

ricognizione di analoghe procedure adottate nei principali uffici statistici nazionali e all'Eurostat, finalizzata ad una comparazione con la pratica seguita dall'ISTAT.

Alla approfondita rassegna delle pratiche correnti in materia in Italia e all'estero, è stato affiancato anche un confronto tra le procedure X12-Arima e Tramo-Seats, oggetto di valutazione nell'ambito del progetto SARA (*Seasonal Adjustment Research Appraisal*), conclusosi presso l'ISTAT a fine 1998. Sono stati inoltre formulati suggerimenti per miglioramenti nella pratica di destagionalizzazione seguita dall'ISTAT in alcuni settori.

“Analisi della disponibilità delle statistiche di genere”

Obiettivo della ricerca: effettuare un monitoraggio del materiale statistico predisposto e diffuso da tutti gli organismi del SISTAN, con le finalità di verificare se le informazioni raccolte siano elaborate per entrambi i sessi, se siano adeguate a descrivere le differenze di genere e se siano sensibili ad una lettura dell'attuale posizione occupata dalla donna nella società.

La ricognizione è stata condotta secondo il piano previsto, ed ha evidenziato una buona disponibilità delle statistiche di genere.

“La razionalizzazione delle statistiche giudiziarie”

Obiettivo della ricerca: misurare e descrivere la domanda di “giustizia” avanzata dalla collettività e la relativa risposta all'apparato giudiziario per soddisfare tale domanda; analizzare le modalità, qualità e motivazioni secondo cui si manifesta ed esprime la domanda; elaborare dei quadri informativi sia per descrivere la realtà sociale, sia per predisporre i necessari interventi.

La ricognizione ha messo in evidenza diffuse carenze nel sistema delle rilevazioni e indagini, collegate anche a inadeguatezze organizzative e all'instabilità del quadro normativo. La ricerca ha fornito, inoltre, indicazioni per la razionalizzazione e lo sviluppo delle statistiche giudiziarie.

“Lo stato dell'informazione statistica sul lavoro, con particolare riguardo alla partecipazione al lavoro ed a retribuzioni e costo del lavoro”

Obiettivo della ricerca: analisi delle indagini su lavoro, retribuzioni e costo del lavoro (in particolare Rilevazione trimestrale sulle forze di lavoro e Rilevazione mensile sull'occupazione, gli orari di lavoro e le retribuzioni), allo scopo di valutare quanto le statistiche che ne scaturiscono soddisfino la necessità di tenere conto della crescente articolazione delle forme di partecipazione al lavoro, l'esigenza di preservare e rafforzare l'intelligibilità dell'evoluzione nel tempo dei principali fenomeni, l'esigenza di un alleggerimento degli oneri dei soggetti che forniscono le informazioni elementari.

La ricognizione critica dell'informazione statistica sul lavoro è stata accompagnata da suggerimenti per una maggiore utilizzazione di archivi di dati di origine amministrativa (segnatamente, INPS) e per una connessa razionalizzazione dell'impianto delle rilevazioni.

3.3. Attivazione di flussi informativi e audizioni

La Commissione ha avviato una complessiva revisione dei flussi informativi, in due direzioni: (i) acquisizione di flussi informativi sulla produzione di statistiche ufficiali e su

connessi studi metodologici – dall'Istat, dagli altri principali soggetti del SISTAN, dall'Eurostat e da altri organismi internazionali in materia di statistiche ufficiali (ONU, UN-ECE, cc.) –, largamente basata sulla rete Internet; (ii) acquisizione di informazioni tempestive sui processi di produzione legislativa in materia di statistiche ufficiali, segnatamente a livello nazionale e dell'UE. È ragionevole ritenere che il nuovo sistema di flussi informativi sarà pienamente operante nei primi mesi del 2000.

In varie circostanze e su diversi temi (indagine sui consumi delle famiglie, indagini sul lavoro, statistiche sulla giustizia, ecc.), la CGIS ha inoltre richiesto all'Istat note informative e specifica documentazione.

La Commissione ha poi svolto, o avviato la procedura per svolgere, le seguenti audizioni con funzionari dell'Istat e del Sistan:

- (a) *“Lo stato dell'informazione statistica sul lavoro, con particolare riguardo alla partecipazione al lavoro ed a retribuzione e costo lavoro”*.
Referenti per l'Istat: Dr. Enrico Giovannini e Prof.ssa Viviana Egidi.
L'audizione si è tenuta il 5 ottobre 1999. A seguito di essa, la CGIS ha formulato alcune raccomandazioni al Presidente dell'Istat.
- (b) *“Informazione statistico-economica a livello territoriale”*
Referente per il Sistan: Dr. Giovanni Calosso.
L'audizione si è tenuta il 25 novembre 1999.
- (c) *“Le procedure di destagionalizzazione di serie storiche economiche”*
Referenti per l'Istat: Dr. Enrico Giovannini e Dott.ssa Luisa Picozzi.
L'audizione è stata richiesta, e ne è previsto l'espletamento agli inizi del 2000.
- (d) *“La progettazione dei censimenti del 2000-2001”*
Referenti per l'Istat: Dr. Enrico Giovannini e Prof.ssa Viviana Egidi.
L'audizione è stata richiesta, e ne è previsto l'espletamento agli inizi del 2000.

