

- progetti e sperimentazioni per il controllo di qualità dei dati;
- eventuali scenari in caso di mancato finanziamento delle operazioni censuarie.

A seguito della seconda audizione la CoGIS, nell'ambito del suo ruolo istituzionale, ha ritenuto opportuno richiamare l'attenzione del governo - con lettera al Presidente del Consiglio dei Ministri (1 aprile 2009) - sulle gravi ricadute che sarebbero potute conseguire alla non effettuazione o al ritardo dei censimenti previsti per il 2010-2011. E' infatti stato posto in evidenza come lo svolgimento dei censimenti sia ormai un preciso obbligo comunitario la cui violazione produce conseguenze negative sui rapporti con l'UE, sul sistema politico delle rappresentanze nazionali al Parlamento europeo, sui meccanismi di riparto della finanza pubblica europea e anche per l'assegnazione dei fondi e per gli interventi comunitari a favore dell'Italia.

Inoltre, la CoGIS ha evidenziato che dovevano essere tenute presenti le sanzioni applicabili in caso di inottemperanza alle disposizioni europee che impongono i censimenti nazionali e la trasmissione dei loro risultati ad Eurostat entro scadenze prestabilite (ossia entro il 31 marzo 2014.). Di tali sanzioni, che sono determinate in base all'articolo 228 del Trattato dell'Unione, è possibile avere contezza e avvedersi che esse potrebbero perfino superare il costo stesso del censimento. Ciò tanto più ove si tenga presente che l'eventuale mancata esecuzione nel corso del 2011 potrebbe essere considerata non recuperabile mediante una sua tardiva effettuazione, facendo così salire il ritardo ad un intero decennio.

La CoGIS ha peraltro sottolineato le conseguenze negative anche nell'ambito interno.

Infatti, il censimento costituisce una operazione statistica nazionale di ambito generale, che coinvolge le amministrazioni pubbliche a tutti i livelli territoriali, e la sua mancanza comporterebbe un drastico abbattimento della veridicità e affidabilità dei dati prodotti dal sistema della statistica ufficiale. Basti ricordare la conseguente impossibilità nella determinazione della "popolazione legale" derivante dalla realizzazione del Censimento della popolazione.

Ricadute negative si avrebbero altresì sull'aggiornamento degli archivi amministrativi (anagrafi, ASIA, ASAIA) di cui i censimenti costituiscono il momento principale di aggiornamento. Il danno sarebbe tanto più grave per le amministrazioni locali che attraverso il dato censuario, oltre ad aggiornare i dati relativi alla popolazione, aggiornano le proprie basi territoriali. Verrebbe inoltre perso il grande ritorno in termini di gestione del territorio derivante dalla costituzione degli archivi comunali dei numeri civici che era prevista nella fase censuaria attraverso un'apposita rilevazione.

“Problematiche relative alla misura del quadro statistico ufficiale e approfondimento circa le stime di contabilità nazionale”

Con tale audizione, la CoGIS ha richiesto all’Istat documentazione e approfondimenti su alcuni aspetti critici relativi alla misurazione di grandezze economiche. In particolare, sono state approfondite questioni cruciali in merito a:

- deflatori delle esportazioni e delle importazioni;
- input produttivi: occupazione e stock di capitale;
- stima dell’area del sommerso e dinamica della produttività;
- redditività delle imprese.

Sono stati inoltre acquisiti documenti riguardanti i punti critici relativi alle stime di contabilità nazionale.

Nel 2009, inoltre, la Commissione, per diffondere i risultati della propria attività di verifica dell’attuazione del d.lgs. 322/89 e del funzionamento del Sistema, ha organizzato, con il patrocinio del Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro e della Società Italiana di Statistica, un seminario dal titolo *La CoGIS e le prospettive del “federalismo statistico”* (23 aprile 2009). All’evento sono stati invitati a partecipare, oltre agli enti appartenenti al Sistema, le istituzioni del Paese e i più autorevoli studiosi della materia. La Commissione ha voluto così creare l’occasione per dibattere sullo stato di attuazione del Sistema statistico nazionale a 20 anni dalla sua istituzione. Partendo dall’analisi dei risultati di un’indagine della CoGIS condotta sull’attività statistica delle Regioni, la Commissione ha inteso affrontare, attraverso l’intervento di coloro che hanno contribuito alla definizione e alla realizzazione del Sistema, i punti di criticità riscontrati nella sua attuazione e i futuri scenari organizzativi.

