

**L'ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE  
PER LA GARANZIA DELL'INFORMAZIONE STATISTICA:  
UN QUADRO DI SINTESI E SPUNTI DI RIFLESSIONE**

*Ugo Trivellato*

Relazione alla Quinta Conferenza Nazionale di Statistica,  
Roma, 15-17 novembre 2000

# L'ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE PER LA GARANZIA DELL'INFORMAZIONE STATISTICA: UN QUADRO DI SINTESI E SPUNTI DI RIFLESSIONE

Ugo Trivellato\*

## 1. Introduzione

L'istituzione della Commissione per la garanzia dell'informazione statistica si colloca nel quadro dei cambiamenti nell'organizzazione della statistica ufficiale italiana, che hanno preso piede con la legge di riforma del 1989. L'idea-guida del legislatore, un'idea-guida che non mutua un "modello" consolidato in altri Paesi – al più trova qua e là analogie –, quindi in buona parte innovativa, è stata quella di prevedere, accanto agli enti cui è affidato il compito di produrre l'informazione statistica ufficiale, un organo autonomo, indipendente, con funzioni di vigilanza sull'insieme di tale produzione.

Tale vigilanza verte essenzialmente su tre domini:

- l'imparzialità, la completezza e la qualità delle informazioni statistiche prodotte dal Sistema statistico nazionale (Sistan);
- la conformità delle rilevazioni svolte dagli enti del Sistan, in primo luogo dall'Istat, alle direttive degli organismi internazionali e comunitari;
- la tutela della riservatezza delle informazioni fornite a tali enti, rivisitata alla luce della recente normativa sulla *privacy*<sup>1</sup>.

La Commissione – conviene precisarlo – ha il compito di esercitare una sorveglianza a carattere generale sull'attività svolta dagli enti del Sistan. Non indugio sull'argomento, perché è stato ben tratteggiato da Bernardo Colombo, nella relazione che tenne quattro anni or sono alla Terza Conferenza Nazionale di Statistica<sup>2</sup>, alla conclusione del suo mandato di Presidente. Basterà ricordare qui che la Commissione, anche per i marcati tratti di novità che ne connotano la collocazione e le funzioni, *"ha dovuto dedicarsi ad una riflessione approfondita ... per capire bene che cosa il legislatore le dava da fare, e come"*. L'esito di tale riflessione, che si è venuto chiarendo ulteriormente a fronte di concrete questioni delle quali la Commissione è stata investita, è appunto una lettura della funzione di vigilanza in termini di *"sorveglianza a carattere informale, in contemporanea o successiva, dell'attività complessiva dell'ente controllato"*, con un controllo *ad referendum*, il riferimento essendo innanzitutto il Presidente dell'Istat – per la

---

\* Questa nota ha beneficiato delle discussioni e della riflessione collegiale in sede di Commissione per la garanzia dell'informazione statistica, e qua e là richiama pareri e posizioni della Commissione. L'insieme delle considerazioni prospettate, tuttavia, impegna soltanto me stesso.

<sup>1</sup> Vedi la legge n. 675/1996 e i successivi decreti legislativi di integrazione e correzione, fra i quali spiccano il decreto l.vo n. 135/1999 sul trattamento di dati sensibili da parte dei soggetti pubblici e il decreto l.vo n. 281/1999 sul trattamento di dati personali per finalità storiche, statistiche e di ricerca scientifica.

<sup>2</sup> Vedi B. Colombo, "L'attività della Commissione per la garanzia dell'informazione statistica", *Atti della Terza Conferenza Nazionale di Statistica. Roma, 26-27-28 novembre 1996*, Roma, Sistan-Istat, 1999, pp. 167-176. I brevi passi riportati nel seguito del capoverso sono tratti da questa relazione.

sua posizione al vertice del Sistan oltre che dell'Istat stesso – e, se del caso, il Presidente del Consiglio dei Ministri.

## **2. I modi di operare della Commissione**

Il momento più significativo dell'azione della Commissione è rappresentato dalla formulazione del parere sul Programma Statistico Nazionale (PSN). Esso consente, e insieme richiede, alla Commissione di vagliare l'adeguatezza delle realizzazioni e dei programmi dell'intero sistema delle statistiche ufficiali, sotto i profili, già menzionati, dell'imparzialità, della completezza, della qualità, dell'aderenza alle direttive dell'Unione Europea (UE). Nello stesso tempo, la Commissione si trova nella condizione di poter formulare osservazioni e suggerimenti sui programmi di attività dell'Istat e degli altri enti del Sistan. Il parere sul PSN finisce quindi per rappresentare la sede privilegiata anche per una più ampia funzione di riflessione e di stimolo in tema di sviluppo dell'informazione statistica ufficiale.

Il parere sul PSN, pur di primaria importanza, non esaurisce tuttavia l'azione della Commissione. Essa può predisporre note, raccomandazioni o rilievi in merito a singoli temi, che abbia giudicato meritevoli di una specifica sorveglianza vuoi per iniziativa propria vuoi a seguito di quesiti ricevuti.

