

2002-2003) e un altro funzionario ha partecipato nell'anno in corso al medesimo Master. (Per la composizione e l'organizzazione della segreteria, vedi l'All. II).

## 2. Attività relativa al processo produttivo e agli aspetti organizzativi e normativi della statistica pubblica

Nel corso del 2004 la Cgis ha continuato a svolgere un'attenta attività di monitoraggio della produzione statistica pubblica concentrandosi in modo particolare sulle tematiche relative alla misura dell'inflazione nella statistica ufficiale e alle modalità di accesso ai dati microeconomici (Laboratorio Adele).

Al fine di approfondire tali tematiche sono stati attivati due gruppi di ricerca:

- *“La misura dell'inflazione nelle statistiche ufficiali: criteri di calcolo e sistemi di rilevazione dei prezzi al consumo”;*
- *“Qualità, caratteristiche e modalità di accesso degli utenti finali alle informazioni microeconomiche di fonte Istat”.*

In relazione alla prima tematica, la Commissione ha continuato a seguire con attenzione le conseguenze derivanti dall'introduzione dell'euro e i suoi possibili effetti sugli indici dei prezzi: il problema di fondo che sembra caratterizzare le attuali indagini sui prezzi al consumo è la marcata discrasia tra l'andamento dell'inflazione registrato dagli indici dei prezzi al consumo e la percezione dello stesso fenomeno da parte di estese fasce di consumatori. Tale discrasia è all'origine di un serrato dibattito, anche teorico, i cui effetti si sono anche progressivamente estesi all'opinione pubblica. Essi si stanno traducendo in una perdita di credibilità dell'Istituto, con possibili ripercussioni per tutto il sistema delle statistiche ufficiali. Lo scopo generale della ricerca attivata è stato quello di effettuare un'analisi delle metodologie e delle procedure che sono alla base dell'elaborazione degli indici dei prezzi al consumo dell'Istituto nazionale di statistica, allo scopo di individuare eventuali punti critici e possibili soluzioni del problema.

Relativamente alla seconda tematica, la Commissione ha continuato a seguire un'attività già avviata nell'anno 2001, cercando di fornire una risposta alle principali problematiche emerse nel corso dell'indagine precedente. L'Istat ha implementato, da qualche anno, una modalità di diffusione delle diverse informazioni microeconomiche, come quelle provenienti dall'archivio ASIA, dal Censimento dell'Industria e dei servizi, ecc., che si realizza attraverso il cosiddetto Laboratorio 'Adele'. All'interno di questo laboratorio, fornito di adeguati supporti informatici per il trattamento e l'elaborazione dei dati, gli utenti finali possono infatti richiedere all'Istat l'accesso ai principali archivi statistici. Accesso che naturalmente non riguarda i dati grezzi, ma informazioni elaborate in modo tale da continuare a garantire l'anonimato dell'unità di rilevazione. A tal riguardo, uno dei principali problemi emersi riguardava il fatto che le normative collegate alla tutela della *privacy*, nonché le esigenze di tipo organizzativo connesse ad un accesso ordinato e regolato a queste fonti, hanno spesso costretto l'Istituto a limitare notevolmente l'utilizzo da parte degli utenti finali dei micro-dati. Lo scopo di questa ricerca è stato, dunque, quello di valutare questa modalità di accesso ai dati microeconomici (simulando casi di studio), sia in termini di qualità e caratteristiche dei dati sia in termini delle possibili implicazioni di analisi economica. Non è infatti possibile condurre analisi di economia applicata senza una conoscenza approfondita della natura e della qualità dei dati, dove

quest'ultima può essere valutata soltanto disponendo di adeguate informazioni sul grado di copertura del campione utilizzato, sul tasso di risposta dei singoli quesiti, sulle caratteristiche delle fonti amministrative utilizzate, sugli errori di campionamento e sui criteri di riporto all'universo.

Inoltre, nel corso del 2004, la Commissione ha approvato le seguenti ricerche che, a causa dei ricordati problemi burocratico-amministrativi, non è stato possibile avviare nello stesso anno (si prevede di poterle attivare nei primi mesi del 2005):

- “Comunicazione e diffusione dei dati statistici ed aspetti distorsivi”;
- “Completezza e qualità delle informazioni statistiche sulla formazione professionale”;
- “Sistemi statistici, beni e risorse immateriali”.

Gli approfondimenti, realizzati in maniera coordinata, attraverso i gruppi di ricerca, concorrono a fornire una solida base conoscitiva per l'attività di sorveglianza *ad referendum* della Commissione e per la predisposizione di note e raccomandazioni alle quali, se del caso, essa dà luogo (vedi sez. 3.3).

### 3. Attività di vigilanza e di ricerca

Come già si è detto in sede di considerazioni introduttive, è da sottolineare che, in base alla legge istitutiva, la Cgis esercita compiti di garanzia e di vigilanza che riguardano la statistica pubblica e che si caratterizzano inoltre per una sorveglianza a carattere generale sull'attività complessiva svolta dagli enti del Sistan, senza incidere in via immediata sull'intero arco degli operatori e degli atti del settore.

Per l'assolvimento di tali compiti, le principali attività svolte dalla Commissione possono essere convenientemente raggruppate come segue:

- (a) vigilanza sulla produzione statistica del Sistan, per i profili rilevanti;
- (b) attività collegata ai gruppi di ricerca costituiti dalla Commissione;
- (c) attivazione di flussi informativi e audizioni, e formulazione di note e raccomandazioni;
- (d) partecipazione a riunioni, seminari e convegni, nazionali e internazionali.

#### 3.1 Vigilanza sulla produzione statistica del Sistan

L'impegno principale della Commissione è stato rivolto alla vigilanza generale sulla produzione statistica del Sistan, ed in modo particolare sulle rilevazioni ed elaborazioni statistiche incluse nel Psn. Gli esiti di questa attività sono in larga parte confluiti nel parere espresso sul Psn 2005-2007 (riportato nell'All. III).

