

ANNALI DI STATISTICA

ASPETTI DELLE STATISTICHE UFFICIALI ITALIANE ESAME E PROPOSTE

Relazione della Commissione statistica internazionale
nominata dal Ministro Segretario di Stato
per il Coordinamento delle Politiche Comunitarie
e composta da

Sir Claus Moser
Mr. Petter Jakob Bjerve
Prof. Richard Ruggles
Dr. Nancy Ruggles

Febbraio 1982



ISTITUTO CENTRALE DI STATISTICA
ROMA 1983

001,422 / B

ISTAT - Biblioteca	
Inventario S.B.N.	R 80
Data	1998

INDICE

PARTE I INTRODUZIONE

	Pag.
A. Compiti e metodo di lavoro della Commissione	3
B. Gli studi speciali	7
I conti nazionali	7
Le statistiche del settore pubblico	14
Gli indici dei prezzi e le statistiche dei prezzi	21
C. Problemi di carattere generale	26
Il ruolo degli statistici pubblici	27
Collegamenti con gli utilizzatori	29
Integrazione	31
Metodologia	33
I dati amministrativi	34
La programmazione e le priorità	35
Le statistiche regionali	36
La qualità dei dati e il decentramento	36
L'organizzazione	37
Il personale	39
Considerazioni conclusive	40

PARTE II I CONTI NAZIONALI

A. Ambito e obiettivi dello studio	43
B. Sommario e conclusioni	44
1. La misura dei risultati economici	44
2. I conti nazionali italiani come struttura statistica di riferimento	48
C. Raccomandazioni	51
1. Uso dei dati amministrativi	51
2. Costituzione di registri	51

3. Maggiore uso del campionamento	52
4. Elaborazione di indicatori di riferimento (benchmarks)	52
5. Ampliamento del sistema dei conti nazionali	52
6. Miglioramento dei dati di base	53
7. Fonti e metodi	53
8. Costituzione di gruppi di lavoro	53
9. Rafforzamento della ricerca	54
D. La misura dei risultati economici	54
1. Il valore aggiunto per settore	55
2. L'occupazione e il reddito da lavoro dipendente	57
3. I consumi delle famiglie	59
4. Gli investimenti fissi lordi e le scorte	60
5. La spesa pubblica	61
6. Le esportazioni e le importazioni	62
7. I dati a prezzi costanti	62
8. Le tavole input-output	62
9. I conti finanziari	64
10. I dati regionali	64
11. Le stime trimestrali	66
E. Il sistema dei conti nazionali come struttura statistica di riferimento ...	67
1. I conti nazionali come struttura statistica	67
2. Suddivisione in settori e registrazione delle transazioni	68
3. Il settore delle imprese	70
4. Il settore delle famiglie	72
5. Il settore dell'Amministrazione pubblica	73
6. Il settore del resto del mondo	74

PARTE III

LE STATISTICHE DEL SETTORE PUBBLICO

A. Ambito e obiettivi dello studio	77
B. Sommario e conclusioni	82
1. Utilizzo dei sistemi informativi amministrativi	82
2. Usi per analisi e programmazione	83
3. Struttura concettuale	85
4. Statistiche dell'Amministrazione centrale	85
5. Statistiche degli enti pubblici minori	86
6. Statistiche basate sui dati fiscali	87
7. Statistiche basate sui dati previdenziali	88
C. Raccomandazioni	89
1. Azioni immediate	89
2. Azioni a medio termine	91
3. Azioni di lungo periodo	92

D. Utilizzazione dei sistemi informativi amministrativi per fini statistici	93
1. Cenni storici	93
2. Problemi tecnici	95
3. Problemi amministrativi	96
E. Uso dei dati contabili per fini statistici	98
1. Uso per analisi e programmazione	98
2. Qualità delle statistiche esistenti	101
3. La struttura concettuale	104
3.1 Le diverse definizioni di settore pubblico	104
3.2 Raccomandazioni internazionali	105
3.3 La base delle transazioni pubbliche	106
3.4 Valutazioni e raccomandazioni	107
3.5 Tavole allegate	108
4. Amministrazione centrale	112
5. Enti pubblici minori	114
5.1 Statistiche dell'ISTAT	114
5.2 Statistiche del Ministero del Tesoro	115
5.3 Valutazioni e raccomandazioni	117
F. Uso dei dati fiscali per fini statistici	119
1. Usi per analisi e programmazione	119
2. Le statistiche esistenti	121
3. Valutazioni e raccomandazioni	122
4. Statistiche sul reddito e sulla sua distribuzione	124
G. Uso dei dati sulla Previdenza Sociale per fini statistici	125
1. Introduzione	125
2. Il sistema informativo dell'INPS	126
3. Statistiche sui contributi e sulle prestazioni della Previdenza Sociale	126
4. Altre statistiche	127
5. Sommario e raccomandazioni	128

PARTE IV

INDICI E STATISTICHE DEI PREZZI

A. Ambito del lavoro e delimitazione degli argomenti	131
B. Sommario e conclusioni	134
1. I prezzi al consumo	135
2. La contabilità nazionale a prezzi costanti	138
C. Raccomandazioni	140
1. La struttura e il contenuto delle statistiche sui prezzi	140
2. Raccolta, elaborazione e calcolo dei dati	141
3. Il disegno campionario e la definizione dei dati	141
4. Le statistiche sui prezzi: la banca dei dati	142

D. Esame della situazione attuale	142
1. I prezzi dei beni di consumo	143
2. L'indagine campionaria sui consumi	152
3. La contabilità nazionale a prezzi costanti	154
3.1 Gli impieghi finali	155
3.2 Il valore aggiunto a prezzi costanti	158
E. L'esperienza e gli standards internazionali e l'Italia	162
1. L'integrazione delle statistiche sui prezzi	162
2. Il procedimento di raccolta dei dati	166
3. I problemi tecnici	168
3.1 La struttura e il disegno campionario	168
3.2 La definizione dei dati	170
3.3 Il trattamento di aree problematiche	173
3.4 Raccomandazioni	175
4. La costituzione di una banca dei dati	176
 Allegato A - Partecipanti alle riunioni della Commissione Statistica Interna- zionale	 181

PRESENTAZIONE

Nel maggio 1981, con decreto del Ministro per il Coordinamento delle Politiche comunitarie, è stata costituita una Commissione Statistica Internazionale presieduta da Sir Claus Moser con l'incarico di effettuare un'analisi delle statistiche ufficiali italiane riferita in particolare ai conti nazionali, alle statistiche del settore pubblico, agli indici dei prezzi e alle statistiche dei prezzi.

Circa un anno dopo, nel marzo 1982, la Commissione presentava al Governo italiano un rapporto ampio e particolareggiato contenente le conclusioni sui tre settori oggetto di esame e un contributo di osservazioni frutto dell'esperienza internazionale dei membri della Commissione riguardanti i problemi di carattere generale del sistema statistico italiano.

La decisione dell'Istat di pubblicare la Relazione della Commissione Statistica Internazionale è scaturita dalla convinzione che per attuare un diverso rapporto con gli utilizzatori e una differente politica di coinvolgimento e collaborazione con le Amministrazioni centrali e locali, è fondamentale ed indispensabile aumentare la conoscenza delle metodologie usate e della qualità delle informazioni prodotte. Peraltro, gran parte delle indicazioni e proposte contenute nella Relazione già trovano riscontro nei programmi di lavoro dell'Istat, mentre altre necessitano di più adeguate strutture statistiche e di un mutamento di mentalità che comporti una nuova considerazione della funzione statistica.

Pertanto con il presente volume l'Istat ha preso l'iniziativa di rendere pubblico il rapporto in modo da agevolare l'informazione statistica perché:

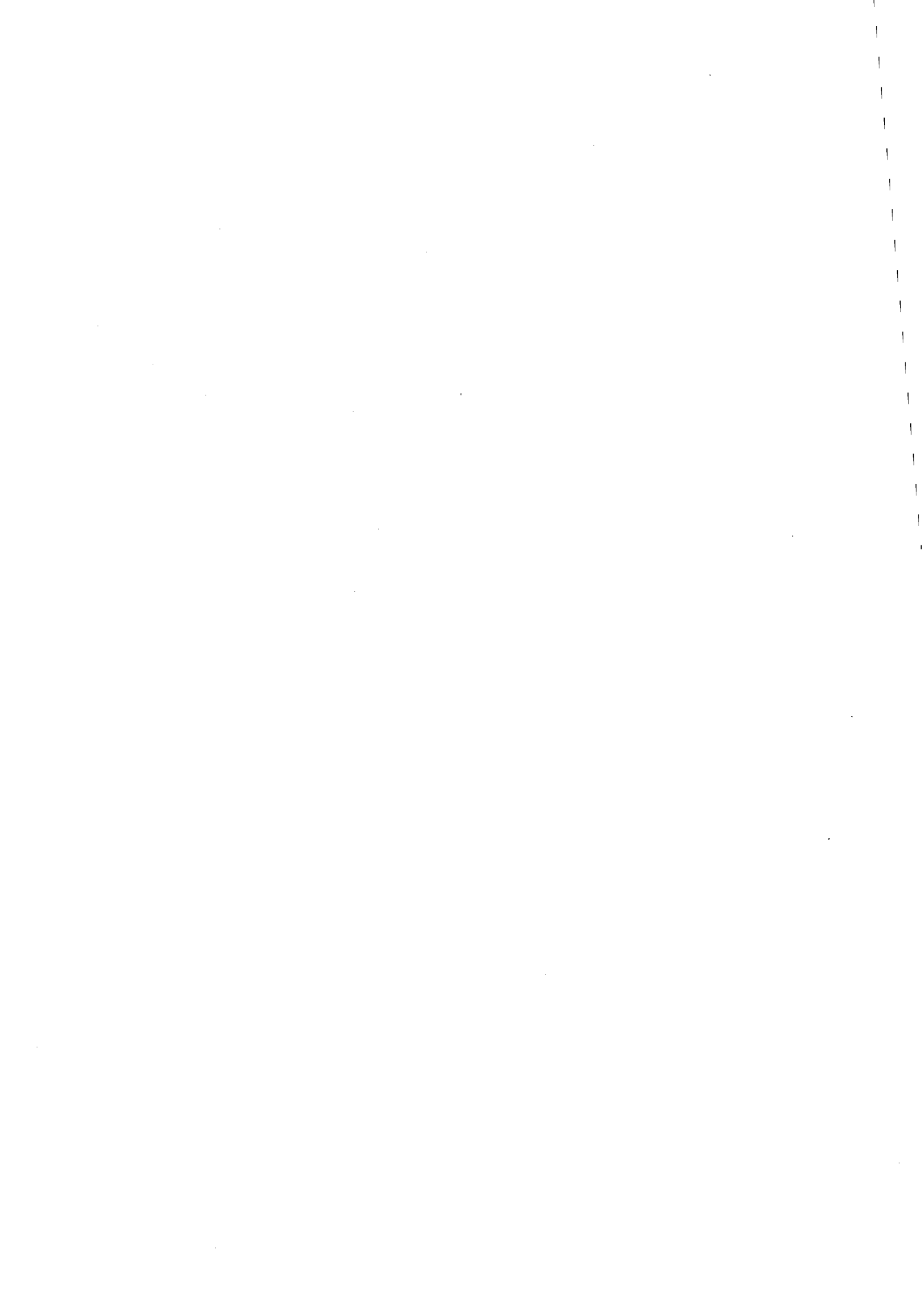
— un corretto impiego dell'informazione statistica dipende da un'approfondita conoscenza dei problemi e dei limiti riguardanti la produzione di dati;

— un miglioramento dell'informazione statistica richiede che tali problemi e limiti siano resi manifesti soprattutto a quelle sedi istituzionali dalle quali dovrebbero derivare impulsi e interventi atti a consentirne il superamento.

In definitiva, pubblicando il Rapporto, l'Istat ha tenuto ben presente un passo, ritenuto fondamentale, del Rapporto stesso: « Quanto auspicato fin qui implica una

visione diversa del valore e della funzione della statistica da parte dei soggetti interessati. Da una parte è necessario che Ministri, alti funzionari dello Stato ed enti pubblici assumano un atteggiamento più moderno e illuminato verso l'uso delle statistiche e nei confronti del lavoro dell'Istat, la cui importanza è determinante per la politica del Governo. Dall'altra, occorre che l'Istat dia particolare rilievo, oltre che alla produzione di statistiche, anche alla loro analisi e al loro utilizzo».

PARTE I
INTRODUZIONE



A — COMPITI E METODO DI LAVORO DELLA COMMISSIONE

1. La Commissione internazionale di statistica è stata nominata con Decreto del Ministro segretario di Stato per il coordinamento delle Politiche comunitarie ed è risultata composta dai seguenti membri:

Sir Claus Moser (Presidente) (Vice-Chairman, N.M. Rothschild and Sons Limited; Chairman Economist Intelligence Unit - già Head, UK Government Statistical Service).

Mr. Petter Jakob Bjerve (già Director, Central Bureau of Statistics della Norvegia; Ministro delle Finanze).

Prof. Richard Ruggles (Professor of Economy all'Università di Yale).

Dr. Nancy Ruggles (Senior Research Economist all'Università di Yale; già Assistant Director, UN Statistical Office).

2. Il Prof. Nino Andreatta, all'epoca Ministro senza portafoglio con incarichi speciali, ha promosso la costituzione della Commissione. Il suo convincimento dell'importanza della statistica nel processo decisionale pubblico lo ha indotto a cercare di migliorare le statistiche ufficiali italiane. Come primo passo ha deciso di ricercare una guida a livello internazionale. Condividiamo il punto di vista del Ministro Andreatta e siamo onorati di accettare questa nomina.

3. Gli scopi e l'attenzione della Commissione sono stati oggetto di una discussione preliminare tra il Ministro Andreatta e Sir Claus Moser. Mr. Henry Ergas (economista che ha maturato nel settore un'esperienza in campo internazionale) ha svolto un ruolo importante. Svareti punti meritano di essere menzionati.

4. Innanzi tutto occorre chiarire quale contributo può essere apportato da un gruppo di statistici non italiani: possiamo offrire l'esperienza derivante da

altri contesti da cui il Governo italiano può trarre vantaggio. Questo solleva un problema. Nei capitoli che seguono confrontiamo spesso la pratica italiana con gli *standards* internazionali. Si può dire che nessun paese si uniforma a questi *standards* completamente e che, a rigore, si dovrebbe paragonare la situazione in Italia con quella effettivamente esistente altrove. Quindi ci limiteremo a operare questi confronti tra paesi solo quando ciò sia possibile. Nello stesso tempo, poiché gli *standards* internazionali concordati rappresentano un obiettivo per tutti i paesi, li consideriamo come criteri appropriati per valutare lo stato delle cose in ciascun paese, compresa l'Italia.

5. Le nostre opinioni e le raccomandazioni sono espressioni di osservatori esterni e in quanto tali neutrali e politicamente indipendenti. Esse non sono ostacolate né da pressioni né da prassi nazionali o locali: un giudizio esterno può essere spesso più aperto e più costruttivo. Viceversa, è difficile dal di fuori valutare tutte le circostanze pratiche che possono rendere inapplicabile anche l'esperienza estera più brillante.

6. Questa relazione è indirizzata alle autorità di Governo e a coloro cui spetta il compito di stimolare, incoraggiare e dirigere l'attività dell'ISTAT e lo sviluppo della statistica in generale; a tutti coloro il cui interesse è rivolto alla strategia generale più che ai dettagli.

7. La Commissione ha iniziato effettivamente i suoi lavori nell'aprile del 1981 con scadenza nel novembre dello stesso anno. Ma la dimensione del compito affidatoci e le difficoltà di linguaggio e di comunicazione hanno reso impossibile il rispetto di quella data; così abbiamo portato a termine il nostro compito all'inizio del 1982.

8. Ci era stato chiesto di limitarci a tre ampi settori (la responsabilità primaria dei diversi autori è indicata tra parentesi):

A - Conti nazionali (prof. Ruggles)

B - Statistiche del settore pubblico (Mr. Bjerve)

C - Indice dei prezzi e statistiche dei prezzi (Mrs. Ruggles)

La scelta è stata fatta dalle autorità italiane tenendo conto delle priorità nazionali di politica e di sviluppo della statistica e ovviamente essa ha significato in base a quelle.

9. Per ciascun soggetto ci si aspettava che considerassimo la situazione attuale, per quanto riguarda l'ampiezza, la precisione, la tempestività e la rilevanza delle statistiche per le decisioni di politica economica, e che raccomandassimo come queste avrebbero potuto essere migliorate. Nelle nostre

raccomandazioni abbiamo cercato di includere misure di immediata realizzazione e provvedimenti che richiedono tempi di attuazione medio-lunghi. Ci sono alcune azioni che devono essere intraprese con urgenza, anche se non possono produrre risultati immediati, e altre che possono essere iniziate soltanto nel più lungo termine. Inoltre il compito affidatoci richiedeva espressamente di concentrare i nostri sforzi sulla sostanza e sulla metodologia piuttosto che sull'organizzazione.

10. Queste sono state le direttive generali, anche se i tre settori in cui abbiamo lavorato hanno avuto bisogno di trattamenti diversi; in particolare per quanto riguarda le statistiche del settore pubblico. Data, infatti, la numerosità degli enti che vi operano abbiamo, più che altrove, dovuto tenere conto di dettagli di carattere amministrativo e tecnico.

11. Per svolgere questo compito avevamo bisogno di due tipi di aiuto: la piena cooperazione dell'ISTAT, che ci è stata offerta nel modo più completo e di avere come nostra « controparte » esperti italiani con particolare competenza nei tre settori da esaminare. Siamo stati molto fortunati per l'aiuto che abbiamo ricevuto. Nell'Allegato A sono elencati i nomi di coloro che hanno collaborato, ma vorremmo qui esprimere alcuni particolari ringraziamenti.

12. Innanzi tutto vorremmo ringraziare il Ministro Andreatta per lo stimolo e l'incoraggiamento che ci ha assicurato durante tutto il periodo del nostro lavoro. Siamo inoltre grati al Ministro Scotti e al Ministro Abis per il loro interessamento. Il Presidente dell'ISTAT, prof. Rey, ci ha sostenuto fattivamente durante tutto il corso dei lavori. A lui e al Direttore generale, dott. Pinto, dobbiamo la piena collaborazione dell'ISTAT a tutti i livelli. Abbiamo già espresso la nostra gratitudine al Sig. Ergas.

13. Per quanto riguarda gli esperti italiani scelti per collaborare con noi, dobbiamo ringraziare innanzi tutto il dott. Filosa della Banca d'Italia, che non soltanto ci ha aiutato nei nostri studi sui conti nazionali, ma ha guidato la Commissione negli altri suoi lavori e, compito non facile, si è occupato anche di tutti gli aspetti organizzativi. Dobbiamo molto anche ai professori Cavazzuti e Niccoli che hanno lavorato con noi rispettivamente sulle statistiche del settore pubblico e su quelle dei prezzi. Senza la collaborazione del dott. Filosa e dei suoi colleghi non saremmo stati in grado di svolgere il nostro lavoro.

14. Per quanto riguarda coloro che ci hanno patrocinato, vogliamo esprimere la nostra gratitudine alla Banca d'Italia, all'Associazione Bancaria Italiana, alla Confindustria, all'ENI e soprattutto al dott. Sarcinelli, allora vice Direttore generale della Banca d'Italia, per il suo impegno nella costituzione della Commissione e per averne assicurato il sostegno e il finanziamento. Infine

vogliamo ringraziare il prof. Fuà per il suo appoggio e per aver consentito a finanziare la Commissione attraverso l'ISTAO.

15. Sono state tenute quattro sessioni ufficiali, tre a Roma e una a Londra. Nella prima, che si è svolta nell'aprile 1981, sono stati concordati, con i colleghi italiani, i problemi da esaminare e le procedure da seguire. La seconda, svoltasi nel giugno del 1981, ha riguardato incontri con i principali utilizzatori delle statistiche — comprendenti l'Amministrazione pubblica, sindacati, datori di lavoro, rappresentanti del mondo accademico e ricercatori — nonché colloqui nell'ambito dell'ISTAT e con altri statistici. Abbiamo anche avuto incontri con Ministri. Nella terza sessione, svoltasi a Londra nell'agosto 1981, abbiamo esaminato una prima stesura del rapporto. In seguito, abbiamo ricevuto commenti dettagliati da parte dell'ISTAT e di altri esperti italiani che sono stati discussi in un terzo incontro a Roma nell'ottobre del 1981 con le nostre «controparti» italiane, i Ministri e gli utilizzatori principali. Nel frattempo alcuni di noi hanno visitato il FMI a Washington, l'OCSE a Parigi, la CEE a Bruxelles e Lussemburgo e la Commissione economica per l'Europa dell'ONU a Ginevra. Negli intervalli tra queste visite abbiamo avuto vari incontri informali e abbiamo esaminato una vasta documentazione.

16. Vorremmo descrivere lo spirito con cui abbiamo affrontato il compito affidatoci. La nostra comune esperienza professionale maturata presso istituzioni pubbliche ci ha reso consapevoli sia degli scopi e degli ideali che questi organismi si pongono, sia delle difficoltà pratiche che si incontrano per conseguirli. Riteniamo che gli statistici pubblici debbano svolgere un ruolo determinante nella formazione delle decisioni politiche, ma interpretiamo questo ruolo in modo meno ristretto di quanto sia considerato tradizionalmente in alcuni paesi, tra i quali probabilmente l'Italia. Da una parte crediamo che esso debba servire l'intera comunità (compresi gli organismi dei datori di lavoro, i sindacati, i ricercatori ed il pubblico in generale) e non soltanto l'Amministrazione pubblica. Dall'altra ci sembra che esso non possa limitarsi alla pubblicazione di compendi statistici ma debba comprendere analisi ed interpretazioni dei fenomeni rilevati. Il ruolo dello statistico è fondamentale ai fini di una buona programmazione e nel processo decisionale del governo e delle imprese oltre che per consentire ai cittadini di partecipare consapevolmente alla vita pubblica. È attraverso questo ruolo più ampio che lo statistico dà il suo vero contributo al lavoro del governo e alla vita della nazione.

17. Sulla base di queste convinzioni, la Commissione ha dato un rilievo particolare alle opinioni degli utilizzatori delle statistiche, sia appartenenti all'Amministrazione pubblica sia ad essa esterni. Nell'affrontare le diverse questioni esaminate abbiamo ritenuto essenziale fare continuo riferimento agli utilizzatori e ai produttori di statistiche.

18. Per molti anni abbiamo lavorato con i nostri colleghi statistici italiani in riunioni internazionali, e siamo lieti dell'occasione di aver collaborato nell'interesse delle statistiche italiane.

19. Le nostre conclusioni sui tre settori oggetto dell'esame sono riassunte nella sezione successiva e discusse nelle parti II-III-IV. Al termine del nostro lavoro ci siamo resi conto, come era prevedibile, di essere divenuti più consapevoli dei problemi di carattere generale riguardanti il sistema statistico italiano; alla fine della I Parte abbiamo quindi espresso alcune opinioni su certi problemi per i quali riteniamo utile contribuire con le nostre osservazioni basate su un'esperienza internazionale.

B — GLI STUDI SPECIALI

20. In questa sezione riassumiamo i risultati e le raccomandazioni dei tre studi che seguono. Come abbiamo già spiegato il trattamento delle statistiche del settore pubblico (Parte III) differisce alquanto da quello delle altre due.

I CONTI NAZIONALI

21. I conti nazionali pubblicati dall'Istituto Centrale di Statistica (ISTAT) costituiscono la fonte principale delle statistiche sull'economia italiana; essi ne registrano i risultati passati e sono ampiamente usati come base per la politica economica, per le previsioni e per la programmazione a lungo termine.

22. Durante lo scorso decennio, l'economia italiana ha subito mutamenti sostanziali. Oltre allo *shock* petrolifero, vi sono state importanti variazioni cicliche della produzione e dell'occupazione, elevati tassi di inflazione e notevoli fluttuazioni del commercio estero. È compito dei conti nazionali registrare questi eventi accuratamente, in maniera che le interrelazioni tra le varie parti del sistema economico, in particolare il ruolo del governo, possano essere comprese.

23. Nel valutare i conti nazionali italiani saranno considerate due domande:

1) i dati di base e i metodi di stima usati sono adeguati per valutare con tempestività ed affidabilità l'andamento dell'economia italiana?

2) i conti nazionali italiani costituiscono una struttura soddisfacente per l'elaborazione dei dati statistici e per analizzare il comportamento dell'economia?

24. Abbiamo osservato che, nello sviluppare le stime dei conti nazionali, l'ISTAT ha impiegato differenti metodi e utilizzato un gran numero di fonti diverse, mostrando una notevole abilità nel produrre stime anche quando non erano disponibili adeguati dati di base. L'approccio generale è stato quello del tradizionale contabile nazionale di mettere insieme frammenti di informazioni, utilizzando qualsiasi fonte di base ritenuta appropriata e integrandola quando possibile per rimediare a carenze note.

25. La natura frammentaria dei dati e la conseguente complessità del processo di stima rendono doppiamente necessario pubblicare manuali sulle fonti, cosa che l'ISTAT finora non è stato in grado di fare. Questa mancanza di informazioni ha minato la fiducia degli utilizzatori nelle stime e, in una certa misura, ne ha ridotto l'utilità.

Riteniamo che l'ISTAT si stia muovendo concretamente per ovviare a questo inconveniente.

26. Per quanto riguarda le fonti dei dati, l'indagine annuale sul valore aggiunto delle aziende che impiegano oltre 20 addetti e l'indagine trimestrale sulle forze di lavoro che fornisce le informazioni sull'occupazione sono essenziali per la stima del prodotto interno lordo, ma, data la natura dell'economia italiana, l'assenza di informazioni sulla produzione e sull'occupazione delle piccole imprese costituisce una lacuna molto grave. Per molti settori, inoltre, non è stato possibile usare efficacemente dati sul valore aggiunto e sull'occupazione. Così, le stime per l'agricoltura e l'edilizia derivano da misure fisiche del prodotto e le fonti che stanno alla base delle stime dell'edilizia sono del tutto inadeguate. Le informazioni sulle scorte sono quasi inesistenti. Benché esistano molte informazioni sul settore pubblico, esse sono spesso disponibili soltanto con notevole ritardo, sono difficilmente adattabili al criterio della competenza economica richiesto per i conti nazionali, e non comprendono tutti gli enti pubblici.

27. Rispetto agli altri principali paesi della CEE, l'Italia è assai arretrata (ad eccezione dei conti regionali). Si fa un uso molto più limitato delle registrazioni amministrative automatizzate, le risorse attualmente impiegate nella creazione e nell'aggiornamento dei registri sono molto al di sotto del livello medio degli altri paesi della Comunità, e l'uso delle indagini campionarie è di molto inferiore alla media; i conti trimestrali rappresentano un ulteriore punto debole.

28. Un settore in cui l'Italia non è arretrata è rappresentato dai conti regionali. Se si tratti in ogni caso di una questione di priorità, sebbene siano onerosi gli altri problemi da affrontare, è un punto su cui non ci siamo soffermati e che richiederebbe un esame specifico.

29. Ciò di cui l'Italia ha bisogno è un netto miglioramento nei dati di base usati per la stima dei conti nazionali. In molti paesi un duplice approccio è stato ritenuto il più conveniente. Sono necessarie informazioni ampie e dettagliate per costituire una struttura di base per l'economia — cioè per costruire periodici indicatori di riferimento (*benchmarks*). Negli intervalli, tuttavia, possono essere usate informazioni molto meno dettagliate. I dati degli indicatori di riferimento servono non soltanto a determinare correttamente i livelli degli aggregati ad intervalli regolari, ma anche allo sviluppo di campioni rappresentativi da usarsi negli anni compresi fra quelli per i quali esistono i dati di riferimento e per verificare la validità e l'accuratezza di fonti e di metodi alternativi per produrre economicamente stime tempestive a breve termine.

30. Nonostante le inadeguatezze dei dati di base, i conti nazionali italiani forniscono le migliori informazioni disponibili sull'economia del Paese.

Poiché l'ISTAT fin dal 1975 ha adottato il Sistema dei conti europei, i conti nazionali italiani sono completi ed integrati.

Le stime dell'offerta di beni prodotti e importati sono pienamente coerenti con le stime degli impieghi interni e delle esportazioni. Le stime dei conti nazionali contengono sistematiche suddivisioni in settori e sottosettori. Persino i dati regionali rappresentano una coerente disaggregazione del totale. Un simile insieme di stime integrato e coerente rappresenta un risultato importante.

31. Tuttavia, benché i conti italiani siano ampi e coerenti, essi non servono in effetti come struttura per il sistema statistico. In parte ciò è dovuto al fatto che il SEC è stato messo a punto soltanto recentemente e si è sovrapposto a un sistema statistico assai diverso che si è andato stratificando nel corso degli anni. In pochi casi, le indagini campionarie di recente sviluppo sono state predisposte tenendo conto della struttura offerta dalla contabilità nazionale. Generalmente i conti nazionali derivano da un processo di fusione di stime unificate da una base statistica altamente diversificata, piuttosto che da una armonizzazione della base stessa.

32. I conti italiani presentano inconvenienti anche sotto il profilo della struttura analitica. Storicamente molti istituti di statistica — compreso l'ISTAT — hanno considerato che il loro ruolo fosse quello di produrre e pubblicare dati. Questo, se ha contribuito a garantire la continuità delle serie temporali, ha spesso indotto a trascurare le necessità degli utilizzatori. Uno degli scopi fondamentali dei conti nazionali è quello di fornire un supporto analitico alla politica economica e sociale. È importante che esso sia considerato tenendo conto delle necessità degli utilizzatori piuttosto che semplicemente come una parte del processo di produzione di statistiche.

33. Alcuni dei problemi degli utilizzatori derivano dall'adozione del SEC come sistema nazionale e per fornire dati in sedi internazionali. Uno dei

principali inconvenienti lamentati dagli utilizzatori delle statistiche italiane è che, secondo le definizioni del SEC, la scomposizione delle imprese tra famiglie e società e quasi società, è insoddisfacente dal punto di vista statistico e analitico. Per quanto riguarda il conto della produzione il SEC riconosce le difficoltà statistiche e non insiste su conti di produzione separati per famiglie e società. Ma per l'analisi del risparmio e degli investimenti e nei conti finanziari i problemi della divisione in settori non sono risolti in modo soddisfacente. Il SEC inoltre richiede alcune distinzioni poco significative — introducendo un ampio settore per le istituzioni non aventi scopo di lucro — mentre omette distinzioni che sono di importanza fondamentale; esso, ad esempio, non contempla una ulteriore divisione in sottosectori delle famiglie secondo gruppi sociali e demografici, né richiede informazioni sulla distribuzione del reddito per classi di grandezza.

