

Le fonti amministrative nei processi e nei prodotti della statistica ufficiale

Manlio Calzaroni

Istituto nazionale di statistica – manlio.calzaroni@istat.it

Sintesi

La statistica ufficiale in Italia, negli ultimi anni, si è caratterizzata per la minore disponibilità di risorse e per la crescente richiesta di informazioni statistiche nuove, determinata dalla necessità di analizzare e governare, ai vari livelli, i profondi cambiamenti sociali ed economici registrati nel Paese. Tale situazione ha indotto l'Istat a sviluppare le condizioni e a promuovere le azioni per una utilizzazione sistematica delle fonti amministrative a fini statistici. Tale operazione ha introdotto innovazioni nei processi di produzione delle statistiche, negli assetti organizzativi e nelle relazioni interistituzionali, richiedendo, ai soggetti coinvolti, uno sforzo collettivo di crescita e di sviluppo. La nota illustra le azioni necessarie per sviluppare una statistica "sostenibile", ma anche per realizzare una reale interoperabilità dei sistemi informativi della PA.

Parole chiave: *sistema informativo, integrazione, interoperabilità, fonti amministrative*

1. Introduzione

I profondi cambiamenti sociali ed economici registrati nel Paese e i cambiamenti nel modo di gestire la cosa pubblica, dovuti a ragioni nazionali (ruolo crescente delle amministrazioni locali) e internazionali (necessità di guidare e monitorare le politiche Ue), stanno cambiando anche le informazioni richieste alla statistica ufficiale.

La necessità di rispondere in modo adeguato alle esigenze suddette e la contemporanea minore disponibilità di risorse per la statistica ufficiale ha indotto l'Istat a un progressivo, maggiore e sistematico utilizzo delle fonti amministrative a fini statistici, e a lavorare affinché si determinassero le migliori condizioni "esterne" per l'utilizzazione di tali archivi. Tale processo ha tratto beneficio dal rapido sviluppo dell'informatica nella PA che ha reso disponibile una grande quantità di informazioni, strutturate e facilmente utilizzabili, su imprese, istituzioni e individui; ma si è anche avvalso di una maggiore consapevolezza degli amministratori pubblici circa la rilevanza della statistica ai fini della *governance*, consapevolezza che si è manifestata in una serie di provvedimenti legislativi favorevoli.¹

¹ Oltre alla legge 322/89, vale la pena ricordare, tra le altre, la legge 681/1996 che, al comma 1 dell'art. 8, dichiara che: "Le amministrazioni pubbliche (...) che dispongano di archivi, anche informatizzati, contenenti dati e notizie che siano utili ai fini di rilevazioni statistiche, sono tenuti a consentire all'Istituto nazionale di statistica di accedere ai detti archivi e alle informazioni individuali ivi contenute. L'accesso avverrà secondo modalità concordate tra le parti".

Sono noti i vantaggi che l'uso degli archivi amministrativi in possesso della Pubblica amministrazione centrale e locale e di altri enti pubblici e privati consentono di ottenere nella produzione di statistiche. Vale forse la pena ricordare i più rilevanti:

- il significativo ampliamento dei contenuti informativi della produzione statistica corrente, attraverso la diffusione di nuove informazioni sui fenomeni e sulle popolazioni già oggetto di indagine o di dati relativi a fenomeni e realtà non ancora analizzati dal punto di vista statistico;
- una consistente riduzione dei costi di produzione degli Ins, nella misura in cui gli archivi amministrativi si pongano in alternativa alle indagini correnti;
- la riduzione del disturbo statistico, derivante dalla eliminazione o dal ridimensionamento delle indagini correnti in tutto o in parte sostituibili con archivi amministrativi e conseguente aumento della qualità delle informazioni acquisite, per effetto della riduzione dei rischi di saturazione e di rifiuto dei rispondenti;
- la possibilità di ottenere una copertura totale delle popolazioni di riferimento delle statistiche, che consente di ampliare in modo rilevante il dettaglio territoriale al quale vengono diffusi i dati (anche al di sotto del livello comunale).

2. L'uso dei dati amministrativi: le innovazioni nel processo di produzione

Come si stia modificando il sistema delle statistiche ufficiali emerge sia dall'ampio dibattito internazionale che dalle numerose effettive innovazioni introdotte nel processo di produzione dei dati. Se fino a qualche anno fa i dati di base per le statistiche ufficiali venivano prodotti, quasi esclusivamente, utilizzando i due strumenti dell'indagine campionaria e censuaria, è ormai evidente la progressiva diffusione di nuove tipologie di produzione connesse all'uso di fonti amministrative.

