

ALLEGATI

- All. I Parere sul Programma Statistico Nazionale 2011-2013
- All. II Gruppi di indagine che hanno concluso la loro attività nel 2010 e
Indagini avviate nel 2010 attualmente in corso
- All. III Composizione e riunioni della Commissione
- All. IV Ufficio di Segreteria della Commissione

PAGINA BIANCA

Allegato I

Parere sul Programma Statistico Nazionale 2011-2013

PAGINA BIANCA

**PARERE DELLA
COMMISSIONE PER LA GARANZIA
DELL'INFORMAZIONE STATISTICA
SUL PROGRAMMA
STATISTICO NAZIONALE 2011-2013**

(deliberato nella riunione del 17 maggio 2010)

La Commissione per la Garanzia dell'Informazione Statistica (CoGIS), esaminato il Programma Statistico Nazionale 2011-2013, 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

E' con soddisfazione che la CoGIS ha riscontrato che il PSN 2011-2013 è stato ampiamente modificato al fine di rispondere alle esigenze di miglioramento della produzione statistica ufficiale. Risultano così messi a fuoco gli elementi essenziali del Programma quale atto di programmazione, fondamentale non solo per la completezza e l'imparzialità dell'informazione statistica bensì, a monte, per il corretto funzionamento dell'articolato sistema a rete che è stato introdotto con il citato decreto legislativo.

Il portato di coordinamento che il legislatore del 1989 ha considerato implicito nel PSN costituisce, infatti, il momento essenziale, in termini di progettazione, organizzazione tra i livelli di governo e distribuzione delle risorse che soli possono 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 di rapidità tanto nella produzione quanto nella pubblicazione e diffusione dei dati.

Il PSN in esame contiene, come si vedrà nelle pagine successive, numerose innovazioni sostanziali che hanno perfino comportato la modificazione della sua configurazione complessiva rendendolo più leggibile e chiaro.

Notevoli sforzi sono stati pure compiuti riguardo alla indicazione dei costi dei progetti avviando, anche per questa parte, un processo di rinnovamento che potrà costituire un utile presupposto per il conseguimento di adeguati finanziamenti pubblici per le nuove iniziative.

1.2. Le indicazioni della CoGIS

Le rilevanti innovazioni introdotte nel PSN 2011-2013 inducono a ridurre l'elencazione delle indicazioni fornite dalla Commissione in quanto già recepite dal Comstat. Si precisano, dunque, in questo parere solo alcune considerazioni che possono contribuire all'ulteriore processo di miglioramento del PSN rinviando alla II parte del presente parere per una valutazione puntuale della produzione statistica nei diversi settori.

In primo luogo merita di essere richiamata l'esigenza di inserire nel procedimento di formazione del PSN, a fianco ai diversi progetti, le linee di azione per 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 secondo luogo merita pure di essere ribadita la sollecitazione a cogliere l'occasione del PSN per la programmazione dell'attività che Comstat e Istat devono svolgere in relazione alle loro 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. Il soddisfacente svolgimento di 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 che siano oggetto di obblighi comunitari) impone che l'Istat si doti delle strutture e degli strumenti occorrenti per svolgerle in maniera sistematica ed efficace (in particolare che esso utilizzi in ogni caso in cui sia possibile e utile accordi per la collaborazione dei vari livelli di governo nello svolgimento di indagini statistiche unitarie).

Pertanto, rimane sempre ferma l'indicazione già formulata dalla Commissione riguardo all'utilizzo degli strumenti e dei poteri di indirizzo e di coordinamento degli uffici statistici del Sistan che la legge attribuisce al Presidente dell'Istat e al Comstat.

