

co tracciato e seguito dalla Commissione già a partire dall'anno 2006, ossia quello di un'attenta e puntuale rilettura del d.lgs. 6 settembre 1989, n. 322 istitutivo del Sistan. In questo contesto ha potuto rilevare come la fondamentale attività di omogeneizzazione e coordinamento dell'informazione statistica nell'ambito del Sistan, sia tuttora in corso. In particolare in sede di formulazione del proprio Parere sul Programma Statistico Nazionale degli ultimi anni ha potuto accertare come questo documento si presenti ancora, a distanza di quasi diciotto anni dall'istituzione del Sistan, come un insieme eterogeneo di progetti. Nel contempo, l'indagine sull'attività statistica delle Regioni, appena conclusa, ha accertato un quadro frastagliato che pone certamente problemi di coordinamento. Alla luce di queste e altre considerazioni, la Commissione ha ritenuto essenziale procedere ad una verifica sulla concreta situazione delle attività di coordinamento ed omogeneizzazione dell'attività svolta dai diversi enti che compongono il Sistan anche al fine di verificare l'esistenza di parametri adeguati ed omogenei sotto il profilo della garanzia e dell'imparzialità ed indipendenza nonché sotto il profilo della riservatezza. L'indagine avviata, costituisce soltanto la prima fase della verifica anzidetta e si soffermerà principalmente ai seguenti punti:

- analisi della legislazione vigente nella parte in cui disciplina l'operatività del sistema a rete del Sistan e laddove essa disciplina le attività di coordinamento e di omogeneizzazione.
- ricerca e descrizione degli atti, dei provvedimenti e degli interventi operativi compiuti specificamente a tal fine da parte dei soggetti ed organi individuati nel D.Lgs. n. 322 del 1989.

Con la seconda indagine **“Le fonti, le modalità e gli strumenti di raccolta delle informazioni sulle famiglie da parte della Statistica Ufficiale”** la Commissione ha inteso puntare l'attenzione sulla opportunità per il Sistan di adottare una prospettiva longitudinale nella programmazione e attuazione delle indagini sulle famiglie. Infatti le indagini statistiche sulle famiglie tese agli studi demo-sociali non possono limitarsi ad essere meramente descrittive ma devono consentire un'interpretazione degli atteggiamenti e dei comportamenti individuali, avvalendosi degli approcci concettuali derivanti anche da altre discipline come l'antropologia e la genetica di popolazione. Affinché ciò sia possibile è necessario che i relativi dati statistici siano raccolti secondo un approccio di “corso di vita”. In altri termini, è necessario adottare appunto una prospettiva longitudinale programmando un'indagine retrospettiva e panel che raccolga informazioni sulla salute, sui comportamenti familiari, sulla mobilità residenziale, sui percorsi lavorativi, sulla spesa per consumi e sui redditi nelle diverse fasi del ciclo di vita individuale. Benché nelle attuali statistiche pubbliche esistano molteplici indagini condotte su molti dei temi specifici richiamati sia con un'ottica retrospettiva, sia con indagini panel di tipo prospettivo, non sembra attuabile l'integrazione tra le diverse indagini se non attraverso metodologie statistiche spesso discutibili e dal risultato incerto, cosicché un'informazione completa sul singolo soggetto può risultare carente, con conseguenze dirette sull'interpretazione dei meccanismi e indirette sulle strategie decisionali di policy. Ai fini di valutare la fattibilità e l'impegno in termini di risorse per il Sistan di un “progetto di indagine” che segua nel tempo campioni di famiglie in ottica longitudinale, l'indagine avviata si propone di svolgere una ricognizione delle fonti esistenti in relazione agli aspetti e alle tematiche ricordate. In sintesi, l'obiettivo che questa indagine si propone di raggiungere si articola nei seguenti sotto-obbiettivi:

- individuare, nell'ottica micro-macro, gli eventuali elementi di "incompletezza" delle informazioni ad oggi raccolte, attraverso l'effettuazione di un'analisi delle indagini svolte dalla Statistica Ufficiale al fine di ricostruirne le fonti, gli strumenti utilizzati, i contenuti e le finalità;
- delineare le caratteristiche di un'indagine panel campionaria integrata che possa raccogliere, sugli stessi soggetti nelle varie fasi del ciclo di vita, informazioni sui diversi temi del sociale e del demografico, a livello integrato micro e macro, in modo da tenere conto sia dei caratteri individuali sia del contesto territoriale disaggregato in un approccio dinamico.

L'ultima delle indagini sopra indicate "**Distribuzione statistica territoriale delle imprese italiane**" ha preso le mosse da alcune constatazioni sulle performance, generalmente inferiori a quelle riscontrabili nei principali competitors europei ed extra-europei, che negli ultimi anni l'economia italiana ha fatto registrare. Tale crescita a ritmi (costantemente) inferiori a quelli degli altri Paesi induce a pensare che il problema non possa essere circoscritto a questioni di tipo congiunturale, ma vada a colpire in modo particolare la struttura dell'economia del nostro Paese, la quale, evidentemente, dipende dalla struttura del sistema delle imprese ivi operanti.

In tale contesto è apparsa indispensabile una verifica puntuale della completezza dell'informazione attinente alla struttura delle imprese italiane, che si spinga fino alla distribuzione statistica delle imprese e delle unità locali per singolo addetto, attività economica e dettaglio territoriale regionale, allo scopo di evidenziare, in modo più preciso, eventuali possibili regolarità statistiche nelle distribuzioni stesse (ed, eventualmente, l'aderenza a modelli statistici noti) oltre, se possibile, gli eventuali vincoli alla crescita dimensionale delle imprese. In particolar modo, è di grande importanza effettuare tale verifica sulle imprese al di sotto dei 50 addetti (le quali, del resto, rappresentano il 99,4% del totale) e su quelle soglie dimensionali (come quella dei 15 addetti - limite al di sopra del quale vengono stabiliti alcuni meccanismi di tutela per i lavoratori dipendenti) che potrebbero costituire una barriera psicologica per l'imprenditore medio, configurandosi come un vero e proprio vincolo alla crescita dimensionale delle singole imprese e, dunque, del sistema produttivo nel suo complesso.

