

Commissione per la Garanzia dell'Informazione Statistica

CoGIS



RAPPORTO ANNUALE 2009

Allegato alla Relazione al Parlamento dell'Istat

Il presente rapporto viene reso ai sensi dell'art. 12 comma 6 e dell'art. 24 comma 2 del decreto legislativo n. 322 del 6 settembre 1989, recante norme sul Sistema Statistico Nazionale e sulla riorganizzazione dell'Istituto nazionale di statistica ai sensi della legge 23 agosto 1988 n. 400.

RAPPORTO ANNUALE 2009

INDICE

1. Funzioni e attività della Commissione	3
1.1. Le funzioni	3
1.2. L'attività di vigilanza	3
1.3. L'attività consultiva	4
1.4. Altre attività	5
2. Risorse finanziarie e personale.....	6
3. Vigilanza svolta nel corso dell'anno.....	7
3.1. Monitoraggio e vigilanza generale	7
3.2. Indagini su ambiti specifici	8
3.2.1. <i>Le indagini concluse nell'anno</i>	8
3.2.2. <i>Le indagini attualmente in corso</i>	13
4. Attività consultiva	19
4.1. Parere sul Programma Statistico Nazionale.....	19
5. Altre attività	20
6. Conclusioni	24
ALLEGATI.....	27
All. I Parere sull'Aggiornamento 2010 del Programma Statistico Nazionale 2008-2010.....	28
All. II Gruppi di indagine che hanno concluso la loro attività nel 2009.....	82
All. III Composizione e riunioni della Commissione.....	83
All. IV Ufficio di Segreteria della Commissione.....	84

RAPPORTO ANNUALE 2009

1. FUNZIONI E ATTIVITA' DELLA COMMISSIONE

1.1. Le funzioni

Come è noto, la Commissione per la Garanzia dell'Informazione Statistica (CoGIS) che, è stata istituita con il decreto legislativo 322 del 6 settembre 1989, sta sempre più profondamente attivando le sue funzioni aggiornandole alla luce delle esigenze di un miglior funzionamento della statistica ufficiale italiana. In particolare, in questa azione, la CoGIS nel modificare le sue linee di azione ha tenuto conto dell'accertata portata del ruolo di garanzia che essa svolge con pieni caratteri di autonomia funzionale nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed il suo rinnovato ruolo alla luce dei principi sulla statistica europea e per il rispetto degli obblighi comunitari ed internazionali del Paese nel campo statistico.

Pertanto tutte le nuove iniziative avviate anche nel corso del 2009 sono state di conseguenza modulate, nel senso di dare rilievo alle effettive necessità di adeguamento dell'attività statistica degli enti ed uffici che compongono il Sistan ai principi della statistica dettati in sede europea e nazionale.

In tal senso sono stati altresì rafforzati i rapporti con la Presidenza del Consiglio dei Ministri ai fini della sensibilizzazione alle esigenze della statistica italiana.

1.2. L'attività di vigilanza

Grazie alla serie di strumenti ad essa assegnati dal Regolamento del 2006 la CoGIS ha continuato a svolgere i suoi compiti di vigilanza per garantire l'imparzialità e la completezza dell'informazione statistica. Con tale ampia tipologia di strumenti la Commissione nel 2009, proseguendo l'azione avviata già negli ultimi anni, ha potuto eseguire, nonostante le scarsissime risorse, una migliore e più articolata attività di vigilanza che ha assunto per quanto concerne le indagini su ambiti specifici anche le forme della collaborazione. Mentre, come è noto, l'attività di garanzia della CoGIS si è sostanziata in una verifica di carattere generale sull'attività complessiva degli enti del Sistan, non necessariamente legata al controllo puntuale sui singoli atti.

L'iniziativa delle attività si è svolta attraverso due canali operativi: il monitoraggio dei processi di produzione dei dati statistici dell'Istat e degli altri organi ed enti facenti parte del Sistan; gli accertamenti e le indagini d'ufficio, relativi a specifici settori dell'attività statistica, anche su richiesta della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministri (art. 8 Reg.).

Perciò è stato ulteriormente rafforzato il sistema di flussi informativi che ha consentito l'aggiornamento delle informazioni necessarie, anche a cura della Segreteria tecnico-statistica della Commissione e degli esperti esterni di cui all'art. 12, comma 8, del d.lgs. n. 322/1989. Inoltre, la Commissione si è avvalsa degli strumenti indicati nell'art. 9 del Regolamento. Ciascuno degli accertamenti e delle indagini è stato svolto, sotto la direzione e il coordinamento di uno o più membri della Commissione, dallo staff della Segreteria tecnico-statistica, avvalendosi, di esperti esterni come previsto dall'art. 12, comma 8, del d.lgs. n. 322/1989 (art. 10 Reg.).

Numerosi sono i poteri ispettivi che la CoGIS esercita ormai da anni per l'esercizio della vigilanza. Infatti, la Commissione può richiedere all'Istat e agli enti od organi appartenenti al Sistan informazioni, documenti o relazioni necessari per lo svolgimento dell'attività di vigilanza. La Commissione ai medesimi fini convoca audizioni per ottenere chiarimenti ed approfondire aspetti cruciali, problematici o di particolare rilievo ai fini della funzione di vigilanza (art. 11 Reg.).

Per quanto concerne gli atti e i provvedimenti adottati dalla CoGIS a seguito delle attività di vigilanza, il d.lgs. n. 322/1989, istitutivo della Commissione, regola quello avente carattere maggiormente sanzionatorio: *“le osservazioni e rilievi denunciando situazioni che potrebbero compromettere la qualità, l'imparzialità e la completezza dell'informazione statistica. Questi vengono trasmessi al Presidente dell'Istat, il quale provvede a fornire, entro trenta giorni dalla comunicazione, i necessari chiarimenti; qualora i chiarimenti non siano ritenuti esaustivi, la Commissione ne riferisce al Presidente del Consiglio dei Ministri”* (art. 12).

Ma le attività di vigilanza possono condurre ad atti diversi: le raccomandazioni e le segnalazioni:

“Le raccomandazioni contengono criteri per il superamento di situazioni lesive del principio di imparzialità e completezza dell'informazione statistica e vengono trasmesse all'Istat e agli altri enti od organi del Sistan.

Le segnalazioni sono atti con indirizzi a contenuto generale indicanti criteri e requisiti occorrenti per garantire la qualità del processo di produzione delle informazioni statistiche” (art. 12 Reg.).

1.3. L'attività consultiva

Un ulteriore momento cruciale dell'azione della Commissione è rappresentato dalla formulazione del parere al Parlamento sul Programma Statistico Nazionale (PSN), al quale è chiamata dall'art.12, comma 2, del d.lgs. n. 322/1989. Nel Parere sul PSN la Commissione vaglia l'adeguatezza delle realizzazioni e dei programmi dell'intero sistema delle statistiche pubbliche, sotto i profili, già

menzionati, della completezza, della qualità, dell'imparzialità, dell'aderenza alle direttive dell'Unione Europea.

Nel contempo, la Commissione formula osservazioni e suggerimenti sui programmi di attività dell'Istat e degli altri enti del Sistan. Il parere sul PSN rappresenta la sede privilegiata anche per una più ampia funzione di riflessione e di stimolo in tema di sviluppo dell'informazione statistica pubblica.

