

criticità) e della loro eventuale possibilità di integrazione, in modo tale da non disperdere parte del patrimonio conoscitivo accumulato attraverso indagini e rilevazioni connesse, in qualche modo, con il dominio di interesse. Scopo dell'indagine è stato, dunque, la costruzione di un modello utile alla conoscenza del complesso rapporto che, in materia di approntamento e utilizzazione dei profili professionali, si realizza tra tre grandi operatori: le famiglie, la struttura di formazione e le imprese.

In realtà, nel passato, la CoGIS aveva già dedicato attenzione a tali tematiche con due indagini (Stato ed evoluzione delle statistiche dell'Istruzione in Italia, nel 2004, e Completezza e qualità delle informazioni statistiche sulla formazione professionale, nel 2006). Ma, al di là di un utile aggiornamento delle informazioni (soprattutto con riferimento alla prima verifica), l'obiettivo principale della presente indagine, è rimasto, come sottolineato, quello di verificare l'eventuale incompletezza dell'informazione esistente e di convergere verso un sistema integrato di statistiche. In tale direzione, è stato necessario inizialmente verificare le possibilità informative delle varie fonti disponibili, con particolare riferimento a ISTAT, INPS, UNIONCAMERE, ISFOL. Il compito, già arduo, è apparso ulteriormente complicato dall'esigenza di predisporre definizioni operative relativamente alla classificazione delle diverse figure professionali, in vista dei contenuti formativi o - per usare un termine più attuale - delle competenze che inducono le aziende a cercare persone che ne siano in possesso. Sulla base delle verifiche effettuate il gruppo di indagine si è proposto di formulare eventuali suggerimenti in merito al percorso da compiere per la definizione di un sistema integrato di statistiche.

Infine con l'ultima, **“Indagine sulla informazione statistica e gli indicatori per il governo della Pubblica Amministrazione a livello locale”**, la CoGIS, partendo dal presupposto che l'attuazione del federalismo comporta la redistribuzione sul territorio delle attribuzioni legislative e amministrative, ha ritenuto di indagare sulla disponibilità di statistiche in molti ambiti e secondo punti di vista diversi così da svolgere una complessiva valutazione dell'adeguatezza del Sistan quale fondamento istituzionale di un sistema informativo locale.

L'urgenza di questa specifica indagine statistica è dovuta alla necessità di disporre dei dati occorrenti per una corretta realizzazione del “federalismo fiscale”, che presuppone la piena conoscenza delle entrate, dei flussi di spesa e della posizione patrimoniale delle diverse autonomie territoriali, nonché la possibilità di verificare il livello di efficienza e produttività degli apparati amministrativi delle autonomie stesse. Ebbene, su tali aspetti non si dispone ancora di dati sufficienti, come confermano alcune polemiche sullo stato dei conti pubblici.

Con questa indagine la CoGIS ha inteso disporre degli elementi per vigilare non solo su come il sistema statistico sia attrezzato per fornire statistiche adeguate, imparziali e di buona qualità necessarie per affrontare le questioni sopra ricordate, ma anche quali schemi concettuali, quali strategie informative e quali iniziative abbia prefigurato per fare fronte alle esigenze dei sistemi locali che già si sono delineate.

4. ATTIVITÀ CONSULTIVA

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

Nel suo Parere, la Commissione ha riconosciuto che l'Aggiornamento 2009-2010 del PSN 2008-2010 si conferma, come negli anni scorsi, un momento di riflessione, analisi e verifica sulla completezza, adeguatezza, imparzialità e comparatività dei prodotti statistici del Sistan. Esso inoltre, anche tenendo conto dei rilievi che la CoGIS ha svolto nell'esercizio autonomo ed indipendente delle sue funzioni di garanzia, fornisce elementi conoscitivi per le politiche centrali e locali, per le scelte dell'economica e della società nel suo complesso, per la ricerca scientifica nonché per le comparazioni e le verifiche comunitarie e internazionali.

L'Aggiornamento, per altro verso, appare sufficientemente rispettoso delle regole della riservatezza, come codificate per il settore statistico dal Garante nazionale.

In aggiunta, considerando le inadeguatezze denunciate, la CoGIS ha ribadito ancora una volta la necessità di dare effettiva sostanza al Programma al fine della corretta e soddisfacente operatività del sistema a rete in cui dovrebbe essere strutturata oggi la statistica italiana come disciplinata dalla riforma del 1989. Come emerge dalla parte introduttiva del Parere, è stato evidenziato che deve essere ancora completato il processo di coordinamento e di omogeneizzazione delle molteplici componenti del Sistan. Si deve ancora procedere alla generale rivisitazione 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.

