

- sulla conformita' delle rilevazioni alle direttive degli organismi internazionali e comunitarie.

La Commissione, nell'esercizio delle sue attivita', puo' formulare osservazioni e rilievi al Presidente dell'Istat, il quale fornisce i necessari chiarimenti, dando avvio ad un possibile contraddittorio secondo una procedura codificata. Essa e' inoltre chiamata ad esprimere il proprio parere sul Programma Statistico Nazionale.

La Commissione, avvalendosi fra l'altro, oltre che della segreteria, di esperti esterni, puo' promuovere ricerche mirate e predisporre note, valutazioni, raccomandazioni da porre all'attenzione in primo luogo del presidente dell'Istat, per la sua figura apicale nel Sistan, ma non necessariamente solo a questi. Da questo punto di vista, la formulazione del parere sul Programma Statistico Nazionale e' ovviamente sede privilegiata di cui la Commissione puo' avvalersi per un compito di stimolo e di dialettica sullo sviluppo dell'informazione statistica pubblica.

Sui modi concreti di operare della Commissione, si possono citare almeno i seguenti:

- raccogliere presso la segreteria i flussi informativi di vario genere e provenienza riguardanti la normativa e la gestione della statistica pubblica;
- richiedere note informative a responsabili degli enti del Sistan;
- attuare audizioni, con preparazione previa di un questionario di riferimento e successive sintesi;
- partecipare, tramite suoi Commissari, a convegni nazionali e internazionali su argomenti inerenti i compiti della Commissione;
- ricorrere alla consulenza di singoli specialisti per l'approfondimento di aspetti particolari dell'informazione statistica;
- promuovere ampie ricerche a carattere monografico per la conoscenza e l'inquadramento di situazioni vigenti e di opportunita' di sviluppo per grandi tematiche;
- rilasciare pareri, quando richiesti, alle competenti autorità.

Va sottolineato che la Commissione ha sempre mantenuto uno stretto riserbo sul suo operato e sui documenti predisposti.

Recentemente, consolidando l'esperienza acquisita negli anni precedenti, la Commissione ha strutturato la propria attivita' cercando di:

- a) intensificare i necessari flussi informativi dei vari enti del Sistan con specifiche richieste di note scritte esplicative su argomenti di precipuo interesse per la Commissione;
- b) pubblicizzare la sua attivita' con una serie di iniziative collegate alla avvenuta pubblicazione dell'opuscolo illustrativo sulle caratteristiche e le funzioni della

Commissione. A tal proposito si evidenzia:

- la progettazione di un Bollettino annuale sulla attività della Commissione (il cui primo numero conterrà anche una sintesi di tutta l'attività svolta nei primi 6 anni e di cui è già stata predisposta una prima bozza);
- la definizione di una concreta procedura operativa da seguire per la pubblicazione di una selezione delle ricerche svolte dai gruppi di lavoro;
- l'acquisizione di disponibilità editoriali per la stampa della collana di studi della Commissione;
- la trasmissione dei lavori già svolti dalla Commissione o dai gruppi di ricerca, indipendentemente dalla loro pubblicazione, ad un ristretto gruppo di destinatari istituzionali (tra cui il Presidente del Consiglio, il Segretario Generale della Presidenza, il Ministro della Funzione Pubblica).

3.2 Attività di carattere generale riguardanti l'organizzazione della statistica pubblica

Come è noto, l'attività di produzione statistica sta attraversando un periodo di sostanziali cambiamenti, sia dal punto di vista tecnico che normativo, che hanno richiesto e richiederanno un continuo monitoraggio da parte della Commissione. In particolare sono da citare i seguenti aspetti, in parte già menzionati nel rapporto dell'anno passato:

- i) la internazionalizzazione dei sistemi informativi statistici e, nell'ambito dell'Unione Europea, la sempre maggiore incidenza di specifiche normative e di criteri di standardizzazione che i sistemi statistici nazionali devono seguire;
- ii) lo sviluppo crescente di sondaggi di opinione, ricerche di mercato, etc., che richiede una qualche forma di verifica esterna della qualità delle rilevazioni effettuate, eventualmente affidata a strutture pubbliche;
- iii) la difficoltà di una completa attuazione del Sistan che impedisce di sviluppare tutte le potenzialità del sistema e di raggiungere gli obiettivi previsti dal decreto legislativo n. 322; in particolare, mentre si rileva un forte sviluppo dei piani strategici di attività dell'Istat, è certamente necessario trovare i modi più opportuni per far nascere e sviluppare le strutture statistiche delle amministrazioni statali, regionali e locali e per definire sia l'autonomia organizzativa delle stesse strutture che il loro raccordo;
- iv) l'approvazione, nel dicembre 1996, della legge n. 675 recante norme sulla "Tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali" e della corrispondente legge delega al Governo (legge 31/12/96, n.