Nel corso del seminario si sono tenute le relazioni del Presidente della CoGIS - prof. Achille Chiappetti - e del Commissario prof. Carlo Filippucci. Sono intervenuti poi il prof. Vincenzo Cerulli Irelli, i rappresentanti di Cisis, UPI e USCI. Si è svolta inoltre una tavola rotonda presieduta dalla Commissaria, prof.ssa Marisa Civardi, e partecipata dai proff. Luigi Biggeri, Antonio Golini, Guido M. Rey, Ugo Trivellato, Alberto Zuliani.

Gli atti del Seminario sono in corso di pubblicazione.

Sempre nel corso dell’anno la Commissione, in quanto istituzionalmente deputata a svolgere funzioni di vigilanza anche sulla correttezza e sull’accuratezza della diffusione dell’informazione statistica ufficiale, ha ritenuto opportuno intervenire con un comunicato stampa (6 luglio 2009) a fronte delle polemiche che si sono sviluppate attorno ad essa, costringendola ad evidenziare alcune inesattezze apparse recentemente sulla stampa e riguardanti il livello di disoccupazione presente nel Paese.

L’obiettivo di questo intervento è stato quello di evitare che l’utilizzatore, a vario titolo, di dati riferiti al mercato del lavoro, nel trarre conclusioni dalle ci-

fre riportate dai giornali, potesse essere indotto ad errori di valutazione. Al riguardo la Commissione ha voluto precisare che l'indagine sulle Forze di Lavoro – da cui scaturisce il dato sulla disoccupazione – viene effettuata dall'Istat con cadenza trimestrale, coerentemente con quanto avviene negli altri Paesi europei. Ciò vale in particolare sia per le informazioni rilevate dal questionario somministrato agli intervistati, sia per le modalità di estrazione dei soggetti da sottoporre all'intervista (la strategia campionaria utilizzata).

A questo proposito e molto sinteticamente – data la complessità del disegno campionario dell'indagine – la CoGIS ha sottolineato anche che attualmente la rilevazione, in Italia, riguarda, ogni trimestre, 76mila famiglie su ciascuna delle quali vengono rilevate le informazioni di ogni suo componente per un totale di circa 175mila individui.

Relativamente in particolare alle “persone in cerca di occupazione” – termine tecnicamente corretto per designare la disoccupazione in quanto include oltre ai disoccupati anche le persone in cerca di prima occupazione – l'inevitabile errore commesso in ogni indagine campionaria, cioè l'approssimazione che si introduce calcolando, sulla base di un campione, il dato relativo a tutta la popolazione italiana, è valutato intorno all'1,5%. Si tratta di un possibile scarto in più o meno di, al più, 30mila “disoccupati” su un valore stimato, per il primo trimestre 2009, di 1.982 milioni.

La Commissione ha ricordato altresì di avere più volte richiamato l'attenzione degli uffici di statistica sull'esigenza di fornire ampi e dettagliati chiarimenti sui dati comunicati alla stampa, la cui tecnicità può dare luogo ad interpretazioni non coerenti con il significato e la portata dei dati stessi, specie ove riportati in modo parziale.

Infine, i membri della Commissione e/o i funzionari di Segreteria nel corso dell'anno hanno partecipato a riunioni e convegni che hanno avuto per oggetto fondamentalmente 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.

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

6. CONCLUSIONI

Come appare evidente, il 2009 è stato per la Commissione un anno altamente produttivo malgrado le più volte denunciate difficoltà che hanno intralciato il regolare svolgimento della sua attività.

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 della rete del Sistan. La Commissione, pertanto, ha concentrato la sua azione su forme più marcate di *suasion* al fine di indurre il Sistan e l'Istat a compiere l'ulteriore grande sforzo occorrente per rendere la produzione statistica ufficiale effettivamente tempestiva e 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.

In via generale, essa ha innanzitutto perseguito il 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 Sistema di Documentazione delle Indagini (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.

La Commissione, inoltre, ha sollecitato il Sistan ad operare per la sua apertura a campi d'indagine di maggiore attualità e rispondenza alle esigenze della governabilità politica ed economica (costi della P.A., contabilità pubblica, dati georeferenziati).