3.4. Partecipazione a riunioni, seminari e convegni

La partecipazione di Commissari e/o di funzionari di Segreteria a riunioni e convegni, nazionali e internazionali, è stata anche nel 1999 piuttosto intensa. Le iniziative hanno avuto ad oggetto fondamentalmente aspetti attinenti all'organizzazione dei sistemi statistici nazionali e sovranazionali (soprattutto UE), delle direttive internazionali in campo statistico (Eurostat e UN-ECE), alla qualità dell'informazione statistica e alla sua diffusione, a specifiche problematiche in campo statistico (statistiche demografiche, statistiche del lavoro, censimenti, sistemi informativi statistici territoriali, ecc.), alla tutela della riservatezza.

Le iniziative di particolare rilievo che hanno visto la presenza di membri della Commissione sono state:

- Forum “Monitoraggio delle politiche del lavoro: esperienze e prospettive nazionali ed europee”, Roma, 28-29 gennaio 1999).
- Giornata di studi su “*Indagini longitudinali su imprese e famiglie - Indagini di tipo areale sull'Agricoltura*”, Roma, 25 febbraio 1999
- Conferenza Nazionale “Le famiglie interrogano le politiche sociali”, Bologna, 29-31 maggio 1999.
- Joint UN/ECE-Eurostat Work Session on Demographic Projections, Perugia, 3-7 maggio 1999.
- ESF European Research Conference “Socio-Economic Research & Geographic Information Systems: Georaphic information and analysis in the social sciences”, Espinho, 22-27 maggio 1999.
- Conferenza degli Statistici Europei (UN-ECE), Perugia 25-27 maggio 1999.
- Convegno della Società Italiana di Statistica “Verso i censimenti del 2000”, Udine 7-10 giugno 1999.
- Workshop “Il processo di produzione dei dati statistici”, Bologna 22-23 giugno 1999.
- Conference “Econometric evaluation of active labour market polities in Europe”, Mannheim (Germania) 24-27 giugno 1999.
- Seminario “Lavoro e disoccupazione: questioni di misura e di analisi”, Certosa di Pontignano – Siena, 30 settembre-1° ottobre 1999.
- Comitato sugli indici dei prezzi al consumo (UN-ECE), Ginevra 3-5 novembre 1999.
- Seminario CEIES “Foreign Direct Investments”, Venezia 11-12 novembre 1999.

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

Il Presidente della Commissione

Prof. Ugo Trivellato



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

Agli inizi del 1999 la Commissione era così composta:

Biggeri prof. Luigi	Ordinario di Statistica economica, Università di Firenze, <i>Presidente</i>
Caselli prof.ssa Graziella	Ordinario di Demografia, Università di Roma "La Sapienza"
De Leo dott. Bruno	Ispettore generale capo della Ragioneria Generale dello Stato
Draghi prof. Mario	Direttore generale del Tesoro
Girone prof. Giovanni	Ordinario di Statistica, Università di Bari
Guarini prof. Renato	Ordinario di Statistica economica, Università di Roma "La Sapienza"
Santini dott. Carlo	Direttore centrale della Banca d'Italia
Torchia prof.ssa Luisa	Ordinario di Diritto amministrativo, Università di Urbino
Trivellato prof. Ugo	Ordinario di Statistica economica, Università di Padova

Successivamente, a seguito delle dimissioni del Prof. Luigi Biggeri (nel marzo 1999), si sono succeduti nella carica di Presidente *ad interim* il Prof. Giovanni Girone (per il periodo 30 marzo- 28 maggio 1999) e il Dott. Carlo Santini (per il periodo 29 maggio-13 settembre 1999).

Inoltre, ancora a seguito delle dimissioni del Prof. Luigi Biggeri da membro della Commissione e della scadenza dei mandati del Dott. Mario Draghi e del Prof. Giovanni Girone (tra aprile e maggio 1999), alla fine del mese di giugno 1999 sono stati nominati i seguenti nuovi Commissari:

Golini prof. Antonio	Ordinario di Demografia, Università di Roma "La Sapienza"
Grilli prof. Vittorio	Direttore generale del Ministero del Tesoro

Imbriani prof. Cesare

Ordinario di Economia, Università di Roma "La Sapienza"

Il 14 settembre 1999 il Prof. Ugo Trivellato è stato eletto alla carica di Presidente della Commissione. Successivamente, per scadenza del mandato ha cessato di fare parte della Commissione il Dott. Carlo Santini.

