

I dati amministrativi per le statistiche sui mercati del lavoro locali: il progetto Guida

Leonello Tronti

Dipartimento Funzione Pubblica – l.tronti@governo.it

Sintesi

L'utilizzo di diverse fonti amministrative integrate costituisce uno degli indirizzi più promettenti per superare i problemi della produzione di informazioni statistiche connotate da un dettaglio territoriale fine, limitando sia i costi di produzione sia il fastidio per i rispondenti. Questo tipo di progetti comporta costi (e tempi) di implementazione rilevanti; ma, una volta a regime le procedure di trasformazione di dati amministrativi in dati statistici, rende nel tempo concreti benefici, consentendo la produzione di indicatori molto dettagliati con costi di gestione sistematicamente e significativamente inferiori a quelli richiesti da indagini campionarie di paragonabile portata informativa. L'Istat ha avviato nel 2007, con la collaborazione di Cisis, Cuspi e Usci, nonché delle regioni Lombardia, Piemonte, Toscana, Veneto e Sicilia, le provincie di Belluno, Rovigo e Milano, i comuni di Milano, Roma e Firenze, lo studio progettuale Guida (Gruppo di lavoro per l'utilizzo integrato di dati amministrativi per il monitoraggio e l'analisi dei mercati del lavoro locali). L'obiettivo di Guida è definire una serie di procedure che consentano alle Amministrazioni locali di effettuare le seguenti operazioni: a) acquisire in modo semplice e standardizzato gli archivi amministrativi nazionali utili a costruire sistemi di monitoraggio e di analisi dei mercati del lavoro locali; b) trattare e integrare questi archivi nel pieno rispetto delle norme sulla tutela della riservatezza, nonché secondo procedure statistiche e per ottenere risultati che non partano da zero ma possano basarsi su esperienze acquisite; c) eventualmente associare al progetto Università o Enti di ricerca e/o diffondere le informazioni statistiche così ottenute agli utilizzatori appartenenti al mondo della ricerca. Nel 2008 al progetto hanno aderito anche il Ministero del lavoro, il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, l'Inps, l'Agenzia delle entrate, l'Inail e l'Università di Milano Bicocca. Lo studio progettuale è in corso di ultimazione e il gruppo di lavoro ha deciso di inserire nel prossimo Psn la realizzazione di un sistema informativo sulla base dei risultati dello studio progettuale.

1. Premessa: dati amministrativi e statistiche territoriali

L'utilizzo di diverse fonti amministrative integrate tra loro e/o con fonti statistiche si presenta ormai indiscutibilmente come uno degli indirizzi più promettenti per superare i problemi che incontra la produzione di informazioni statistiche connotate da un dettaglio territoriale fine. Anzitutto molte fonti amministrative presentano un'ampia se non totale copertura delle popolazioni di riferimento, su tutto il territorio nazionale; inoltre l'utilizzo a fini statistici di informazioni raccolte per finalità di carattere amministrativo consente, ovviamente, di evitare la produzione di nuove indagini su

campioni molto estesi, e quindi di limitare sia i costi per il sistema statistico sia, al tempo stesso, il fastidio per i rispondenti.

Sulla base delle esperienze sinora accumulate anzitutto dall'Istat¹ ma, in misura crescente, da altri enti del Sistan o da gruppi di ricerca variamente caratterizzati,² è possibile rilevare che questo tipo di progetti comporta inizialmente costi (e tempi) di implementazione rilevanti. Tempi e costi impegnativi sono infatti necessari per mettere a punto le procedure di trattamento indispensabili per assicurare una buona qualità del processo di trasformazione dei dati amministrativi in dati statistici. Si tratta, da un lato, di risolvere i sempre notevoli problemi concettuali e di calcolo che impediscono l'utilizzo immediato a fini statistici delle fonti amministrative a causa tanto della complessità e specificità delle variabili rilevate dagli archivi amministrativi, quanto della loro divergenza rispetto alle variabili statistiche definite da regolamenti e nomenclature internazionali. Dall'altro lato, è necessario correggere il dato amministrativo da errori non campionari, che possono derivare dalle specificità di copertura delle popolazioni statistiche o da particolari problemi procedurali o di interpretazione relativi alla compilazione (quasi sempre autocompilazione) dei modelli amministrativi.

