momento, invece, quello propriamente della produzione dell'informazione statistica ufficiale, assumono un rilievo preminente considerazioni di indole interna, attinenti alla qualità del processo produttivo.

Da quanto sono venuto dicendo, risalta chiaramente la necessità per il sistema di avere antenne per captare le domande degli utilizzatori, strumenti per realizzare il coinvolgimento dei principali soggetti[11].

Quanto ai modi di diffusione dei/accesso ai prodotti e servizi statistici, le regole d'oro sono ormai acquisite:
- articolazione e flessibilità, con un crescente ricorso a mezzi informatici;
- tempestività;
- adeguata meta-informazione.

La realizzazione di portali, ben organizzati e documentati, da parte di istituti statistici nazionali e di organismi statistici sovranazionali ha spostato gran parte della diffusione dell'informazione statistica ufficiale sulla rete web, con enormi guadagni in termini di dettaglio, flessibilità, tempestività. Accanto ai prodotti consolidati, comincia inoltre a prendere piede la diffusione tramite web di *database* GIS (*Geographical Information System*) e di *file* di microdati resi anonimi, nonché l'accesso a 'siti virtuali sicuri' per elaborazioni su basi di microdati personali[12].

---

[10] In una prospettiva dinamica, è poi cruciale la capacità di evoluzione e manutenzione dei sistema statistico. Fellegi (1996, p. 166) parla di "*circostanze e disposizioni che rappresentano la capacità del sistema non soltanto di funzionare bene, ma anche di evolvere in maniera sana*".

[11] Per un acuto contributo sul tema, vedi Brackstone (1993).

[12] Un esempio significativo di database GIS è Nomis, un database ufficiale sul mercato del lavoro promosso dall'Office of National Statistics inglese, che distribuisce informazione geo-statistica assai dettagliata: la risoluzione è a livello di sezioni elettorali – circa 10.000 – (vedi Blackmore, 1998). Esempi di distribuzione di *file* di microdati anonimi includono US Census Bureau e Statistics Canada, mentre esperienze-pilota di siti virtuali sicuri accessibili su web sono in atto in Portogallo, Danimarca e presso l'UK Data Archive (vedi CEIES, 2002).

Si tratta di trasformazioni di grande portata. È ormai possibile distribuire l'informazione statistica in maniera facile, rapida, duttile. Diminuisce, quindi, drasticamente il suo ancoraggio a una localizzazione fisica, così come il privilegio di un soggetto nell'utilizzarla. La conseguenza principale è la perdita di rilievo di una logica 'patrimoniale', proprietaria nei confronti dei dati statistici. Per davvero l'informazione statistica ufficiale può configurarsi come un bene pubblico: prodotto a seguito di una ricognizione partecipata dei fabbisogni conoscitivi; reso disponibile in maniera diffusa, con modalità *user-friendly* e ben documentate, articolate in relazione alle diversificate domande degli utilizzatori.

In questo quadro, i requisiti di qualità del processo di produzione dell'informazione statistica si ripropongono come cruciali, perché da essi dipende la qualità dell'output. Tali requisiti assumono, peraltro, connotazioni in parte nuove. La tradizionale connessione fra ente rilevatore, singola rilevazione e singolo prodotto statistico si fa meno marcata. Si afferma, invece, un logica che fa perno sul *sistema statistico* inteso come organizzazione/gestione integrata di insiemi di basi di dati e metadati, alimentate da una varietà di fonti (censimenti, *surveys*, archivi di origine amministrativa, loro convenienti combinazioni).

Le esigenze di assetto coerente, integrato del sistema statistico diventano così i termini di riferimento essenziali e dettano le prescrizioni metodologiche lungo tutto l'asse del processo produttivo, per:

- definizioni, nomenclature e classificazioni;
- l'alimentazione con i dati elementari (rilevazione o acquisizione, *editing*, validazione);
- la loro organizzazione (comprensiva della descrizione con metadati);
- la produzione dei risultati statistici;
- i tempi e le modalità di loro diffusione.

La tradizionale dicotomia centralizzazione/decentramento risulta in parte superata. Il sistema non viene alimentato soltanto da rilevazioni dell'istituto statistico nazionale. Vi confluiscono anche i risultati dell'attività di una pluralità di altri enti, soprattutto per quanti attiene ad archivi amministrativi. I dati amministrativi – è bene sottolinearlo – assumono un'importanza crescente, anche perché sono riferiti a tutta la popolazione pertinente e correntemente aggiornati: il loro utilizzo, per generare corrispondenti archivi statistici, comporta evidenti vantaggi operativi in termini di riduzione dei costi e di eliminazione di ogni fastidio aggiuntivo per il rispondente; inoltre, amplia in maniera decisiva l'offerta informativa soprattutto per stime riferite a piccole aree. Tali archivi, peraltro, oltre a soddisfare l'ovvia (ma non scontata) condizione preliminare di essere buoni di per sé, rispetto alle finalità proprie, richiedono di essere regolati per quanto attiene alla definizione di modelli e formati di raccolta delle informazioni, in modo che ne siano assicurate essenziali caratteristiche di completezza ed affidabilità anche ai fini di una loro utilizzazione statistica.

