

COMMISSIONE PER LA GARANZIA DELLA QUALITÀ DELL'INFORMAZIONE STATISTICA

PARERE DELLA COMMISSIONE PER LA GARANZIA DELLA QUALITÀ DELL'INFORMAZIONE STATISTICA SUL PROGRAMMA STATISTICO NAZIONALE 2014-2016 E AGGIORNAMENTO 2015-2016

(deliberato nella riunione del 14 novembre 2014)

Premessa

La Commissione per la garanzia della qualità dell'informazione statistica ("Commissione") sostituisce la precedente Commissione per la garanzia dell'informazione statistica ("CoGIS") nel compito di fornire un parere sul Programma statistico nazionale 2014-16 e Aggiornamento 2015-16 ("PSN"). Nel formularlo, la Commissione si attiene agli obiettivi, fissati dalla legge istitutiva, di controllare e valutare l'imparzialità, la completezza e la qualità dell'informazione statistica prodotta dal Sistema statistico nazionale, nonché la sua conformità, rispetto a quei profili, con i regolamenti, le direttive e le raccomandazioni degli organismi internazionali e comunitari. La Commissione contribuisce inoltre "ad assicurare il rispetto della normativa in materia di segreto statistico e di protezione dei dati personali, garantendo al Presidente dell'Istat e al Garante per la protezione dei dati personali la più ampia collaborazione".

Nello svolgere il proprio compito, la Commissione, seguendo in questo il legislatore, ritiene di dover dare maggiore spazio agli aspetti di "qualità dei dati" come questi si sono venuti configurando e strutturando in ambito soprattutto comunitario e grazie al lavoro degli stessi statistici del Sistema statistico europeo (SSE, che comprende gli istituti nazionali di statistica dei paesi UE e Eurostat).

Nella transizione rispetto al quadro precedente, la Commissione non ha potuto avvalersi, come a regime sarà necessario, del lavoro di analisi continuativo della segreteria tecnica della Commissione, costituita solo di recente e comunque senza l'individuazione di risorse umane dedicate dotate delle specifiche competenze tecniche necessarie per supportare, anche minimamente, il complesso lavoro della Commissione e delle responsabilità che le competono. In particolare, la Commissione non è in grado di formulare commenti puntuali sull'analisi dell'offerta di statistiche ufficiali e dei gap informativi per settore, e non ha potuto svolgere il lavoro finalizzato a definire in maniera puntuale gli scostamenti della programmazione da un anno all'altro.

Quadro normativo

La Commissione è consapevole che il quadro legislativo comunitario, che va dai Regolamenti alle indicazioni dei Comitati consultivi, è diventato nel quindicennio dall'avvio della fase III dell'Unione economica e monetaria sempre più stringente e pervasivo per le attività statistiche nazionali dei paesi

membri¹. Nel suo insieme il Sistema statistico europeo, cui il SISTAN italiano contribuisce, è regolato da un Programma statistico, ampio e puntuale². Ne è derivato un importante guadagno in termini di confrontabilità e interpretabilità dei dati, ma in parallelo si sono ridotti gli spazi per innovazioni e sperimentazioni in un paese solo. La pressione sulle risorse ha ulteriormente spinto a limitare le iniziative. Anche nell'attività di valutazione l'autonomia e l'indipendenza dei paesi rispetto alle attività nazionali va esercitata tenendo conto e valorizzando i meccanismi di valutazione, *benchmarking* e quasi-audit che in anni recenti sono stati messi in piedi a livello europeo.

L'attività di coordinamento delle politiche economiche dei Paesi Membri di cui agli artt.119ss del TFUE richiede infatti che ciascuno Stato fornisca informazioni il più possibile dettagliate e reali sui diversi settori della propria economia al fine di operare, da parte delle Istituzioni europee, gli opportuni controlli e monitoraggi e di formulare gli indirizzi di massima di politica economica europea. Pertanto, in vista di tali finalità, alcuni atti normativi europei hanno sviluppato il concetto di qualità del dato statistico. Può a tal fine essere richiamata la direttiva 2011/85/UE, sulla contabilità pubblica e le statistiche. Questa, nel considerando n. 3, afferma che l'esistenza di pratiche complete e affidabili in materia di contabilità pubblica in tutti i sotto-settori dell'amministrazione pubblica è una condizione preliminare per la produzione di statistiche di elevata qualità e quindi per una efficace comparabilità tra i diversi Stati membri. Ulteriori discipline europee stabiliscono che i dati statistici siano raccolti, diffusi, monitorati e valutati secondo modalità comuni. In particolare, il regolamento (CE) n. 223/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009 sulle statistiche europee fissa i principi cardine sullo sviluppo, la produzione e la diffusione delle statistiche europee: l'indipendenza professionale, l'imparzialità, l'obiettività, l'affidabilità, il segreto statistico, il favorevole rapporto costi-benefici e fornisce definizioni precise per ciascuno di questi principi. Inoltre, il regolamento (CE) n. 479/2009 del Consiglio, del 25 maggio 2009, emanato in attuazione del protocollo n.12 del Trattato rafforza il potere della Commissione Europea di verificare i dati statistici utilizzati per la procedura per i disavanzi eccessivi. L'art. 12 del Regolamento (CE) 223/2009, stabilisce che la qualità dei dati statistici deve rispondere ai criteri, rispettivamente di pertinenza, accuratezza, tempestività, puntualità, accessibilità, chiarezza, comparabilità e coerenza. Tali principi sono stati recepiti nel Codice italiano delle statistiche ufficiali (Direttiva Comstat n. 10 del 17 marzo 2010, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del 13 ottobre 2010, n. 240) e quindi sono parte del nostro ordinamento interno.