Per fare un esempio dei problemi della prima specie basta accennare alle centinaia di codici con cui l'Inps classifica le voci contributive, e alla loro continua evoluzione nel corso del tempo, in accordo con la normativa. Mentre un esempio della seconda specie può essere quello dell'assenza di informazioni sul reddito degli incapienti negli archivi fiscali; oppure la difficoltà di attribuire agli specifici settori di attività economica i dipendenti delle pubbliche amministrazioni i cui modelli 770 vengono indistintamente compilati dalle Tesorerie provinciali.

Una volta messe a regime le opportune procedure di trattamento, però, l'utilizzo integrato di dati provenienti da più fonti amministrative oppure da fonti amministrative e fonti statistiche rende nel tempo concreti e rilevanti benefici, in genere notevolmente superiori ai costi di impianto. Esso, infatti, consente la produzione di indicatori statistici ad alto dettaglio territoriale con costi di gestione a regime sistematicamente e significativamente inferiori a quelli che sarebbero richiesti da indagini campionarie di eguale portata informativa.

2. Le esperienze degli enti Sistan

Di queste opportunità si sono avvalsi alcuni enti Sistan (anche di governo locale), che da qualche tempo hanno avviato con successo iniziative di uso integrato di archivi amministrativi ad elevato dettaglio territoriale su tematiche quali la sanità, la distribuzione dei redditi, l'attività agricola, il lavoro. Inoltre, più di recente, il Ministero del lavoro, con la collaborazione delle Regioni, dell'Inps e degli altri enti previdenziali,

¹ Si pensi, ad esempio, alla costruzione di Asia, l'Archivio statistico delle imprese attive, che l'Istat ha intrapreso dal 1994 e prodotto annualmente dal 1997; o alla realizzazione della rilevazione trimestrale Oros (Occupazione, retribuzioni e oneri sociali nelle imprese con almeno un dipendente), che l'Istat ha avviato nel 1999 ed è entrata a regime nel 2003.

² Con particolare riferimento all'area del mercato del lavoro si possono citare, tra gli altri: il campione longitudinale degli attivi e dei pensionati (Clap), realizzato da una collaborazione tra Ministero del lavoro e Inps; il database statistico "Giove" per l'analisi del mercato del lavoro veneto realizzato da Veneto Lavoro sulla base dei dati dei Centri per l'impiego; il database Whip (*Work Histories Italian Panel*), realizzato dall'Università di Torino e dal Laboratorio Riccardo Revelli, sempre con la collaborazione dell'Inps; e il database AmeRiCA (Anagrafe milanese e redditi individuali con archivi) realizzato dal Comune di Milano con la collaborazione dell'Università di Milano Bicocca e della Provincia di Milano realizzato attraverso l'integrazione dell'anagrafe comunale con gli archivi fiscali.

ha promosso la creazione di nuovi, importanti archivi, capaci di produrre a regime un quadro informativo molto dettagliato del mercato del lavoro e delle condizioni previdenziali dei lavoratori. Si tratta, in particolare, del Casellario degli attivi, che va ad affiancarsi al Casellario dei pensionati (il cui trattamento statistico è già a regime dal 2003 grazie ad una collaborazione tra Inps e Istat), delle Borse lavoro regionali, delle Comunicazioni obbligatorie di assunzione on line, eccetera. In particolare, la recente introduzione dell'obbligo per i datori di lavoro di compilare on line i modelli delle comunicazioni di assunzione del personale ha stimolato diversi enti ad interessarsi di questo nuovo patrimonio informativo sui flussi occupazionali nel mercato del lavoro.

2.1 Il progetto AmeRiCA del Comune di Milano

Già da tempo, del resto, alcuni progetti basati sull'utilizzo integrato di fonti amministrative per l'analisi dei mercati del lavoro locali sono presenti nel Psn, in particolare per iniziativa degli enti locali. Tra gli altri è necessario menzionare il progetto AmeRiCA (Anagrafe milanese e redditi individuali con archivi) promosso dal Comune di Milano³ con la collaborazione dell'Università di Milano Bicocca e della Provincia di Milano, che ha indicato agli enti locali come la strada dell'integrazione degli archivi amministrativi possa essere proficua per la costruzione di database statistici ad elevato dettaglio territoriale.