In proposito, è stato messo in evidenza il fatto che il PSN può essere un utile momento di programmazione delle attività dell'Istat e del Comstat per lo sviluppo e il rafforzamento della rete degli uffici di statistica graduando i propri interventi sollecitatori sulla base della diversa forza delle attribuzioni conferite – nei confronti dei livelli territoriali di governo – dagli artt. 3, 4, 5 del d.lgs. 322/1989. Tale attività dovrebbe essere

diretta a sollecitare il completamento della rete degli uffici di statistica dei Comuni con più di 100.000 abitanti e delle Province.

Infine e in aggiunta all'importante lavoro di rinnovamento che risulta avviato dal PSN, oggetto del presente Parere, occorre ribadire che tale strumento è l'occasione ideale per lo sviluppo generalizzato del "metodo" 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 nel compimento delle indagini statistiche nazionali piuttosto che snodi funzionali a livello locale di un sistema unitario eppure decentrato. Questa esigenza è tanto più fortemente sentita quanto più prossima appare la realizzazione di un sistema federale per quanto riguarda le entrate e le uscite dello Stato.

Resta, infine, fermo il suggerimento di effettuare scelte che incideranno inevitabilmente sull'organizzazione interna delle risorse umane e strumentali sia dell'Istat sia degli altri uffici che fanno parte del Sistan. Fermo restando che è essenziale incrementare le risorse assegnate alla statistica ufficiale italiana, la Commissione ha già in precedenza 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 e alla ricerca di meccanismi che consentano la tempestiva produzione e comunicazione di tali dati alle istituzioni.

In questo modo sarebbe stato possibile fare fronte almeno in parte alla riduzione progressiva delle risorse destinate alla statistica ufficiale e, nel contempo, fornire alle istituzioni di governo gli elementi utili per valutare le concrete necessità, anche alla luce dell'aumento delle indagini imposte dall'Unione europea. Si otterrebbe, in altre parole, il risultato di non limitarsi più ad una denuncia generica circa la scarsità di risorse e ad un'altrettanto generica denuncia del rischio di non rispettare gli obblighi previsti dai regolamenti comunitari.

2. IL QUADRO DELLA STATISTICA PUBBLICA ITALIANA NEL PSN 2011-2013

Appare, in primo luogo, meritevole il riferimento contenuto nell'introduzione del Programma in esame alle linee guida indicate dal Comstat nonché l'attenzione ai principi della statistica europea e al nuovo assetto istituzionale della statistica nell'ambito dell'Unione.

Questi riferimenti appaiono particolarmente pregnanti laddove vengono riportate nell'ambito del PSN le priorità che a livello europeo sono riferite al Programma statistico europeo. In particolare merita la giusta attenzione l'indicazione secondo la quale *“Le statistiche europee vengono definite come “le pertinenti statistiche necessarie per lo svolgimento delle attività della Comunità” prendendo in considerazione l'intero processo statistico, dallo sviluppo alla produzione fino alla diffusione delle statistiche europee, elemento fondamentale perché le statistiche siano strumento di conoscenza a cui tutti gli utilizzatori abbiano uguale accesso. Il tema della qualità viene ampiamente sottolineato evidenziandone i criteri (pertinenza, accuratezza, tempestività, puntualità, accessibilità e chiarezza, comparabilità e coerenza) sulla base dei quali le statistiche europee devono essere sviluppate, prodotte e diffuse.”*

Tali criteri sono perfettamente estendibili nell'ambito dei rapporti istituzionali interni e, dunque, anche per le statistiche non destinate all'Europa che comunque il Sistan deve produrre.

Per quanto concerne i progetti programmati per il nuovo triennio, risulta che il loro ammontare è pari a 1.046 (95 in meno rispetto al PSN precedente). Di essi 444 sono affidati per la realizzazione all'Istat (contro 492 inseriti nel precedente programma) e 602 agli altri 74 soggetti del Sistan titolari di progetti inseriti nel presente PSN (9 in più rispetto al precedente programma).