Per tali ragioni la Commissione ha espresso sul PSN – Aggiornamento 2009-2010 – il proprio parere favorevole, nei limiti delle considerazioni su formulate.

Si fa rilevare che è la prima volta in quasi venti anni che è stato espresso un parere condizionato.

La Commissione ha ritenuto altresì di dover sottoporre ancora una volta all'attenzione del Parlamento e del Governo la necessità di sostenere tale sforzo organizzativo dell'Istat e del Sistan, non potendo esso essere rapidamente attuato con gli scarsi e sempre più ridotti finanziamenti assegnati alla statistica ufficiale. E' convincimento della CoGIS che una più precisa e completa conoscenza statistica dei fenomeni affrontati, favorendo scelte più mirate da parte della politica e del mondo economico, potrà produrre economie anche rilevanti.

5. ALTRE ATTIVITA'

Nel corso del 2008 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 rappresentanti del Cisis. Gli argomenti trattati sono riportati di seguito:

“Attività statistica delle Regioni e uffici regionali dell'Istat”

Nell'ambito dell'indagine sull'attività statistica delle Regioni la CoGIS ha voluto approfondire la questione del ruolo e delle reali funzioni svolte dagli uffici regionali dell'Istat.

“Le statistiche relative alla distribuzione territoriale delle imprese italiane”

Con la riunione, promossa dal gruppo di *Indagine sulla distribuzione statistica territoriale delle imprese italiane*, la CoGIS si è proposta come obiettivi prioritari quelli di:

- ottenere dall'Istat un primo quadro circa la rilevanza e l'utilizzo di nuove fonti amministrative per l'analisi delle imprese a livello territoriale, con particolare riguardo all'impianto di ASIA e al suo costante aggiornamento;
- chiarire all'Istat il tipo di informazioni e documentazione necessarie al gruppo di indagine per svolgere il proprio lavoro
- ottenere dall'Istat valutazioni sui tempi necessari per fornire le informazioni e le documentazioni di cui al punto precedente.

“Indagine su fonti, modalità e strumenti di raccolta delle informazioni sulle famiglie da parte della statistica ufficiale. Una proposta a partire dall'Indagine multiscopo, l'Indagine sulle nascite e l'European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC)”

A vari anni di distanza dalla proposta - formulata da un gruppo di indagine attivato dalla CoGIS negli anni 1999/2000 - in merito alla possibile realizzazione di una indagine *panel* sulle famiglie che tenesse conto dell'esigenza di avere

informazioni longitudinali su alcuni aspetti demo-sociali ritenuti più importanti con una certa periodicità, la CoGIS - attraverso il gruppo di indagine *Fonti, modalità e strumenti di raccolta delle informazioni sulle famiglie da parte della statistica ufficiale: un'indagine sulla completezza dei dati rilevati* - ha inteso verificare quali fossero state le iniziative poste in essere dall'Istat in tale ambito e se esistesse la possibilità di ampliare il contenuto informativo delle indagini demo-sociali dell'Istat attraverso la costruzione di un nuovo *panel ad hoc* o, alternativamente, attraverso l'introduzione di specifici quesiti "rivisitando" le attuali indagini Multiscopo in un'ottica longitudinale prospettiva.

"Censimenti 2010-2011"

La richiesta della CoGIS è stata quella di avere un primo aggiornamento in merito alle innovazioni introdotte dall'Istat per la realizzazione del prossimo round di Censimenti 2009-2011.

In particolare per quanto attiene al Censimento della popolazione, la Commissione ha richiesto chiarimenti su due specifiche innovazioni: (i) la scelta di somministrare il questionario completo di tutti i quesiti, come nella tradizione censuaria italiana, oltre che a tutti i comuni di minore dimensione, ad un campione di aree omogenee interne a grandi comuni urbani – aree derivanti da opportune aggregazioni di sezioni censuarie – e (ii) il confronto con le liste anagrafiche che in passato ha presentato elementi di grande criticità.

"Georeferenziazione dei dati nella statistica ufficiale"

Le questioni affrontate nell'incontro, promosso dall'omonimo gruppo di indagine, hanno portato a verificare alcuni punti di particolare rilevanza:

- Excursus generale dei progetti georeferenziati nella Statistica Ufficiale.
- Progetti e obiettivi futuri di georeferenziazione per tener conto del crescente grado di esigenze conoscitive a livello territoriale (anche locale).
- Esistenza di progetti georeferenziati al momento attuale per i quali si prevedono possibili implementazioni di metodi di statistica spaziale (ovvero di metodi che tengono conto del vantaggio di avere il dato georiferito), ed elencazione degli stessi.
- Esistenza di eventuali applicazioni che utilizzano il riferimento territoriale senza ricorrere alla georeferenziazione. I caso affermativo, elencazione dei progetti e dei relativi tipi di riferimenti territoriali.
- Grado di attenzione, nell'ambito dei progetti in atto e di quelli futuri all'esperienza internazionale, quale, ad esempio, il caso UK e USA.
- Previsione, nell'organizzazione interna ISTAT, a livello di ogni area/settore, di una specifica figura che controlli il possibile inserimento di informazioni georiferite, o in alternativa, esistenza di un'area/settore che se ne occupa per tutti gli altri.