La formulazione del parere sul PSN e questo diversificato insieme di interventi richiedono di poggiare su una continua attività di documentazione e di studio: da un lato per realizzare un monitoraggio corrente dello stato della statistica ufficiale; dall'altro per approfondire specifici settori o temi, che emergano con rilievo particolare o che manifestino aspetti problematici. Varie circostanze di indole organizzativa hanno a lungo condizionato i lavori della Commissione (e, a ben vedere, frappongono ancora oggi ostacoli a una sua piena capacità operativa). Ma miglioramenti ci sono stati, e apprezzabili: tra l'altro con il consolidamento, a fianco della segreteria amministrativa, di una segreteria tecnica. Ciò ha consentito di affrontare con una certa sistematicità i compiti istruttori, approntando vari strumenti di lavoro. Tra questi, due in particolare meritano qualche ragguaglio:

- lo svolgimento di audizioni su specifici argomenti, con previa predisposizione di quesiti di riferimento e con successive sintesi;
- la promozione di ricerche, anche con l'affidamento di incarichi ad esperti, mirate ad indagare lo stato dell'informazione statistica in specifici settori o la qualità di particolari fasi del processo di produzione dell'informazione stessa o le opportunità aperte per grandi tematiche.

Negli ultimi due anni, la Commissione ha tenuto audizioni (generalmente con dirigenti dell'Istat, in un caso con l'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato) su diversi argomenti: informazione statistico-economica a livello territoriale; informazione statistica sul lavoro; procedure di destagionalizzazione di serie storiche economiche; progettazione dei censimenti del 2000-2001; adeguatezza delle informazioni disponibili per valutare le condizioni di concorrenza nei mercati; qualità delle operazioni sul campo e nuove tecniche di rilevazione *computer-assisted* in indagini sulle famiglie.

Quanto ai gruppi di ricerca, di quelli che hanno concluso l'attività in quest'ultimo biennio dirò tra poco, quando accennerò alla diffusione dei risultati dell'azione della Commissione.

Attualmente, sono attivi una dozzina di gruppi, che operano su un ampio ventaglio di temi: informazione statistico-economica territoriale; attuazione del SEC 95; confronti e possibilità di *arbitrage* dei dati sulla distribuzione commerciale e delle stime dei consumi familiari; misure di inflazione e sistema di monitoraggio prezzi; statistiche sugli investimenti stranieri diretti; informazioni statistiche sulla struttura e la dinamica delle piccole e medie imprese manifatturiere; completezza e qualità delle informazioni statistiche utilizzabili per la valutazione della spesa pensionistica; esperienze in tema di indagini Multiscopo e di *European Community Household Panel*, nella prospettiva di un'indagine panel sulle famiglie; rilevazioni delle migrazioni internazionali e sistema informativo sugli stranieri; indicatori per il monitoraggio e la valutazione dell'attività sanitaria; effetti della qualità del *frame* sui risultati di indagini basate sul campionamento da liste anagrafiche.

Gli approfondimenti tramite i gruppi di ricerca e le audizioni, tra l'altro sovente realizzati in maniera coordinata, sono un supporto essenziale per l'azione di vigilanza. Essi, infatti, concorrono in maniera decisiva a fornire una solida base conoscitiva per le valutazioni, i pareri e le raccomandazioni della Commissione.

Confortata dal consolidamento nei modi di operare, recentemente la Commissione ha ritenuto di dare maggiore visibilità alla propria attività e agli atti prodotti<sup>3</sup>. Ciò ha richiesto di trovare un equilibrio fra due esigenze: il doveroso riserbo connesso alla funzione di sorveglianza e di controllo *ad referendum*; l'impegno a mettere a disposizione della generalità degli operatori e degli studiosi gli approfondimenti conoscitivi e gli orientamenti della Commissione. La scelta è stata nel senso di una ragionevole apertura, che fa perno su tre canali di diffusione.

- È stato dato ulteriore impulso alla collana di *Rapporti di ricerca*, che accoglie i rapporti conclusivi degli studi di maggior rilievo promossi dalla Commissione. Nell'arco dell'ultimo biennio ne sono stati prodotti una ventina<sup>4</sup>. I "Rapporti di ricerca" sono inviati correntemente a un ristretto gruppo di destinatari istituzionali. Su richiesta, sono inoltre messi a disposizione di studiosi<sup>5</sup>.
- È stata avviata la predisposizione di un *Bollettino* annuale, rivolto a un pubblico più vasto, che si propone di dare conto sinteticamente dell'attività svolta. Il primo numero, una sorta di numero speciale, perché presenta un sommario dell'azione della Commissione nei suoi primi otto anni di vita – con un maggiore dettaglio l'attività dell'ultimo anno –, è stato appena pubblicato<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Della propria azione, la Commissione ha sempre dato conto in maniera circostanziata nel rapporto annuale, presentato al Parlamento come allegato alla relazione sull'attività dell'Istat.