L'obiettivo specifico di tale indagine attiene al confronto tra le informazioni prima descritte contenute nei principali archivi amministrativi e quelle disponibili nell'archivio ASIA (Archivio Statistico delle Imprese Attive) dell'Istat, il quale, in particolare, rappresenta la principale fonte di informazione per l'analisi strutturale e dinamica delle imprese. Da tale confronto si dovrebbero segnalare eventuali differenze, tra gli archivi, in termini informativi, che potrebbero evidenziare problemi di coordinamento tra le fonti per rendere il più possibile omogeneo il dato statistico di riferimento.

4. ATTIVITÀ CONSULTIVA

Il principale impegno consultivo della CoGIS nel corso del 2007 è consistito - ovviamente - nell'elaborazione del Parere al Parlamento sul Programma Statistico Nazionale (PSN) 2008-2010.

Nel suo Parere, la Commissione ha riconosciuto che il PSN 2008-2010 si conferma, come negli anni scorsi, un essenziale strumento di riflessione, analisi e verifica sulla completezza, imparzialità, comparatività ed adeguatezza dei prodotti statistici del Sistan. Esso inoltre, anche tenendo conto delle indicazioni che la CoGIS ha svolto nell'esercizio autonomo ed indipendente delle sue funzioni di garanzia, pare in grado di fornire numerosi elementi conoscitivi per le politiche centrali e locali, per le scelte del mondo economico e della società nel suo complesso, per la ricerca scientifica oltre che per le comparazioni e i sistemi di sorveglianza comunitari e internazionali.

E' per tali ragioni che la Commissione ha espresso sul complesso di esso il proprio parere favorevole.

Tuttavia, considerando le incompletezze ed inadeguatezze denunciate dal Programma stesso, la CoGIS ha ribadito ancora una volta la necessità di addivenire prioritariamente al completamento dell'attuazione del sistema a rete della statistica italiana introdotta con l'importante ed avanzata riforma del 1989. Come infatti emerge dalla parte introduttiva del presente Parere, deve essere ancora completato il processo di coordinamento e di omogeneizzazione delle molteplici componenti del Sistan. Dovrà poi procedersi a quella generale rivisitazione complessiva della statistica pubblica affinché quest'ultima diventi ancora più completa, moderna, fruibile e utile per le scelte della politica e per la trasparente partecipazione italiana alle politiche economiche comunitarie e internazionali.

Tale sforzo organizzativo merita di essere oggetto di attenta considerazione da parte del Parlamento e del Governo, non potendo esso essere oggi sollecitamente attuato con gli scarsi e sempre più ridotti finanziamenti assegnati alla statistica ufficiale.

5. ALTRE ATTIVITA'

Nel corso del 2006 i flussi informativi e di diffusione da sempre attivati dalla CoGIS sono stati ulteriormente potenziati riguardo:

- alle statistiche ufficiali e ai connessi studi metodologici – prodotti dall'ISTAT, dagli altri principali soggetti del SISTAN, dall'Eurostat e da altri organismi internazionali in materia di statistiche ufficiali (Onu, Un-Ece, ecc.) – tramite rete Internet;
- alla produzione legislativa in materia di statistiche ufficiali, segnatamente a livello nazionale e dell'Unione Europea.

La Commissione ha inoltre svolto audizioni e consultazioni con dirigenti dell'ISTAT e del SISTAN.

Dal complesso di queste attività la Commissione ha tratto elementi importanti per la sua attività di vigilanza.

I membri della Commissione e/o i funzionari di Segreteria hanno partecipato a riunioni e convegni che hanno avuto per oggetto fundamentalmente aspetti attinenti all'organizzazione dei sistemi statistici nazionali e sovranazionali (soprattutto dell'Ue), a

specifiche tematiche (statistiche demografiche, statistiche del lavoro, censimenti, sistemi informativi statistici territoriali, ecc.), alla qualità dell'informazione statistica, alla sua diffusione e alla tutela della riservatezza.

6. CONCLUSIONI

Come appare evidente, anche il 2007 si è rivelato per la Commissione un anno particolarmente travagliato a causa di ulteriori impedimenti che hanno intralciato il regolare svolgimento della sua attività. Fra le cause principali sono da annoverare i motivi finanziari e strutturali derivanti dalle svariate cause che sono state in precedenza indicate. Ciò non dimeno la CoGIS ha proseguito, seppure in modo intermittente, la sua azione di vigilanza, avvalendosi del supporto del suo ufficio di Segreteria e del ridotto numero degli esperti esterni che essa ha potuto utilizzare malgrado il taglio dei fondi che ha comunque comportato una riduzione dell'attività di controllo.

Da tale attività di vigilanza è emerso un preciso quadro dello stato attuale della Statistica ufficiale italiana che, specie con riferimento alle statistiche dell'ISTAT-SISTAN e a quelle di livello nazionale, è una delle più avanzate ed apprezzate nel mondo. Ciò non toglie che nella sua attività di verifica la Commissione ha potuto accertare che deve essere ancora compiuto un grande sforzo in due direzioni.

La prima consiste nel miglioramento del percorso di qualità relativo ai prodotti statistici italiani sotto diversi aspetti: soddisfazione degli utenti, rapporti fra ISTAT e fornitori di dati, strumenti per misurare e valutare la qualità del rapporto statistico. Inoltre occorre puntare più su un disegno unitario per la misurazione e la valutazione della qualità che forse può essere assicurato dal funzionamento a pieno regime (nel senso di prodotti) del SIDI e del Sistema Informativo sulla Qualità dei Processi Statistici (SIQUAL) traguardo che si sollecita fortemente all'ISTAT.

La seconda consiste nell'assoluta necessità di portare a termine la piena integrazione operativa degli enti e organi che compongono il SISTAN, razionalizzando e rafforzando i poteri di coordinamento che l'art. 15 del d.lgs n. 322 del 1989 assegna all'ISTAT. Occorre, infatti, che — pur nel rispetto delle attribuzioni autonome delle Regioni e degli Enti locali — il Sistema statistico italiano raggiunga un'effettiva unitarietà e fornisca un prodotto complessivo aggiornato, ordinato, completo, senza duplicazioni e sprechi.