In conclusione, alla fine del 1999 la Commissione risultava così composta:

Trivellato prof. Ugo, *Presidente*

Caselli prof.ssa Graziella

De Leo dott. Bruno

Golini prof. Antonio

Grilli prof. Vittorio

Guarini prof. Renato

Imbriani prof. Cesare

Torchia prof.ssa Luisa

Nel corso del 1999 la Commissione si è riunita in seduta plenaria undici volte. In relazione a quanto disposto nelle singole riunioni, i Commissari hanno inoltre svolto specifiche attività, secondo competenze, incarichi e deleghe loro attribuiti dal Presidente e/o dalla Commissione nel suo complesso.

All. II - Ufficio di Segreteria della Commissione

Nel 1999 l'ufficio di Segreteria è stato retto dal Dott. Eduardo Borrelli (Segretario della Commissione e Coordinatore della Segreteria).

Inoltre hanno fatto parte dell'ufficio: Dott.ssa Barbara Buldo, Dott.ssa Marta Fabris, Sig.ra Antonietta Licenziato (fino al 3 maggio 1999), Dott.ssa Valeria Napoli, Dott.ssa Rosa Maria Piccioni (fino al 3 maggio 1999), Sig.ra Edmea Quattrocchi (fino al 31 maggio 1999), Sig.ra Sabrina Siorti (fino al 2 agosto 1999).

Nel corso dell'anno, in sostituzione del personale trasferito ad altri incarichi sono subentrati: Dott.ssa Francesca Ballacci (dal 2 novembre 1999), Sig.ra Maria Teresa Cerini (dal 15 novembre 1999), Sig. Vincenzo Dattilo (dal 3 maggio al 30 settembre 1999), Sig.ra Anna Martiriggiano (dal 12 luglio 1999), Sig.ra Maria Mazzone (dal 12 luglio 1999), Dott.ssa Cristina Panattoni (dal 1 febbraio 1999).

A seguito delle predette sostituzioni, alla fine del 1999 l'ufficio di Segreteria risulta da sette funzionari con competenze specifiche in singoli settori di intervento:

- *giuridico-amministrativo*

Eduardo Borrelli

(*Segretario della Commissione e Coordinatore della Segreteria*)

- *giuridico-internazionale*

Marta Fabris

- *statistico*

Francesca Ballacci

referente per: Area demografica, Censimento della popolazione, Conti economici e finanziari, Commercio interno ed estero, Prezzi, Censimento dell'industria.

Barbara Buldo

referente per: Area metodologica, Istruzione, Cultura, Lavoro, Costo del lavoro, Ricerca e sviluppo, Turismo, Costruzioni e opere pubbliche, Censimento dei servizi, Trasporti e comunicazioni.

Valeria Napoli

referente per: Tutela della riservatezza, Giustizia, Area ambiente e territorio, Agricoltura foreste e pesca, Censimento agricoltura, Servizi alle imprese e alle famiglie.

Cristina Panattoni

referente per: Famiglia e aspetti sociali vari, Sanità, Assistenza e previdenza, Amministrazione pubblica, Stato di attuazione del SISTAN, Credito e assicurazioni, mercato monetario e finanziario.

e da quattro unità di personale che svolgono attività in campo:

- *amministrativo e segreteria operativa*

Maria Teresa Cerini

Maria Elisa Guarriello

Anna Martiriggiano

Maria Mazzone

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

All. III - Risorse finanziarie

La Commissione nel 1999 si è avvalsa di uno stanziamento ridotto rispetto a quelli degli anni precedenti e che complessivamente è ammontato a 650 milioni di lire, stanziati 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 vincoli nelle modalità di finanziamento. Basti dire - ad esempio - che in pratica lo stanziamento sopra riportato, inizialmente fissato in 400 milioni di lire, è stato reso disponibile soltanto verso la fine di marzo. Ciò significa che fino ad allora la Commissione non ha potuto prevedere impegni che contemplassero oneri di bilancio e che, soprattutto, dovendo esaurire l'importo stanziato entro lo stesso anno di calendario, non può progettare un organico piano pluriennale di iniziative. Inoltre, la differenza, pari a 250 milioni di lire, è stata assegnata solo a seguito dell'assestamento di bilancio, nel mese di novembre, con ulteriori evidenti ripercussioni negative sull'attività di ricerca della Commissione.