La crescente disponibilità di queste fonti, soprattutto se in forma di microdati, costituisce l'innovazione più trainante in questo ambito con la necessità:

- di intervenire *ex-ante* nel definire le regole di acquisizione e trattamento dei dati amministrativi;
- di applicare *ex-post* le metodiche statistiche e ricondurre la produzione sotto i rigorosi standard imposti dai principi della statistica ufficiale.

Queste nuove procedure hanno/stanno cambiando il modo di funzionare della statistica ufficiale, sia dal punto di vista metodologico sia dal punto di vista organizzativo.

2.1 Le innovazioni metodologiche

La necessità di formalizzare le procedure, inizialmente promosse e ora operative, richiede una riflessione specifica. I processi produttivi che fanno uso dei dati amministrativi possono essere descritti secondo tre tipologie:

- produzione diretta di dati da una fonte amministrativa;
- produzione diretta di dati attraverso l'integrazione di più fonti amministrative;
- utilizzo indiretto dei dati da fonte amministrativa a supporto delle rilevazioni statistiche, sia censuarie che campionarie.

1) La produzione di dati statistici direttamente da una fonte amministrativa implica che la variabile di interesse sia oggetto di “osservazione” da parte di un processo amministrativo, che il risultato di tale processo sia disponibile e che la qualità dei dati sia adeguata allo scopo. Inoltre la popolazione di riferimento deve essere uguale oppure contenuta nella popolazione definita dalla norma generatrice dell’archivio amministrativo. Se queste condizioni non sono completamente verificate si deve procedere definendo processi in grado di “trasformare” le informazioni originarie in dati statistici (è il caso in cui la definizione o la classificazione della variabile osservata dal processo amministrativo non corrispondono a quella della variabile statistica, oppure la popolazione di riferimento non corrisponde alla popolazione target).

2) Il processo produttivo si complica ulteriormente nel caso, più frequente, in cui sia necessario procedere all’integrazione di più archivi amministrativi per realizzare un prodotto statistico. Emblematico, a tale riguardo è sicuramente la definizione delle procedure necessarie per la creazione dei registri statistici, liste esaustive e aggiornate di unità appartenenti a popolazioni di interesse statistico. I registri statistici, corredati da un insieme di attributi caratteristici, costituiscono la base dei sistemi informativi di un Ins e garantiscono la coerenza complessiva delle informazioni prodotte.

3) Per supportare le indagini statistiche. I dati amministrativi sono utilizzati in modi diversi nelle varie fasi della rilevazione statistica, lungo tutto il processo di produzione standard. In particolare, essi trovano utilizzazione in/per:

- definizione della strategia campionaria;
- creazione della base di campionamento;
- disegno di campionamento;
- precompilazione di alcune variabili del questionario di rilevazione;
- soluzioni per il problema della mancate risposte totali;
- controllo e correzione dei dati da indagine;
- trattamento delle mancate risposte parziali;
- stime basate sia su dati raccolti da indagine che su dati da fonte amministrativa;
- analisi di copertura.

Lo sfruttamento delle fonti amministrative permea quindi in modo diffuso le varie fasi del processo produttivo. Ciò richiede l’attivazione di nuove linee di produzione o la modifica dei processi produttivi preesistenti, nel contesto di una generale riorganizzazione delle filiere produttive, al fine di assicurare la coerenza complessiva dell’attività statistica. Conseguente è la spinta innovativa sul fronte metodologico, con nuove prospettive, in parte ancora da esplorare. È utile fornire alcuni elementi di riflessione su queste nuove problematiche, che coinvolgono sia gli statistici ufficiali, nella loro attività corrente, sia il mondo accademico, sollecitato ad individuare metodi capaci di dare risposte a queste domande. È significativo che l’Eurostat stia organizzando seminari per confrontare le diverse esperienze e facilitare la individuazione delle *best practices*, da utilizzare in modo condiviso anche a livello Ue.

Un aspetto preliminare è la definizione e l’analisi della qualità dei dati amministrativi: la valutazione della precisione delle statistiche prodotte utilizzando dati amministrativi non può essere effettuata solo con strumenti “tradizionali”. Accanto ai tradizionali indicatori, sono infatti richiesti indicatori specifici, necessari anche per la misurazione

del grado di miglioramento del processo produttivo. Indicatori della qualità, specifici per il dato amministrativo, si propongono di misurare, ad esempio: il *lag* temporale tra data di presentazione dell'atto e periodo di riferimento dello stesso (*tempestività*); la perdita di informazione per ritardo nell'aggiornamento della fonte (*copertura*); presenza di unità classificate con classificazioni obsolete (*copertura*).