Solo in tale modo, si potrà procedere ad una revisione globale dell'offerta statistica onde aggiornarla e renderla meglio corrispondente alle necessità di una democrazia moderna, di un mondo economico operante nell'economia globale, e di una società complessa qual è quella italiana.

Nell'ambito di tale processo, la Commissione ha, pertanto, continuato a sollecitare una maggiore apertura e sensibilizzazione da parte dei produttori della statistica nei riguardi delle istanze e delle esigenze provenienti dagli utenti e dalla società.

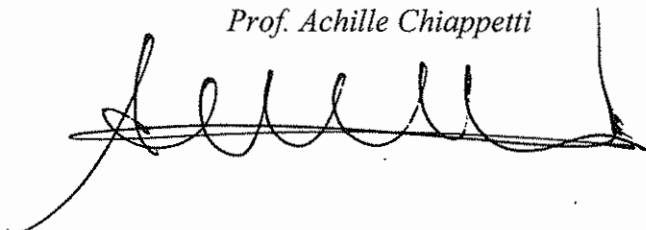
Ovviamente, tali obiettivi non possono essere raggiunti se il Governo e il Parlamento non riterranno di fornire per questo fondamentale sforzo di ammodernamento del Paese un finanziamento straordinario da applicarsi nel giro di pochi anni.

Infine, sebbene la Commissione sia stata in grado di portare a conclusione due importanti verifiche e indagini che affrontano due aspetti nodali del funzionamento del SISTAN e della Statistica ufficiale italiana in generale (quella sulla produzione statistica delle Regioni e quella sulla qualità dei dati della Statistica ufficiale), si richiama l'attenzione sull'impellente necessità di restituire alla Commissione stessa una più piena capacità operativa. Ciò anche alla luce del suo ruolo nell'ambito dei rapporti tra lo Stato italiano e la Comunità europea, in quanto garante della completezza e imparzialità delle statistiche italiane che rilevano in campo comunitario. L'indebolimento della Commissione, infatti, non può non preoccupare Eurostat, che è particolarmente attento alla qualità dei dati statistici forniti dagli Stati membri e che rilevano per le attività e le decisioni dell'Unione Europea.

Roma, 21 maggio 2008

Il Presidente della CoGIS

Prof. Achille Chiappetti

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of loops and a long horizontal stroke, positioned below the typed name.

ALLEGATI al “Rapporto annuale 2007” della Commissione per la garanzia dell’informazione statistica

All. I Parere sul Programma Statistico Nazionale 2008-2010

All. II Gruppi di indagine che hanno concluso la loro attività nel 2007

All. III Composizione e riunioni della Commissione

All. IV Ufficio di Segreteria della Commissione

All. I – Parere sul Programma Statistico Nazionale 2008-2010

In base alla normativa vigente, la Commissione è chiamata a esprimere il proprio parere sul Programma Statistico Nazionale, elaborato annualmente dall'Istat con orizzonte triennale.

1. Premessa

La Commissione per la Garanzia dell'Informazione Statistica (CoGIS), esaminato il Programma Statistico Nazionale 2008-2010 (nel seguito PSN), secondo quanto previsto dall'art.13, III comma del d.lgs. n.322/1989, esprime sul piano medesimo, in piena autonomia ed indipendenza di valutazione, il seguente parere, corredato dalle "Valutazioni in merito alle singole aree e settori" che ne costituiscono parte integrante.

I**Valutazioni consuntive*****1. Il Programma Statistico Nazionale come strumento di coordinamento e razionalizzazione della statistica pubblica***

E' ben noto che il Programma Statistico Nazionale (PSN) costituisce il momento fondamentale dell'azione e programmazione unitaria dell'attività statistica pubblica italiana, come svolta dall'articolato e complesso sistema a rete del Sistan, introdotto con la riforma del 1989 (d.lgs. n. 322/1989). Una riforma mirata a collocare l'Italia tra i Paesi più avanzati nel processo di modernizzazione e democratizzazione dell'attività statistica pubblica.

E' altresì evidente che una siffatta riforma, per il suo carattere peculiare, – il primo esempio di organizzazione amministrativa a rete – avrebbe (e ha) posto difficili problemi di coordinamento ai fini della fusione delle attività statistiche svolte dagli Enti del sistema. Tra i principali strumenti vi è il PSN che ha appunto lo scopo di dare un quadro unitario della programmata produzione di statistica pubblica.

A tal fine appare essenziale anche l'attività svolta dai circoli di qualità per la predisposizione del Piano che, tuttavia, si è ridotta, quest'anno, del 10%, nonostante tale attività abbia lo scopo di garantire la chiarezza, la completezza e la effettiva partecipazione delle diverse componenti della rete del Sistan. Infatti, per la predisposizione del PSN 2008-2010, sono state effettuate 60 riunioni contro le 66 realizzate per la preparazione del PSN precedente ma con un leggero aumento medio degli Enti del Sistan rappresentati. A livello organizzativo la partecipazione ai circoli di un esperto della Segreteria centrale del Sistan ha agevolato l'interscambio informativo specie per le tematiche di carattere trasversale.

Nonostante alcune zone d'ombra, si rileva che si è avuto un lieve aumento della partecipazione, come era stato fortemente suggerito nei precedenti pareri dalla Commissione. Il numero di Amministrazioni, di Enti pubblici e di altri rilevanti soggetti coinvolti, con propri funzionari, nei circoli di qualità è oggi meno contenuto. Resta tuttavia trascurabile la partecipazione delle Università e degli altri istituti di ricerca.

La CoGIS ha provveduto, nonostante le sue esigue risorse, ad inviare propri rappresentanti in alcuni circoli di qualità allo scopo di contribuire alle loro finalità. E' tuttavia emersa la scarsa propensione dei circoli stessi a costituire uno strumento adeguato per esplicare il ruolo, spettante all'Istat e previsto dall'art. 15 del d.lgs. n. 322/1989, di indirizzo e di coordinamento delle attività statistiche e di assistenza tecnica nei confronti di tutti gli Enti e uffici facenti parte del Sistan. Occorre dunque che i circoli vengano oltre che sensibilizzati, legittimati dall'Istat e dagli Enti partecipanti, in modo che essi possano svolgere in forma permanente un maggiore controllo sulla qualità, sulla completezza, sulla coerenza e sulla organicità della produzione statistica inserita nel PSN.