Nel suo parere, la Commissione ha prospettato osservazioni su alcuni tratti dell'impianto del Psn 2005-2007 e formulato rilievi critici e suggerimenti su singoli aspetti. Ha constatato che il Psn, nonostante il condizionamento più stringente costituito dalla scarsità delle risorse finanziarie, consolida la struttura produttiva e presenta avanzamenti nel processo di sviluppo dell'informazione statistica del Paese, anche a livello locale e in ottemperanza alle direttive che in materia si hanno da parte dell'Eurostat.

Complessivamente, il Programma risponde alle esigenze conoscitive in tema di informazione statistica. Pertanto, la Commissione ha espresso una valutazione positiva del Programma statistico nazionale 2005-2007.

Nell'ambito dei suoi compiti di vigilanza, inoltre, la Commissione ha affrontato alcune vicende che hanno interessato la produzione statistica del Sistan, con risvolti delicati anche presso l'opinione pubblica, dedicando ad esse la dovuta attenzione ed effettuando anche apposite audizioni con i dirigenti dell'Istat.

Nell'arco dell'ultimo anno - anche in prosecuzione o completamento di iniziative degli anni precedenti - la Commissione è intervenuta con pareri e con note e raccomandazioni su temi specifici in diverse circostanze (vedi anche la sez. 3.3), avendo come interlocutore il Presidente dell'Istat e, in alcune occasioni, il Presidente del Consiglio dei Ministri e Ministri competenti in relazione alla materia.

Tre argomenti hanno particolarmente impegnato l'attività della Commissione:

- la misura della dinamica dell'inflazione, tramite l'indice dei prezzi al consumo (della quale si è già detto);
- la modifica del Titolo V della Costituzione;
- le statistiche dell'istruzione.

\* \* \*

In modo particolare l'attenzione della Commissione è stata rivolta all'Indice dei prezzi al consumo, anche a seguito delle polemiche sollevate dalle organizzazioni dei Consumatori nei confronti dell'Istat, relativamente al dato ufficiale ed alla notevole eco che la materia ha avuto sulla stampa nazionale. In tale quadro la Commissione ha seguito e tenuto sotto controllo le rilevazioni fin dall'entrata in vigore dell'euro e ha attivato uno specifico Gruppo di ricerca su *"La misura dell'inflazione nelle statistiche ufficiali: criteri di calcolo e sistemi di rilevazione dei prezzi al consumo"*.

In tale contesto, di rilevante interesse per la Commissione è stata la richiesta ufficiale del Ministro delle Attività Produttive, Prof. Antonio Marzano, di accertare la fondatezza o meno delle contestazioni da parte dell'Eurispes sui dati forniti dall'Istat "attraverso, se del caso, il confronto tra la metodologia cui fa ricorso l'Istituto Centrale di Statistica e quella dell'Eurispes".

Dopo un'accurata indagine, svolta solo sulle procedure e sui dati Istat, la Commissione ha espresso al Presidente del Consiglio e al Ministro richiedente, oltre che ad altre autorità, un parere di cui si riportano le seguenti conclusioni:

**C.1.** L'indice dei prezzi al consumo per l'intera collettività elaborato dall'Istat, malgrado le recenti polemiche, rappresenta lo 'stato dell'arte' nell'ambito della categoria delle informazioni statistico-economiche relative ai prezzi, per la completezza della rilevazione e per le possibilità analitiche offerte, per il completo adeguamento a quanto previsto dai protocolli riconosciuti a livello internazionale, per il pieno rispetto dei requisiti teorici e dei vincoli metodologici, tenendo anche conto delle risorse umane impegnate e dei vincoli di *budget* dell'Istituto nazionale di statistica. Tenendo conto altresì dello scopo dell'indice, che è quello di indicare *con un numero solo* la variazione dei prezzi della straordinariamente vasta varietà di beni e servizi offerti in una moderna, complessa e dinamica società come quella italiana e in un territorio così variamente articolato. Vi si ritrova una grande va-

rietà di comportamenti di spesa tale che nessun indice medio può essere rappresentativo della crescita dei prezzi che ogni singolo individuo sperimenta sul paniere dei propri acquisti.

C.2. Con ogni probabilità, controlli più rigorosi e stringenti da parte dell'Istat, che peraltro sono aumentati nel tempo, di tutto il processo produttivo - tanto nei Comuni all'origine, quanto all'Istat nella parte terminale della elaborazione - avrebbero potuto evitare errori tecnici, alcuni dei quali riconosciuti dall'Istat, che pur non sostanziali hanno certo contribuito ad alimentare la violenta polemica nei suoi confronti.

C.3. Forse, ancora, nel dibattito italiano sull'indice dei prezzi al consumo un più efficace e tempestivo piano di comunicazione da parte dell'Istat avrebbe aiutato nel rapporto spesso distorto che si è avuto con i media. Questi ultimi peraltro non sono esenti da serie responsabilità nel loro diritto-dovere di informare con un corretto approfondimento il grande pubblico. Certamente una più attenta analisi dei fatti e delle informazioni avrebbe potuto evitare ai media di cavalcare l'onda emotiva derivante dalla congiunzione di una alta inflazione percepita e dal trauma psicologico derivante dal cambio di moneta.

C.4. Si può constatare che il continuo *pressing*, quello positivo nei contenuti e nella metodologia, sull'attività dell'Istituto, ha aiutato a determinare una opportuna riconsiderazione critica e un affinamento delle metodologie di costruzione degli indici dei prezzi e più in generale di tutto il sistema produttivo.