- Possibilità di enucleare dalla sola ricognizione del PSN i progetti di georeferenziazione dell'Istat, in particolare e, più in generale, del SISTAN o, in alternativa, necessità di utilizzare altre fonti di dati da tenere in considerazione. E, in questo secondo caso, elencazione di tali fonti.

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 2008 è stato per la Commissione un anno particolarmente travagliato a causa delle più volte denunciate difficoltà che hanno intralciato il regolare svolgimento della sua attività. Fra le cause principali sono da annoverare l'ingiustificato abbattimento delle risorse finanziarie e la drastica riduzione del personale subito negli ultimi tre anni e di cui si è già fatta menzione nel Rapporto. Ciò nondimeno la CoGIS ha proseguito l'azione di vigilanza, avvalendosi del supporto del suo ufficio di Segreteria e del ridotto numero degli esperti esterni della cui opera essa ha potuto usufruire nonostante la scarsa se non ridicola disponibilità di risorse la quale ha comunque condizionato l'ampiezza e il livello di approfondimento dell'attività di controllo.

Dalle verifiche e dai controlli è emerso, come era già avvenuto nei precedenti anni, un quadro dello stato attuale della Statistica ufficiale italiana che, specie con riferimento alle statistiche dell'ISTAT-SISTAN, si presenta, dal punto di vista qualitativo particolarmente elevato.

Ciò, tuttavia, non toglie che nella sua attività di indagine la Commissione abbia rilevato diversi aspetti che richiedono un miglioramento e la necessità di un'azione più decisa nel governo del SISTAN. La Commissione, pertanto, ha concentrato la sua azione su forme più marcate di *suasion* al fine di indurre il SISTAN a compiere l'ulteriore grande sforzo occorrente per rendere la produzione statistica ufficiale effettivamente completa nel pieno rispetto dei principi dettati dall'Onu e dalla Comunità europea; principi che la CoGIS ritiene immediatamente vincolanti per l'intera statistica nazionale.

Il 2008 è stato dunque un anno di svolta in quanto la Commissione ha ulteriormente specificato e reso più incisivo il suo ruolo di garanzia, accentuando i suoi interventi in due direzioni:

a) quella della sollecitazione nei confronti del Sistan verso la sua apertura a campi d'indagine di maggiore attualità e rispondenza alle esigenze della governabilità politica ed economica;

b) quella della spinta ad attuare il sistema a rete previsto dal d.lgs n. 322 del 1989, resa ormai inderogabile dal processo para-federalistico in corso nelle istituzioni della Repubblica e dalle esigenze di riduzione dei costi. Spinte che -a fronte della non completa attuazione del SISTAN- rischiano di condurre ad un suo immotivato superamento, mentre esso deve ancora fornire tutte le sue potenzialità.

Sul primo versante, si è innanzi tutto teso al miglioramento del percorso di qualità relativo ai prodotti statistici sotto i diversi aspetti della soddisfazione degli utenti, dei rapporti fra ISTAT e fornitori di dati e degli strumenti per misurare e valutare la qualità del rapporto statistico, e, a tal fine, è stata ripetutamente sollecitata una maggiore attenzione ad un disegno unitario per la misurazione e la valutazione della qualità che può essere assicurato dal funzionamento a pieno regime (nel senso di prodotti) del SIDI e del Sistema Informativo sulla Qualità dei Processi Statistici (SIQUAL).

Sulla stessa linea di indirizzo si collocano anche le principali indagini attivate nel corso dell'anno, che spaziano dalla produzione di dati statistici e di indicatori per il governo della pubblica amministrazione a livello locale a quelli occorrenti per fotografare fenomeni attuali quali la delocalizzazione e l'outsourcing internazionale.

Nell'ambito di tale processo, la Commissione ha, infine, continuato a sollecitare una maggiore apertura dei produttori della statistica nei riguardi delle istanze e delle esigenze provenienti dagli utenti pubblici e privati e dalla società civile. Un processo, quest'ultimo, che -anche su indicazione della CoGIS- era stato indubbiamente oggetto di interesse specifico nel corso della VIII Conferenza statistica ma che attende ancora di essere effettivamente attuato in sede di programmazione dell'attività complessiva del SISTAN.