Il progetto del Comune di Milano è nato ormai più di sette anni fa dal tentativo di ottenere informazioni di qualità elevata sul lavoro e sui redditi dei residenti, a livello sia individuale che familiare, e di superare i limiti informativi delle indagini campionarie grazie all'integrazione dei dati degli archivi anagrafici della popolazione comunale con quelli di vari archivi fiscali dell'Agenzia delle entrate, attraverso la chiave dei codici fiscali, resi anonimi con idonee procedure di criptazione.

Grazie allo sviluppo delle attività del Circolo di qualità "Mercato del lavoro" e alla qualità dei rapporti di collaborazione costruiti nel suo ambito, sono stati successivamente coinvolti nel progetto AmeRiCA l'Inps, l'Inail e l'Osservatorio sul mercato del lavoro della Provincia di Milano, che si sono resi disponibili a trasferire le informazioni contenute nelle proprie banche dati e ad integrarle con il database del progetto. Si sono così potuti integrare in un unico *data warehouse* numerosi flussi informativi su aspetti diversi (lavorativi, reddituali, previdenziali eccetera) dei residenti e delle loro famiglie, permettendo analisi approfondite della realtà milanese, con il duplice risultato di consentire ai ricercatori dell'Università di Milano Bicocca di realizzare analisi sempre più fini del mercato del lavoro milanese e di facilitare e migliorare significativamente il lavoro di programmazione del Comune nell'area delle politiche sociali e del lavoro.

Per conseguire gli obiettivi progettuali, si è partiti dalla raccolta di dati riguardanti i cittadini milanesi: le banche dati dell'anagrafe dei residenti nel Comune di Milano e i dati fiscali dei cittadini milanesi forniti dall'Agenzia delle entrate. Nel corso degli anni queste fonti primarie sono state integrate con ulteriori fonti informative provenienti dai Centri per l'impiego provinciali (ad esempio carriere lavorative e rapporti di lavoro), dall'Inail (ad esempio lavoratori dipendenti, casalinghe ed artigiani) e dall'Inps (ad esempio pensioni erogate). Il trattamento dei dati e la loro successiva organizzazione,

³ Senza trascurare i rilevanti meriti di chi ha sostenuto, favorito e approvato il progetto (tra i quali è d'obbligo un ricordo di Marco Martini), non è possibile astenersi dal menzionare espressamente Paolo Pavanati, che con il personale impegno pluriennale ne ha condotto in porto l'effettiva realizzazione.

necessaria per ottenere informazioni statistiche dai dati amministrativi, sono avvenuti attraverso la costruzione di un Sistema informativo statistico basato su di una soluzione applicativa di *data warehouse open-source* che, nel pieno rispetto delle leggi vigenti in materia di tutela della riservatezza, ha reso possibile l'integrazione dei diversi archivi.

Allo stato attuale, il sistema contiene informazioni temporalmente differenziate, in funzione dell'aggiornamento dell'archivio amministrativo sorgente: tutti gli archivi partono dall'anno 2000; l'anagrafe comunale è aggiornata al 2007, i dati dei Centri per l'impiego sono aggiornati al 2007, i dati dell'Agenzia delle entrate al 2006, i dati Inps al 2003 e infine i dati Inail al 2005. Il progetto prevede l'alimentazione regolare della base di dati anche per gli anni successivi. Le informazioni vengono aggiornate per mezzo del caricamento incrementale dei dati provenienti dai diversi enti che partecipano al progetto, al fine di elaborare analisi aggiornate e corrispondenti alla reale situazione della città. Il sistema consente di indagare sui singoli anni o sull'insieme degli anni disponibili ed è accessibile, con opportuni livelli di profilazione dell'utente, sia localmente sia tramite postazioni remote via Internet. Una volta caricate e sottoposte alle procedure di controllo e correzione le informazioni provenienti dai diversi archivi attraverso processi di estrazione e trattamento dei dati, il sistema consente di effettuare studi ed analisi statistiche, costruire indicatori per monitorare fenomeni particolari, elaborare reportistica su diverse tematiche di carattere demografico, economico e di mercato del lavoro, ed effettuare esercizi di simulazione sugli effetti di politiche sociali e del lavoro.⁴

2.2 Il progetto Labor dell'Upi

Anche l'Unione delle Province Italiane (Upi) ha recentemente varato un importante progetto di utilizzo integrato di dati amministrativi ai fini dell'analisi del monitoraggio dei mercati del lavoro locali. Il progetto Labor, di cui è capofila la provincia di Torino, si colloca all'interno del Programma Elisa (Programma enti locali – Innovazione di sistema) del Dipartimento degli affari regionali della Presidenza del consiglio dei ministri, nell'ambito della linea di intervento “integrazione e potenziamento dei sistemi informativi del lavoro” e ha ricevuto il consenso e la partecipazione di 55 Province.