Tra le altre attività di consulenza svolte, meritano di essere menzionati i pareri espressi al Comstat e al Garante per la protezione dei dati personali.

1.4. Altre attività

L'attività di vigilanza e quella consultiva non hanno esaurito l'azione e gli interventi della Commissione. I compiti affidati alla CoGIS richiedono, infatti, lo svolgimento di una continuativa attività di documentazione e di studio: da un lato per realizzare un monitoraggio corrente dello stato della statistica ufficiale; dall'altro per approfondire singoli settori o temi della informazione statistica, che emergano con rilievo particolare o che manifestino aspetti problematici. La Commissione si è organizzata per queste finalità approntando un insieme coordinato di strumenti di lavoro (flussi informativi, indagini, audizioni, ecc.).

Un sempre maggiore rilievo hanno i rapporti tra la CoGIS ed Eurostat. In effetti, i principi di completezza e imparzialità alla cui garanzia è preposta la Commissione ricomprendono, come vera e propria specificazione, i principi comunitari della statistica imposti dal Codice europeo, come peraltro già espressamente previsto dall'art. 12 del d.lgs. n. 322 del 1989. La Commissione, per tale suo ruolo di garanzia, è divenuta un punto di riferimento di Eurostat.

Un'ulteriore attività della CoGIS attiene al compito da essa assunto di evidenziare verso l'esterno ed in particolare verso le istituzioni della Repubblica le problematiche che ineriscono alla completezza e imparzialità della statistica ufficiale.

Di rilievo sono state le iniziative in forma di organizzazione di eventi pubblici nonché i solleciti rivolti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per la puntuale attuazione dei censimenti.

2. RISORSE FINANZIARIE E PERSONALE

In contrasto con lo sforzo di adempiere al meglio al suo importante ruolo di garanzia e con le esigenze di rafforzamento dell'azione della CoGIS per controbattere e risolvere positivamente il tendenziale aggravarsi del calo, peraltro ingiustificato, della fiducia dell'opinione pubblica nei dati statistici prodotti dalla Statistica Ufficiale, le risorse di cui la CoGIS ha potuto usufruire nel corso degli ultimi anni non sono aumentate.

Al contrario, è da rimarcare che a causa delle restrizioni complessive della spesa pubblica, intervenute nel corso degli ultimi anni, i finanziamenti riservati alla Commissione sono stati progressivamente ridotti: per stare agli ultimi dati, si è passati da un finanziamento di €387.342,68 nel 2001 al finanziamento del 2009 (€94.250,00, seppur integrato di €18.000,00) con una diminuzione netta di €290.092,68, non considerando l'integrazione una tantum.

Tali restrizioni, hanno continuato a condizionare l'attività istituzionale della Commissione.

Al fine di avere totale chiarezza sulla gravità della situazione che si è determinata, è necessario tenere presente anche quale è lo stato delle strutture operative della CoGIS.

In effetti, per la sua attività istituzionale, l'art. 12 del d.lgs. n. 322 del 1989 prevede, al IX comma, che *“alle funzioni di segreteria della Commissione provvede il Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri che istituisce, a questo fine, un apposito ufficio, che può avvalersi anche di esperti esterni ai sensi della legge 23 agosto 1988, n. 400”*.

In altre parole, la Commissione, per le sue vaste e innumerevoli attività di indagine e verifica sui molteplici enti o organismi del Sistan (Istat, Ministeri vari, Regioni, Province ed Enti locali), può usufruire dello staff interno nonché di esperti esterni, nominati di volta in volta, per lo svolgimento di quelle attività che lo staff stesso non è in grado di affrontare.

Ebbene il c.d. staff tecnico interno, per cause svariate si è ridotto a soli tre (dicansi tre) funzionari statistici, di talché, l'avvalimento di esperti esterni costituisce una necessità ineludibile per la piena operatività della CoGIS.

Tale situazione è stata pure aggravata dalla accennata progressiva riduzione del finanziamento del relativo capitolo di bilancio che, in aggiunta, ha ridotto la possibilità per la Commissione di avvalersi di esperti esterni retribuiti per lo svolgimento delle sue funzioni istituzionali, con ricadute anche sulla responsabilità italiana nell'ambito delle istituzioni europee.

3. VIGILANZA SVOLTA NEL CORSO DELL'ANNO

3.1. Monitoraggio e vigilanza generale

Nel corso del 2009, la CoGIS ha proseguito la sua continua azione di monitoraggio della produzione statistica pubblica, seguendo in modo particolare le tematiche relative alla formazione e alla comunicazione dei dati statistici che, per quanto strumento di conoscenza dei fenomeni coinvolti nel processo di trasformazione della società italiana, pervengono spesso agli utenti-destinatari in modo non corretto se non distorti o incompleti.

Nell'espletamento dei suoi compiti di vigilanza, si segnala, inoltre, che nell'anno in oggetto, anche in prosecuzione o completamento di iniziative degli anni precedenti, la Commissione è stata presente con propri funzionari ai circoli di qualità del Sistan ed è intervenuta con pareri e con note e raccomandazioni su temi specifici in diverse circostanze, avendo come interlocutore la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In primo luogo, 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 parte confluiti nel parere espresso sul Programma Statistico Nazionale.

Con la Raccomandazione n. 1/2009: “**Sistemi statistici sulla ricerca e l'innovazione nella società della conoscenza**”, destinatari Istat e Sistan, la CoGIS ha evidenziato alcune criticità nella misurazione, nella presentazione e nell'uso di appropriati indicatori statistici relativi alla Knowledge Economy che potrebbero essere attenuate attraverso un maggiore impegno dell'Istat e degli altri enti del Sistan finalizzato non solo all'ampliamento dell'informazione statistica sulla società della conoscenza ma anche al miglioramento del grado di fruizione e di utilizzabilità di tali informazioni sia a scopi conoscitivi che di policy.

Con la Raccomandazione n. 2/2009 “**La georeferenziazione dei dati nella statistica ufficiale**”, destinatari: Istat e Sistan, la CoGIS ha inteso richiamare l'attenzione degli enti del Sistema sulla completezza e sulla qualità dei dati georeferiti, forniti dalle statistiche ufficiali, al fine di assicurare la conduzione di “buone” analisi territoriali in ottica spaziale, in quanto la mancanza di questo tipo di informazione può in qualche modo limitare lo studio e l'interpretazione a livello geografico disaggregato dei fenomeni economici, demo-sociali e ambientali. L'assenza, o anche solo la carenza, di informazioni su scala territoriale appropriata può, infatti, condurre sia ad assumere iniziative di intervento sbagliate, o non correttamente mirate, sia a rendere di fatto impossibili valutazioni della loro efficacia attuativa. Il compito al quale è chiamata la statistica pubblica in questo ambito è dunque particolarmente delicato e oneroso: sempre più, pertanto, la visione del territorio come luogo di interrelazione di una pluralità di attivi-

tà e di fenomeni diventa l'ottica rilevante ai fini della conoscenza, dell'assunzione di decisioni da parte dei diversi attori coinvolti – in particolare gli Enti territoriali – e della valutazione delle *policy*. Un'adeguata risposta a tali esigenze risulta ancor più imprescindibile nella prospettiva dell'attuazione del decentramento fiscale.