E' invece apprezzabilmente aumentato l'utilizzo della più recente modalità di lavoro costituita dai *forum* per la discussione telematica che, peraltro, hanno consentito di mettere a disposizione degli utenti autorizzati i verbali delle riunioni dei circoli e le schede identificative dei lavori proposti per il triennio 2008-2010. La Segreteria centrale del Sistan ha attivato complessivamente 836 utenze; vi è stata una risposta molto differenziata a seconda dei circoli. Il ricorso alle tecnologie della comunicazione per la condivisione in rete di strumenti di lavoro e di informazioni costituisce infatti un imprescindibile *modus operandi* al fine di realizzare il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati "per" e "tra" settori, anche al fine della concentrazione dei progetti entro linee unitarie di azione.

Risulta altresì confermata la positiva tendenza, già in precedenza rilevata, a ricorrere all'istituto delle "convenzioni" tra l'Istat e gli uffici di statistica centrali e locali, uno strumento che deve essere impiegato in modo ancor più diffuso, dando sempre maggiore spazio ad accordi non strettamente settoriali o indirizzati a specifici progetti. Le convenzioni possono agevolare la continuità del "dialogo" tra i vari soggetti del Sistan e far superare alcuni aspetti negativi quali, ad esempio, in alcuni casi la scarsa partecipazione degli Enti territoriali e di altri componenti del Sistan e il ritorno tardivo dei dati elaborati dall'Istat lamentato a volte da Regioni ed Enti locali. Per quanto attiene alle modalità di attuazione di tale strumento, la CoGIS ha avuto già *in passato* modo di sottolineare che le soluzioni adottate devono divenire più puntuali e non restare fondate su generiche logiche di partecipazione, laddove l'impegno degli uffici statistici delle Regioni, in particolar modo nelle materie di competenza regionale a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, dovrebbe configurarsi come obbligo a loro carico.

Nonostante questi innegabili progressi, la CoGIS è costretta a ribadire che la complessiva situazione che emerge dal PSN 2008-2010 evidenzia il tutt'ora mancato compimento, in sede attuativa, delle logiche sottostanti all'innovativo "sistema a rete" introdotto dal d.lgs. n.322/1989.

Il PSN infatti dimostra la perdurante mancanza di una considerazione d'insieme per ogni singolo settore cui si aggiunge la costante presenza di una linea di demarcazione tuttora troppo netta tra i progetti dell'Istat e quelli degli altri Enti del Sistan che propongono e attuano ormai circa il 60% delle rilevazioni ed elaborazioni. Come nei precedenti pareri, anche con riferimento al PSN 2008-2010 appare dunque necessario ribadire che occorre razionalizzare l'intera area della statistica pubblica attraverso il migliore coordinamento

dei progetti elaborati, la maggiore compartecipazione dei vari Enti operanti nel Sistan e la ulteriore standardizzazione delle metodologie utilizzate.

Sempre a questo proposito, ossia, per portare positivamente a termine la grande innovazione introdotta in Italia con la creazione del Sistan, la CoGIS ritiene di dover ancora una volta richiamare l'attenzione delle Istituzioni nazionali, sottolineando la necessità di assegnare finalmente alla statistica ufficiale adeguate risorse finanziarie. Ciò consentirebbe all'Istat di svolgere appieno il suo fondamentale ruolo di guida che discende dalle sue attribuzioni in materia di predisposizione del PSN nonché di indirizzo e coordinamento delle attività statistiche degli Enti ed uffici facenti parte del Sistan, come sancito dall'art. 15, comma 1, lett. a) e c), d.lgs. n. 322/1989. Tali funzioni, che sono state appena sfiorate dalla entrata in vigore della Legge cost. n. 3 del 2001 (stante l'interesse unitario del Paese intero riguardo a statistiche aventi spesso dimensione nazionale o natura di obbligo comunitario), impongono che l'Istat e il Comstat siano dotati degli strumenti giuridici e finanziari necessari per orientare le rilevazioni e le elaborazioni di interesse nazionale. Ciò affinché si inseriscano armonicamente al loro interno le attività svolte dai vari Enti del Sistan per soddisfare le proprie esigenze istituzionali. Si potrà in tal modo procedere ad una complessiva rivisitazione dell'offerta statistica, settore per settore e, di conseguenza, si potranno evitare duplicazioni e ovviare, ove possibile, alle carenze che, malgrado ogni sforzo di aggiornamento, la continua richiesta di nuove statistiche induce nella produzione del Sistan.

Con riferimento a questa fondamentale esigenza della statistica italiana la CoGIS aveva fortemente apprezzato, nel parere precedente, il fatto che, tra le priorità che il PSN poneva tra le linee guida per il triennio successivo, fosse stata inserita la *“valutazione delle opportunità di ristrutturazione di alcune attività previste nel Programma e dei relativi processi di produzione statistica”*, anche se si era osservato che tale impegno di ristrutturazione meriterebbe di essere esteso a tutti i settori del PSN. L'attuazione di tale obiettivo è a tutt'oggi appena avviata, come d'altronde era logico attendersi, essendo passato un solo anno.

Inoltre, con riferimento al processo di informatizzazione che il Sistan ha continuato a implementare per la predisposizione del PSN, si ribadisce la sua utilità in altri campi di azione, specie in quelli della omogeneizzazione delle attività dei vari soggetti del Sistan. Sul punto la Commissione ha peraltro emesso l'apposita Raccomandazione sull'*Utilizzo delle tecnologie telematiche per la diffusione dell'informazione statistica* (Raccomandazione n. 1/2007).