34. Se i conti nazionali devono essere usati come struttura statistica e di analisi, essi dovranno essere ampliati e modificati. Essi dovrebbero fornire l'integrazione sistematica di serie di dati micro con i conti dei settori e dei sottosectori allo scopo di fornire ulteriori disaggregazioni. Per far ciò è necessario definire i settori in modo che le registrazioni amministrative e le indagini campionarie corrispondano e possano essere usate come parte della base dei dati micro. Quindi i censimenti della popolazione, l'indagine sui consumi delle famiglie, quella sulle forze di lavoro, ecc. dovrebbero corrispondere all'ampiezza, alle classificazioni e alle definizioni del settore famiglie. Allo stesso modo le registrazioni amministrative relative a imprese e istituti dovrebbero corrispondere alle classificazioni e alle definizioni del settore delle imprese. Le tavole *input-output* devono essere ampliate oltre i 44 settori previsti dal SEC in modo da essere armonizzate con il settore delle imprese dei conti nazionali: daranno così migliori informazioni sui flussi di merci che confluiscono negli usi finali della produzione. Il sistema dei conti dovrebbe essere esteso fino a comprendere i bilanci e la ricchezza nazionale, con un'adeguata suddivisione in settori e sottosectori.

35. Ciò non significa che il SEC debba essere abbandonato, anzi esso dovrebbe essere preso come punto di partenza, ma con successivi adattamenti alle necessità italiane. Ciò richiederà un ampliamento dei conti nazionali italiani in modo da fornire una migliore struttura per il sistema statistico e per i ricercatori.

RACCOMANDAZIONI

36. Alla luce della grave mancanza di dati dettagliati, affidabili e tempestivi su cui basare le stime dei conti nazionali, è necessario che si compia il

massimo sforzo per correggere questa inadeguatezza e occorre farlo in un modo sistematico ed economico. Le raccomandazioni specifiche che si ritiene possano consentire di raggiungere questi scopi sono quelle indicate nei paragrafi che seguono.

1) *Uso di dati amministrativi*

37. All'ISTAT dovrebbe essere conferito il potere di acquisire per scopi statistici gli archivi di dati amministrativi automatizzati degli altri enti pubblici. Ciò consentirebbe all'ISTAT di sviluppare metodi di stima più ampi e affidabili per le principali voci dei conti nazionali, quali l'occupazione, gli stipendi e i salari, le spese e le entrate del settore pubblico.

2) *Costituzione di registri*

38. L'ISTAT dovrebbe elaborare e mantenere registri di istituti e di imprese su base accentrata. Il censimento del 1981 può essere usato per creare il registro di base e gli archivi amministrativi automatizzati dei vari enti governativi dovrebbero essere utilizzati per aggiornare il registro per quanto riguarda la costituzione, la cessazione, i mutamenti di indirizzo e i cambiamenti della dimensione delle singole imprese.

3) *Maggior uso del campionamento*

39. Un più ampio uso delle indagini campionarie e del campionamento di registrazioni amministrative consentirebbe di elaborare stime annuali e trimestrali delle voci dei conti nazionali e della loro composizione dettagliata. A questo proposito i registri delle imprese dovrebbero essere usati per sviluppare basi appropriate per tali indagini campionarie.

4) *Elaborazione di indicatori di riferimento (benchmarks)*

40. Archivi di indici di riferimento dovrebbero essere elaborati a intervalli di tempo prefissati (cinque anni circa). Queste basi di dati dovrebbero consistere in ampie serie di dati micro tratti da censimenti, da archivi amministrativi, da estese indagini campionarie o da campioni di archivi amministrativi. Si dovrebbero usare queste basi di dati non soltanto per periodiche e rilevanti revisioni statistiche dei conti, ma anche per sviluppare e verificare la metodologia usata per ottenere stime tempestive e affidabili negli intervalli compresi tra

gli indicatori di riferimento. Oltre alle stime annuali di dati relativi all'intero territorio nazionale, devono essere elaborati e verificati metodi per ottenere le stime trimestrali dei conti nazionali, le stime annuali preliminari e le stime regionali.

5) *Ampliamento del sistema dei conti nazionali*

41. Il sistema dei conti nazionali italiani, che si basa sul SEC, dovrebbe essere ampliato sia per servire da base adeguata al sistema statistico, come descritto nelle raccomandazioni che precedono, sia per fornire agli utilizzatori le informazioni necessarie all'analisi e alla politica economica e sociale. In particolare il sistema dei conti nazionali dovrebbe:

a) dare assetti certi ai dati micro relativi ai settori e ai sottosettori; benché ciò sia importante per tutte le parti dell'economia, lo è specialmente per il settore famiglie per la possibilità di trarne informazioni sulla distribuzione del reddito e per fornire i collegamenti necessari tra i dati economici, sociali e demografici;

b) incorporare conti del settore pubblico maggiormente sviluppati, comprese in particolare le informazioni sulle entrate del settore pubblico e sulla suddivisione delle spese per funzione, mostrando esplicitamente la derivazione dei conti dalle fonti dei dati disponibili e la loro relazione con i conti pubblici convenzionali;

c) consentire un ulteriore sviluppo dell'analisi *input-output* e il suo collegamento con l'analisi del flusso di merci dei conti nazionali;

d) ampliare i conti per includere gli stocks finanziari, i bilanci e la ricchezza nazionale con un'adeguata divisione per settori.

6) *Miglioramento dei dati di base*

42. Dovrebbero essere impiegate ulteriori risorse per il miglioramento dei dati di base in quei particolari settori in cui è generalmente riconosciuto che essi sono insoddisfacenti. Va sottolineata la necessità di utilizzare appropriati archivi amministrativi automatizzati insieme con indagini campionarie specialmente dirette a questo scopo. Le principali aree sono:

- a) le attività delle piccole imprese;
- b) l'industria delle costruzioni;
- c) la stima dell'occupazione «occulta»;
- d) la misura della variazione delle scorte;
- e) parte dei conti del settore pubblico;
- f) i conti trimestrali.

7) *Fonti e metodi*

43. Le informazioni sulle fonti e sui metodi devono indirizzarsi a due diversi gruppi di utilizzatori. Da un lato è necessaria una documentazione sufficientemente dettagliata in modo che gli studiosi negli istituti di ricerca e negli altri enti pubblici siano in grado di usare correttamente le stime e di valutarne la validità e l'affidabilità. Dall'altro lato, per il profano devono essere preparati manuali che possano fornire una spiegazione generale e una illustrazione sintetica dei conti nazionali e della loro base.

8) *Costituzione di gruppi di lavoro*

44. Per le aree di maggior interesse statistico dovrebbero essere costituiti gruppi di lavoro tra enti diversi, allo scopo di migliorare le connessioni tra produttori e utilizzatori di dati statistici. L'ISTAT dovrebbe assumere il ruolo di guida nella formazione di questi gruppi; questi dovrebbero includere un gruppo più ampio che si occupi della costruzione del sistema in generale e dell'integrazione; un gruppo per le questioni metodologiche che si occupi delle serie temporali; e dei gruppi specifici relativi a singoli settori, come indicato sopra. Ciascun gruppo dovrebbe aver rappresentanti di enti che forniscono i dati, gruppi di ricercatori e di enti che predispongono la politica economica. In altre parti di questa relazione si avanzano alcune proposte per questi nuovi gruppi di lavoro.

Per quanto riguarda i conti nazionali:

a) il gruppo principale dovrebbe occuparsi del sistema nel suo complesso, e dell'integrazione tra le singole parti;

b) altri gruppi potrebbero essere costituiti (come spiegato nella Parte II) con competenza su settori specifici quali la produzione e l'occupazione; i conti del settore famiglie; i conti del settore pubblico; il commercio estero e la bilancia dei pagamenti; i conti finanziari e i bilanci; i conti e i dati regionali;

c) un ulteriore gruppo potrebbe essere costituito per occuparsi di problemi concernenti la metodologia e le serie temporali, comprese le procedure di destagionalizzazione.

9) *Rafforzamento della ricerca*

45. L'ISTAT dovrebbe assumere altro personale qualificato e dovrebbe dedicare maggiori risorse alla ricerca, al fine di stabilire i metodi più convenienti per ottenere stime affidabili e fornire un sistema statistico pienamente integrato, in grado di soddisfare le necessità della politica economica e sociale. Il personale incaricato della ricerca dovrebbe occuparsi della progettazione di

un adeguato sistema di conti nazionali (raccomandazione 5) e dell'elaborazione dei dati di base che ne costituiscano le fondamenta (raccomandazioni da 1 a 4 e 6). Esso dovrebbe funzionare come gruppo di coordinamento tra i gruppi di lavoro elencati nella raccomandazione 8.

LE STATISTICHE DEL SETTORE PUBBLICO

46. La Commissione ha appreso dallo stesso Ministro Andreatta, che solo in tempi recenti si è manifestata in pieno l'inadeguatezza delle statistiche del settore pubblico italiano, tanto che si riteneva di farne oggetto di un Servizio statistico specifico. Da ciò deriva l'attenzione particolare rivolta a queste statistiche nel corso della nostra indagine.

47. L'ampia dimensione del settore pubblico italiano, la complessità del processo decisionale dell'Amministrazione pubblica, l'ampiezza e le ambizioni delle politiche rendono di importanza fondamentale le statistiche del settore pubblico. Ciò è vero per più versi. Le attività del settore pubblico e le varie transazioni economiche devono essere misurate a livello centrale e locale. Occorre definire le necessità finanziarie per i diversi fini pubblici, come anche la fonte dei diversi tipi di entrate. In questi modi diversi, le statistiche del settore pubblico comportano implicazioni enormi per la politica economica e sociale e sono al centro dei rapporti tra i vari livelli di governo.

48. Attualmente le statistiche del settore pubblico sono del tutto insoddisfacenti. Sull'attendibilità di molti dati vi sono seri dubbi, data la scarsa chiarezza e la disparità di interpretazione degli stessi. Per soddisfare le necessità degli utilizzatori occorre adoperarsi per un miglioramento qualitativo e quantitativo. Bisogna inoltre ricordare che il settore pubblico è anche produttore, oltre che utilizzatore di dati: questo è il motivo per cui talvolta ci siamo spinti oltre l'area delle statistiche del settore pubblico in quanto tali.

49. Il settore pubblico in Italia è definito in modi diversi: si va da una definizione ristretta che coincide con il settore statale, a una più ampia del cosiddetto settore pubblico allargato; tra le due vi è un concetto di Amministrazione pubblica usato nei conti nazionali. La base della registrazione delle transazioni, inoltre, introduce delle differenze tra i diversi tipi di conti pubblici. Il bilancio dello Stato ha una versione in termini di stanziamenti ed una in termini di effettivi incassi e pagamenti; i conti del settore pubblico allargato registrano gli effettivi pagamenti, ed i conti dell'Amministrazione pubblica nella contabilità nazionale sono costruiti prevalentemente in base al criterio della competenza economica. Di conseguenza esiste una notevole confusione tra gli utilizzatori.

50. Le difficoltà per gli utilizzatori derivano anche dalla pluralità di produttori di statistiche del settore pubblico e dalla mancanza di qualunque coordinamento tra questi. Ad esempio, le statistiche riguardanti gli enti pubblici locali sono elaborate e pubblicate sia dall'ISTAT sia dal Ministero del Tesoro, e in parte dal Ministero dell'Interno, da quello del Bilancio e dalla Banca d'Italia. La responsabilità del coordinamento finora non attribuita, dovrebbe competere all'ISTAT. In passato sono state istituite varie Commissioni per risolvere i problemi nascenti dalla produzione decentrata di statistiche, ma senza molto successo.

51. Negli anni recenti, il governo italiano ha effettuato investimenti rilevanti per l'automazione dei bilanci e della contabilità pubblica per la gestione delle entrate e della previdenza sociale. Questi sistemi informativi forniscono potenzialmente una base per migliorare tutte le statistiche del settore pubblico, tuttavia finora essi hanno trovato solo limitate applicazioni.

52. Abbiamo valutato le statistiche del settore pubblico esistenti ed esaminato in che modo esse possano essere migliorate, prendendo in considerazione sia le necessità degli utilizzatori sia le risorse disponibili. Le nostre conclusioni principali sono le seguenti:

a) innanzi tutto, è necessario stabilire esattamente — da parte dell'ISTAT in collaborazione con il Ministero del Tesoro e con gli altri principali utilizzatori — quali statistiche del settore pubblico sono necessarie, e in che cosa questo concretamente si traduca per approntare un nuovo e più adeguato sistema di statistiche del settore pubblico;

b) un passo essenziale verso il conseguimento di questi obiettivi consiste nell'utilizzare i tre principali sistemi di informazioni amministrative. Tuttavia, poiché questi sistemi sono destinati soprattutto alla conservazione e all'estrazione delle informazioni sulle transazioni individuali, sulle persone e imprese, la loro utilizzazione statistica implica problemi amministrativi e tecnici, che devono essere superati;

c) l'esperienza degli altri paesi mostra che un ente che produce statistiche deve svolgere un ruolo guida nel garantire che i sistemi di informazione rilevanti siano utilizzati pienamente per scopi statistici. Questo si applica al caso italiano e, a meno che l'ISTAT non prenda una decisa iniziativa, il progresso sarà assai lento. Sono necessari cooperazione e coordinamento su due fronti: tra l'ISTAT e gli enti amministrativi responsabili dei sistemi di informazione e tra l'ISTAT e gli enti amministrativi che preparano le statistiche del settore pubblico; in particolare quelli relativi agli enti pubblici locali;

d) inoltre, cosa forse più importante di tutte, il Ministero del Tesoro ha bisogno di un organismo che curi le analisi statistiche di tutti gli aspetti della finanza del settore pubblico, insieme con le tendenze nel tempo e con le analisi settoriali e territoriali (Nord/Sud, ecc.). Un tale organismo, lavorando in stretta

collaborazione con l'ISTAT, non potrebbe operare senza un sistema integrato di statistiche del settore pubblico quale quello da noi delineato;

e) per l'analisi e la pianificazione, le spese e le entrate del governo devono essere classificate per categoria economica, e le spese secondo la loro destinazione. Ciò è utile anche per valutare le singole voci di bilancio e l'impatto sociale del bilancio nel suo complesso. Il sistema di informazione del Ministero del Tesoro già considera tali classificazioni — oltre a quella tradizionale secondo l'unità amministrativa — ma esse devono essere migliorate e la codificazione deve rendere possibile una classificazione incrociata per categoria e per funzione;

f) se il governo vuole apportare un miglioramento effettivo alle statistiche del settore pubblico deve attuare l'unificazione dei sistemi di contabilità cui mirava la legge del 1978. Dovrebbero essere emanate norme più dettagliate riguardo agli uffici che provvedono alla contabilizzazione, mentre un'autorità centrale dovrebbe avere il compito di farle osservare;

g) per facilitare l'utilizzo dei dati dei conti pubblici e per eliminare le incertezze sulla loro interpretazione, l'ISTAT dovrebbe chiaramente specificare i settori compresi e la copertura dei settori e lo stadio del processo di formazione e di contabilizzazione del bilancio ai quali i dati si riferiscono (l'ONU a questo riguardo sta per pubblicare un manuale);

h) le statistiche sulle entrate e le spese dell'Amministrazione pubblica classificate secondo la categoria economica, e sulle spese classificate secondo la funzione, potrebbero essere notevolmente migliorate se il Ministero del Tesoro permettesse all'ISTAT l'uso dei dati disponibili su supporti suscettibili di lettura automatizzata. L'ISTAT dovrebbe migliorare le statistiche sui prestiti e sull'indebitamento nonché un bilancio di questo settore;

i) per diversi gruppi di enti pubblici, in particolare i comuni, le Unità Sanitarie Locali (USL) e le imprese pubbliche locali, si potrebbero conseguire risultati soddisfacenti effettuando rilevazioni basate su piccoli campioni casuali che forniscono dati più tempestivi e affidabili. Sia l'ISTAT sia il Ministero del Tesoro potrebbero ottenere percentuali di risposta più elevate, riducendo l'ammontare di dati raccolti con l'appoggio del Ministero del Tesoro, del Ministero dell'Interno e di quello del Bilancio e rafforzando i collegamenti con i fornitori di dati. Il Ministero del Tesoro e l'ISTAT devono collaborare strettamente;

j) dovrebbe essere migliorata, se necessario con una legge, la raccolta di statistiche sulle entrate tributarie da parte del Ministero delle Finanze e del Ministero del Tesoro. Questi dati potrebbero trovare successive utilizzazioni, ad esempio per costruire i dati sulla distribuzione del reddito e per le statistiche sul valore aggiunto;

k) l'ISTAT dovrebbe collaborare con il Ministero del Lavoro e con l'INPS per utilizzare i dati della previdenza sociale per le statistiche sull'occupazione, la disoccupazione, i salari, ecc.

RACCOMANDAZIONI

53. Per quanto riguarda le statistiche del settore pubblico abbiamo ritenuto opportuno fare raccomandazioni dettagliate, suggerire chi deve fare e che cosa; dire quali possono essere le priorità. Ma per quanto riguarda queste priorità, bisogna chiarire che le azioni classificate come a medio o a più lungo termine non sono necessariamente meno importanti di quelle cosiddette immediate; in realtà alcune sono fondamentali, benché richiedano tempi di attuazione più lunghi.

1) Azioni immediate

54. L'ISTAT dovrebbe:

a) decidere la struttura concettuale delle statistiche del settore pubblico, specificando chiaramente i rapporti tra le varie serie di statistiche. In particolare ciò riguarda il loro campo di rilevazione, la loro sequenza nel processo di contabilizzazione e di bilancio e la descrizione dei saldi;

b) prendere iniziative per ottenere un'ottimale utilizzazione per fini statistici dei sistemi informativi sui bilanci e sulla contabilità, sulle entrate tributarie e sulla previdenza.

A nostro avviso l'ISTAT dovrebbe:

- (1) avere accesso ai dati di bilancio e contabili sulle entrate e sulle spese del bilancio dello Stato e della tesoreria codificati per categoria economica, e dati sulla spesa codificati per funzione;
- (2) preparare e pubblicare statistiche annuali e trimestrali sulle entrate, classificate per categoria economica, e sulle spese classificate per funzione, e con classificazione economica-funzionale incrociata; se possibile l'ISTAT dovrebbe anche elaborare dati sul bilancio dello Stato integrandoli con quelli sulle spese e sulle entrate;
- (3) ottenere la cooperazione con il Ministero delle Finanze sull'utilizzo statistico dei suoi sistemi informativi (SOGEI) per le imposte dirette e per l'IVA, allo scopo di elaborare statistiche sui redditi accertati e sul gettito tributario distinto per comune;
- (4) ottenere dal sistema di informazione della Previdenza Sociale (INPS) dati micro sull'occupazione dei settori pubblico e privato, sulla disoccupazione e sui redditi, per studiare la possibilità di un loro utilizzo per l'elaborazione di statistiche sul settore pubblico;
- (5) procedere alla nomina dei Comitati direttivi e delle unità operative come sopra proposto, al fine di promuovere queste azioni, se necessario cercare di ottenere un potere con legge;

c) disegnare un campione per la raccolta annuale dei dati sulle entrate delle Amministrazioni comunali classificate per categoria economica, e sulle spese suddivise per categoria economica e funzione. Per migliorare la tempestività e ridurre i costi per l'ISTAT, e per i Comuni, il numero di Comuni inclusi nel campione dovrebbe essere molto contenuto;

d) adottare il metodo campionario anche per le USL, per le aziende municipalizzate e possibilmente per altri gruppi di enti pubblici minori, semplificare i questionari usati per statistiche annuali su tutti gli enti pubblici minori;

e) sollecitare il sostegno del Ministero del Tesoro, del Ministero degli Interni e del Ministero della Sanità, per migliorare la raccolta di dati degli enti pubblici minori e rafforzare i collegamenti con essi;

f) richiedere l'intervento della Presidenza del Consiglio nell'attuare il coordinamento delle statistiche sul settore pubblico (come qui previsto).

55. Il Ministero del Tesoro dovrebbe:

a) appoggiare l'ISTAT concedendogli l'accesso ai dati più dettagliati raccolti dal sistema informativo del Ministero del Tesoro (ITALSIEL);

b) valutare, in cooperazione con l'ISTAT, l'esperienza raggiunta nella raccolta trimestrale di dati sulle entrate e sulle spese degli enti locali;

c) nominare un Comitato con rappresentanti del Ministero del Tesoro, dell'ISTAT e della Banca d'Italia per definire gli obiettivi delle statistiche annuali e trimestrali sugli enti pubblici minori; chiarire problemi quali, ad esempio, la definizione e classificazione dei gruppi di tali enti; formulare raccomandazioni sulla divisione dei compiti tra il Ministero del Tesoro e l'ISTAT sulla raccolta dei dati e sulla presentazione dei risultati. Questo è un compito essenziale;

d) formulare, in cooperazione con l'ISTAT, istruzioni agli uffici contabili del Governo centrale e degli organi governativi minori per le loro relazioni con l'ITALSIEL al fine di migliorare l'armonizzazione dei bilanci e della contabilità, e delle classificazioni economiche e funzionali.

56. Il Ministero delle Finanze dovrebbe:

— fornire agli utilizzatori interessati, per ogni Comune, statistiche sul reddito accertato mediante pubblicazioni o altri mezzi di diffusione.

57. La Banca d'Italia dovrebbe:

a) elaborare, in cooperazione con il Ministero del Tesoro, statistiche mensili sui depositi delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali presso gli uffici postali e il sistema bancario;

b) svolgere un ruolo preminente nei Comitati direttivi e nelle unità operative al fine di promuovere l'utilizzo statistico dei dati dell'ITALSIEL, della SOGEI e dell'INPS.

2) Azioni a medio termine

58. L'ISTAT dovrebbe:

a) migliorare, in collaborazione con il Ministero del Tesoro (ITALSIEL), la classificazione economica e funzionale attualmente usata dall'ITALSIEL, tra gli altri, con una maggiore disaggregazione settoriale e facilitando le classificazioni incrociate;

b) assistere il Ministero del Tesoro nella preparazione di istruzioni dettagliate da impartire agli uffici contabili dell'Amministrazione centrale e degli enti pubblici minori sull'attuazione delle norme di coordinamento;

c) definire con precisione i vari gruppi di enti pubblici minori censiti e per essi preparare gradualmente statistiche sul bilancio, collegate ai dati sulle entrate e sulle spese;

d) sospendere l'analisi annuale riassuntiva delle entrate e delle spese comunali, non appena l'analisi trimestrale del Ministero del Tesoro sarà soddisfacente;

e) svolgere un'indagine presso uno o più paesi (ad esempio la Danimarca) che sono riusciti, con successo, ad elaborare statistiche sul valore aggiunto sulla base dei dati IVA e verificare se si può fare altrettanto per l'Italia. Preparare quindi, se possibile, programmi per l'elaborazione di tali statistiche in collaborazione con il Ministero delle Finanze (SOGEI);

f) predisporre una pubblicazione che fornisca una visione d'insieme delle entrate derivanti da imposte dirette e indirette (compresi i contributi previdenziali), simile a quella sospesa nel 1973. Avviare una collaborazione con l'INPS, utilizzando il suo sistema informativo per l'elaborazione di statistiche sull'occupazione dei settori pubblico e privato, oltre a statistiche di altro tipo.

59. Il Ministero del Tesoro dovrebbe:

a) impegnarsi a fondo per assicurare che i vari sistemi informativi siano del tutto operanti riducendo, se necessario, l'attuale raccolta di dati;

b) usare la stessa classificazione economica e funzionale dell'ISTAT all'atto della presentazione delle statistiche per il bilancio dello Stato e per il settore statale. In collaborazione con l'ISTAT, migliorare i sistemi di classificazione dell'ITALSIEL in modo da agevolare l'utilizzazione per fini statistici;

c) cercare di attuare in misura più soddisfacente la riforma del 1978 e, in collaborazione con l'ISTAT, predisporre e pubblicare istruzioni dettagliate agli uffici contabili sia del Governo centrale, sia degli enti pubblici minori;

d) usare sistemi campionari per raccogliere dati per statistiche trimestrali sui Comuni, sulle USL e sulle aziende municipalizzate e coadiuvare l'ISTAT nella sua raccolta di statistiche annuali per gli enti pubblici minori;

e) cooperare con il Ministero delle Finanze e con l'ISTAT per il coordinamento e per il miglioramento delle statistiche mensili e annuali sul gettito tributario.

60. Il Ministero delle Finanze dovrebbe:

a) cooperare con l'ISTAT per una migliore utilizzazione statistica dei dati raccolti sulle imposte sul reddito e sull'IVA;

b) cooperare con il Ministero del Tesoro e con l'ISTAT per il coordinamento e il miglioramento delle statistiche sul gettito fiscale e trarre vantaggio, a tal fine, dalla competenza statistica dell'ISTAT.

61. La Banca d'Italia dovrebbe:

— cooperare con l'ISTAT al fine di studiare ed effettuare un raccordo tra le statistiche sulle operazioni di parte corrente del settore statale e quelle disponibili nel proprio sistema informativo al fine di poter, tra l'altro, effettuare controlli incrociati sulle statistiche stesse.

3) Azioni di lungo periodo

62. L'ISTAT dovrebbe:

a) accrescere gradualmente la sua opera di coordinamento, elaborare e integrare il contenuto delle statistiche del settore pubblico, assicurando il rispetto di una comune base di definizioni, concetti e classificazioni e della standardizzazione delle metodologie applicate. Questa è un'opera da svolgere in via continuativa, a cui deve essere attribuita priorità fin dall'inizio;

b) utilizzare, in collaborazione col Ministero del Tesoro (ITALSIEL), col Ministero delle Finanze (SOGEI) e col Ministero del Lavoro (INPS), i dati rilevanti raccolti per i sistemi informativi di questi Ministeri per un graduale ampliamento e miglioramento sia delle statistiche del settore pubblico che di altre statistiche, e nello stesso tempo modificare e ampliare tali sistemi di rilevazione in modo da soddisfare le necessità statistiche;

c) cooperare col Ministero delle Finanze (SOGEI) e con la Banca d'Italia nell'utilizzo dei dati sull'accertamento dei redditi delle persone fisiche al fine di elaborare statistiche sul livello del reddito e sulla distribuzione del reddito per gruppi socio-economici, basate su un concetto di reddito utilizzabile ai fini dell'analisi economica; inoltre dovrebbe esaminare la possibilità di utilizzare i dati sugli accertamenti del reddito delle persone giuridiche al fine di elaborare statistiche sul reddito d'impresa;

d) persuadere il Ministero delle Finanze a concedere l'accesso ai dati forniti dalle persone fisiche e dalle imprese nelle loro dichiarazioni fiscali ove possibile, e nel rispetto dei vincoli di riservatezza, per ottenere nastri magnetici con i dati per ciascuno di questi soggetti, sul reddito accertato e su altre caratteristiche, come è necessario per elaborare statistiche sui redditi accertati.

GLI INDICI DEI PREZZI E LE STATISTICHE DEI PREZZI

63. L'interesse dell'Italia per la misurazione dei prezzi e per l'analisi dei dati da essa ricavati è dovuto principalmente a due ragioni: all'esistenza di meccanismi di indicizzazione (in primo luogo dei salari) e all'uso di indici necessari per la misurazione dello sviluppo della produzione e della produttività.

64. Il tasso di inflazione in Italia è attualmente più elevato di quello della maggior parte degli altri paesi industriali e l'indicizzazione è un argomento molto controverso. La controversia è dovuta, in parte, all'esistenza di numerosi indici dei prezzi tra loro diversi, tutti destinati a misurare le variazioni dei prezzi dei beni di consumo, ma nasce anche da preoccupazioni più concrete concernenti il problema se il sistema di indicizzazione vigente aggravi il tasso di inflazione, senza peraltro operare un'equa ripartizione dei costi dell'inflazione.

65. Sotto certi aspetti queste due preoccupazioni sono tra loro in conflitto. Per controllare la spirale salari-prezzi sono proposti indici che dovrebbero escludere l'impatto dell'aumento dei prezzi del petrolio e di altri beni di importazione e di provvedimenti di politica economica quali l'aumento delle imposte e dei tassi di interessi. Ma se queste esclusioni riuscissero ad abbassare l'indice misurato, tuttavia esse non consentirebbero di proteggere i lavoratori dall'inflazione. La scelta è tra questi due obiettivi ed è essenzialmente politica, non tecnica; tuttavia uno studio tecnico può mostrare se determinati indici dei prezzi misurino correttamente quello che devono misurare.

66. Benché la maggior parte delle discussioni sui prezzi si accentri sull'indicizzazione, l'uso dei dati sui prezzi per la costruzione dei conti nazionali a prezzi costanti può essere di uguale o maggiore importanza politica. Nonostante che l'inflazione e la disoccupazione siano entrambe elevate, lo sviluppo della produttività in Italia è tra i più alti in Europa, una caratteristica questa che stupisce molti osservatori, specialmente stranieri. A questo proposito si ribadisce che gli obiettivi politici possono differire ed essere incompatibili fra loro. Ma uno studio tecnico può mostrare fino a che grado le misure siano valide e affidabili.

67. I problemi degli indici dei prezzi italiani più noti e discussi sono: l'esistenza di tre diversi indici che misurano (talvolta in conflitto fra loro) i prezzi al consumo e l'ovvia obsolescenza tecnica di almeno uno di questi, cioè dell'indice sindacale usato per l'indicizzazione dei salari. Ma questi sono semplicemente sintomi di un problema più vasto. In molti aspetti della raccolta dei dati sui prezzi, della compilazione dell'indice, della preparazione dei dati, la prassi italiana porta ancora i segni di un precedente periodo: quello che ha preceduto l'avvento dei calcolatori, dei conti nazionali, delle indagini campionarie. I metodi di raccolta e di elaborazione sono molto arretrati rispetto alla maggior parte dei paesi industriali e sicuramente sono i meno affidabili se raffrontati con quelli dei maggiori paesi della CEE.

68. Un problema importante, che incontrano anche altri paesi della CEE, è la mancanza di coerenza nei programmi delle statistiche sui prezzi. Non esiste un coordinamento né una struttura globale, i rapporti tra indici e deflatori non sono stati elaborati o, per quanto appare, neppure considerati. Le conseguenze si osservano nei risultati incoerenti di indici che dovrebbero essere correlati in maniera logica e in una incapacità di accertare le variazioni di prezzi e di quantità attraverso i diversi stadi del processo produttivo, a causa di classificazioni e di livelli di copertura degli aggregati incoerenti. Nei dati esistono duplicazioni e sovrapposizioni insieme con gravi vuoti.