Labor prevede sei linee di azione, tra le quali si colloca la linea 2, con capofila la Provincia di Milano, che si propone la “valorizzazione a fini statistici dei dati amministrativi raccolti dai Centri per l'impiego”. Sotto questo profilo, il progetto si propone di utilizzare a fini statistici le informazioni raccolte dai Centri provinciali per l'impiego attraverso le Comunicazioni obbligatorie on line con l'obiettivo di servirsene per costruire un modello di analisi dei dati a livello provinciale e di singolo Cpi, basato su di un insieme prestabilito di indicatori agevolmente calcolabili.

Inoltre, il progetto intende costruire, con l'impiego di software *open-source*, un sistema informativo statistico di supporto decisionale, tale da poter essere facilmente alimentato e utilizzato da tutte le Province. A questo fine, i dati caricati dai Cpi all'interno del sistema saranno sottoposti a procedure di controllo e correzione delle informazioni, attraverso un insieme di procedure statistico-informatiche di caricamento, estrazione e trasformazione dei dati realizzate nell'ambito del progetto. In tal modo, a partire dalle comunicazioni obbligatorie ricevute, il sistema informativo sarà in grado di ricostruire

⁴ Per maggiori informazioni e per avere accesso ai dati sui redditi degli individui e delle famiglie milanesi è possibile consultare il sito Web del Comune di Milano.

in modo coerente e organico sia le carriere lavorative degli individui sia i flussi occupazionali delle imprese.

In parallelo con lo svolgimento del progetto Labor, la Provincia di Milano, l'Università di Milano Bicocca e l'Istat hanno definito un accordo per la sperimentazione della produzione trimestrale di dati a livello provinciale attraverso la rilevazione Oros (Occupazione, retribuzioni e oneri sociali) dell'Istat, che viene realizzata trimestralmente sulla base dell'integrazione delle informazioni contenute nei modelli contributivi Dm10 dell'Inps con quelle prodotte dalla rilevazione mensile sulle Grandi imprese dell'Istat. La sperimentazione ha ad oggetto la produzione di informazioni sugli stock delle posizioni lavorative, le retribuzioni di fatto e il costo del lavoro per settore di attività economica nelle singole province.

L'output immediato del progetto sarà rappresentato da un modello statistico di analisi e monitoraggio del mercato del lavoro, a livello sia locale che nazionale, aggiornabile a breve termine (mensile o anche quindicinale). È previsto che il modello sia coerente con le attività in corso di sviluppo al Ministero del lavoro e della previdenza sociale in materia di monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro, e che i risultati del trattamento delle Comunicazioni obbligatorie vengano resi disponibili con i gruppi di ricerca che all'interno del Ministero e dell'Isfol si stanno dedicando a progetti analoghi.

3. Il Convegno Sistan "I dati amministrativi per le statistiche sui mercati del lavoro locali"

Il progetto Guida (Gruppo di lavoro sull'Utilizzo integrato di dati amministrativi per l'analisi e il monitoraggio dei mercati del lavoro locali) è nato come conseguenza del convegno "I dati amministrativi per le statistiche sui mercati del lavoro locali", che si è svolto a Roma (presso il Cnr) il 19 e 20 giugno 2006.⁵ Il principale risultato di quell'evento fu infatti l'idea di varare un progetto congiunto Istat-Cisis per identificare le fonti statistiche e amministrative utili a costruire un "pacchetto" di statistiche dei mercati del lavoro locali generalizzabile a tutto il territorio nazionale. Il convegno venne organizzato dall'Istat e dal Cisis per rispondere alle esigenze espresse dal Comitato paritetico Istat-Regioni,⁶ in considerazione del fatto che l'utilizzo integrato di fonti amministrative tra loro e/o con fonti statistiche si stava dimostrando uno degli indirizzi più promettenti per produrre informazioni statistiche connotate da un elevato dettaglio territoriale, limitando al contempo i costi per il sistema statistico e il fastidio per i rispondenti. Il significato del convegno era pertanto quello di proporre a esperti ed enti Sistan una ricognizione che, da un lato, mettesse in luce quanto già si era fatto centralmente e nel territorio in tema di integrazione di archivi amministrativi per favorire la diffusione dei primi risultati e, dall'altro, presentasse le vaste prospettive offerte dalle nuove fonti amministrative che si profilavano a livello nazionale, in modo da consentire agli enti Sistan di individuarne le ricadute e i punti di aggancio per il livello locale.