L'informatizzazione, infine, può essere un utile strumento anche per svolgere al meglio le attività di sostegno e di *“acculturamento”* assegnate all'Istat dall'art. 15, comma 1, lett. d), e), g), h), i) del d.lgs. n.322/1989. In tale quadro deve essere rafforzato il ruolo dell'Istituto il quale dovrebbe fornire ausilio in termini di *know how* e di diffusione della *“cultura statistica”* nei confronti degli Uffici di statistica di pertinenza delle Regioni, delle Province e dei Comuni (art. 15, comma 1, d.lgs. n. 322/1989).

2. Il quadro della statistica pubblica italiana nel PSN 2008-2010

Il complesso delle attività di produzione di dati statistici da parte del Sistan evidenzia un articolato e in parte migliorato panorama, in continua evoluzione, per far fronte alla crescente domanda di informazioni statistiche sempre più complesse.

Il totale dei progetti proposti ammonta a 1.146 (23 in più rispetto al PSN precedente). Di essi, 508 sono affidati per la realizzazione all'Istat (contro i 507 dello scorso anno) e 638 ad altri (58) soggetti del Sistan (22 in più rispetto all'anno precedente). Questo evidenzia che, malgrado le gravi difficoltà economiche attraversate, che hanno determinato la mancata riproposizione di progetti inseriti nel PSN precedente, il numero dei lavori è comunque aumentato, anche se unicamente per effetto dell'attività degli Enti del Sistan diversi dall'Istat. In questi ultimi due anni, infatti, i progetti degli altri Enti sono aumentati di ben 66 unità a fronte di un calo di 36 unità dei progetti Istat, prefigurando la minore disponibilità di mezzi finanziari a sfavore proprio del principale produttore nazionale di statistiche.

I progetti "nuovi" sono 178 (il 15,5% del totale), di cui 92 dell'Istat. E' apprezzabile che nel PSN 2008-2010 sia posta particolare attenzione al problema della valorizzazione e dell'integrazione delle fonti esistenti, anche attraverso l'utilizzo di tecnologie dell'informazione e della comunicazione; attenzione evidenziata dal fatto che la maggior parte dei 178 nuovi progetti proposti nel PSN riguardano specificatamente questo aspetto. Inoltre, sul totale dei 1.146 lavori programmati per il nuovo triennio, 116 rappresentano l'integrazione e l'armonizzazione della produzione e dei metodi statistici in ambito europeo e internazionale, 62 sono mirati alla valorizzazione statistica delle fonti informative organizzate private e pubbliche (archivi, registri, basi di dati) e 70 sono finalizzati allo sviluppo di sistemi informativi integrati.

Non sono invece stati riproposti 144 lavori presenti nel precedente PSN (di cui 88 dell'Istat) quasi la metà dei quali (71) sono però confluiti in altri (PSN, p. 10).

Da un'analisi per singola tipologia (rilevazioni, elaborazioni, studi progettuali), emerge che l'Istat è titolare del 58,1% degli studi progettuali e del 43,4% delle rilevazioni mentre gli altri soggetti presentano un maggiore coinvolgimento nelle elaborazioni (61,9%). Sembra quindi ridursi la tradizionale tendenza dell'Istat ad effettuare, in relazione al suo ruolo istituzionale, un più alto numero di rilevazioni mentre aumenta la sua propensione a svolgere attività di analisi e ricerca finalizzata all'impianto o al miglioramento dei processi di produzione statistica. Appare altresì la maggiore propensione da parte degli altri soggetti del Sistan alla produzione di informazioni statistiche partendo dal trattamento sia di dati di cui l'ente dispone in ragione della sua attività istituzionale sia di dati derivanti da precedenti rilevazioni dello stesso o di altri soggetti.

Il tasso di realizzazione del PSN si è confermato elevato anche nel 2006, col 91% (Istat) - 88% (altri) dei progetti programmati per l'anno ed effettivamente realizzati.

Alla luce della finalità di garanzia della riservatezza che pure rientra tra i compiti della CoGIS, si osserva che per quanto attiene i progetti che trattano dati personali e i progetti che trattano dati sensibili e/o giudiziari si è consolidata la prassi della elaborazione di dettagliate schede che, come la Commissione ha già rilevato, appare pienamente soddisfacente. A tali attività è riservato un intero capitolo (4) che fornisce una griglia completa ed

esauriente dalla quale tra l'altro emerge che i lavori che trattano dati personali sono complessivamente calati a 525 (di cui 280 rilevazioni) rispetto ai 546 del PSN precedente. Tra questi, i progetti che trattano dati sensibili e/o giudiziari sono invece saliti a 128 (di cui 60 rilevazioni) rispetto ai 118 del PSN 2007-2009.

• • • • •

Il quadro complessivo delineato dal PSN appare indubbiamente apprezzabile. Si ribadisce, tuttavia, l'esigenza di un ulteriore poderoso sforzo di aggiornamento, specie nel campo delle statistiche economiche anche perché in ambito internazionale è sempre più sentita la necessità di integrare le misurazioni più propriamente quantitative con indagini ed informazioni qualitative.

Dato per vero che questa fase storica è caratterizzata da una costante carenza di risorse, la CoGIS, in linea con i principi dell'efficienza, efficacia ed economicità, auspica un crescente impegno dell'Istat ma anche degli altri Enti del Sistan volto alla progressiva integrazione e razionalizzazione della produzione statistica ufficiale per ridurre duplicazioni e per colmare nel contempo lacune a volte ampie.

Ancora oggi la Commissione attribuisce speciale importanza agli indicatori, anche comparati con altri Paesi e territorialmente disaggregati, delle dotazioni quantitative e qualitative di infrastrutture e della loro adeguatezza rispetto alle esigenze – crescenti – della economia e della società. Oltre a misure “ordinali”, della adeguatezza relativa, è essenziale la – non facile – misura dei livelli “cardinali” delle singole categorie di infrastrutture e del loro insieme integrato. La CoGIS riconosce inoltre che numerosi progetti in materia di lavoro inclusi nel PSN rispondono alle crescenti esigenze conoscitive su questi aspetti, soprattutto quelli concernenti le serie storiche nella rilevazione continua delle forze di lavoro, i posti vacanti nel settore privato, le ore lavorate (anche nel pubblico impiego), i flussi di entrata e di uscita dall'occupazione dipendente. Per la migliore conoscenza della struttura, della capacità competitiva, della dinamica (o non-dinamica) delle imprese emergono in particolare il progetto Asia - unità locali e la tempestività dell'aggiornamento dell'archivio; l'ampliamento delle informazioni, anche demografiche, su unità locali, a un estremo, e gruppi di imprese, all'altro estremo; la revisione, appena completata, dello schema *input-output*; i conti economici regionali. Per quanto riguarda la competitività delle imprese, un ulteriore sforzo potrebbe essere compiuto nell'utilizzare, con le opportune accortezze metodologiche e giuridiche (tutela della privacy), i dati fiscali.