La seconda linea d'indirizzo seguita dalla CoGIS nel corso dell'anno riguarda l'ormai accertata necessità di portare inderogabilmente a termine tanto la collaborazione programmatica e operativa tra gli Enti che compongono il Comstat, quanto la piena integrazione operativa degli uffici statistici che compongono il SISTAN, razionalizzando il Programma Statistico Nazionale e attivando meglio i poteri di coordinamento che gli artt. 15 e 16 del d.lgs n. 322 del 1989 assegnano all'ISTAT. Occorre, infatti, che – pur nel rispetto delle attribuzioni autonome delle Regioni e degli Enti locali - il Sistema statistico italiano rag-

giunga un'effettiva unitarietà e fornisca un prodotto complessivo aggiornato, ordinato, completo, senza duplicazioni e sprechi.

Tali indicazioni, che possono sembrare ovvie, sono state oggetto di attenta analisi da parte della Commissione, in considerazione del fatto che, malgrado tale ovvietà, il sistema a rete previsto dall'ormai remoto D.lgs n. 322 del 1989 non sia stato mai adeguatamente ed efficacemente realizzato.

Il primo oggetto di tale verifica è stato, ovviamente, il Programma statistico nazionale, riguardo al quale la Commissione, avendo dovuto ancora una volta rilevare la carenza di vere e proprie linee programmatiche complessive e perfino la totale assenza di indicazioni sui costi, non ha potuto esprimersi in senso pienamente favorevole. Non è un caso che, nel 2008, per la prima volta nella sua storia ventennale, il Parere stesso sia stato motivatamente condizionato.

Con l'indagine in corso sull'utilizzo dei poteri di indirizzo e di coordinamento tecnico assegnati all'ISTAT e al Comstat (quali vertici del SISTAN), la Commissione ha voluto altresì fare il punto sullo stato di effettiva realizzazione di tali fondamentali incombeni per rendere l'offerta di statistica ufficiale omogenea, coerente e corrispondente alle necessità di una democrazia moderna, di un sistema produttivo nazionale coinvolto nell'economia globale e di una società complessa qual è quella italiana; in altre parole, per renderla completa.

In proposito, hanno avuto rilevanza centrale le due Raccomandazioni n. 2 e 3 del 2008 sul completamento del sistema a rete del Sistan e sull'attività statistica delle Regioni che hanno consentito di attivare un serio approfondimento della sistematica operativa di tale peculiare tipo di strutturazione organizzativa della pubblica amministrazione. In particolare, con esse la CoGIS ha inteso sollecitare ISTAT e Comstat ad individuare con maggiore precisione i meccanismi di distribuzione dei ruoli di Stato, Regioni ed Enti locali nella formazione dei dati statistici nonché nell'adozione delle scelte collegiali che devono comporre il Programma Nazionale. Esse hanno posto in evidenza la prioritaria necessità di un'adeguata attivazione degli strumenti di coordinamento ed uniformazione tecnica assegnati dalla legge agli apparati centrali del sistema come necessario presupposto del decentramento regionale e locale per la effettuazione di statistiche che restano comunque di interesse nazionale oltre che territoriale.

Ovviamente, tali obiettivi non possono essere raggiunti se le Istituzioni politiche non riterranno di fornire per questo fondamentale sforzo di ammodernamento del Paese un finanziamento straordinario da applicarsi nel giro di pochi anni. Senonché non costituisce, di certo, un segnale incoraggiante la scarsa attenzione prestata dalle anzidette Istituzioni all'ormai prossimo appuntamento (inderogabile per una completa informazione statistica) dei censimenti del 2009, 2010 e 2011.

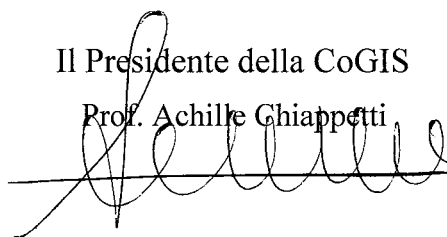
Ma è anche necessario che il Governo si avveda dell'improcrastinabile necessità di restituire alla Commissione stessa una più piena capacità operativa. Ciò anche alla luce del suo ruolo nell'ambito dei rapporti tra lo Stato italiano e

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 stante l'estrema attenzione che Eurostat rivolge alla qualità dei dati statistici forniti dagli Stati membri che rilevano per le attività e le decisioni dell'Unione Europea.

Roma, 27 maggio 2009

Il Presidente della CoGIS

Prof. Achille Chiappetti

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'A. Chiappetti', written over a horizontal line.