⁵ Gli atti dell'incontro sono disponibili sul sito Web dell'Istat, alla pagina: <http://www.istat.it/istat/eventi/2006/cisis2006/>.

⁶ In particolare, oltre che dallo scrivente e dal dott. Lentini della Regione Lombardia, l'iniziativa fu promossa dal dott. Manlio Calzaroni dell'Istat e organizzata dall'Istat e dal Cisis. Sull'evento si veda l'articolo di Lentini e Tronti (2006), su cui si basa questo paragrafo.

L'iniziativa costituì anzitutto l'occasione per illustrare, discutere e confrontare con un pubblico di operatori, esperti e interessati le sperimentazioni già effettuate da Istat (Asia unità locali, Sistemi locali del lavoro, Oros artigiani eccetera), Amministrazioni ed Enti nazionali (Ministero del lavoro, Agenzia delle entrate, Inps, Inail eccetera), Regioni (Lombardia, Veneto, Campania), Comuni (Milano) e altri soggetti sia accademici (Università di Torino, di Padova, di Venezia) che istituzionali, nel campo dell'uso integrato a fini statistici di fonti amministrative ad elevato dettaglio territoriale. La presentazione e discussione con il pubblico delle esperienze realizzate consentì anzitutto una diffusione dell'informazione sulle fonti amministrative che potevano essere utilizzate e sulle modalità di accesso e di utilizzo delle stesse; la discussione servì anche ad aprire il dialogo, il confronto e lo scambio di esperienze tra gli enti che già allora stavano sperimentando forme di integrazione, con l'obiettivo di accrescere la quantità, la qualità e la confrontabilità delle esperienze, nella direzione di una loro non solo opportuna ma necessaria standardizzazione.

Il convegno costituì anche l'occasione per consentire alle amministrazioni interessate di presentare le più evidenti implicazioni statistiche di alcune innovazioni di grande rilievo nel campo della raccolta di informazioni di fonte amministrativa sul mercato del lavoro e la previdenza: innovazioni tali da assicurare benefici di grande portata per il miglioramento della qualità, della completezza e della tempestività delle statistiche del lavoro in generale e, in particolare, di quelle sui mercati del lavoro locali. Vennero in particolare presentati al pubblico il Casellario degli attivi, in corso di realizzazione presso l'Inps con la partecipazione di tutti gli Istituti previdenziali, l'archivio E-mens derivante dalla mensilizzazione delle dichiarazioni contributive individuali all'Inps, il rilevante patrimonio informativo costituito dagli Archivi fiscali dell'Agenzia delle entrate, le informazioni raccolte dalle Borse lavoro delle Regioni, i dati dei Centri per l'impiego delle Province.⁷

Nella discussione tra gli esperti,⁸ in particolare, vennero segnalati con forza i rischi di dispersione e le evidenti necessità di standardizzazione e generalizzazione delle informazioni contenute negli archivi, nel rispetto dei requisiti metodologici, di tutela della privacy e di accessibilità dei dati propri della statistica ufficiale. Il tema dell'accessibilità dei dati elementari a fini di ricerca fu al centro di ripetuti interventi. Infine si aprì un'ampia e vivace discussione sui passi da compiere per assicurare il governo dei processi, la diffusione delle prassi di eccellenza e la messa a sistema di informazioni, procedure e archivi, per la costruzione di un vero e proprio sistema nazionale delle statistiche del lavoro, e sulla necessità di procedere in parallelo con il lento e complesso percorso di costruzione del Sil da parte del Ministero del lavoro e degli enti locali. Anche oggi, a distanza ormai di tre anni da quell'evento, l'obiettivo della costruzione di un vero e proprio sistema nazionale delle statistiche del lavoro si dimostra ancora lontano e bisognoso di approfondimento; tuttavia, proprio nel convegno del 2006 quell'obiettivo mostrò i primi segni concreti di praticabilità e di consenso. Da più parti venne inoltre proposto di rinnovare questo appuntamento a cadenze regolari, in modo da consentire un confronto e un monitoraggio periodico sugli sviluppi delle iniziative presentate e sulla loro effettiva capacità di "fare sistema".