Anche le problematiche del *record linkage probabilistico* hanno avuto particolare sviluppo e anche in questo l'Istat ha fornito interessanti contributi. L'integrazione di più archivi è basata sull'esistenza di chiavi di collegamento più o meno precise: la valutazione della bontà del processo di integrazione costituisce un aspetto metodologico di estremo interesse. In genere, l'*integrazione di più archivi* produce una ridondanza di informazioni, a livello di unità e a livello di variabili. È stato quindi necessario sviluppare degli opportuni modelli che producano risultati sinergicamente più corretti.

Un ulteriore sviluppo metodologico riguarda gli approcci del tipo *split population model* o *split data model*, che prevedono l'affiancamento di dati generati da diversi processi di produzione (quindi da più archivi amministrativi o da fonti sia tradizionali che amministrative) per sottopopolazioni, oppure per la produzione di diversi caratteri della popolazione in esame.

Infine va ricordato il notevole stimolo sul piano metodologico che è fornito dalla possibilità di collocare geograficamente i dati. Se le aree amministrative (Regioni, Province e Comuni) costituiscono ancora la principale struttura di riferimento della produzione dei dati, la progressiva disponibilità di microdati da fonte amministrativa, puntualmente connessi al territorio, incentiva l'adozione di un sistema di georeferenziazione dei dati in un processo di gestione di tipo Gis. Da ciò ne deriva un miglioramento della qualità dei dati e una maggiore produzione delle statistiche anche in riferimento a partizioni del territorio più contestualmente specifiche.

2.2 Le innovazioni organizzative

L'uso generalizzato di informazioni amministrative impatta in modo considerevole anche sull'organizzazione dell'Istat e del Sistan. Nuove procedure amministrative e nuove strutture organizzative sono richieste, al fine di:

- regolare e razionalizzare il rapporto con gli enti e i flussi informativi da e per essi;
- regolare l'accesso e l'uso condiviso degli archivi amministrativi da parte dei diversi settori dell'Istituto, nel rispetto delle disposizioni in materia di privacy;
- assicurare l'adozione di standard comuni di trattamento dei dati, al fine di mantenere la coerenza e la qualità complessiva della produzione statistica;
- riconsiderare, alla luce del portato informativo delle fonti amministrative, il ruolo delle indagini correnti valutando, in termini di analisi costi/benefici, l'opportunità di una loro soppressione o modifica.

Per corrispondere alle esigenze suddette, l'Istat ha istituito una specifica Direzione centrale, che costituisce il punto di riferimento di tutte le attività connesse agli archivi amministrativi gestiti dall'Istituto. In questo modo, si è realizzato il sostanziale passaggio da una fase "pionieristica", caratterizzata da un uso sporadico e circoscritto delle fonti amministrative ad una fase "matura", nella quale l'uso degli archivi amministrativi è sistematico e organicamente inserito nella produzione statistica tradizionale.

La trasversalità e la condivisione delle fonti amministrative nei processi produttivi dell'Istat sono elementi irrinunciabili per l'Istituto. La Direzione dedicata è pertanto coadiuvata dal *Comitato per l'utilizzazione statistica degli archivi amministrativi*, attraverso il quale viene assicurato il raccordo tra le diverse direzioni di produzione, in particolare nella valutazione dell'utilità "trasversale" di ogni fonte acquisita. Il Comitato ha anche il compito di analizzare gli eventuali interventi da prevedere sulle indagini dirette, a fronte di acquisizioni informative derivanti da fonti di tipo amministrativo.

La razionalizzazione dei processi di acquisizione, trattamento e utilizzazione degli archivi amministrativi pone anche l'esigenza di organizzare la meta-informazione che lo sfruttamento delle fonti amministrative aggiunge al repertorio di meta-informazione già disponibile. Tale meta-informazione è di fondamentale importanza. Essa infatti fornisce agli utenti conoscenza sulla portata informativa delle fonti amministrative e sulle caratteristiche dei processi adottati per la loro validazione statistica, assicurando, al tempo stesso, il necessario supporto informativo anche alle attività degli altri ruoli/figure professionali coinvolti nel ciclo di vita delle fonti. Per tale motivo l'Istituto sta intervenendo sul proprio sistema di documentazione (Sidi, in particolare) per renderlo adeguato a rappresentare anche i metadati delle fonti amministrative, così da mettere tali informazioni a disposizione delle diverse strutture produttive.