All. IV - Note sul DDL n. 3774 del Senato “Modifiche al Decreto L.vo 6 settembre 1989, n. 322, in materia di neutralità e trasparenza dell’informazione statistica”

(Ugo Trivellato, presidente della Commissione per la garanzia dell’informazione statistica: appunti per l’audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato del 02.11.1999)

Il DDL in questione tocca quattro aspetti: (i) enuncia alcuni principi ai quali deve attenersi l’attività degli organismi del Sistema statistico nazionale (Sistan) (art. 1); (ii) prevede che possano essere diffusi dati censuari fortemente disaggregati (art. 2); (iii) rivede la normativa sul Comitato di indirizzo e coordinamento dell’informazione statistica (art. 4); (iv) ridefinisce i compiti e soprattutto il procedimento di formazione della Commissione per la garanzia dell’informazione statistica (art. 3).

1. Considerazioni di indole generale

Il DDL si colloca a dieci anni di distanza dal decreto legislativo n. 322/89, di istituzione del Sistan e di riforma dell’Istat, e si confronta con una situazione caratterizzata da importanti elementi di novità.

In proposito, è il caso di ricordare perlomeno quanto segue.

- Lo stato di attuazione del Sistan è ancora oggi assai parziale, con debolezze (o *tout court* inesistenza) degli uffici di statistica di parecchie amministrazioni, anche perché la riforma fu prevista “a costo zero”.
- Lo stesso disegno istituzionale e organizzativo del Sistan appare meritevole di riconsiderazione: per un verso, sono emerse inadeguatezze nella regolazione dei rapporti fra l’Istat e altre amministrazioni, in primo luogo le Regioni; per un altro verso, l’assetto si è rivelato in parte incoerente con esigenze di funzionalità essenziali per l’attività statistica.
- Lo svolgimento della funzione statistica pubblica ha conosciuto profondi cambiamenti, conseguenti al processo di integrazione europea e al ruolo sempre più penetrante assunto dall’Unione Europea in materia.
- Accanto alla statistica pubblica, ha ormai acquistato una notevole importanza anche la cosiddetta “statistica privata” (indagini di mercato, sondaggi d’opinione, ecc.): essa pure richiede di essere disciplinata, con riguardo a standards di trasparenza (obbligo di informare su aspetti attinenti la qualità dei dati) e alla vigilanza in materia.

Ne discende che sarebbe opportuna una riconsiderazione organica della disciplina sul Sistan e sull’informazione statistica. Il DDL si limita, invece, a intervenire su aspetti particolari (l’art. 1 enuncia sì alcuni principi, ma in maniera assai succinta e senza esplicitarne il significato e la portata; vedi, per contrasto, l’articolazione dei principi delle statistiche comunitarie nel Regolamento del Consiglio n. 322/97).

È da tenere presente, inoltre, che recentemente CISIS, ANCI e UPI hanno elaborato un documento “per la riforma del Sistema statistico nazionale nella direzione di un sistema a rete”, approvato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni (documenti del 18 marzo 1999). Muovendo da questa sollecitazione, nell’ambito della Conferenza Stato-Regioni-Autonomie Locali è stato costituito un tavolo tecnico per la revisione della normativa sul Sistan. È questa un’ulteriore, significativa evidenza dell’esigenza di un riesame sistematico della materia. Non è chiaro il raccordo fra il DDL in questione e questa iniziativa, che coinvolge il Governo.

1. Osservazioni puntuali

2.1. Sulla possibilità di diffondere dati censuari fortemente disaggregati

L’art. 2 del DDL prevede che possano essere diffusi dati censuari con frequenza inferiore alle tre unità, salvo che si tratti di dati sensibili.

Vi è un potenziale conflitto di questa disposizione con la normativa sulla tutela della riservatezza dei dati personali (Legge n. 675/96, Decreto L.vo n. 281/99; Direttiva 95/46/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, Regolamento (CE) 322/97 del Consiglio). Tale normativa prevede sì allentamenti della disciplina generale quando il trattamento di dati personali avvenga per scopi di statistica e di ricerca scientifica, ma mantiene ben ferma la tutela della *privacy* in tema di diffusione dei dati.

Non si comprende poi la *ratio* di una disposizione *ad hoc*, quando il legislatore ha appena approvato le linee di una disciplina organica sulla tutela della riservatezza dei dati personali e la gestione delle informazioni statistiche, che riguarda anche i soggetti del Sistan e che fa perno sull’adozione di codici di deontologia e buona condotta (artt. 11 e 12 del Decreto L.vo n. 281/99).

2.2. Sulla revisione della normativa sul Comitato di indirizzo e coordinamento dell’informazione statistica

L’art. 4 modifica “incardinamento”, compiti e composizione del Comitato di indirizzo e coordinamento dell’informazione statistica.

Il cambiamento più appariscente consiste nel configurare il Comitato come un organo del Sistan, e non dell’Istat. L’innovazione è affatto sensata. Essa ha, peraltro, ben modesta portata pratica.