69. Un secondo grave problema consiste nella mancanza del controllo di qualità, derivante dall'estremo decentramento del processo di raccolta e di compilazione dei dati. Benché i diversi indici dei prezzi al consumo producano risultati abbastanza coerenti e validi, essi si basano su un programma di raccolta dei dati che non fornisce un modo obiettivo di valutare la loro qualità. Novantatré uffici statistici comunali hanno la responsabilità di quasi tutti i dati sui consumi e sui prezzi al consumo oltre che del trattamento dei dati e della compilazione delle medie, tutti basandosi sui propri bilanci. Essi devono assumere i rilevatori (il cui lavoro principale è spesso un altro), scegliere le famiglie da includere nel campione e (per la rilevazione dei prezzi) selezionare le voci di cui rilevare il prezzo. Essi devono garantire la comparabilità nel tempo. L'ISTAT fornisce manuali di istruzione e moduli, ma non ha stanziamenti di bilancio, personale proprio da impiegare o potere di formare il personale delle amministrazioni locali impegnato in questo compito o di definire gli schemi di campionamento necessari e di controllare la loro applicazione. Poiché l'ISTAT non riceve neppure i dati di base, non può applicare procedure efficaci e ha poco o nessun controllo su quelle applicate dalle autorità comunali.

70. Una terza serie di problemi, in parte collegata ai primi due, riguarda diverse questioni tecniche sulle strutture e sulla scelta dei campioni, sulle

definizioni dei dati, sulla compilazione degli indici, in cui la prassi italiana non si avvantaggia degli sviluppi più recenti della teoria e della pratica statistica.

71. Un ultimo problema riguarda l'utilizzo dei dati sui prezzi. Il metodo dell'ISTAT è, come si è detto, ancora quello invalso in un'epoca precedente all'avvento del calcolatore, quando i dati erano raccolti in previsione di un unico tipo di prodotto. Si è prestata scarsa attenzione alla possibilità di usare i dati oltre che per la costruzione di indici specifici, e non è stato fatto alcun tentativo per costruire una base di dati riutilizzabile, persino dei dati semiaggregati che l'ISTAT riceve. Di conseguenza non vengono sfruttate le eventuali possibilità di migliorare l'efficienza e la qualità del programma attraverso l'analisi dei dati passati, e rimangono senza risposta i problemi d'analisi che potrebbero essere esaminati con una tale base di dati.

72. Questi problemi sottolineano la necessità di introdurre mutamenti fondamentali nel programma delle statistiche dei prezzi dell'ISTAT se l'Italia vuole raggiungere il livello medio della CEE. Sono necessari mutamenti nella configurazione del disegno (a livello sia generale sia dei dettagli), nella organizzazione della raccolta e della compilazione dei dati, nel modo di utilizzare i dati sui prezzi. Raccomandazioni specifiche su questi punti sono date qui di seguito e sono esposte con maggiore dettaglio nella Parte IV. È importante riconoscere, tuttavia, che i problemi incontrati nel programma delle statistiche sui prezzi si trovano anche in altri settori. Costituisce un problema di cui si parla nella Parte II la necessità di un impianto statistico più completo, mentre l'assenza di coordinamento e di integrazione è responsabile di gran parte della confusione che circonda le statistiche del settore pubblico, osservata nella Parte III. Il problema del decentramento e le sue conseguenze sul controllo di qualità investe l'intero sistema statistico ed è il più importante tra quelli che l'ISTAT si trova attualmente ad affrontare. Altri problemi sono costituiti dall'uso di tecnologie obsolete e dallo scarso impulso dato alla ricerca; come risulterà chiaro dal resto della nostra relazione, questo è un problema generale delle statistiche italiane. Infine la necessità di disporre di basi di dati riutilizzabili e dello sviluppo di tecniche di gestione di una base di dati appropriata è sottolineata nelle Parti II e III.

RACCOMANDAZIONI

1) *La struttura e il contenuto delle statistiche sui prezzi*

73. Per evitare la confusione originata da indici di prezzo non coordinati, contrastanti e che si sovrappongono, gli indici e le statistiche dei prezzi dovrebbero essere concepiti all'interno di un unico sistema integrato, basato

sulla struttura della contabilità nazionale e seguendo, per quanto possibile, le direttive internazionali. Il primo passo nella riforma del programma di statistiche sui prezzi in Italia dovrebbe consistere nel concepire un progetto del sistema di questo tipo.

74. Il sistema degli indici dei prezzi dovrebbe comprendere:

a) un unico indice nazionale dei prezzi al consumo e i corrispondenti indici regionali, con indici delle voci al livello più dettagliato della classificazione di contabilità nazionale usata (SEC o nazionale) e a vari livelli intermedi di aggregazione (livelli della classificazione per rami e classi);

b) un indice dei prezzi alla produzione per la produzione interna lorda con indici per le principali merci e per settori, al più dettagliato livello della classificazione usata (NACE, CITI o nazionale) e a vari livelli intermedi di aggregazione (livelli della classificazione per rami e classi);

c) indici per importazioni ed esportazioni, inizialmente basati su valori unitari ma che tendano il più rapidamente possibile a diventare veri indici di prezzo. Perché siano utili a fini analitici, i prezzi all'importazione e all'esportazione dovrebbero essere classificati secondo la classificazione *standard* delle attività e secondo quella *standard* in uso nel commercio internazionale.

75. Per ottenere la contabilità nazionale a prezzi costanti, saranno necessarie ulteriori informazioni sui prezzi, oltre a quelle comprese negli indici sopra menzionati, inclusi i dati sui prezzi delle voci relative all'acquisto di beni e servizi da parte del settore pubblico e agli investimenti.

76. Per la supervisione sulla costruzione del sistema e per favorirne l'applicazione, bisognerebbe costituire un gruppo di lavoro con sottocomitati responsabili dei prezzi al consumo, dei prezzi alla produzione, dei prezzi all'importazione e all'esportazione e della deflazione. A questo gruppo dovrebbe essere affidata la responsabilità di conseguire la graduale eliminazione degli indici esistenti che sono incompatibili con il sistema integrato (compresi l'IPI, l'ICV e l'indice sindacale) e di stabilire un programma di pubblicazioni imperniate sull'IPC, sull'IPP e sulle loro componenti. Il gruppo di lavoro dovrebbe comprendere, oltre al personale proveniente dall'Amministrazione pubblica, rappresentanti delle imprese e dei sindacati, laddove occorra.

2) Raccolta, elaborazione e calcolo dei dati

77. Per assicurare un adeguato controllo di qualità sulla raccolta e sull'elaborazione dei dati sui prezzi e sul calcolo degli indici dei prezzi, bisognerebbe dotare l'ISTAT del potere e delle risorse necessari per consentirgli di svolgere

queste attività. Il personale impegnato nel lavoro di rilevazione dei dati dovrebbe fare capo all'ISTAT, sia sotto il profilo organizzativo, sia per il trattamento economico; il lavoro di elaborazione e di sintesi dovrebbe essere svolto dal personale dell'ISTAT.

78. L'ampliamento delle funzioni attualmente svolte dagli Uffici regionali dell'ISTAT potrebbe essere il modo più efficace di realizzare quanto è stato appena illustrato; è auspicabile quindi che si proceda, senza ulteriori indugi, a trasferire all'ISTAT le funzioni ora svolte dagli Uffici comunali di statistica e dalle autorità locali. Perché ciò avvenga saranno necessari un cambiamento della legge e un potenziamento dei mezzi finanziari e del personale dell'ISTAT.

3) *Il disegno campionario e la definizione dei dati*

79. Per poter garantire che gli indici di prezzo forniscano una misura valida e attendibile degli effettivi andamenti dei prezzi, l'ISTAT dovrebbe prestare maggiore attenzione ai problemi tecnici connessi con il disegno e la struttura dei campioni e con la definizione dei dati. Ciò si realizzerà potenziando come si conviene l'attuale gruppo tecnico di ricerca. Tra i problemi sui quali sarà necessario soffermarsi più a lungo, vanno inclusi:

- a) lo sviluppo di schemi di campionamento di punti di vendita basati su dati amministrativi e su registri;
- b) la determinazione delle caratteristiche merceologiche delle voci e di procedure per selezionare le singole varietà di cui rilevare i prezzi;
- c) la standardizzazione delle procedure per trattare nuovi prodotti, mutamenti di qualità, variabilità regionale e variabilità stagionale;
- d) lo sviluppo di procedure per il controllo di qualità.

80. Base di studio di questo tipo di problemi tecnici, dovrebbero essere le indagini periodiche «di riferimento» (*benchmarks*), al fine di fornire i dati necessari. Tali indagini dovrebbero essere condotte a intervalli di tempo di circa 5 anni e dovrebbero essere, nei limiti delle risorse disponibili, dettagliate e complete nel campo di rilevazione. Il loro coordinamento temporale con gli studi quinquennali sulle matrici *input-output* dovrebbe accrescere l'utilità dei dati sia sui prezzi sia della matrice *input-output*.

4) *Le statistiche sui prezzi: la banca dei dati*

81. Al fine di assicurare che i dati sui prezzi siano disponibili in una forma tale da consentire una pluralità di usi, ma anche coordinata e accessibile, capace di rispondere a esigenze che non siano solo quelle della produzione delle

pubblicazioni correnti, bisognerebbe sviluppare metodi adeguati di memorizzazione e di gestione di banche dati. Tali usi addizionali comprendono, ad esempio, il controllo di qualità, l'analisi del processo inflazionistico e, qualora lo si voglia, la costruzione di indici «per scopi specifici». La banca dati, accentrata presso l'ISTAT, dovrebbe contenere le osservazioni originali (nonché aggregati più ampi). Bisognerebbe sviluppare procedure standardizzate di trattamento per correggere e depurare i dati; tutte le correzioni e revisioni dovrebbero essere riportate nelle osservazioni originali, cosicché qualora si usassero i dati per tabulazioni e analisi alternative, questi darebbero risultati coerenti. La banca dati dovrebbe comprendere le informazioni periodiche di riferimento (*benchmarks*), nonché le serie raccolte più regolarmente; essa dovrebbe essere strutturata secondo lo schema della contabilità nazionale e gli indici pubblicati dovrebbero seguirne la logica. Tutto questo richiederà molta attenzione per la coerenza delle definizioni e delle classificazioni.

C — PROBLEMI DI CARATTERE GENERALE

82. Benché abbiamo concentrato l'attenzione sui tre settori oggetto dell'inchiesta, non di meno ci siamo fatti un'impressione generale sulla situazione delle statistiche italiane. Vogliamo riferirci ad alcuni problemi che sono abbastanza importanti da meritare una considerazione sistematica in Italia.

83. Essi riguardano in particolare l'organizzazione e vale la pena ricordare che la comunità statistica internazionale ha introdotto, negli anni recenti, mutamenti sostanziali nell'approccio alle statistiche ufficiali. Gli statistici italiani certamente conoscono le opinioni contenute, ad esempio, nell'ultimo manuale dell'O.N.U. sulle organizzazioni statistiche (1) nonché nelle recenti indagini sui sistemi statistici nazionali (ad esempio negli Stati Uniti d'America, Canada, Gran Bretagna) (2). Vi è una notevole somiglianza nei problemi affrontati e nelle soluzioni scelte nei diversi contesti nazionali e questo lavoro, cui alcuni membri della Commissione hanno partecipato, ha influenzato questa relazione.

(1) United Nations Statistical Office (1981), *Handbook of Statistical Organisation* (by Mr. P.J. Bierge).

(2) Vedi: US Government (1981), *Improving the Federal Statistical System: Issues and Options* (Report of the President's Reorganisation Project for the Federal Statistical System; Govt. of Canada) (1980), *Statistics Canada: Methodology Review* (al quale hanno partecipato Sir Claus Moser e il Prof. Ruggles); U.K. Government (1981), *Government Statistical Services* (White Paper Cmd. 8236); Sir Claus Moser (1980), *Statistics and Public Policy*; Jnl. of the Royal Statistical Society, Vol. 143, PE. 1.

IL RUOLO DEGLI STATISTICI PUBBLICI

84. Una questione fondamentale è quella riguardante il ruolo degli statistici pubblici. Gli atteggiamenti sono mutati con il passare degli anni e inoltre variano da un paese all'altro; sono note le opinioni in proposito per averne in più occasioni fatto oggetto di sintesi (1). Tra le più tradizionali ve ne è una che considera come primo compito dello statistico pubblico la rilevazione dei « puri fatti » e la connessa pubblicazione dei dati; un'altra intende il suo compito esteso anche all'analisi e all'interpretazione dei fatti. Altri ritengono che la loro funzione consista innanzi tutto nel fornire il supporto informativo per l'attività di governo e, infine, c'è chi concepisce la propria attività come un servizio reso a tutta la collettività.

85. Il primo punto da sottolineare è che dovrebbero essere chiaramente definiti la funzione e il ruolo dell'informazione statistica e, analogamente, quelli di coloro che operano all'interno del sistema informativo. Queste posizioni, pubblicamente definite, dovrebbero costituire il criterio che presiede alla fissazione di tutte le priorità e informa l'attività di tutti quelli che lavorano nel sistema.

86. Abbiamo invece notato che all'interno dell'ISTAT ci sono, in proposito, incertezze e indecisioni e un certo oscillare tra un approccio tradizionale e uno più moderno. Per questo motivo sottolineiamo il nostro punto di vista in proposito.

87. Le responsabilità degli statistici pubblici si sono accresciute oltre ogni previsione. Fino all'ultima guerra gli statistici erano poco noti all'opinione pubblica, ma adesso la situazione è mutata nei paesi più progrediti. Gli statistici svolgono una parte importante nel processo decisionale, soprattutto pubblico. Essi partecipano alla *preparazione* di decisioni e di politiche, nel settore pubblico e privato, ed alla *valutazione* e *verifica* delle politiche perseguite. Si tratta, pertanto, di responsabilità importanti e di carattere pubblico.

88. Lo statistico pubblico deve servire innanzi tutto il governo, fornendo dati tempestivi, completi, imparziali, accurati e rilevanti; per i problemi deve produrre le basi statistiche su cui si fondano le previsioni e contribuire perché queste vengano utilmente impiegate per fini analitici. Lo statistico pubblico svolge quindi una parte essenziale nell'attività dell'Amministrazione pubblica e del governo, sia a livello centrale, sia periferico; e controlla, ripetiamo, l'effetto delle politiche nella stessa misura in cui partecipa al loro approntamento.

(1) United Nations (1977), *Statistical Services in Ten Year's Time* (Pergamon Press).

89. I ministri, gli alti dirigenti dello Stato e gli altri funzionari pubblici hanno un atteggiamento mutevole nei confronti della statistica. Ecco perché spetta all'Istituto centrale e al suo vertice diffondere tra le autorità di governo un atteggiamento più moderno, che consiste non nel considerare la statistica come la chiave per ottenere una gestione efficiente della cosa pubblica (opinione esagerata che non condividiamo), ma nel valutare come e quando essa può contribuire a questo scopo.

90. Tuttavia, gli statistici pubblici hanno un ruolo più ampio. In quanto gestiscono una vasta serie di dati economici e sociali, è loro dovere usarli a vantaggio dell'intera collettività. Essi devono servire il Parlamento; le autorità regionali e gli altri poteri locali; il mondo industriale; i sindacati; la ricerca di mercato; gli istituti di ricerca e l'Università; i mezzi di informazione e il pubblico in generale; gli organismi internazionali. A tutti costoro essi devono mettere a disposizione, insieme con una guida delle fonti e con altri strumenti di analisi, quei dati che non sono soggetti a vincoli di segretezza, in modo che i diversi gruppi di utilizzatori possano disporre di tutti i dati di cui hanno bisogno. Questo è un dovere assolutamente prioritario. L'intera collettività ha il « diritto » di conoscere le informazioni raccolte e fornite con fondi pubblici; è uno dei doveri di una società democratica far circolare e utilizzare le informazioni raccolte dagli enti pubblici.

91. È nostra impressione, dai colloqui avuti con molti utilizzatori, che l'ISTAT dovrebbe migliorare il servizio reso ai diversi gruppi di utilizzatori.

92. Il ruolo dello statistico dovrebbe a nostro avviso comprendere oltre all'analisi e alla descrizione, anche l'interpretazione statistica dei fatti rilevati. In realtà questo dovrebbe costituire l'obiettivo principale. Raccogliere, compilare e utilizzare i dati è un compito relativamente semplice e limitato, ma il concetto che lo statistico pubblico si limiti a fornire i « soli fatti » è superato. Non esistono fenomeni che siano semplicemente « puri fatti » e la conoscenza dei fatti in ogni caso non è il prodotto finale. L'abilità dello statistico sta nel trarre deduzioni da dati incerti oltre che nel raccogliarli, e noi verremmo meno al nostro dovere se lasciassimo ad altri questo compito. Analizzare e interpretare è assolutamente fondamentale se si vuole servire il governo e gli altri utilizzatori.

93. Sotto questo aspetto l'Italia è rimasta in una condizione di arretratezza. La quantità di dati raccolta e pubblicata è abbondante, ma largamente sottoutilizzata. La presentazione e l'analisi sono piuttosto tradizionali. All'analisi e all'interpretazione non viene data adeguata priorità nel complesso delle attività dell'ISTAT, la principale delle quali consiste ancora nella semplice compilazione dei dati. Questa fase non deve essere sottovalutata, ma essa

costituisce soltanto una parte di un processo ben più vasto. L'ISTAT potrebbe svolgere un ruolo molto più importante nell'aiutare il governo e il resto della comunità se vi fossero più solidi rapporti con i centri di decisione e se si occupasse più dell'analisi dei dati, che necessita di esperti statistici ad alto livello. Inoltre, dato che l'attività di analisi dei dati è più interessante della raccolta e compilazione, un mutamento in tal senso potrebbe attrarre più facilmente elementi qualificati.

94. Quanto auspicato fin qui implica una visione diversa del valore e della funzione della statistica da parte dei soggetti interessati. Da una parte è necessario che Ministri, alti funzionari dello Stato ed enti pubblici assumano un atteggiamento più moderno e illuminato verso l'uso delle statistiche e nei confronti del lavoro dell'ISTAT, la cui importanza è determinante per la politica del governo. Dall'altra, occorre che l'ISTAT dia particolare rilievo, oltre che alla produzione di statistiche, anche alla loro analisi e al loro utilizzo.

95. Nello stesso tempo, sarebbe desiderabile che si stabilisse un maggior grado di integrazione tra i fornitori di dati, specialmente nel caso di sistemi di informazioni amministrative. Questi sistemi non dovrebbero essere sviluppati e gestiti autonomamente, poiché sono preziosi come base delle informazioni generali; per questo l'ISTAT dovrebbe avere una parte determinante nella strutturazione di tali sistemi. Per la sua importanza, questo punto trova spazio in molte delle nostre raccomandazioni.

96. Resta da aggiungere che *non* vi è conflitto tra analisi e interpretazione dei dati e integrità scientifica dei giudizi che da quell'analisi discendono. Gli statistici italiani nel loro lavoro si sono sempre mantenuti neutrali dal punto di vista politico; e ciò che proponiamo non metterebbe a repentaglio questa indipendenza.

COLLEGAMENTI CON GLI UTILIZZATORI

97. Da tutto quello che è stato fin qui sostenuto, ne consegue che attribuiamo grande importanza ai collegamenti tra l'ISTAT e i diversi gruppi di utilizzatori; tra questi innanzi tutto il settore pubblico, ma su questo torneremo in seguito. Per quanto riguarda gli altri rapporti, questi (in altri paesi) sono di solito formalizzati in:

- a) un «Consiglio Statistico Nazionale»;
- b) commissioni per settori scientifici;
- c) commissioni per specifici problemi metodologici.

98. Una proposta per la creazione di un Consiglio Statistico Nazionale è stata avanzata, qualche tempo fa, con la presentazione di un disegno di legge (1). Si proponeva di istituire un organismo composto da 70 membri con compiti puramente consultivi. Vediamo con favore questa proposta benché non siamo convinti che il modello sia necessariamente quello più adatto. Riteniamo che la funzione di un tale organismo debba essere quella di dare pareri su questioni concernenti taluni aspetti d'indirizzo delle statistiche ufficiali (ad esempio gli schemi di rilevazione, la riservatezza); di favorire un miglioramento della diffusione nell'uso delle statistiche; di costituire un *forum* ad alto livello per un collegamento più sistematico tra utilizzatori e produttori di statistiche. Tutto ciò contribuirebbe ad accrescere l'interesse pubblico nelle statistiche e la fiducia nella loro integrità. Inoltre — e in ciò il Consiglio verrebbe ad avere una funzione più incisiva di quella prevista dal disegno di legge — esso rappresenterebbe la sede istituzionale per esaminare le priorità e il programma statistico per il futuro. Questo programma verrebbe presentato dall'ISTAT al Consiglio per la discussione, gli emendamenti e l'approvazione. Naturalmente questa approvazione non esaurirebbe il processo decisionale dato che la decisione finale riguardante l'approvazione dell'impegno finanziario richiesto dal programma spetta al Governo e al Parlamento. Tuttavia il parere del Consiglio nazionale di statistica, nel dare la sua approvazione alla scala di priorità, sarebbe di importanza fondamentale. In realtà, la portata dell'influenza del Consiglio dipenderà dalla considerazione di cui gode presso il pubblico. Il Consiglio dovrà essere composto da personalità autorevoli e illustri e, per questo motivo, sarebbe preferibile un organismo non troppo numeroso, composto da 12-15 membri; questi verrebbero scelti secondo le loro cariche nei vari settori e *non* in rappresentanza di specifiche organizzazioni. Una più ampia rappresentanza verrebbe conseguita attraverso le sotto-commissioni menzionate qui di seguito. Il Consiglio stesso dovrebbe essere omogeneo, compatto, illustre, di indubbia neutralità e influenza. Il suo presidente dovrebbe essere estraneo all'ISTAT; il suo direttore esecutivo e membro chiave dovrebbe invece essere il presidente dell'ISTAT. Non dovrebbe essere difficile creare un organismo efficiente lungo le linee da noi suggerite.

99. All'interno dell'ISTAT funzionano numerose commissioni consultive con competenze su vari argomenti e su questioni metodologiche. Tuttavia dall'indagine abbiamo tratto l'impressione che queste non siano considerate, al di fuori dell'ISTAT, molto influenti o importanti. Ci è parsa diffusa l'opinione che le commissioni hanno una funzione puramente formale e che il loro parere non incide sulle decisioni dell'ISTAT. Tutto questo ci sembra che dovrebbe essere corretto.

(1) Vedi anche L. Pinto (1978) *La riforma dell'ordinamento statistico nell'ottica nazionale*, in Città e Regione, IV, n. 4.

100. Forse ci sono troppe commissioni; queste potrebbero svolgere un ruolo più utile se raggruppate e collegate al proposto Consiglio Statistico Nazionale. Ciascuna dovrebbe coprire argomenti e metodologie di carattere generale. La rappresentanza esterna dovrebbe essere di livello molto elevato e dovrebbe costituire la maggioranza in seno alla commissione medesima. Ad esse l'ISTAT dovrebbe sottoporre tutte le questioni più importanti; le discussioni dovrebbero essere ben preparate e documentate e ai pareri delle commissioni dovrebbe sempre essere dato seguito. Per poter realizzare tutto ciò è però assolutamente indispensabile che esse abbiano a disposizione personale altamente qualificato. Raccomandazioni specifiche sono fatte nelle Parti II, III e IV.

101. Un altro aspetto dei rapporti con l'utilizzazione riguarda la diffusione delle statistiche ufficiali. L'ISTAT ha una vasta gamma di pubblicazioni di tipo tradizionale: bollettini, compendi, etc. Vale la pena di considerare l'esempio di altri paesi in cui le pubblicazioni, anche se non trascurate, sono assai spesso completate con altre forme di diffusione di più diretto utilizzo da parte dei vari gruppi di utilizzatori. Ci riferiamo alla possibilità di utilizzare i dati micro dei campioni; all'accesso, per mezzo del calcolatore, ai dati aggregati, all'uso di *microfiches*, etc. È utile, infine, promuovere incontri fra gli utilizzatori. Un'altra priorità dovrebbe essere data alla pubblicazione di guide ai dati con la descrizione delle fonti e di tutte le informazioni riguardanti la significatività dei dati stessi. Dovrebbero essere rafforzati i collegamenti con la stampa, la TV e la radio.

102. Tutta la politica di diffusione dell'informazione statistica andrebbe riesaminata per rendere più agevole e immediata la consultazione delle pubblicazioni tradizionali e di muovere verso un accesso diretto ai dati micro. Lo scopo dovrebbe essere di fornire un servizio (attraverso pubblicazioni, o tavole, o *microfiches*, o accesso diretto) destinato ai diversi gruppi di utilizzatori con informazioni classificate per settori e per area geografica.

103. Dalle nostre discussioni abbiamo ricavato l'impressione che gli utilizzatori sono, nel complesso, scarsamente informati sulle statistiche disponibili e su come queste possono essere usate; non sono sufficientemente collegati con l'ISTAT e sono sorprendentemente scettici. Sotto questi aspetti, la condizione dell'Italia è piuttosto arretrata rispetto ai paesi più avanzati e vi è molto spazio per progredire.

INTEGRAZIONE

104. L'essenza di un buon sistema statistico sta nel coordinamento e nell'integrazione dei dati. In passato si riteneva che compito di un ufficio di statistica fosse quello di produrre dati in molti campi, prestando scarsa attenzione alle loro interconnessioni. I conti nazionali hanno profondamente modifi-

cato la situazione. Uno sviluppo di notevole importanza nelle statistiche ufficiali è stata la costituzione di sistemi statistici collegati tra loro, soprattutto attraverso i conti economici, ma anche e in modo crescente nelle statistiche sociali e demografiche.

105. Non occorre dimostrare perché ciò costituisca un progresso. L'utilità dei dati cresce in progressione al loro collegamento con altri fatti, il prodigio dei conti economici è che essi riflettono con sofisticato dettaglio la complessità del mondo reale. Inoltre l'analisi economica e sociale e la politica economica stessa tengono sempre di più conto delle interconnessioni, sia degli effetti multipli di una particolare politica sia delle implicazioni di politiche diverse. Sono stati elaborati modelli matematici per consentire questa analisi in maniera precisa. Lo statistico pubblico deve occuparsi di questi sistemi, modelli e collegamenti; e, in generale, di tutti gli aspetti della integrazione dei dati.

106. Tutto ciò non costituisce una novità per gli statistici italiani che hanno partecipato al dibattito che si è sviluppato intorno a questi temi durante le riunioni internazionali. Nonostante ciò l'ISTAT non ha ancora dato sufficiente spazio al processo di integrazione e di collegamento delle statistiche, dei modelli e — in generale — alla costruzione di sistemi statistici. Nei sistemi statistici più avanzati, tutte le evoluzioni specifiche e le priorità sono adesso considerate come parte di un sistema globale. Questo dovrebbe essere anche l'approccio dell'ISTAT e dovrebbe essere data priorità al perfezionamento degli strumenti di integrazione: i conti stessi, le classificazioni, gli *standards*, i registri, ecc.

107. La costruzione di sistemi statistici e l'integrazione dei dati in generale devono diventare il compito principale dell'ISTAT. A questo scopo, dovrebbe essere costituito un organismo con l'unica funzione di pianificare tutta l'attività di coordinamento e di integrazione nell'ambito dell'ISTAT; tra questo e gli altri enti centrali; e tra le regioni e altri enti locali oltre che al loro interno. Questo organismo dovrebbe essere posto alle dirette dipendenze del Presidente dell'ISTAT. Lavorerebbe insieme con il Servizio della Contabilità Nazionale cui spetterebbe gran parte dei lavori di attuazione, e con la Commissione speciale che si occupa della costruzione del sistema da noi proposto nelle pagine precedenti.

108. La costituzione e il mantenimento di registri soprattutto delle imprese è di primaria importanza. Siamo favorevoli alle osservazioni fatte dal prof. Rey nella sua relazione (1) su quest'ultimo punto e più in generale sugli sviluppi della costruzione dei sistemi.

(1) Guido M. Rey (1981), *Orientamenti di una politica per la statistica negli anni '80*, Annali di statistica, serie IX, vol. 1, Atti del 2° Convegno sull'informazione statistica in Italia.

METODOLOGIA

109. L'importanza degli aspetti metodologici per un Istituto di statistica non sarà mai sottolineata sufficientemente. La qualità dei dati è essenziale e richiede un forte lavoro metodologico. Non pensiamo solo al lavoro di statistica matematica ma anche, per esempio, a tutti gli aspetti di disegno campionario e delle indagini; il controllo di qualità; la metodologia di costruzione delle strutture campionarie; le tecniche di collegamento dei dati; l'evoluzione dei sistemi di automazione; la costruzione degli indici; il trattamento (*editing*) dei dati; le procedure di stima; la destagionalizzazione; la costruzione di modelli per applicazioni economiche, sociali e demografiche; e così via. Non sottolineeremo mai abbastanza l'importanza del ruolo del lavoro metodologico nella progettazione e nella costruzione dei sistemi statistici.

110. Riteniamo che l'ISTAT presti sufficiente attenzione ai problemi di metodo. Vi è un apposito servizio che si dedica alla ricerca in questo campo, ma non siamo in grado di giudicarne l'efficacia e di stabilire quanto i suoi risultati si integrino con il lavoro ordinario dell'Istituto. Dal punto di vista organizzativo, riteniamo che debba esistere un gruppo che si occupi della metodologia delle statistiche economiche e sociali e sia responsabile del coordinamento e della qualità dei dati, oltre ad impegnarsi per assicurare alla metodologia la priorità che le deriva dall'importanza.

111. Riteniamo che l'ISTAT, come molti istituti di statistica, impieghi in misura insufficiente gli statistici teorici e gli economisti. Le responsabilità sono di entrambe le parti. Gli statistici accademici e gli economisti sono spesso troppo interessati alla teoria e troppo poco alla pratica della statistica ufficiale; mentre i funzionari dell'ISTAT, tranne alcune eccezioni, non sono abbastanza interessati ai contributi che la teoria può apportare al loro lavoro. Sarebbe auspicabile che ci fosse un collegamento più stretto con le università e gli istituti di ricerca; a questo scopo forse sarebbe utile istituire borse di studio per richiamare giovani laureati presso l'ISTAT, consentendo inoltre al personale dell'ISTAT di fare *stages* presso università e istituti di ricerca. Come si può osservare non mancano i modi di colmare queste lacune (1).

112. In conclusione, riteniamo che al lavoro metodologico dovrebbe essere dato un più ampio rilievo. Dovrebbero esservi « nuclei » metodologici (forse di una o due persone) in tutti i Servizi chiave, più un gruppo centrale secondo le linee indicate. Accademici e ricercatori esterni, statistici ed economisti, dovrebbero essere inseriti nell'ISTAT nella misura maggiore possibile. I collegamenti con l'università dovrebbero essere rafforzati.

(1) Moser (op. cit.); American Statistical Association (1978), *Conference on Transfer of Methodology between Academic and Government Statistician*.

113. Un aspetto della metodologia merita di essere messo in particolare evidenza. Siamo rimasti sorpresi nel constatare lo scarso uso che l'ISTAT fa del campionamento: vi sono alcune importanti indagini campionarie (ad esempio, indagini sulle forze di lavoro, sui consumi delle famiglie, ecc.), ma costituiscono eccezioni; in qualche caso, poi, i campioni tendono ad essere molto più ampi di quanto non sembri necessario. Sembra di essere tornati indietro di 30 o 40 anni quando il metodo del campione era considerato con sospetto, ma i tempi sono cambiati. Qualsiasi sistema statistico progredito usa adesso i campioni per molti scopi e *le circostanze devono essere molto particolari per giustificare approcci diversi*. Tutte le indagini dell'ISTAT dovrebbero essere riesaminate con lo scopo di impostarle sulla base di campioni casuali. La loro progettazione richiede un'esperienza altamente qualificata e deve essere inserita tra i compiti del gruppo centrale per la metodologia.