676), che richiederà uno stretto rapporto di collaborazione tra la Commissione e l'Ufficio del Garante previsto all'art. 30 della legge, nonché l'approntamento di una specifica normativa per l'utilizzo dei dati personali a fini statistici.

Con riguardo a quest'ultimo ambito, la Commissione ha operato negli ultimi mesi del 1996 per cercare di modificare in itinere la proposta di legge (poi trasformata nella legge n. 675), che era in discussione al Parlamento, in modo da evidenziare chiaramente la differenza tra dati amministrativi e dati statistici, l'utilizzo dei dati personali a fini statistici, e la posizione della Commissione quale garante della riservatezza delle informazioni individuali fornite agli Enti del Sistan. Purtroppo tale attività non ha consentito di introdurre nel testo legislativo le modifiche necessarie, ma, comunque, come si è detto, nella legge delega al Governo vi sono spazi sufficienti per inserire le normative riguardanti i punti richiamati.

Nei primi tre ambiti sopra menzionati, la Commissione ha operato costituendo appositi gruppi di lavoro.

Due gruppi di lavoro hanno analizzato, rispettivamente, la normativa straniera, e in particolare comunitaria, concernente le materie di competenza della Commissione e il governo della statistica pubblica e la normativa nazionale, regionale e degli enti locali riguardante gli stessi argomenti. Quest'ultima attività, svolta in collaborazione con funzionari dell'Istat, ha portato alla pubblicazione di un "Codice della statistica ufficiale" (vol. I "L'organizzazione") che costituisce la prima raccolta organica dell'ormai cospicua normativa in materia e che è stato presentato nel novembre del 1996 alla terza Conferenza Nazionale di Statistica.

Con riferimento al secondo ambito è stato discusso un documento di un gruppo di lavoro riguardante la estensione dei compiti della Commissione anche per la garanzia delle rilevazioni statistiche (indagini campionarie e non) effettuate da organismi privati. Ma, anziché fare proposte soltanto su questo punto, la Commissione ha preferito esaminare globalmente il problema della attuazione del Sistan e della revisione dello stesso, anche alla luce delle previste riforme istituzionali nell'amministrazione dello Stato, del suo modo di operare e del decentramento di poteri.

Le analisi sono state effettuate essenzialmente dal prof. Colombo, con molteplici colloqui e audizioni, e attraverso la costituzione di un apposito gruppo di lavoro che comprende alcuni componenti della Commissione, del Comstat e del Consiglio dell'Istat a cui è assegnato l'incarico di valutare possibili modificazioni al DLgs 322/89. Esse hanno messo in evidenza vari punti da modificare nel DLgs 322/89, l'architettura centralistica e verticistica del Sistan, una estrema varietà di situazioni dello svolgimento della funzione statistica ai vari livelli territoriali e nei differenti organismi e, comunque, un insufficiente stato di attuazione del Sistan che tra l'altro non consente la formulazione e la

realizzazione di un completo ed efficace Programma Statistico Nazionale. E' previsto che, nel corso del 1997, verranno effettuate proposte concrete per la necessaria revisione del Sistema attraverso interventi normativi e misure amministrative.

3.3 Specifiche iniziative ed attivita'

E' da ribadire che, in base alla legge, la Commissione esercita attribuzioni che non riguardano tutti gli aspetti della statistica e non incidono in via immediata sull'intero arco degli operatori del settore.

Nella sostanza, per l'assolvimento dei compiti previsti specificamente dal DLgs 322/89, le attività della Commissione possono essere così schematizzate:

- a) vigilanza sulla produzione statistica del Sistan, per i profili della imparzialità, della completezza, della tutela della riservatezza, della qualità tecnica e metodologica, del rispetto delle direttive comunitarie e degli accordi internazionali;
- b) attività collegata ai gruppi di ricerca costituiti dalla Commissione;
- c) attivazione di flussi informativi e di audizioni;
- d) partecipazione a riunioni, seminari e convegni nazionali e internazionali.

Di queste iniziative e attività viene fornita una sintesi di seguito.

a) Vigilanza sulla produzione statistica del Sistan

L'impegno principale della Commissione è stato rivolto alla vigilanza generale sulla produzione statistica del Sistan e specialmente sulle statistiche incluse nel Programma Statistico Nazionale.