In altre parole, è agevole valorizzare gli apporti di vari soggetti, in particolare (ma non solo) per le fonti di natura amministrativa. Ma ciò non può prescindere da un potenziamento di funzioni centrali – di indirizzo, di assistenza metodologica e tecnica, di coordinamento, di controllo –, pena drastiche perdite di qualità, se non addirittura l'inutilizzabilità, della produzione di tali soggetti.

Non si tratta di rischi ipotetici. Vi sono sì numerose esperienze di positiva interazione fra attività dell'Istat e di amministrazioni di settore, testimoniate da realizzazioni innovative (a mo' di esempio, ricordo la collaborazione dell'Istat con l'allora Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica

e con l'Istituto per il Commercio con l'Estero). Ma in altri comparti vi sono situazioni ancora difficili, o *tout court* di stallo. Ne do due esempi.

Il primo esempio riguarda le statistiche dell'istruzione, ed evidenzia i mediocri esiti della collaborazione fra l'Istat e l'allora Ministero della Pubblica Istruzione, per il trasferimento a quest'ultimo dell'attività di produzione delle statistiche correnti del settore. Lascio parlare il PSN 2003-2005, eloquente quanto basta: "*Sul fronte delle statistiche sulle scuole, ancora non è del tutto risolto il problema di una tempestiva validazione statistica dei dati raccolti per scopi prevalentemente amministrativi. Dunque, permangono alcune difficoltà in termini di disponibilità di informazioni complete sulle scuole dei diversi ordini*" (Sistan-Istat, 2002, p. 85).

Un secondo esempio riguarda le opportunità non colte sul fronte dei dati amministrativi sul mercato del lavoro, ed è forse di interesse ancora maggiore perché coinvolge i rapporti anche con Regioni e Province, alle quali sono state attribuite rilevanti competenze in materia. Qui lascio parlare la Commissione, che nel parere sull'ultimo PSN "*registra ... con forte preoccupazione il mancato decollo del Sistema Informativo Lavoro (SIL), connesso anche all'incompiutezza del rinnovamento dei servizi pubblici dell'impiego. I progetti di nuove elaborazioni sugli utenti dei servizi per l'impiego previsti nel PSN ... sono al più un temporaneo, mediocre rimedio*" (Commissione per la garanzia dell'informazione statistica, 2002, p. 13). Il SIL è una sorta di Fata Morgana, che dal 1998[13] pare di intravedere all'orizzonte, ma mai si materializza. La questione è di non poco conto. Esperienze regionali di realizzazione – sia pur parziale – del sistema informativo documentano che esso offre significative opportunità di monitoraggio e analisi del mercato del lavoro[14]. Per di più, la strada recentemente imboccata per ridurre gli oneri per le imprese di invio di informazioni su assunzioni/cessazioni di lavoratori – eliminando gravose duplicazioni – individua come destinatari delle comunicazioni i Centri per l'impiego[15]. L'importanza di questi flussi informativi diventa, dunque, vitale. Mi domando, e domando: è ragionevole che malposte pretese di autosufficienza, di esclusività nel trattamento dei dati continuino a impedire la realizzazione del SIL, indispensabile, tra l'altro, per cogliere compiutamente i fenomeni di mobilità territoriale dei lavoratori (e, quindi, anche per ricostruire le storie lavorative, quando ne siano interessate)?

4. Uno scorcio ad aspetti di natura istituzionale e organizzativa

Anche alla luce di questi due esempi, è naturale interrogarsi su aspetti di natura istituzionale ed organizzativa. So bene che essi esulano dall'ambito diretto di vigilanza della Commissione. Ma non si tratta di un'incursione fuori campo. Carenze sul fronte dell'organizzazione possono, infatti, condizionare la qualità di indagini e prodotti. Muovendo da riscontri insoddisfacenti sui risultati, non si può non guardare anche alla dimensione organizzativa. Certo, non per proporre puntuali soluzioni. Ma sicuramente per segnalare esigenze funzionali, che richiedono di trovare coerenti risposte anche sul terreno organizzativo.

---

[13] Il SIL è previsto all'art. 11 del decreto legislativo n. 469/1997 "Conferimento alle Regioni e agli Enti Locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro".

[14] Vedi, ad esempio, Trivellato (2001b).

[15] La norma è prevista nello schema di decreto legislativo recante "Disposizioni modificative e correttive del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, concernente disposizioni per agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, in attuazione dell'art. 45, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144".