ALLEGATI al “Rapporto annuale 2008” della Commissione per la garanzia dell’informazione statistica

All. I Parere sul Programma Statistico Nazionale 2008-2010	24
All. II Gruppi di indagine che hanno concluso la loro attività nel 2007 ...	73
All. III Composizione e riunioni della Commissione.....	74
All. IV Ufficio di Segreteria della Commissione.....	76

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 documento di Aggiornamento 2009-2010 del 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 sviluppo della statistica pubblica

1.1 Introduzione

E' noto che la CoGIS considera il Programma Statistico Nazionale (PSN) il momento fondamentale in cui viene perseguito-attraverso l'effettiva programmazione-lo svolgimento unitario dell'attività statistica pubblica italiana. Il portato di coordinamento che il legislatore del 1989 ha considerato implicito nel PSN costituisce, infatti, il momento essenziale, in sede programmatica, per consentire all'articolato e complesso sistema a rete del Sistan, introdotto con la riforma del 1989 (d.lgs. n. 322/1989), di svolgere in modo unitario, completo e secondo criteri uniformi le sue molteplici attività. La riforma, d'altronde, è stata mirata a collocare l'Italia tra i Paesi più avanzati nel processo di modernizzazione e democratizzazione dell'attività statistica pubblica nel rispetto della sua strutturazione pluralistica e senza, tuttavia, frantumare l'attività statistica di rilievo nazionale.

La CoGIS ha già rilevato nei suoi precedenti pareri che la ormai più che decennale riforma, per la sua peculiarità (si tratta del primo esempio di organizzazione amministrativa “a rete”), ha posto difficili problemi di coordinamento ai fini della integrazione e del corretto sviluppo delle attività statistiche svolte dagli uffici e istituti vari che compongono il Sistema. Il PSN, che ha, appunto, lo scopo di dare un quadro unitario e di effettiva programmazione della produzione di statistica pubblica, ancora oggi risente fortemente di tali difficoltà.

Essa osserva altresì che nel PSN attualmente al suo esame, il Sistan dimostra di avere in parte tenuto conto delle ripetute segnalazioni da essa formulate. E lo stesso va detto riguardo all’Istat.

In particolare, a partire da quest’anno è stata introdotta una nuova tempistica di riferimento del PSN, approvata dal Comstat nel marzo del 2007, secondo la quale il PSN è passato da una programmazione a triennio slittato ad una a triennio fisso. Ciò comporta sostanzialmente il fatto che solo nel primo anno del triennio di riferimento la programmazione riguarda l’intero arco temporale, mentre nei due anni successivi si effettua unicamente un aggiornamento rispettivamente biennale e annuale dei progetti inseriti nel PSN considerato.

Tale novità consente di focalizzare meglio l’esame specificatamente riferito ai nuovi progetti e alle eventuali modifiche di quelli già previsti a inizio triennio, tanto ai Circoli di qualità quanto ai fruitori del PSN stesso. Inoltre, essa mira alla semplificazione del lavoro, facilitando la razionalizzazione della produzione statistica ufficiale attraverso una rivalutazione annuale della reale fattibilità dei progetti previsti per il triennio con possibilità di revisioni in corso d’opera. In aggiunta, potrebbe consentire, in previsione di un’ottimizzazione dell’utilizzo delle ormai scarse risorse disponibili per la statistica ufficiale, la loro concentrazione sui soli progetti effettivamente realizzabili.

1.2 La non attuazione del “sistema” e le ricadute sulla programmazione

Nonostante questi innegabili e rilevanti progressi ed altri minori, la CoGIS si trova nella necessità di ribadire che la complessiva situazione che emerge dall’Aggiornamento 2009-2010 del 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.

Questo quadro è stato, peraltro, in più occasioni evidenziato dalla CoGIS con sue indagini, attraverso le quali ha rilevato che dopo diciotto anni dall’emanazione del d.lgs. 322/89 la normativa in materia di organizzazione statistica - centrale e locale - non ha ancora trovato totale ed equilibrata applicazione. Innanzitutto, con riferimento allo snodo costituito dalle Regioni, non sembra ancora raggiunto l’obiettivo di realizzare un vero e proprio Sistema statistico nazionale, se per sistema si intende una pluralità di enti coordinati e interagenti tra loro in modo da formare un complesso organico soggetto a regole comuni. Le Regioni, come del resto gli altri Enti locali che sono stati inglobati nel Sistan, appaiono più come componenti separate a cui si chiede di realizzare alcuni compiti (che peraltro non sempre vengono attuati secondo le regole predefinite), piuttosto che snodi funzionali a livello locale di un sistema unitario, coerente e intercomunicante. In secondo luogo, emerge una grande difformità nelle modalità con cui si organizza l’attività statistica delle Regioni, disparità di strutture, di risorse, di li-

vello di attività, di modalità di conduzione delle stesse indagini e, infine, di attenzione verso la statistica (cfr. il rapporto di indagine della CoGIS, novembre 2007, *Indagine sull'attività statistica delle Regioni*). È risultato inoltre evidente che il livello di organizzazione e di estensione dell'attività statistica degli Enti Sistan risente in primo luogo delle differenze nella realizzazione e perfino nella effettiva attivazione della principale struttura - uffici di statistica - che dovrebbe svolgere un ruolo primario nell'attività statistica degli Enti stessi.