⁷ Le tre presentazioni di archivi nazionali di rilevanza anche locale vennero effettuate da Luciano Forlani (Ministero del lavoro), Giorgio Pavan (Inps) e Alberto Fenu (Agenzia delle entrate).

⁸ Il dibattito vide la partecipazione di Ugo Trivellato (Università di Padova), Bruno Contini (Università di Torino), Andrea Ichino (Istituto Universitario Europeo), Paolo Sestito (Ministero del lavoro).

4. Il progetto Guida

Sulla base dei risultati del convegno, che si può ritenere abbiano largamente conseguito gli obiettivi indicati agli organizzatori dal Comitato paritetico Istat-Regioni, l'Istat e il Cisis hanno deciso di dare vita a uno Studio progettuale che identificasse in concreto i passi necessari a sviluppare l'utilizzo di fonti amministrative integrate per l'analisi e il monitoraggio dei mercati del lavoro locali.

Lo studio,⁹ in particolare, mira a realizzare un'analisi di fattibilità e quindi a progettare e sperimentare un pacchetto di procedure amministrative, statistiche, informatiche e di tutela della riservatezza per l'acquisizione e il trattamento di informazioni amministrative (da anagrafi, archivi fiscali, previdenziali eccetera), ai fini della produzione di statistiche ufficiali sui mercati del lavoro a livello regionale e subregionale (province, grandi comuni).

Al progetto, coordinato dall'Istat partecipano attualmente gli organi statistici delle associazioni degli enti locali (il Cisis, il Cuspi e l'Usci), nonché i Comuni di Milano, Roma e Firenze, le Province di Belluno, Rovigo e Milano, le Regioni Lombardia, Piemonte, Toscana, Veneto e Sicilia. Ai primi partecipanti si sono aggiunti, nel corso del 2008, il Ministero del lavoro, il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, l'Inps, l'Agenzia delle entrate, l'Inail e l'Università di Milano Bicocca.

4.1 Articolazione dei lavori

I lavori connessi alla realizzazione dello studio, il cui completamento è previsto nel primo semestre del 2009, si articolano in tre aspetti fondamentali. Il primo è quello della progettazione di una bozza di Accordo quadro tra le Associazioni rappresentanti gli enti locali e i produttori di informazioni statistiche o amministrative ad elevato dettaglio territoriale per consentire l'accesso agli archivi e il trattamento delle informazioni elementari, nel quadro dell'interscambio di dati tra enti Sistan a fini statistici (ma anche a fini amministrativi). L'ipotesi alla base della bozza di Accordo quadro è che i produttori dei dati e le rappresentanze degli enti locali si accordino sulle regole di accesso, trattamento e integrazione dei dati, tutela della riservatezza, utilizzo dei dati, pubblicazione di analisi e dati statistici, eventuale diffusione a fini di ricerca di estrazioni campionarie, secondo modalità definite e condivise, valide su tutto il territorio nazionale e per tutti gli enti locali.

La seconda articolazione dei lavori è quella specificamente riferita alla tutela della privacy. In questo caso l'obiettivo dello studio progettuale è quello di definire in modo chiaro e uguale per tutti le procedure che è necessario seguire per tutelare la riservatezza delle informazioni nell'accesso ai dati elementari, nella loro conservazione, nel loro trattamento, nella loro integrazione e, infine, nella loro diffusione in termini sia di risultati (macrodati), sia di collezioni di microdati diffuse a fini di ricerca. Questa attività si basa sull'individuazione delle modalità operative più opportune per ottemperare alla disciplina della circolazione dei dati statistici come definita, in particolare, dal decreto legislativo 6 settembre 1989, n.322 ("Norme sul Sistema statistico nazionale e sulla riorganizzazione dell'Istituto nazionale di statistica, ai sensi dell'articolo 24 della legge 23 agosto 1988, n. 400") e dalla direttiva n. 9/Comstat del

⁹ Studio progettuale Psn IST-02140, "Utilizzo integrato di dati amministrativi per la produzione di informazioni statistiche sui mercati del lavoro locali".