3. La collaborazione interistituzionale

3.1 Alcune linee guida

Si è già rilevato che il livello di standardizzazione delle informazioni di fonte amministrativa non appare ancora adeguato alle necessità della statistica ufficiale e che questo richiede onerosi interventi per "trattare" i dati e renderli, laddove e nella misura in cui ciò è possibile, utilizzabili ai fini della produzione statistica. Per evitare tale dispendio di risorse ma soprattutto per utilizzare tutte le loro potenzialità informative, occorre sviluppare azioni finalizzate ad armonizzare *ex-ante* il patrimonio di informazioni degli archivi amministrativi, sin dal momento della loro costituzione.

Tali azioni – va sottolineato con forza – appaiono di grande importanza per l'intero *sistema Paese*, non solo per l'Istat: l'armonizzazione delle fonti amministrative costituisce, infatti, non solo la condizione necessaria per un'attività statistica "sostenibile", ma anche il presupposto per una reale interoperabilità dei sistemi informativi degli enti pubblici, condizione essenziale per il processo di razionalizzazione della PA e per la semplificazione del rapporto Stato-cittadino-imprese.

Già da anni la statistica ufficiale si è dotata di un quadro concettuale di riferimento consolidato e condiviso (spesso vincolante) a livello di Ue. Tale quadro è costituito da concetti, definizioni e classificazioni derivanti direttamente dai regolamenti che le

Agenzie europee hanno emanato per consentire di ragionare in termini di Sistema statistico europeo, all'interno del quale informazioni di fonti e di origini diverse possono essere *lette* e confrontate. Si può, a ragione, sostenere che, se stenta a trovare soluzioni unitarie in molti campi della politica, l'ideale europeo riesce invece a conseguire concreti "risultati di integrazione" in ambito statistico (basti ricordare il ruolo della statistica nella definizione dei parametri di Maastricht e nella ripartizione dei fondi della Ue: c'è davvero molta Europa nella statistica).

L'adozione dei riferimenti concettuali della statistica negli archivi amministrativi di propria competenza può risultare di grande utilità anche per gli enti della PA, per l'impulso che può derivarne all'interscambio informativo tra gli enti stessi e per il conseguente incremento di efficacia della loro azione amministrativa. Il contributo della statistica ufficiale alla interoperabilità dei sistemi della PA ha avuto peraltro una recente conferma con l'approvazione da parte della Pcm del Codice delle autonomie che, al punto cc) dell'articolo 2, stabilisce che gli strumenti da prevedere per garantire la circolazione delle informazioni tra le amministrazioni locali, regionali e statali siano integrati nel sistema informativo statistico nazionale, oltre che nel sistema pubblico di connettività. Ulteriore supporto è stato fornito dall'art. 3, comma 73, della legge 244/2007 (legge finanziaria 2008).²

Le considerazioni precedenti spiegano perché la strategia dell'Istat in merito all'utilizzazione di archivi amministrativi sia orientata a definire con gli enti della PA collaborazioni di alto profilo, regolate, secondo le raccomandazioni Eurostat, da convenzioni o protocolli di intesa nei quali, oltre a definire i flussi informativi oggetto di scambio, sia possibile:

- rivedere concetti, definizioni e classificazioni amministrative per renderli il più possibile coerenti con quelli utilizzati in ambito statistico (compatibilmente con le finalità istituzionali da cui deriva l'informazione amministrativa);
- definire standard per il trattamento statistico e informatico delle informazioni;
- verificare la possibilità che l'Ente richieda ai soggetti destinatari degli atti amministrativi nuove informazioni con finalità diverse da quelle meramente amministrative sotto la spinta delle richieste provenienti dall'Istituto di statistica;
- individuare temi di interesse comune, su cui collaborare mettendo a fattor comune le diverse esperienze maturate. Anche con la realizzazione di prodotti in comune.

3.2 Le collaborazioni strategiche

Nello spirito di quanto esposto, negli ultimi anni l'Istat ha sviluppato collaborazioni importanti in varie direzioni. Di fondamentale importanza sono quelle con le amministrazioni centrali (Ministeri, Enti previdenziali e assicurativi e Cciaa).