I compiti del Comitato, infatti, restano sostanzialmente quelli precedenti. E la sua composizione è largamente indeterminata, perché la disciplina della stessa è lasciata a un regolamento (ex art. 17, comma 1, lettera *a*) della legge n. 400/88).

2.3. Sulla ridefinizione dei compiti e del procedimento di formazione della Commissione per la garanzia dell'informazione statistica

Il DDL è incentrato sulla modifica dei compiti e della composizione della Commissione per la garanzia dell'informazione statistica.

Esso innova marginalmente sui compiti della Commissione. Si limita, infatti, a specificare un po' meglio le modalità dell'eventuale contraddittorio fra Commissione e presidente dell'Istat, a seguito di rilievi formulati dalla Commissione stessa (art. 3, comma 3).

Il DDL non interviene, invece, su altri aspetti attinenti a compiti e strumenti operativi della Commissione che, anche alla luce di quasi dieci anni di esperienza, appaiono meritevoli di riconsiderazione, per i riflessi che hanno sul concreto svolgimento dell'attività di vigilanza della Commissione stessa. Ciò vale in particolare per: (i) la mancata esplicitazione dei poteri ispettivi connessi al compito di vigilanza; (ii) la limitazione della possibilità di intervento sul solo presidente dell'Istat, e non anche direttamente sugli altri organismi del Sistan; (iii) l'assenza di una adeguata autonomia organizzativa e di bilancio della Commissione (continua, infatti, a valere la disposizione per cui "alle funzioni di segreteria della Commissione provvede il Segretario generale della Presidenza del Consiglio").

Quanto ad aspetti inerenti la composizione, il DDL elimina solo in parte le incongruenze del Decreto L.vo n. 322/89 in tema di rapporti fra la Commissione e gli organi dell'Istat. Abroga sì la disposizione del Decreto L.vo sulla partecipazione del "presidente dell'Istat ... alle riunioni [della Commissione]". Prevede peraltro che il presidente della stessa "partecipi alle riunioni del Consiglio [dell'Istat]" (art. 6, comma 4), il che non appare congruo con la natura dei compiti di vigilanza della Commissione.

Il DDL si concentra sulle modalità di formazione della Commissione. Esso prevede un procedimento radicalmente nuovo, con l'elezione di sei membri da parte del Parlamento: tre dal Senato e tre dalla Camera, con voto limitato. (I restanti tre membri, scelti fra altri dirigenti di enti e amministrazioni pubbliche, continuano a essere designati dal Presidente della Repubblica, su proposta del Consiglio dei Ministri.) Questo orientamento solleva perplessità di varia natura.

- La Commissione si configura come un organo collegiale indipendente di vigilanza su importanti aspetti dell'informazione statistica — imparzialità, completezza, qualità, conformità alle direttive degli organismi comunitari, rispetto della *privacy* —.

I compiti della Commissione sono esercitati poggiando sulle capacità scientifico-professionali e sull'autonomia dei membri: i commissari utilizzano conoscenze e criteri tratti dalle rispettive discipline ovvero conoscenze che derivano dalla loro collocazione nell'amministrazione; non rappresentano indirizzi di parte né obbediscono al Governo, che chiama esperti e tecnici proprio per assicurare una vigilanza di tipo tecnico.

Ora, il meccanismo previsto per la formazione della Commissione, ispirato a una logica di "rappresentanza" di parti istituzionali (Governo e Parlamento) e politiche (tramite l'elezione con voto limitato), è palesemente incoerente con la natura ed i compiti della stessa.

- L'impianto della normativa sul Sistan, confermato dal DDL, prevede che esso abbia come riferimento generale la Presidenza del Consiglio. Con questo impianto mal si concilia il ruolo che viene ad assumere il Parlamento, con l'elezione dei membri (meglio, di una parte dei membri) della Commissione.

Una eventuale configurazione della Commissione come agenzia, o autorità, indipendente è certo possibile. Essa richiederebbe, peraltro, una diversa organizzazione e collocazione della Commissione rispetto al Sistan, con un'estensione dei suoi compiti e poteri e un'accentuazione della sua autonomia amministrativa.

In questo quadro, si potrebbe anche prevedere una designazione di origine parlamentare. Ma, allora, secondo il modello dell'autorità Antitrust, con la nomina da parte dei presidenti delle due Camere; non secondo un modello "rappresentativo" che prefigura cogestione fra Parlamento e Governo, e nell'ambito del Parlamento fra maggioranza e opposizione, e non già esercizio indipendente di funzioni di vigilanza tecnica. (NB. Il solo esempio in questa direzione è l'autorità per le Comunicazioni. Essa, peraltro, è istituita per la regolazione di un settore dove sono presenti corposi interessi, e quindi anche per l'elaborazione di *policies*. La vigilanza sulla qualità dell'informazione statistica, invece, non è né può/deve essere oggetto di *policies*.)