I nuovi progetti sono 209 (di cui 126 a titolarità Istat). Non sono invece stati riproposti 222 lavori presenti nel precedente programma (di cui 135 dell'Istat) in quanto 52 sono stati conclusi, 78 sono confluiti in altri lavori e 5 sono stati soppressi per riduzione delle risorse (4) e altri motivi (1).

In relazione alle definizioni utilizzate, la Commissione esprime apprezzamento per l'opera di riclassificazione dei progetti, sintomo dell'avvio di un processo di revisione, di chiarificazione e di razionalizzazione della produzione programmata. In particolare,

la distinzione delle statistiche per tipologia di fonte agevola il monitoraggio dei processi statistici, la valorizzazione dei giacimenti informativi esistenti, la eliminazione di inutili duplicazioni di informazione e i processi di integrazione.

3. CONSIDERAZIONI DI CARATTERE GENERALE

Si è già detto dei grandi positivi elementi di innovazione che caratterizzano il PSN presentato quest'anno. Questa proposta è stata preceduta da un'operatività già in qualche modo diversa da parte dei Circoli di qualità.

Si osserva tuttavia che il più forte contenuto di analisi delle esigenze e della domanda di statistica non appare essere il prodotto del lavoro collegiale dei Circoli di qualità bensì, piuttosto, delle strutture dedicate al funzionamento del Sistan che l'Istat si è "costruite". In effetti l'analisi dei verbali dei Circoli di qualità dimostra che presso di essi continua ad essere preminente l'attività di conferimento delle disparate iniziative dei diversi uffici appartenenti al Sistan.

Dall'analisi dell'attività dei Circoli ci si avvede pure che tali organismi svolgono un'attività alquanto discontinua: la maggior parte si è riunita due volte, diversi Circoli una sola volta e soltanto pochi tre volte. Questo *modus operandi* fa capire come la attività permanente di programmazione e verifica delle attività statistiche, di analisi delle risposnde dei dati statistici già forniti a dette esigenze, la individuazione di forme di collaborazione tra i diversi livelli di governo a rete per lo svolgimento di progetti unitari prevedenti la loro partecipazione, è ancora del tutto insufficiente.

Ciò premesso, è in attesa che venga ulteriormente valorizzata nel senso auspicato l'attività dei Circoli, si attende altresì la istituzione del Consiglio Nazionale degli utenti che allargherà la possibilità di analisi delle necessità di informazione statistica.

Meriterebbe pure di essere presa in considerazione l'idea di realizzare un nucleo di verifica delle esigenze statistiche connesse alle linee programmatiche del governo nazionale al fine di una sollecita produzione di dati statistici utili per la politica.

Una particolare attenzione merita il breve capitolo sull'Informazione statistica per il federalismo fiscale. Va detto, in proposito, che l'accurata predisposizione degli schemi concettuali di base per l'informazione statistica necessaria è certamente condotta con la prudenza e l'attenzione che caratterizzano il *modus operandi* della statistica ufficiale e che costituiscono il presupposto del suo alto livello qualitativo. Mentre restano tuttora

attuati solo in minima parte gli adempimenti per l'identificazione delle variabili e dei modelli per il calcolo dei costi e dei fabbisogni standard necessaria per la predisposizione del sistema di base dati che dovrà supportare l'attuazione e il monitoraggio della legge sul federalismo fiscale.

Si tratta, pertanto, di un processo formativo estremamente lungo nel tempo che è stato correttamente condotto e merita di essere sollecitamente applicato.

Ciò anche perché, se è vero che è la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, di cui al DPCM 3 luglio 2009, è la sede deputata a fornire gli indirizzi strategici e operativi in merito alla base informativa a supporto del federalismo fiscale, il lavoro finora compiuto dall'Istat costituisce il necessario presupposto per l'operatività della Commissione. I dati prodotti di conseguenza dovrebbero essere già a disposizione della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale e devono comunque esserlo in tempi brevissimi.

In questo modo l'Istat e il Sistan possono svolgere una utile funzione di ausilio all'azione del Governo e del Parlamento.