La decisione, recentemente comunicata dai vertici dell'Istat, di procedere al più presto all'elaborazione di panieri diversificati per categorie socio-economiche potrebbe rappresentare una buona soluzione, soprattutto dal punto di vista delle strategie di comunicazione, anche se, come si notava, appare ancora materia di controversie sul piano teorico. Infatti il calcolo di famiglie di indici di prezzo differenziati per categorie socio-economiche, effettuato tramite l'applicazione di una formula di calcolo uniforme, potrebbe non condurre alla quantificazione di significative differenze, differenze che, nella realtà, si realizzano a causa dei diversi comportamenti d'acquisto posti in atto dagli agenti economici appartenenti a questa o quella categoria socio-economica.

C.5. La metodologia attualmente impiegata dall'Istat per l'elaborazione dell'indice dei prezzi al consumo si adegua, come si diceva in precedenza, a quella adottata a livello internazionale dagli altri Istituti nazionali di statistica ed è stabilita da appositi regolamenti comunitari. A tal fine le istituzioni internazionali - a partire da Eurostat e dalla Bce - e gli istituti nazionali compiono sui dati Istat una verifica di metodo e di coerenza, perché sulla base dei dati nazionali vengono costruiti, tanto a Bruxelles, quanto a Francoforte, indicatori che servono per la politica comunitaria e che ovviamente hanno delle ricadute anche su tutti gli stati membri.

Se, ad esempio, si riguardano i dati dell'HICP (Harmonized Index of Consumer Prices), si trova (ECB, *Statistics Pocket Book*, December 2003, p. 35) per il 2002 un valore pari a 2,3 per l'area dell'Euro, con un minimo di 1,3 per la Germania, uno massimo di 4,7 per l'Irlanda e uno di 2,6 per l'Italia. Sarebbe davvero "incoerente" - anche in relazione alle considerazioni che si possono trarre da tutte le variabili macro-economiche - un valore per l'Italia che sia dell'ordine di grandezza di quello segnalato nel Rapporto Eurispes 2004 (16,1% per il biennio 2001-2003, più o meno l'8% circa in ragione d'anno).

C.6. E' da considerare inoltre che non sono disponibili con interezza e in dettaglio gli elementi che sono alla base delle elaborazioni degli Istituti di ricerca privati, e la circostanza che l'Istat da una parte e un istituto privato di ricerca di piccole o medie dimensioni dall'altra, costituiscono "realtà"

non pienamente e perfettamente comparabili fra di loro, avendo riguardo alle diversità strutturali e organizzative e quindi alle diversità:

- nella tradizione, cultura e pratica statistica e nei collegamenti nazionali e internazionali che si hanno in materia;
- nella responsabilità istituzionale - verso il Paese e verso la comunità e le organizzazioni internazionali, in primo luogo l'Onu -, prevista, anche in termini di indipendenza e imparzialità, per la Statistica pubblica dalla legge italiana e da trattati internazionali;
- nella normativa tecnica, predisposta e concordata anche a livello internazionale, e nei controlli internazionali (da parte di Eurostat, Bce, Un-Ece, Ocse) e nazionali cui è sottoposta l'attività della Statistica pubblica, anche in termini comparativi specie rispetto agli altri paesi membri della Ue;
- nella disponibilità di risorse finanziarie, strumentali e umane da destinare alla statistica.

Le elaborazioni poste in essere da Istituti di ricerca privati per particolari finalità di carattere informativo – qui prese in considerazione al solo fine di giudicare della attendibilità o meno delle accuse alla produzione Istat - non risultano vincolate al rispetto di protocolli stabiliti da istituzioni tecniche internazionali e-o dalla comunità scientifica. Al di là di tale aspetto, nelle indagini degli Istituti di ricerca privati è comunque importante sottolineare da un lato l'esiguità delle risorse umane impegnate, la mancanza di continuità nella rilevazione e di una "rete" per effettuarla, l'esiguità dei beni, servizi e relativi prezzi presi in considerazione; dall'altro le limitazioni, quando non siano vere e proprie distorsioni, di carattere metodologico connesse al processo produttivo degli indici dei prezzi.

La documentazione da essi prodotta è al di sotto degli standard metodologici necessari per esprimere giudizi sull'attendibilità delle informazioni elaborate da quegli stessi Istituti, rendendo pressoché impossibile la valutazione delle accuse mosse all'Istat in tema di variazione dei prezzi.

**C.7.** L'informazione prodotta dall'Istat in quanto ente pubblico non soltanto ha carattere di ufficialità, con tutti gli obblighi e le *responsabilità* che ne derivano per gli organi dell'Istituto, ma è sottoposta anche all'impulso derivante dall'attività della Commissione di garanzia per l'informazione statistica (della quale si dà conto nella appendice) e di altri enti e istituti di ricerca, attività sempre solidamente fondate sul piano metodologico. Tale opera di impulso continuerà a rivestire un ruolo importante nei futuri miglioramenti nel processo di produzione delle statistiche ufficiali in generale e dell'indice dei prezzi in particolare da parte dell'Istituto nazionale di statistica.

### **3.2 Attività collegata ai gruppi di ricerca**

I Gruppi di ricerca vengono costituiti allo scopo di documentare le caratteristiche di specifici settori o processi di produzione dell'informazione statistica e, più in generale, di acquisire elementi conoscitivi utili per lo svolgimento dei compiti di vigilanza della Commissione.

Come è stato già sottolineato in precedenza, problemi e intralci burocratici sull'attività della Commissione, hanno impedito l'attivazione dei Gruppi di ricerca approvati nel corso dell'anno e, per certi versi, la proposizione di altri gruppi. Ciò si ripercuoterà negativamente sulle attività della Commissione nel 2005, vuoi per problemi finanziari vuoi per la maggiore quantità di indagini da eseguire.