Un rilievo particolare assume però la collaborazione con il Cnipa, con il quale nel luglio 2007 è stato firmato un protocollo di intesa. All'interno della PA, Istat e Cnipa hanno collocazioni analoghe, di tipo trasversale, che consentono loro di avere una grande visibilità su aspetti diversi, ma comunque affini, della "macchina" amministrativa.

² Questo stabilisce che "l'Istituto Nazionale di Statistica (Istat) emana una circolare sulla definizione di metodi per lo scambio e l'utilizzo in via telematica dell'informazione statistica e finanziaria" e che "al fine di unificare i metodi e gli strumenti di monitoraggio" l'Istat "definisce, in collaborazione con il CNIPA, appositi standard per il rispetto dei principi di unicità del sistema informativo, raccolta condivisa delle informazioni e dei dati e accesso differenziato".

Entrambi hanno interesse a che gli strumenti che consentono di conoscere, monitorare e indirizzare l'attività "tecnica" della PA siano operanti e pienamente utilizzabili. In considerazione di ciò, con il protocollo si è inteso instaurare un rapporto di tipo strategico tra i due enti, basato sul riconoscimento e sul sostegno reciproco delle iniziative da intraprendere per il perseguimento dei rispettivi obiettivi specifici e nella prospettiva di un beneficio generale per la PA.

In particolare, il protocollo ha l'obiettivo di definire le iniziative comuni da attuare per favorire l'adozione, da parte degli enti della PA, di definizioni e classificazioni armonizzate con quelle della statistica ufficiale e consentire, nello spirito del Sistema pubblico di cooperazione applicativa (Spcoop), l'effettiva utilizzazione delle informazioni di fonte amministrativa scambiate tra gli enti.

Attualmente, la collaborazione Istat e Cnipa si esplica su tre linee principali di attività:

- acquisizione e messa in condivisione della conoscenza degli archivi amministrativo-gestionali delle amministrazioni centrali. A tale scopo, sono state apportate modifiche al questionario utilizzato per la rilevazione 2008 a supporto della relazione annuale Cnipa, con l'obiettivo di "censire" gli archivi delle amministrazioni centrali e di acquisire informazioni sui relativi contenuti informativi, in vista di una loro utilizzazione a fini statistici. La prospettiva è quella di pervenire, nel tempo, ad una loro descrizione strutturata che consenta di realizzare un Repertorio nazionale dei dati della PA, da mettere a disposizione degli enti per favorire l'interscambio informativo;
- interventi sulla procedura di emissione dei pareri Cnipa sulla congruità dei progetti di sviluppo dei sistemi informativi della PA. Si sta valutando la possibilità di inserire nei pareri stessi raccomandazioni/condizioni finalizzate a promuovere l'uso di codici identificativi e nomenclature (definizioni e classificazioni) consolidati e condivisi, così da favorire l'effettivo interscambio informativo;
- interventi per l'utilizzo degli standard statistici nell'ambito del Spcoop. È stata avviata una collaborazione avente l'obiettivo di inserire nel *Catalogo degli schemi ed ontologie* e nell'*Indice delle amministrazioni pubbliche* gli standard della statistica ufficiale. Tale inserimento costituisce un obiettivo di grande importanza perché ne favorisce l'adozione negli "accordi di servizio", attraverso i quali gli enti concordano le modalità di cooperazione e le informazioni da scambiare.

Lo sviluppo di collaborazioni a valenza generale con le amministrazioni locali è più difficoltoso, a causa della varietà di interlocutori aventi competenza su una stessa materia. Regioni, Province e Comuni tendono infatti ad adottare soluzioni "personali" e generalmente poco coordinate alle problematiche relative alla semantica dell'informazione gestita; analoga autonomia si registra nelle scelte relative agli aspetti "tecnologico-informatici" e di rappresentazione dell'informazione. Si sottolinea quanto emerso dal convegno Istat-Cisis sulle informazioni amministrative per l'analisi del mercato del lavoro, dove più rappresentanti di amministrazioni territoriali hanno richiesto un ruolo forte dell'Istat nel definire/imporre standard statistici, pena la presenza di una *babele* di sistemi informativi incapaci di colloquiare tra loro, con grave danno per le attività di *governance*.