Va poi ricordato il ritardo che connota la cultura statistica nel Paese specie a livello locale. Basti pensare che la stessa CoGIS, in un'indagine sullo “*Stato dell'informazione statistica nei Comuni e negli altri enti intermedi del Sistan*” nel 1995 aveva evidenziato le grandi difficoltà che impediscono di realizzare una rete capillare ed omogenea di uffici di statistica a livello locale. Tale situazione non è stata sostanzialmente modificata negli ultimi anni, di talché la statistica o viene intesa solo come demografia oppure assimilata all'informatica, laddove questa viene in qualche modo attivata.

A sua volta, il PSN dimostra la perdurante mancanza di una considerazione d'insieme e sistematica 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 più della metà (56%) delle rilevazioni ed elaborazioni. Come nei precedenti pareri, anche con riferimento all'Aggiornamento 2009-2010 dell'ultimo PSN, si deve dunque 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.

In via generale, deve maturare una cultura della programmazione e della “uniformizzazione” (che non deve significare perdita di autonomia) al fine di svolgere, e non solo nei Circoli di qualità, una verifica propedeutica di tutte le esigenze proprie di una effettiva programmazione, individuando il “bisogno statistico” effettivo del Paese, tentando perfino di anticiparlo, stabilendo le rilevazioni che si rendono necessarie, correggendo le lacune, ossia gli ambiti che non vengono ancora indagati, e semmai abbandonando, ove possibile, rilevazioni non più utili. Ciò per dare al PSN la valenza per la quale esso è stato previsto: affrontare tempestivamente ed in un contesto unitario le nuove istanze di informazione statistica che provengono dalle istituzioni, dal mondo economico e dall'intera società italiana anche per affrontare la sfida del confronto comunitario, internazionale e della globalizzazione.

È perciò necessario sollecitare il Comstat e l'Istat affinché svolgano ancor più pienamente il loro fondamentale ruolo di guida che discende dalle loro 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 dagli artt. 17 e 15, comma 1, del d.lgs. n. 322/1989. Tali funzioni (che non sono state sostanzialmente intaccate dalla redistribuzione delle attribuzioni delle Regioni a seguito della entrata in vigore della Legge cost. n. 3 del 2001, stante l'interesse unitario del Paese riguardo a statistiche aventi dimensione comunque nazionale o siano oggetto di obblighi comunitari), impongono che l'Istat e il Sistan si dotino delle strutture occorrenti per svolgere in maniera sistematica questa analisi complessiva della statistica ufficiale. Essi potranno in tal modo procedere ad una complessiva rivisitazione dell'offerta statistica, settore per settore e, di conseguenza, potranno ovviare, ove possibile, alle carenze che, mal-

grado ogni sforzo di aggiornamento, la continua richiesta di nuove statistiche induce nella produzione del Sistan nonché evitare eventuali duplicazioni.

Con riferimento, infine, al recente Codice della Statistica europea, precettivo per l'attività del Sistan quantomeno nella parte che inerisce alle statistiche imposte a livello comunitario ma che la CoGIS ritiene rilevante anche per la restante statistica ufficiale, occorre che venga messo in cantiere un codice interno per la garanzia dell'indipendenza delle statistiche dall'indirizzo politico degli Enti (Stato, Regioni, Province e Comuni) di cui fanno parte gli uffici di statistica. In altre parole l'autonomia tecnica di cui l'Istat gode sin dalla riforma del 1989 deve essere progressivamente garantita, oltre a quanto essa non lo sia già oggi, anche in tutti gli uffici che compongono il Sistan, sulla base delle indicazioni di Eurostat.

1.3 L'assenza dell'elemento dei costi nel documento di programmazione

Come è noto, la CoGIS ha denunciato che era stato totalmente escluso dal Programma 2008/2010 ogni riferimento ai costi di realizzazione (per il vero, in precedenza, erano formulati soltanto alcuni brevi cenni) . 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 degli stessi è stata rinviata ad altro e successivo documento da sottoporre al CIPE per il dovuto parere.