Nel 2004 sette Gruppi di lavoro hanno completato la loro attività. La Commissione ha ricevuto ed esaminato i seguenti rapporti di ricerca (gli obiettivi ed i principali risultati raggiunti dalle attività dei Gruppi di lavoro vengono riportati nell'All. IV, mentre nell'All. V sono elencati i "Rap-

porti di ricerca” che la Cgis ha deciso di riprodurre e diffondere):

- “*Stato ed evoluzione delle statistiche dell’istruzione in Italia*”;
- “*Sistemi statistici sulla società dell’informazione*”;
- “*L’informazione statistica per le politiche ambientali: stato e prospettive*”;
- “*Statistiche sulle attività culturali*”;
- “*Completezza e qualità dell’informazione statistica in materia di nascite e decessi*”;
- “*Metodologia di misurazione dei distretti industriali*”;
- “*Criteri e pratiche per la tutela della Privacy nel Sistan, a seguito della sottoscrizione del Codice deontologico*”.

Si segnala, infine che, tenuto conto dell’interesse dimostrato dalla Cgis nell’area delle statistiche dell’istruzione, la Direzione generale Studi e programmazione del Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca ha chiesto alla Cgis un supporto tecnico per elaborare un set di indicatori utili per monitorare gli andamenti del sistema scolastico italiano. A tale proposito la Commissione ha incaricato un funzionario a partecipare a tale attività.

### **3.3 Attivazione di flussi informativi e audizioni, e formulazione di note e raccomandazioni**

La Commissione segnala anche quest’anno un ulteriore potenziamento dei flussi informativi, in due direzioni:

- (i) statistiche ufficiali e 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;
- (ii) produzione legislativa in materia di statistiche ufficiali, segnatamente a livello nazionale e dell’Ue.

In varie circostanze e su diversi temi, la Cgis ha invitato l’Istat a fornire note informative e specifica documentazione.

La Commissione ha inoltre svolto audizioni e consultazioni con dirigenti dell’Istat e del Sistan.

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

### **3.4 Partecipazione a riunioni, seminari e convegni**

I membri della Commissione e/o i funzionari di Segreteria hanno partecipato a riunioni e convegni, nazionali e internazionali che hanno avuto per oggetto fondamentalmente aspetti attinenti all’organizzazione dei sistemi statistici nazionali e sovranazionali (soprattutto dell’Ue), alle direttive internazionali in campo statistico (Eurostat e Un-Ece), 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.

Le riunioni sono state:

- “35ma sessione della Commissione statistica delle Nazioni Unite”, New York 2-5 marzo 2004 (ha partecipato il Presidente della Commissione);
- Convegno “La transizione dall’Università al lavoro in Europa e in Italia – presentazione della VI indagine ALMALAUREA sulla Condizione Occupazionale dei laureati”, Bologna 27-29 febbraio 2004;
- Seminario Istat “Informazione statistica, territorio e attività di policy”, Roma 2 febbraio 2004;
- Seminario Istat “La codifica delle variabili testuali nel 14° Censimento generale della popolazione”, Roma 31 marzo 2004;
- Convegno USCI “La statistica per i governi locali – la funzione dei sistemi informativi statistici comunali”, Roma 22 aprile 2004;
- Seminario Istat “La nuova rilevazione sulle forze del lavoro – Contenuti metodologie, organizzazione”, Roma 3 giugno 2004;
- Seminario Istat “Interventi e servizi sociali dei comuni”, Roma 29 settembre 2004;
- Seminario della facoltà di statistica dell’Università di Roma La Sapienza “Previdenza in Italia tra realtà “statisticata” e realtà”, Roma 14 ottobre 2004;
- VII Conferenza Nazionale di statistica Nazionale “La statistica ufficiale: bene pubblico”, Roma 10 novembre 2004;
- Seminario Istat “Progetto Eurostat-Istat, sviluppo di un training package generalizzato per la formazione dei medici europei – Risultati ed esperienze”, Roma 21 dicembre 2004.

La partecipazione del Presidente, dei Commissari o di funzionari della Segreteria a tali iniziative, alla quale ha fatto seguito la predisposizione di rapporti informativi, ha avuto importanti riflessi positivi sulla programmazione delle attività, grazie agli approfondimenti di tematiche o all’individuazione di nuove problematiche di rilievo per i compiti istituzionali della Cgis, sulle quali è risultato utile portare l’attenzione.

Roma, maggio 2005

Il Presidente della Commissione

*Prof. Antonio Golini*

**ALLEGATI al “Rapporto annuale 2004” della Commissione per la garanzia dell’informazione statistica**

- All. I: Composizione e riunioni della Commissione
- All. II: Ufficio di Segreteria della Commissione
- All. III: Parere sul Programma Statistico Nazionale 2005-2007
- All. IV: Gruppi di ricerca che hanno concluso la loro attività nel 2004: obiettivi e risultati
- All. V: Elenco dei “Rapporti di Ricerca”



**All. I - Composizione e riunioni della Commissione**

Al 31 dicembre del 2003 la Commissione era così composta:

**Antonio Golini, Presidente**

Ordinario di Demografia presso la Facoltà di Scienze Statistiche, Università degli studi di Roma "La Sapienza"

**Achille Chiappetti**

Ordinario di diritto pubblico presso la Facoltà di Scienze politiche, Università degli studi di Roma "La Sapienza"

**Pierluigi Ciocca**

Vice Direttore generale della Banca d'Italia

**Marisa Civardi**

Preside della Facoltà di Economia  
Ordinario di Statistica Sociale Università degli Studi di Milano - Bicocca

**Giulio De Petra**

Direttore Generale Ufficio Informatica e sviluppo delle reti telematiche delle pubbliche amministrazioni – Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie - Presidenza del Consiglio dei Ministri

**Giovanni De Simone**

Dirigente Generale – Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria generale dello Stato

**Salvatore Distaso**

Ordinario di Demografia presso la Facoltà di Economia, Università degli studi di Bari

**Cesare Imbriani**

Ordinario di Economia Politica presso la Facoltà di Giurisprudenza, Università degli studi di Roma "La Sapienza"

**Ornello Vitali**

Ordinario di statistica economica presso la Facoltà di Scienze politiche, Università degli studi di Roma "La Sapienza"

Nel corso del 2004 la Commissione si è riunita in seduta plenaria dieci volte. In relazione a quanto disposto nelle singole riunioni, i Commissari hanno inoltre svolto specifiche attività, secondo competenze, incarichi e deleghe loro attribuiti dal Presidente e/o dalla Commissione nel suo complesso.