Nell'ambito di tale processo, la CoGIS 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 Commissione - era stato inserito come oggetto di interesse specifico nell'ambito della VIII Conferenza nazionale di statistica ma che attende ancora di essere effettivamente attuato in sede di programmazione dell'attività complessiva del Sistan.

Un'ulteriore linea d'indirizzo seguita dalla CoGIS riguarda l'ormai accertata necessità di portare inderogabilmente a termine tanto la collaborazione programmatoria 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 raggiunga un'effettiva unitarietà e fornisca nel suo complesso un prodotto aggiornato, ordinato, completo e senza duplicazioni e sprechi. In breve, occorre che esso riesca ad accompagnare il processo del federalismo.

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. Né può sorprendere che nel 2009 il Parere si sia concluso con un giudizio parzialmente negativo, costituendo un precedente di portata dirompente.

Con l'indagine 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 imminente appuntamento (inderogabile per una completa informazione statistica) dei prossimi Censimenti generali.

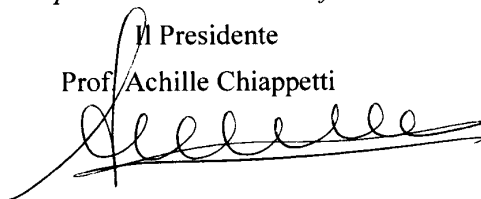
Ma è anche necessario che il Governo si avveda dell'improcrastinabile necessità di restituire alla Commissione stessa una più piena capacità operativa. Ciò anche alla luce del suo ruolo nell'ambito dei rapporti tra lo Stato italiano e la Comunità europea, in quanto garante della completezza e imparzialità 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, 7 maggio 2010

Commissione per la Garanzia dell'Informazione Statistica

Il Presidente

Prof. Achille Chiappetti



ALLEGATI

All. I Parere sull'Aggiornamento 2010
del Programma Statistico Nazionale 2008-2010

All. II Gruppi di indagine che hanno concluso la loro attività nel 2009

All. III Composizione e riunioni della Commissione

All. IV Ufficio di Segreteria della Commissione

PAGINA BIANCA

Allegato I

Parere sull'Aggiornamento 2010 del 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.

Premessa

La Commissione per la Garanzia dell'Informazione Statistica (CoGIS), esaminato il documento di Aggiornamento 2010 del Programma Statistico Nazionale 2008-2010, 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 SVILUPPO E COORDINAMENTO DELLA STATISTICA PUBBLICA

1.1. Introduzione

Sono ormai diversi anni che la CoGIS richiama l'attenzione sul fatto che il Programma Statistico Nazionale (PSN) è il momento fondamentale in cui viene perseguito - attraverso l'effettiva programmazione predisposta dall'Istat (art. 15, I comma, lett. a del d.lgs. n. 322/1989) e sottoposto all'approvazione del Comstat (art. 17, VI comma, del d.lgs. n. 322/1989) - lo svolgimento unitario nell'ambito del Sistan 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 termini di programmazione, per consentire all'articolato e complesso sistema a rete del Sistan, introdotto con la riforma del 1989, di svolgere le sue molteplici attività in modo adeguato, completo e secondo criteri uniformi.

E' altresì da tempo che la CoGIS ha rilevato nei suoi Pareri che il PSN non appare, così come ormai tradizionalmente compilato, corrispondente al fine di dare un quadro ragionato e di effettiva programmazione della produzione di statistica pubblica e perciò merita di essere al più presto sottoposto a una complessiva revisione. Infatti, se è vero che la riforma del 1989 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, è pure vero che, dopo venti anni, tali difficoltà avrebbero dovuto essere sistematicamente affrontate.

La CoGIS osserva comunque che nell'Aggiornamento del PSN oggetto del suo odierno esame il Sistan ha iniziato a dare riscontro ad alcune delle molte segnalazioni da essa formulate.

Già lo scorso anno l'Istat ha introdotto 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. Una riforma questa che consente di focalizzare meglio l'esame specificatamente riferito ai nuovi progetti e alle eventuali modifiche di quelli già previsti a inizio triennio, evidenziando in tal modo la parte più prettamente programmatoria dell'ampio documento. Una modifica, inoltre, che 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.