<sup>4</sup> Le aree tematiche toccate sono: la disciplina legislativa e l'organizzazione operativa della statistica, a livello comunitario e nazionale; la tutela della *privacy* in relazione all'accesso a dati individuali per fini di ricerca – con attenzione sia agli aspetti normativi che a quelli tecnici –; le attività preparatorie e di progettazione dei censimenti del 2000-2001; singoli settori o aspetti delle statistiche ufficiali (emarginazione sociale, giustizia, lavoro, rifiuti, disponibilità di statistiche di genere); tematiche metodologiche e tecniche, riferite prevalentemente alle indagini campionarie sulle famiglie (qualità delle operazioni sul campo, caratteristiche dei non rispondenti, procedure di correzione-imputazione) e relative inoltre alla destagionalizzazione.

<sup>5</sup> In prospettiva, se ne prevede l'inserimento nel sito web della Commissione.

<sup>6</sup> Il Bollettino è pubblicato dal Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

- Infine, da qualche mese è stato attivato un *sito web* della Commissione, nell'ambito del sito della Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>7</sup>.

### **3. Pareri e altri contributi della Commissione: alcune evidenze salienti**

#### ***3.1. Sull'impianto e l'organizzazione del Programma Statistico Nazionale***

Già ho detto del rilievo che nell'azione della Commissione assume il parere sul PSN. Ma non è questa la sede per richiamarne i contenuti. Penso utile guardare, invece, a due questioni di indole generale: l'evoluzione della struttura e del processo di formazione-realizzazione del PSN da un lato; e dall'altro, il procedere della riflessione sulle linee strategiche del Programma. Esse si prestano per illustrare la funzione di stimolo svolta dalla Commissione e l'interazione che, nella sequenza di Programmi e di pareri, si è venuta sviluppando tra la Commissione e l'Istat.

La riflessione della Commissione è stata guidata da un obiettivo: fare del Programma uno strumento via via più efficace, accentuandone i tratti di sistematicità e coerenza. Le osservazioni e i suggerimenti avanzati sui vari PSN configurano un'azione di costante sollecitazione, che vede la Commissione accompagnare il miglioramento dell'impianto del Programma. Soprattutto i due ultimi Programmi, per i trienni 2000-2002 e 2001-2003, segnano tappe significative di tale percorso. L'ampliamento della tipologia dei lavori, l'arricchimento della documentazione sulle caratteristiche metodologiche e tecniche degli stessi, il rendiconto sui lavori presenti nel precedente PSN e non ripresentati nel Programma corrente, la progressiva realizzazione del Sistema informativo del Programma (e dell'organizzazione del Sistan) ne sono i tasselli più importanti.

I risultati sono soddisfacenti soprattutto sul fronte dello sviluppo temporale delle attività previste dai successivi Programmi. Si dispone ora di un buon quadro conoscitivo del processo di prosecuzione-rettifica-innovazione delle attività, essenziale per monitorare il PSN nella sua dimensione dinamica, il che è cruciale per un programma "scorrevole" – con orizzonte triennale ma riformulato ogni anno –.

Miglioramenti si registrano anche nell'integrazione strutturale, "trasversale" del PSN. Lo snodo critico è, qui, nel raccordo fra le linee strategiche e gli obiettivi generali, enunciati per l'intero sistema, e i progetti e i singoli lavori per settore di interesse, illustrati successivamente in maniera analitica distinguendo l'apporto dei vari soggetti del Sistan. Un importante contributo è venuto dai circoli di qualità, i quali vedono le varie componenti del Sistan e altri utenti dell'informazione statistica impegnati congiuntamente nella definizione delle esigenze informative e nell'elaborazione delle linee programmatiche. Ma su questo fronte resta ancora parecchia strada da fare. La traduzione operativa delle linee strategiche del PSN in un integrato quadro d'insieme di obiettivi, progetti e lavori non è ancora riconoscibile in maniera diffusa, omogenea. Ed emerge evidente l'esigenza che siano accentuate le caratteristiche di "trasversalità" e l'integrazione di numerosi progetti, che coinvolgono lavori di settori ed enti diversi.

Ciò chiama in causa il tema di coordinamento tra i diversi soggetti del Sistan. Ai vantaggi forniti dalla positiva interazione fra attività dell'Istat e delle amministrazioni del settore, testimoniati

---

<sup>7</sup> L'indirizzo è: [www.palazzochigi.it/commissione\\_statistica/index.html](http://www.palazzochigi.it/commissione_statistica/index.html)

da realizzazioni innovative in alcune aree (a mo' di esempio, ricordo le esperienze di collaborazione dell'Istat con il Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e con l'Istituto per il Commercio con l'Estero)<sup>8</sup>, si contrappone in altri comparti una situazione di stallo. Luci e ombre, dunque. Il superamento di queste carenze richiede un impegno di lunga lena, che si dilata ad aspetti istituzionali e organizzativi e alla necessità di maggiori risorse: questioni sulle quali tornerò brevemente alla fine. Vorrei segnalare qui due preoccupazioni più circoscritte, direttamente collegate al mandato di vigilanza sulla qualità e l'imparzialità dell'informazione statistica, sulle quali la Commissione ha posto insistentemente l'accento.