Si osserva con rammarico che anche nell'Aggiornamento 2009-2010, ora sottoposto al parere della CoGIS, nonostante la semplificazione che esso comporta, si è mancato di inserire l'elemento dei costi delle indagini statistiche programmate. La CoGIS ritiene che l'innovazione avrebbe potuto facilitarne l'inserimento. Occorre che il Sistan e l'Istat prendano in considerazione questo rilievo che la CoGIS ritiene fondamentale.

L'indicazione della CoGIS deriva dal fatto che il PSN deve essere un effettivo atto di programmazione (sul quale essa deve esprimere il suo parere) e tale non può considerarsi un atto che non indichi i profili finanziari e i loro condizionamenti, consentendo, al tempo stesso, la valutazione dell'efficienza rispetto ai costi così come indicato dal Principio 10 del codice delle Statistiche Europee.

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 uffici 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. In questo modo sarà anche possibile - come pure è stato già rilevato - 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 di ordine economico che il Sistan incontra nel pro-

durre statistiche che riescano a cogliere il continuo mutamento della complessità sociale ed economica della società italiana.

E' chiaro, dunque, che ben possono l'Istat e il Comstat agevolare l'intervento delle istituzioni, esplicitando - con una realistica indicazione dei loro costi - tutti quei progetti che essi ritengono necessari a tal fine, anche se allo stato, 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 sulla base di una loro responsabile scelta politica.

1.4 Circoli di qualità e altri strumenti di coordinamento

La CoGIS ha da tempo evidenziato che una sede di intervento privilegiata è costituita dai Circoli di qualità. Questi infatti sono l'organismo di cui l'Istat si avvale per l'approntamento e il monitoraggio del PSN e coinvolgono rappresentanti di Enti e soggetti sia pubblici che privati, produttori e/o utilizzatori di dati statistici (anche non appartenenti al Sistan), interessati alla ricognizione dei fabbisogni informativi.

E', quindi, fondamentale che vengano recepite in tali Circoli le indicazioni della CoGIS, tra le quali spicca 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 in essere schemi atti ad inquadrare in sistema ognuno settore, previa un'approfondita riflessione per il riposizionamento delle priorità già nel prossimo Aggiornamento. In altre parole occorre valorizzare ulteriormente il ruolo di programmazione dei singoli Circoli di qualità.

La CoGIS ha già evidenziato la necessità che i Circoli vengano legittimati e delegati dall'Istat e dagli Enti partecipanti, in modo che essi possano svolgere in forma permanente la valutazione, oltre che della qualità, della completezza, della coerenza e della organicità della produzione statistica inserita nel PSN.

A tal fine occorre favorire una più ampia e completa partecipazione di tutti gli Enti interessati alla materia del Circolo (sia quelli previsti dallo Statuto dei singoli Circoli, sia di eventuali altri soggetti che potrebbero apportare un positivo contributo) anche per meglio individuare i fabbisogni informativi nelle diverse aree e settori; creare, ove ritenuto opportuno, sottogruppi tematici di lavoro a più alta specializzazione e competenza; richiedere una maggiore documentazione metodologica in relazione ai nuovi progetti al fine di valutare la loro qualità statistica e di poterli classificare correttamente all'interno delle diverse tipologie di progetto previste dal Sistan. Sarebbe peraltro utile la creazione di gruppi di lavoro intercircolo per le problematiche trasversali allo scopo di una migliore integrazione, anche nelle forme della produzione e della diffusione, delle informazioni provenienti da più settori.

E' quindi necessario che i Circoli di qualità non operino solo al ridosso del periodo usuale per la predisposizione del PSN ma anche in funzione di un esame preventivo e continuativo dei bisogni informativi emergenti e non ancora soddisfatti.

Per quanto attiene i singoli progetti, la fase programmatoria 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 fab-

bisogni informativi espressi dagli utilizzatori, siano essi privati o pubbliche amministrazioni. A tal fine, oltre ad un'attenta ricognizione del mercato al quale i progetti sono destinati, dovrà prevedersi una sempre maggiore apertura verso l'esterno al fine di accertare il valore aggiuntivo inerente ai progetti nonché per recepire le valutazioni sui progetti stessi dei potenziali destinatari.

La Commissione prende atto che nel novembre 2007, successivamente alle indicazioni da essa fornite, è stata approvata una nuova regolamentazione dei Circoli di qualità con due importanti innovazioni. La prima consiste nel mutamento della natura dei Circoli stessi che da organismi consultivi diventano organismi propositivi. Il che dovrebbe significare la valorizzazione del ruolo programmatico degli stessi nei confronti degli uffici del Sistan, sulla base di una reale valutazione dei fabbisogni informativi e delle esigenze della programmazione. Alla stessa matrice è collegabile l'innovazione che prevede che l'inserimento dei progetti nel documento di programmazione è subordinato al parere positivo dei Circoli di qualità.