Quest'anno nella parte introduttiva del capitolo I dell'Aggiornamento viene richiamata l'attenzione su due ulteriori innovazioni. La prima consiste nel fatto che, al fine di accelerare il processo di predisposizione e di approvazione del Programma, sono state anticipate le attività dei Circoli di qualità, concentrando l'attenzione sull'introduzione di nuovi progetti, la modifica e l'eliminazione di quelli già inseriti nel PSN. La seconda consiste nell'introduzione di un capitolo (il IV) riguardante le statistiche sulle PP.AA. in relazione a quanto previsto all'art. 3, comma 72 della Legge finanziaria 2008.

Non possono invece considerarsi una vera e propria risposta alle osservazioni della Commissione sulla mancata indicazione dei costi dei progetti inclusi nel Programma, le due indicazioni numeriche contenute nella nota allegata recante la "*Stima provvisoria dei costi dei progetti programmati per l'anno 2010 del PSN 2008-2010 – Aggiornamento 2010*" (protocollo n. 2728 del 24 aprile 2009) che non risulta formalmente inserita nell'Aggiornamento del PSN.

1.2. Le indicazioni della CoGIS

Meritano pertanto di essere qui richiamate alcune delle indicazioni che la CoGIS ha già evidenziate, negli anni passati, al fine di attuare, in modo compiuto, le logiche sottostanti all'innovativo sistema "*a rete*" introdotto dal d.lgs. n.322/1989.

A) In primo luogo, la CoGIS ha già osservato che "*... il PSN dimostra [va] la perdurante mancanza di una considerazione d'insieme e sistematica per ogni singolo settore, cui si aggiunge[va] la costante presenza di una linea di demarcazione tuttora troppo netta tra i progetti dell'Istat e quelli degli altri Enti del Sistan ...*". Pertanto la CoGIS, come nei precedenti Pareri, anche con riferimento all'Aggiornamento 2009-2010 dell'ultimo PSN aveva ribadito, che "*...occorre razionalizzare l'intera area della statistica pubblica attraverso il migliore coordinamento dei progetti elaborati, la maggiore partecipazione dei vari Enti operanti nel Sistan e la ulteriore standardizzazione delle metodologie utilizzate*".

Essa ha pure richiamato l'esigenza di sviluppare "*... una cultura della programmazione e della uniformizzazione ...*" e, di conseguenza, procedere finalmente a una verifica propedeutica dell'effettivo "*bisogno statistico*" del Paese, onde perfino anticiparlo, programmando le rilevazioni necessarie, correggendo le lacune, ossia gli ambiti che non vengono ancora indagati, e semmai dando minore impegno, ove possibile, alle rilevazioni non più utili o ridondanti. In altre parole: essa ha invitato l'Istat ad "*... 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”.

Di conseguenza la CoGIS ha sollecitato l'Istat a svolgere unitamente al Comstat il fondamentale ruolo propositivo nella predisposizione del PSN e le attribuzioni “... 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, ... non intaccate ... dall'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”.

“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 ...”, che la CoGIS ha considerato 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”.

B) Per le ragioni anzidette la Commissione, già in occasione dello scorso Parere ha sottolineato il fondamentale ruolo dei Circoli di qualità che sono, allo stato attuale, lo strumento organizzativo di cui l'Istat si avvale per l'approntamento e il monitoraggio del PSN e che coinvolgono i rappresentanti di enti, organi e organismi sia pubblici che privati, produttori e/o utilizzatori di dati statistici. La CoGIS perciò ha da tempo sollecitato la presenza in ciascuno di essi di un maggiore numero di enti interessati alle specifiche materie, pur apprezzando lo sviluppo dei forum elettronici di informazione.

Fatto salvo che una larga parte delle statistiche ufficiali è imposta da impegni istituzionali, occorre, inoltre, assegnare ai Circoli un effettivo ruolo di programmazione, in funzione del quale essi devono avere la missione (e i relativi poteri) di procedere alla fase preliminare del lavoro di individuazione dei bisogni statistici per potere procedere, solo sulla base di questa ricognizione preventiva e generale, alla analisi e alla selezione dei progetti e delle proposte da inserire nel PSN. Fermo restando che è necessario, “...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”. In proposito la CoGIS, nello scorso Parere aveva apprezzato due innovazioni - coerenti alle sue indicazioni - riguardanti il mutamento della natura dei Circoli stessi da organismi consultivi a organismi propositivi e la previsione dell'inserimento dei progetti nel documento di programmazione solo subordinatamente al parere positivo dei Circoli di qualità.