I DATI AMMINISTRATIVI

114. Le statistiche derivano da indagini speciali e come sottoprodotto di dati amministrativi. Nei sistemi più avanzati sono stati fatti grandi progressi nell'utilizzare questi ultimi per fini statistici e riteniamo che l'Italia sia rimasta indietro. Questo è un settore vitale per il progresso delle statistiche.

115. In particolare, sistemi di dati amministrativi automatizzati possono svolgere un ruolo maggiore nel servire per scopi statistici. Essi sono ampi, dettagliati e costituiscono una fonte di statistiche molto più economica delle indagini speciali; inoltre l'accesso è piuttosto facile. Questo rapporto contiene estese raccomandazioni a questo proposito.

116. È ovvio, e ben noto agli statistici italiani, che i dati amministrativi sono una potenziale miniera d'oro per l'informazione statistica che potrebbe essere impossibile e certamente meno efficace raccogliere con indagini speciali. Ma, anche se ciò è ampiamente riconosciuto, è di solito difficile, in pratica, e non solo in Italia, basarsi sui dati amministrativi per ottenere statistiche. Gli amministratori spesso attribuiscono una scarsa rilevanza all'uso statistico dei loro dati o non si rendono conto di come utilizzarli meglio in questo modo. Le classificazioni, le definizioni e la rappresentatività possono essere diversi da quelli necessari per scopi statistici; e possono esservi vincoli di riservatezza. Occorre esercitare pressioni su coloro che gestiscono i sistemi amministrativi perché ne facciano un buon uso statistico. Questa pressione dovrebbe essere esercitata dall'ISTAT, con l'aiuto del Consiglio Nazionale di Statistica, e i Ministeri devono convincersi che questo è il cammino verso l'efficienza. Lo scopo dovrebbe essere di trarre informazioni statistiche dalle singole fonti amministrative e di utilizzare i collegamenti tra le diverse fonti amministrative

(forse con una codifica comune) in modo che i dati possano essere collegati. I metodi moderni di automazione agevolano la protezione della riservatezza dei dati individuali in questo processo.

117. Apprendiamo che si sta costituendo un nuovo Consiglio per l'informazione. Ma ci chiedevamo se l'uso dei dati statistici avrà la necessaria priorità nell'ambito delle sue attribuzioni.

Qualora la nostra preoccupazione fosse giustificata, il Governo italiano perderebbe un'occasione unica per migliorare il suo sistema globale di informazione, compresa quella statistica. L'Italia dovrebbe seguire l'esempio di altri paesi — come gli Stati Uniti, il Canada, la Danimarca e la Francia, per ricordarne solo alcuni — e approfittare di questa occasione per migliorare le statistiche e i dati amministrativi. Dovrebbe essere costituito con urgenza un gruppo di lavoro presso l'ISTAT, diretto dal suo Presidente per indicare la strada da seguire: l'ISTAT dovrebbe avere una forte influenza sul nuovo Consiglio.

LA PROGRAMMAZIONE E LE PRIORITÀ

118. I meccanismi per stabilire le priorità nel sistema statistico sono stati, negli ultimi anni, (1) molto discussi, pertanto ci limiteremo in questa sede a tre sole osservazioni.

119. In primo luogo, il sistema per stabilire le priorità dovrebbe comprendere *tutta* l'attività statistica svolta dall'ISTAT e dagli altri enti, centrali o regionali. Si tratta di un compito arduo per un istituto centrale lontano da molte fonti amministrative e politiche, ma deve essere fatto. Il sistema di priorità deve essere completo.

120. In secondo luogo, come si è detto precedentemente, le priorità dovrebbero, nella forma di un piano per lo sviluppo dell'informazione statistica, essere presentate al Consiglio Nazionale di Statistica per averne tutte le osservazioni e l'approvazione preliminare. Di conseguenza appoggiamo in pieno la proposta fatta dal prof. Rey nella sua relazione (2) per la formulazione di un piano statistico triennale aggiornato ogni anno e su base mobile. Questo è l'unico modo di porre le priorità in un contesto coerente e di pianificare adeguatamente il sistema statistico.

121. Il programma dovrebbe essere discusso e approvato dal Consiglio di Amministrazione dell'ISTAT e, una volta approvato, il Consiglio e gli enti

(1) Cfr.: United Nations (1981), op. cit.

(2) Cfr.: G.M. Rey (1981), op. cit.

dell'Amministrazione pubblica interessati dovrebbero garantire all'ISTAT le risorse sufficienti ad attuarlo.

LE STATISTICHE REGIONALI

122. Per ben noti motivi, negli ultimi anni si è data un'importanza particolare allo sviluppo delle statistiche regionali italiane, sia nel presentare dati a livello regionale, sia suddividendo per regione i dati nazionali. Questa tendenza è destinata ad accentuarsi se maggiori responsabilità politiche e amministrative verranno trasferite alle regioni e agli altri enti locali; indubbiamente la pianificazione statistica per il futuro deve essere pronta a soddisfare queste tendenze.

123. Appoggiamo quindi in pieno l'importanza attribuita alle statistiche regionali (e ad altri livelli locali) nella relazione del prof. Rey (1). In particolare sottolineiamo l'importanza di costituire uffici regionali e di renderli pienamente operativi. Nello stesso tempo affermiamo che è fondamentale — e spetta all'ISTAT — il compito di coordinare dal centro il loro lavoro, le loro priorità e la loro metodologia. Invero gli uffici regionali dovrebbero *far parte* dell'ISTAT in termini di personale e di dipendenza gerarchica in modo che non vi sorgano conflitti di competenza o problemi dovuti al mancato coordinamento.

124. È possibile immaginare ruoli diversi per gli uffici regionali e gli altri uffici locali; essi dovrebbero essere innanzi tutto orientati verso l'utilizzatore con la responsabilità di promuovere le statistiche nelle regioni, nei comuni, ecc. È uno dei compiti chiave dell'ISTAT e delle sue «controparti» stimolare l'interesse a livello locale e creare così una domanda di statistiche.

LA QUALITÀ DEI DATI E IL DECENTRAMENTO

125. Un requisito preliminare per assicurare la buona qualità dei dati a livello nazionale e locale è che le statistiche regionali (e ad altro livello locale) siano ottenute come scomposizione di dati nazionali e non in base ad un'attività regionale indipendente. L'organizzazione degli uffici regionali dovrebbe essere concepita secondo questo principio; essi non dovrebbero avere responsabilità autonoma nella produzione e nell'elaborazione di statistiche. I rilevatori devono essere organizzati su base regionale, ma devono operare conformemente alle istruzioni impartite dal centro. L'elaborazione delle statistiche e tutti gli aspetti del controllo di qualità dovrebbero essere il lavoro principale dell'ISTAT. Non è ragionevole decentrare questa materia. Una volta elaborati e analizzati a livello

(1) Cfr.: G. M. Rey (1981), op. cit.

centrale è facile diffondere i risultati alle regioni e ai comuni, dati i moderni mezzi di comunicazione.

126. Le amministrazioni comunali, provinciali e regionali hanno sotto di loro numerose fonti amministrative. Ne consegue da quanto è già stato detto che vorremmo vederle utilizzate per fini statistici; ciò deve essere programmato dal centro anche se la parte operativa è destinata ad essere svolta a livello locale.

127. I paragrafi precedenti si riferiscono ad aspetti essenziali del sistema statistico italiano, aspetti che destano in noi molta preoccupazione. È pur vero che anche le necessità di disporre di statistiche a livello regionale e comunque locale dovrebbero essere soddisfatte, anzi incoraggiate, ma ciò deve essere fatto come parte della struttura nazionale e con il minimo decentramento di funzioni. È la qualità delle statistiche nazionali che è in gioco. L'attuale organizzazione della raccolta di dati, effettivamente controllata dai comuni, è a detrimento della qualità dei dati. Anche se alcuni comuni svolgono bene questo lavoro, non è così per tutti. L'ISTAT non ha potere di coercizione né ha il controllo sulle procedure locali, sul personale e sull'addestramento; ha soltanto limitate facoltà di revisione. Per molti tipi di statistiche i comuni elaborano persino i dati di base, inviando all'ISTAT soltanto medie e aggregati. Il trattamento è effettuato a livello locale senza neppure che l'ISTAT possa suggerirne le modalità.

128. È essenziale che la responsabilità di tutti gli aspetti metodologici nonché del controllo sulla raccolta dei dati venga trasferita all'ISTAT. A questo riguardo, la tendenza dovrebbe essere decisamente verso un *maggiore* piuttosto che un minore accentramento, altrimenti sia le statistiche nazionali sia quelle regionali subiranno un deterioramento invece di migliorare.

L'ORGANIZZAZIONE

129. I nostri punti di vista sul ruolo degli statistici pubblici, la necessità di un avvicinamento agli utilizzatori pubblici e privati, l'importanza essenziale del lavoro metodologico e di analisi, la necessità di un'integrazione e di una pianificazione globale delle statistiche, la rilevanza delle statistiche regionali, la considerazione di tutti questi temi ci ha condotto alla formulazione di alcune proposte riguardanti l'organizzazione delle statistiche.

130. Bisogna ammettere che tra alcuni dei punti elencati sopra vi sono delle incompatibilità sotto il profilo organizzativo. Ad esempio, la necessità di efficienza, di integrazione e di coordinamento richiede un'organizzazione completamente accentrata; mentre la necessità di analisi e di vicinanza ai centri di

elaborazione delle politiche richiede che gruppi di statistici vengano collocati nei diversi ministeri, in modo che divengano maggiormente consapevoli delle necessità di disporre di dati per l'elaborazione delle politiche e più capaci di decidere sulle relative priorità e meglio situati per fornire risultati utili alla progettazione delle politiche e all'amministrazione della cosa pubblica.

131. Vantaggi e inconvenienti dell'accentramento sono stati ampiamente discussi negli anni recenti (1) e sono ben noti agli statistici italiani. Altrettanto lo sono i modelli attualmente in uso nei diversi paesi. Per quanto riguarda l'assetto a livello centrale — non in senso geografico — i sistemi vanno da uffici completamente centralizzati (come nella Germania Occidentale, in Norvegia, Svezia e molti altri paesi) e sistemi misti (ad esempio Gran Bretagna) e sistemi molto decentrati (ad esempio gli Stati Uniti). Molti servizi statistici sono passati attraverso vari stadi di riforma fin dall'ultima guerra (l'Italia è uno dei pochi che ha grosso modo mantenuto, negli ultimi cinquanta anni, la sua organizzazione tradizionale) e la tendenza è decisamente verso l'accentramento. Ciò perché si ritiene che la necessità di efficienza della produzione, di integrazione e di coordinamento del servizio statistico predomini su quella della vicinanza ai luoghi dove vengono decise le azioni di politica conseguita attraverso il decentramento. Condividiamo questa opinione e riteniamo che debba essere alla base delle riforme italiane.

132. Considereremmo con molta preoccupazione qualsiasi proposta di ulteriore decentramento delle funzioni statistiche. Sappiamo che la raccolta di statistiche continuerà a coinvolgere svariati altri enti, e se ciò avviene perché si tratta di sottoprodotti di attività amministrative o regolamentari è inevitabile e può essere efficiente. Ma, in tali casi, l'ISTAT deve approvare le definizioni, le classificazioni e i tempi di elaborazione in modo che i dati siano presentati nella forma adatta ai sistemi statistici. Sottolineiamo che le proposte di ulteriore dispersione nella responsabilità di raccolta dei dati debbano incontrare una ferma opposizione.

133. In breve vorremmo vedere l'ISTAT svolgere un ruolo più accentratore piuttosto che il contrario nella elaborazione e presentazione delle statistiche ufficiali. Lo stesso vale per tutte le fasi di elaborazione e di produzione. Siamo invero preoccupati che si parli molto di trasferire ad altri alcune responsabilità che attualmente fanno carico all'ISTAT; esortiamo a resistere a questa tentazione.

134. Dove è necessario un mutamento radicale è nell'analisi delle statistiche dei vari enti dell'Amministrazione pubblica, a livello sia centrale sia

(1) Cfr.: United Nations (1981), op. cit. e C. Moser, op. cit.

regionale, e nel facilitarne l'uso e l'interpretazione. Non vi è dubbio che gli statistici, gli economisti e gli studiosi di scienze sociali situati in un determinato settore si trovino nella migliore posizione per «promuovere» le statistiche nel senso di suscitare l'interesse dei Ministri, dei pubblici funzionari e altri nel valore dei dati e di illustrarne il possibile utilizzo; essi si trovano anche nella posizione migliore per mettere a fuoco le attività di analisi e di ricerca in modo da essere di aiuto nella elaborazione delle politiche e nell'amministrazione.

135. Vediamo quindi con molto favore la costituzione di gruppi per l'analisi e l'interpretazione statistica nei Ministeri-chiave e negli uffici regionali più importanti. Essi dovrebbero occuparsi di compiti analitici, di sviluppo e di ricerca, ma non della raccolta delle statistiche. Questi «nuclei» dovrebbero essere composti da economisti, da statistici e da altri studiosi di scienze sociali con esperienza di statistica insieme con dipendenti dell'ISTAT distaccati. Se possibile, essi dovrebbero avere una responsabilità duplice, verso il Ministero presso cui lavorano e verso l'ISTAT.

136. In questo modo riteniamo che il servizio statistico italiano possa unire i vantaggi dell'accentramento (della produzione e della diffusione) con i vantaggi, offerti dalla vicinanza agli organi politici, nell'analisi e nell'utilizzo dei dati. Ma, per raggiungere in pieno questo scopo, i «nuclei» presso i Ministeri dovranno avere sistematici collegamenti organizzativi con l'ISTAT e il loro programma dovrà essere, almeno in parte, integrato con quello dell'ISTAT.

137. È inoltre auspicabile che il Presidente dell'ISTAT sia membro delle più importanti commissioni pubbliche che si occupano di problemi economici e sociali e che egli, e di conseguenza, l'intero servizio statistico, riferisca ad un Ministero importante, meglio ancora se direttamente al Presidente del Consiglio.

IL PERSONALE

138. Abbiamo l'impressione che il personale dell'ISTAT sia scarso. L'Istituto ha perduto persone capaci nel corso degli anni e incontra difficoltà ad assumere elementi di elevato livello. Ciò è conseguenza della scarsa remunerazione proprio per una professione molto competitiva, e dell'immagine del lavoro relativamente poco attraente. I migliori statistici, gli economisti e altri studiosi di scienze sociali sono più attratti dall'analisi, dalla ricerca e dalla metodologia che dalla routine del processo di produzione. Le riforme che abbiamo proposto particolarmente sulla metodologia e sull'analisi renderebbero il lavoro presso l'ISTAT più attraente, specialmente se gli statistici-analisti potessero essere temporaneamente distaccati presso altri settori dell'Amministrazione pubblica.

139. L'ISTAT dovrebbe assumere più economisti.

140. Nessuna organizzazione può essere migliore del suo personale ed è nell'interesse del Governo italiano che l'ISTAT abbia personale più numeroso e più qualificato usando tutti i mezzi disponibili, non ultimo un miglioramento delle condizioni economiche e di lavoro.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

141. Abbiamo l'impressione che il Governo italiano non riconosca all'organizzazione statistica l'interesse e la priorità che attualmente a questo settore vengono attribuiti nei paesi più avanzati. È ormai accettato, e lo si può evincere dalle riforme statistiche dei sistemi di alcuni paesi come la Gran Bretagna, la Francia, il Canada, la Germania Federale, la Danimarca, ecc., che gli statistici pubblici rappresentano una parte essenziale dell'Amministrazione pubblica (a livello sia centrale sia periferico), del processo decisionale e del funzionamento efficiente e illuminato del paese. Speriamo che questo atteggiamento si affermi sempre più in Italia; e che l'ISTAT sia più ampiamente stimato come cardine del sistema statistico italiano; ciò incoraggerebbe l'ISTAT e il suo lavoro.

142. Nello stesso tempo l'ISTAT, Istituto statistico illustre e rispettato, dovrebbe ampliare la sua visuale, diventare più «aperto» nei confronti degli utilizzatori non pubblici e servire inoltre il governo con una prospettiva più analitica e orientata alla politica, «vendendo i suoi prodotti in modo più efficiente anche ai Ministeri». Come abbiamo detto, esso potrebbe «raccolgere meno e utilizzare di più». Dovrebbe liberarsi delle occupazioni tradizionali e diventare un Istituto statistico più moderno con sistemi statistici integrati, come avviene in quasi ogni paese della CEE e in altri paesi progrediti.

143. Abbiamo suggerito diverse forme, ed altre sono state suggerite nel corso di questi anni (1). Il Presidente prof. Rey, nella relazione (2) cui abbiamo già fatto riferimento, ha delineato la sua visione del futuro. Essa merita il pieno appoggio del Governo italiano e del Paese.

(1) Cfr.: L. Pinto (1978), op. cit.

(2) Cfr.: G. M. Rey (1981), op. cit.

PARTE II
I CONTI NAZIONALI

A — AMBITO E OBIETTIVI DELLO STUDIO

1. I conti nazionali pubblicati dall'Istituto Centrale di Statistica (ISTAT) costituiscono la fonte principale delle statistiche sull'economia italiana; essi ne registrano i risultati passati e sono ampiamente usati come base per la politica economica, per le previsioni e per la programmazione a lungo termine.

2. Durante lo scorso decennio, l'economia italiana ha subito mutamenti sostanziali. Oltre allo *shock* petrolifero, vi sono state importanti variazioni cicliche della produzione e dell'occupazione, elevati tassi di inflazione e notevoli fluttuazioni del commercio estero. È compito dei conti nazionali registrare questi eventi accuratamente, in maniera che le interrelazioni tra le varie parti del sistema economico, in particolare il ruolo del governo, possano essere comprese.

3. Le prime stime ufficiali italiane del reddito nazionale sono state realizzate dall'ISTAT nel 1950 e, a partire dal 1955, stime del reddito e della spesa nazionali sono state preparate annualmente secondo il sistema dei conti dell'OCSE. Nel 1975, l'ISTAT ha adottato come base dei propri conti il Sistema dei conti economici integrati della Comunità europea (SEC).

4. Nel 1978, l'ISTAT ha effettuato una revisione dei conti nazionali principalmente per incorporare una rivalutazione dei conti relativi alle imprese con meno di 20 addetti. Questa revisione ha accresciuto in modo sostanziale il livello del reddito nazionale. La maggioranza dei critici è stata concorde nel ritenere che tale revisione sia stata compiuta nella direzione giusta; tuttavia, assai scarsa è stata la fiducia nei risultati ottenuti per la mancanza di informazioni più adeguate sulle fonti e sui metodi. Se si vuole che i conti nazionali raggiungano gli scopi cui sono stati destinati, è di importanza fondamentale che essi non si basino soltanto su criteri statistici appropriati, ma che l'affidabilità e la validità delle fonti di base e della metodologia usate per ottenere le stime della contabilità nazionale dipendano da misurazioni oggettive.

5. Nella maggioranza dei paesi sviluppati i conti nazionali svolgono due importanti funzioni: in primo luogo offrono una completa visione del sistema economico e ne misurano i risultati; in secondo luogo, costituiscono una struttura statistica per organizzare i dati di base dell'economia e cioè una struttura analitica per studiare il comportamento e le interrelazioni dei vari settori del sistema economico (imprese, famiglie, governo e resto del mondo).

6. Per valutare i conti nazionali italiani è utile chiedersi se essi siano idonei a fornire le informazioni richieste per l'analisi della politica economica e sociale. In particolare saranno considerate due domande:

1) i dati di base e i metodi di stima usati sono adeguati per valutare con tempestività ed affidabilità l'andamento dell'economia italiana?

2) i conti nazionali italiani costituiscono una struttura soddisfacente per l'elaborazione dei dati statistici e per analizzare il comportamento dell'economia?

7. Nella sezione successiva è esposta una sintesi delle conclusioni cui siamo pervenuti nel corso dello studio sui conti nazionali; in quella che segue sono contenute le raccomandazioni che ne derivano; le due sezioni finali sono dedicate alla discussione dettagliata riguardante i due quesiti sopra indicati.

B — SOMMARIO E CONCLUSIONI

1. LA MISURA DEI RISULTATI ECONOMICI

8. Nei conti nazionali italiani, la misura fondamentale dei risultati economici è il prodotto interno lordo, che si basa sulle stime del valore aggiunto dei diversi settori dell'economia. Le stime del valore aggiunto per settore sono ottenute impiegando una varietà di metodi e fonti di dati molto diverse tra loro.

9. Per l'agricoltura e la maggior parte dell'edilizia privata, il prodotto lordo è ottenuto moltiplicando una stima del volume fisico di produzione per i prezzi correnti e sottraendo la stima dei costi intermedi. Le fonti di base dei dati sull'agricoltura sono costituite da informazioni sulla produzione e sui prezzi e da più limitate informazioni sugli *inputs*. La valutazione del prodotto dell'edilizia residenziale e di una parte di quella commerciale si basa generalmente sulle licenze di costruzione, e sull'uso di alcune informazioni tratte da indagini campionarie sullo stato di avanzamento dei lavori.

10. Per quanto riguarda il settore manifatturiero, dei trasporti e delle comunicazioni, il valore aggiunto delle aziende che impiegano più di 20 addetti è ottenuto direttamente da un'indagine annuale sul valore aggiunto. Il valore aggiunto per le imprese con meno di 20 dipendenti è valutato sulla base di stime dell'occupazione derivanti principalmente dall'indagine sulle forze di lavoro, e usando i dati sul valore aggiunto per addetto ricavati da due indagini sulle piccole imprese effettuate nel 1973 e nel 1977 del Mediocredito centrale.

11. Per quanto riguarda la distribuzione commerciale, il valore aggiunto è calcolato applicando stime sui margini e sul fatturato ad una valutazione della quantità di beni e servizi che passano nei canali distributivi. La valutazione della quantità dei servizi è tratta dalle indagini sui consumi e sull'occupazione. Le informazioni sugli affitti commerciali sono tratte dall'indagine sul valore aggiunto, quelle sugli affitti dei fabbricati residenziali e sui servizi vari dall'indagine sui consumi. Il valore aggiunto dell'Amministrazione pubblica si basa sulle retribuzioni dei dipendenti quali risultano dalla contabilità statale.

12. Anche le stime degli impieghi del prodotto interno lordo utilizzano diversi metodi e fonti di dati. Le spese per consumi alimentari, per il mobilio e gli articoli per la casa, arredamento e la maggior parte degli acquisti, da parte dei produttori, di impianti e macchinari sono stimate (dal lato del flusso di offerta) con il metodo del flusso di merci. L'indagine sui consumi è utilizzata per valutare le spese delle famiglie relative all'abbigliamento, alle calzature, agli affitti, al combustibile e all'energia. Uno speciale questionario allegato all'indagine sul valore aggiunto fornisce ulteriori informazioni sugli investimenti e sulla variazione delle scorte. I conti del settore pubblico sono usati per stime della spesa dell'Amministrazione pubblica, e i dati doganali sono usati per quantificare le esportazioni e le importazioni.

13. Oltre ai conti sul valore aggiunto e sugli impieghi, l'ISTAT pubblica anche tavole *input-output*, conti finanziari, conti regionali e, fino a poco tempo fa, stime trimestrali. L'ultima tavola *input-output* si riferisce al 1975 e si basa in parte anche su un'indagine sugli *inputs* e sugli *outputs* di aziende che impiegano oltre 50 addetti. La tavola *input-output* pubblicata si limita ai 44 settori del SEC e molti utilizzatori ritengono che essa non sia sufficientemente armonizzata con i settori e gli impieghi finali dei conti nazionali e non fornisca informazioni sufficientemente disaggregate per l'analisi dei flussi di merci. L'ISTAT ha anticipato che entro il 1983 sarà pronta una tavola a 80 settori relativa all'anno 1980. I conti finanziari compilati dall'ISTAT si limitano alle attività e passività specificate nel SEC e si basano principalmente sui dati finanziari forniti dalla Banca d'Italia. Le informazioni sui conti patrimoniali non vengono fornite, benché, con le fonti di informazione esistenti, sarebbe possibile farlo. L'ISTAT dedica sforzi notevoli allo sviluppo di conti regionali. Gli utilizzatori, in genera-

le, ritengono tali informazioni regionali necessarie per la comprensione di alcuni fenomeni italiani come lo sviluppo e l'occupazione. Le stime regionali si basano sulle stesse fonti e metodologie usate per quelle nazionali. Le stime trimestrali sono state interrotte dall'ISTAT a causa della inadeguatezza dei dati di base.

14. Abbiamo osservato che, nello sviluppare le stime dei conti nazionali, l'ISTAT ha impiegato differenti metodi e utilizzato un gran numero di fonti diverse, mostrando una notevole abilità nel produrre stime anche quando non erano disponibili adeguati dati di base. L'approccio generale è stato quello del tradizionale contabile nazionale di mettere insieme frammenti di informazioni, utilizzando qualsiasi fonte di base ritenuta appropriata e integrandola quando possibile per rimediare a carenze note.

15. La natura frammentaria dei dati e la conseguente complessità del processo di stima rendono doppiamente necessario pubblicare manuali sulle fonti, cosa che l'ISTAT finora non è stato in grado di fare. Questa mancanza di informazioni ha minato la fiducia degli utilizzatori nelle stime e, in una certa misura, ne ha ridotto l'utilità. Quasi tutti gli utilizzatori concordano, ad esempio, sulla opportunità della revisione che nel 1978 ha aumentato le stime del prodotto delle piccole imprese, ma la mancanza di convalida dei fondamenti della correzione ha sollevato dubbi sulla credibilità generale dei conti nazionali e sulla efficacia della correzione. È necessaria una maggiore informazione sulle fonti e sui metodi usati, in modo che gli utilizzatori, opportunamente informati, possano valutare la validità e l'affidabilità delle stime. Riteniamo che l'ISTAT si stia muovendo concretamente per ovviare a questo inconveniente.

16. Per quanto riguarda le fonti dei dati, l'indagine annuale sul valore aggiunto delle aziende che impiegano oltre 20 addetti e l'indagine trimestrale sulle forze di lavoro che fornisce le informazioni sull'occupazione sono essenziali per la stima del prodotto interno lordo ma, data la natura dell'economia italiana, l'assenza di informazioni sulla produzione e sull'occupazione delle piccole imprese costituisce una lacuna molto grave. Per molti settori, inoltre, non è stato possibile usare efficacemente dati sul valore aggiunto e sull'occupazione. Così, le stime per l'agricoltura e l'edilizia derivano da misure fisiche del prodotto e le fonti che stanno alla base delle stime dell'edilizia sono del tutto inadeguate. Le informazioni sulle scorte sono quasi inesistenti. Benché esistano molte informazioni sul settore pubblico, esse sono spesso disponibili soltanto con notevole ritardo, sono difficilmente adattabili al criterio della competenza economica richiesto per i conti nazionali, e non comprendono tutti gli enti pubblici.

17. Anche altri importanti paesi della CEE hanno qualche difficoltà nel selezionare fonti appropriate di dati per i conti nazionali, ma in generale essi

fanno un uso molto più ampio degli archivi automatizzati di dati amministrativi già disponibili, impiegano registri di imprese più ampi e svolgono un numero maggiore di indagini campionarie appositamente predisposte. Ad esempio, in Francia l'INSEE usa registrazioni amministrative sulla previdenza sociale, sulle imposte sul valore aggiunto e quelle sul reddito al fine di ottenere dati sull'occupazione; gli stipendi e i salari, per le statistiche generali sulle imprese, per il fatturato e i margini di profitto. Notevoli investimenti vengono effettuati per la costituzione e il mantenimento di registri di imprese, che sono usati sia per indagini annuali sia per collegare le fonti di dati statistici e amministrativi. Il campionamento in Francia è usato da dipartimenti pubblici e da associazioni di categoria. Nel Regno Unito, il CSO non usa direttamente i dati amministrativi, né raccoglie i dati di base; lo fanno invece le divisioni statistiche degli enti amministrativi cui spetta fornire i dati per la stima dei conti nazionali. I campioni sono usati ampiamente per misurare le transazioni del settore privato, sia per la contabilità annuale sia per quella trimestrale. La responsabilità delle fonti statistiche di base, nella Germania federale, è suddivisa tra l'Ufficio Federale di Statistica e gli uffici statistici statali. Come nel caso dell'Italia, nella Germania federale il registro delle imprese è limitato a quelle con 20 o più dipendenti, ma sta per essere esteso anche ad alcune imprese con meno di 20 addetti. I registri sono usati sia dall'Ufficio Federale di Statistica sia dagli uffici *statali* come base per un'ampia gamma di indagini. La Danimarca e gli altri paesi scandinavi sono molto avanti nell'uso di dati amministrativi, di registri della popolazione, delle imprese e delle indagini campionarie. In una certa misura il compito può essere facilitato dalle ridotte dimensioni di quei paesi e dalla loro lunga tradizione nell'uso di tali informazioni.

18. Rispetto agli altri principali paesi della CEE, l'Italia è assai arretrata (ad eccezione dei conti regionali — vedi Parte I, § 28). Si fa un uso molto più limitato delle registrazioni amministrative automatizzate, le risorse attualmente impiegate nella creazione e nell'aggiornamento dei registri sono molto al di sotto del livello medio degli altri paesi della Comunità, e l'uso delle indagini campionarie è di molto inferiore alla media; i conti trimestrali rappresentano un ulteriore punto debole.

19. Ciò di cui l'Italia ha bisogno è un netto miglioramento nei dati di base usati per la stima dei conti nazionali. In molti paesi un duplice approccio è stato ritenuto il più conveniente. Sono necessarie informazioni ampie e dettagliate per costituire una struttura di base per l'economia — cioè per costruire periodici indicatori di riferimento (*benchmarcks*). Negli intervalli, tuttavia, possono essere usate informazioni molto meno dettagliate. I dati degli indicatori di riferimento servono non soltanto a determinare correttamente i livelli degli aggregati ad intervalli regolari, ma anche allo sviluppo di campioni rappresentativi da usarsi negli anni compresi fra quelli per i quali esistono i dati di

riferimento e per verificare la validità e l'accuratezza di fonti e di metodi alternativi per produrre economicamente stime tempestive a breve termine.