- Da un lato, ha raccomandato di potenziare il ruolo di indirizzo, di guida e sorveglianza metodologica e di assistenza tecnica dell'Istat nei confronti della produzione statistica degli altri soggetti del Sistan. Il suggerimento ha trovato positivi riscontri nel PSN 2001-2003, che prevede specifici progetti in questa direzione.
- Dall'altro lato ha sollecitato la predisposizione da parte di tutti i soggetti del Sistan di un calendario per la diffusione dei risultati delle rilevazioni/elaborazioni di competenza. Da parecchi anni lo fa l'Istat, e con lodevole rigore. Così non è per altri soggetti del Sistan, con la conseguenza non dirò di balletti di cifre, ma certo di uscite disperate, sovente intempestive. L'accavallarsi delle stime delle variazioni dei prezzi al consumo delle città capoluogo di regione, che precede di qualche giorno la stima nazionale, ne è l'esempio forse più vistoso: la pratica, pure legittima<sup>9</sup>, è palesemente inopportuna, perché crea confusione e nervosismi, senza apportare vantaggio alcuno. L'esigenza di porre rimedio a questo stato di cose si impone oggi con particolare forza, in concomitanza col passaggio della gestione di importanti statistiche di settore dall'Istat agli uffici di statistica dei pertinenti Ministeri.

### ***3.2. Sulle linee strategiche del Programma Statistico Nazionale***

Venendo agli aspetti di merito, mi fermo su alcune delle linee strategiche degli ultimi Programmi, alle quali la Commissione ha dedicato notevole attenzione. Preliminarmente, debbo tuttavia richiamare, sia pure per rapidi tratti, le trasformazioni del contesto, entro le quali si colloca la riflessione sugli obiettivi della statistica ufficiale. Due sono i termini di riferimento essenziali.

- Uno è costituito dall'innovazione tecnologica, innanzitutto (ma non solo) in campo informatico, e dai profondi riflessi che essa ha sull'intero processo di produzione dell'informazione statistica – dalla raccolta, all'archiviazione, al trattamento, alla diffusione –. È il tema di questa Conferenza, e non vale certo la pena che vi indugi.
- L'altro riferimento è rappresentato dai cambiamenti nella domanda di informazione statistica, che vengono direttamente dagli operatori pubblici. In estrema sintesi: (i) procede con vigore l'armonizzazione della funzione statistica a livello dell'UE, che ormai evolve decisamente verso un vero e proprio sistema statistico comunitario; (ii) procede il trasferimento di funzioni a Regioni ed enti locali, che si investe naturalmente anche i fabbisogni informativi; (iii) sul

---

<sup>8</sup> La convenzione fra Istat e Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica ha consentito di valorizzare le capacità di rilevazione statistica dell'amministrazione e di accentuare il ruolo dell'Istat in chiave di progettazione e assistenza tecnica e di svolgimento di indagini sulla transizione fra università e lavoro. L'esito della collaborazione fra Istat e Istituto per il Commercio con l'estero è il nuovo annuario statistico del settore.

<sup>9</sup> La normativa che la consente risale al 1927, e anche sotto parecchi altri profili merita una revisione.

fronte del processo di riforma della pubblica amministrazione, si consolida l'attenzione all'attivazione di sistemi informativo-statistici di supporto alla programmazione, al controllo interno, al monitoraggio, alla valutazione delle politiche – a livello centrale e locale –.

In questo quadro, si pone con particolare forza l'esigenza che la statistica ufficiale accentui i tratti di "sistema": capace ad un tempo di rispondere a un corpo di domande diversificato – quanto a interrogativi ed a soggetti che li pongono – e di mantenere caratteristiche di coerenza e di integrazione. Questa esigenza è efficacemente riassunta nell'ultimo PSN nella linea strategica della "costruzione di sistemi informativi integrati". Essa già annovera prime significative realizzazioni, tra le quali il sistema informativo delle statistiche sulle imprese e le istituzioni. La Commissione ha espresso apprezzamento per tale orientamento. Ha inoltre formulato suggerimenti mirati a rafforzare l'impegno in questa direzione, in particolare nel campo delle statistiche sociali<sup>10</sup>.

Anche se il rischio di ribadire l'ovvio è appena dietro l'angolo, v'è da aggiungere che un sistema informativo statistico è la realizzazione più lontana che si possa immaginare da una mera banca dati, o da un insieme di banche dati interconnesse. L'informatica è uno strumento indispensabile; ed è uno strumento "intelligente", quindi da utilizzare al meglio. Ma resta uno strumento. I grandi avanzamenti tecnologico-informatici nel *data capture*, nell'organizzazione delle informazioni e nel loro trattamento aprono sì grandi potenzialità, ma non sono di per sé risolutivi per la bontà dell'informazione statistica. E per la statistica ufficiale in primo luogo, la quale deve obbedire a stringenti canoni di imparzialità e di qualità, non vi sono convincenti sostituti all'attenzione alla complessità del processo di misura, al rigore di definizioni e classificazioni, alla cura nella raccolta dei dati – vuoi "filtrando" quelli di origine amministrativa vuoi acquisendoli tramite *surveys* –, ad una organizzazione meditata del sistema informativo<sup>11</sup>, all'integrazione nel sistema stesso di un adeguato corpo di metadati.