In proposito, la CoGIS osserva che nel nuovo Statuto dei Circoli di qualità sono state mantenute alcune apprezzabili specificazioni sul ruolo dei Circoli. In particolare l'individuazione esatta delle attività che i Circoli svolgono a livello centrale consistente nel vagliare sistematicamente la domanda di informazioni statistiche del Paese e degli organismi comunitari e internazionali, e nell'assicurare uno sviluppo integrato delle iniziative programmate, secondo una logica di sistema informativo. Tuttavia essa rileva come queste disposizioni normative hanno avuto, ad oggi, una scarsa applicazione. Manca, infatti, la previsione di una specifica scadenza, antecedente a quelle già previste, in cui ciascun Circolo di qualità relazioni agli Enti del Sistema sui risultati delle due attività succitate, fornendo il quadro della statistica "necessaria" che costituirà il fondamento e il punto di riferimento della successiva attività programmatica.

Non è un caso, pertanto, che l'attività svolta dai Circoli di qualità si è ridotta, anche quest'anno, del 10%; sono state tenute 54 riunioni contro le 60 svoltisi per la preparazione del PSN precedente. Vero è che, a livello organizzativo la partecipazione ai Circoli di un esperto della Segreteria centrale del Sistan ha agevolato la comunicazione delle innovazioni di processo introdotte con il passaggio da triennio slittato a triennio fisso e l'interscambio informativo specie per le tematiche di carattere trasversale.

Ciò mentre la CoGIS prende atto con soddisfazione del seppur lieve aumento della partecipazione di Amministrazioni, di Enti pubblici e di altri rilevanti soggetti coinvolti nei Circoli di qualità. Resta trascurabile la partecipazione delle Università e degli istituti di ricerca.

Anche l'utilizzo dei *forum* per la discussione telematica che, peraltro, consentono di mettere a disposizione degli utenti autorizzati i verbali delle riunioni dei Circoli e le schede identificative dei lavori proposti per l'Aggiornamento 2009-2010, è aumentato. La CoGIS richiama, per accelerare il processo di informatizzazione, al fine di realizzare il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati "per" e "tra" settori, la Raccomandazione sull'*Utilizzo delle tecnologie telematiche per la diffusione dell'informazione statistica* n. 1/2007. L'informatizzazione, d'altronde, 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.

2. Il quadro della statistica pubblica italiana nell'Aggiornamento 2009-2010 del 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 1.169 (23 in più rispetto al PSN precedente). Di essi, 514 sono affidati per la realizzazione all'Istat (contro i 508 inseriti all'inizio del triennio) e 655 ad altri (70) soggetti del Sistan (17 in più rispetto all'inizio del triennio). 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, sia per effetto dell'attività dell'Istat che degli altri Enti del Sistan.

Con l'Aggiornamento i progetti "nuovi" sono 135 (l'11,5% del totale), di cui 70 dell'Istat. Inoltre, sul totale dei 1.169 lavori programmati per il nuovo triennio, 120 rappresentano l'integrazione e l'armonizzazione della produzione e dei metodi statistici in ambito europeo e internazionale, 55 sono mirati alla valorizzazione statistica delle fonti informative organizzate private e pubbliche (archivi, registri, basi di dati) e 65 sono finalizzati allo sviluppo di sistemi informativi integrati.

Non sono invece stati riproposti 112 lavori presenti nella programmazione di inizio triennio (di cui 64 dell'Istat). Di questi, 36 sono confluiti in altri lavori, 28 previsti solo per il primo anno del triennio e 17 conclusi anticipatamente; i restanti progetti sono stati soppressi o rinviati per riduzione o ri-orientamento delle risorse.

Da un'analisi per singola tipologia (rilevazioni, elaborazioni, studi progettuali, sistemi informativi), emerge che l'Istat è titolare del 57% degli studi progettuali e del 45% delle rilevazioni mentre gli altri soggetti presentano un maggiore coinvolgimento nelle elaborazioni (63%) e nei sistemi informativi (65%). 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. Il tasso di realizzazione del PSN si è confermato elevato anche nel 2007, col 90% (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 (3) che fornisce una griglia completa ed esauriente dalla quale tra l'altro emerge che i lavori che trattano dati personali sono complessivamente 611 (di cui 306 rilevazioni) rispetto ai 525 di inizio triennio. Tra questi, i progetti che trattano dati sensibili e/o giudiziari sono invece saliti a 156 (di cui 74 rilevazioni) rispetto ai 128 previsti nel primo anno del triennio in corso.

3. I maggiori punti di criticità