20. I censimenti del 1981 possono e devono essere usati come base per la compilazione di registri delle imprese. La loro rilevanza e utilità tuttavia si ridurranno con il tempo se essi non verranno aggiornati. A questo fine è necessario fare un uso più ampio delle fonti di dati amministrativi per avere informazioni sui cambiamenti che avvengono nell'universo. Le registrazioni amministrative possono fornire informazioni sulla costituzione e sulla cessazione delle singole imprese, in modo da mantenere aggiornati i registri delle imprese ai fini campionari. Le registrazioni amministrative possono anche fornire direttamente alcuni tipi di informazione: ad esempio, si possono facilmente ottenere dati amministrativi sull'occupazione e sul reddito da lavoro dipendente. Benché in essi vi siano problemi di classificazione, di tempestività, di definizione e di contenuto, l'esperienza degli altri paesi ha dimostrato la convenienza ad usarli per scopi statistici. Essi sono particolarmente utili in quei casi in cui sono richieste informazioni assai dettagliate, come nel caso delle stime regionali, o quando fonti tempestive ma frammentarie devono essere verificate rispetto a fonti di informazioni più ampie. In alcuni casi per elaborare le stime preliminari possono essere usati rapidamente e facilmente campioni di registrazioni amministrative. Nel passato vi sono stati evidentemente problemi istituzionali che hanno impedito all'ISTAT di fare un ampio uso delle registrazioni amministrative. È estremamente importante che problemi di quel genere siano risolti.

21. Naturalmente le registrazioni amministrative da sole non saranno sufficienti a fornire tutti i dati necessari ad assicurare statistiche affidabili e tempestive per il periodo che intercorre tra i censimenti. Saranno necessari campioni rappresentativi di dati rilevanti ed è necessario che tali campioni si inquadrino in un programma di indagini ben definito e integrato che possa essere direttamente collegato alla più ampia struttura degli indicatori di riferimento delle informazioni amministrative. Per ottenere ciò sarà necessario porre particolare cura sulle metodologie e sulla ricerca all'interno dell'ISTAT.

2. I CONTI NAZIONALI ITALIANI COME STRUTTURA STATISTICA DI RIFERIMENTO

22. Fin dalla costituzione dei conti nazionali italiani, avvenuta nella metà degli anni '50, vi è stato un miglioramento notevole nella loro forma e nel contenuto. Nel 1975 l'ISTAT ha modificato i conti secondo lo schema integrato del Sistema Europeo dei Conti (SEC) e questo sistema è adesso usato non soltanto per le informazioni da inviare alla CEE, ma anche come base per i conti nazionali italiani ad uso interno.

23. Nella misura in cui il sistema della contabilità nazionale italiana attua il Sistema dei conti europei, esso è completo ed integrato. Le stime dell'offerta di beni prodotti e importati sono pienamente coerenti con le stime degli impieghi interni e delle esportazioni. Le stime dei conti nazionali contengono sistematiche suddivisioni in settori e sottosettori. Persino i dati regionali rappresentano una coerente disaggregazione del totale. Un simile insieme di stime integrato e coerente rappresenta un risultato importante. Nonostante le inadeguatezze dei dati di base, i conti nazionali italiani forniscono le migliori informazioni disponibili sull'economia del Paese. La coerenza imposta dal sistema di contabilità nazionale è estremamente importante poiché obbliga gli statistici a risolvere il problema dei contrasti tra le diverse fonti di dati, e ciò evita stime contraddittorie. Inoltre, presentando un quadro completo di tutte le parti dell'economia, la possibilità di verifica diventa assai maggiore poiché qualsiasi fonte significativa di dati che diventi disponibile può essere messa a confronto con il sistema dei conti nazionali e viceversa.

24. Tuttavia, benché i conti italiani siano ampi e coerenti, essi non servono in effetti come struttura per il sistema statistico. In parte ciò è dovuto al fatto che il SEC è stato messo a punto soltanto recentemente e si è sovrapposto a un sistema statistico assai diverso che si è andato stratificando nel corso degli anni. In pochi casi, le indagini campionarie di recente sviluppo sono state predisposte tenendo conto della struttura offerta dalla contabilità nazionale. Generalmente i conti nazionali derivano da un processo di fusione di stime unificate da una base statistica altamente diversificata, piuttosto che da una armonizzazione della base stessa.

25. Inoltre vi sono altre ragioni per cui il SEC non è ideale come struttura per il sistema statistico; ad esempio esso è stato inteso principalmente come sistema nazionale di rilevazione, con lo scopo di fornire una visione aggregata delle economie nazionali e di stabilire la comparabilità dei dati fra gli Stati membri della CEE, ma non concentra l'attenzione sulle necessità statistiche ed analitiche interne dei singoli paesi. Di conseguenza esso non fornisce una visione dettagliata di alcune parti del sistema statistico.

26. I conti italiani presentano inconvenienti anche sotto il profilo della struttura analitica. Storicamente molti istituti di statistica — compreso l'ISTAT — hanno considerato che il loro ruolo fosse quello di produrre e pubblicare dati. Questo, se ha contribuito a garantire la continuità delle serie temporali, ha spesso indotto a trascurare le necessità degli utilizzatori. Uno degli scopi fondamentali dei conti nazionali è quello di fornire un supporto analitico alla politica economica e sociale. Mentre è importante che questo supporto sia saldamente radicato nella realtà statistica e sia collegato alle più rilevanti fonti di dati, è ugualmente importante che esso sia considerato tenendo conto delle

necessità degli utilizzatori piuttosto che semplicemente come una parte del processo di produzione di statistiche.

27. Come struttura analitica, il sistema dei conti nazionali italiani non è pienamente soddisfacente. Come già osservato, il Sistema europeo dei conti su cui si basano i conti nazionali italiani è assai sintetico e non fornisce il tipo di informazione dettagliata necessaria per l'analisi dei principali problemi di politica economica. In particolare, è inadeguata l'informazione sull'Amministrazione pubblica e sul settore pubblico. Vi sono inoltre problemi fondamentali circa le stesse informazioni che il SEC fornisce, che derivano dalla suddivisione in settori e sottosettori adottata. Uno dei principali inconvenienti lamentati dagli utilizzatori delle statistiche italiane è che, secondo le definizioni del SEC, la scomposizione delle imprese tra famiglie e società e quasi società, è insoddisfacente dal punto di vista statistico e analitico. Per quanto riguarda il conto della produzione il SEC riconosce le difficoltà statistiche e non insiste su conti di produzione separati per famiglie e società. Ma per l'analisi del risparmio e degli investimenti e nei conti finanziari i problemi della divisione in settori non sono risolti in modo soddisfacente. Il SEC inoltre richiede alcune distinzioni poco significative — introducendo un ampio settore per le istituzioni non aventi scopo di lucro — mentre omette distinzioni che sono di importanza fondamentale; esso, ad esempio, non contempla una ulteriore divisione in sottosettori delle famiglie secondo gruppi sociali e demografici, né richiede informazioni sulla distribuzione del reddito per classi di grandezza.

28. Se i conti nazionali devono essere usati come struttura statistica e di analisi, essi dovranno essere ampliati e modificati. Essi dovrebbero fornire l'integrazione sistematica di serie di dati micro con i conti dei settori e dei sottosettori allo scopo di fornire ulteriori disaggregazioni. Per far ciò è necessario definire i settori in modo che le registrazioni amministrative e le indagini campionarie corrispondano e possano essere usate come parte della base dei dati micro. Quindi i censimenti della popolazione, l'indagine sui consumi delle famiglie, quella sulle forze di lavoro, ecc. dovrebbero corrispondere all'ampiezza, alle classificazioni e alle definizioni del settore famiglie. Allo stesso modo le registrazioni amministrative relative a imprese e istituti dovrebbero corrispondere alle classificazioni e alle definizioni del settore delle imprese. Le tavole *input-output* devono essere ampliate oltre i 44 settori previsti dal SEC in modo da essere armonizzate con il settore delle imprese dei conti nazionali: daranno così migliori informazioni sui flussi di merci che confluiscono negli usi finali della produzione. Il sistema dei conti dovrebbe essere esteso fino a comprendere i bilanci e la ricchezza nazionale, con un'adeguata suddivisione in settori e sottosettori.

29. Ciò non significa che il SEC debba essere abbandonato, anzi esso dovrebbe essere preso come punto di partenza, ma con successivi adattamenti

alle necessità italiane. Ciò richiederà un ampliamento dei conti nazionali italiani in modo da fornire una migliore struttura per il sistema statistico e per i ricercatori. Questo impegno dovrebbe coinvolgere sia gli utilizzatori sia coloro che forniscono le informazioni intensificando la comunicazione e l'interazione tra questi gruppi. Poiché si tratta di persone spesso altamente specializzate, sarà utile costituire diversi gruppi di lavoro che si incontrino regolarmente per discutere la soluzione dei problemi comuni. Per sostenere questi gruppi di lavoro sarà necessario rafforzare il personale dell'ISTAT addetto alla ricerca al fine di garantire il coordinamento e l'integrazione necessari.

C — RACCOMANDAZIONI

30. Alla luce della grave mancanza di dati dettagliati, affidabili e tempestivi su cui basare le stime dei conti nazionali, è necessario che si compia il massimo sforzo per correggere questa inadeguatezza e occorre farlo in un modo sistematico ed economico. Le raccomandazioni specifiche che si ritiene possano consentire di raggiungere questi scopi sono quelle indicate nei paragrafi che seguono.

1. USO DEI DATI AMMINISTRATIVI

31. All'ISTAT dovrebbe essere conferito il potere di acquisire per scopi statistici gli archivi di dati amministrativi automatizzati degli altri enti pubblici. Ciò consentirebbe all'ISTAT di sviluppare metodi di stima più ampi e affidabili per le principali voci dei conti nazionali, quali l'occupazione, gli stipendi e i salari, le spese e le entrate del settore pubblico.

2. COSTITUZIONE DI REGISTRI

32. L'ISTAT dovrebbe elaborare e mantenere registri di istituti e di imprese su base accentrata. Il censimento del 1981 può essere usato per creare il registro di base e gli archivi amministrativi automatizzati dei vari enti governativi dovrebbero essere utilizzati per aggiornare il registro per quanto riguarda la costituzione, la cessazione, i mutamenti di indirizzo e i cambiamenti della dimensione delle singole imprese.

3. MAGGIORE USO DEL CAMPIONAMENTO

33. Un più ampio uso delle indagini campionarie e del campionamento di registrazioni amministrative consentirebbe di elaborare stime annuali e trimestrali delle voci dei conti nazionali e della loro composizione dettagliata. A questo proposito i registri delle imprese dovrebbero essere usati per sviluppare basi appropriate per tali indagini campionarie.

4. ELABORAZIONE DI INDICATORI DI RIFERIMENTO (BENCHMARKS)

34. Archivi di indici di riferimento dovrebbero essere elaborati a intervalli di tempo prefissati (cinque anni circa). Queste basi di dati dovrebbero consistere in ampie serie di dati micro tratti da censimenti, da archivi amministrativi, da estese indagini campionarie o da campioni di archivi amministrativi. Si dovrebbero usare queste basi di dati non soltanto per periodiche e rilevanti revisioni statistiche dei conti, ma anche per sviluppare e verificare la metodologia usata per ottenere stime tempestive e affidabili negli intervalli compresi tra gli indicatori di riferimento. Oltre alle stime annuali di dati relativi all'intero territorio nazionale, devono essere elaborati e verificati metodi per ottenere le stime trimestrali dei conti nazionali, le stime annuali preliminari e le stime regionali.

5. AMPLIAMENTO DEL SISTEMA DEI CONTI NAZIONALI

35. Il sistema dei conti nazionali italiani, che si basa sul SEC, dovrebbe essere ampliato sia per servire da base adeguata al sistema statistico, come descritto nelle raccomandazioni che precedono, sia per fornire agli utilizzatori le informazioni necessarie all'analisi e alla politica economica e sociale. In particolare il sistema dei conti nazionali dovrebbe:

a) dare assetti certi ai dati micro relativi ai settori e ai sottosettori; benché ciò sia importante per tutte le parti dell'economia, lo è specialmente per il settore famiglie per la possibilità di trarne informazioni sulla distribuzione del reddito e per fornire i collegamenti necessari tra i dati economici, sociali e demografici;

b) incorporare conti del settore pubblico maggiormente sviluppati, comprese in particolare le informazioni sulle entrate del settore pubblico e sulla suddivisione delle spese per funzione, mostrando esplicitamente la derivazione dei conti dalle fonti dei dati disponibili e la loro relazione con i conti pubblici convenzionali;

c) consentire un ulteriore sviluppo dell'analisi *input-output* e il suo collegamento con l'analisi del flusso di merci dei conti nazionali;

d) ampliare i conti per includere gli stocks finanziari, i bilanci e la ricchezza nazionale con un'adeguata divisione per settori.

6. MIGLIORAMENTO DEI DATI DI BASE

36. Dovrebbero essere impiegate ulteriori risorse per il miglioramento dei dati di base in quei particolari settori in cui è generalmente riconosciuto che essi sono insoddisfacenti. Va sottolineata la necessità di utilizzare appropriati archivi amministrativi automatizzati insieme con indagini campionarie specialmente dirette a questo scopo. Le principali aree sono:

- a) le attività delle piccole imprese;
- b) l'industria delle costruzioni;
- c) la stima dell'occupazione «occulta»;
- d) la misura della variazione delle scorte;
- e) parte dei conti del settore pubblico;
- f) i conti trimestrali.

7. FONTI E METODI

37. Le informazioni sulle fonti e sui metodi devono indirizzarsi a due diversi gruppi di utilizzatori. Da un lato è necessaria una documentazione sufficientemente dettagliata in modo che gli studiosi negli istituti di ricerca e negli altri enti pubblici siano in grado di usare correttamente le stime e di valutarne la validità e l'affidabilità. Dall'altro lato, per il profano devono essere preparati manuali che possano fornire una spiegazione generale e una illustrazione sintetica dei conti nazionali e della loro base.

8. COSTITUZIONE DI GRUPPI DI LAVORO

38. Per le aree di maggior interesse statistico dovrebbero essere costituiti gruppi di lavoro tra enti diversi, allo scopo di migliorare le connessioni tra produttori e utilizzatori di dati statistici. L'ISTAT dovrebbe assumere il ruolo di guida nella formazione di questi gruppi; questi dovrebbero includere un gruppo più ampio che si occupi della costruzione del sistema in generale e dell'integrazione; un gruppo per le questioni metodologiche che si occupi delle serie temporali; e dei gruppi specifici relativi a singoli settori, come indicato sopra. Ciascun gruppo dovrebbe avere rappresentanti dei principali enti amministrativi fornitori di dati e dei gruppi responsabili dell'azione di politica economica e

della ricerca che utilizzano i dati. Gli argomenti per i quali potrebbero essere costituiti questi gruppi di lavoro sono:

a) la produzione e l'occupazione, compresi i conti trimestrali, le tavole *input-output*, gli investimenti e le scorte;

b) i conti del settore famiglie, compresa l'indagine sulla spesa delle famiglie, la distribuzione del reddito e il collegamento di dati economici, sociali e demografici;

c) i conti del settore pubblico, comprese le relazioni con i conti di bilancio, le imposte, la politica fiscale e la distribuzione funzionale delle spese governative per tipo di amministrazione pubblica;

d) il commercio estero e la bilancia dei pagamenti, compresi i problemi collegati alla svalutazione e alle ragioni di scambio;

e) i conti finanziari e i bilanci, compresi i risparmi e gli investimenti dei differenti settori e il loro rapporto con la politica fiscale e monetaria;

f) i conti e i dati regionali, compresi i confronti tra i livelli del prodotto pro-capite e i tassi relativi di sviluppo.

9. RAFFORZAMENTO DELLA RICERCA

39. L'ISTAT dovrebbe assumere altro personale qualificato e dovrebbe dedicare maggiori risorse alla ricerca, al fine di stabilire i metodi più convenienti per ottenere stime affidabili e fornire un sistema statistico pienamente integrato, in grado di soddisfare le necessità della politica economica e sociale. Il personale incaricato della ricerca dovrebbe occuparsi della progettazione di un adeguato sistema di conti nazionali (raccomandazione 5) e dell'elaborazione dei dati di base che ne costituiscano le fondamenta (raccomandazioni da 1 a 4 e 6). Esso dovrebbe funzionare come gruppo di coordinamento tra i gruppi di lavoro elencati nella raccomandazione 8.

D — LA MISURA DEI RISULTATI ECONOMICI

40. Questa sezione e quella seguente esaminano con maggiore dettaglio le domande e gli argomenti esposti sinteticamente all'inizio di questa seconda parte. La prima domanda riguarda l'adeguatezza dei dati di base e dei metodi di stima impiegati nei conti italiani per fornire misure tempestive e affidabili dell'andamento economico. Per rispondere a questa domanda è utile esaminare in termini sommari: le fonti e i metodi impiegati nell'elaborare le stime delle

maggiori transazioni che avvengono nel processo di formazione del reddito nazionale lordo e della produzione e il contenuto degli ulteriori dati dei conti nazionali pubblicati dall'ISTAT.

1. IL VALORE AGGIUNTO PER SETTORE

41. Le fonti e i metodi di base per misurare il valore aggiunto nei vari settori differiscono tra loro. In alcuni settori il valore aggiunto è calcolato sulla base del volume fisico di produzione, insieme con informazioni sui prezzi dell'*output* e i costi degli *input*. In altri settori le stime del valore aggiunto sono basate direttamente sull'indagine annuale sul valore aggiunto, integrata dai dati sull'occupazione. Altre stime si fondano su un'ampia mescolanza di informazioni fornite dalle associazioni commerciali, dalla Banca d'Italia e da altri enti pubblici come basi per stime del prodotto per addetto e dei margini da applicare alle stime sull'occupazione o ai flussi di merci.

42. La stima della produzione e dei prezzi di mercato per l'agricoltura, la silvicoltura e la pesca si basa su sistemi di rilevazione che si sono sviluppati in un lungo periodo di tempo. Benché i dati sulla produzione agricola siano considerati abbastanza affidabili, possono essere sollevati dubbi sull'adeguatezza dei prezzi agricoli e sulle stime dei costi intermedi. I campioni di conti di aziende agricole disponibili non sono attualmente sufficientemente rappresentativi per essere usati per stime dirette del valore aggiunto; sono pertanto necessarie ulteriori informazioni se si vogliono avere valutazioni più affidabili e dettagliate per l'agricoltura.

43. Per quanto riguarda l'edilizia, vi è un ampio consenso sul fatto che le fonti attualmente disponibili sono inadeguate e che, di conseguenza, non si può fare affidamento sulle stime del valore aggiunto di questo settore. Ci si basa soprattutto sulle licenze di costruzione che sono usate per valutare il volume fisico delle costruzioni. Si ritiene che questa fonte non comprenda le piccole imprese (inclusa l'attività di ristrutturazione), che in Italia sono importanti; vengono anche utilizzate in misura limitata altre fonti, come l'indagine sul valore aggiunto, ma quest'ultima copre meno di un quarto dell'occupazione totale. Per quanto riguarda i lavori pubblici, il progressivo deterioramento della qualità dei dati sull'edilizia ha portato all'uso di stime derivate da dati di conti pubblici, nonostante i gravi problemi collegati alla tempestività e all'ampiezza di questa fonte. Oltre che la stima del valore aggiunto, i dati sull'edilizia riguardano anche le stime degli investimenti lordi, come sarà detto nel successivo paragrafo 61.

44. Riguardo al settore manifatturiero, la fonte principale è costituita dall'indagine annuale sul valore aggiunto per aziende con oltre 20 dipendenti.

Si ritiene che l'indagine comprenda circa i due terzi del totale degli occupati nel settore manifatturiero. Un grave problema è rappresentato dalla stima della produzione di aziende con meno di 20 addetti. La revisione dei conti nazionali effettuata nel 1978 ha accresciuto il valore aggiunto per occupato per queste aziende e per i lavoratori indipendenti, soprattutto sulla base dei risultati delle indagini del 1973 e del 1977 effettuate dal Mediocredito centrale, che hanno fornito informazioni sul valore aggiunto per lavoratore nelle aziende che impiegano tra i 10 e i 20 dipendenti. La maggior parte degli utilizzatori dei conti nazionali è d'accordo che questa revisione si è mossa nella direzione giusta, ma continuano a essere sollevati dubbi sulla qualità dei dati di base e sull'eventuale necessità di procedere a una ulteriore revisione. L'ISTAT ha dichiarato che ciò sarà possibile nel prossimo futuro, quando saranno disponibili fonti più affidabili.

45. Per il commercio all'ingrosso e al dettaglio, il valore aggiunto è definito dal margine lordo al netto del costo dei beni e servizi intermedi. L'indagine sul valore aggiunto per queste imprese comprende soltanto il 10% dell'occupazione. Le stime del valore aggiunto per queste industrie sono basate, invece, sui tassi di fatturato applicati all'aggregato dei conti nazionali. Come fonte supplementare si usa l'indagine campionaria del 1975 svolta dall'ISCOM per le aziende appartenenti a questi settori che occupano meno di 20 dipendenti.

46. Per i trasporti e le comunicazioni, l'indagine sul valore aggiunto comprende circa il 50% dell'occupazione totale. Poiché, in questi settori, molte aziende sono pubbliche e operano intenzionalmente senza coprire i costi (ad esempio le ferrovie), per misurare il valore aggiunto è necessario aggiungere i contributi alla produzione. La stima è ampliata fino a comprendere aziende con meno di 20 lavoratori sulla base dell'occupazione, insieme con la stima del valore aggiunto per dipendente.

47. Il valore aggiunto dei fabbricati è stimato separatamente per gli edifici non residenziali e per quelli residenziali. Per i primi, la stima si basa sugli affitti pagati dalle aziende comprese nell'indagine sul valore aggiunto. Questa è ampliata per comprendere le aziende minori sulla base degli affitti pagati da quelle nella classe da 20 a 49 dipendenti. Per gli edifici residenziali le stime sono derivate dall'indagine sui consumi. Per tener conto del fenomeno della seconda casa, vengono effettuate alcune correzioni poiché si ritiene che un gran numero di seconde case non sia riportato nell'indagine sui consumi.

48. Il valore aggiunto per i servizi vari non può essere valutato direttamente, poiché tranne limitate eccezioni non esistono dati di base. Per i servizi resi alle famiglie le misure del prodotto lordo si basano sui consumi tratti dai

conti nazionali, integrati da stime dei costi intermedi. Per i servizi forniti alle imprese, sono usate informazioni tratte dalle associazioni commerciali e dai dati sull'occupazione.

49. Riassumendo: la misurazione diretta è per la maggior parte limitata alla produzione nell'agricoltura e negli altri settori, al valore aggiunto delle aziende che impiegano più di 20 dipendenti. Per le aziende con meno di 20 dipendenti si procede con stime indirette impiegando un'ampia varietà di altre indagini, di rapporti redatti da associazioni commerciali, nonché dati sull'occupazione. Data l'importanza che le piccole imprese hanno nell'economia italiana, ciò significa che per molte industrie la misurazione del valore aggiunto si basa su fonti di dati e su metodi di compilazione che non possono essere facilmente valutati. L'indagine sul valore aggiunto deve essere ampliata per includere aziende con meno di 20 addetti, ma non è possibile definire un campione rappresentativo di queste aziende senza che sia disponibile un'appropriata base di campionamento e ciò richiederà un registro delle imprese. Tale registro potrebbe essere costituito e mantenuto collegando il censimento delle imprese del 1981 ai più importanti archivi amministrativi quali quelli dell'INPS e del Ministero delle Finanze. Per poter attuare tutto questo l'ISTAT dovrà poter accedere ai dati micro di questi archivi. Alcuni di questi (quali ad esempio l'archivio dell'imposta sul valore aggiunto) potrebbero essere preziosi anche per ottenere informazioni dirette sul valore aggiunto delle imprese.

2. L'OCCUPAZIONE E IL REDDITO DA LAVORO DIPENDENTE

50. Le stime sull'occupazione sono essenziali per la costruzione dei conti nazionali italiani. Per molti settori, come già osservato, le stime sull'occupazione sono usate per ampliare il contenuto limitato dell'indagine sul valore aggiunto e, per alcuni altri, la stima del valore aggiunto si basa interamente sull'occupazione. Le stime sull'occupazione sono anche usate per valutare il reddito da lavoro dipendente e il risultato lordo di gestione, che a loro volta sono importanti nella determinazione del reddito delle famiglie.

51. Sono stati sollevati problemi sull'eventuale esistenza di lavoro « nero », al di fuori della contrattazione istituzionale, non soggetto a tassazione e sprovvisto di assistenza sociale. Potrebbero rientrare in questa categoria la seconda occupazione del capofamiglia e quelle degli altri membri o le attività non remunerate, poiché il lavoro principale del capo famiglia assicurerà l'assistenza sociale di base. È molto probabile che alcune imprese siano più propense di altre verso questo tipo di occupazione. Potrebbe esservi una notevole sottostima nell'industria delle costruzioni e nel settore dei servizi, in cui l'occupazione è scarsa e presente saltuariamente e in industrie quali abbigliamento, pelli e

cuoio e in alcuni settori dell'artigianato vario in cui una notevole parte del lavoro è effettuato a domicilio. È difficile elaborare procedure statistiche per valutare l'ammontare del lavoro «nero». L'ISTAT è consapevole del problema e riconosce la necessità di intraprendere un numero più ampio di indagini complementari sulle forze di lavoro.

52. Le stime del reddito da lavoro dipendente per settore si basano su quelle dell'occupazione e seguono le medesime procedure generali usate per valutare il prodotto per settore. Per l'agricoltura, la silvicoltura e la pesca le stime dei salari sono ottenute classificando la manodopera in categorie professionali e moltiplicando ciascuna per un saggio di salario appropriato tratto dalle indagini sulle forze di lavoro e sulle retribuzioni. I contributi sociali vengono aggiunti alle retribuzioni impiegando le aliquote di legge. Per l'industria e il commercio, si usa l'indagine sul valore aggiunto per le aziende con 20 o più addetti. Per quelle con meno di 20 addetti, le retribuzioni sono calcolate moltiplicando l'occupazione totale per i pagamenti medi per dipendente delle aziende che impiegano tra 20 e 49 addetti. I contributi sociali e pensionistici sono valutati sulla base dell'indagine sul valore aggiunto e delle informazioni provenienti dagli enti di previdenza sociale. Le stime per i dipendenti nel settore dei servizi sono fondamentalmente ottenute moltiplicando i dati sull'occupazione per i salari medi. I contributi sociali e pensionistici sono calcolati come percentuale degli stipendi e dei salari lordi. Per le Ferrovie dello Stato e per l'Amministrazione pubblica i pagamenti di stipendi e salari sono ottenuti dai bilanci degli enti. Dal 1979, stime dell'occupazione sono state ottenute dall'INPS per industria, edilizia, trasporti e comunicazioni, credito e assicurazioni, commercio e servizi.

53. È quindi chiaro che le stime per i redditi da lavoro dipendente si basano principalmente sull'indagine sul valore aggiunto e sulle stime dell'occupazione ottenute dall'indagine sulle forze di lavoro. Poiché queste sono le stesse fonti usate per stabilire il valore aggiunto per l'industria, le stime dei compensi ai lavoratori dipendenti sono coerenti con la misurazione del prodotto, ma non offrono alcun controllo indipendente dell'affidabilità statistica.

54. Vi sono tuttavia varie fonti alternative di dati che potrebbero essere utilizzate per ottenere una stima migliore del reddito da lavoro almeno per quanto riguarda l'occupazione rilevata. Queste sono costituite soprattutto da archivi amministrativi. L'INPS, ad esempio, raccoglie i dati sui salari, sugli stipendi lordi e sui contributi sociali obbligatori per ciascuna impresa che paga tali contributi, insieme con il numero delle persone impiegate e con il numero dei giorni lavorati. Queste registrazioni sono state automatizzate; benché vi siano problemi di classificazione, definizione, tempi e contenuto, esse rappresentano una preziosa fonte di informazione sull'occupazione e sul reddito da lavoro

dipendente. Il Ministero delle Finanze, nella sua attività di riscossione delle imposte sul reddito, raccoglie da ciascun datore di lavoro una dichiarazione sulle retribuzioni dei dipendenti e sui contributi obbligatori; anche queste informazioni sono disponibili in forma automatizzata per i singoli lavoratori ed includono informazioni sull'età e sul sesso dei medesimi.

55. Queste fonti amministrative riportano soltanto l'occupazione rilevata. Ciò vale anche per l'indagine sul valore aggiunto che si limita alle aziende più grandi, mentre le fonti dei dati amministrativi comprendono le imprese di tutte le dimensioni. Inoltre dalle registrazioni amministrative si potrebbero trarre campioni allo scopo di effettuare analisi più dettagliate di specifiche industrie o per regioni, che non sarebbero possibili sulla base delle indagini sul valore aggiunto e sulle forze di lavoro. Questa utilizzazione delle registrazioni amministrative darebbe stime indipendenti del reddito da lavoro dipendente, che potrebbero essere usate per controllare i risultati delle indagini sul valore aggiunto e sulle forze di lavoro.

56. Sia l'INPS che il Ministero delle Finanze hanno affermato che potrebbero essere presi accordi con l'ISTAT per l'uso delle registrazioni amministrative a fini statistici. L'ISTAT tuttavia sottolinea che finora difficoltà istituzionali hanno impedito l'uso di questi dati e che non esiste attualmente alcun meccanismo che li renda disponibili.

3. I CONSUMI DELLE FAMIGLIE

57. Le stime dei consumi delle famiglie nei conti nazionali sono generalmente basate su due tipi di informazione: i beni di consumo disponibili, determinati con il metodo delle disponibilità che stima la produzione, le importazioni e le esportazioni per le specifiche categorie di prodotti; le informazioni ottenute dall'indagine trimestrale sulle spese per consumi e da altre indagini specialistiche. L'indagine sulla spesa per consumi è discussa anche nella Parte IV, trattando degli indici dei prezzi.

58. Il consumo di generi alimentari e bevande si basa sulle disponibilità, ma l'indagine sui consumi è usata per determinare la spesa relativa ai generi alimentari e alle bevande consumati fuori casa. Le spese per abbigliamento e calzature si basano principalmente sull'indagine sui consumi, con una aggiunta del 10% per coprire gli acquisti di questi articoli da parte dei turisti. Gli affitti lordi, il combustibile e l'energia sono ottenuti dall'indagine sui consumi e comprendono sia il valore degli affitti delle case occupate dal proprietario sia gli affitti effettivamente pagati. Poiché si ritiene che il fenomeno della seconda casa sia sottovalutato nell'indagine sui consumi, è stata aggiunta una somma

ulteriore. Le stime per mobili e apparecchi per la casa erano in parte ottenute dalle stime sulla produzione di specifiche categorie di merci e in parte dall'indagine sui consumi e da indagini sul commercio. Gli altri beni e servizi, comprese le prestazioni professionali, gli svaghi, il turismo e il denaro dato ai figli, si basano su un'ampia varietà di fonti che vanno dalle informazioni sul reddito dei professionisti a indagini speciali sul turismo collegate alle vacanze e ai viaggi.