Nel parere sul Programma (Allegato 1), la Commissione, pur apprezzandone i miglioramenti e condividendo l'impegno "strategico" dell'Istat per potenziare il coordinamento dell'intero sistema satellitare, ha sottolineato come questo necessiti di un maggiore coinvolgimento di tutti gli Enti del Sistan nella definizione più chiara dei fabbisogni informativi attuali e prospettici, delle scelte prioritarie e delle modalità per il loro perseguimento, tramite l'indicazione degli obiettivi specifici e di piani di lavoro pluriennali in materia di produzione statistica. D'altra parte, la Commissione ha sottolineato come carenze di risorse e condizionamenti istituzionali rendano oggi problematica la realizzazione del compito essenziale di portare la statistica nell'ambito dei centri decisionali della P.A., sia per la produzione e l'analisi dei dati, sia come capacità e sforzo di innovazione.

Comunque, per rendere il Programma Statistico Nazionale ancora più valido, all'inizio dell'anno la Commissione ha approntato e trasmesso al Presidente dell'Istat, e quindi per il suo tramite al Comstat, una nota con alcune indicazioni propositive sulla redazione del Programma stesso.

Nel corso dell'anno, inoltre, la Commissione ha preso posizione su alcune problematiche inviando note e osservazioni al Presidente dell'Istat, anche sulla base delle ricerche svolte, sui seguenti temi:

- la revisione del sistema di contabilità nazionale (SEC);
- le statistiche tra livello comunitario e dimensione locale: profili istituzionali;
- stato delle statistiche comunali nella provincia di Bari;
- osservatorio statistico locale: un modello per il Sistan;
- statistiche ambientali;
- tutela della riservatezza ed identificazione dei rispondenti alle rilevazioni statistiche svolte nell'ambito del Sistan;
- il sistema statistico delle imprese.

b) Attività collegata ai gruppi di ricerca costituiti dalla Commissione

Rilevante è stata l'attività dei Commissari e della Commissione nel suo complesso con riguardo ai gruppi di ricerca costituiti, oltre a quelli di cui si è già parlato nel paragrafo 3.2, allo scopo di acquisire in autonomia punti di riferimento per i propri orientamenti o per valutare le caratteristiche qualitative, ecc., di specifiche informazioni statistiche.

La presentazione dell'attività svolta è qui distinta in relazione al fatto che i gruppi di ricerca: (i) abbiano completato i lavori nel corso del 1996, oppure (ii) abbiano predisposto soltanto dei rapporti intermedi o, addirittura, (iii) siano stati costituiti durante l'anno.

b.1) sono stati ricevuti ed esaminati i rapporti delle seguenti ricerche su:

- "La revisione del sistema di contabilità nazionale (SEC)", che ha approfondito le caratteristiche delle innovazioni da apportare e ha messo, tra l'altro, l'accento sulla opportunità che venga assicurata la verifica della omogeneità nella adozione dei criteri fissati da parte dei vari Paesi e, soprattutto, che vi sia sincronia temporale nel pubblicare le implicite rivalutazioni.
- "Statistiche ambientali", che ha evidenziato la molteplicità di sedi pubbliche competenti ciascuna per aspetti particolari, alcune deficienze nella normativa, la opportunità di promuovere forme di coordinamento e valide modalità di organizzazione della documentazione raccolta per fini di diffusione mirata per specifici obiettivi.
- "Stato delle statistiche comunali nella provincia di Bari", che ha rilevato puntualmente lo scollamento tra gli organi "statistici" insistenti su una stessa base territoriale, il nascere di uffici come pura finzione giuridica e la diffusa mancanza di cultura statistica dei vari Enti locali.