3.2. Indagini su ambiti specifici

Alla necessariamente circoscritta attività di monitoraggio svolta dal personale dello staff tecnico, si affiancano le indagini specifiche su ambiti determinati compiute dalla Commissione mediante gruppi di indagine composti da singoli Commissari, dal personale di staff con la partecipazione di esperti esterni. Tali gruppi rispondono 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.

3.2.1. Le indagini concluse nell'anno

Nel 2009 sono state concluse, con la produzione di cinque rapporti, le indagini su alcuni ambiti problematici della produzione della statistica ufficiale italiana:

- a) *“Indagine sulle statistiche relative alla delocalizzazione e outsourcing internazionale nel settore dei servizi”*;
- b) *“Indagine sulle informazioni statistiche riguardanti l'istruzione e la formazione e necessità di integrazione”*;
- c) *“Indagine sulla georeferenziazione dei dati nella statistica ufficiale”*;
- d) *“Indagine sulla informazione statistica e gli indicatori per il governo della Pubblica Amministrazione a livello locale”*;
- e) *“Indagine sulla attività di coordinamento del Sistan ai fini dell'imparzialità e della completezza dell'informazione statistica”*.

La Commissione ha ritenuto particolarmente utile attivare una **Indagine sulle statistiche relative alla delocalizzazione e outsourcing internazionale nel settore dei servizi** svolte dal Sistan, in quanto l'argomento riveste un'importanza notevole, tenuto conto dei mutamenti strutturali nella composizione dell'interscambio internazionale negli ultimi 25 anni e della crescente incidenza dei servizi, che ha raggiunto il 25 per cento dell'import-export mondiale.

Il Rapporto di indagine ha analizzato lo stato dell'arte in tema di metodologie di individuazione e monitoraggio dei fenomeni di outsourcing e delocalizzazione delle attività produttive, con particolare riferimento al comparto dei servizi in Italia, evidenziandone criticità e opportunità di sviluppo.

Alla luce dei risultati della verifica effettuata è emerso che l'indagine armonizzata Eurostat, svolta recentemente in Italia dall'Istat, evidenzia una diffusione relativamente contenuta delle pratiche di offshoring da parte delle imprese italiane con almeno 50 addetti. Quanto all'outsourcing internazionale (che sembrerebbe rappresentare la modalità prevalente attraverso cui le imprese italiane si stanno ristrutturando sul piano organizzativo), le uniche informazioni provengono dalla bilancia dei pagamenti, ma il ricorso a questa fonte è estremamente problematico. Le maggiori criticità derivano dalle convenzioni europee in tema di regolamenti bancari (che fissano un'esenzione per le segnalazioni sui regolamenti bancari al di sotto della soglia dei 12 mila 500 euro) e dalla normativa vigente in Italia (l'anonimato, imposto dalla legge, rende problematico corredare il registro delle imprese operanti con l'estero con informazioni nominative, impresa per impresa e transazione per transazione).

Tali limitazioni rendono necessario, nella compilazione della bilancia dei pagamenti, il ricorso a tecniche di stima statistica delle poste relative all'interscambio di servizi. Dunque il rischio è che il fenomeno dell'outsourcing, così come oggi è rilevato, risulti ampiamente sottostimato.

Le considerazioni appena svolte si sono tradotte nel Rapporto d'indagine in una serie di proposte al Sistan che si potrebbero attuare per il miglioramento di tali statistiche. In particolare è stata ipotizzata una implementazione nell'archivio ASIA delle informazioni ex matrice valutaria della Banca d'Italia, ossia l'integrazione tra informazioni strutturali sulle imprese e informazioni relative ai movimenti finanziari. L'Istat potrebbe, inoltre, introdurre procedure dirette di rilevazione delle transazioni finanziarie di importo inferiore ai 12 mila 500 euro e procedere, infine, alla realizzazione di indagini campionarie ad hoc, come quelle ad oggi realizzate dalla Banca d'Italia sui trasporti internazionali e sui viaggi all'estero a supporto della compilazione della bilancia dei pagamenti.

Lo scopo della seconda indagine, **Indagine sulle informazioni statistiche riguardanti l'istruzione e la formazione e necessità di integrazione**, è stato la costruzione di un modello utile alla conoscenza del complesso rapporto che, in materia di approntamento e utilizzazione dei profili professionali, si realizza tra tre grandi operatori: le famiglie, la struttura di formazione e le imprese.

È necessario sottolineare che i detti operatori sviluppano la loro attività in merito alla formazione e/o impiego dell'elemento umano, con strategie diverse e con livelli di comunicazione tra loro ridotti o quasi inesistenti, in una situazione che è estremamente articolata ed in continua evoluzione; ciò determina la possibilità di squilibri nei risultati ottenuti rispetto alle attese ed inoltre sperpero di risorse e guasti sociali rilevanti.

Chiarito che la situazione più favorevole sarebbe quella di analizzare il rapporto tra i tre operatori ad un livello territoriale economicamente significativo quale quello definito da aree per lo studio del reddito e/o da sistemi locali del lavoro, si è passati ad analizzare le rilevazioni esistenti al giorno d'oggi.

Sulla base della verifica effettuata sono emerse una serie di indicazioni utili al fine di ampliare e migliorare i risultati ad oggi ottenibili con le indagini svolte in ambito Sistan. Per ottenere, ad esempio, una nozione precisa di quanti annualmente affluiscono sul mercato del lavoro ovvero decidono di restare all'interno delle famiglie escludendosi dal novero degli appartenenti alle forze di lavoro, si potrebbe pensare ad una integrazione delle indagini ad hoc del MIUR con altre indagini, quali la rilevazione delle forze di lavoro dell'Istat e – con opportuni adattamenti – quella dei Centri per il lavoro.

L'indagine dell'Istat circa gli esiti del tentativo di occuparsi da parte di giovani entro un triennio dal conseguimento del titolo di studio scelto per caratterizzare il proprio profilo professionale, costituisce un pilastro del sistema informativo sul rapporto tra settore di formazione e aziende, tuttavia può essere migliorata in almeno due direzioni. La prima è individuabile nella esigenza di allungare il periodo di osservazione oltre i tre anni odierni e la seconda nella disaggregazione territoriale dei risultati. Infine, per arrivare effettivamente a determinare la valenza di ciascun profilo professionale nel mondo produttivo, tenendo conto di tutte le sue componenti: formazione scolastica, extrascolastica e on the job training, sono necessarie consistenti integrazioni delle rilevazioni attuali sul piano della conoscenza delle variabili che influenzano l'attribuzione di ruolo agli assunti. In definitiva è stata sollecitata l'individuazione per ogni profilo professionale di una carriera tipo delineata attraverso i dati in ogni livello territoriale scelto. Allo scopo è stato suggerito di potenziare il Sistema Informativo Excelsior ovvero utilizzare la fonte INPS aumentandone in maniera adeguata le informazioni raccolte.