59. Data la scarsità dei dati di base disponibili, l'approccio multiforme che l'ISTAT usa per valutare il consumo delle famiglie è del tutto appropriato. Per alcune categorie di consumi il metodo della disponibilità è più ampio e può assicurare una maggiore precisione rispetto alle indagini sulle famiglie, che non soltanto sono soggette a errori di campionamento, ma risentono anche di imprecisioni nella rilevazione e sottostimano gravemente alcuni tipi di spesa. Ma vi sono molti tipi di consumi per cui non è possibile l'uso delle disponibilità. La mancanza di informazioni accurate sulla produzione delle piccole imprese ha riflessi negativi gravi sulle stime della quantità di prodotto di molte industrie e, per delineare il loro flusso attraverso i canali di distribuzione, in molti casi occorre imputare margini commerciali che possono non essere appropriati. Probabilmente il potenziale più grande per stime più accurate del consumo consiste nel miglioramento della misurazione della produzione in modo che possa essere fatto un uso più appropriato del metodo delle disponibilità.

4. GLI INVESTIMENTI FISSI LORDI E LE SCORTE

60. Gli investimenti fissi lordi appaiono nei conti nazionali italiani secondo il tipo di bene capitale e secondo il settore di attività economica in cui si realizza la formazione di capitale. Per queste due suddivisioni sono usate fonti diverse, e le stime sono «aggiustate» per essere coerenti. La fonte principale degli investimenti fissi lordi per tipo di bene è costituita dalla stima della produzione per le industrie che producono beni capitali. La fonte per gli investimenti fissi lordi per settore di attività economica è costituita da un questionario speciale allegato all'indagine sul valore aggiunto, e dai conti delle Amministrazioni pubbliche per i loro investimenti.

61. L'attività edilizia, in quanto parte degli investimenti fissi lordi, è suddivisa in edifici residenziali, edifici non residenziali e lavori pubblici. Per le abitazioni e per alcuni edifici non residenziali le stime della produzione fisica in metri cubi di spazio coperto sono moltiplicate per il prezzo medio per metro cubo per arrivare al valore stimato della costruzione. Le stime della produzione fisica si basano sul numero delle licenze di costruzione concesse e sulle indagini

campionarie degli stati di avanzamento. Il prezzo medio riflette il mutamento dei costi di costruzione dell'edilizia residenziale dovuto a cambiamenti nel costo della manodopera e dei materiali. È già stato osservato, quando si è parlato della misura del prodotto (§ 43), che le fonti statistiche sull'industria delle costruzioni sono assai carenti; questo è in gran parte dovuto al carattere scarsamente continuativo e insufficientemente regolamentato dell'attività edilizia e alla difficoltà di effettuare indagini ampie e affidabili. Riguardo ai lavori pubblici, l'ISTAT riconosce l'inadeguatezza delle indagini e, come dati di base, attualmente sono usati i conti dell'Amministrazione pubblica. Gli inconvenienti maggiori di questa fonte sono principalmente due: l'incompletezza dei dati e la difficoltà di correzione della spesa in modo da riflettere i tempi reali dell'attività di costruzione piuttosto che quelli dei relativi pagamenti.

62. L'accuratezza delle stime dei macchinari e degli impianti varia secondo il tipo di bene. Quelle per i mezzi di trasporto, quali i veicoli a motore e alcuni macchinari agricoli, sono ottime poiché la produzione e le registrazioni ufficiali sono note. Per alcuni altri tipi di attrezzature, come le grosse macchine industriali, di cui è nota la produzione, le stime sono probabilmente ancora abbastanza accurate, ma per quegli articoli, come le attrezzature speciali e le apparecchiature, che sono prodotti e usati dalle piccole imprese, e per gli arredi e i mobili di ufficio, le stime sono generalmente considerate poco affidabili.

63. Le informazioni sulle variazioni delle scorte sono per lo più tratte dall'indagine sul valore aggiunto. Questa comprende soltanto le scorte industriali dei grandi stabilimenti e inoltre presenta alcuni problemi di valutazione. L'indagine sul valore aggiunto non misura, nella maggior parte dei casi, la variazione della quantità delle scorte, ma piuttosto il mutamento del loro valore; questo però riflette non soltanto la variazione del volume ma anche quella dei prezzi a cui le scorte sono valutate. Quasi tutti gli utilizzatori ritengono che la mancanza di informazioni adeguate sui mutamenti del volume fisico delle scorte sia una delle più gravi carenze dei conti nazionali.

5. LA SPESA PUBBLICA

64. Le spese dell'Amministrazione pubblica per beni e servizi consistono in: pagamenti ai dipendenti pubblici; acquisto di beni e servizi da parte di tutti i livelli dell'Amministrazione pubblica (cioè amministrazione centrale, enti pubblici locali, enti di previdenza). La fonte principale di questi dati è costituita dai conti del settore pubblico, che sono discussi nella Parte III di questo rapporto. Qui è sufficiente osservare che due fattori hanno negativamente influenzato l'utilizzazione dei dati sulla spesa pubblica: in primo luogo la maggior parte di tali dati non è disponibile prima di due o tre anni dopo il

periodo cui si riferisce, ciò vale particolarmente per i conti degli enti locali; in secondo luogo, vi sono notevoli problemi per convertire le spese per cassa al criterio della competenza economica richiesto per i conti nazionali. Per questi problemi non sembra possibile raggiungere, al momento, una soluzione in tempi ravvicinati.

6. LE ESPORTAZIONI E LE IMPORTAZIONI

65. Le statistiche sul commercio estero pubblicate dall'ISTAT negli anni recenti hanno mostrato un carattere di accentuata irregolarità. Sembra che ciò sia dovuto all'erraticità dei tempi di elaborazione delle dichiarazioni doganali, specialmente alla fine dei periodi di contabilizzazione. Non è possibile a posteriori stabilire quando le transazioni registrate siano in realtà avvenute. Queste irregolarità influenzano non soltanto le variazioni mensili delle importazioni e delle esportazioni, ma anche quelle annuali. L'ISTAT è consapevole di tutto questo e sta cercando una soluzione attraverso la registrazione effettuata direttamente ai punti di ingresso delle operazioni di importazione ed esportazione. Il successo di questa iniziativa è condizione indispensabile per ottenere dati sul commercio estero soddisfacenti per i conti nazionali.

7. I DATI A PREZZI COSTANTI

66. I conti nazionali di base sono a valori correnti di mercato, ma essi devono essere convertiti a prezzi costanti per stabilire l'ammontare delle variazioni reali. La conversione dei valori correnti ai valori costanti può essere effettuata usando appropriati indici di prezzo come deflatori. In alcuni casi, comunque, i dati a prezzi costanti possono essere ottenuti come dati di quantità valutati a prezzi del periodo base. In questi casi i valori correnti sono ottenuti usando gli indici di prezzo per riportare a valori correnti i dati a prezzi costanti.

67. In entrambi i casi, indici di prezzo, valori unitari o deflatori impliciti sono usati per stabilire il rapporto tra valori correnti e valori costanti. I problemi relativi alla misurazione dei prezzi e alla costruzione degli indici di prezzo saranno discussi nella Parte IV, ed è in quella sede che sarà trattata la misurazione dei conti nazionali a prezzi costanti.

8. LE TAVOLE INPUT-OUTPUT

68. L'ISTAT pubblica, ogni cinque anni, tavole *input-output* nella forma richiesta dal SEC; l'ultima si riferisce al 1975; fino a quella data le tavole

input-output erano aggiornate e pubblicate annualmente, ma l'ISTAT ha cessato di pubblicarle quando la CEE non ha più richiesto tavole con questa cadenza. Entro il 1983 dovrebbe essere completata la tavola per il 1980, ampliata fino a comprendere 80 settori. La base per compilare i dati *input-output* è costituita da un'indagine sul prodotto che comprende il valore e la quantità degli *inputs* e degli *outputs*. I risultati di questa indagine sono disponibili con un ritardo di circa due anni.

69. Il sistema *input-output* del SEC comprende 44 branche, all'interno delle quali sono specificati i gruppi di prodotti (3 cifre). La classificazione usata è abbastanza ampia. Ad esempio, i gruppi di prodotti per l'agricoltura, silvicoltura e pesca sono: 011 prodotti vegetali dell'agricoltura e foreste, 012 vino, 013 olio di oliva (non raffinato), 014 prodotti animali dell'agricoltura e della caccia, 019 prodotti agricoli che sono esclusivamente importati, 020 prodotti della silvicoltura e 030 prodotti della pesca. Le tabelle *input-output* del SEC sono state studiate per consentire un confronto sommario tra i paesi membri della CEE; ai fini nazionali, tuttavia, esse sono di utilità limitata. Per elaborare un'analisi del flusso di merci che colleghi la produzione degli stabilimenti nazionali e le importazioni al consumo intermedio, a quello finale delle famiglie e dello Stato, agli investimenti fissi lordi, all'accumulazione delle scorte e alle esportazioni è necessaria una classificazione molto più dettagliata e armonizzata delle imprese e dei prodotti.

70. Ma una classificazione per industria e per prodotto più dettagliata presenta alcuni problemi per il genere di tavola *input-output* raccomandata dal SEC. Nello schema del Sistema europeo, tutti i gruppi di prodotti (3 cifre) si adattano perfettamente all'interno delle 44 branche in cui sono suddivisi gli stabilimenti e il SEC richiede che queste siano definite in modo tale da produrre beni classificati soltanto in una sola branca (tranne i sottoprodotti). Quando la produzione di uno stabilimento interessa più di una branca, questa deve essere suddivisa in parti omogenee. A causa dell'ampiezza dei settori del SEC, tale suddivisione raramente è richiesta. Ma se viene aumentato il dettaglio delle industrie e delle classificazioni dei prodotti, si accrescono le probabilità di avere stabilimenti che producono beni classificabili sotto più industrie; la suddivisione dei dati di una stessa impresa tra diverse industrie è una scelta inaccettabile. La soluzione adottata dal sistema *input-output* delle Nazioni Unite e dell'OCSE, contenente dettagli maggiori per industrie e prodotti, consiste nel fornire due matrici, una che mostra quali beni sono prodotti dalle imprese classificate in ciascuna industria (matrice della produzione - *the make matrix*) e un'altra che mostra quali prodotti sono usati dagli stabilimenti classificati in ciascuna industria (matrice degli impieghi - *the use matrix*). Da queste due matrici è possibile ricavare, con tecniche analitiche, un'unica matrice contenente le relazioni *input-output*, ma le classificazioni più dettagliate delle industrie e

dei prodotti nelle matrici della produzione e degli impieghi possono soddisfare più adeguatamente le necessità dell'analisi del flusso di merci per i conti nazionali. Per lo sviluppo dei dati di base, inoltre, l'approccio a due matrici — a differenza di quanto avviene con le tradizionali tavole *input-output* — mantiene l'identità degli stabilimenti come unità di produzione. Questo aspetto è particolarmente importante per un istituto statistico che può avere interesse a integrare molti dati di fonte diversa sulla base di informazioni relative agli stabilimenti.

9. I CONTI FINANZIARI

71. Negli ultimi due decenni nella maggior parte dei paesi industriali i dati sulle transazioni finanziarie elaborati dalle istituzioni monetarie e bancarie sono stati integrati con i dati delle transazioni dei conti nazionali. I sistemi dei conti nazionali dell'ONU, dell'OCSE e della CEE attuano questa integrazione; nel caso del SEC, tuttavia, i conti finanziari riflettono soltanto le variazioni nelle attività e nelle passività; a differenza dello SNA il SEC non fornisce bilanci che registrino gli *stocks* di beni reali e finanziari e le passività. Tuttavia i conti patrimoniali sono assai utili per analizzare la ricchezza nazionale, la distribuzione del capitale tra i settori, i saldi delle attività e passività finanziarie e il patrimonio netto.

72. Nei conti nazionali italiani appaiono soltanto gli investimenti e le transazioni finanziarie. Con queste informazioni, tuttavia, è un compito relativamente semplice elaborare delle serie complete dei bilanci di settore. Per i beni reali può essere impiegato il metodo dell'inventario perpetuo insieme con i conti di rivalutazione. Per le attività e le passività finanziarie esistono spesso le informazioni sugli *stocks*; queste, di fatto, costituiscono la fonte abituale per costruire le stime delle transazioni finanziarie. La variazione dei depositi bancari, ad esempio, è calcolata come differenza tra il totale dei depositi registrato nei vari periodi.

73. Vi sono ulteriori problemi nella costruzione dei conti finanziari che derivano dal sistema di settorizzazione del SEC e dal trattamento di transazioni specifiche nei conti dei settori. Questi problemi verranno esaminati nel contesto di una trattazione più ampia sulla settorizzazione e sui conti di settore in una sezione successiva.

10. I DATI REGIONALI

74. Le regioni e le provincie italiane presentano caratteri profondamente diversi, per questo vi è notevole interesse per le informazioni concernenti i

differenti risultati economici e gli andamenti nel tempo delle diverse regioni. L'ISTAT fornisce una suddivisione per regione delle principali componenti dei conti nazionali: i dati concernenti il totale delle disponibilità, il prodotto interno lordo per branca, i consumi, gli investimenti, il reddito da lavoro dipendente e l'occupazione per settore sono tutti pubblicati. Le fonti di queste informazioni sono le stesse di quelle usate per ottenere i dati nazionali. Quando le fonti sono costituite dalle varie indagini parziali o campionarie (ad esempio l'indagine sul valore aggiunto, quella sulle forze di lavoro, quella sui consumi), le stime regionali sono naturalmente soggette a margini di errore assai più ampi rispetto alle stime nazionali; così pure quando si fanno ipotesi concernenti il valore aggiunto medio per addetto o i salari medi, le stime regionali possono essere ancora più dubbie. In particolare le stime del livello e del tasso di sviluppo del prodotto nell'Italia del Sud hanno suscitato qualche perplessità sul loro grado di affidabilità.

75. Dati gli obiettivi di politica economica del governo italiano è importante che ai dati regionali sia data un'elevata priorità e che ci si impegni ad accrescerne l'affidabilità e il dettaglio. A questo scopo è stato suggerito di dare maggiore importanza allo sviluppo delle organizzazioni statistiche comunali in modo che esse possano fornire le informazioni richieste. Un decentramento così configurato è solo apparentemente valido, infatti potrebbe ridurre le risorse necessarie all'amministrazione centrale accrescendo contemporaneamente il totale delle fonti statistiche disponibili. Un tale decentramento, come modo di produrre dati nazionali e regionali affidabili, è inefficiente e costoso. Esso implica inevitabilmente problemi di coordinamento e mancanza di confrontabilità tra dati forniti da diversi gruppi. La qualità dei dati forniti presenterà inevitabilmente notevoli variazioni da una regione all'altra e, per ragioni amministrative e di bilancio, è difficile se non impossibile controllare la qualità e garantire la comparabilità. Sono molto più efficaci ed economicamente convenienti, rispetto a campioni regionali raccolti separatamente, campioni nazionali predisposti specificamente per produrre dati regionali. Un sistema statistico accentrato è anche notevolmente più efficiente ed economico per quanto riguarda l'evoluzione e l'applicazione dei sistemi di classificazione, dei metodi di stima e dei programmi di elaborazione elettronica.

76. Vi sono fonti importanti di dati regionali che non sono state ancora sufficientemente sfruttate. Ad esempio, gli archivi amministrativi dell'INPS relativi ai contributi sociali e quelli del Ministero delle Finanze relativi alle imposte potrebbero essere sottoposti a campionamento in modo da ottenere importanti informazioni ad ogni livello locale desiderato. Queste informazioni amministrative, insieme con campioni nazionali basati su una base campionaria predisposta appositamente per ottenere dati regionali, dovrebbero essere in grado di fornire le necessarie notizie regionali.

11. LE STIME TRIMESTRALI

77. L'ISTAT produceva in passato stime trimestrali dei conti nazionali, ma ha poi cessato di farlo dato che le fonti e i metodi attuali non potevano raggiungere i livelli di precisione desiderati. Gli utilizzatori, tuttavia, richiedono ancora stime trimestrali e l'ISCO continua a produrle, utilizzando i dati dell'ISTAT. La maggior parte dei paesi industriali produce stime trimestrali dei conti nazionali, nonostante che la loro variabilità e il comportamento irregolare siano ben noti ai produttori e agli utilizzatori dei dati. L'ampia variabilità è in una certa misura inevitabile e deriva dal verificarsi di eventi speciali e dalla difficoltà di applicare adeguati procedimenti di destagionalizzazione. La tempestività richiesta alle stime trimestrali rende inevitabile l'utilizzo di dati parziali e frammentari che si rendono disponibili rapidamente e che spesso sono poco rappresentativi di ciò che avviene realmente.

78. L'ISTAT effettua diverse indagini su base trimestrale che potrebbero contribuire alla compilazione dei conti trimestrali: le indagini sulle forze di lavoro, sulle vendite al dettaglio, sui raccolti agricoli, sulla produzione industriale, sono tutte disponibili con un ritardo di circa due mesi rispetto al periodo cui si riferiscono. Il ritardo di due mesi, con cui era prima disponibile l'indagine sui consumi, è arrivato adesso a sei mesi. Anche su importazioni ed esportazioni e sulle spese ed entrate dell'Amministrazione centrale sono disponibili informazioni mensili, pur se con notevole ritardo. Per produrre conti trimestrali è, invece, fondamentale che le fonti di dati necessarie siano disponibili in tempi brevi. La situazione attuale non soddisfa questa condizione, anche se i dati appena descritti dovrebbero essere potenzialmente in grado di produrre conti trimestrali adeguati. All'ISTAT va dato atto di aver riconosciuto l'inadeguatezza degli attuali conti trimestrali e si spera che, dopo l'attuazione delle necessarie misure per migliorare la tempestività e la qualità delle fonti usate, esse possano essere ripristinate.

79. Nello sviluppare fonti adeguate per i conti trimestrali, deve essere sottolineato il ruolo dei dati che costituiscono i *benchmarks*. Nel campo delle rilevazioni statistiche è normale che parecchie categorie di dati siano disponibili ad intervalli diversi rispetto al periodo di tempo cui si riferiscono. Vi è sempre un conflitto tra tempestività delle stime e affidabilità e completezza. Alcune delle più ampie e affidabili fonti di dati (ad esempio censimenti, conti definitivi dell'Amministrazione pubblica, archivi amministrativi completi) diventano disponibili solo dopo diversi anni dal periodo cui si riferiscono. Se lo statistico aspettasse tali informazioni prima di fare qualsiasi stima, il suo lavoro avrebbe soltanto un interesse storico e non potrebbe essere usato per assumere decisioni politiche. Ma le fonti di dati ampie sono estremamente importanti come punti di riferimento da usare per valutare l'affidabilità delle

stime e come base per sviluppare metodi che consentano di adoperare più efficacemente i dati che sono rapidamente disponibili. Sia i conti trimestrali sia le stime tempestive dei dati annuali dipendono da un uso efficace di tecniche che impiegano già i *benchmarks* quali strumenti per convalidare e migliorare le fonti usate per le stime; occorre che l'ISTAT faccia sforzi maggiori in questa direzione.

E — IL SISTEMA DEI CONTI NAZIONALI COME STRUTTURA STATISTICA DI RIFERIMENTO

80. Il secondo interrogativo posto nell'introduzione riguarda la funzione dei conti nazionali come struttura di riferimento, sia della base statistica sia di quella analitica. Questa sezione esaminerà i conti italiani da questo punto di vista.

1. I CONTI NAZIONALI COME STRUTTURA STATISTICA

81. In linea di principio, poiché il Sistema dei conti europeo (SEC) è ampio e comprende tutte le transazioni che avvengono nel sistema economico, esso può servire come struttura per organizzare le statistiche di base relative all'attività economica di un paese. A questo riguardo i conti nazionali possono comprendere classificazioni standardizzate per la raccolta dei dati; possono fornire totali per la verifica della completezza del contenuto o degli eventuali errori di alcuni gruppi di dati e possono segnalare quei settori dell'attività economica le cui fonti di dati sono incomplete. Usati appropriatamente i conti nazionali possono indicare tutte le fonti di dati disponibili, mostrando anche i possibili collegamenti tra queste, i settori per i quali esistono inutili duplicazioni e i settori per i quali è necessario procedere a un'ulteriore raccolta di dati.

82. Nel 1975, il Sistema dei conti nazionali italiani basato sul SEC si è sovrapposto al sistema statistico italiano, che risultava molto diverso e che si era andato stratificando per decenni. Le preesistenti classificazioni delle attività economiche italiane erano dettagliate a sufficienza per adattarsi alla classificazione NACE a 3 cifre. Le classificazioni NACE/CLIO sono state introdotte in una certa misura nelle indagini di base, ma per la maggior parte le stime fatte per il SEC, come illustrato nella precedente sezione, implicano una rielaborazione delle fonti di dati esistenti piuttosto che una sostanziale armonizzazione dei dati di base. Tale armonizzazione contribuirebbe grandemente all'utilizzazione

dei dati per scopi di decisioni politiche e di analisi nonché a un'adeguata valutazione della mancanza e delle sovrapposizioni nelle fonti di dati disponibili.

2. SUDDIVISIONE IN SETTORI E REGISTRAZIONE DELLE TRANSAZIONI

83. I conti nazionali esplicano la loro funzione di *struttura* di base soprattutto attraverso i conti di settore. Questi non soltanto mostrano le transazioni tra settori in modo tale che le interazioni e le interdipendenze tra essi diventino evidenti, ma forniscono anche una struttura di base per ottenere dati più dettagliati e disaggregati relativi alle unità comprese nel settore; una tale struttura è assai utile nell'organizzazione e nello sviluppo delle basi di dati su cui si fonda il sistema statistico. Questa sezione si prefigge di verificare se i conti italiani di settore sono adatti a questo scopo: ci si chiede se questi conti siano idonei per essere impiegati in tal modo, anche se finora non sono stati usati come struttura di base per il sistema statistico.

84. La suddivisione in settori dei conti italiani è conforme a quella del SEC ed è la seguente:

- S10 Società e quasi società non finanziarie
- S40 Istituzioni di credito
 - S41 Autorità bancarie centrali
 - S42 Altre istituzioni monetarie
 - S43 Istituzioni finanziarie
- S50 Imprese di assicurazione
- S60 Amministrazioni Pubbliche
 - S61 Amministrazioni centrali
 - S62 Amministrazioni locali
 - S63 Enti di previdenza e di assistenza sociale
- S70 Istituzioni sociali private
- S80 Famiglie
- S90 Resto del mondo
 - S91 Paesi membri delle Comunità Economiche Europee
 - S92 Istituzioni comunitarie europee
 - S93 Paesi terzi ed Organismi internazionali.

85. Nell'ambito delle attività non finanziarie le imprese individuali e le società di persone di dimensioni inferiori a quelle indicate di seguito sono

comprese nel settore famiglie. Le classi di dimensione sono, per l'agricoltura, al di sotto dei 20 dipendenti; per l'industria al di sotto dei 100; per i servizi al di sotto dei 50. La ragione di questo trattamento è che il comportamento economico e finanziario delle piccole imprese non può essere distinto da quello dei loro proprietari, cosicché le attività di queste unità non dovrebbero essere separate in settori diversi. Gli specifici criteri dimensionali sono stati stabiliti per garantire l'uniformità tra i paesi membri della CEE.

86. Da un punto di vista statistico, tuttavia, il SEC riconosce che non è possibile distinguere le attività di produzione delle piccole imprese incluse nel settore famiglie da quelle di altre società non finanziarie e quasi-società. Pertanto i conti di produzione non sono richiesti separatamente per il settore delle società non finanziarie, quasi-società e per il settore famiglie. Per questi due settori vi è un conto di produzione unico. Il SEC richiede, invece, conti capitale e finanziari separati per il settore delle società non finanziarie e delle quasi-società e il settore famiglie. Dai colloqui avuti con i responsabili delle statistiche finanziarie della Banca d'Italia si è avuta conferma che le transazioni finanziarie e di capitale (es.: crediti commerciali, debiti, ecc.) delle piccole imprese (come la loro attività produttiva) non possono essere separate statisticamente dalle transazioni finanziarie e di capitale delle grandi imprese. Pertanto non è statisticamente possibile applicare la suddivisione in settori del SEC ai conti finanziari e di capitale. Sotto il profilo dell'analisi, inoltre, gli esperti finanziari sostengono che la fusione delle transazioni finanziarie delle famiglie con quelle delle piccole imprese è inopportuna.

87. Poiché sono disponibili informazioni sulle transazioni finanziarie e creditizie secondo il tipo, è possibile — nonostante la soluzione contraria del SEC — distinguere in modo ragionevole tra le transazioni finanziarie e di capitale chiaramente attribuite alle famiglie e quelle dirette alle imprese. I depositi bancari sono spesso tenuti in conti commerciali anche per le piccole imprese. Quando sono usati conti che non hanno natura commerciale, essi dovrebbero essere attribuiti alle famiglie. I conti finanziari e di capitale redatti su questa base corrisponderebbero di più al conto di produzione unico del SEC. Tutto questo suggerirebbe di ampliare la definizione del settore delle società non finanziarie e delle quasi-società fino a comprendervi tutte le ditte individuali e le associazioni non finanziarie, mentre la definizione del settore famiglie dovrebbe essere modificata escludendo tali categorie. Data l'importanza delle piccole imprese in Italia, un tale cambiamento appare particolarmente appropriato. Gli unici conti del SEC che sarebbero influenzati, in senso statistico, da questo cambiamento sarebbero i conti finanziari e di capitale.

88. I conti di settore non hanno soltanto la funzione di mostrare la rete delle transazioni intersettoriali, ma forniscono anche la base per conti di

sottosettore e per una ulteriore disaggregazione. La suddivisione in sottosettori e le disaggregazioni richieste dal SEC, pur essendo utili, sono abbastanza limitate. Benché una disaggregazione tipo sia importante per dare contenuto al sistema statistico e continuità alle serie temporali pubblicate, l'esatta natura della disaggregazione adottata dovrebbe essere determinata dalle caratteristiche dell'economia italiana e dalle informazioni necessarie ai fini della determinazione della politica economica e sociale, e non soltanto dai requisiti stabiliti dalla CEE.

89. Con il passare del tempo possono apparire necessari nuovi sottosettori e nuove disaggregazioni per particolari fini di politica economica, in vista di questo i dati di base dei conti di settore dovrebbero essere organizzati in modo tale da poter soddisfare questa esigenza. La suddivisione in settori del SEC mostra essa stessa i rischi insiti nella previsione delle necessità future. Ciò suggerisce che i dati di base per i conti di settore dovrebbero essere costituiti da una serie di dati micro originari, relativi alle singole unità di rilevazione del settore. Quindi i censimenti, le indagini campionarie, i gruppi di dati amministrativi possono servire da basi di dati micro a fondamento dei conti di settore. Le aggiunte esterne per osservazioni mancanti o le correzioni di errori di rilevazione dovrebbero essere introdotte a livello di dati micro, piuttosto che a un livello di aggregazione più elevato, in modo che una nuova tabulazione dei dati micro darebbe sempre totali conformi agli aggregati corretti. Quando le singole unità sono identificabili (es.: imprese, stabilimenti, enti pubblici ed altre istituzioni), i dati provenienti da fonti diverse relativi alla stessa unità possono essere riuniti allo scopo di migliorare sia le analisi sezionali dei settori sia quelle interessate a spaccati verticali. Quando le singole unità non sono identificabili (ad es.: famiglie, dati industriali) i gruppi specifici possono essere identificati dalle loro caratteristiche e, su questa base, possono essere composte serie di dati. Dal punto di vista di un istituto di statistica, con le attuali tecnologie elettroniche, una base di dati micro costituisce la forma di memorizzazione di dati più compatta, efficiente e flessibile, e rende possibile un adattamento continuo alle mutevoli necessità delle decisioni politiche.

3. IL SETTORE DELLE IMPRESE

90. Benché il SEC non riconosca un settore imprese, esso è utile sia per l'organizzazione sia per l'analisi dei dati. Il settore imprese comprenderebbe quelle incluse nei seguenti settori del SEC:

- S10 Società e quasi-società non finanziarie
- S40 Istituzioni di credito
- S50 Imprese di assicurazione

- S70 Istituzioni sociali private
- S80 Famiglie.

91. La distinzione tra imprese non finanziarie e vari tipi di società finanziarie dovrebbe essere mantenuta a livello di sottosettore. Le varie istituzioni sociali in pratica condividono molte caratteristiche delle imprese; benché le loro entrate possano derivare da contributi e da redditi degli investimenti, esse impiegano personale e hanno un'attività di produzione come le altre imprese. In ogni caso, come mostrano i conti dell'ISTAT, le istituzioni non aventi scopo di lucro sono di scarsa importanza poiché rappresentano solo lo 0,2% della produzione totale e lo 0,3% dei consumi. Non appare quindi giustificato separarli in un settore, e neppure in un sottosettore, in vista dei possibili usi alternativi delle risorse statistiche richieste.

92. Oltre a una suddivisione in sottosectori su base istituzionale, sarebbe utile anche una suddivisione delle attività economiche. Di fatto la tavola *input-output* attua tale suddivisione, ma sarebbe anche utile disporre, per questi settori, anche di dati, dei conti sul capitale e sullo *stock* di capitale, oltre alle informazioni sulle transazioni correnti che appaiono nelle tavole *input-output*. L'elaborazione di una serie completa di conti per il sottosettore agricolo sarebbe un'utile azione che migliorerebbe le informazioni disponibili; se fosse aumentata la dimensione del campione, essa potrebbe basarsi in parte sui campioni dei conti agricoli dell'INEA. Per l'analisi delle transazioni finanziarie e dei bilanci, saranno necessari sottosectori finanziari. Può anche essere utile una suddivisione in sottosectori delle imprese pubbliche per analizzare il processo di investimento.

93. Lo sviluppo di un'adeguata settorizzazione delle imprese richiederà una base di dati capace di produrre le informazioni richieste. Il primo passo in questa direzione è la costituzione di un registro di tutte le imprese e dei loro stabilimenti. All'inizio questo potrebbe basarsi sui dati del censimento, ma l'aggiornamento e il mantenimento del registro richiederà l'uso degli archivi del fisco e della previdenza sociale nonché informazioni, provenienti dalle Camere di Commercio, su costituzioni, cessazioni e fusioni. Un tale registro assolverebbe a due importanti funzioni: determinerebbe la base di campionamento per le indagini sulle imprese e sugli stabilimenti e fornirebbe la base per riunire i dati provenienti da fonti diverse e relativi a particolari imprese e stabilimenti. Quest'ultima funzione è molto importante se si vuol fare un uso statistico dei dati amministrativi già esistenti. In effetti, ciò che è necessario è una base di dati micro sulle imprese tratti da numerose fonti diverse tra loro. Qualora mancassero particolari tipi di informazioni necessarie per fini statistici, spetterebbe all'ISTAT il compito di ottenere tali informazioni, svolgendo apposite indagini o utilizzando fonti amministrative.

94. Con una tale base di dati micro sulle imprese possono essere creati sottosettori per aziende e stabilimenti con tutte le caratteristiche desiderate. Diventerebbe così possibile effettuare studi analitici, che riguardano ad esempio, l'esame verticale di dati relativi a imprese piccole e grandi su particolari industrie.