- "Osservatorio statistico locale- studio di un modello per il Sistan", che propone soluzioni organizzative che da un lato godano della flessibilità consigliabile per venire incontro a realtà differenziate e, dall'altro, privilegiando il coordinamento dei flussi orizzontali, possano al massimo grado reperire, organizzare, integrare il patrimonio informativo esistente a sostegno dell'esercizio della funzione statistica per orizzonti locali definiti.
- "Prime indagini sull'accesso ai dati statistici individuali nell'ambito del Sistan", che ha esaminato l'impianto normativo che regola il rilascio di microdati in Italia, le pratiche attualmente adottate dall'Istat per il rilascio di dati individuali e una ricognizione dei metodi e delle tecniche potenzialmente impiegabili per tale rilascio.
- "Analisi delle pubblicazioni contenute nel catalogo del Sistan del 1994", che ha messo in evidenza un quadro non proprio soddisfacente di ciò che viene prodotto e diffuso dagli enti del Sistan: scarsa attenzione dedicata alla presentazione di note metodologiche relative allo svolgimento delle indagini o delle elaborazioni e frequenza elevata di casi in cui la pubblicazione appare realizzata senza la partecipazione dell'ufficio statistico dell'ente.
- "Analisi degli studi progettuali contenuti nel Programma Statistico Nazionale", che ha fatto emergere la non chiara e dettagliata pianificazione di tali studi con difficoltà a ricostruire le decisioni prese e i risultati conseguiti.
- "Analisi e riclassificazione delle voci (prodotti) del Programma Statistico Nazionale", che ha consentito di valutare le forme di contributo dato al programma dalle singole amministrazioni (enti del Sistan).
- "La tutela della riservatezza e l'identificazione dei rispondenti alle rilevazioni statistiche svolte nell'ambito del Sistan", che ha prodotto sia analisi dei modelli teorici per la valutazione dei rischi di identificazione, sia una verifica sperimentale circa la possibilità per un esterno fornito di particolari informazioni -come quelle dell'anagrafe della popolazione- di individuare i rispondenti in collezioni di dati fornite dall'Istat. I risultati ottenuti hanno confermato i rischi molto più elevati di identificazione dei rispondenti quando era possibile usare per il 'linkage' chiavi familiari anziché chiavi individuali e hanno fornito orientamenti circa qualche modifica da apportare alle procedure.
- "Il sistema statistico delle imprese", che ha chiarito i punti critici delle principali indagini strutturali e congiunturali, ha consentito di mettere in luce i fabbisogni informativi dei soggetti utilizzatori del sistema e ha fornito

indicazioni operative per la costruzione di un valido sistema statistico in questo importante settore.

- "Analisi della qualità dei dati del Censimento dell'industria e servizi", dalla quale emerge un giudizio non positivo sulla tempestività nella pubblicazione dei dati e sulla loro fruibilità ed esportabilità, mentre le procedure di controllo di qualità risultano soddisfacenti.

I risultati di tutti questi lavori sono stati portati all'attenzione del Presidente dell'Istat. Come già detto al precedente punto (a), in alcuni casi i rapporti sono stati accompagnati da note, osservazioni e suggerimenti preparati dalla Commissione sulla scorta dei risultati raggiunti con quelle ricerche.

b.2) sono stati poi seguiti, sulla scorta del programma iniziale e dei rapporti preliminari, i lavori delle ricerche avviate in precedenza e che, anche in relazione alle loro caratteristiche, sono sempre in corso di svolgimento su:

- monitoraggio di tutte le "uscite" (comunicati stampa, pubblicazioni, ecc.) di dati statistici nell'ambito del Sistan, in modo da verificare tempestività, qualità e completezza delle informazioni diffuse. Tale lavoro è integrato dall'esame giornaliero della rassegna stampa al fine di evidenziare eventuali problemi che possono essere oggetto di esame da parte della Commissione.
- vigilanza sulla qualità degli indicatori di rilievo per le decisioni nel campo della politica economico-sociale; in particolare sulla qualità (revisioni dei dati provvisori) e tempestività delle seguenti rilevazioni e indicatori: Indici dei prezzi al consumo, Indice dei prezzi alla produzione, Rilevazione trimestrale sulle forze di lavoro, Indice della produzione industriale, Indice del fatturato e degli ordinativi dell'industria, Indice delle retribuzioni orarie contrattuali e conflitti di lavoro, Indicatori del lavoro e delle retribuzioni nelle grandi imprese, Indice delle vendite della media e grande distribuzione commerciale al dettaglio, Indagine sui consumi delle famiglie, Indagine multiscopo sulle famiglie, Commercio con l'estero, Aggregati del Conto economico delle risorse e impieghi e dei conti economici trimestrali.
- "L'internalizzazione dell'economia italiana", il cui approfondimento pratico è stato effettuato tramite un'indagine postale.
- "Valutazione delle procedure operative adottate in tema di controlli di accettazione di dati registrati e di imputazione per l'ultimo Censimento generale della popolazione e delle abitazioni".

b.3) nel corso del 1996 la Commissione ha anche attivato nuovi gruppi di ricerca, esaminando e approvando i rispettivi programmi di lavoro riguardanti le seguenti problematiche oggetto delle proprie competenze:

- "Statistiche dei rifiuti," con l'obiettivo di identificare le conoscenze utili per giungere a una contabilità di flusso dei materiali detti appunto "rifiuti". Il progetto prevede varie attività di analisi delle definizioni di rifiuto, di rassegna critica della attuale normativa sulle rilevazioni statistiche nel campo dei rifiuti e del catasto nazionale dei rifiuti.
- "Interconnessione di basi di dati: problemi di sfruttamento statistico", che ha lo scopo di esaminare la documentazione raccolta dall'AIPA per inventariare le basi di dati costruite dalle Amministrazioni, nell'intento di cogliere le potenzialità dei vari archivi dal punto di vista degli output statistici che ne potrebbero derivare e di valutarne le attuali difficoltà.
- "Verifica della programmazione dell'attività del Sistan e dell'attività di vigilanza", con l'obiettivo di individuare un software adatto alla gestione di progetti di attività, ed al controllo del relativo stato di avanzamento, e di verificare le modalità di programmazione dell'attività del Sistan.
- "Indagini sull'accesso ai dati statistici individuali nell'ambito del Sistan: confronti con altri Paesi", che dovrebbe raccogliere documentazione sulle pratiche seguite in questo campo in altri Paesi ed anche effettuare una indagine campionaria sulle pratiche di accesso ai dati individuali nei vari enti del Sistan (Istat escluso).

c) Attivazione di flussi informativi e di audizioni

Sono state richieste varie note informative all'Istat e, oltre quelle menzionate al par. 3.2, sono state effettuate le seguenti audizioni della Dott.ssa Giovanna Pedullà Mamberti, Direttore centrale dell'Istat:

- i) sull'argomento degli Indici dei Prezzi al Consumo; alla audizione ha partecipato anche il Dott. Vaccaro, responsabile del servizio prezzi dell'Istat;
- ii) sulle multe europee per le quote del latte e le informazioni statistiche sulla produzione di latte.

Le audizioni sono state effettuate sulla base di specifici quesiti e hanno consentito ai membri della Commissione di esprimere propri suggerimenti in ordine ai vari temi discussi.

d) Partecipazione a riunioni, seminari e convegni nazionali e internazionali

Molto attiva e' stata la partecipazione di Commissari e/o funzionari di segreteria a riunioni e convegni nazionali ed internazionali riguardanti aspetti della organizzazione dei sistemi statistici nazionali e sovranazionali (Unione Europea), della qualita' dei dati statistici, della diffusione dei dati statistici e della tutela della riservatezza, delle direttive internazionali in campo statistico (discusse in sede Eurostat e dalla Conferenza degli Statistici Europei) e, infine, di particolari problematiche in campo statistico (per l'informazione statistica demografica e sociale, per le statistiche dei trasporti, dell'emigrazione, della diffusione dei dati, della qualita' degli indici dei prezzi, ecc.).

Di particolare rilievo sono state le partecipazioni a:

- Conferenza Internazionale dell'International Association for Official Statistics, svoltasi a Reykjavich (Islanda), dal 2 al 5 luglio 1996 dove sono stati discussi i molteplici problemi della raccolta e diffusione dell'informazione statistica.
- Joint Statistical Meeting dell'American Statistical Association che si e' svolta a Chicago (USA) dal 3 all'8 agosto 1996, che ha consentito di prendere parte ai lavori dei comitati sulla confidenzialita' e sulla etica professionale degli statistici.
- Seminario Internazionale su "Accuracy, Timeliness and Relevance of Economic Statistics", svoltosi a Washington (USA) dal 9 all'11 settembre 1996, dove sono stati discussi i criteri da utilizzare per effettuare le valutazioni in tema di accuratezza, tempestivita' e rilevanza delle informazioni statistiche e sono stati presentati i lavori fatti in questo campo dal Fondo Monetario Internazionale.
- Convegno internazionale su "Statistical Confidentiality", organizzato dall'Eurostat e dall'Ufficio statistico della Repubblica di Slovenia e svoltosi a Bled dal 2 al 4 ottobre 1996, dove e' stato messo in evidenza che occorre risolvere importanti risvolti gestionali dell'intero sistema di protezione della confidenzialita' e di accesso ai dati.

Tali partecipazioni, cui ha fatto seguito la predisposizione di rapporti informativi per la Commissione, hanno consentito l'approfondimento di alcuni temi e/o l'individuazione di argomenti sui quali concentrare l'attivit  di analisi e di ricerca nell'ambito dei compiti della Commissione.

Infine, tutti i Commissari hanno partecipato attivamente alla Terza Conferenza Nazionale di Statistica svoltasi a Roma dal 26 al 28 Novembre 1996. In particolare, il Prof. Colombo ha presentato una relazione dal titolo "L'attivit  della Commissione per la Garanzia dell'Informazione Statistica", che sottolinea gli aspetti principali dell'opera svolta dalla Commissione dalla sua originaria istituzione.