20 aprile 2004 (“Criteri e modalità per la comunicazione dei dati personali nell’ambito del Sistema statistico nazionale”).

La terza articolazione è quella più propriamente statistica, riferita alla scelta degli archivi da acquisire e dei risultati di analisi e monitoraggio ottenibili, sulla base delle finalità conoscitive e del livello territoriale che si desidera analizzare. Il lavoro relativo a questo aspetto si fonda in buona sostanza sui risultati sinora acquisiti dal progetto AmeRiCA del Comune di Milano, descritti in precedenza, tra i quali citiamo, ad esempio, i seguenti:

- analisi descrittive e valutazione degli andamenti di carattere demografico, dei redditi e del mercato del lavoro degli individui e delle famiglie milanesi;
- esame della distribuzione del reddito all’interno della popolazione e sul territorio;
- analisi della povertà delle famiglie milanesi, basate sui redditi;
- caratteristiche della popolazione non dichiarante;
- simulazioni sull’andamento previsionale dei redditi;
- simulazioni sull’applicazione di politiche di intervento economiche e sociali.

4.2 Stato attuale e prospettive

L’avanzamento attuale del progetto consiste nella predisposizione di una bozza di Accordo quadro che si trova attualmente all’esame del Comitato paritetico Istat-Regioni quale primo gradino per l’approvazione da parte della Conferenza unificata Stato-Regioni, che potrebbe avvenire entro il 2009. La bozza di Accordo quadro, definisce l’oggetto dell’accordo, i soggetti impegnati (Istat, Conferenza delle Regioni, Upi, Anci, Ministero del lavoro, Ministero per la pubblica amministrazione, Ministero dell’economia, Inps, Inail), la normativa di riferimento, i ruoli e i compiti dei firmatari, le modalità di collaborazione, interscambio dati e protezione dei dati personali, nonché le modalità di recepimento dell’accordo da parte dei governi locali. A quest’ultimo proposito la bozza prevede che le Regioni e Province autonome, le Province e i Comuni potranno recepire l’accordo, e quindi godere di tutte le opportunità alle condizioni in esso definite, nel modo più semplice, mediante apposita deliberazione dell’amministrazione di appartenenza.

Sotto il profilo della messa a punto definitiva delle procedure necessarie a tutelare la riservatezza delle informazioni trattate, sia durante l’acquisizione e il trattamento degli archivi, sia nel corso dell’eventuale ulteriore diffusione a fini di ricerca di collezioni di dati individuali risultanti dal progetto, la loro validità verrà discussa direttamente con gli uffici del Garante della privacy prima della stipula dell’accordo, recependo eventuali proposte di modifica e correzione.

Infine, sotto il profilo statistico, un’importante innovazione del modello di integrazione sviluppato nel corso degli anni dal progetto America potrà essere ottenuta attraverso l’ulteriore integrazione nel *data warehouse* prodotto dal progetto Guida delle informazioni elementari di Asia, l’archivio statistico delle imprese dell’Istat. In questo modo sarà possibile ottenere una descrizione del mercato del lavoro anche dal punto di vista del datore di lavoro dando vita, a partire dal livello micro, ad un database impresa-lavoratore (ovvero un *Linked Employer-Employee Database* o Leed)¹⁰ innovativo, in

¹⁰ Cfr. Calzaroni e Tronti, 2008.

cui l'analisi dal lato dell'offerta di lavoro è estesa dal singolo all'intera famiglia del lavoratore. L'integrazione, può cioè rendere possibile individuare e seguire nel corso del tempo non solo la singola impresa, ma anche il singolo lavoratore e la sua famiglia, e quindi descrivere le caratteristiche delle tre unità sia singolarmente sia in relazione l'una all'altra; e ricostruire la loro storia e le loro relazioni nel corso del tempo. Inutile sottolineare quanto questo aspetto del progetto lo ponga alla frontiera della ricerca statistica internazionale e quanto il suo successo potrà contribuire ad un avanzamento delle conoscenze italiane in materia di mercato e politiche del lavoro.