Nel PSN è pure riportato il lavoro finora svolto per adempiere alle importanti innovazioni volute dalla finanziaria del 2008 con specifico riguardo alle statistiche sulle Pubbliche Amministrazioni.

Si tratta di attività certamente meritevoli e che porteranno, in termini temporali non brevi, alla migliore predisposizione dell'apposita sezione del Programma concernente le statistiche della PA.

Ciò però non toglie che il preciso obbligo imposto dalla ormai lontana finanziaria 2008, approvata dal Parlamento nel dicembre 2007, non risulti neppure adombrato sotto forma di sezione del PSN. Il fatto non è di scarso rilievo nella sua negatività tanto più che, come ammette lo stesso PSN in esame, “..le informazioni potenzialmente utili a soddisfare il fabbisogno informativo definito in sede normativa sono in parte già rilevate con le indagini attualmente prodotte dall'Istat e dal Sistema Statistico Nazionale”.

Avrebbe potuto essere utile, formulando le occorrenti cautele e riserve, predisporre con tali dati un primo quadro provvisorio di tale sezione che comunque avrebbe costituito un iniziale progetto per avviare la ricognizione sistematica delle statistiche disponibili e la progressiva individuazione delle carenze informative.

4. I PUNTI DI CRITICITÀ

La Commissione evidenzia in particolare i seguenti punti di criticità.

1) (Area Territorio e Ambiente)

Territorio

Continua a sussistere l'urgenza di attivare con validità nazionale e ufficiale sia sistemi puntuali di riferimento geografico dei numeri civici, sia un archivio di numeri civici geocodificato, al momento non disponibili. Qualunque sia il procedimento adottato per effettuarlo, infatti, il georiferimento di unità statistiche richiede un'elevata correttezza, l'aggiornamento continuo degli archivi di dati toponomastici ed una buona qualità della base territoriale in termini di accuratezza posizionale.

Un impegno coordinato verso lo sviluppo di questi sistemi a livello locale, che promuova sinergie fra le diverse istituzioni, con l'obiettivo congiunto di colmare questa criticità nel patrimonio informativo diventa quindi inderogabile. Questo, d'altra parte, è un tema particolarmente sentito dalla CoGIS che in una recente raccomandazione ha segnalato come, se e quando fossero disponibili strumenti affidabili per la geocodifica di unità statistiche a partire da archivi amministrativi e/o statistici opportunamente validati e "normalizzati", diventerebbe possibile georiferire al territorio la singola unità statistica con un discreto livello di approssimazione territoriale (ad esempio, la sezione di Censimento).

Ambiente

La sempre più ampia e crescente richiesta di informazioni statistiche ambientali a livello internazionale, comunitario e per ricaduta nazionale non sembra ancora essere pienamente soddisfatta. Per cui la CoGIS non può esimersi dal rinnovare l'invito a continuare lo sforzo volto a soddisfare la richiesta di informazione soprattutto in delicate e fondamentali aree tematiche come quelle relative alle acque interne, alle risorse idrologiche e alle acque reflue, nonché alla qualità dell'ambiente urbano.

In generale si richiama, comunque, l'attenzione dell'Istat verso una sempre maggiore e più attenta azione di coordinamento necessaria per indirizzare e stimolare adeguatamente il lavoro congiunto con gli altri Enti Sistan – la cui produzione statistica co-

pre una parte significativa della produzione complessiva del settore Ambiente - al soddisfacimento della domanda interna ed estera .

2) (Area Popolazione e società)

Struttura e dinamica della popolazione

In ciascuno degli scenari relativi alle rilevazioni censuarie, il nodo della qualità delle anagrafi appare fondamentale, e a questo proposito si ritiene importante valutare la qualità dell'archivio INA-SAIA.