Da qui l'urgenza di provvedere affinché “... 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.” In altre parole è stato suggerito di fare divenire i Circoli vere e proprie strutture permanentemente operative nell'ambito dell'articolata (ma tuttora quasi inesistente) struttura amministrativa che l'Istat dovrebbe realizzare al proprio interno al fine di valo-

rizzare il suo ruolo fondamentale di direzione del Sistan, introdotto dal d.lgs. n. 322/1989.

C) La CoGIS, inoltre, ha espresso perplessità riguardo al fatto che fosse stato ancora totalmente escluso dall'Aggiornamento 2009/2010 ogni riferimento ai costi di realizzazione dei progetti. Aveva pertanto sollecitato il Sistan e l'Istat a prendere in considerazione il fatto che il PSN non può considerarsi un effettivo atto di programmazione fintanto esso non indichi le stime di spesa, consentendo, al tempo stesso, la valutazione dell'efficienza rispetto ai costi così come indicato dal Principio 10 del codice delle Statistiche Europee.

La Commissione ha pertanto sollecitato l'Istat ed il Sistan "... *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...*" ha anche auspicato "...*che, nonostante la scarsità dei mezzi finanziari, si continuasse 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 sarebbe stato possibile fare fronte almeno in parte al ridimensionamento delle risorse e, nel contempo, fornire alle istituzioni di governo gli elementi utili per valutare la necessità di superare le gravi difficoltà di ordine economico della statistica italiana.

D) A seguito alle sue attività di indagine e in particolare a quelle relative allo stato della statistica regionale e a quella sugli strumenti di coordinamento del Sistan, la CoGIS ha infine posto in rilievo la necessità che nel PSN vengano messe in evidenza anche la programmazione delle attività per lo sviluppo della rete degli Uffici di statistica e per l'armonizzazione delle procedure e attività da questi svolte nonché la programmazione delle attività dell'Istat (attraverso il Comstat) per il coordinamento e per lo sviluppo della compartecipazione degli enti territoriali alle statistiche nazionali. In altre parole, il PSN deve costituire il momento programmatico anche in relazione all'esigenza di superare l'attuale situazione nella quale le Regioni, come del resto gli Enti locali minori, appaiono più come componenti separate e scarsamente coinvolte piuttosto che snodi funzionali a livello locale di un sistema unitario eppure decentrato.

E) La Commissione, inoltre, ha da tempo rilevato la necessità che l'Istat migliori le forme di comunicazione alla società civile della propria produzione statistica chiarendo meglio la natura e il significato dei dati diffusi così da impedire errate interpretazioni nonché permettere un adeguato apprezzamento dell'informazione prodotta e così da consolidare il ruolo centrale che la statistica ufficiale ha nell'assicurare una conoscenza obiettiva e imparziale del Paese.

2. IL QUADRO DELLA STATISTICA PUBBLICA ITALIANA NELL'AGGIORNAMENTO 2010 DEL PSN 2008-2010

In merito ai principali obiettivi settoriali enunciati nel documento di Aggiornamento ora sottoposto al suo parere, la CoGIS rileva con particolare interesse il proseguimento della programmata implementazione delle attività relativamente a:

- la georeferenziazione delle informazioni statistiche, tema sul quale la Commissione ha di recente concentrato la sua attenzione in quanto l'analisi dello spazio e della localizzazione dei fenomeni è diventata un elemento conoscitivo fondamentale anche in campo economico e demo-sociale;
- la creazione e lo sviluppo di sistemi informativi integrati - in particolare nei settori del mercato del lavoro, dell'immigrazione, dell'istruzione e dell'assistenza e previdenza - attraverso l'utilizzo di dati amministrativi a fini statistici e forme di collaborazione e cooperazione interistituzionale;
- l'individuazione, l'analisi e la razionalizzazione delle informazioni statistiche sulle PP.AA. in base a quanto stabilito dalla Legge finanziaria 2008 (art. 3, commi 72 e 73) come la Commissione aveva già raccomandato nel precedente Pare-
re;
- il miglioramento del sistema delle statistiche sui prezzi al consumo attraverso la maggiore disponibilità di indicatori diffusi a dettaglio territoriale più fine;
- l'ampliamento delle iniziative prototipali di interesse locale, soprattutto a titolarità delle Regioni.