La possibilità di intervenire, a fini di conoscenza e di armonizzazione in senso statistico di definizioni e classificazioni, è legata alla possibilità di sviluppare, attraverso

convenzioni specifiche, la collaborazione con gli organi di rappresentanza degli Enti locali (Cisis, Cuspi, e Usci e, in linea generale, tramite la Conferenza unificata). Connessioni forti con questi organi, in considerazione dell'importante funzione di raccordo e intermediazione che da esse viene svolto e che dovrebbe anzi essere ulteriormente sviluppata nel futuro, appare di carattere strategico.

In questo senso, l'esperienza che Istat e Cuspi stanno sviluppando nell'analisi degli archivi amministrativi delle Province (illustrata in una specifica relazione), sta fornendo importanti indicazioni sia sul piano metodologico sia su quello organizzativo, delineando un "modello di relazioni" che potrà essere assunto come riferimento nelle collaborazioni con le altre associazioni rappresentative.

4. I prodotti

L'utilizzo di dati amministrativi permea tutta la produzione statistica ufficiale: quella economica e quella sociale; quella congiunturale e quella strutturale; la costruzione dei registri statistici e le indagini dirette, le stime dei macro aggregati di Contabilità nazionale e gli stessi prossimi censimenti. Non è possibile in questa sede illustrare nel dettaglio tale insieme di prodotti. Ci limitiamo perciò a ricordare le principali innovazioni di prodotto realizzate o in itinere grazie alla disponibilità di dati amministrativi.

Le informazioni oggi prodotte a partire dal registro Asia sono tali da costituire di per se un sistema informativo sulla struttura delle imprese. Le nuove richieste provenienti da Eurostat e quelle dettate da amministratori pubblici ai fini di *governance* hanno contribuito a tale sviluppo. In particolare, le novità sviluppate o in fase di avanzata realizzazione in base a tali richieste sono:

- estensione dell'universo di Asia imprese a tutti i settori produttivi Agricoltura, Pubblica amministrazione e Istituzioni nonprofit;
- messa a regime delle informazioni su demografia di impresa, imprese a controllo pubblico, gruppi di impresa nazionali e realizzazione del Registro europeo dei gruppi, che fornirà informazioni indispensabili per leggere l'evoluzione del nostro sistema produttivo e il suo posizionamento nella Ue;
- ampliamento delle variabili diffuse con Asia, sempre a partire dal microdato: fatturato, attività economica secondaria, caratteristiche dell'imprenditoria (ad es. statistiche di genere e secondo il luogo di provenienza).

Questi dati sono costruiti secondo metodologie condivise a livello Ue; vincolo oneroso, ma che permette la confrontabilità e l'integrabilità con altre informazioni statistiche, con conseguente arricchimento delle analisi e della loro qualità.

L'utilizzo di fonti amministrative nel processo di produzione delle statistiche strutturali delle imprese, presente da tempo, è in fase di ulteriore sviluppo, grazie al successo della trasmissione telematica delle dichiarazioni fiscali. Tale possibilità sta determinando una riduzione dei tempi di disponibilità delle informazioni, tale da permettere un utilizzo generalizzato delle dichiarazioni fiscali relative alle imposte dirette e indirette. A tale riguardo, nell'ambito di un protocollo fra Istat e Mef, gruppi di lavoro misti sono attivi per identificare il miglior utilizzo e trattamento dei dati fiscali in vari ambiti di una rilevazione statistica: dall'integrazione delle mancate risposte per le indagini strutturali

alle stime di aggregati di Cn (l'integrazione di professionalità diverse, e i risultati che ciò consente di ottenere, è un aspetto non secondario di questa collaborazione).

Anche le statistiche congiunturali hanno tratto vantaggio dall'uso di dati amministrativi. L'esperienza della Rilevazione trimestrale Oros, basata sulle dichiarazioni contributive mensili dell'Inps, mette in luce come sia possibile utilizzare un'enorme e complessa massa di dati anche a livello congiunturale e con elevata tempestività nel rilascio. La scommessa più grande è stata quella di riuscire a mantenere costante (anche con dati congiunturali) l'adeguatezza (*suitability*) ai fini statistici, che non può essere definita una volta per tutte ma va perseguita tenendo conto della evoluzione del contenuto informativo della fonte, determinata dai continui cambiamenti nella normativa.

Di carattere totalmente innovativo è l'esperienza che l'Istat sta producendo nel ridisegnare la tecnica di indagine per la rilevazione dei prezzi al consumo. Tale revisione, sulla base della disponibilità di Asia UI e attraverso l'integrazione di altre fonti amministrative, prevede la costruzione dell'*Archivio dei punti vendita*. L'archivio consentirà di utilizzare la nuova strategia campionaria (che si basa essenzialmente su una selezione a tre stadi: Comuni, punti vendita, referenze). In particolare, ogni punto vendita sarà caratterizzato con il fatturato totale e distinto per voce di prodotto commercializzato (classificato secondo la Coicop).