Sull'argomento, è utile guardare anche ad altri paesi, segnatamente dell'UE. V'è da dire, innanzitutto, che ci si trova di fronte a situazioni parecchio diversificate, che riflettono specificità nella storia della statistica ufficiale e dell'amministrazione (vedi Als, 1993). Esse non si prestano, dunque, per meccaniche trasposizioni. In ogni caso, le indicazioni che si traggono dalle esperienze nazionali più mature e da quella dell'Eurostat – con riguardo a strutture analoghe e soprattutto agli orientamenti della discussione sull'integrità della funzione statistica – sono nel senso di una valorizzazione degli aspetti di competenza tecnica e di indipendenza amministrativa (vedi, in particolare, l'esperienza inglese, con il *Green Paper* del 1998, e il dibattito sulla riforma dell'Eurostat del 1996-97).

- Anche trascurando le precedenti obiezioni e guardando alla questione sotto un profilo meramente tecnico, il sistema di elezione con voto limitato è di dubbia praticabilità ed efficacia.

I dubbi sulla sua praticabilità vengono dal fatto che il mandato dei singoli Commissari è di sei anni. Come opererebbe, il sistema del voto limitato, di fronte alla necessità di eleggere alcuni soltanto dei sei Commissari, necessità che si determinerebbe – e in via non occasionale – a seguito, ad esempio, di dimissioni di alcuni di essi?

I dubbi sull'efficacia vengono dal fatto che un organo collegiale di vigilanza ha esigenze di continuità, che potrebbero essere meglio assicurate da un procedimento di rinnovo parziale, ad esempio di volta in volta di metà dei suoi membri. (Incidentalmente, è quanto si è determinato in via di fatto – e con esiti positivi – per l'attuale Commissione, a seguito di dimissioni di parte dei suoi membri.)

All. V - Parere sul Programma Statistico Nazionale 2000-2002

La Commissione per la Garanzia dell'informazione Statistica, esaminato il Programma Statistico Nazionale 2000-2002 (nel seguito, PSN), secondo quanto previsto dall'art. 13, comma 3, del Dlgs. 322/1989, esprime il seguente parere, articolato in tre parti: (1) considerazioni in merito alla struttura e alle linee strategiche del PSN; (2) considerazioni in merito a singole aree e settori; (3) parere conclusivo.

1. Considerazioni in merito alla struttura e alle linee strategiche del PSN*1.1. Sulla struttura e il processo di formazione/realizzazione del PSN*

La Commissione rileva come il PSN 2000-2002 documenti il procedere dei miglioramenti nell'impianto e nella documentazione del Programma stesso. Tali miglioramenti rispondono, tra l'altro, a suggerimenti formulati dalla Commissione in occasione di precedenti pareri.

Già delineati nel PSN 1999-2001, essi trovano un significativo sviluppo nel PSN 2000-2002, segnatamente in quattro direzioni:

- (a) l'ampliamento della tipologia dei lavori, con l'inclusione negli studi progettuali di attività di ricerca finalizzate all'impianto di sistemi informativi e alla predisposizione di strumenti generalizzati di supporto alla produzione statistica;
- (b) l'arricchimento della documentazione sulle caratteristiche metodologiche e tecniche dei lavori, comprese le indicazioni sui tempi di diffusione dei risultati e sul livello territoriale minimo dei dati (vedi le nuove schede identificative dei lavori, nel volume che raccoglie la "Documentazione di supporto");
- (c) il rendiconto sui lavori presenti nel precedente PSN e non ripresentati nell'attuale Programma, con il motivo della mancata riproposizione;
- (d) più in generale, la progressiva realizzazione del sistema informativo del programma statistico nazionale e dell'organizzazione del Sistan (SIPROS).

È inoltre apprezzabile la migliore organizzazione dell'insieme della documentazione relativa al PSN, con l'approntamento di un CD-Rom che ne consente la consultazione ipertestuale. L'invito è a proseguire su questa strada, perfezionando ulteriormente gli aspetti di organizzazione, documentazione e consultabilità del materiale. Al riguardo, la Commissione segnala che resta ancora da risolvere compiutamente la questione, di grande importanza, della conoscenza dei tempi e modi di diffusione dei risultati delle rilevazioni/elaborazioni dei soggetti del Sistan diversi dall'Istat.

Le innovazioni appena richiamate in termini di documentazione hanno naturalmente rilievo innanzitutto per l'impianto del PSN e per le sue caratteristiche qualificanti, cioè a dire (i)

l'organicità e (ii) l'evidenziazione dello sviluppo temporale delle attività previste dai successivi programmi. In questa prospettiva, è particolarmente apprezzabile la prima realizzazione del SIPROS: il più efficace monitoraggio delle attività che ne consegue è evidente nella struttura delle tabelle riassuntive che accompagnano la parte generale. Esso ha consentito, fra l'altro, di dare conto più efficacemente dell'evoluzione del PSN rispetto allo scorso anno.