Agli inizi degli anni '70, quando facevano il loro ingresso nella statistica ufficiale i primi, agli occhi di oggi rudimentali, sistemi informativi statistici, contro i rischi di scomposte euforie conobbe una certa fortuna, forse anche perché condensato in un acronimo incisivo, un *caveat: gigo, garbage in - garbage out*. Da allora molta acqua è passata sotto i ponti, e oggi l'espressione suona certamente impropria. Ma un nocciolo di verità lo mantiene, ed è un utile monito per lo statistico ufficiale (e, a ben vedere, *tout court* per l'analista).

Assume perciò un valore particolare il fatto che nel PSN l'obiettivo della costruzione di sistemi informativi statistici sia affiancato da quello del "miglioramento della qualità dei prodotti e

---

<sup>10</sup> Le indicazioni sono del seguente tenore: "Gli obiettivi del PSN [nell'ambito delle statistiche sociali]... riguardano propriamente sub-sistemi, sia pure di notevole importanza (quello su popolazione e salute, quello sulla sorveglianza integrata sui parti e gli esiti del concepimento, quello incentrato sulle indagini Multiscopo). Un allargamento della prospettiva, con l'estensione del 'frame' all'insieme delle informazioni su popolazione-famiglie-partecipazione al lavoro-redditi-consumi-condizioni di vita, è certo un'impresa assai impegnativa e di medio-lungo periodo. Ad essa è tuttavia indispensabile cominciare a porre mano, per disporre di un quadro informativo integrato dei fenomeni e processi sociali." (Commissione per la Garanzia dell'informazione statistica, "Parere sul programma Statistico Nazionale 2001-2003", Roma, 7 luglio 2000, pag. 4).

<sup>11</sup> Tale organizzazione non può prescindere, tra le altre cose, dalla combinazione di quadri concettuali – reti di relazioni e schemi contabili in cui esse si traducono – e della sottostante piattaforma di microdati.

dei processi di produzione”. Questo indirizzo è pienamente condiviso dalla Commissione. In particolare, essa ha dato una valutazione positiva dell’impegno dell’Istat nella direzione di metodologie generalizzate per il controllo e l’analisi della qualità. E un analogo giudizio la Commissione ha espresso per la linea di lavoro relativa all’automazione nell’acquisizione e nella codifica dei dati. Aggiungendovi tuttavia riflessioni, le quali mettono in luce, accanto ai vantaggi, gli ostacoli che si accompagnano alle innovazioni tecnologico-informatiche nelle modalità di acquisizione dei dati, ad esempio da *surveys*.

Prendiamo un caso emblematico: la tecnica CATI, cioè a dire di intervista telefonica assistita dal *computer*. Ad essa si è dato, e giustamente, notevole impulso, perché consente di disegnare il questionario in modo da contenere gli errori di risposta e permette inoltre di somministrarlo con un maggiore controllo della rete di rilevazione. Tradizionalmente, il tallone di Achille per indagini CATI era rappresentato dal fatto che solo una parte – e una parte selezionata – della popolazione disponeva del telefono, il che induceva distorsioni nelle stime. Era opinione comune, tuttavia, che la progressiva diffusione del telefono avrebbe risolto la questione. Ora, la diffusione del telefono c’è stata. Ma lo svolgimento di indagini CATI si trova a confrontarsi con problemi, indotti dallo sviluppo della telefonia mobile e dalla molteplicità dei gestori, largamente inattesi: la crescente debolezza del *frame* costituito dagli elenchi telefonici e, per un altro verso, la difficoltà di ricorrere a tecniche di *Random Digit Dial*. Serve quindi una riflessione sull’argomento, a mente fresca perché i termini della questione sono largamente nuovi, la quale consenta di ricalibrare le strategie di rilevazione dell’Istituto.

Tra le iniziative per il miglioramento della qualità di prodotti e processi, nel PSN 2001-2003 trova poi rilievo l’impegno dell’Istat di fornire supporto metodologico agli altri soggetti del Sistan. Esso si concretizza in tre studi progettuali: sugli strumenti per la diffusione, presso tali soggetti, delle metodologie di indagine; sul *software* per la progettazione di campioni; sul *database* per l’estensione al Sistan Sistema informativo di documentazione delle indagini. Non sorprendentemente, la Commissione ha valutato in maniera assai positiva queste iniziative, anche perché rispondono a suggerimenti formulati in occasione di precedenti pareri. Vi ha aggiunto, tuttavia, una sollecitazione: che siano accompagnate da programmi mirati a stabilire standard su definizioni, nomenclature e classificazioni, sui tempi di diffusione dei risultati delle indagini, sulla documentazione che deve affiancarli.

### **3.3. Altri interventi**

Nell’ultimo biennio la Commissione è intervenuta con pareri a fronte di specifiche richieste, con note e raccomandazioni in diverse circostanze, avendo come interlocutore il Presidente dell’Istat, in un caso il Segretariato Generale della Presidenza del Consiglio e in un paio di occasioni il Ministro per la Funzione Pubblica – destinatario della delega del Presidente del Consiglio in materia di statistica –.