La terza delle indagini sopra indicate, **Indagine sulla georeferenziazione dei dati nella statistica ufficiale**, ha preso le mosse dalla sempre crescente attenzione che, da oramai più di venticinque anni, viene rivolta all'analisi dello spazio e della localizzazione dei fenomeni diventata un elemento fondamentale anche nella ricerca in campo economico e demo-sociale. La componente spaziale dei dati sociali consente infatti di potenziare notevolmente le possibilità interpretative grazie all'applicazione di analisi che, se non si considerasse tale caratteristica, sarebbero difficilmente possibili.

Nel rapporto di indagine oltre ad essere sintetizzate le potenzialità informative dei dati georeferenziati, viene proposta una ricognizione critica del PSN 2008-2010 per individuare la produzione statistica ufficiale georeferita o georeferibile. Al momento, infatti, non risulta sempre agevole capire l'effettiva disponibilità di tali informazioni nel PSN. Gli utenti esterni al Sistan possono trovare difficoltà nell'individuare modalità, costi e tempi di accesso alle informazioni georeferenziate. L'esigenza è generale e trasversale ai diversi settori in cui il PSN classifica i progetti e le attività del Sistan. E', quindi, indifferibile un impegno da parte di tutti gli enti coinvolti a migliorare il livello di fruibilità di queste informazioni. Peraltro, i dati spaziali contribuiscono a migliorare l'accesso alle

informazioni su individui, gruppi e istituzioni rendendo possibile ai ricercatori l'esame di aspetti che non potrebbero altrimenti essere valutati.

Alla luce delle analisi condotte sono emerse, dunque, alcune proposte per il miglioramento della completezza e della qualità dei dati statistici territoriali di fonte ufficiale, tra le quali:

- occorre assicurare, il prima possibile, accessibilità, armonizzazione ed estensione degli strumenti di georeferenziazione delle basi di dati censuarie alle altre basi di dati esistenti o di futura implementazione;
- è necessario valutare i tempi e i costi aggiuntivi di un'indagine CAPI – da condurre anche in ambiti diversi dal tradizionale ambito ambientale – che acquisisca, attraverso la strumentazione GPS, contemporaneamente sia la “posizione spaziale” dell'intervistato sia le sue caratteristiche di interesse;
- si devono sensibilizzare tutti i Circoli di Qualità (e non soltanto quello dell'Ambiente e Territorio che, per gli obiettivi conoscitivi del settore ricordati nei capitoli precedenti, ha la più alta presenza di dati georeferenziati), sull'importanza dell'utilizzo di questo genere di informazione.

L'Indagine sulla informazione statistica e gli indicatori per il governo della pubblica amministrazione a livello locale ha affrontato i diversi problemi relativi alla natura e all'utilizzo delle informazioni statistiche territoriali, scaturiti dal crescente fabbisogno di informazione statistica territoriale, imposto dall'accresciuto ruolo dei governi locali, sia alla luce delle riforme legislative in tema di federalismo, sia per le iniziative dettate dall'UE.

A tal proposito La CoGIS ha accertato che mancano modelli interpretativi condivisi e che il sistema statistico attuale non è ancora adeguato per affrontare un'analisi della dimensione microscopica e territoriale dei fenomeni perché prevalentemente orientato a soddisfare le esigenze della governance nazionale.

A livello locale la statistica deve utilizzare la grande quantità di informazioni raccolte per esigenze amministrative/gestionali, come del resto sta avvenendo su scala nazionale. Allo stato attuale, però, questi giacimenti informativi sono ancora largamente inutilizzati per la produzione di statistiche territoriali. Inoltre, esistono certamente difficoltà connesse al loro utilizzo dovute alle loro diverse finalità, alla scarsa attenzione che ha ricevuto la qualità dei dati contenuti negli archivi, alla carenza di strategie statistiche per il loro trattamento.

Da qui decisione della CoGIS di tornare ad indagare sulla disponibilità, l'articolazione e la possibilità di espansione delle statistiche a livello locale e di verificare l'adeguatezza delle strategie che si stanno perseguendo nella prospettiva di migliorare i sistemi informativi locali ed avviare un'analisi critica dell'attuale sistema statistico nazionale.

Dopo aver evidenziato la natura e le caratteristiche delle informazioni territoriali disponibili e aver richiamato le azioni attualmente avviate per la costruzione di una rete informativa condivisa, l'indagine ha individuato le direzio-

ni di approfondimento che richiedono un forte impegno della statistica ufficiale, tra cui:

- la riforma dell'ordinamento in senso federale, innovazione dalla quale è emersa la necessità, particolarmente importante nel settore della finanza pubblica, di avere sistemi nazionali e comuni di misurazione;
- la crescente esigenza di caratterizzare e sostenere le iniziative di governo con un'adeguata conoscenza territoriale dei fenomeni;
- il disordine informativo che caratterizza l'approccio alle misure territoriali per la PA. In questo contesto si può indicare come obiettivo per il Sistan (e per l'Istat in particolare) quello di far convergere a sistema le diverse iniziative mediante lo strumento concettuale proprio della statistica ufficiale, cioè quello dei metadati, allo scopo di rendere uniforme l'uso corretto delle informazioni.

L'Indagine sull'attività di coordinamento del Sistan ai fini dell'imparzialità e della completezza dell'informazione statistica si pone nel solco tracciato e seguito dalla Commissione già a partire dall'anno 2006, ossia quello di un'attenta e puntuale rilettura del d.lgs. 6 settembre 1989, n. 322 istitutivo del Sistan. In questo contesto ha potuto rilevare come la fondamentale attività di omogeneizzazione e coordinamento dell'informazione statistica nell'ambito del Sistan, sia tuttora in corso. In particolare in sede di formulazione del proprio Parere sul Programma Statistico Nazionale degli ultimi anni ha potuto accertare come questo documento si presenti ancora, a distanza di quasi diciotto anni dall'istituzione del Sistan, come un insieme eterogeneo di progetti. Nel contempo, l'indagine sull'attività statistica delle Regioni ha accertato un quadro frastagliato che pone certamente problemi di coordinamento. Alla luce di queste e altre considerazioni, la Commissione ha ritenuto essenziale procedere ad una verifica sulla concreta situazione delle attività di coordinamento ed omogeneizzazione dell'attività svolta dai diversi enti che compongono il Sistan anche al fine di verificare l'esistenza di parametri adeguati ed omogenei sotto il profilo della garanzia e dell'imparzialità ed indipendenza nonché sotto il profilo della riservatezza.

L'indagine ha posto in evidenza una serie di oggettive difficoltà, ma anche di inerzia, nell'adempimento, da parte dell'Istat e del Sistan, delle attività che la legge prevede tese a garantire l'imparzialità e la completezza dell'informazione statistica.

Le verifiche svolte e la documentazione analizzata hanno condotto a segnalare l'esigenza di procedere in due direzioni:

- a) modifica e adeguamento della disciplina legislativa statale, volta a rafforzare l'indipendenza degli uffici di statistica facenti parte del Sistan, costruire un meccanismo di sanzioni esigibili per gli enti del Sistan e per il Sistan stesso, rafforzare la vincolatività delle direttive e degli atti adottati, ex art. 17 del

d.lgs. n. 322 del 1989, da parte del Comstat, creando adeguate funzioni in capo al Comstat o all'Istat che renda tali atti realmente capaci di conformare la realtà del Sistan.