V'è da notare, tuttavia, che l'analisi fornita al riguardo è ancora prevalentemente descrittiva. Ad esempio, viene documentato il numero dei lavori soppressi per riduzione/riorientamento delle risorse ad essi assegnate, ma non viene offerta alcuna valutazione della rilevanza strategica di tali progetti e quindi delle "perdite" conseguenti alla loro mancata realizzazione.

La Commissione è consapevole che in larga parte ciò è dovuto al fatto che, secondo quanto previsto dal Dlgs. 322/1989, il rendiconto sull'attività svolta annualmente dal Sistan confluisce in altri documenti: gli atti per la relazione che il Presidente del Consiglio dei Ministri rende al Parlamento, comprensivi dello "Stato di attuazione del PSN". Ritiene peraltro importante che siano ulteriormente accentuati i tratti di sistematicità e coerenza del PSN, nella sua dimensione strutturale così come in quella dinamica — essenziale per un Programma "scorrevole", con orizzonte triennale ma riformulato ogni anno —. Ciò richiede un più chiaro raccordo di ogni PSN col precedente e la disponibilità di un più ampio quadro di elementi conoscitivi sul processo di prosecuzione-rettificazione-innovazione delle attività, cruciali per monitorare efficacemente il Programma stesso.

Il completamento dello strumentario previsto dal SIPROS può costituire un valido ausilio al superamento di tali limiti nel prossimo futuro, se efficacemente utilizzato per rafforzare il coordinamento fra i diversi soggetti del Sistan e per accrescere l'organicità del Programma. In tal modo, potrà essere fornita maggiore concretezza alle linee strategiche, che sono enunciate e articolate con chiarezza nel PSN.

In questo quadro, la Commissione giudica opportuno che siano meglio evidenziate le caratteristiche di "trasversalità" e di integrazione di numerosi progetti, che coinvolgono settori diversi. Suggestisce che di ciò si dia conto nel prossimo PSN affiancando alla presentazione analitica dei lavori per settore un prospetto che documenti sinteticamente le interrelazioni fra le attività dei vari settori e il loro impegno in progetti integrati.

1.2. Sulle linee strategiche e gli obiettivi generali del PSN

Il PSN 2000-2002 vede le innovazioni nel contesto, già pienamente operanti l'anno scorso, farsi ancora più diffuse e penetranti. Infatti:

- (a) sul fronte del processo di riforma della pubblica amministrazione si consolidano, con esplicite previsioni normative, i principi dell'attivazione di sistemi informativo-statistici di

supporto alle decisioni e della circolazione delle informazioni fra le pubbliche amministrazioni;

- (b) la progressiva armonizzazione e l'affermarsi di un vero e proprio sistema statistico comunitario, indotti dalla terza fase dell'Unione Europea, conoscono un'ulteriore, rilevante tappa, segnata, oltre che dalla messa a regime del SEC 95, dalla definizione dell'assetto informativo nel settore delle statistiche economiche e del lavoro (Regolamenti sulle statistiche strutturali delle imprese, sugli indicatori a breve termine, sulle statistiche strutturali sulle retribuzioni e sul costo del lavoro, sull'indagine sulle forze di lavoro).

In questo quadro, si propone con particolare forza l'esigenza che la statistica ufficiale accentui i tratti di "sistema": capace ad un tempo di rispondere a un corpo di domande diversificato — quanto a interrogativi ed a soggetti che li pongono — e di mantenere caratteristiche di coerenza e di integrazione. Questa esigenza è efficacemente riassunta nell'obiettivo di carattere generale che il PSN enuncia per il Sistan per il prossimo triennio: "l'accelerazione del suo sviluppo in termini strutturali e, soprattutto, funzionali".

La Commissione condivide e apprezza questo obiettivo, così come le linee strategiche che il PSN esplicita. In particolare, valuta positivamente gli impegni nella direzione dell'integrazione, del miglioramento della qualità dei processi e dei prodotti, delle iniziative con contenuti innovativi. Per commenti su alcune di queste iniziative, rimanda alla successiva sez. 2. Sin d'ora, ritiene comunque opportuno far presenti due considerazioni di indole generale.