Nell'adempimento della sua attività, la Commissione ha inoltre predisposto l'annuale rapporto da allegare alla relazione al Parlamento sull'attività dell'Istat e ha provveduto ad analizzare approfonditamente il Programma Statistico Nazionale 1997-99 redigendo il richiesto parere.

4. Risorse

La Commissione nel 1996 si è valsa di uno stanziamento ridotto rispetto all'anno precedente e precisamente di 600 milioni sul capitolo 1165 ad essa intestato ed ottenuto mediante uno storno dal capitolo 2770 (fondo per l'attività statistica nazionale). Occorre però, ancora una volta, rilevare che la Commissione continua a patire di vincoli nelle modalità di finanziamento. Basti dire - ad esempio - che in pratica i fondi annuali prima menzionati sono disponibili soltanto verso la fine di aprile. Ciò significa che fino ad allora la Commissione non può prevedere impegni che contemplino oneri di bilancio e che, oltre tutto, essi debbono esaurirsi entro lo stesso anno di calendario. Ciò ovviamente compromette la possibilità di progettare un organico piano pluriennale di iniziative.

Rispetto alle esigenze, già manifestate negli anni precedenti e ugualmente rappresentate in fase di costituzione dell'ufficio di segreteria, si deve registrare anche per quest'anno una chiara insufficienza dell'organico come risulta dal precedente punto 2. La carenza è anche più evidente se si considera che i compiti della Commissione si stanno ampliando e che il numero dei gruppi di ricerca è aumentato per analizzare almeno parte dei molteplici aspetti, metodologici e di settore, della qualità delle rilevazioni statistiche. Sarà dunque indispensabile procedere nel corso del 1997 a nuove acquisizioni di personale allo scopo di poter meglio rispondere alle suddette necessità. In particolare la Commissione, soprattutto per quanto concerne i funzionari, ha bisogno di professionalità statistiche specifiche atte a svolgere in maniera soddisfacente i compiti attribuiti dal decreto legislativo 322/89. La Commissione auspica di vedere soddisfatte tali esigenze e di poter utilizzare i vincitori dei concorsi per funzionari statistici banditi dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Anche per quanto riguarda il personale di concetto ed esecutivo risulta indispensabile per l'ufficio di segreteria selezionare persone che dimostrino adeguata preparazione culturale e duttilità necessarie per inserirsi nel lavoro di una particolare formula organizzativa quale quella della segreteria della Commissione per la Garanzia dell'Informazione Statistica.

Roma, 22 maggio 1997

ALLEGATO 3

Parere della Commissione per la Garanzia dell'Informazione Statistica sul Programma statistico nazionale 1997-99

PAGINA BIANCA



Presidenza del Consiglio dei Ministri

COMMISSIONE PER LA GARANZIA
DELL'INFORMAZIONE STATISTICA

La Commissione per la Garanzia dell'Informazione Statistica, esaminato il *Programma Statistico Nazionale 1997-99*, secondo quanto previsto dall'art. 13, comma 3, del D.Lgs. 322/1989, esprime il seguente

PARERE

- In termini generali di preparazione, di struttura e di realizzazione del Programma:

a) rileva che l'ISTAT ha continuato il positivo impegno per lo sviluppo delle proprie attività e per un maggior coinvolgimento nell'attività statistica da parte degli altri Enti del SISTAN e che, complessivamente, la mole delle iniziative previste dal Programma Statistico Nazionale (PSN) è imponente;

b) ravvisa alcuni miglioramenti nella struttura del documento di Programma, ma ribadisce l'opportunità di una sua presentazione secondo le indicazioni formulate dalla Commissione all'inizio del presente anno. Infatti, l'inventario presentato dei lavori che saranno svolti, pure valido sotto il profilo informativo, male riflette gli imponenti sforzi organizzativi che gli stanno dietro e la logistica delle operazioni future, che condizionerà contenuti e qualità dei prodotti; né offre lumi circa l'incontro con le richieste dell'utenza; tanto che una chiara e completa comprensione delle attività del PSN è possibile soltanto con la lettura integrata di altri documenti. Si auspica che -al di là delle poche pertinenti annotazioni illustrative rintracciabili nel documento- il testo sottoposto per il prescritto parere includa una relazione tecnica la quale, tenuto conto di carenze come di esigenze espresse, definisca in dettaglio le programmate linee di sviluppo istituzionale, logistico e sostanziale nell'intero sistema delle statistiche ufficiali;

c) osserva, ancora una volta, che, comunque, lo stato di attuazione del SISTAN è insufficiente, mentre soltanto una valida ed efficiente organizzazione dello stesso e dei relativi uffici di statistica, attribuendo loro una reale autonomia funzionale, potrà consentire la formulazione e la realizzazione di un completo ed efficace Programma Statistico Nazionale.