Per quanto concerne la sempre più pressante esigenza di monitorare il livello di liberalizzazione del mercato e di sviluppo della concorrenza nonché della produttività delle varie componenti del sistema economico, si ribadisce anche quest'anno che è necessario un rapido e deciso approfondimento critico sull'adeguatezza dei dati statistici sui mercati dell'industria e dei servizi. Deve essere anche ribadito che la carenza non è tanto nella disponibilità dei dati utili a questo scopo. Dati su prezzi, quantità, qualità, costi e margini, demografia d'impresa (statica e dinamica, per mercati, per settori, nel territorio) fanno largamente – ma non completamente – già parte del patrimonio statistico del Sistan e in particolare dell'Istat. E, inoltre, nel PSN in osservazione si propone una nuova elaborazione volta alla “Costruzione di un panel di microdati per l'analisi delle performance e della

competitività delle imprese” che costituisce indubbiamente un primo iniziale contenitore utile allo scopo.

E' necessario ribadire ancora una volta l'invito affinché, nonostante le difficoltà, sia avviato al più presto un approfondito studio di fattibilità. Non è più procrastinabile la determinazione di uno schema che inquadri in sistema le statistiche economiche, le convalidi ai fini specifici dell'analisi della concorrenza, le renda — fatti salvi i vincoli sulla riservatezza — più agevolmente fruibili. Ciò, non solo ai fini della conoscenza necessaria all'azione corrente delle autorità *antitrust*, ma anche ai fini della migliore comprensione dei nessi fra concorrenza e crescita economica. L'impianto fondamentalmente “macroeconomico” — produzione/prezzi — delle statistiche esistenti va integrato da un ulteriore impianto, “microeconomico”, imperniato sulla categoria analitica della concorrenza. Essa va riguardata nelle sue varie accezioni teoriche e nel duplice aspetto statico (tutela del consumatore) e dinamico (riallocazione delle risorse e crescita). Si tratta, ad avviso della COGIS, di un'esigenza prioritaria del Paese, tale da indurre nuovamente a sollecitare una urgente, approfondita riflessione e un eventuale riposizionamento delle priorità nel prossimo Programma statistico, senza ulteriori rinvii.

La Commissione intende, inoltre, richiamare l'attenzione sulle statistiche territoriali e sulla partecipazione degli Enti locali alla progettazione e produzione di statistiche ufficiali. Nel PSN 2008-2010 la maggior parte dei progetti ha come dettaglio territoriale minimo il solo livello regionale, mentre sono ancora scarsi i progetti (rilevazioni ed elaborazioni) che consentano di effettuare analisi a livello provinciale o minore. Riguardo alla partecipazione degli Enti territoriali, è da osservare che essi sono titolari di progetti solo nel 7,7% dei casi con un impegno comunque estremamente diversificato fra ente ed ente. Anche se si registra un lieve incremento dei progetti a carattere locale — quelli delle Regioni e Province autonome passano da 34 a 48, quelli delle Province passano da 4 a 7, quelli dei Comuni da 32 a 33 — la partecipazione degli Enti territoriali appare ancora troppo limitata per consentire il soddisfacimento della domanda informativa territoriale.

3. Linee guida e futuri sviluppi

Per quanto attiene alle linee guida, nel PSN 2008-2010 non sono state introdotte modifiche rispetto all'anno precedente. In particolare sono stati mantenuti due ordini di obiettivi (obiettivi di contesto e organizzativi di sistema e obiettivi di produzione, diffusione e utilizzazione). Inoltre nel nuovo PSN è stato sostanzialmente mantenuto il precedente elenco di “priorità” sulle quali la Commissione ha già avuto modo di esprimersi positivamente.

Si osserva innanzitutto che la totalità degli obiettivi e delle priorità risponde a quelle esigenze la cui risoluzione deve essere ormai considerata improcrastinabile e sulle quali la Commissione insiste ormai da diverso tempo: il rafforzamento dell'identità del Sistema, con il potenziamento della cooperazione tra i soggetti in esso operanti, la maggiore diffusione della cultura statistica, come anche il consolidamento e il miglioramento della produzione dell'informazione statistica a sostegno delle decisioni dei *policy maker*, degli operatori economici e dei cittadini in genere. In altre parole questa parte del PSN evidenzia

come il Sistan abbia acquisito una sempre più chiara visione delle difficoltà e delle carenze che debbono ancora essere superate.

La Commissione ha già affermato di condividere l'esigenza di rafforzare il *"ruolo di cerniera fra domanda e offerta di informazione statistica"* che il Sistan deve sempre più maggiormente assumere. Ciò ai fini della prospettiva di valorizzazione della statistica pubblica non solo quale ineludibile elemento cognitivo (conoscere per decidere) per il funzionamento delle istituzioni democratiche e lo sviluppo del Paese ma anche come servizio per i cittadini. E' perciò giunto il momento di individuare e porre in essere meccanismi atti a consentire la partecipazione degli utenti della statistica anche in sede progettuale.

Sono dunque apprezzabili gli obiettivi dello *"sviluppo della cultura statistica e dell'uso della statistica nel Paese e in particolare nelle pubbliche amministrazioni"* (A2), quello della *"maggiore diffusione della educazione alla statistica nel campo dell'istruzione e della formazione e nei mezzi di comunicazione di massa, nonché stimolo ad una domanda di qualità di informazione statistica"* (A3), nonché quello dello *"sviluppo della produzione di informazioni statistiche nuove in aree a forte domanda informativa..."* (B3). In effetti è proseguito, anche se in modo attenuato e meno polemico, il dibattito pubblico e mediatico sugli indicatori statistici — in particolare su variabili socialmente e politicamente sensibili, come la distribuzione del reddito, i prezzi, il tenore di vita.