In generale, le note al Presidente dell’Istat si sono collocate a valle degli approfondimenti condotti con audizioni e gruppi di ricerca. Esse hanno riguardato le statistiche del lavoro, le procedure di destagionalizzazione di serie storiche economiche, la nuova contabilità SEC 95 –

settori contraddistinti tutti da marcate innovazioni nei processi e nei prodotti –<sup>12</sup>, e soprattutto la preparazione dei censimenti.

Indugio brevemente sulle indicazioni formulate in materia di censimenti per un duplice motivo: per l'importanza che essi hanno per conoscenze dettagliate sulle caratteristiche strutturali della popolazione e delle attività economiche; perché la riflessione della Commissione ha riguardato sia gli aspetti progettuali e tecnici sia le risorse disponibili, le quali, palesemente, condizionano la completezza e la qualità dei risultati. Larga parte delle valutazioni nel merito del programma delle rilevazioni censuarie sono confluite, sia pure in forma sintetica, nel parere sul PSN 2001-2003, al quale dunque rimando. Sui margini di incertezza in merito ad un adeguato finanziamento dei censimenti, la Commissione si è soffermata già nei primi mesi di quest'anno, rilevando con preoccupazione la non ancora compiuta definizione della copertura finanziaria – testimoniata da uno scarto apprezzabile fra il fabbisogno quantificato dall'Istat e lo stanziamento dello Stato –. Conseguentemente, ha segnalato la situazione al Ministro per la Funzione Pubblica. Da allora passi in avanti sono stati compiuti, ma restano ancora divergenze non trascurabili. L'auspicio è che sia assicurata la copertura del fabbisogno necessario per le operazioni censuarie progettate, e che siano così evitate dolorose rinunce – una sensibile contrazione del questionario del censimento della popolazione e delle abitazioni e una pesante riduzione delle indagini di qualità –. Delle conseguenze di queste rinunce, quando in un prossimo domani risultassero indisponibili informazioni basilari, tra l'altro, per la buona amministrazione di comuni, regioni e dell'intero paese, resterebbe per certo la possibilità di rammaricarsi, difficilmente quella di porvi rimedio.

Un aggiornamento, e qualche commento, merita, infine, l'attività della Commissione in tema di tutela della riservatezza dei dati personali forniti agli enti del Sistan. Mi è capitato di sentirmi dire che in questi ultimi anni la Commissione ha mutato il proprio atteggiamento, passando da una posizione ispirata ad una forte preoccupazione per il rischio di identificazione, quindi restrittiva sulla pubblicazione di dati disaggregati e sul rilascio dei cosiddetti *file standard*<sup>13</sup>, a un atteggiamento più liberale, attento in particolare alle esigenze della ricerca scientifica. Si tratta di un'impressione sbagliata. Quel che è cambiato è il contesto, a seguito dell'approvazione della legge sulla tutela della *privacy*. Con due conseguenze di rilievo: da un lato le funzioni di puntuale controllo e di sanzione (che comunque, nell'interpretazione data dei compiti di vigilanza, non erano mai state proprie della Commissione) fanno chiaramente capo al Garante per la tutela dei dati personali; dall'altro – e quel che più conta –, la definizione delle regole per

---

<sup>12</sup> In generale, i progetti e le realizzazioni dell'Istat sono stati valutati in maniera positiva. Quanto ai singoli settori, in materia di statistiche del lavoro la Commissione ha suggerito che l'introduzione della nuova indagine sulle forze di lavoro avvenga con la sovrapposizione di un anno con l'attuale, per consentire un raccordo esteso alla componente stagionale. In tema di destagionalizzazione, la Commissione ha sollecitato approfondimenti in merito alla scelta di un approccio diretto per gli indici della produzione industriale (mentre per gli altri settori è adottato l'approccio indiretto); inoltre, ha suggerito di allargare il numero di serie trattate, sulla falsariga di quanto raccomandato dal regolamento comunitario sulle statistiche congiunturali. Sul sistema SEC95, la Commissione ha espresso particolare apprezzamento per il rispetto degli obblighi comunitari in materia di diffusione dei nuovi conti e per la documentazione prodotta; ha poi suggerito che, nel quadro dell'attività di revisione e potenziamento dei conti in corso, siano approfondite questioni attinenti ai conti dei settori istituzionali (in particolare a quelli della Pubblica Amministrazione) e a una maggiore tempestività e dettaglio dei conti territoriali.

<sup>13</sup> Così sono designate le collezioni campionarie di dati elementari resi anonimi messe correntemente a disposizione dall'Istat.

l'accesso a dati personali per finalità statistiche e di ricerca diventa in parte questione *de iure condendo*. Il legislatore, infatti, affianca alla legge generale sulla tutela della *privacy* una legge di delega al Governo a integrare e correggere la normativa appena approvata, tra l'altro specificamente per "il trattamento di dati personali utilizzati a fini ...di ricerca e di statistica"<sup>14</sup>.

La Commissione si è trovata così ad operare su due distinti fronti. Per un verso, ha continuato a vigilare sui criteri seguiti dall'Istat per il rilascio dei *file standard* e ha seguito con attenzione la realizzazione, in via sperimentale, di un sito "sicuro" per il trattamento di dati personali. Per un altro verso, è stata coinvolta, informalmente ma fattivamente, nelle consultazioni per la predisposizione della normativa per il trattamento di dati personali utilizzati a fini di statistica e di ricerca: dapprima l'apposito decreto legislativo; successivamente l'elaborazione dei codici deontologici, previsti dal decreto stesso, che affida loro un'ampia funzione nello specificare la disciplina<sup>15</sup>.