**All. II - Ufficio di Segreteria della Commissione**

Nel 2004 l'ufficio di Segreteria è stato coordinato dal dott. Eduardo Borrelli (Segretario della Commissione).

Al 31 dicembre 2004, l'ufficio di Segreteria risultava composto da sei funzionari con competenze specifiche in singoli settori di intervento:

- *giuridico-amministrativo*: Eduardo Borrelli
- *giuridico-internazionale*: Marta Fabris fino al 23 aprile 2004
- *statistico*:
  - Francesca Ballacci: referente per: Struttura e dinamica della popolazione; Giustizia; Commercio; Commercio con l'estero e internazionalizzazione produttiva; Prezzi; Trasporti; Area conti economici e finanziari;
  - Barbara Buldo: referente per: Area metodologie e strumenti generalizzati; Area mercato del lavoro; Istruzione e formazione; Cultura; Ricerca scientifica e innovazione tecnologica; Turismo; Costruzioni;
  - Lucia Cataldi: referente per: Area territorio e ambiente; Agricoltura, foresta e pesca; Industria; Struttura e competitività delle imprese; Società dell'informazione; Servizi finanziari;
  - Cristina Panattoni: referente per: Famiglia e comportamenti sociali; Sanità; Assistenza e previdenza; Istituzioni pubbliche e private; Stato di attuazione del SI-STAN;

e da cinque unità di personale che svolgono attività in campo amministrativo e di segreteria operativa:

Maria Teresa Cerini  
Daniela Golino dal 12 luglio 2005  
Maria Elisa Guarriello  
Anna Maria Marcoccio  
Anna Martiriggiano.

Tale personale ha coadiuvato il Presidente, i Commissari e il Segretario della Commissione nell'espletamento delle loro funzioni.

**All. III – Parere sul Programma Statistico Nazionale 2005-2007**

*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, esaminato il Programma statistico nazionale 2005-2007 (nel seguito Psn), secondo quanto previsto dall'art.13, comma 3 del D. Leg.vo 322/1989, esprime il proprio parere. Il parere è articolato in tre parti: a) considerazioni in merito al processo di formazione e ai lineamenti generali del Psn; b) considerazioni in merito a singole aree e settori del Psn; c) parere conclusivo.

La Commissione, ancora una volta, rileva preliminarmente come il processo di formazione del Psn sia oneroso, complesso e, certamente per il tempo che richiede, dispendioso, coinvolgendo un numero assai elevato di persone e di istituzioni per produrre idee, progetti, verifiche. Il risultato tangibile è costituito da due volumi di grande formato di oltre 800 pagine (trascorrendo quello assai corposo delle schede dei progetti) che danno conto dell'intera rete, composta dall'Istat e da 50 altri diversi soggetti, tesa a rilevare, misurare, analizzare mediante 1.099 progetti (1.085 lo scorso anno) la straordinariamente complessa realtà del Paese nei suoi multiformi aspetti – da quello del territorio e dell'ambiente, a quello della popolazione, a quello dei conti economici, e così via per 26 settori di interesse. Si può però ribadire che senza un Psn, per la cui approvazione è previsto un lungo percorso pieno di verifiche, ben difficilmente si potrebbe perseguire - in maniera armonica, coordinata, approfondita ed economica, per quanto possibile - un obiettivo conoscitivo di tale vastità e complessità, di fondamentale importanza per la vita del Paese.

La Commissione inoltre, dall'esame di tutti i documenti del Psn, rileva positivamente, in termini generali, come in varie amministrazioni e istituti si stia avendo, sia pure faticosamente, una valorizzazione statistico-conoscitiva di dati raccolti per fini puramente amministrativi, e quindi una loro importante e più ampia utilizzazione. Non può che raccomandare che questo processo sia incoraggiato e favorito, e abbia la più estesa diffusione, sia attraverso la organizzazione di seminari che mettano in luce la portata conoscitiva, anche ai fini del governo della cosa pubblica, dei dati raccolti per fini amministrativi, sia attraverso un'opera di sensibilizzazione effettuata in tutte le sedi, a partire dai circoli di qualità.

In via preliminare è ancora da sottolineare che l'entrata in vigore del Codice in materia di protezione dei dati personali (d.lgs 196/03), con l'esplicito rinvio alle specifiche norme del decreto 322/89 e del codice deontologico per il trattamento di dati personali in ambito Sistan, ha reso necessario garantire il pieno rispetto della normativa nella esecuzione dei progetti previsti nell'ambito del Psn. A tal fine, la procedura di predisposizione del Programma ha subito innovazioni, di cui si dirà più avanti, che implicano una profonda rivisitazione di alcuni concetti e definizioni utilizzati, soprattutto con riferimento all'attività statistica dei soggetti diversi dall'Istat.

## 2. Considerazioni in merito al processo di formazione e ai lineamenti generali del Psn

### 2.1. Sul processo di formazione del Psn

A partire dal Psn 2005-2007, come è noto, i *circoli di qualità* hanno assunto la natura di gruppi di lavoro permanenti, in funzione di sostegno alla pianificazione e al monitoraggio della produzione statistica ufficiale. Attività e composizione dei circoli di qualità sono regolate da apposite deliberazioni del Dipartimento della Segreteria Centrale del Sistan con funzione consultiva nell'*iter* di formazione dello stesso Psn.