In particolare per quanto concerne le statistiche sui prezzi, la Commissione dà nuovamente atto all'Istat dell'impegno a meglio corrispondere alla domanda di informazione dettagliata che proviene dalla società civile. Apprezza pertanto la priorità assegnata all'obiettivo della *"maggiore trasparenza nella diffusione dei risultati della produzione statistica del Sistema, mediante adeguato corredo di note tecniche ..."* (n. 3). Ciò nondimeno, per quanto concerne il fenomeno della inflazione, inteso come crescita non un tantum del livello medio dei prezzi dei beni e dei servizi per l'insieme dei consumatori, è indiscutibile che esso non sia colto in tutte le sue possibili sfaccettature dal sistema statistico vigente, in Italia come in Europa. A tale proposito, per evitare l'appiattimento degli indici dei prezzi e le conseguenti difficoltà di interpretazione da parte del grande pubblico, sarebbe opportuna la definizione di sotto-panieri che individuino il target di spesa di specifiche categorie di popolazione, sui quali basare la costruzione dei relativi indici.

Si richiama ancora una volta l'attenzione sull'importanza delle analisi statistiche concernenti, nel campo della finanza pubblica, l'efficacia, l'efficienza, gli effetti distributivi della spesa per la sanità, per l'istruzione e più in generale per la cultura. Il Sistan deve ulteriormente approfondire la ricerca rivolta alla rilevazione di informazioni statistiche che consentano alle istituzioni e agli utenti di compiere le occorrenti valutazioni in materia. Questa maggiore attenzione appare d'altronde già manifestata negli obiettivi B1, B2 e B3 e nella priorità n. 2. E' necessario tuttavia che dal terreno delle pur ottime intenzioni si passi a quello dei fatti che risultano a tutt'oggi ancora parziali ma non solo a causa della scarsità delle risorse disponibili. Occorre infatti dare una maggiore attenzione ai profili dello sviluppo demosociale.

Pur potendosi supporre compreso nell'obiettivo sviluppo della produzione di informazioni statistiche nuove a forte domanda informativa, non sembra ancora sufficientemente puntualizzata, quale obiettivo essenziale dello sviluppo del sistema, l'esigenza di far fronte alle sempre più crescenti richieste di dati relativi allo sviluppo economico, ai costi dello Stato federale, ai costi delle diverse componenti del sistema normativo e istitu-

zionale del Paese, ai costi delle riforme più rilevanti (quali, ad esempio, il codice societario, la legge fallimentare, la riforma del processo e così via).

Non risulta infatti che tra i 178 progetti nuovi siano compresi significativi interventi in tale direzione.

Un ulteriore obiettivo, che merita di essere preso in considerazione, riguarda l'esigenza di una complessiva riconsiderazione dei progetti per dare concretezza e completezza alla produzione statistica nell'ambito di ciascun settore in cui è suddiviso il PSN. Sono da porre al più presto in essere schemi atti ad inquadrare in sistema ognuno di detti settori. Si tratta, ad avviso della CoGIS, di un'esigenza prioritaria, tale da indurre nuovamente a sollecitare una urgente, approfondita riflessione e un eventuale riposizionamento delle priorità già nel prossimo Programma statistico.

Inoltre sarebbe opportuno valorizzare il ruolo di programmazione dei singoli circoli di qualità, operando con maggiore analiticità sui diversi progetti. La fase programatoria dovrebbe essere predisposta specificando il posizionamento, rispetto all'offerta di statistica già esistente, del progetto nel mercato (il prodotto) e, soprattutto individuando i (potenziali) beneficiari dell'informazione statistica che si vuole realizzare, quantificando, almeno in linea di massima, i costi. La selezione delle idee progettuali dovrebbe prendere le mosse dall'analisi dell'informazione statistica mancante, o carente, anche sulla scorta dei fabbisogni informativi espressi dagli utilizzatori, siano essi privati o pubbliche amministrazioni. A tal fine, oltre ad un'attenta ricognizione del mercato al quale il progetto è destinato, dovranno essere verificati l'eventuale esistenza di indagini equivalenti e il contributo aggiuntivo apportato dal progetto stesso. Occorre, cioè, che il modello organizzativo consenta di comprendere come e perché sia stata generata l'idea progettuale (su iniziativa d'ufficio o su richiesta esterna). Infine, meritano di essere anche indicate le valutazioni sul progetto dei potenziali destinatari (cfr. il rapporto di indagine della CoGIS n. 06.04, settembre 2006, *Comunicazione e diffusione dei dati statistici ed aspetti distorsivi* a cura di Enrico Del Colle *et al*).

La Commissione è consapevole che si tratta di uno sforzo estremamente impegnativo che deve essere accompagnato da un intervento finanziario di carattere straordinario fino ad oggi mai concesso. Tuttavia ben possono l'Istat e il Comstat agevolare detto intervento, esplicitando - con una realistica indicazione dei loro costi - tutti quei progetti che essi ritengono necessari a tal fine anche se non attuabili a causa dell'insufficienza delle risorse attualmente a disposizione. Sulla base di tali dati, saranno poi le Autorità politiche a decidere se concedere o meno le risorse necessarie per realizzare tali progetti.