Successivamente, proprio con riferimento ai suddetti principi, il SISTAN, nella seduta 16 Dicembre 2011 ha emanato linee guida per il miglioramento della qualità della diffusione delle statistiche ufficiali da parte dei soggetti del Sistema statistico nazionale le quali, in apposite sezioni, promuovono interventi volti al miglioramento della qualità della diffusione dell'informazione statistica.

Rispetto agli obiettivi e alle considerazioni fatte qui sopra, il presente Parere è un primo passo, in un percorso che la Commissione intende consolidare nel seguito del suo mandato.

Struttura del Programma statistico nazionale

Il Programma statistico nazionale 2014-16 - Aggiornamento 2015-16 è articolato in due volumi:

- il primo dà conto dei lavori presenti nel PSN 2014-16 e riconfermati per il 2015-2016, dei nuovi progetti e di quelli precedentemente programmati che non vengono riproposti per il 2015-2016, Presenta inoltre, per gli 11 settori in cui sono raggruppati i temi statistici di interesse, l'analisi dell'offerta

¹ Per la lista dei provvedimenti legislativi della UE che intervengono sulla raccolta e pubblicazione di dati statistici si veda: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/ess_eurostat/documents/ESP_objectives_legal_references_AWP_2014.pdf.

² Il Programma statistico 2014 dell'SSE si trova in: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/pgp_ess/about_ess/statistical_programmes; secondo il Programma la lista delle attività da concludere nel 2014 è (89 pagine): http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/ess_eurostat/documents/List_outputs_AWP_2014.pdf

di informazioni statistiche e i gap domanda-offerta ancora presenti. Infine, riporta la stima delle spese previste per l'attuazione del Programma;

- il secondo volume elenca analiticamente attraverso schede dedicate i lavori su cui incidono le norme sulla privacy, che si prefiggono una particolare tutela per le persone fisiche.

Considerazioni generali in materia di qualità

Il PSN si apre ricordando che la *governance* delle statistiche ufficiali italiane ha attraversato una profonda ristrutturazione, ed è oggi ben strutturata, semplificata e coerente coi migliori principi di qualità istituzionale. Essa è basata sulla raccolta delle valutazioni e delle esigenze delle istituzioni utilizzatrici dei dati, attraverso i Circoli di qualità (CdQ, che raccolgono gli esperti e i rappresentanti di tali istituzioni), delle richieste di altri utenti specializzati dell'informazione statistica (il mondo accademico, altre istituzioni, l'associazionismo, la stampa ecc.) attraverso la Commissione degli utenti dell'informazione statistica (Cuis); la domanda di informazione statistica è alla base del lavoro del Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica (Comstat), l'organo di governo del Sistema statistico nazionale, che delibera il Programma statistico nazionale ed esercita funzioni direttive nei confronti degli uffici di statistica.

La Commissione valuta positivamente la maggiore attenzione posta all'innalzamento del livello qualitativo dell'informazione statistica prodotta e agli strumenti operativi indirizzati a tale finalità.

Ne sono esempi il maggiore vaglio delle proposte nei Circoli di qualità e i criteri più stringenti nell'inserimento di nuovi lavori nel PSN, la diffusione delle informazioni e il coinvolgimento dei soggetti attraverso la SISTAN community, nuovo portale del SISTAN ricco di informazioni, l'Agenda settimanale del SISTAN inviata ai diversi utenti. Va qui anche riconosciuto il lavoro fatto dall'Istat per adeguare la sua struttura organizzativa al compito di dirigere e coordinare il SISTAN e all'obiettivo di sviluppare gli strumenti di verifica e garanzia della qualità dei dati.