Come già sottolineato dalla Commissione in altre occasioni (*Parere della Commissione sul Programma Statistico Nazionale 2004-2006*) non soltanto il numero di amministrazioni, enti pubblici e altri soggetti coinvolti nei *circoli di qualità* è ancora piuttosto contenuto, ma, circostanza ben più preoccupante, la presenza di Regioni e ricercatori provenienti da Università e altri centri di ricerca è trascurabile o nulla.

Negli ultimi due anni la Commissione di Garanzia ha raccomandato di integrare e ampliare la composizione dei *circoli di qualità*, ma il suggerimento è stato accolto soltanto parzialmente. Da un lato nell'ultimo anno i membri che compongono i *circoli di qualità* sono passati da 323 a 411 unità, ma dall'altro ancora permane un profondo squilibrio, sia per quel che concerne la proporzione di delegati Istat sul numero di componenti dei circoli di qualità nel loro complesso (attualmente sono il 38,7 per cento del totale, contro il 35,6 per cento dello scorso anno), sia per quanto riguarda la composizione del sotto-gruppo di delegati di altri enti e istituzioni, in cui figurano prevalentemente delegati dei Ministeri competenti per area e, in misura minore, dell'Isae.

Negli ultimi due anni la Commissione a più riprese ha sottolineato come il dettato normativo istitutivo dei circoli di qualità sia suscettibile, in merito all'inclusione di rappresentanti di altri enti e istituzioni, di un'interpretazione estensiva. Infatti tra i membri permanenti dei circoli di qualità possono figurare "rappresentanti degli uffici di statistica di amministrazioni ed enti pubblici e privati, titolari di progetti di interesse del circolo, previsti dal programma statistico nazionale". È per questo che, in linea generale, la Commissione auspica che, nel prossimo futuro, la composizione dei circoli di qualità possa ricevere un'opportuna integrazione, in direzione dell'inclusione di altri soggetti, appartenenti all'area delle istituzioni sociali senza finalità di lucro o anche private, a condizione, ovviamente, che il loro apporto sia rilevante dal punto di vista della produzione di informazioni statistiche.

Sempre allo scopo di aumentare il coordinamento tra enti, istituzioni e altri soggetti pubblici e privati produttori di informazioni statistiche, lo scorso anno la Commissione suggeriva di adottare un'interpretazione estensiva delle disposizioni regolanti l'istituzione del Sistan. Infatti i membri permanenti non necessariamente devono appartenere ad enti e istituzioni facenti parte del sistema statistico nazionale, poiché nello Statuto nulla è specificato in proposito. Ammettendo anche che l'appartenenza dell'ente/istituzione al Sistan sia un prerequisite indispensabile per l'attribuzione della qualifica di 'membro permanente', lo stesso *Statuto*, all'art. 4, secondo cpv, prevede la partecipazione alle riunioni dei circoli, su invito dei coordinatori, di "rappresentanti di enti e amministrazioni che per la prima volta chiedono di partecipare al programma statistico nazionale e studiosi ed esperti, anche in rappresentanza di soggetti *non facenti parte del Sistan* (sindacati, mondo accademico e della ricerca, ecc.)".

È per tale motivo che la Commissione rinnova l'auspicio affinché si pervenga all'allargamento e ad un maggiore equilibrio nella composizione dei *circoli di qualità*, sfruttando gli strumenti offerti dall'art. 4 dello *Statuto*.

Specie per quanto riguarda i rappresentanti degli Uffici statistici delle Regioni, la Commissione rileva come la loro partecipazione potrebbe essere incoraggiata facendo presente da un lato che alcune indagini svolte dall'Istat e alcune rilevazioni fatte dall'amministrazione a livello centrale si gioverebbero del contributo di chi utilizza tali dati a livello regionale e ne può meglio manifestare le esigenze; e dall'altro che anche per rilevazioni e indagini svolte a livello locale il coordinamento diventa strumento essenziale per garantire, a livello interregionale e internazionale, la comparabilità delle statistiche e degli indicatori, senza la quale la loro produzione rischia di rimanere sterile esercizio. La piena partecipazione delle Regioni consentirebbe, fra l'altro, alle Regioni statisticamente meno attrezzate di meglio utilizzare l'esperienza di quelle più avanzate nella rilevazione, costruzione e diffusione di statistiche e indicatori. Senza validazione e validità delle statistiche regionali diventa difficile, se non impossibile, l'accesso a e l'equa distribuzione di fondi comunitari e nazionali.

La Commissione esprime apprezzamento per l'inclusione, tra i membri permanenti del circolo di qualità nell'area tematica culturale, di un delegato della SIAE, nella speranza che possa contribuire a dare nuovo impulso alla produzione di statistiche sui consumi culturali in Italia, flusso informativo che, come è noto, si è interrotto da oltre due anni a livello provinciale e spesso anche regionale.

## **2.2. Sul coordinamento fra i soggetti del Sistan**

I pareri della Commissione sui Psn 2003-2005 e 2004-2006 contenevano precise indicazioni d'indirizzo, non soltanto in tema di intensificazione dell'attività dei *circoli di qualità*, ma anche di una loro maggiore interazione, nell'obiettivo dichiarato di "favorire sinergie conoscitive e operative". Tra gli obiettivi prioritari all'epoca individuati dalla Commissione furono individuati razionalizzazione e migliore coordinamento dei progetti elaborati in attuazione del Psn. Va tuttavia rilevato che anche quest'anno permangono aree di parziale sovrapposizione, con un conseguente non efficiente utilizzo delle risorse umane coinvolte nei singoli progetti.