- (a) L'Istat, in linea con i programmi previsti dagli appena richiamati regolamenti europei, sta apportando innovazioni che interesseranno progressivamente tutto il patrimonio informativo nazionale. L'introduzione contestuale dell'euro renderà necessario predisporre ulteriori integrazioni e ricostruzioni di serie. Una volta a regime, il nuovo sistema dei conti e delle statistiche economiche consentirà notevoli miglioramenti in termini di affidabilità, esaustività e comparabilità dei dati, a livello nazionale, europeo e, più in generale, internazionale. Tuttavia, nel periodo di transizione dal vecchio al nuovo sistema, che si è aperto nel 1999 e durerà circa un quinquennio, gli utilizzatori si troveranno ad affrontare numerose difficoltà: interruzioni di serie, cambiamenti di base, riclassificazioni delle attività economiche, nuove metodologie di stima dei valori a prezzi costanti, mantenimento dei vecchi conti ai fini del calcolo delle risorse comunitarie (IVA e PNL), duplicazione delle serie dei dati in valore espressi in euro (secondo fonti nazionali ed Eurostat). A fronte dei cambiamenti introdotti, la Commissione auspica che sia adeguatamente considerato l'obiettivo di consentire, in misura ragionevole, la "continuità" delle serie storiche, rilevante ai fini dell'analisi macroeconomica, dell'interpretazione dei fenomeni osservati e dell'attivazione delle politiche economiche.
- (b) La Commissione giudica importante il contenuto innovativo di un maggiore dettaglio territoriale delle informazioni prodotte. Al riguardo suggerisce l'opportunità di accentuare l'attenzione dedicata da un lato ai fenomeni relativi alle singole aree metropolitane e dall'altro ai fenomeni interregionali (con riferimento al mercato del lavoro, ai distretti industriali, alle aree e alle fasce urbane, ecc.). In entrambi i casi, ci si dovrebbe giovare di una migliore utilizzazione del GIS.

Rileva inoltre come, anche a causa di problemi di coordinamento (sui quali rimanda alla successiva sez. 1.3), la traduzione operativa delle linee strategiche del PSN in un coerente, integrato quadro d'insieme di obiettivi, progetti e lavori sia riconoscibile solo in parte. Ciò segnala che la costruzione complessiva del PSN risulta in misura ancora apprezzabile, anche se meno marcata che nel passato, da un processo del tipo *bottom up*, solo in parte giustificato dall'indubbia molteplicità delle esigenze conoscitive che il Programma è chiamato a soddisfare. A sua volta, ciò si traduce in una ancora poco marcata "trasversalità" dei progetti, in una ridotta esplicitazione dei raccordi fra gli stessi, in indicazioni piuttosto scarse circa le aree e i settori nei quali è più necessario investire in relazione ai singoli aspetti ed obiettivi indicati nelle linee strategiche.

Anche sotto il profilo dell'indirizzo sui filoni di analisi, l'impulso fornito dal "centro" — cioè a dire da un efficace coordinamento di tipo *top down* dei vari soggetti e uffici del Sistan — si manifesta in maniera efficace in alcuni ambiti, mentre in altri appare ancora modesto. Tra gli esempi positivi, va segnalata la progettazione, accompagnata da una prima significativa realizzazione, di SISSIEI — il sistema informativo delle statistiche sulle imprese e le istituzioni —. Sul fronte degli impegni che ancora attendono di essere compiutamente svolti, va ricordato l'invito rivolto lo scorso anno dalla Commissione ad accentuare l'esame degli aspetti distributivi e dei fenomeni di emarginazione sociale: tale invito risulta accolto nel PSN soprattutto negli indirizzi che informano il progetto di un sistema informativo delle statistiche sull'assistenza sociale e la previdenza (vedi oltre la sez. 2.4), ma non si esplicita ancora in un disegno mirante a utilizzare in modo sinergico le competenze e il patrimonio informativo dei diversi settori. Anche a seguito del mandato conferito recentemente dalla Presidenza del Consiglio all'Istat in tema di documentazione e analisi sull'emarginazione sociale, la Commissione si attende ulteriori, consistenti approfondimenti a partire dal 2000.

1.3. Sul coordinamento fra i vari soggetti del Sistan e sul ruolo di indirizzo metodologico e tecnico dell'Istat

La Commissione registra con favore l'accresciuto impegno dei vari soggetti del Sistan, con la previsione di nuove attività. In particolare, apprezza la consistente dilatazione dei lavori degli enti ed organismi di informazione statistica diversi dall'Istat (ANPA, ISAE, INRA), nonché la crescita dell'impegno dell'insieme degli altri enti anche sul fronte degli studi progettuali.

Nota che vi è un elevato numero di lavori entrati nell'anno, ben 310 (di cui 226 dell'Istat), così come di lavori non riproposti, 169 (di cui 96 dell'Istat). Per la parte che riguarda gli studi progettuali, questo processo è verosimilmente fisiologico, perché tali studi — per la loro stessa natura — non hanno le caratteristiche di un'attività corrente. Per le ragioni segnalate nella sez. 1.1, la Commissione non dispone peraltro di compiuti elementi per valutare il *turnover* dell'insieme dei lavori. Sulla base delle sommarie evidenze disponibili, ritiene peraltro ragionevole