- b) costruzione di meccanismi di controllo periodico, da parte della CoGIS, dell'attività posta in essere dall'Istat e dal Sistan per garantire l'imparzialità e l'adeguatezza, con periodiche e calendarizzate audizioni presso la CoGIS dei vertici dell'Istat e del Sistan. A tal fine occorre che Istat e Sistan creino un ufficio dedicato che studi, progetti e proponga l'adozione di tutti quegli atti che possono contribuire alla garanzia dell'imparzialità e completezza dell'informazione statistica e che riferiscano periodicamente alla CoGIS delle attività poste in essere per mezzo di tale ufficio, con una verifica di raggiungimento dei risultati.

3.2.2. Le indagini attualmente in corso

Oltre a concludere le predette indagini, la CoGIS ha attivato nel corso del 2009 sette nuove verifiche di particolare puntualità per affrontare altrettanti rilevanti problematiche del Sistema statistico nazionale. Esse sono:

- *“Indagine sullo stato d’attuazione dell’art.3 del d.lgs. n. 322 del 1989”*;
- *“Outsourcing internazionale: sistemi di rilevazione a confronto”*;
- *“Indagine sulle stime flash di indicatori macroeconomici e iniziative dell’Istat in tema di attendibilità e tempestività delle informazioni sui Principal European Economic Indicators”*;
- *“Indagine sulla funzionalità dei Circoli di qualità ai fini della programmazione statistica del Sistan”*;
- *“Le informazioni statistiche sulla salute, sulla sanità e sui costi sanitari: disponibilità, qualità e possibili miglioramenti per far fronte a una crescente domanda”*;
- *“Le indagini statistiche e le fonti amministrative: strategie di confronto e verifica della qualità delle informazioni in un caso di studio (Indagine sulle forze di lavoro e archivio Inps)”*;
- *“Indagine sullo stato di attuazione da parte degli enti pubblici del Sistema Informativo Sociale (SIS) e verifica del livello di integrazione e coordinamento con il Sistan”*.

Con la **Indagine sullo stato d’attuazione dell’art.3 del d.lgs. n. 322 del 1989**, la CoGIS ha deciso di effettuare una verifica sulla situazione e dislocazione sul territorio degli Uffici statistici degli Enti locali minori rappresentati dalle Province e dai Comuni di maggiori dimensioni (Comuni capoluogo di Provincia e Comuni con più di 100.000 abitanti) partendo dai significativi, seppur parziali, risultati ottenuti da una analoga verifica effettuata in ambito regionale.

Infatti la Commissione sta già da tempo dedicando particolare attenzione all'analisi dello stato di attuazione dell'organizzazione periferica del Sistema Statistico Nazionale (Sistan) istituito, come è ben noto, dal d.lgs. n. 322 del 1989 che ha dettato precise norme relative al suo ordinamento, all'organizzazione e alla gestione delle attività dei singoli Uffici che ne fanno parte. In tale contesto nel 2008 aveva già realizzato l'indagine finalizzata ad analizzare l'attività statistica di alcune Regioni (scelte in maniera ragionata) soprattutto a seguito delle recenti riforme istituzionali che hanno prodotto uno spostamento, anche in ambito statistico, di autonomia e di competenze dal centro alla periferia.

I principali obiettivi di carattere generale che si intende perseguire possono essere sintetizzati nei seguenti punti:

- delineare un quadro degli assetti organizzativi esistenti, sia per ottenere una fotografia, quanto più fedele possibile, dell'attuale stato degli Uffici statistici esistenti, sia per verificare il rispetto dei principi di Indipendenza professionale e di Imparzialità e obiettività secondo quanto previsto dal Codice delle statistiche europee;
- verificare consistenza e competenze del personale impiegato negli Uffici di statistica anche al fine di esaminare l'attuale stato di adesione alle Direttive, agli Atti di indirizzo e alle Circolari emanate dal Comstat in attuazione del d.lgs. 322;
- tracciare un quadro della produzione statistica svolta al fine di valutare la qualità dei dati prodotti e forniti al Sistan;
- far emergere le maggiori criticità e delineare proposte e possibili linee di intervento finalizzate al superamento delle stesse.

Obiettivo dell'indagine **Outsourcing internazionale: sistemi di rilevazione a confronto**, che rappresenta una naturale estensione di quella già svolta dalla CoGIS in tema di outsourcing internazionale nel settore dei servizi, è il confronto a livello internazionale tra metodologie di rilevazione dell'outsourcing internazionale, al fine di accertare se le criticità riscontrate relativamente all'Italia per quel che riguarda le procedure di stima indiretta siano comuni ad altri sistemi statistici nazionali. In questo caso, risulterebbe seriamente compromessa sia la validità intrinseca di questo particolare aspetto collegato alle statistiche strutturali di impresa, sia quella delle analisi economiche fin qui svolte sul tema in oggetto, rendendole inutilizzabili per orientare eventuali azioni di politica economica.

Il rischio è che il fenomeno dell'outsourcing, così come oggi rilevato, risulti ampiamente sottostimato in tutti quei sistemi economici la cui struttura industriale e le modalità abituali di pagamento siano assimilabili a quelle del nostro Paese.

Con la presente verifica la CoGIS vuole dunque effettuare sia un'analisi degli aspetti metodologici e tecnici, sia la verifica delle attività attualmente svolte

te dagli enti e istituti produttori di statistiche a livello internazionale, esaminando le principali esperienze internazionali in materia di rilevazione dei processi di delocalizzazione e di outsourcing internazionale di servizi (con particolare riferimento ai Paesi Oecd), analizzando i progetti eventualmente allo studio in ambito Oecd, Unctad e Eurostat ed approfondendo un case study, rappresentato dalle attività di outsourcing di servizi da parte di imprese italiane in Romania, con l'obiettivo finale di formulare proposte di miglioramento e di integrazione, con particolare riferimento al caso italiano.

L'esigenza di un'**Indagine sulle stime flash di indicatori macroeconomici e iniziative dell'Istat in tema di attendibilità e tempestività delle informazioni sui Principal European Economic Indicators** scaturisce dalla opinione diffusa in ambito europeo che sia necessario compiere ulteriori progressi per soddisfare la necessità degli utilizzatori di disporre di dati più tempestivi e completi per supportare le scelte di politica economica, in particolare ai fini della conduzione della politica monetaria da parte della Banca Centrale Europea (BCE). In questo quadro, un ruolo cruciale è giocato dai Principal European Economic Indicators (PEEI), costituiti da un set di 22 indicatori economici relativi a 6 aree tematiche (Indici dei prezzi al consumo, Conti economici trimestrali, Indicatori congiunturali, Mercato del lavoro, Commercio estero e Edilizia abitativa), per i quali la Commissione Europea ha fissato nel 2002 ambiziosi obiettivi in termini di tempestività nel rilascio delle stime ufficiali e di copertura dei fenomeni di interesse.