Inoltre, per quanto riguarda il prossimo round di Censimenti 2010-2011 prosegue la preparazione delle operazioni censuarie con la progressiva definizione delle strategie più idonee a recepire i diversi cambiamenti di contesto verificatisi nell'intervallo intercensuario, come documentato dall'Istat anche in una apposita audizione presso la CoGIS.

Per quanto concerne i dati complessivi, risulta che il totale dei progetti proposti quest'anno ammonta a 1.140 (29 in meno rispetto al PSN precedente). Di essi, 492 sono affidati per la realizzazione all'Istat (contro i 514 inseriti nel precedente PSN) e 648 ad altri (65) soggetti del Sistan (7 in meno rispetto al precedente PSN).

I progetti inseriti per la prima volta con l'Aggiornamento 2010 sono 90 (di cui 31 sono a titolarità Istat rispetto ai 70 dello scorso anno), un numero di molto inferiore rispetto a quelli del PSN precedente in quanto l'Istat ha scelto di investire le scarse risorse a disposizione più sul processo di miglioramento della qualità dei progetti proposti piuttosto che sull'aumento della loro numerosità.

Non sono invece stati riproposti 61 lavori presenti nell'Aggiornamento 2009-2010 (di cui 36 dell'Istat). Di questi, 31 sono stati conclusi, 20 sono confluiti in altri lavori e 6 sono stati conclusi anticipatamente; i restanti progetti sono stati soppressi o rinviati per riduzione o ri-orientamento delle risorse.

Sul totale dei 1.140 lavori programmati per il nuovo triennio, 616 sono volti al consolidamento e miglioramento della produzione di informazioni statistiche a sostegno delle conoscenze e delle decisioni dei policy makers, operatori economici e di tutti i cittadini, 115 rispondono alle linee guida sull'integrazione e l'armonizzazione della produzione e dei metodi statistici in ambito europeo e internazionale, 109 contribuiscono allo sviluppo della produzione di informazioni statistiche nuove in aree a forte domanda informativa, 67 sono finalizzati allo sviluppo di sistemi informativi integrati e 50 sono

mirati alla valorizzazione statistica delle fonti informative organizzate private e pubbliche (archivi, registri, basi di dati).

3. CONSIDERAZIONI DI CARATTERE GENERALE SULL'AGGIORNAMENTO 2010

E' indubbio che l'Aggiornamento 2010 evidenzi il costante e grande impegno della statistica ufficiale e anche un maggiore interesse al miglioramento attraverso i citati obiettivi della produzione statistica. E di questo la Commissione dà atto.

Questo impegno merita, tuttavia, di essere irrobustito in quanto il contesto internazionale impone sempre più la necessità di integrare le misurazioni propriamente quantitative con indagini volte a raccogliere anche informazioni qualitative inerenti il funzionamento delle PP.AA. Nell'attuale importante fase di riforme strutturali il Sistan deve impegnarsi maggiormente nella produzione di una più mirata ed ampia informazione statistica sui costi e la produttività delle amministrazioni pubbliche centrali, periferiche ed autonome con particolare riguardo ai servizi pubblici nazionali e locali per la verifica della loro resa e del grado di soddisfazione degli utenti.

Occorre rafforzare ulteriormente ed estendere l'utilizzazione delle fonti amministrative e l'integrazione tra queste e le fonti statistiche fornendo, altresì una valutazione adeguata della qualità dei dati provenienti dalle diverse fonti. Occorre anche affrontare la perdurante carenza cronica di risorse del settore della ricerca che comporta, tra l'altro, rischi sempre maggiori sia di discontinuità nel processo di innovazione metodologica, sia di non sufficiente garanzia di essere in grado di assicurare una produzione quantitativa e qualitativa in linea con quella realizzata dai partner dell'Italia tanto in ambito UE quanto in ambito OCSE.

Non risulta, invece, avviato il lavoro di studio e di verifica delle attuali esigenze di dati statistici relative a ciascun settore nel quale è suddiviso il Programma Statistico Nazionale. Vengono infatti riproposti nel PSN i progetti presentati singolarmente dai vari Istituti ed Enti partecipanti al Sistan ed esaminati dai Circoli di qualità. Il che comporta che i progetti inseriti in molti settori non appaiono coordinati né diretti a "coprire" in modo completo il settore interessato.