L'azione della Commissione ha continuato a fare perno sull'obiettivo di tutelare contemporaneamente la riservatezza e il diritto all'informazione statistica, bilanciando in maniera opportuna i due "valori" tramite un insieme coordinato di norme, strumenti tecnici, regole deontologiche<sup>16</sup>. Muovendo da questo punto fermo, si è mirato a mettere fuoco i desiderabili contenuti dei codici deontologici, alla luce delle "buone pratiche" sviluppate in vari Paesi<sup>17</sup> e degli avanzamenti nella tecnologia del trattamento delle informazioni (avanzamenti che – si noti – non agiscono solo nel senso di aumentare i rischi di identificabilità, ma offrono anche crescenti possibilità di elaborazione "protetta" di dati personali e di prevenzione e controllo dei tentativi illeciti di identificazione). La Commissione ha inoltre operato per favorire il confronto fra operatori statistici, comunità scientifica e Garante e, in collaborazione con la Facoltà di Scienze Statistiche dell'Università di Roma "La Sapienza" e con il Consiglio italiano per le Scienze Sociali, nell'aprile scorso ha organizzato un Seminario su "*Privacy, statistica e ricerca: i codici deontologici*".

Quali gli esiti di questa azione? Nel marzo di quest'anno, sono state presentate al Garante due proposte di codici deontologici per il trattamento di dati personali, rispettivamente nell'ambito del Sistan e per scopi statistici e di ricerca scientifica: due proposte elaborate in maniera coordinata, che condividono i principi ispiratori e parecchie disposizioni. L'ulteriore confronto promosso dal Garante ha permesso di affinarle e di giungere alle proposte finali. È ora desiderabile che il Garante concluda sollecitamente il processo di sottoscrizione dei due codici e ne curi la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale. L'applicazione del corpo sostanziale della

---

<sup>14</sup> Art.1, comma 1, lettera a) della legge n. 676/1996.

<sup>15</sup> Il decreto l.vo n. 281/1999 prevede poi che, a conclusione di questo percorso, la Commissione sia "*sentita ai fini della sottoscrizione del codice di deontologia ... relativo al trattamento di dati personali nell'ambito del Sistan*" (art. 12, comma 6).

<sup>16</sup> A seguito della legislazione sulla *privacy* di dicembre 1996, la Commissione ha precisato i propri orientamenti in una nota ad uso interno del febbraio 1997. Le opzioni di fondo si ritrovano nella relazione di Luigi Biggeri, allora Presidente, alla Quarta Conferenza Nazionale di Statistica: vedi L. Biggeri "Diritto alla *privacy* e diritto all'informazione statistica", *Atti della Quarta Conferenza Nazionale di Statistica. Roma, 11-12-13 novembre 1998*, Roma, Sistan-Istat, 1999, Tomo 1, pp. 259-279.

<sup>17</sup> Sull'argomento rimando a U. Trivellato, "Data access *versus* privacy: an analytical user's perspective", *Statistica*, 60 (3), 2000, in corso di pubblicazione.

normativa per fini statistici e di ricerca, con le maggiori opportunità di trattamento dei dati individuali che consente, è infatti condizionata al fatto che i codici divengano efficaci.

#### 4. Osservazioni conclusive

Avviandomi a concludere, prospetto alcune considerazioni su due temi di indole più generale. Sono temi che attengono ad assetti istituzionali e organizzativi, ed esulano quindi dall'ambito diretto della vigilanza della Commissione. Ma non si tratta di un'incursione fuori campo. Va da sé, infatti, che carenze sul fronte dell'organizzazione possono condizionare, anche pesantemente, la qualità di indagini, elaborazioni e prodotti. Muovendo da riscontri insoddisfacenti – o da motivate preoccupazioni – sui risultati, non si può non guardare anche alla dimensione organizzativa. Certo, non per proporre puntuali soluzioni. Ma sicuramente per segnalare esigenze funzionali, che emergano nitidamente dall'azione di sorveglianza affidata alla Commissione e che richiedano di trovare coerenti risposte anche sul terreno organizzativo.

Già ho segnalato come l'armonizzazione della funzione statistica a livello dell'UE proceda a grandi passi. Ciò risalta chiaramente dalla dilatazione dei regolamenti sulle statistiche comunitarie. L'elemento che mi preme mettere in luce è, tuttavia un altro, complementare. Poggiando anche sulle nuove disposizioni del trattato di Amsterdam, sono stati avviati, in interazione fra Consiglio, Comitati di Ministri di settore e Commissione dell'UE, processi per sostenere e monitorare politiche.

Il nucleo forte è rappresentato dall'azione dell'Ecofin, che, tra l'altro, sovrintende alla formulazione dei fabbisogni informativi per l'Unione Monetaria Europea. Essa si è recentemente tradotta nell'“*Action Plan on EMU Statistical Requirements*”, il quale individua azioni per migliorare la tempestività e la copertura delle statistiche congiunturali nell'UE, e conseguentemente specifica stringenti priorità per ciascun Paese.