Accanto a tale fenomeno, permangono aree all'interno delle quali sarebbe auspicabile intervenire decisamente (Sanità, Istruzione e formazione). Come si evidenziava lo scorso anno, la situazione è parzialmente determinata dall'assenza di coordinamento tra uffici statistici dell'Amministrazione centrale. Altre volte la mancata copertura di taluni argomenti è effetto dello scarso o inesistente coinvolgimento delle Amministrazioni locali. È per tale motivo che l'Istituto nazionale di statistica potrebbe fornire un prezioso ausilio in termini di *know how* per l'attivazione o il potenziamento degli Uffici di statistica di pertinenza delle Regioni, delle Province e dei Comuni, utilizzando in ancora maggiore misura l'istituto della convenzione.

A tale scopo potrebbero essere predisposti schemi *standard* di accordo con i soggetti interessati, in particolare per le materie che le riforme costituzionali relative al titolo V riservano come competenza esclusiva dei governi locali, e per i quali attualmente molti uffici statistici regionali e provinciali non sembrano ancora in grado di provvedere autonomamente. Il problema, già sollevato lo scorso anno, è destinato ad aggravarsi in particolare: 1) per quelle aree d'intervento dello Stato sociale (quali la Sanità) che, a seguito della riforma federalista, rientreranno nella competenza esclusiva delle Regioni dopo il 2013; e 2) per molte Regioni del Mezzogiorno che attualmente non partecipano al Psn.

Del resto, già *in passato* si è avuto modo di sottolineare la gravità della situazione, mentre le possibili soluzioni (quali un maggiore ricorso ad accordi di *partnership* tra Istat e altri enti del Sistan da un lato, Regioni e altri enti locali dall'altro) sono ancora troppo generiche, fondandosi su vaghe logiche di partecipazione, laddove l'impegno degli uffici statistici delle Regioni, in particolar modo nelle materie di competenza regionale *ex* riforma del Titolo V, dovrebbe infatti configurarsi come obbligo a loro carico.

Sebbene l'Istituto nazionale di statistica abbia svolto negli ultimi anni un lodevole sforzo per aumentare la disponibilità di informazioni con dettaglio regionale e provinciale, a tale impegno non ne ha corrisposto uno analogo dei governi locali. È per tale motivo che la predisposizione di strumenti *ad hoc* (quali rilevazioni, *standard* e procedure per l'utilizzo statistico di registri amministrativi, piani di elaborazione e diffusione), indispensabile per garantire la piena fruibilità delle statistiche ufficiali da parte di *tutti* i soggetti, non ha visto nessun significativo avanzamento nell'ultimo anno.

### 2.3. Sulla struttura del Psn

La struttura del Psn 2005-2007 presenta una innovazione di rilievo alla quale si è accennato in premessa. L'innovazione prevede, come è già stato rilevato anche in altra sede, alcune modifiche alle schede identificative con cui vengono presentate le proposte di partecipazione al Psn. Viene chiarito, innanzitutto, se l'ufficio incaricato della rilevazione/elaborazione è l'ufficio di statistica o altro ufficio. Viene poi esplicitato se nell'ambito del processo vengono trattati dati personali. In caso di risposta affermativa, sono previste due dichiarazioni.

Con la prima, il responsabile del trattamento attesta la piena osservanza della normativa sulla protezione dei dati personali, in particolare per quanto riguarda i diritti dell'interessato, l'adozione delle misure minime di sicurezza e il rispetto del segreto statistico. Con la seconda, da rendere unicamente nel caso in cui la struttura incaricata del trattamento sia diversa dall'ufficio di statistica, il responsabile dell'ufficio di statistica attesta che le metodologie adottate sono conformi agli standard indicati dall'Istat.

Le questioni centrali frutto di queste innovazioni si possono così riassumere:

- a) esigenza di una puntuale classificazione dei progetti nell'ambito delle tipologie previste per il Psn;
- b) chiara individuazione delle finalità per cui viene effettuato il trattamento di dati personali;
- c) corretta individuazione dell'ufficio incaricato della esecuzione del progetto previsto nel Psn.

Questa innovazione si riflette anche sulla struttura del documento di programmazione in quanto il paragrafo sul trattamento dei dati personali (parag. 1.3) è stato ulteriormente integrato per tener conto delle disposizioni introdotte dal Codice in materia di protezione dei dati personali. Nell'Appendice A poi, in conformità alla proposta condivisa dal Comstat, sono state riportate le schede informative sulle rilevazioni ed elaborazioni che trattano dati personali, con le principali informazioni sulle caratteristiche metodologiche e tecniche di ciascun processo.

La Commissione apprezza la sistemazione adottata per tener conto dell'entrata in vigore del più volte richiamato Codice in materia di protezione dei dati personali.

La Commissione esprime apprezzamento per il fatto che ben il 91% dei 1.039 progetti previsti per il 2003 dal piano 2003-05 siano stati completati: 95% dei progetti Istat (con eguale proporzione per rilevazioni, elaborazioni, studi progettuali); 88% di quelli degli altri enti del Sistan (con particolare caduta per le rilevazioni).

La Commissione ribadisce anche quest'anno che avrebbe esaminato con grande interesse i risultati della indagine conoscitiva condotta nel 2002 per una prima valutazione, richiesta dal Cipe, dei costi, diretti e indiretti, di realizzazione del Psn. L'indagine del tutto nuova e molto complessa, anche per la difficoltà di individuare univocamente per i vari soggetti titolari di un qualche progetto i costi della produzione statistica propriamente detta, non ha ancora prodotto dati pienamente utilizzabili. La Commissione auspica vivamente che tale indagine possa essere soddisfacentemente conclusa in tempi brevi.

#### **2.4. Sulle linee guida del Psn**

La Commissione condivide e apprezza gli elementi che stanno alla base della definizione del Psn 2005-2007. Fra l'altro, la Commissione avendo notato ancora una volta con compiacimento la sempre maggiore disponibilità di dati e di elaborazioni sul sito Internet dell'Istat, incoraggia ulteriormente l'utilizzo di questo canale di diffusione, che certo può assicurare la *maggiore tempestività* e inoltre, elemento non meno importante, la *maggiore diffusione* possibile della informazione statistica.