L'indagine sui redditi Eu-Silc (European Statistics on Income and Living Conditions) costituisce un esempio di utilizzo di tecniche di abbinamento esatto (*exact matching*) tra fonti amministrative e campionarie. Combinare più fonti, attraverso il *record linkage* tra dati individuali, contraddistingue l'indagine italiana sui redditi. L'implementazione di metodi finalizzati all'arricchimento e al completamento dell'informazione da più fonti, fornisce peraltro utili linee guida applicabili in altri settori delle statistiche.

Una delle attività più innovative e che, potenzialmente, più di altre possono impattare nei processi di produzione Istat è la realizzazione di un *Registro delle persone fisiche*, che svolga per le persone fisiche la stessa funzione che Asia svolge per le persone giuridiche: garantire la coerenza e la integrabilità delle informazioni ottenute da tutte le indagini che lo utilizzano come universo di riferimento. Si sono individuate ed analizzate le fonti amministrative utili alla realizzazione del Registro. La sperimentazione è in fase avanzata e, ad oggi, si possono indicare almeno tre diverse "utilità" per tale registro:

- universo di riferimento e lista per estrazione di campioni per le indagini sugli individui;
- ulteriore lista di controllo della qualità ed esaustività del prossimo censimento della popolazione;
- fonte informativa di per sé, di particolare rilievo se ad essa si collegano altre informazioni sugli individui.

La disponibilità del sistema informativo Asia impatta significativamente anche sulla prossima operazione censuaria.

La messa a regime della produzione di Asia UI ha fatto sì che l'Istat avanzasse la proposta che tale archivio possa sostituire la rilevazione diretta delle unità locali delle imprese in occasione del 9° Censimento generale industria e servizi del 2011, facendo allineare l'Italia ai Paesi europei più evoluti statisticamente. Una indagine campionaria di tipo areale sarà effettuata per verificare la qualità di Asia UI in termini di sovra e

sottocopertura e permettere l'eventuale revisione del modello statistico di costruzione del registro. La proposta è stata presentata nella Interconferenza su *Censimenti generali 2010-2011. Criticità e innovazioni* (Roma 21-22 novembre 2007). La discussione ha sostanzialmente confermato la validità della proposta, definendo il registro Asia UI come un *Censimento continuo* basato su dati amministrativi, idoneo a sostituire la rilevazione diretta (inutile sottolineare la riduzione di costi e di fastidio statistico che si ottiene). Tale caratteristica è stata riconosciuta anche dal Garante per la tutela dei dati personali, che ha attribuito al sistema Asia la stessa valenza di un censimento e "... ne ha autorizzato la diffusione fino al dettaglio comunale, anche nei casi di frequenza inferiore a tre unità". Tale opportunità consente di mettere a disposizione degli utenti un *datawarehouse* con i dati di Asia (disponibile sul sito Istat nei primi mesi del 2009).

Per quanto riguarda i settori della PA e delle istituzioni nonprofit, saranno disponibili, come già accennato, le liste delle relative unità. Queste serviranno come base di partenza per due distinte rilevazioni dirette necessarie a completare il tradizionale quadro informativo territoriale del Censimento economico.

Anche nel Censimento dell'agricoltura le fonti amministrative consentono una significativa innovazione di processo. A tale fine si sta realizzando il registro delle aziende agricole, che costituirà la lista di base (universo di riferimento) per il prossimo censimento. Il registro comprenderà tutte le aziende che rientrano nel campo di osservazione del censimento, corredate da una serie di informazioni sulle loro localizzazioni e caratteristiche.³ Il prototipo di lista è in fase di test tramite una indagine campionaria su ottanta comuni. A partire dai risultati ottenuti sarà definita la metodologia con la quale individuare l'universo delle aziende agricole alle quali verranno distribuiti i questionari del prossimo censimento (si ricorda che nel 1999 per predisporre tale lista si realizzò un'apposita indagine pre-censuaria).

Per quanto riguarda il censimento della popolazione va invece ricordata l'importanza del Registro delle persone fisiche. Disporre di una fonte indipendente con informazioni di carattere anagrafico garantisce, infatti, la possibilità di valutare l'esaustività delle unità censite e di verificare la qualità di una parte delle informazioni acquisite.