A questo proposito, con riguardo alla struttura e alle funzioni degli uffici di statistica dei vari soggetti afferenti al SISTAN, ribadisce quanto già segnalato nel parere sul PSN 1996-98 in ordine alle disfunzioni degli uffici di statistica delle Amministrazioni centrali e locali, dovute, fra l'altro, alla posizione subalterna di tali uffici all'interno dei vari apparati amministrativi, e alla scarsità delle risorse umane, strumentali, finanziarie. Simili disfunzioni permangono ed ostacolano la completezza e l'imparzialità dell'informazione statistica. La Commissione ritiene che, indipendentemente da una riforma legislativa del D.Lgs. 322/1989, siano opportuni i seguenti interventi sollecitati in via amministrativa:



Presidenza del Consiglio dei Ministri

COMMISSIONE PER LA GARANZIA
DELL'INFORMAZIONE STATISTICA

- al livello delle amministrazioni ministeriali, occorre potenziare l'autonomia della funzione statistica favorendo l'inserimento dell'ufficio di statistica in una direzione o struttura ad hoc, ovvero preposta ai servizi sia statistici che informatici;

- negli enti locali, e in particolare nei comuni, stante la natura "compatta" delle amministrazioni locali, in cui sussiste uno stretto legame fra organi politici e uffici amministrativi, soprattutto a seguito della legge 81 del 1993 sull'elezione diretta del sindaco, l'autonomia degli uffici di statistica andrebbe assicurata più sul piano funzionale che strutturale, anche tramite la disciplina dei criteri metodologici e dei progetti di informatizzazione da utilizzare;

La Commissione inoltre:

- ribadisce l'assoluta necessità di rafforzare i contingenti di personale statistico specializzato, la formazione specifica, i mezzi materiali e finanziari assegnati agli uffici statistici, oggi spesso insufficienti;

- auspica che la Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'ISTAT e le amministrazioni locali, tengano in adeguata considerazione le raccomandazioni sopra formulate in materia di uffici statistici.

- Con riferimento alle "linee strategiche" e alla definizione degli obiettivi e delle linee di sviluppo del Programma:

a) esprime apprezzamento per il rafforzarsi dell'adeguamento progressivo dell'informazione statistica italiana agli standard metodologici sovranazionali ed internazionali;

b) reputa che meriti una valutazione positiva la crescente attenzione per la razionalizzazione dei contenuti del PSN e per la qualità dei prodotti statistici;

c) sottolinea positivamente alcuni orientamenti, in particolare da parte dell'ISTAT, che sottendono a una varietà di specifici lavori: il riferimento agli sviluppi tecnologici, i propositi circa lo sfruttamento intenso di archivi amministrativi, la razionalizzazione delle strutture del programma anche appoggiandosi alla filosofia dei "circoli di qualità", l'avvio di un sistema di georeferenziazione, la sperimentazione e la realizzazione di un sistema informativo di documentazione delle indagini, l'avvio -in casi ancora isolati- del trasferimento di rilevazioni dall'Istituto Nazionale ad amministrazioni competenti per materia;

d) rileva, tuttavia, che rimane ancora ad uno stadio embrionale il perseguimento di altri obiettivi, come per esempio:

- l'attuazione di interconnessioni a fini statistici di archivi gestionali, interconnessione che tuttora rimane in prevalenza a carattere unidirezionale e passivo, al di là della cospicua esperienza condotta per la costituzione del registro delle imprese (ASIA):



Presidenza del Consiglio dei Ministri

COMMISSIONE PER LA GARANZIA
DELL'INFORMAZIONE STATISTICA

- la non avvenuta preparazione, come proposto dalla Commissione, di una analitica guida per soggetti e contenuti che si aggiunga all'esistente catalogo per settore e consenta di risalire più agevolmente alle fonti atte a soddisfare specifiche esigenze conoscitive: il carattere talora frammentario delle informazioni relative a uno stesso fenomeno documentato nel programma stesso ne mette in evidenza la necessità';

- l'opportunità di estendere negli organi del SISTAN la predisposizione di un calendario per la diffusione delle informazioni statistiche analogamente a quanto si fa dall'ISTAT; si eviterebbe così di dare l'impressione - come qualche volta accade - di una pubblicità cadenzata secondo obiettivi contingenti e non perseguita per regolare diffusione di conoscenze; e, ancora, parrebbe opportuno che si diffondesse il costume di predisporre, almeno da parte degli organi di maggiore consistenza, piani d'azione almeno annuali; sembra questa una valida forma di rispetto per un esercizio autonomo ed autorevole della funzione statistica.