Due temi in primo piano riguardano le statistiche europee e rilevano per aspetti chiave della qualità dell'informazione: la verifica che norme e codici siano applicati e rispettati, e che pur in un quadro di priorità e risorse date gli obiettivi di medio periodo siano perseguiti, troverà una robusta base con il quasi-audit europeo in corso (la seconda e molto più estesa *peer review* 2014-15); le parziali sovrapposizioni con il sistema statistico costituito dalle Banche centrali e dalla BCE, sistema statistico che è funzionale in primo luogo allo svolgimento di compiti definiti dal Trattato, in materie economiche e finanziarie, vanno risolte nel rispetto dei principi di minimizzazione dei costi, minimo onere per i rispondenti, coerenza e confrontabilità delle statistiche, attraverso la collaborazione tra i due sistemi.

Il supporto al funzionamento della Cuis e dei CdQ

Il PSN ricorda gli strumenti messi a disposizione dall'Istat alla Cuis per il suo funzionamento. Le iniziative prevedono l'uso di una serie di strumenti informatici che si affianchino alle riunioni del comitato, alcuni già predisposti. L'uso di strumenti che non impongano "l'unità di tempo e di spazio" per il lavoro dei commissari e permettano il lavoro a distanza merita di essere valutato positivamente. Le proposte in tale direzione andrebbero corredate con una valutazione degli inevitabili costi associati, della loro fattibilità rispetto alle risorse umane disponibili, e quindi calendarizzate, anche se in modo approssimato.

La Cuis ha incominciato a funzionare per tenere conto della domanda di informazione statistica espressa dai diversi *stakeholders*, tant'è che a partire da dicembre 2013, e per tutto il 2014, è stata prevista l'organizzazione di 16 riunioni tematiche cui sono invitati a partecipare tutti i membri della Cuis e altri utenti interessati a sviluppare, assieme all'Istat, un proficuo confronto sui temi proposti. Le riunioni rappresentano un dialogo aperto fra utenti e produttori e vertono su temi che coprono tutti i settori di

interesse presenti nel Programma statistico nazionale. Le riunioni tematiche organizzate fino ad oggi sono elencate in nota³; per ciascun incontro è messa a disposizione una breve presentazione degli obiettivi e dei risultati raggiunti.

Una sottolineatura merita altresì il punto b) del paragrafo 1.2, in cui si raccomanda il rafforzamento del ruolo di impulso e coordinamento dell'Istat sul Sistema statistico nazionale attraverso emanazione di direttive Comstat e verifica del rispetto delle stesse da parte degli enti del sistema.

Indicatori di qualità

La Commissione raccomanda che l'Istat riveda in modo sistematico e coerente l'insieme degli indicatori della qualità dell'informazione statistica e ne curi adeguatamente la diffusione agli attori istituzionali che acquisiscono e trasmettono i dati statistici per ciascun settore tematico, nonché al pubblico in generale. A tale scopo gli enti partecipanti dovrebbero essere regolarmente destinatari di questionari, basati sulle esperienze già compiute. Un tale insieme organico di indicatori potrebbe aiutare gli utenti a comprendere la qualità dei dati e verificare il rispetto dei criteri europei.

Indicatori di benessere equo e sostenibile

È opportuno approfondire la riflessione sugli indicatori del BES (Benessere equo e sostenibile), dei quali si apprezza comunque il valore informativo. Nell'intento di offrire misure del benessere complementari rispetto al PIL, è opportuno che tali misure siano ricondotte a un quadro di sintesi (non a un unico dato naturalmente), pena altrimenti il rischio che la eccessiva dispersione dell'informazione all'interno delle aree del benessere, individuate nel progetto, rischi di generare confusione.

Non si tratta di pervenire a un unico dato poiché è chiaro che si tratta di analizzare un fenomeno estremamente complesso, che richiede l'utilizzo di batterie di indicatori capaci di cogliere le diverse dimensioni del "benessere" di una società, ma occorre anche offrire una lettura sintetica d'insieme individuando alcune componenti principali a cui fare riferimento anche per confronti spazio-temporali di più immediata percezione.

Indicazioni che riprendono raccomandazioni dei pareri CoGIS finora soddisfatte parzialmente

Per quanto riguarda lo specifico compito di fornire un parere sul PSN, la Commissione ritiene di adempiere all'indirizzo che la legge le prescrive considerandolo all'incrocio tra esigenze proposte dagli utilizzatori in modo strutturato, programmi precedenti e precedenti raccomandazioni della Cogis, quadro normativo e principi proposti a livello UE.

A questo proposito la Commissione si propone da una parte di concentrare i suoi commenti in un riassunto per punti principali che comprendano anche valutazioni dei nodi vecchi e nuovi che restano irrisolti.