In questo contesto si colloca la produzione di stime rapide dei PEEI, che rappresenta una delle attività più importanti di Eurostat, per le quali, mettendo a confronto lo spettro delle informazioni correntemente prodotte dagli Stati Membri dell'Unione Europea, ed i relativi tempi di rilascio, l'Italia non compare mai tra i migliori 3 Stati Membri dell'Unione Europea, mentre compare tra i migliori 3 Stati Membri dell'Area dell'Euro solo per ciò che riguarda i Conti economici trimestrali.

La CoGIS ha dunque promosso una iniziativa volta a raccogliere informazioni (i) sugli attuali indirizzi e attività dell'Istat relativamente alla tempestività nella produzione delle principali statistiche macroeconomiche, soprattutto in relazione ai fabbisogni informativi espressi dall'Unione Europea, e (ii) sugli approcci metodologici (prevedibilmente variegati quanto a tecniche di stima impiegate) che sono usati e/o che l'Istat sta progettando di utilizzare per raggiungere gli standard di tempestività fissati dall'Unione Europea, mantenendo al contempo livelli accettabili di affidabilità e attendibilità delle stime prodotte.

Con l'**Indagine sulla funzionalità dei Circoli di qualità ai fini della programmazione statistica del Sistan** la CoGIS intende verificare l'operatività e i procedimenti seguiti dai Circoli di qualità al fine di accertare la loro incidenza sulle inadeguatezze attualmente rilevate nei Programmi statistici prodotti dal Sistan. La CoGIS è infatti chiamata ad una verifica complessiva dell'adeguatezza delle scelte programmatiche e dell'offerta statistica – di cui il

Programma Statistico Nazionale è espressione - al fine di conseguire una informazione adeguata e anche rispondente agli obblighi comunitari e internazionali. Per questo l'attenzione della Commissione si è sempre più focalizzata sui circoli di qualità che sono lo strumento organizzativo e operativo con il quale l'Istat e il Sistan producono i contenuti del PSN.

In tale ottica la Commissione si propone di accertare la capacità dei circoli di qualità di attuare una effettiva azione di programmazione che coinvolga le componenti del sistema a rete della statistica ufficiale e di verificarne la capacità di recepire la domanda statistica emergente e di selezionarla ai fini dell'aggiornamento della statistica ufficiale. Allo scopo l'indagine prevede l'analisi delle disposizioni regolamentari e gli atti amministrativi per l'organizzazione e il funzionamento dei circoli di qualità; l'accertamento delle diverse composizioni dei circoli di qualità nell'ultimo biennio, della partecipazione agli stessi e dell'apertura nei confronti degli utenti, ed infine l'analisi dell'attività svolta dai circoli e i procedimenti seguiti per la individuazione degli obiettivi e delle scelte programmatiche nei due ultimi anni.

L'esigenza di un'indagine su **Le informazioni statistiche sulla salute, sulla sanità e sui costi sanitari: disponibilità, qualità e possibili miglioramenti per far fronte a una crescente domanda** scaturisce dalle profonde trasformazioni demografiche e dall'allungamento della durata media della vita che hanno imposto una crescente attenzione per la salute e, più in generale, per la qualità della vita e l'autosufficienza della popolazione. Insieme all'aumento del numero di anziani, che diventano sempre più anziani - e quindi maggiormente esposti alla malattia e alla disabilità - si assiste all'aumentano delle aspettative degli individui e delle famiglie per una qualità della vita sempre migliore. Questa evoluzione, al tempo stesso oggettiva e culturale, ha comportato un sostanziale aumento della pressione sul sistema sanitario in Italia, come negli altri paesi a demografia avanzata ed economicamente sviluppati, tanto in termini di servizi richiesti che di costi. Anche al di fuori del settore strettamente sanitario, cresce la domanda per servizi assistenziali e di "care" e si fa sempre più articolata, trovando risposta, in Italia, prevalentemente all'interno della famiglia, attraverso l'impegno dei familiari delle persone disabili e grazie all'assunzione, sempre più diffusa, di "badanti", un ruolo che fino a pochi anni fa era praticamente sconosciuto.

Le fonti statistiche disponibili all'interno del Sistema Statistico Nazionale danno conto di tutte le dimensioni di questo complesso problema: la salute della popolazione, la domanda e l'offerta sanitaria e assistenziale, le fonti di finanziamento ed i costi necessari per garantire un servizio adeguato.

Non risulta, però, agevole la misura della produttività, dell'efficienza e soprattutto dell'efficacia e degli esiti degli interventi.

La sensibilità per queste tematiche è enormemente cresciuta nel corso degli anni, con il progressivo aumento dei costi del sistema sanitario e delle aspettative della popolazione. Ne è testimonianza il Progetto Mattoni del Ministero della

Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali che si propone di definire e creare un linguaggio comune a livello nazionale per garantire la confrontabilità delle informazioni condivise nel Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS). Il progetto si articola su 15 obiettivi il cui sviluppo sta ponendo nuove esigenze informative alle quali il Sistema Sanitario e l'intero Sistema Statistico Nazionale è chiamato a dare risposte adeguate e di elevata qualità, anche in termini di tempestività, per garantire la governabilità di un sistema decentrato come quello sanitario e la sua sostenibilità.

In tale ottica, la presente indagine si propone di:

- (a) offrire un repertorio critico delle fonti attualmente disponibili all'interno del Sistema Statistico Nazionale sul tema della salute, della sanità e dei costi sanitari;
- (b) analizzare le caratteristiche e i limiti di ciascuna fonte, ponendo in particolare l'accento sulle diverse dimensioni della qualità statistica dei dati prodotti;
- (c) valutare le eventuali lacune informative e le possibili strategie per colmarle;
- (d) considerare l'esperienza maturata in altri Paesi, al fine di valutare la possibilità di realizzare concretamente le ipotesi proposte e il valore aggiunto informativo che esse garantirebbero;
- (e) analizzare la realizzabilità operativa delle proposte che verranno avanzate e quantificare in maniera approssimativa il costo che esse comporterebbero per il sistema e i tempi necessari per la loro realizzazione.

La verifica riguardante **Le indagini statistiche e le fonti amministrative: strategie di confronto e verifica della qualità delle informazioni in un catodi studio (indagine sulle forze di lavoro e archivio INPS)** si pone l'obiettivo di riuscire ad evidenziare i punti di criticità/forza che gli archivi amministrativi dimostrano di avere se confrontati con le indagini statistiche, partendo da un caso specifico per provare a trovare metodologie generalizzabili.

Nel ricordare, infatti, che la raccolta dell'informazione di base – rispettivamente nell'indagine statistica e nelle fonti amministrative – segue un processo che è solo in parte sovrapponibile appare estremamente importante tentare di fare chiarezza nelle rispettive possibilità di utilizzazione.

E' fondamentale, quindi, valutare, procedendo per fasi, il percorso metodologico seguito dalle due fonti di informazione in modo di ottenere una misurazione degli scostamenti registrati tra le indagini statistiche e le fonti amministrative, al fine di considerare o meno possibili integrazioni per fini statistici.