4. IL SETTORE DELLE FAMIGLIE

95. Il settore delle famiglie riguarda gli individui in quanto consumatori. Pochi paesi oggi elaborano conti di sottosettore per le famiglie, ma vengono fornite informazioni crescenti sulla distribuzione per classi di reddito e sull'effetto sui conti economici delle caratteristiche sociali e demografiche delle famiglie. Tali informazioni sono molto utili per analizzare il comportamento delle famiglie e per valutare l'equità delle imposte e delle politiche di spesa.

96. Nei conti italiani il settore famiglie fornisce attualmente un'informazione piuttosto limitata; esso non contiene informazioni sulla distribuzione del reddito o sul reddito per gruppi socio-demografici. Le uniche informazioni attualmente disponibili sulla distribuzione del reddito per classi di ampiezza provengono dall'indagine della Banca d'Italia, che non è stata integrata con i conti nazionali. Nell'indagine sui consumi è stata inclusa anche una domanda sul reddito, ma poiché richiede soltanto il reddito totale non c'è da aspettarsi che produca i dati necessari per fornire una valida e affidabile misura della distribuzione del reddito per classi di ampiezza.

97. Gran parte delle informazioni dei conti delle famiglie dipende da informazioni elaborate per altri settori. I redditi da lavoro dipendente, i pagamenti per redditi da capitali e alcuni tipi di transazioni finanziarie (crediti al consumo, ipoteche, ecc.) sono tutte informazioni ottenute da fonti relative alle imprese. I pagamenti di imposte e i trasferimenti pagati a singoli dall'Amministrazione pubblica sono ottenuti dai conti pubblici. Tuttavia anche l'indagine sulle forze di lavoro e quella sui consumi sono fonti basilari di dati per il settore famiglie.

98. Il censimento della popolazione è utile per stabilire una struttura di campionamento per le indagini sulle famiglie. Ben pochi paesi istituiscono e mantengono registri della popolazione e, anche nei paesi in cui ciò è fatto, vi sono, per motivi di riservatezza, limiti rigorosi circa il collegamento di dati provenienti da fonti diverse. Inoltre l'accoppiamento esatto di dati campionari ha un potenziale limitato poiché tra campioni vi è di solito una sovrapposizione scarsa o nulla. Per esempio, l'indagine sulle forze di lavoro comprende famiglie diverse da quelle comprese nell'indagine sulla spesa per consumi.

99. Per questi motivi, la base di dati per il settore famiglie dovrà essere assai diversa da quella per il settore imprese. Benché la base dei dati dovrebbe in ogni caso consistere in archivi amministrativi e in indagini, essi potranno solamente essere integrati l'uno con l'altro sulla base di caratteristiche economiche, sociali e demografiche comuni, ciò a sua volta richiede un attento esame della coerenza dei concetti e delle classificazioni dei diversi gruppi di dati. Tuttavia, tale integrazione consentirà la suddivisione del settore famiglie in raggruppamenti utili ai fini delle decisioni di politica economica. Inoltre, gruppi composti di dati micro che combinano dati provenienti da fonti diverse sono usati in modo crescente per studi di simulazione delle interrelazioni delle caratteristiche economiche, sociali e demografiche a livello microeconomico. Tali studi sono utili, ad esempio, per l'analisi delle imposte pagate e dei trasferimenti ricevuti dai diversi gruppi sociali (anziani, famiglie numerose). Con il passar del tempo serie di dati micro sulle famiglie, rappresentativi della popolazione, potranno essere usate per controllare i livelli e i mutamenti nel benessere dei vari gruppi.

5. IL SETTORE DELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

100. I conti pubblici sono in realtà un consolidamento dei più generali e non consolidati conti del settore pubblico. La base dei dati per i conti del settore governativo consiste nei conti di cassa e nei bilanci dei vari enti pubblici e degli archivi amministrativi relativi a spese ed entrate dell'Amministrazione pubblica. Questo argomento è trattato con maggiore ampiezza nella Parte III. In questa sede è importante osservare che dovrebbe esservi per i bilanci delle amministrazioni pubbliche un formale ed esplicito collegamento tra i bilanci di cassa e di competenza e la costruzione dei conti per settori.

101. Dovrebbe essere possibile suddividere il settore dell'Amministrazione pubblica nei diversi enti amministrativi, comprese le più importanti divisioni tra amministrazione centrale e i vari livelli dell'amministrazione periferica. Benché il settore pubblico e i conti di sottosettore del sistema italiano soddisfino formalmente i requisiti stabiliti dal SEC, essi non riescono assolutamente a fornire le informazioni necessarie agli utilizzatori per analizzare il ruolo dell'Amministrazione pubblica nell'economia. Conti pubblici completi non sono disponibili prima di tre o più anni dopo il periodo cui si riferiscono. L'incompletezza e i ritardi si sono aggravati negli anni recenti e la situazione è ora particolarmente insoddisfacente. Per quanto riguarda il contenuto, le informazioni sono carenti sotto il profilo della destinazione dei fondi degli enti governativi. I responsabili della preparazione delle relazioni SEC hanno affermato che le fonti dei dati sono del tutto inadeguate e che le stime riportate sono poco più

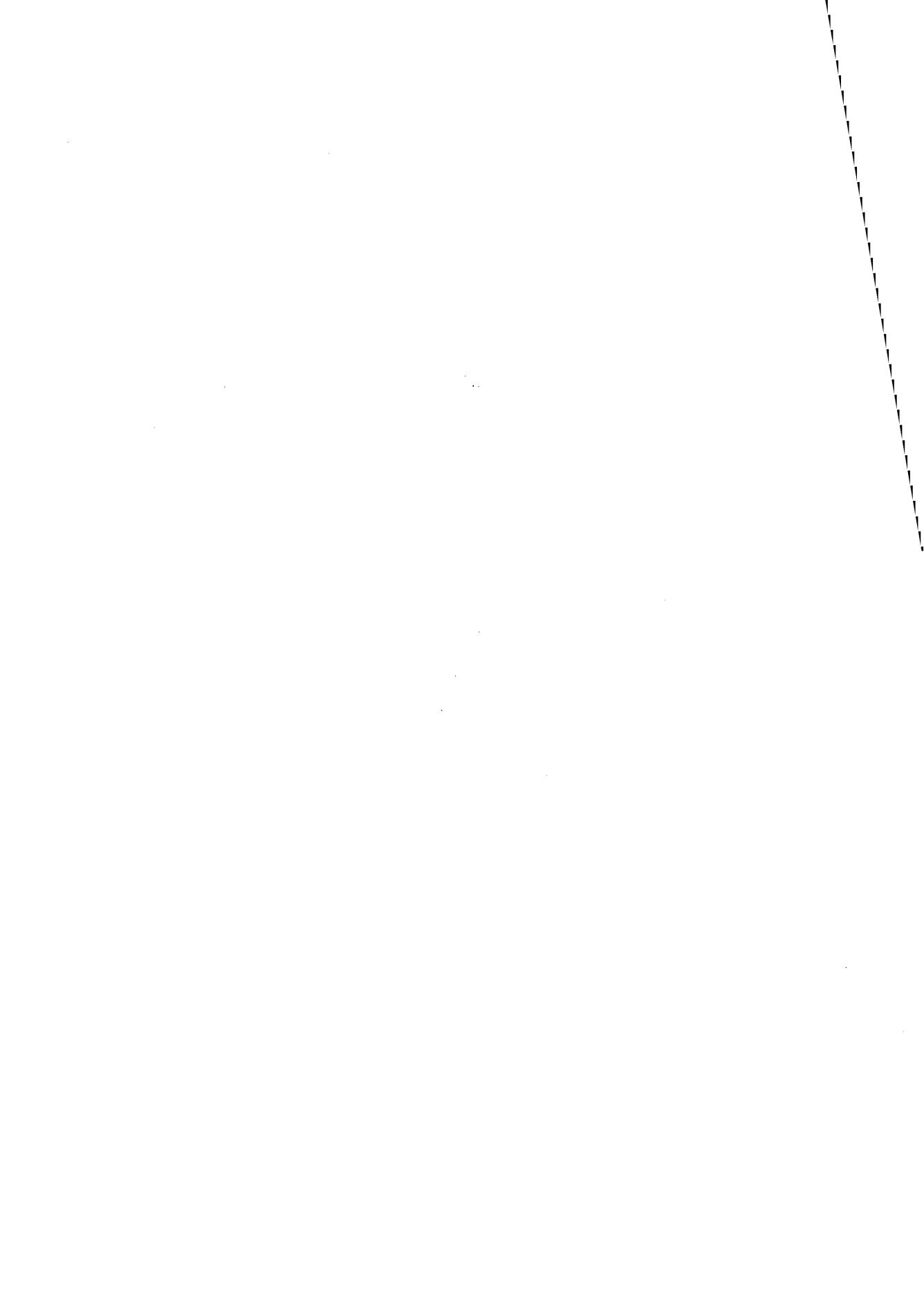
che semplici ipotesi per una suddivisione funzionale delle spese. A causa dell'importanza dell'attività dell'Amministrazione pubblica in Italia, tutto ciò costituisce una grave carenza nei conti nazionali.

6. IL SETTORE DEL RESTO DEL MONDO

102. I sottosettori SEC del resto del mondo sono stati progettati per soddisfare le necessità della CEE e non quelle dei singoli paesi membri. Se nel contesto italiano sia utile un'ulteriore — o una diversa — suddivisione, dipende dalle necessità degli utilizzatori. Poiché la fonte di base è costituita dai rapporti delle singole dogane, che sono stati automatizzati, dovrebbe essere possibile elaborare qualsiasi richiesta di suddivisione.

PARTE III

LE STATISTICHE DEL SETTORE PUBBLICO



A — AMBITO E OBIETTIVI DELLO STUDIO

1. In Italia, il settore pubblico, misurato in base al rapporto della spesa totale sul prodotto interno lordo (PIL) rappresenta una parte rilevante dell'economia, un rapporto che è più elevato che nella maggioranza degli altri paesi dell'OCSE. In particolare, l'ammontare delle sovvenzioni e degli altri trasferimenti al settore privato è comparativamente grande. Inoltre, le spese del settore pubblico sono sensibilmente maggiori delle sue entrate, cosicché il risparmio è negativo. Nel 1978, quest'ultimo era pari al 6,2% del PIL, di molto inferiore a quello degli altri paesi dell'OCSE.

2. Anche il processo decisionale nell'ambito del settore pubblico in Italia è complesso. Gli organi parlamentari svolgono un ruolo rilevante e i governi cambiano spesso. Inoltre, la responsabilità di molte funzioni pubbliche è in gran parte delegata alle Amministrazioni regionali, provinciali e comunali e, essendo la tassazione fortemente accentrata, le spese di questi enti locali sono per lo più finanziate con trasferimenti dall'Amministrazione centrale. Pertanto, sia l'adempimento delle funzioni delegate, sia l'uso dei trasferimenti richiedono il controllo dell'Amministrazione centrale.

3. Inoltre, gli obiettivi di politica sembrano essere tanto vasti quanto nella maggior parte degli altri Paesi europei. Gli interventi dello Stato nel settore privato sono numerosi e il sistema previdenziale è avanzato; essi assorbono il 40% circa del reddito nazionale attraverso le imposte e i contributi sociali.

4. L'ampiezza del settore pubblico, unitamente alla complessità del processo decisionale e ai numerosi obiettivi di politica economica e sociale comportano una pressante esigenza di disporre di statistiche sul settore pubblico; statistiche, cioè, sulle transazioni economiche sia dell'Amministrazione centrale sia degli altri organi di governo. Esse sono necessarie a tutti i livelli amministrativi e, in particolare, all'Amministrazione centrale.

5. Anche gli organismi privati di vario genere, le imprese commerciali, i singoli studiosi, il pubblico in generale e gli organismi internazionali hanno bisogno di questo genere di statistiche sebbene, ad eccezione degli organismi internazionali, la loro domanda sia al momento solo potenziale.

6. Il governo centrale e gli enti periferici hanno bisogno di queste statistiche per formulare bilanci, per contabilizzare i fondi pubblici e per amministrare il debito pubblico e i finanziamenti. Al governo centrale, inoltre, le statistiche occorrono per analizzare l'impatto dell'attività del settore pubblico sul resto dell'economia. Queste diverse necessità esigono statistiche con requisiti diversi.

7. Sebbene la formulazione della legge di bilancio sia essenzialmente un procedimento politico, che coinvolge gli organi esecutivi e legislativi, la sua struttura formale ha un ruolo centrale in tale procedimento. Il bilancio è il primo stadio nella serie di attività che richiedono statistiche sul settore pubblico e va collegato in maniera logica agli stadi successivi. Esso dovrebbe mettere in luce il meccanismo amministrativo in base al quale sono concessi fondi agli enti pubblici e, nel contempo, fornire informazioni sull'allocazione delle risorse pubbliche per vari usi e funzioni. Data, tuttavia, la natura politica del processo di formazione del bilancio, la sua configurazione va naturalmente adattata alle realtà istituzionali e politiche proprie di ogni paese.

8. Ai fini della contabilità è richiesta una registrazione delle entrate e delle uscite di cassa. È importante che la forma di queste registrazioni corrisponda a quella del bilancio, in modo che sia possibile determinare se le spese degli enti del settore pubblico siano state autorizzate in base alle previsioni della legge di bilancio. È altrettanto importante, ai fini contabili, che i singoli conti riflettano il procedimento amministrativo in base al quale sono effettuati i pagamenti e ricevuti i fondi: essi dovrebbero mostrare il meccanismo dei pagamenti e contenere informazioni sui tempi dei pagamenti stessi, sulla loro natura e sul tipo di destinatario. In altre parole, essi devono essere basati sulle registrazioni finanziarie effettuate dai singoli enti del settore pubblico.

9. Al fine di stabilire l'impatto monetario del settore pubblico e determinare l'ammontare del fabbisogno finanziario dello stesso settore, è necessario tenere conto della relazione fra le entrate di quel settore e le spese effettive dei vari enti del settore pubblico. A questo punto, l'interesse si incentra su un livello di aggregazione molto più elevato, ma sempre sulle entrate e uscite di cassa. Tali informazioni sono essenziali per assicurare che idonee politiche monetarie e finanziarie possano essere perseguite entro i vincoli imposti dal bilancio.

10. Infine, l'analisi e la programmazione dell'impatto economico e sociale del settore pubblico richiedono informazioni sulle fonti delle entrate e sulla

natura dei pagamenti di quel settore, in termini di tipo di transazione e di funzione dell'unità ricevente. Per tale analisi, è necessaria una contabilità basata sul criterio di competenza economica, in quanto i dati di cassa possono non riflettere del tutto il tipo di transazioni in cui il settore pubblico è impegnato.

11. È evidente che questi diversi utilizzi delle statistiche del settore pubblico e la varietà delle fonti dei dati del settore possono ingenerare una notevole confusione, a meno che non si presti attenzione alla distinzione tra i differenti tipi di informazioni e che non si realizzi un impianto di statistiche del settore pubblico tale da soddisfare le varie esigenze. Alcuni punti richiedono una particolare cura: l'aggregato da rilevare e le varie attività da includere in ciascun tipo di statistiche del settore pubblico; e la base della registrazione delle transazioni da considerare.

12. In Italia, l'aggregato del settore pubblico è definito diversamente nei vari tipi di statistiche del settore. La definizione più ristretta è quella del bilancio dello Stato che comprende l'Amministrazione centrale (inclusi molti dei suoi trasferimenti ad altri enti pubblici). Dal punto di vista dell'analisi finanziaria, tuttavia, considerando il settore statale non sufficientemente ampio, si è coniata la definizione «*settore pubblico allargato*». L'Amministrazione pubblica, come definita nella contabilità nazionale, comprende le entrate e le uscite dei vari livelli di governo, ma non evidentemente quelle delle imprese pubbliche. Sono altresì in uso altri aggregati che descriveremo in seguito.

13. Vi sono anche delle differenze nel tipo di operazioni del settore preso in considerazione. Le operazioni di tipo finanziario, che sono comprese nel bilancio dello Stato, non sono incluse né nel settore pubblico allargato né nell'Amministrazione pubblica. In molti casi, i fondi depositati in conti speciali sono registrati come spesa, mentre l'utilizzo dei saldi esistenti in tali conti non può essere rilevato.

14. In Italia, la base della contabilizzazione delle transazioni introduce delle differenze tra i vari tipi di scritture contabili. Le cifre del bilancio dello Stato, generalmente, rappresentano stanziamenti che possono essere spesi o meno. I conti del settore pubblico allargato registrano i pagamenti effettivi. Quelli dell'Amministrazione pubblica sono, in linea di massima, tenuti in base al criterio della competenza. Anche il momento in cui viene effettuata la rilevazione rappresenta un problema, specialmente per gli enti dell'Amministrazione locale.

15. Date le differenze nel campo di rilevazione e nella base della contabilizzazione delle diverse serie di statistiche del settore pubblico in Italia, si può

capire che esista confusione su quali siano i dati più appropriati per scopi specifici e quali dati appropriati esistono effettivamente. L'utilizzatore è sconcertato dalla differenza tra le varie forme di statistiche del settore pubblico, e gli organismi internazionali, per la stessa ragione, trovano del tutto insoddisfacenti queste statistiche. Alla luce di tutto questo, è necessario incentrare l'attenzione sulla possibilità di armonizzazione delle fonti base dei dati e sulla loro utilizzazione per fornire i diversi tipi di statistiche richiesti.

16. Il settore pubblico è, nello stesso tempo, produttore e utilizzatore di statistiche. In Italia, i dati sulle persone fisiche, sulle imprese, ecc., raccolti dall'Amministrazione pubblica per usi amministrativi, sono già utilizzati per la compilazione di statistiche anche se, come dimostrato nella Parte II, questo non avviene nel modo più adeguato. Nello stesso tempo, costituisce un problema serio per lo Stato, ed è motivo di particolare preoccupazione per le autorità centrali, la mancanza di statistiche affidabili e tempestive sulle transazioni del settore pubblico stesso. Secondo le autorità centrali, le statistiche esistenti sul settore pubblico sono insufficienti, ad esempio, per stabilire gli effetti del bilancio sulla domanda di beni e servizi, per decidere sull'uso pubblico, piuttosto che privato, dei beni e dei servizi, per valutare l'efficacia e l'efficienza con cui i programmi di governo vengono realizzati e, non ultimo, per controllare la maniera in cui le amministrazioni periferiche utilizzano i loro fondi.

17. Le statistiche del settore pubblico possono basarsi sui dati del bilancio e della contabilità dello Stato, sui dati fiscali e su quelli della previdenza, ma il modo in cui tali dati vengono utilizzati in Italia è tutt'altro che soddisfacente. C'è, tuttavia, la possibilità di un considerevole progresso. Rilevanti investimenti sono stati fatti nella meccanizzazione dei bilanci e della contabilità dello Stato, dell'amministrazione fiscale e di quella previdenziale, e da questi sistemi informativi si può e si deve trarre vantaggio per migliorare le statistiche del settore pubblico. Tali sistemi possono fornire una base di gran lunga migliore per le statistiche in questione e ne sarà illustrato qui di seguito l'utilizzo. Ciò comporta nuovi metodi e nuove procedure, sui quali concentreremo la nostra attenzione.

18. Le informazioni sul settore pubblico possono anche derivare dalle statistiche nazionali, attraverso adeguate riclassificazioni. Ad esempio, i dati sull'indebitamento e sulla concessione di prestiti del settore pubblico si possono ottenere dalle statistiche sul mercato del credito, mentre le informazioni sul valore aggiunto, sull'occupazione, etc., delle imprese pubbliche, dalle indagini che comprendono sia il settore pubblico che quello privato. Quindi, lo sviluppo delle statistiche del settore pubblico è soprattutto una questione di utilizzo delle informazioni già richieste per altri scopi. Ciò esige uno stretto coordinamento tra gli enti interessati, in particolare del lavoro svolto dall'ISTAT e dai

vari organi pubblici responsabili della raccolta dei dati per scopi amministrativi. Attualmente, il coordinamento è del tutto inadeguato e vengono pubblicate statistiche che si sovrappongono e che si contraddicono. Noi, perciò, fisseremo l'attenzione sui metodi organizzativi per promuovere la cooperazione nell'ambito delle statistiche relative al settore pubblico.

19. Se i dati amministrativi sono sufficientemente analizzati per le esigenze del Paese e vi sono adeguate metodologie statistiche per il loro trattamento, non sarà necessario raccogliere dati sul settore pubblico per il solo uso statistico. Le eccezioni più importanti sono le statistiche sulle entrate e sulle uscite degli organi pubblici minori, che comportano seri problemi di raccolta dei dati, e le cui procedure devono essere discusse in dettaglio.

20. I sistemi informativi amministrativi relativi al gettito tributario e alla previdenza sociale rendono possibili importanti miglioramenti delle statistiche. Ciò non riguarda soltanto quelle del settore pubblico, come è spiegato nella Parte II dal punto di vista della contabilità nazionale e dell'utilizzatore. Tratteremo qui di seguito la questione dal punto di vista del produttore, avventurandoci ancora una volta al di là delle statistiche sul settore pubblico in senso stretto.

21. Quando le statistiche sono così accentrate come in Italia, l'Istituto Centrale di Statistica (ISTAT) dovrebbe essere responsabile del miglioramento e dell'ulteriore sviluppo delle statistiche del settore pubblico, avendo l'ISTAT, in questo campo, un'esperienza che gli enti amministrativi generalmente non hanno. Inoltre, l'ISTAT è responsabile della contabilità nazionale, che rappresenta uno strumento molto importante per integrare le statistiche del settore pubblico nel sistema statistico nazionale. Anche le statistiche del settore pubblico, come è spiegato nella Parte II, rappresentano una fonte molto importante di informazioni per la contabilità nazionale. Sarebbe, quindi, un errore creare un organismo distinto dall'ISTAT per la loro elaborazione, oppure lasciare questo compito agli enti che raccolgono i dati amministrativi. Tuttavia, per ottenere l'auspicato miglioramento di queste statistiche, l'ISTAT ha bisogno di aumentare il proprio organico. A questo Istituto deve anche essere conferita un'autorità sufficiente per coordinare ed accedere ai dati amministrativi richiesti. Però un potenziamento dell'ISTAT, rappresenta una condizione necessaria, ma non sufficiente di successo. È necessario che l'ISTAT stesso prenda iniziative concrete.

22. I problemi dell'utilizzazione statistica del sistema dei dati amministrativi sono discussi nella sezione immediatamente successiva. L'impiego dei dati contabili, fiscali e sulla previdenza sociale è discusso nelle sezioni seguenti in particolare per quanto riguarda l'utilizzo dei primi; in particolare verrà anche fornito un chiarimento sull'inquadramento teorico dell'argomento.

B — SOMMARIO E CONCLUSIONI

1. UTILIZZO DEI SISTEMI INFORMATIVI AMMINISTRATIVI

23. La Commissione ha valutato le statistiche del settore pubblico esistenti in Italia e considerato il modo di migliorarle, tenendo conto sia delle esigenze degli utilizzatori, sia delle risorse probabilmente disponibili. Si è giunti alla conclusione che la maniera migliore di raggiungere tali obiettivi è rappresentata dagli sforzi che si potranno fare per utilizzare i sistemi informativi della contabilità di Stato, quelli in uso per le entrate tributarie e quelli della previdenza sociale. Gli archivi di tali sistemi contengono numerosissime informazioni che potrebbero essere utilizzate con un costo relativamente basso, per fornire statistiche preziose. Questa utilizzazione, tuttavia comporta problemi di ordine tecnico e amministrativo.

24. Finora, i sistemi informativi sono stati sviluppati quasi unicamente per scopi amministrativi; essi si limitano, cioè, principalmente all'acquisizione di informazioni su singole transazioni e unità (persone, imprese, ecc.), necessarie alle autorità pubbliche, per assumere decisioni che le riguardano. Per un utilizzo statistico, si richiede l'opera di sistemi aggiuntivi; pertanto vanno sviluppati appositi programmi per la preparazione di tavole e altre produzioni statistiche. Sarà altresì necessaria la pubblicazione di dati supplementari. Si spera che la maggior parte degli eventuali errori possa essere rilevata attraverso il trattamento elettronico, purché si sviluppino programmi adeguati; potrebbe anche essere richiesta la disponibilità ulteriore di *software*.

25. Negli ultimi due decenni, molti paesi hanno cercato di utilizzare, per fini statistici, sistemi informativi simili a quelli italiani. Importanti progressi sono stati fatti, ma ci sono ancora difficoltà che sarebbe opportuno studiare al momento di predisporre programmi per l'Italia.

26. Un insegnamento che può provenire dall'esperienza di altri paesi è che l'Ufficio centrale di statistica, responsabile delle statistiche del settore pubblico, deve svolgere un ruolo di primo piano nell'utilizzo di appropriati sistemi informativi. Ciò è valido anche per l'Italia e, finché l'ISTAT non si impegnerà in questa direzione, i progressi saranno lenti.

27. Un secondo insegnamento riguarda il fatto che gli organi amministrativi responsabili dei sistemi informativi tendono ad ingigantire i problemi che si frappongono alla loro utilizzazione per fini statistici. Quest'ultima, allora deve essere organizzata in modo tale che gli organismi amministrativi stessi possano beneficiarne; è compito degli statistici impegnarsi in questo senso e convincere gli amministratori che ciò sarà possibile.

28. Una terza esperienza estera concerne la possibilità che le classificazioni ed i concetti usati nei settori amministrativi si discostino da quanto richiesto ai fini statistici, quando non vi siano cooperazione e coordinamento, che sono proprio le due cose di cui l'Italia ha oggi urgente bisogno, soprattutto tra l'ISTAT e gli organi amministrativi responsabili dei sistemi informativi e tra l'ISTAT e gli altri organi che producono statistiche sul settore pubblico; in particolare, le statistiche relative agli enti locali e territoriali predisposte da vari organi del governo centrale.

29. Per promuovere il coordinamento, sono necessari un comitato direttivo ed un'unità operativa tecnica per i tre principali sistemi informativi, con rappresentanti di alto livello dell'ISTAT, delle autorità responsabili dei sistemi informativi e della Banca d'Italia. Il comitato direttivo dovrebbe identificare le esigenze degli utilizzatori e risolvere i conflitti tra gli interessi amministrativi e quelli statistici. L'unità operativa dovrebbe incrementare l'utilizzo statistico e dovrebbe comprendere esperti di statistica e di elaborazione dei dati. L'ISTAT dovrebbe destinare all'uopo considerevoli risorse.

30. L'ISTAT, finora, non ha avuto accesso ai dati dettagliati di bilancio e di contabilità che il sistema informativo del Ministero del Tesoro (ITALSIEL) conserva su supporti leggibili elettronicamente. Se vi fosse un buon grado di cooperazione per il nuovo accordo organizzativo e se l'ISTAT ottenesse tale accesso, potrebbero essere realizzate statistiche sulle entrate e sulle uscite dell'amministrazione centrale di gran lunga migliori. L'ISTAT deve essere pronto a servirsi dei propri esperti per realizzare nuovi sistemi informativi e per la relativa programmazione.

2. USI PER ANALISI E PROGRAMMAZIONE

31. I dati di bilancio e contabili rappresentano una fonte di statistiche sul settore pubblico vitale per l'analisi e la programmazione. A tal fine le entrate e le uscite dello Stato vanno definite e classificate in base al contenuto economico, e le spese anche per funzione. La classificazione economica è particolarmente utile per valutare l'impatto della politica di bilancio sulla domanda di beni e servizi e sulla distribuzione del reddito tra il settore pubblico e quello privato, nonché all'interno del settore privato. La classificazione funzionale delle spese può facilitare la valutazione dell'impatto del bilancio sul benessere sociale. L'ITALSIEL considera tali classificazioni — oltre a quella tradizionale per unità amministrative — che, comunque, andrebbero migliorate, mentre la codificazione dovrebbe essere estesa per facilitare la classificazione incrociata per categoria economica e per funzione.

32. I sistemi di classificazione economica e funzionale possono essere utili per la valutazione delle singole voci e del bilancio nel suo complesso. Nel primo caso, i dati provenienti da questi sistemi devono essere resi disponibili contemporaneamente agli usuali dati di bilancio. Ciò comporta che le stime di tali dati vengano fatte dalle stesse unità di spesa o almeno dallo stesso Ministero.

33. L'impatto del bilancio, nel suo complesso, deve essere valutato dal Ministero del Tesoro e dal Governo prima che la legge di bilancio sia sottoposta all'esame del Parlamento. Anche i singoli studiosi e gli istituti di ricerca effettuano tali analisi. A tal fine, i bilanci ed i rendiconti convenzionali possono essere fuorvianti; la valutazione deve essere basata sui dati classificati per categoria economica e funzione.

34. La classificazione economica è più utile di quella amministrativa, tra l'altro, perché fornisce indicatori per l'impatto del bilancio sulla domanda di beni e servizi. Un indicatore usato spesso in Norvegia è costituito dalla differenza tra le entrate totali e la spesa totale, escluse le operazioni finanziarie, e cioè gli indebitamenti e le concessioni di credito. Questo saldo viene definito indebitamento netto. Un secondo indicatore è costituito dalla spesa per beni e servizi ed un terzo dal contributo del saldo di bilancio alla formazione di liquidità del settore privato.

35. In Norvegia, modelli matematici quali base per la politica di bilancio sono stati applicati fin dal 1960. Il modello attuale, MODIS IV, che è altamente disaggregato, richiede una classificazione dettagliata delle entrate e delle uscite dello Stato per tipo e funzione. Durante il processo di formazione del bilancio sono richieste per l'uso del MODIS IV sette versioni successive di dati così classificati. Ciò dimostra come le classificazioni economica e funzionale siano utili alla preparazione e all'attuazione della manovra di bilancio. Per le analisi dell'impatto dei bilanci sul benessere sociale, a prescindere da quello relativo agli effetti di redistribuzione, non è stato costruito finora alcun modello matematico. Tali analisi vanno effettuate intuitivamente sulla base dei dati più significativi, in particolare dei dati derivanti dalla classificazione funzionale delle spese dello Stato e della contabilità nazionale.

36. In Italia, le statistiche esistenti basate sui bilanci e sulla contabilità non sono soddisfacenti. Condizione necessaria, ma non sufficiente al miglioramento, è che tutti i bilanci e la contabilità siano elaborati secondo definizioni e classificazioni *standard*. Gli *standards* dovrebbero altresì corrispondere il più possibile al sistema della contabilità nazionale. Nel 1978 fu attuata una riforma mirante ad una siffatta standardizzazione. Se è intenzione dello Stato migliorare le statistiche del settore pubblico, si deve dare attuazione a questa legge di riforma, ma se ciò non è possibile, anche per una sola parte di essa, allora si dovranno modificare le norme esistenti.