I progetti pilota in vista dello svolgimento dei censimenti (scenario 1) hanno verificato la fattibilità delle nuove strategie di somministrazione di due diverse tipologie di questionari, e della suddivisione della raccolta tra territori coperti in maniera esaustiva o solo campionaria, ma la qualità delle anagrafi – fondamentale in questa prospettiva – rimane parzialmente inesplorata.

Del resto, nel caso che i censimenti non dovessero essere svolti (scenario 2), il ruolo dei registri anagrafici assumerebbe ancora rilevanza maggiore, e quindi capirne la copertura/qualità diventa obiettivo primario, per la conoscenza diretta della numerosità e caratteristiche della popolazione, stante il nodo normativo della definizione di “popolazione legale”, quale appare dalle leggi vigenti secondo le quali soltanto quella censuaria, validata a controllo incrociato con le Anagrafi, può qualificarsi tale.

Famiglia e comportamenti sociali

La CoGIS ha sottolineato in diverse occasioni l'atipicità italiana rispetto alle statistiche europee ossia la mancanza di un'indagine che unisce le informazioni sui comportamenti familiari e le caratteristiche socioeconomiche in un'ottica longitudinale di panel. Rimane pertanto valida la sollecitazione della CoGIS al fine di prevedere un'unica indagine panel, sostituendone altre che non vengono svolte sullo stesso campione ripetuto e in ottica di panel. Il confronto dei costi di questa soluzione integrata e delle indagini attualmente svolte potrebbe risultare interessante e forse dare sorprendenti indicazioni.

3) (Area Amministrazioni pubbliche e servizi sociali)

Istituzioni pubbliche e private

La Commissione ritiene che il censimento non possa costituire lo strumento più idoneo alla “verifica della possibilità di realizzare un sistema informativo basato su registri statistici desunti da archivi amministrativi, al fine di valorizzare il patrimonio informativo presente in questi ultimi” (obiettivo *c* della rilevazione censuaria sulle istituzioni pubbliche e non profit). Pertanto auspica che vengano messi in campo nuovi strumenti tesi a far fronte alla inadeguata offerta di informazioni da parte delle istituzioni e a migliorarne i sistemi informativi rendendoli più efficienti ed efficaci, così da consentire l'utilizzo dei dati raccolti anche a fini statistici.

Sanità

In questo settore l'applicazione del nuovo regolamento europeo di Sanità Pubblica ha generato situazioni problematiche non trascurabili. Le implicazioni più rilevanti riguardano la produzione delle statistiche di mortalità per causa, ove, per la mancanza di codificatori, non è possibile programmare nemmeno per quest'anno il recupero della codifica delle cause di morte relative agli anni 2004 e 2005. Inoltre, le attività connesse all'implementazione della metodologia System of Health Accounts (SHA), prevista dal regolamento, procedono con grande lentezza rispetto alle scadenze previste dallo stesso ed il Gruppo di Lavoro appositamente formato dal Ministero della Salute per il conseguimento di tale obiettivo appare alla Commissione troppo articolato, includendo rappresentanze di tutte le Amministrazioni competenti in materia di spesa sanitaria.

A fronte del processo di invecchiamento della popolazione, in atto da anni, si sottolinea l'inadeguatezza delle informazioni relative ai diversi aspetti dell'assistenza socio sanitaria con particolare riguardo alle informazioni sulla domiciliarità e residenzialità extraospedaliera e la necessità di potenziare e aggiornare l'indagine Istat sui presidi residenziali.

Infine si segnala che per il monitoraggio degli esiti della salute e la programmazione delle politiche di sanità pubblica sarebbe necessaria la progettazione di indagini longitudinali sulla salute, attualmente assenti nel PSN.