È poi opportuno notare che il database prodotto dal progetto Guida avrebbe un carattere di esaustività per il sottoinsieme delle imprese private extragricole, delle istituzioni della pubblica amministrazione e dei relativi lavoratori dipendenti regolari. Anche questa seconda proprietà contribuirà a rendere il sottoinsieme così individuato un prodotto di notevole rilievo per l'avanzamento e la qualità dell'intero sistema della Statistica ufficiale italiana.

Al fine di poter assicurare il conseguimento di questi obiettivi, il gruppo di lavoro del progetto Guida ha recentemente deciso di inserire nel Psn 2010-2012 la costruzione di un Sistema informativo statistico Guida, che vedrà la collaborazione dell'Istat, del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, dell'Inps, dell'Agenzia delle entrate e dell'Inail¹¹ nella messa a punto delle procedure di estrazione, caricamento, controllo e correzione, integrazione e messa in disponibilità delle informazioni di reciproca competenza. Il rilievo dell'operazione è tale che il progetto è stato accolto nel Programma di sviluppo dell'*e-government* del Governo, e sono in corso di definizione le modalità di una collaborazione tecnica del Cnipa.

5. Conclusioni

A conclusione di questa sintetica presentazione del progetto Guida, delle sue origini e dei suoi sviluppi futuri, non appare inutile puntualizzare nuovamente il suo valore. La trasformazione federalista della Repubblica richiede con forza che i governi locali si dotino delle informazioni necessarie ad assolvere nel modo migliore ai compiti che il mutamento istituzionale loro affida. Si tratta, in altri termini, di rispondere ad un fabbisogno di carattere prima ancora amministrativo e politico che non statistico – anche se le diverse finalità appaiono, ad esempio nella prospettiva dei risultati già conseguiti dalla collaborazione tra Comune di Milano, Università di Milano Bicocca, Agenzia delle entrate, Inps e Inail, inscindibilmente interconnesse.

In questo contesto, il progetto Guida intende costituire un punto di riferimento e una cornice di carattere istituzionale, statistico-metodologico e di tutela della privacy tale da offrire a tutti i governi locali una grande opportunità: l'opportunità di sviluppare, in proprio, in associazione tra loro o con la collaborazione di università e centri di ricerca, le statistiche sui mercati del lavoro di loro competenza attraverso un percorso prestabilito e collaudato di acquisizione, trattamento e integrazione di archivi amministrativi (demografici, fiscali, previdenziali eccetera) e statistici (sulle imprese).

¹¹ In considerazione dell'inclusione molto tardiva del progetto nel Psn, l'elenco delle istituzioni partecipanti è in realtà ancora incompleto, e l'effettiva consistenza operativa del Sistema informativo verrà definita nel corso del 2009.

Riferimenti bibliografici

- Calzaroni M., Tronti L. (2008) “Nota sul progetto di archivio statistico dell’occupazione (Aso)”, materiali della *Commissione di indagine sul lavoro*, istituita come iniziativa interistituzionale di collaborazione tra il Senato, la Camera dei deputati e il Cnel.
- Comune di Milano, Università di Milano Bicocca, Agenzia delle entrate (2005) *Ricerca sullo stato economico e occupazionale delle famiglie milanesi. Un nuovo strumento di conoscenza di Milano: il progetto AMeRIcA*, “Milano Dati – Serie economia e lavoro”, n. 6, pp. 1-34.
- Lentini A.V., Tronti L. (2006) “I dati amministrativi per le statistiche sui mercati del lavoro locali”, in *Giornale del Sistan*, n. 33, pp. 6-7.
- Mezzanzanica M. (2008) *Sistema informativo statistico per lo studio di fenomeni territoriali/locali. Quadro di sintesi di attività di ricerca in corso presso Università di Milano Bicocca Crisp – Centro di ricerca interuniversitario sui servizi di pubblica utilità e Dipartimento di statistica*, paper prodotto nell’ambito del Progetto Guida, pp. 1-14.
- Mezzanzanica M., Lovaglio P. (a cura di) (2008) *Numeri al lavoro: il sistema statistico del mercato del lavoro: metodologie e modelli di analisi*, F. Angeli, Milano.