In tale ambito, la presente indagine riguarda il mercato del lavoro e pone a confronto l'Indagine sulle Forze di Lavoro dell'Istat con gli archivi amministrativi dell'Inps, con l'obiettivo di confrontare e rendere il più possibile omogenei alcuni indicatori provenienti dalle due fonti e misurarne lo scostamento, in base all'intensità del quale provare a individuare la tipologia e la localizzazione più

ricorrente degli errori presenti nell'archivio Inps, allo scopo di intraprendere una riflessione sulla possibilità di individuare ed iniziare un percorso volto a definire una metodologia di controllo della qualità dei dati provenienti da fonti amministrative, in considerazione del largo (e, a volte, disinvolto) uso che attualmente si fa di tali informazioni (perché così operando si possono evitare lunghe e costose indagini).

La CoGIS ha ritenuto importante avviare l'**Indagine sullo stato di attuazione da parte degli Enti pubblici del Sistema Informativo Sociale (SIS) e verifica del livello di integrazione e coordinamento con il Sistan** per analizzare la base informativa del SIS, verificandone la qualità e le modalità di implementazione, per quegli Enti che hanno dato attuazione alla "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" n.328 del 2000, che ne sancisce la nascita.

Il dettato della legge richiede che il Sistema sia alimentato con informazioni provenienti da: sistemi informativi gestionali; sistemi statistici di contesto; altri sistemi informativi (del lavoro, della sanità, dell'istruzione, ecc.); indagini specifiche. Tali informazioni, se correttamente raccolte e rese disponibili dagli Enti pubblici per un loro utilizzo a fini statistici, potrebbero alimentare importanti filoni di indagine della statistica ufficiale. Nello stesso tempo, però, potrebbero crearsi ridondanza di informazione e duplicazioni di attività statistiche laddove i dati prodotti ad hoc per il SIS siano già patrimonio del Sistema Statistico Nazionale.

L'indagine vuole dunque analizzare, tra l'altro, sia il grado di integrazione con l'informazione prodotta dal Sistan sia l'esistenza di eventuali relazioni tra la struttura organizzativa del SIS e gli uffici del Sistan.

4. ATTIVITÀ CONSULTIVA

4.1. Parere sul Programma Statistico Nazionale

Parere sull'Aggiornamento 2010 del PSN 2008-2010

Nel 2009 la CoGIS, come ogni anno, ha esaminato il Programma Statistico Nazionale, secondo quanto previsto dall'art.13, III comma del d.lgs. n. 322/1989; in particolare essa ha vagliato il documento di Aggiornamento 2010 del Triennio 2008-2010 e ha espresso sul piano medesimo, in piena autonomia ed indipendenza di valutazione, il proprio parere, corredato dalle "Valutazioni in merito alle singole aree e settori" che ne costituiscono parte integrante.

La CoGIS ha rilevato che l'Aggiornamento 2010 del PSN 2008-2010 fa percepire ancora una volta il costante impegno della statistica ufficiale italiana, la sua costante ricerca di miglioramento del livello qualitativo, il suo impegno per l'attuazione degli obblighi comunitari e della soddisfazione di gran parte delle esigenze informative del Paese. Esso evidenzia altresì una maggiore presa di coscienza dei problemi strutturali e sostanziali dell'attuale e ormai consolidata conformazione del fondamentale strumento programmatico dell'intera statistica ufficiale. Esso, inoltre, appare soddisfacente dal punto di vista del rispetto delle regole della riservatezza.

Nel parere, la GoGIS ha anche osservato che nell'Aggiornamento vengono indicati alcuni obiettivi certamente condivisibili e vengono altresì evidenziate le modifiche che occorre apportare per tener conto dei rilievi della CoGIS. Tuttavia tale presa di coscienza relativamente alle gravi problematiche ancora riscontrate nel Parere rimane spesso sfortunatamente sul piano delle intenzioni, mentre il Programma, nel quale sono certamente indicate attività statistiche di grande rilevanza, non adempie la sua funzione, che è quella di individuare il "bisogno statistico" settore per settore, i suoi costi e sulla base di ciò scegliere gli eventuali nuovi progetti e razionalizzare quelli già esistenti. Mancano altresì le indicazioni relative al completamento del sistema a rete del Sistan e in particolare all'incentivazione della partecipazione alla fase programmatica degli Enti facenti parte del Sistan e al potenziamento, se non anche all'istituzione, laddove mancanti, degli Uffici di statistica previsti dalla legge. Di rilievo è, infine, il ritardo nell'attuazione dell'art. 3, comma 72, della Legge finanziaria 2008.

Per tali ragioni la Commissione ha espresso sul PSN – Aggiornamento 2010 il proprio parere parzialmente positivo e condizionato alla introduzione delle innovazioni da apportare per superare le criticità denunciate.

Dopo la formulazione di questo Parere, solo parzialmente positivo, è intercorso uno scambio di corrispondenza tra CoGIS e Istat, al termine del quale è stato concordato di rafforzare i flussi informativi tra le due Istituzioni.

5. ALTRE ATTIVITA'

Nel corso del 2009 i flussi informativi e di diffusione da sempre attivati dalla CoGIS sono stati ulteriormente potenziati riguardo:

- alle statistiche ufficiali e ai connessi studi metodologici – prodotti dall'Istat, dagli altri principali soggetti del Sistan, dall'Eurostat e da altri organismi internazionali in materia di statistiche ufficiali (Onu, Un-Ece, ecc.) – tramite rete Internet;
- alla produzione legislativa in materia di statistiche ufficiali, segnatamente a livello nazionale e dell'Unione Europea.

Le informazioni, i contenuti e i risultati delle attività svolte dalla CoGIS sono stati diffusi attraverso il sito internet della Commissione (www.palazzochigi.it/presidenza/statistica/index.htm), attraverso la pubblicazione dei Rapporti di indagine, nonché, dal 2009, attraverso la pubblicazione di una *newsletter* trimestrale, concepita come strumento per far conoscere in maniera più capillare i risultati dell'attività della CoGIS e le iniziative in corso.

Tra le attività della Commissione per il 2009, hanno avuto ruolo rilevante le audizioni e le consultazioni con dirigenti dell'Istat e del Sistan nonché del Cisis. Gli argomenti trattati sono riportati di seguito:

“Censimenti 2010-2011”

Per quanto concerne l'attività di monitoraggio dei Censimenti 2010-2011, la Commissione, oltre ad alcuni incontri informali, ha indetto due audizioni con i dirigenti e i responsabili Istat per il settore.

Nell'ambito della prima audizione - tenutasi nel corso del 2008 - la Commissione aveva già richiesto chiarimenti, per quanto attiene al Censimento della popolazione, su due specifiche questioni: (i) la scelta di somministrare il questionario completo di tutti i quesiti, come nella tradizione censuaria italiana, oltre che a tutti i comuni di minore dimensione, ad un campione di aree omogenee interne a grandi comuni urbani – aree derivanti da opportune aggregazioni di sezioni censuarie – e (ii) il confronto con le liste anagrafiche che in passato ha presentato elementi di grande criticità.

Nella seconda audizione - tenutasi nel corso del 2009 - la CoGIS ha ritenuto opportuno acquisire dall'Istat ulteriori aggiornamenti in merito agli aspetti finanziari, alle metodologie e ai tempi relativi alle operazioni censuarie.

In particolare, sono stati approfonditi i seguenti temi:

- prospettive di finanziamento dei Censimenti;
- aggiornamento sui nuovi prodotti: nuovi questionari, nuovi metodi, tempistica;
- situazione delle anagrafi nelle diverse tipologie di Comuni italiani;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Gli atti del Seminario sono in corso di pubblicazione.