In generale la Commissione condivide anche quest'anno le linee guida per il Sistan che restano sostanzialmente invariate rispetto all'anno precedente e che si possono ricomprendere in tre grandi capitoli:

- *Obiettivi di contesto.* Si tratta di 5 obiettivi, dei quali il primo (*Sviluppo della cultura statistica nel Paese*) merita particolare attenzione, anche alla luce delle fortissime polemiche insorte negli anni passati riguardo all'indice dei prezzi al consumo;
- *Obiettivi di produzione, diffusione e utilizzazione.* Questo capitolo comprende 7 obiettivi, tutti particolarmente rilevanti per il Psn, dal primo (*Consolidamento e miglioramento della produzione di informazioni statistiche*), all'ultimo (*Sviluppo di sistemi informativi statistici integrati*). Non si può non sottolineare il fatto che essi vadano perseguiti con la massima completezza e rapidità;
- *Obiettivi strumentali.* Si tratta di 5 obiettivi, tutti di grande interesse e importanza per assicurare coordinamento e uniformità ai vari studi e progetti.

Anche gli obiettivi settoriali appaiono del tutto condivisibili, con particolare riguardo alla realizzazione di sistemi informativi, a partire dal completamento del sistema informativo geografico dell'Istat (Gistat).

Il Programma nei lineamenti generali si presenta completo e ben strutturato. La Commissione condivide e apprezza le linee guida e la loro articolazione in obiettivi generali e settoriali.

### **3 - Considerazioni in merito a singole aree e settori**

Da un lato il Psn ha assunto un'ampiezza e un'articolazione di grande rilievo e d'altro lato, la Commissione dispone anche di altre forme per approfondire questioni settoriali ed esprimere suggerimenti. Tenuto conto di tali circostanze, e inoltre del fatto che per alcune aree o settori – sui quali si

è soffermata nei pareri degli anni precedenti – non si riscontrano marcate novità, la Commissione ha ritenuto di non affrontare tutti i settori con lo stesso grado di approfondimento.

### **3.1. Sull'area "Territorio e ambiente"**

#### **3.1.1. Territorio**

Il *circolo di qualità*, composto da 16 membri, si è riunito in una sola occasione, per un impegno quantificato in 11 giorni/uomo. Negli ultimi anni la maggior parte delle attività del circolo si è rivolta alla costruzione, revisione e completamento di basi territoriali comunali censuarie, nell'ambito del progetto Census 2000, per sviluppare il sistema informativo geografico (Gis) dell'Istat.

In generale, si esprime apprezzamento per le attività che si inquadrano nel progetto "Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche strutturali 2001-2008" che, nel Psn 2005-2007, è stato riclassificato nel settore dei conti economici e finanziari. In particolare, nell'ambito dell'attività "Indicatori di dotazione e di performance delle infrastrutture", è proseguito l'aggiornamento su base provinciale degli indicatori statistici elementari, distinti in indicatori di dotazione fisica, di processo e di risultato; inoltre molte delle iniziative in cui si articola il programma ('Stime per l'individuazione delle regioni europee beneficiarie dei fondi strutturali' e 'Indicatori regionali per la valutazione delle politiche di sviluppo') hanno ormai condotto alla diffusione dei primi risultati ed è in avanzata fase di realizzazione l'attività riguardante l'individuazione delle regioni italiane ed europee che beneficeranno dei Fondi strutturali dell'Ue dopo il 2006.

Va tuttavia ribadito che tali attività, pur svolte nel quadro di accordi stipulati a livello di Unione europea, non dovrebbero assorbire interamente le risorse e l'impegno degli enti e istituzioni coinvolte. Infatti, come si è già avuto modo di sottolineare, un'analisi approfondita dell'impatto delle politiche territoriali richiederebbe l'utilizzo di altri strumenti (Sam, analisi multiregionali), rispetto ai quali l'Istat mostra ancora ritardi (Cfr. la sezione sui conti economici e finanziari e quella sulle metodologie).

Tra gli altri progetti rientranti nel Psn 2005-2007, merita un particolare apprezzamento lo studio "LaSTer-Laboratorio Statistico Territoriale", promosso dal Comune di Milano allo scopo di rispondere alle esigenze concrete di informazione statistica dei comuni di grandi dimensioni. All'interno del progetto, sono state individuati nuovi criteri di ripartizione territoriale, con la creazione di 180 aree funzionali, di dimensioni intermedie tra le sezioni di censimento e le circoscrizioni amministrative comunali. Il progetto, giunto alla fase finale di realizzazione, consentirà di accedere *on line* e di elaborare dinamicamente tutte le informazioni dei censimenti 1991 e 2001.

Sempre nello stesso ambito tematico, tra i progetti che entrano nel Psn 2005-2007 e considerati strategici per le statistiche dell'Unione europea, della Commissione europea e per Eurostat, la Commissione sottolinea l'importanza di "Urban Audit 2", considerato strategico per le statistiche dell'Unione Europea, il cui scopo è l'elaborazione di un *database* di indicatori demografici, sociali, economici e ambientali relativo ai 170 principali centri urbani della Unione, con una copertura pari a 66 milioni di abitanti. Sebbene lo scorso anno il Gruppo di lavoro permanente per la programmazione delle attività di rilevazione comunali costituito da Istat, Anci e Usci, analizzando le linee guida di Urban Audit 2, constatò l'insufficienza delle risorse finanziarie destinate al reperimento dei dati, sono state fornite il 55% delle informazioni richieste per la stesura del Rapporto di coesione del 2003, pervenendo così alla realizzazione di un primo importante obiettivo e rispettando le scadenze fissate da Eurostat.