Analoghe iniziative sono state avviate anche per settori dove la competenza diretta dell'Unione è minore, e si configura prevalentemente in termini di promozione della cooperazione fra gli Stati membri e di azione integrativa. È questo il caso del “processo di Lussemburgo” del 1997, relativo all'occupazione, e del “processo di Lisbona” di quest'anno, che riguarda per un verso la coesione e l'inclusione sociale e per un altro verso l'innovazione e la ricerca.

Il tratto che accomuna tutte queste iniziative è l'avvio di processi di “coordinamento aperto”, basati sui seguenti elementi:

- identificazione di indicatori condivisi;
- elaborazione di linee guida comuni ed obiettivi quantificabili;
- presentazione di piani nazionali annuali;
- monitoraggio e *benchmarking* a livello comunitario.

In buona sostanza, siamo di fronte a processi “ad alta intensità di indicatori”. Essi hanno conseguenze di grande rilievo per i sistemi statistici nazionali, conseguenze che sarebbe pericoloso venissero sottovalutate.

È necessario che l'Italia si attrezzi per partecipare in modo efficace a queste nuove forme di coordinamento delle politiche, anche per quanto riguarda il supporto di informazioni statistiche che deve alimentarle. Le implicazioni per il nostro sistema statistico sono parecchie, e sostanziose. Esse vanno dal raccordo *ex ante* fra Ministeri competenti, rispettivi uffici di statistica (in quanto

esistano, e per davvero!) ed Istat, all'attivazione di strutture tecniche capaci di svolgere le funzioni conoscitive e valutative, alla messa a disposizione dei necessari finanziamenti.

L'argomento delle ricadute organizzative degli impegni comunitari si innesta poi nella più generale prospettiva di una revisione della normativa sul Sistan. Una prospettiva che, a dieci anni di distanza dall'istituzione del Sistan, è sollecitata dall'esperienza: dai difetti mostrati dall'attuale assetto e dalle debolezze nella sua attuazione<sup>18</sup>. E che ha come rilevante elemento di sfondo il decentramento dei poteri verso la scala regionale e locale. In proposito, vorrei semplicemente fare presente una preoccupazione. Occorre evitare una prospettiva angusta, incentrata su un disegno di riforma del sistema statistico tutto giocato sulla dimensione "verticale" – lo Stato, le Regioni, le Province, i Comuni –, polarizzato su una logica patrimoniale nell'acquisizione e nell'uso dei dati da parte dei diversi soggetti.

Quando si sottolinea l'esigenza di disporre di un'informazione statistica maggiormente rispondente alle domande locali, a ben vedere si chiamano in causa due spazi:

- quello delle partizioni "regionali", intese in senso largo, nelle quali si articola l'organizzazione amministrativa, dotate di compiti e di poteri: le regioni, le province, le città;
- quello dei riferimenti funzionali, definiti da aree di interazione che variano in relazione a specifici processi sociali e a specifiche politiche: i mercati del lavoro locali, i distretti industriali, le aree di crisi.

Ora, è fuor di dubbio che la domanda riferita alle partizioni amministrative ha un notevole rilievo. Ma le possibilità di articolazione territoriale del sistema statistico non possono, e non debbono, essere disegnate soltanto lungo quest'asse. Non c'è, infatti, un *mapping* uno a uno fra spazi (e questioni) funzionali e partizioni amministrative, tipicamente regionali. E, d'altro canto, le stesse partizioni regionali si connotano sempre più come ambiti aperti, interdipendenti.

Di conseguenza, il sistema statistico deve essere per quanto possibile flessibile, in modo da poter rispondere alle molteplici necessità conoscitive, riferite a scale territoriali diverse e variabili. Ciò porta in primo piano, anche per la riforma del Sistan, esigenze di coerenza, integrazione, modularità. D'altra parte – e i lavori di questa Conferenza lo hanno messo in luce con netta evidenza –, l'innovazione tecnologico-informatica permette ormai di distribuire l'informazione statistica in maniera facile, rapida, duttile; diminuisce, quindi, drasticamente l'ancoraggio dell'informazione stessa a una localizzazione fisica, così come il privilegio di un soggetto nell'utilizzarla.

Oltre che sull'architettura più o meno decentrata dell'assetto organizzativo, varrà dunque la pena di avere ben presenti anche altre questioni:

- come attivare adeguati canali di comunicazione con i principali soggetti nella fase di espressione della domanda, delle esigenze conoscitive, e quindi della definizione di obiettivi e programmi;
- come far crescere competenze e capacità professionali, come utilizzarle entro una trama organizzativa razionale, come rafforzare l'autonomia della funzione statistica ufficiale, perché possa produrre in misura e qualità adeguate un essenziale bene pubblico.

---

<sup>18</sup> Tra le ragioni di debolezza (o *tout court* di inesistenza) degli uffici di statistica di parecchie amministrazioni, vi è anche il fatto che la riforma fu prevista, come si suole dire, "a costo zero" (art. 26, comma 3 del decreto l.v. n. 322/1989).