L'osservazione che da più lunga data è apparsa nei pareri Cogis sui Programmi statistici riguarda indubbiamente la necessità di stimolare la partecipazione degli enti decentrati e delle amministrazioni

³ Lo studio della corruzione attraverso le indagini sui cittadini; Il portale statistico della PA - Come aumentare la conoscenza sulla Pubblica amministrazione; Sviluppo dell'informazione statistica sull'inflazione nel contesto del progetto europeo delle statistiche multiscopo sui prezzi al consumo; Il sistema informativo tematico dedicato a "Immigrati e nuovi cittadini".

locali alla produzione statistica; gli enti territoriali devono infatti rafforzare il ruolo di attivi partecipanti al SISTAN promuovendo e adeguando la qualità della loro produzione statistica.

Considerazioni sul trattamento di dati personali e sulla riservatezza nel PSN (Allegato 1)

Per quanto riguarda il trattamento dei dati personali e la riservatezza, la Commissione fa riferimento al parere espresso dal Garante.

L'informazione statistica per il federalismo fiscale e le statistiche sulla PA

Oltre a rendere conto dei lavori programmati sul settore Pubblica amministrazione, il PSN tratta separatamente i due temi delle Informazioni per il federalismo fiscale e delle Statistiche sulla PA

Federalismo fiscale

Le attività che ricadono sotto la dicitura "per il federalismo fiscale" sono in primo luogo finalizzate a un forte dettaglio geografico e a una completa copertura dei servizi pubblici, di cui si dirà nel paragrafo successivo, e quelle volte a georiferire con precisione le unità istituzionali e le unità locali appartenenti al settore pubblico.

Da questo secondo punto di vista il paragrafo del PSN manca della valutazione delle esigenze degli utenti, di una puntuale individuazione di un piano di azione, di uno stato di avanzamento di quanto previsto nei PSN precedenti, e di una valutazione dei lavori in corso e dei lavori programmati ancora da intraprendere.

Statistiche sulla PA

La differenza tra rendere disponibili informazioni sui soli enti della PA, e invece sulle "pubbliche amministrazioni e sulle società pubbliche o controllate da soggetti pubblici, nonché sui servizi pubblici" come chiede la legge, è decisiva. Le informazioni a disposizione e quelle raccolte devono essere rese facilmente raggiungibili e utilizzabili. Il Portale statistico della PA, di recente entrato in funzione costituisce un indubbio risultato positivo, anche quando il livello di dettaglio geografico o del fenomeno è palesemente insufficiente per analisi esaustive delle spese e dei servizi erogati ai cittadini e all'economia. La messa a disposizione di dati censuari, per unità istituzionale e per unità locale, con disaggregazione comunale, sono prospettate esplicitamente nel documento. La futura rilevazione censuaria biennale, anch'essa prospettata nel PSN, dell'intero settore pubblico risponderà alle domande degli utilizzatori se avrà capacità di copertura totale del settore nel senso onnicomprensivo come sopra definito, fornendo informazioni tra loro coerenti e confrontabili lungo le dimensioni geografica e dei fenomeni.

Contabilità del settore pubblico

La Direttiva 2011/85/UE del Consiglio dell'Unione Europea prevede un percorso comune per gli Stati Membri verso l'applicabilità degli standard internazionali di contabilità per il settore pubblico e, a tale scopo, la Commissione Europea ha conferito mandato ad EUROSTAT di verificare la concreta applicabilità degli standard internazionali di contabilità pubblica (IPSAS: *International Public Sector Accounting Standards*) nei vari Paesi dell'Unione Europea attraverso la costituzione di un apposito gruppo di lavoro, denominato "task force IPSAS/EPAS", composto da rappresentanti delle amministrazioni finanziarie.

Dai lavori della "task force" sono emerse criticità sull'adozione di alcuni standard e da qui l'esigenza di elaborare un proprio set di standard europei EPSAS, prendendo comunque a riferimento gli IPSAS e modificandone alcuni aspetti laddove necessario. La Commissione ha inoltre individuato i tempi per l'adozione degli EPSAS nei Paesi dell'UE fissando delle tappe con obiettivi intermedi a partire dal 2016 e programmando la conclusione dell'intero processo di adozione per il 2021.

Conclusione e parere

Tenuto conto di quanto sopra, e in particolare dei commenti e suggerimenti ivi contenuti che fanno parte integrante del presente parere, ai sensi e per gli effetti dell'art. 12 e 13 del d.lgs. n. 322/1989, la Commissione per la Garanzia della Qualità dell'Informazione

ESPRIME PARERE FAVOREVOLE

al Programma statistico nazionale 2014-2016.

La Commissione esprime altresì

PARERE FAVOREVOLE

al relativo aggiornamento 2015-2016.

IL PRESIDENTE
Cons. Renato LOIERO