- Per quanto riguarda la partecipazione al Programma dei vari enti, diversi dall'ISTAT:

a) manifesta apprezzamento per il decreto di inserimento nell'ambito del SISTAN dell'Ufficio di Statistica dell'Ente Poste Italiane che elimina una incertezza del quadro normativo, in coerenza con quanto sollecitato dalla Commissione sulla necessità di tali modifiche in relazione a cambiamenti dell'apparato istituzionale;

b) registra favorevolmente le maggiori sinergie fra i diversi soggetti del SISTAN, realizzate anche grazie al moltiplicarsi delle convenzioni fra l'ISTAT e gli altri enti, in particolare con il Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica e l'Unione delle Camere di Commercio Italiane;

c) sottolinea il maggior impegno degli enti diversi dall'ISTAT, che per la prima volta presentano in modo autonomo nel PSN un numero di lavori complessivamente superiore a quelli realizzati direttamente dall'ISTAT.

- Con riferimento ai contenuti generali del Programma:

a) valuta positivamente la tendenza all'armonizzazione con le linee direttive delle organizzazioni internazionali in particolare nell'orizzonte proprio dell'Unione Europea, tendenza che si concretizza anche con l'inserimento nel PSN di campi di indagine che hanno particolare rilievo in base alle normative comunitarie e agli accordi internazionali (tali tendenze appaiono particolarmente marcate nei settori concernenti il mercato del lavoro, la contabilità nazionale, i consumi, i prezzi e le retribuzioni, le analisi sulla congiuntura economica, l'agricoltura, l'industria e l'ambiente);

*Presidenza del Consiglio dei Ministri*COMMISSIONE PER LA GARANZIA
DELL'INFORMAZIONE STATISTICA

b) ritiene rilevante l'impegno dell'ISTAT, e di alcuni altri Enti, in molti nuovi studi progettuali tesi all'impianto o alla ristrutturazione di processi produttivi; e' tuttavia importante che vengano esplicitate, eventualmente in una nota aggiuntiva, le ragioni che hanno portato alla soppressione degli studi progettuali, non conclusi, impostati gli anni precedenti.

- Con riferimento a singole aree, pur nella difficoltà di attribuzione univoca dei lavori alle stesse, reputa quanto segue:

a) per quanto riguarda i censimenti, rileva la notevole importanza attribuita al censimento intermedio dell'industria e dei servizi che, oltre alla raccolta diretta di specifiche informazioni settoriali, verificherà il primo impianto dell'archivio statistico delle imprese, delle istituzioni e delle relative unità locali (ASIA). Le attività in atto e/o in cantiere dovrebbero far sì che i prossimi censimenti economici usufruiscano di modifiche positive sia in relazione all'utilizzo di ASIA completo, sia per l'adozione del criterio di georeferenziazione delle informazioni, sia per il miglioramento della rete di raccolta dei dati mediante connessioni telematiche;

b) per quanto riguarda il censimento della popolazione e delle abitazioni previsto per il 2001, nota che l'unico lavoro esplicitamente menzionato nel programma è la continuazione della prima fase di un semplice studio progettuale già contemplato in precedenza. Si tratta in gran parte di interventi infrastrutturali e di linee d'azione che continuano su un cammino già tracciato. Nel programma si parla anche di selezione dei contenuti informativi del questionario poi destinati alla diffusione, ma non sono messe in chiaro le forme di coinvolgimento dell'utenza per individuare ciò che può essere più rilevante. Opportunamente si avverte il bisogno di un riesame delle procedure seguite nel censimento precedente per alcune fasi della complessa operazione. Tuttavia, in complesso, il testo fornisce una informativa troppo sbrigativa perché si possa esprimere un appropriato apprezzamento. La Commissione sottolinea, pertanto, l'esigenza di poter disporre dei documenti preparatori del censimento, anche con riferimento alla valutazione delle decisioni strategiche della precedente tornata censuaria, e alla eventuale programmazione di una globale indagine pilota e dei piani per controlli campionari post-censuari, intesi ad offrire tempestivamente elementi di giudizio sulla copertura censuaria e sulla qualità dei risultati. Un giudizio nettamente positivo meritano le iniziative di integrazioni di fonti che, a partire dai dati censuari, si prestano alla costruzione di indicatori caratterizzanti le condizioni socio-demografiche di ambiti territoriali sub-regionali. Si ribadisce poi l'auspicio di una più intensa utilizzazione scientifica dei risultati del censimento della popolazione di cui vanno sfruttate le opportunità che offre per cogliere aspetti fondamentali di dinamica differenziale in campo demografico e sociale;