Assistenza e previdenza

Il sempre maggiore ricorso all'utilizzo di archivi amministrativi, in conformità alle linee guida per la compilazione del Programma statistico nazionale 2011-2013 indicate dal Comstat, ha generato, in estrema sintesi, due aree di criticità, la prima relativa al flusso informativo dei dati amministrativi che dai diversi enti previdenziali confluiscono all'Inps, detentore del Casellario Centrale dei pensionati; la seconda relativa alle diverse metodologie utilizzate per trasformare il dato amministrativo in dato statistico, metodologie non sempre omogenee, poiché alcuni degli enti previdenziali che forniscono dati amministrativi al Casellario centrale producono essi stessi statistiche ufficiali, la cui comparabilità con quelle prodotte dall'Istat e dall'Inps a partire dai dati del casellario potrebbe essere migliorata. Ciò posto, una delle strade percorribili è, ad avviso del Circolo di qualità condiviso dalla Commissione, quella di un maggior interscambio di *know-how* nelle fasi di trasformazione del dato amministrativo in dato statistico.

Giustizia

Si segnala in questo settore il perdurare del problema relativo alla determinazione dei costi della giustizia. La quantificazione del costo economico dei reati rappresenta infatti un'esigenza fortemente sentita a livello istituzionale, ma la complessità della relativa informazione è tale (e legata a tanti fattori) da renderne difficile una stima esaustiva. Inoltre non esiste certezza che i vari sistemi che danno conto dei costi siano tra loro congruenti.

Cultura

La Commissione ritiene che l'attuale offerta di dati sulle istituzioni, i servizi e le attività culturali appare troppo frammentaria, debolmente integrata e a un dettaglio territoriale insufficiente, così da risultare scarsamente efficace per i decisori politici, gli operatori di settore e gli *stakeholders*.

Si riscontra, inoltre, un significativo disallineamento tra gli obiettivi proposti e le attività programmate nel triennio 2011-13.

Istruzione e formazione

La pluralità di filiere in cui si è andato articolando il sistema scolastico richiede sistemi informativi capaci di monitorare in modo continuo la popolazione soggetta all'obbligo di istruzione. Dovranno, quindi, quanto prima passare alla fase di piena attuazione sia l'implementazione e l'utilizzo delle Anagrafi degli studenti (a livello non solo nazionale ma anche locale) sia le diverse iniziative, attualmente in corso di sperimentazione a livello regionale e anche comunale, volte a sviluppare l'interconnessioni fra i sistemi informativi e statistici delle pubbliche amministrazioni sia, infine, l'iniziativa, avviata in fase sperimentale a livello nazionale a partire dall'anno scolastico 2009/2010, di realizzazione dell'Anagrafe degli studenti di tutte le scuole statali.

La cronica scarsità di risorse comporta l'assenza di progetti volti a rilevare le informazioni dettagliate sugli studenti che non seguono un percorso tradizionale e che alla fine del primo ciclo di istruzione decidono di iscriversi ai corsi sperimentali di formazione professionale. Così come continuano a non poter essere programmate iniziative per determinare l'ammontare della spesa di fonte privata per l'istruzione che, tra l'altro, è un'informazione richiesta dalla Commissione Europea attraverso la raccolta dati UOE.

4) (Area Mercato del lavoro)

Nella suddetta area non si avvertono particolari punti di criticità, fatta salva la sollecitazione a proseguire in maniera più incisiva sia al confronto dei dati sull'indagine Forza lavoro con quelli provenienti dai Centri per l'impiego, sia ad un aggiornamento delle statistiche riguardanti le matrici di transizione, sia alla pubblicazione delle stime dei livelli di Oros e non soltanto delle variazioni. Ci si rammarica, infine, della soppressione di importanti progetti a causa della scarsità di risorse.

5) (Area Sistema economico)

Riguardo all'area *Sistema economico*, la carenza di risorse più volte lamentata ha due conseguenze principali:

- lascia in sospenso quali potrebbero essere gli ambiti che saranno maggiormente penalizzati o che potrebbero essere trascurati e le richieste dei regolamenti europei che potrebbero non essere soddisfatte;