A questo proposito, si deve osservare con rammarico che dal Programma 2008/2010 è stato totalmente escluso dal Titolo 2 sui "*Lineamenti generali del programma statistico ufficiale*" ogni riferimento ai costi di realizzazione del Programma (per il vero, in precedenza, erano formulati soltanto alcuni brevi cenni). Ciò a riprova della definitiva rinuncia a stabilire all'interno del PSN un quadro completo ed esaustivo dei costi dei progetti contenuti nel Programma stesso e delle eventuali integrazioni. **L'analisi dei costi è infatti rinviata ad altro e successivo documento da sottoporre al CIPE per il dovuto parere, mentre dovrebbe costituire un tutt'uno con il Programma. Solo in questo modo, infatti, diventa possibile una programmazione che tenga conto dei profili finanziari e dei loro condizionamenti, consentendo, al tempo stesso, la valutazione dell'efficienza rispetto ai costi così come indicato dal Principio 10 del codice delle Statistiche Europee.**

In questo modo sarà anche possibile fornire alle istituzioni di governo gli elementi utili per facilitare finalmente il compimento del “sistema a rete” del Sistan così come previsto dal suo decreto istitutivo (d.lgs. n.322/1989), garantendo nel contempo il superamento delle gravi difficoltà che il Sistan incontra nel produrre statistiche che riescano a cogliere il continuo mutamento della complessità sociale ed economica della società italiana.

La scarsità delle risorse a disposizione, impone che il loro utilizzo sia posto in stretto collegamento con le scelte di razionalizzazione e completamento della statistica pubblica. Il Sistan è chiamato dunque ad effettuare scelte che incideranno inevitabilmente sull'organizzazione interna delle risorse umane e strumentali sia dell'Istat che degli altri Enti che ne fanno parte. Fermo restando che è essenziale incrementare le risorse assegnate alla statistica ufficiale italiana, la Commissione auspica che, nonostante la scarsità dei mezzi finanziari, si continui a ricercare una migliore allocazione delle risorse anzidette e nel contempo a razionalizzare l'attività attraverso la determinazione delle priorità, dando la precedenza alla raccolta di informazioni che più possono essere utili alle politiche per lo sviluppo del sistema Paese.

4. Conclusioni

Il PSN 2008-2010 si conferma, come negli anni scorsi, un essenziale strumento di riflessione, analisi e verifica sulla completezza, imparzialità, comparatività ed adeguatezza dei prodotti statistici del Sistan. Esso inoltre, anche tenendo conto delle indicazioni che la CoGIS ha svolto nell'esercizio autonomo ed indipendente delle sue funzioni di garanzia, pare in grado di fornire numerosi elementi conoscitivi per le politiche centrali e locali, per le scelte del mondo economico e della società nel suo complesso, per la ricerca scientifica oltre che per le comparazioni e i sistemi di sorveglianza comunitari e internazionali.

E' per tali ragioni che la Commissione esprime sul complesso di esso il proprio parere favorevole.

Tuttavia, considerando le incompletezze ed inadeguatezze denunciate dal Programma stesso, la CoGIS ribadisce ancora una volta la necessità di addivenire prioritariamente al completamento dell'attuazione del sistema a rete della statistica italiana introdotta con l'importante ed avanzata riforma del 1989. Come infatti emerge dalla parte introduttiva del presente parere, deve essere ancora completato il processo di coordinamento e di omogeneizzazione delle molteplici componenti del Sistan. Dovrà poi procedersi a quella generale rivisitazione complessiva della statistica pubblica affinché quest'ultima diventi ancora più completa, moderna, fruibile e utile per le scelte della politica e per la trasparente partecipazione italiana alle politiche economiche comunitarie e internazionali.

Tale sforzo organizzativo merita di essere oggetto di attenta considerazione da parte del Parlamento e del Governo, non potendo esso essere oggi sollecitamente attuato con gli scarsi e sempre più ridotti finanziamenti assegnati alla statistica ufficiale.

Il Presidente

Prof. Achille Chiappetti

II

Considerazioni in merito alle singole aree e settori

1. Area “Territorio e ambiente”

1.1. Territorio

Gli obiettivi dell'Istat per il triennio 2008-2010 consistono nel ridefinire i contenuti dei progetti rispetto alle precedenti programmazioni. Nei nuovi progetti, gli aspetti da evidenziare riguardano quelle attività volte alle nuove strutture dei piani e dei programmi di ordine organizzativo-territoriale e alla definizione degli strumenti territoriali per l'innovazione dei censimenti, con il supporto di nuove tecnologie e tecniche per l'integrazione dei dati e il loro georiferimento; più in particolare, con l'ausilio di archivi integrati di numeri civici, per l'aggiornamento delle basi territoriali di Census 2000 e la costruzione di aree di output.

Sulla base di tali scelte strategiche, i progetti proposti per il nuovo PSN sono complessivamente 34 e, tra questi, 12 entrano per la prima volta a far parte del nuovo PSN.

Tra questi ultimi progetti, meritano attenzione il nuovo sistema informativo SITIS, un sistema di indicatori territoriali di tipo demografico e socio-economico-ambientale e il sistema informativo INCIPIT, che prevede la diffusione di informazioni statistiche disaggregate a livello comunale e concernenti le risorse turistiche e naturali, e quelle relative alle produzioni agricole, specie di qualità.

La Commissione rileva altresì anche 2 progetti a livello locale: l'“Atlante socio-economico della Sicilia” ed, in particolare, l'“Annuario statistico regionale della Lombardia”, un esempio, quest'ultimo, per poter procedere alla lettura di un territorio in maniera integrata.

La Commissione, poi, richiama l'attenzione su alcune attività che, seppur non considerate nel PSN, hanno una notevole rilevanza. Tali attività riguardano l'invio di dati territoriali all'Eurostat; il nuovo ciclo di programmazione dei Fondi Strutturali 2007-2013; le informazioni statistiche sulla Montagna e tutti i problemi che discendono dall'aggiornamento delle cartografie ufficiali.

La Commissione, infine, esprime apprezzamento per l'attività intersettoriale svolta dai Circoli di qualità Territorio, Ambiente e Agricoltura, un esempio per tutti i Circoli di qualità al fine di vedere ampliate e migliorate nella qualità le informazioni statistiche.

1.2. Ambiente

Pur dando atto al Settore del notevole impegno e degli sforzi compiuti per raggiungere taluni risultati nei diversi temi di sua competenza (fenomeni naturali, aria, acqua, rifiuti, servizi idrici, etc.), si deve, purtroppo, constatare che lo stesso settore, ancora per alcuni anni, presenterà uno squilibrio tra domanda ed offerta di informazione statistica. Le principali novità produttive dipenderanno, secondo il VI programma di azione comunita-