D'altronde, mentre la CoGIS apprezza che i Circoli di qualità siano stati attivati con un più largo anticipo nei confronti dei precedenti anni, dal PSN non risulta che nelle loro sedute sia stato affrontato l'occorrente lavoro programmatico da sottoporre agli Enti del Sistan di cui non si legge traccia. L'anticipazione dei tempi, che non ha determinato un rilevante incremento delle sedute, è stata infatti motivata nell'Aggiornamento con il solo fine di anticipare i tempi dell'esame dei progetti provenienti (a pioggia) dai vari enti, organi e istituti del Sistan restando questa la quasi esclusiva attività degli organismi in parola.

La Commissione prende altresì atto che nei recenti provvedimenti di organizzazione dell'Istat, adottati alla fine del 2008 e all'inizio del 2009, è stata istituita la Direzione centrale delle relazioni istituzionali e del coordinamento e sviluppo del Sistan. Tale struttura dovrebbe poter costituire la sede naturale per lo sviluppo dell'attività di programmazione che trova compimento nel Programma Statistico Nazionale e di quella per il coordinamento dell'intero sistema che si compie attraverso i poteri di direttiva e di indirizzo nonché con i diversi strumenti di intervento elencati nell'art.15 del d.lgs. 322/1989.

Poiché la Direzione centrale delle relazioni istituzionali e del coordinamento e sviluppo del Sistan non ha come sola missione lo sviluppo e il coordinamento del Sistan,

ciò potrebbe rendere purtroppo meno efficace e incisiva la sua azione. Né risulta che al suo interno i Circoli di qualità siano stati trasformati in uffici permanenti e che sia stata svolta un'attività propulsiva per coinvolgere quantomeno tutte le Regioni e i più importanti Uffici di statistica nel loro ambito. Né, infine, è dato vedere la programmazione delle attività di coordinamento e collegamento degli uffici regionali dell'Istat con le realtà territoriali locali.

La scarsa attenzione ai problemi della programmazione risulta evidente da un'altra carenza dell'Aggiornamento 2010. A distanza di un anno e mezzo circa dall'entrata in vigore della Legge finanziaria per il 2008 che ha previsto all'art.3., comma 72, l'inserimento nel Programma di *"un'apposita sezione concernente le statistiche sulle pubbliche amministrazioni e sulle società pubbliche o controllate da soggetti pubblici, nonché sui servizi pubblici"*, tale adempimento non è stato attuato, limitandosi l'Istat ad avviare una mera fase di studio sul tema senza ancora pervenire ad una proposta organica ed esaustiva. Né peraltro l'Istat ha provveduto ad attivare un apposito Circolo di qualità relativo a tale nuovo settore il quale avrebbe potuto sin dall'attuale Aggiornamento inserire la richiesta sezione con l'indicazione dei progetti, già in corso o da programmare, in esso inseribili.

Nel Programma sono esclusivamente proposte, al di fuori della parte relativa ai progetti, alcune considerazioni relative all'intenzione di *"...prevedere all'interno del nuovo portale del Sistan la creazione di una sezione distinta, dedicata alle attività statistiche sull'organizzazione e sul funzionamento delle amministrazioni pubbliche."* Si tratta, di fatto, della motivazione addotta per non avere ancora provveduto alla prevista integrazione del PSN – che peraltro la CoGIS chiedeva da anni – e che il legislatore ha definito con esattezza specificando che *"Tale sezione è finalizzata alla raccolta e all'organizzazione dei dati inerenti al numero, natura giuridica, settore di attività, dotazione di risorse umane e finanziarie e spesa dei soggetti di cui al primo periodo, nonché ai beni e servizi prodotti e ai relativi costi e risultati, anche alla luce della comparazione tra amministrazioni in ambito nazionale e internazionale. Il programma statistico nazionale comprende i dati utili per la rilevazione del grado di soddisfazione e della qualità percepita dai cittadini e dalle imprese con riferimento a settori e servizi pubblici individuati a rotazione."*

Un'ulteriore lacuna del PSN è, come è stato anticipato, la tuttora mancata indicazione della stima dei costi delle attività programmate. Tali dati finanziari non sono infatti indicati né per settore né per singoli progetti. Di talché non è dato neppure conoscere quale sarebbe il costo dei nuovi progetti e di quelli successivamente abbandonati, sebbene la ragione dell'abbandono è indicata nella carenza di risorse economiche. Né è dato conoscere qual è il costo delle attività statistiche necessarie per l'adempimento degli obblighi comunitari e di quelli internazionali, né per converso qual è il costo delle statistiche "libere" e di quelle degli altri enti (Regioni, Province e Comuni) nonché dei Ministeri e degli altri Istituti.