5. Conclusioni

A fronte dei numerosi ed evidenti vantaggi, l'uso dei dati amministrativi presenta anche dei costi. Ai costi derivanti dallo sviluppo di metodologie specifiche e dai cambiamenti organizzativi interni all'Ins, si aggiungono – e questi ci preme in particolare sottolineare – quelli determinati dalla necessità di un maggiore coordinamento tra l'Istituto nazionale di statistica, gli altri enti del Sistan e gli enti titolari di fonti amministrative, nazionali e territoriali.

Il contesto attuale propone una realtà potenzialmente ricca di opportunità per la statistica ufficiale, soprattutto se sarà possibile utilizzare le iniziative di tipo normativo e progettuale che si vanno definendo al fine di razionalizzare l'attività della PA

³ Il registro è il prodotto dell'integrazione di circa 10 fonti. Alcune specifiche per il settore (Fascicoli aziendali dell'Agea, Archivio degli allevamenti del Ministero del Welfare, Dichiarazioni dei redditi agrari e/o domenicali dell'Agenzia delle entrate, Archivio degli occupati in agricoltura dell'Inps, Catasto agricolo dell'Agenzia del territorio), altre generali e già utilizzate nella realizzazione di Asia.

L'attivismo che, su questo piano, si registra ai vari livelli tende tuttavia a sovrapporre iniziative, sedi e ruoli e rischia di determinare risultati controproducenti per la statistica ufficiale. È quindi necessario definire una strategia complessiva e condivisa, entro la quale collocare le azioni da intraprendere per evitare i rischi suddetti. In particolare, un coordinamento istituzionale forte può consentire all'Istat di svolgere quelle funzioni di raccordo e coordinamento tecnico-statistico (già previste e confermate nel titolo V della Costituzione) delle diverse iniziative di governo, essenziale per la propria specifica attività ma di grande utilità anche per l'azione propriamente amministrativa della PA.

Il riconoscimento di un tale ruolo per l'Istat e la statistica ufficiale può comportare grandi vantaggi sia per la produzione statistica (per la ricerca pubblica e privata), sia per i *policy makers* (disporre di informazioni per definire prima e monitorare poi le politiche), sia per i cittadini (vista la indubbia semplificazione che può determinarsi nei rapporti tra PA e cittadini).

Un risultato evidente di quanto si può ottenere dall'uso di dati amministrativi è testimoniato dalle prossime operazioni censuarie che, come visto, potranno essere effettuate con sicura e cospicua riduzione di costi, minor fastidio statistico per cittadini e imprese e migliore qualità complessiva delle informazioni prodotte.

Tale risultato, come gli altri presentati in questa nota, sono stati ottenuti grazie agli investimenti che l'Istat ha effettuato a partire da metà degli anni '90 e che riguardavano scelte "interne" al suo processo di produzione. Oggi, questo tipo di investimento non è più sufficiente. Per un ulteriore e significativo passo in avanti verso il completo utilizzo delle fonti amministrative, sono indispensabili anche investimenti "esterni" all'Istat. Quel tipo di investimenti necessari a coinvolgere in azioni coordinate, e le norme lo consentono/auspicano, l'Istat, i soggetti Sistan e gli enti titolari di informazioni.

Riferimenti bibliografici

Consalvi, Viviano (2007) *La Quality declaration: Un sistema di indicatori per la valutazione della qualità del registro statistico*, Nota interna Istat.

Calzaroni, Contini (2004) *La cooperazione Inter-istituzionale: il valore aggiunto dell'integrazione di informazioni*, VII Conferenza nazionale di statistica.

Baldi, Ceccato, Cimino, Congia, Pacini, Rapiti, Tuzi (2008) "Il controllo e la correzione in una indagine congiunturale basata su dati amministrativi. Il caso della rilevazione Oros", Contributi Istat n. 13.

Unece (2007) "Register-based statistics in the Nordic countries. Review of best practices with focus on population and social statistics".

Vale (2008) "Using Administrative Sources for Official Statistics A Handbook of Principles and Practices", Unece.

Consalvi, Costanzo, Filippini (2008) *Evolution of Census Statistics on Enterprises in Italy 1996-2006: from the Traditional Census to a Register of Local Units*, IAOS Conference on Reshaping Official Statistics.

Calzaroni, Congia, Montebugnoli, Rizzi, Tronti (2008) "Net wages and tax/contribution wedge of employees from administrative data", IWPLMS.