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

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

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

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

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

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

Infine, i membri della Commissione e/o i funzionari di Segreteria nel corso dell'anno hanno partecipato a riunioni e convegni che hanno avuto per oggetto fondamentalmente aspetti attinenti all'organizzazione dei sistemi statistici nazionali e sovranazionali (soprattutto dell'Ue), a specifiche tematiche (statistiche demografiche, statistiche del lavoro, censimenti, sistemi informativi statistici territoriali, ecc.), alla qualità dell'informazione statistica, alla sua diffusione e alla tutela della riservatezza.

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

6. CONCLUSIONI

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

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

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

In via generale, essa ha innanzitutto perseguito il miglioramento del percorso di qualità relativo ai prodotti statistici sotto i diversi aspetti della soddisfazione degli utenti, dei rapporti fra Istat e fornitori di dati e degli strumenti per misurare e valutare la qualità del rapporto statistico, e, a tal fine, è stata ripetutamente sollecitata una maggiore attenzione ad un disegno unitario per la misurazione e la valutazione della qualità che può essere assicurato dal funzionamento a pieno regime (nel senso di prodotti) del Sistema di Documentazione delle Indagini (SIDI) e del Sistema Informativo sulla Qualità dei Processi Statistici (SIQUAL).

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

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

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

Un'ulteriore linea d'indirizzo seguita dalla CoGIS riguarda l'ormai accertata necessità di portare inderogabilmente a termine tanto la collaborazione programmatoria e operativa tra gli Enti che compongono il Comstat, quanto la piena integrazione operativa degli uffici statistici che compongono il Sistan, razionalizzando il Programma Statistico Nazionale e attivando meglio i poteri di coordinamento che gli artt. 15 e 16 del d.lgs. n.322 del 1989 assegnano all'Istat. Occorre, infatti, che – pur nel rispetto delle attribuzioni autonome delle Regioni e degli Enti locali - il Sistema statistico italiano raggiunga un'effettiva unitarietà e fornisca nel suo complesso un prodotto aggiornato, ordinato, completo e senza duplicazioni e sprechi. In breve, occorre che esso riesca ad accompagnare il processo del federalismo.

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

Il primo oggetto di tale verifica è stato, ovviamente, il Programma statistico nazionale, riguardo al quale la Commissione, avendo dovuto ancora una volta rilevare la carenza di vere e proprie linee programmatiche complessive e perfino la totale assenza di indicazioni sui costi, non ha potuto esprimersi in senso pienamente favorevole. Non è un caso che, nel 2008, per la prima volta nella sua storia ventennale, il Parere stesso sia stato motivatamente condizionato. Né può sorprendere che nel 2009 il Parere si sia concluso con un giudizio parzialmente negativo, costituendo un precedente di portata dirompente.

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

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

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

Ma è anche necessario che il Governo si avveda dell'improcrastinabile necessità di restituire alla Commissione stessa una più piena capacità operativa. Ciò anche alla luce del suo ruolo nell'ambito dei rapporti tra lo Stato italiano e la Comunità europea, in quanto garante della completezza e imparzialità delle statistiche italiane che rilevano in campo comunitario. L'indebolimento della Commissione, infatti, non può non preoccupare, stante l'estrema attenzione che Eurostat rivolge alla qualità dei dati statistici forniti dagli Stati membri che rilevano per le attività e le decisioni dell'Unione Europea.

Roma, 7 maggio 2010

Commissione per la Garanzia dell'Informazione Statistica

Il Presidente

Prof. Achille Chiappetti

ALLEGATI

All. I	Parere sull'Aggiornamento 2010 del Programma Statistico Nazionale 2008-2010.....	28
All. II	Gruppi di indagine che hanno concluso la loro attività nel 2009.....	82
All. III	Composizione e riunioni della Commissione.....	83
All. IV	Ufficio di Segreteria della Commissione.....	84

Allegato I

Parere sull'Aggiornamento 2010 del Programma Statistico Nazionale 2008-2010

Allegato II

Gruppi di indagine che hanno concluso la loro attività nel 2009

Nel seguito sono elencati i “Rapporti di indagine” prodotti nel 2009:

“Indagine sulle statistiche relative alla delocalizzazione e outsourcing internazionale nel settore dei servizi” – rapporto interno.

“Indagine sulle informazioni statistiche riguardanti l'istruzione e la formazione e necessità di integrazione” – pubblicazione on-line n.09.01, serie “Rapporti di indagine”.

“Indagine sulla georeferenziazione dei dati nella statistica ufficiale” - pubblicazione nella nuova collana della CoGIS.

“Indagine sulla informazione statistica e gli indicatori per il governo della Pubblica Amministrazione a livello locale” - rapporto in corso di pubblicazione.

“Indagine sulla attività di coordinamento del Sistan ai fini dell'imparzialità e della completezza dell'informazione statistica” rapporto in corso di pubblicazione.

Allegato III

Composizione e riunioni della Commissione

Al 31 dicembre del 2009 la Commissione era così composta:

Achille Chiappetti

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

Marisa Civardi

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

Enrico Del Colle

Ordinario di statistica Economica - Prorettore Vicario dell'Università degli studi di Teramo

Giovanni De Simone

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

Carlo Filippucci

Ordinario di statistica economica – Università degli studi di Bologna

Paola Paduano

Direttore Ufficio per la formazione del personale delle Pubbliche Amministrazioni – Dipartimento della Funzione Pubblica

Salvatore Rossi

Capo del Servizio Studi della Banca d'Italia

Silvana Salvini

Ordinario di Demografia presso la facoltà di Economia dell'Università di Firenze

Giovanni Somogyi

Ordinario di Politica Economica – Direttore del Dipartimento di studi economici Università degli Studi di Roma "La Sapienza"

Nel corso del 2009 la Commissione si è riunita in seduta plenaria nove volte. In relazione a quanto disposto nelle singole riunioni, i Commissari hanno inoltre svolto specifiche attività e riunioni, secondo competenze, incarichi e deleghe loro attribuiti dal Presidente e/o dalla Commissione nel suo complesso.

Allegato IV

Ufficio di Segreteria della Commissione

Nel 2009 il coordinatore dell'Ufficio di Segreteria, dott. Eduardo Borrelli è stato posto in quiescenza a partire dal 1 marzo. L'Ufficio di Segreteria è stato quindi coordinato dalle dott.sse Lucia Cataldi¹ e Cristina Panattoni², ai sensi dell'art. 18 del Regolamento della CoGIS.

Al 31 dicembre 2009, l'Ufficio di Segreteria (art. 17 Reg.) risultava così composto:

▪ *Segreteria tecnico-statistica (art. 19 Reg.):*

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;

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 Sistan.

▪ *Segreteria amministrativa (art. 21 Reg.):*

Maria Teresa Cerini

Daniela Golino

Anna Martiriggiano.

¹ Incarico conferito dal Presidente della Commissione con ordini di servizio del 26 giugno e del 27 novembre 2009.

² Incarico conferito dal Presidente della Commissione con ordine di servizio del 26 settembre 2009.