L'indicazione dei costi – è inutile dirlo - è l'elemento fondamentale del Programma Statistico Nazionale e consentirebbe, oltre ad un migliore svolgimento delle scelte programmatiche dell'Istat e degli Enti partecipanti, anche una più precisa e motivata formulazione di richieste di finanziamenti.

La tabellina nella quale si risolve la stima dei costi dei progetti programmati per l'anno 2010 - allegata alla nota di trasmissione della bozza di PSN - che contiene unicamente il dato complessivo dei costi dei progetti contenuti nel PSN, tenendo distinti quelli proposti dall'Istat (euro 142.914.947) da quelli proposti dagli altri soggetti (euro

33.770.948) – induce a ritenere che sono già note le stime disaggregate e non si comprende perché esse non siano già inserite nel Programma stesso. L'attivazione anticipata dei Circoli di qualità dovrebbe essere finalizzata anche al compimento di tale operazione entro i termini di presentazione del PSN.

Per quanto attiene invece ai costi dei Censimenti la nota dell'Istat (protocollo n. 2728 del 24 aprile 2009) inviata unitamente al PSN contiene nel suo allegato una specifica indicazione dei costi di tali fondamentali operazioni censuarie che stanno venendo a scadenza e che sono anche imposte da precise disposizioni comunitarie. A riguardo la CoGIS rileva le gravi conseguenze per la completezza dell'informazione statistica nonché per le sanzioni economiche che sarebbero immancabilmente applicate dall'UE a causa del ritardo nella emanazione della relativa legge di finanziamento o, peggio ancora, per la sua non adozione.

4. I PUNTI DI CRITICITÀ

La Commissione evidenzia in particolare i seguenti punti di criticità.

1) (Area Territorio e Ambiente)

Per questo settore è necessario porre l'attenzione sul problema – già sollevato dalla CoGIS e dibattuto nel Circolo di qualità - della produzione di informazioni derivanti da indagini riguardanti gli stessi fenomeni.

E', inoltre, da ricordare l'importanza dello sforzo rivolto alla produzione di nuove statistiche, riguardanti soprattutto l'ambiente urbano, visto lo squilibrio esistente tra domanda e offerta di informazioni statistiche in tale ambito.

E' infine da segnalare come elemento di criticità la mancanza di integrazione tra informazione ambientale ed economica e di una contabilità socio-ambientale, allo sviluppo della quale, però, ha fornito un importante impulso il disegno di legge delega approvato dal Governo lo scorso anno.

2) (Area Popolazione e società)

Nei progetti di questo settore sono due i temi di maggiore criticità: le rilevazioni mirate alla conoscenza e alla misura dei fenomeni inerenti la popolazione immigrata e le rilevazioni censuarie, queste ultime in particolare per l'incertezza che ancora sussiste circa le risorse di cui si potrà disporre. Si tratta di due temi collegati che si trovano al centro di dibattiti nel mondo scientifico e politico e solo la statistica ufficiale, con le sue garanzie di professionalità e di indipendenza, può affrontarne la realizzazione.

L'integrazione di archivi riguardanti le basi territoriali ai fini dell'analisi spaziale costituisce un altro aspetto cruciale per i temi concernenti il settore *Famiglia e comportamenti sociali*. Esistono oggi le tecnologie che permettono il ricorso all'integrazione tra gli archivi amministrativi demografici e gli aggiornamenti di basi di dati a livello territoriale disaggregato, permettendo un'interpretazione dei comportamenti attraverso gli strumenti di georeferenziazione. Una completa georeferenziazione ai fini dell'analisi spaziale può anche rappresentare un quadro concettuale di riferimento per gli enti del Sistan.

Tra le criticità del settore emerge fortemente quella sul grave ritardo della legge sul finanziamento dei Censimenti di cui si dirà appresso.