L'attuazione richiede istruzioni più dettagliate agli uffici contabili interessati, mentre ad un'autorità centrale va dato il potere di far osservare le istruzioni. Ciò riguarda le varie unità del governo centrale che redigono bilanci e rendiconti, nonché le corrispondenti unità degli organi governativi minori.

3. STRUTTURA CONCETTUALE

37. C'è molta confusione tra gli utilizzatori di statistiche del settore pubblico dovuta ai diversi aggregati presi in considerazione. I saldi dei singoli aggregati spesso differiscono tra di loro e l'utilizzatore si può facilmente confondere. Per facilitare l'uso dei conti pubblici ed eliminare la confusione, l'ISTAT dovrebbe fornire una descrizione chiara e dettagliata degli enti inclusi nell'aggregato e della fase del processo di formazione del bilancio e della contabilità cui i dati si riferiscono (cfr. O.N.U., Manuale sulla Contabilità Nazionale, vol. IV: Contabilità del settore pubblico, di prossima pubblicazione). Un manuale corrispondente dovrebbe essere predisposto per le statistiche del settore pubblico italiano.

38. Come è stato sottolineato nella sezione A, diversi concetti di settore e transazioni sono necessari a seconda dei diversi usi delle statistiche del settore pubblico. Per la contabilità nazionale — e per le analisi effettuate attraverso la contabilità nazionale — è rilevante il concetto di «Amministrazione pubblica». È altresì necessario definire i sotto-settori dell'Amministrazione pubblica, quali gli organi dell'Amministrazione centrale, il settore previdenziale, gli enti locali e territoriali, ecc. Per valutare le dimensioni e l'importanza di tutte le attività dello Stato può essere utile un concetto più ampio che comprenda l'Amministrazione pubblica più le imprese pubbliche, finanziarie e non finanziarie. Per tale valutazione si possono usare indicatori quali il valore aggiunto, l'occupazione e la spesa per beni e servizi. Per l'analisi dei prevedibili effetti del bilancio presentato al Parlamento, il governo italiano ha bisogno di applicare un concetto di settore allo Stato e al relativo bilancio. Infine, per l'analisi della liquidità, si può rivelare utile il concetto di settore pubblico «allargato». Ciascuno di questi settori e sotto-settori dovrebbe essere definito chiaramente e concretamente. Inoltre, dovrebbe essere specificato il momento della rilevazione delle operazioni di ogni settore e bisognerebbe riportare i saldi di fine periodo.

4. STATISTICHE DELL'AMMINISTRAZIONE CENTRALE

39. Per l'Amministrazione centrale, l'ISTAT prepara attualmente statistiche sulle entrate e sulle uscite con la classificazione per categoria economica, e sulle uscite con la classificazione per funzione. Ciò avviene mediante la riclas-

sificazione dei dati aggregati ricevuti dal Ministero del Tesoro. Se l'ISTAT potesse ricevere i dati più dettagliati su nastri magnetici dall'ITALSIEL, la riclassificazione potrebbe avvenire correttamente e rapidamente mediante elaboratore; volendo, si potrebbero preparare senza molto ritardo statistiche trimestrali o mensili.

40. Per il bilancio dello Stato e per il settore statale, il Ministero del Tesoro predispone dati analoghi, secondo la classificazione dell'ITALSIEL. Sarebbe meglio che i sistemi di classificazione usati dall'ISTAT fossero utilizzati all'atto della presentazione dei dati per scopi analitici; sarebbe, inoltre, preferibile se i sistemi di classificazione dell'ITALSIEL fossero modificati in modo da risultare più conformi possibile al System of National Accounts dell'ONU, che fornisce dettagli maggiori di quelli offerti dal SEC.

41. L'ISTAT dovrebbe migliorare le statistiche sugli indebitamenti e sui finanziamenti dell'Amministrazione centrale, per le quali l'ITALSIEL può fornire dati. Per questo settore dovrebbero essere elaborati bilanci concepiti per fini statistici.

5. STATISTICHE DEGLI ENTI PUBBLICI MINORI

42. Per la maggior parte degli enti pubblici minori l'ISTAT predispone statistiche annuali di entrate e uscite, classificate per categoria economica e funzione. Questi dati vengono pubblicati con molto ritardo — per i comuni dopo vari anni — e non sono attendibili, soprattutto per carenza di informazioni di base. Recentemente, il Ministero del Tesoro ha iniziato a raccogliere dati trimestrali sulle entrate e sulle uscite da tutti gli enti pubblici compresi nel settore pubblico allargato. Finora sono state elaborate solo tavole riassuntive per l'Amministrazione regionale e per l'insieme delle Amministrazioni provinciali e comunali. Per i restanti sotto-settori non sono state predisposte tavole. Non è chiaro se questa raccolta di dati potrà essere completata.

43. Per vari gruppi di enti minori, specialmente per i comuni, per le USL e per le aziende municipalizzate, statistiche soddisfacenti potrebbero essere basate su campioni statistici relativamente piccoli che dovrebbero fornire statistiche più tempestive, attendibili e meno costose. L'ISTAT dovrebbe effettuare un campionamento per i comuni, e la dimensione del campione dovrebbe essere molto contenuta.

44. Sia l'ISTAT, sia il Ministero del Tesoro, potrebbero ottenere una maggiore percentuale di risposte se riducessero il numero dei dati richiesti. Ad esempio, si potrebbe abolire la distinzione fra trasferimenti correnti e trasferi-

menti in conto capitale, il Ministero del Tesoro potrebbe raccogliere dati sulle stime di bilancio attraverso un'indagine annuale, anziché trimestrale, e l'ISTAT potrebbe cessare di raccogliere informazioni sulle stime iniziali e sui «dati accertati».

45. L'ISTAT potrebbe migliorare i dati raccolti se ottenesse un appoggio da parte del Ministero del Tesoro, del Ministero degli Interni e della Sanità e rafforzasse i rapporti con i fornitori dei dati, sia sviluppando i collegamenti con essi, sia migliorando le capacità dell'utilizzatore e l'interesse delle amministrazioni minori.

46. Sia l'ISTAT, sia il Ministero del Tesoro dovrebbero definire con precisione i gruppi di enti minori per i quali si raccolgono statistiche ed applicare la stessa classificazione e definizione per i sotto-settori. Inoltre, dovrebbero formulare insieme istruzioni dettagliate per tali gruppi in attuazione delle norme di coordinamento. L'ISTAT dovrebbe elaborare gradualmente i dati di bilancio per i vari gruppi e collegarli con quelli relativi alle entrate ed alle spese.

47. Sono necessari, naturalmente, coordinamento e cooperazione tra Ministero del Tesoro e ISTAT. Bisognerebbe nominare una commissione con rappresentanti del Ministero del Tesoro, dell'ISTAT e della Banca d'Italia, per definire gli obiettivi delle statistiche annuali e trimestrali sugli organi governativi minori, per chiarire i problemi e suggerire un'opportuna divisione dei compiti tra Ministero del Tesoro e ISTAT, i metodi di raccolta dei dati e la presentazione dei risultati.

6. STATISTICHE BASATE SUI DATI FISCALI

48. Sia il Ministero delle Finanze, sia il Ministero del Tesoro raccolgono statistiche mensili ed annuali sul gettito delle imposte dirette ed indirette, basate sui rendiconti degli esattori. Il Ministero delle Finanze raccoglie anche statistiche sui redditi accertati e sul gettito delle imposte sul reddito, sulla base delle relative dichiarazioni. Le prime statistiche rappresentano dati di cassa, le altre dati di competenza. Tra le statistiche sugli introiti fiscali dei due ministeri vi sono differenze dovute, tra l'altro, alla diversità dell'ambito di rilevazione, della base temporale e dei sistemi di classificazione. Il fatto non è giustificabile e confonde gli utilizzatori. Le statistiche del Ministero del Tesoro sono, inoltre, pubblicate molto in ritardo rispetto a quelle del Ministero delle Finanze. La Commissione sa che entrambi i ministeri sono tenuti, per legge, a raccogliere e pubblicare dati sugli introiti fiscali, ma ciò non dovrebbe impedire loro di migliorare la situazione, se necessario, cambiando la legge.

49. Anche le statistiche annuali sulle entrate e sui redditi accertati potrebbero essere migliorate quanto a tempestività, contenuto e presentazione. Soprattutto gli utilizzatori a cui tali dati occorrono distinti per comune (ad esempio, le imprese commerciali che ne hanno bisogno per la pianificazione delle vendite), dovrebbero poter ricevere detti dati sotto forma di pubblicazioni o di fotocopie di tavole o in *microfiche*. Attualmente, queste statistiche sono pubblicate distinte solo per provincia. Sembrerebbe necessaria anche una pubblicazione che fornisse un panorama del gettito delle imposte dirette ed indirette (compresi i contributi previdenziali), simile a quella sospesa nel 1973.

50. Bisognerebbe cercare di utilizzare i dati fiscali per scopi diversi dalle statistiche del settore pubblico. In molti paesi, i dati relativi alle imposte sul reddito personale vengono utilizzati per elaborare statistiche sul reddito e sulla sua distribuzione. Ciò richiede notevoli aggiustamenti ed un trattamento non automatizzato, perciò queste statistiche devono essere basate su campioni di individui o di famiglie. Esse possono essere usate per l'analisi degli effetti di variazioni nella normativa e nelle aliquote fiscali sulla distribuzione del reddito secondo l'ampiezza, i gruppi socio-demografici e altre caratteristiche. In Italia questi tentativi per elaborare le statistiche sul reddito non sono ancora stati fatti. I dati raccolti per l'IVA potrebbero forse essere utilizzati per elaborare statistiche sul valore aggiunto dei settori industriali per i quali tali dati non siano disponibili. Tuttavia, bisognerebbe studiare prima le esperienze di altri paesi come, ad esempio, quella della Danimarca.

51. Il sistema informativo del Ministero delle Finanze (SOGEI) contiene dati preziosi sulle persone fisiche e le imprese, raccolti ai fini dell'imposta sul reddito e dell'IVA. Essi potrebbero essere usati in maniera migliore per l'elaborazione delle statistiche sopra descritte ed il Ministero delle Finanze e l'ISTAT dovrebbero cooperare in tal senso, beneficiando dell'esperienza dell'ISTAT.

7. STATISTICHE BASATE SUI DATI PREVIDENZIALI

52. I dati sulle entrate e sulle spese del sistema previdenziale (INPS) rappresentano una parte importante dei dati contabili sopra descritti (cfr. §§ 4 e 5). Inoltre, l'INPS, a fini di controllo amministrativo raccoglie moltissimi dati sui datori di lavoro che versano i contributi previdenziali, sui lavoratori e sugli altri soggetti che ricevono prestazioni. Questi dati sono compresi nel sistema informativo previdenziale.

53. Una volta ottenuto un rapporto sufficientemente completo da tale sistema informativo, quest'ultimo potrebbe fornire un'ottima base di dati tale da consentire all'Italia di ampliare e migliorare, in maniera significativa, le sue

statistiche ufficiali, sia del settore pubblico che di altro genere. L'utilizzo statistico non sarà facile, ma la Commissione ritiene che questo sforzo sia giustificabile e che si rivelerà molto utile nel lungo periodo.

54. La Commissione è stata informata del desiderio dell'INPS di vedere utilizzati i suoi archivi e di poter collaborare con l'ISTAT. Per quanto quest'ultimo non abbia, finora, alcuna esperienza diretta, la sua competenza specifica nel campo dell'elaborazione elettronica gli consentirà di svolgere un ruolo di primo piano. Esso dovrebbe, quindi, cominciare a collaborare con il Ministero del Lavoro e con l'INPS nell'utilizzo di dati previdenziali per statistiche sull'occupazione pubblica e privata, sulla disoccupazione, sui salari e per altre statistiche di carattere generale. Un Comitato direttivo ed una « unità operativa » dovrebbero essere di aiuto in tal senso. Il Ministero del Lavoro, l'INPS e l'ISTAT dovrebbero parteciparvi, ma l'ISTAT dovrà svolgere la maggior parte del lavoro.

C — RACCOMANDAZIONI

55. Le principali raccomandazioni, nelle sezioni da D a G, sono qui di seguito riassunte ed esposte secondo un possibile programma d'azione del quale vengono, in linea di massima, suggerite le varie fasi.

1. AZIONI IMMEDIATE

56. L'ISTAT dovrebbe:

a) preparare un manuale sulla struttura concettuale delle statistiche del settore pubblico, specificando chiaramente i rapporti tra le varie serie di statistiche. In particolare ciò riguarda il loro campo di rilevazione, la loro sequenza nel processo di contabilizzazione e di bilancio e la descrizione dei saldi;

b) prendere iniziative per ottenere un'ottimale utilizzazione per fini statistici dei sistemi informativi sui bilanci e sulla contabilità, sulle entrate tributarie e sulla previdenza.

A nostro avviso l'ISTAT dovrebbe:

- (1) ottenere dal Ministero del Tesoro i nastri magnetici con dati di bilancio e contabili sulle entrate e sulle spese del bilancio dello Stato e della tesoreria codificati per categoria economica, e dati sulla spesa codificati per funzione; preparare e pubblicare statistiche annuali e trimestrali sulle entrate, classificate per categoria economica, e sulle spese classifi-

cate per funzione, e con classificazione economico-funzionale incrociata. Se possibile, l'ISTAT dovrebbe anche predisporre statistiche del settore statale, collegandole a quelle sulle entrate e sulle spese;

- (2) avviare la cooperazione con il Ministero delle Finanze sull'utilizzo statistico dei suoi sistemi informativi (SOGEI) per le imposte dirette e per l'IVA, allo scopo di elaborare statistiche sui redditi accertati e sul gettito tributario distinto per comune;
- (3) ottenere dal sistema di informazione della Previdenza Sociale (INPS) dati micro sull'occupazione dei settori pubblico e privato, sulla disoccupazione e sui redditi, per studiare la possibilità di un loro utilizzo per l'elaborazione di statistiche sul settore pubblico ed altre;
- (4) procedere alla nomina dei Comitati direttivi e delle unità operative come sopra proposto, al fine di promuovere queste azioni;
- (5) far intervenire, in mancanza di ciò, la Presidenza del Consiglio per ottenerne, se necessario, un'iniziativa;

c) disegnare un campione per la raccolta annuale dei dati sulle entrate delle Amministrazioni comunali classificate per categoria economica, e sulle spese suddivise per categoria economica e funzione. Per migliorare la tempestività e ridurre i costi per l'ISTAT, e per i Comuni, il numero di Comuni inclusi nel campione dovrebbe essere molto contenuto;

d) adottare il metodo campionario anche per le USL, per le aziende municipalizzate e possibilmente per altri gruppi di enti pubblici minori, semplificare i questionari usati per statistiche annuali su tutti gli enti pubblici minori;

e) sollecitare il sostegno del Ministero del Tesoro, del Ministero degli Interni e del Ministero della Sanità, per migliorare la raccolta di dati degli enti pubblici minori e rafforzare i collegamenti con essi;

f) richiedere l'intervento della Presidenza del Consiglio nell'attuare il coordinamento delle statistiche sul settore pubblico (come qui previsto), preferibilmente in forma di provvedimento del Consiglio dei Ministri.

57. Il Ministero del Tesoro dovrebbe:

a) appoggiare l'ISTAT concedendogli l'accesso ai dati più dettagliati raccolti dal sistema informativo del Ministero del Tesoro (ITALSIEL);

b) valutare, in cooperazione con l'ISTAT, l'esperienza raggiunta nella raccolta trimestrale di dati sulle entrate e sulle spese degli enti locali e prendere in considerazione la possibilità di ottenere tali dati da campioni casuali anziché dalla totalità di essi;

c) nominare un Comitato con rappresentanti del Ministero del Tesoro, dell'ISTAT e della Banca d'Italia per definire gli obiettivi delle statistiche annuali e trimestrali sugli enti pubblici minori; chiarire problemi quali, ad

esempio, la definizione e classificazione dei gruppi di tali enti; formulare raccomandazioni sulla divisione dei compiti tra il Ministero del Tesoro e l'ISTAT sulla raccolta dei dati e sulla presentazione dei risultati;

d) formulare, in cooperazione con l'ISTAT, istruzioni agli uffici contabili del Governo centrale e degli organi governativi minori per le loro relazioni con l'ITALSIEL al fine di migliorare l'armonizzazione dei bilanci e della contabilità, e delle classificazioni economiche e funzionali.

58. Il Ministero delle Finanze dovrebbe:

— fornire agli utilizzatori interessati, per ogni Comune, statistiche sul reddito accertato mediante pubblicazioni o altri mezzi di diffusione.

59. La Banca d'Italia dovrebbe:

a) elaborare, in cooperazione con il Ministero del Tesoro, statistiche mensili sui depositi delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali presso gli uffici postali e il sistema bancario;

b) svolgere un ruolo preminente nei Comitati direttivi e nelle unità operative al fine di promuovere l'utilizzo statistico dei dati dell'ITALSIEL, della SOGEI e dell'INPS.

2. AZIONI A MEDIO TERMINE

60. L'ISTAT dovrebbe:

a) migliorare, in collaborazione con il Ministero del Tesoro (ITALSIEL), la classificazione economica e funzionale attualmente usata dall'ITALSIEL, tra gli altri, con una maggiore disaggregazione settoriale e facilitando le classificazioni incrociate;

b) assistere il Ministero del Tesoro nella preparazione di istruzioni dettagliate da impartire agli uffici contabili dell'Amministrazione centrale e degli enti pubblici minori sull'attuazione delle norme di coordinamento;

c) definire con precisione i vari gruppi di enti pubblici minori censiti e per essi preparare gradualmente statistiche sul bilancio, collegate ai dati sulle entrate e sulle spese;

d) sospendere l'analisi annuale riassuntiva delle entrate e delle spese comunali, non appena l'analisi trimestrale del Ministero del Tesoro sarà soddisfacente;

e) svolgere un'indagine presso uno o più paesi (ad esempio la Danimarca) che sono riusciti, con successo, ad elaborare statistiche sul valore aggiunto sulla base dei dati IVA e verificare se si può fare altrettanto per l'Italia. Preparare quindi, se possibile, programmi per l'elaborazione di tali statistiche in collaborazione con il Ministero delle Finanze (SOGEI);

f) predisporre una pubblicazione che fornisca una visione d'insieme delle entrate derivanti da imposte dirette e indirette (compresi i contributi previdenziali), simile a quella sospesa nel 1973. Avviare una collaborazione con l'INPS, utilizzando il suo sistema informativo per l'elaborazione di statistiche sull'occupazione dei settori pubblico e privato, oltre a statistiche di altro tipo.

61. Il Ministero del Tesoro dovrebbe:

a) impegnarsi a fondo per assicurare che i vari sistemi informativi siano del tutto operanti riducendo, se necessario, l'attuale raccolta di dati;

b) usare la stessa classificazione economica e funzionale dell'ISTAT all'atto della presentazione delle statistiche per il bilancio dello Stato e per il settore statale. In collaborazione con l'ISTAT, migliorare i sistemi di classificazione dell'ITALSIEL in modo da agevolarne l'utilizzazione per fini statistici;

c) cercare di attuare in misura più soddisfacente la riforma del 1978 e, in collaborazione con l'ISTAT, predisporre e pubblicare istruzioni dettagliate agli uffici contabili sia del Governo centrale, sia degli enti pubblici minori;

d) usare sistemi campionari per raccogliere dati per statistiche trimestrali sui Comuni, sulle USL e sulle aziende municipalizzate e coadiuvare l'ISTAT nella sua raccolta di statistiche annuali per gli enti pubblici minori;

e) cooperare con il Ministero delle Finanze e con l'ISTAT per il coordinamento e per il miglioramento delle statistiche mensili e annuali sul gettito tributario.

62. Il Ministero delle Finanze dovrebbe:

a) cooperare con l'ISTAT per una migliore utilizzazione statistica dei dati raccolti sulle imposte sul reddito e sull'IVA;

b) cooperare con il Ministero del Tesoro e con l'ISTAT per il coordinamento e il miglioramento delle statistiche sul gettito fiscale e trarre vantaggio, a tal fine, dalla competenza statistica dell'ISTAT.

63. La Banca d'Italia dovrebbe:

— cooperare con l'ISTAT al fine di studiare ed effettuare un raccordo tra le statistiche sulle operazioni di parte corrente del settore statale e quelle disponibili nel proprio sistema informativo al fine di poter, tra l'altro, effettuare controlli incrociati sulle statistiche stesse.

3. AZIONI DI LUNGO PERIODO

64. L'ISTAT dovrebbe:

a) accrescere gradualmente la sua opera di coordinamento, elaborare e integrare il contenuto delle statistiche del settore pubblico, assicurando il

rispetto di una comune base di definizioni, concetti e classificazioni e della standardizzazione delle metodologie applicate. Questa è un'opera da svolgere in via continuativa, a cui deve essere attribuita priorità fin dall'inizio;

b) utilizzare, in collaborazione col Ministero del Tesoro (ITALSIEL), col Ministero delle Finanze (SOGEI) e col Ministero del Lavoro (INPS), i dati rilevanti raccolti per i sistemi informativi di questi Ministeri per un graduale ampliamento e miglioramento sia delle statistiche del settore pubblico che di altre statistiche, e nello stesso tempo modificare e ampliare tali sistemi di rilevazione in modo da soddisfare le necessità statistiche;

c) cooperare col Ministero delle Finanze (SOGEI) e con la Banca d'Italia nell'utilizzo dei dati sull'accertamento dei redditi delle persone fisiche al fine di elaborare statistiche sul livello del reddito e sulla distribuzione del reddito per gruppi socio-economici, basate su un concetto di reddito utilizzabile ai fini dell'analisi economica; inoltre dovrebbe esaminare la possibilità di utilizzare i dati sugli accertamenti del reddito delle persone giuridiche al fine di elaborare statistiche sul reddito d'impresa;

d) persuadere il Ministero delle Finanze a concedere l'accesso ai dati forniti dalle persone fisiche e dalle imprese nelle loro dichiarazioni fiscali, ove possibile, e nel rispetto dei vincoli di riservatezza, per ottenere nastri magnetici con i dati per ciascuno di questi soggetti, sul reddito accertato e su altre caratteristiche, come è necessario per elaborare statistiche sui redditi accertati.

D — UTILIZZAZIONE DEI SISTEMI INFORMATIVI AMMINISTRATIVI PER FINI STATISTICI

1. CENNI STORICI

65. In questi ultimi anni, il governo italiano ha fatto notevoli sforzi per migliorare l'efficacia e l'efficienza amministrativa attraverso l'adozione di sistemi avanzati di elaborazione elettronica dei dati. Gli organismi responsabili dello sviluppo dei sistemi informativi in questi campi (ITALSIEL, SOGEI e INPS) hanno moderne attrezzature con elevata capacità di memoria e moderni mezzi per il rapido reperimento di dati per le comunicazioni tra la sede centrale e gli uffici periferici, alcuni dei quali sono dotati di terminali. L'ITALSIEL si occupa della contabilità e del bilancio dell'Amministrazione centrale, la SOGEI delle imposte sul reddito e dell'IVA e l'INPS del pagamento delle pensioni, degli assegni familiari ecc. e del versamento dei contributi sociali. Se questi sistemi fossero sviluppati conformemente ai programmi presenti, potrebbero offrire un potenziale prezioso per l'elaborazione di statistiche del settore

pubblico. C'è il rischio che per questo sviluppo occorra più tempo del previsto, che l'utilizzazione per fini statistici incontri ostacoli e che addirittura parte della raccolta dei dati possa rivelarsi poco pratica. Nonostante tutto ciò il miglioramento delle statistiche sul settore pubblico dovrebbe in gran parte concentrarsi sull'uso di tali sistemi informativi.

66. L'automazione è sopraggiunta in un momento di importanti cambiamenti nella divisione delle funzioni tra l'Amministrazione centrale e i vari organi locali e di considerevoli aumenti dei trasferimenti dal settore pubblico a quello privato. Ciò ha comportato che la responsabilità delle spese pubbliche fosse in gran parte delegata dall'Amministrazione centrale agli enti pubblici minori; che la raccolta delle imposte fosse ampiamente trasferita dagli enti locali all'Amministrazione centrale e che, di conseguenza, le spese degli enti locali fossero per lo più finanziate con trasferimenti dal centro.

67. L'aumento della spesa pubblica in favore del settore privato ha riguardato i pagamenti previdenziali, i sussidi e gli altri trasferimenti dello Stato a imprese e famiglie. Tutto questo ha richiesto un forte aumento del gettito fiscale e ciò ha dato luogo alla riforma fiscale del 1973-74, in base alla quale il gettito delle imposte personali progressive è passato dall'1,1% del PIL nel 1973 a 5,7% nel 1979. Anche i contributi previdenziali sono stati aumentati.

68. Questo sviluppo ha imposto seri problemi amministrativi all'attività di governo, a livello sia centrale sia locale. L'automazione era intesa a facilitare una loro soluzione. Sembra siano stati fatti notevoli progressi al riguardo, ma i problemi rimangono ed è opportuno estendere ulteriormente l'automazione.

69. Gli archivi dei sistemi informativi per la contabilità dello Stato, per le imposte e per la previdenza comprendono numerose informazioni che potrebbero essere utilizzate per fini statistici con bassi costi. Questi possono essere relativamente contenuti poiché i dati sono già disponibili in modo tale da poter essere letti automaticamente. Sembra che siano disponibili le attrezzature per l'elaborazione statistica presso gli organi amministrativi interessati o presso l'ISTAT; e si potrebbero migliorare le statistiche senza aumentare la raccolta di dati da persone e imprese.

70. In Italia, come in altri paesi, si sono avute alcune difficoltà con tali sistemi. In particolare, la stessa raccolta di dati sembra troppo lenta, non del tutto completa e non così affidabile come si vorrebbe. Si dovrebbero fare dei progressi nella soluzione di questi problemi, prima che i sistemi informativi possano essere realmente usati per scopi amministrativi. I problemi relativi alla disponibilità dei dati sono da ricollegare ampiamente al fatto che sia agli amministratori, sia agli esperti di sistemi di elaborazione manca l'esperienza al

riguardo con la conseguenza che tali problemi sono sottovalutati. Dal momento che l'ISTAT ha questa esperienza, le autorità interessate ai sistemi informativi dovrebbero cercare di sfruttarla.

71. In base all'esperienza di altri paesi, gli esperti dei sistemi di elaborazione non presentano le informazioni agli amministratori in modo che possano essere facilmente comprese e utilizzate. Questo problema riguarda particolarmente le statistiche predisposte per gli amministratori, che sono spesso presentate in modo così complesso che ne è difficile l'uso. Sembra che sia questo il caso dell'Italia.

72. Secondo una terza esperienza, anche con sistemi informativi soddisfacenti per scopi amministrativi, l'utilizzazione per fini statistici comporta problemi sia tecnici sia amministrativi.

2. PROBLEMI TECNICI

73. Finora i sistemi informativi italiani sono stati sviluppati quasi esclusivamente per scopi amministrativi e progettati per il reperimento di informazioni sulle singole transazioni e sui singoli enti necessarie per le decisioni del governo. I programmi prevedono anche la formazione di statistiche su gruppi di transazioni e unità, ma soprattutto per uso degli organi amministrativi stessi. In genere non si tiene conto della necessità di statistiche per scopi più generali, in quanto i sistemi informativi sono progettati da amministratori e da analisti senza l'aiuto degli statistici.

74. In particolare, è necessario un *software supplementare* per l'utilizzazione per fini statistici. Bisogna sviluppare programmi flessibili per la preparazione di tavole e per altre pubblicazioni. Inoltre, è necessario un ulteriore trattamento di dati, specifico per scopi statistici. Si spera che molti errori possano essere individuati attraverso un migliore trattamento automatizzato.

75. Il necessario *software* supplementare richiede una competenza in tema di statistiche del settore pubblico e di programmazione statistica. Questa competenza è propria dell'ISTAT, che dovrà dedicarvi molte delle sue risorse.

76. Un utilizzo statistico soddisfacente potrà anche richiedere modifiche dei sistemi informativi. Può essere auspicabile cambiare i concetti e le classificazioni e specificare, nei dettagli, alcuni dati di *input*.

77. Negli ultimi due decenni, in molti paesi si sono fatti sforzi per utilizzare sistemi informativi quali quelli dell'ITALSIEL, SOGEI e INPS a scopi statistici; ci sono stati progressi, anche se piuttosto lenti.

78. La ragione principale è che l'elaborazione dei dati statistici presenta esigenze maggiori di quella dei dati amministrativi circa la qualità dei dati di *input*. Le statistiche richiedono: specificazione del periodo o del momento al quale l'*input* si riferisce, la conoscenza di tutti i possibili fornitori di dati, un basso coefficiente di « mancata risposta », informazioni su eventuali errori rilevati ma non corretti durante il procedimento amministrativo. Gli archivi, amministrativi raramente rispondono a tali esigenze. Va anche esaminata l'esperienza dei paesi esteri.

79. Un altro ostacolo è rappresentato dal fatto che gli esperti di sistemi informativi non sanno bene cosa siano le statistiche e che l'elaborazione di quel tipo di dati richiede una particolare competenza. Le statistiche sul settore pubblico non possono essere ben sviluppate se lasciate agli organi amministrativi. L'ISTAT deve, in proposito, svolgere un ruolo di primo piano.

3. PROBLEMI AMMINISTRATIVI

80. Poiché l'utilizzazione per fini statistici può richiedere modifiche dei sistemi informativi, essa può rallentare i miglioramenti degli usi amministrativi dei dati; può accadere quindi che gli organi amministrativi sopravvalutino questo problema e, di conseguenza, che si renda necessaria una volontà politica ad alto livello.

81. Ma l'utilizzazione dei dati per fini statistici si rivela in ogni caso vantaggiosa per gli organi amministrativi. Gli statistici con esperienza in questo campo possono consentire di migliorare sia la raccolta di dati sia la preparazione di statistiche per gli organi amministrativi stessi.

82. Gli organi di governo, il cui compito principale è quello di amministrare, possono ciò nonostante essere pronti a produrre statistiche per uso proprio, ma non ci si può aspettare che queste siano introdotte in un sistema integrato di statistiche ufficiali. All'atto dello sviluppo di un sistema informativo elettronico per uso proprio, essi devono definire i concetti e le classificazioni, tenendo conto delle loro necessità, che possono discostarsi da corretti *standards* statistici, a meno che non ci sia piena collaborazione.

È questa un'esigenza molto sentita oggi in Italia, in particolare: (a) per quanto riguarda la collaborazione tra l'ISTAT e gli organi amministrativi responsabili dei sistemi informativi e (b) tra l'ISTAT e gli organi amministrativi che predispongono statistiche sul settore pubblico. Gli obiettivi sono: garantire un'utilizzo ottimale delle informazioni per scopi statistici e assicurare che gli organi responsabili di parte delle statistiche sul settore pubblico si ispirino ad un sistema integrato di statistiche.

83. Il coordinamento di cui al punto (a) imporrà obblighi agli statistici e agli amministratori. Gli statistici del settore pubblico devono specificare le modifiche di concetti e classificazioni occorrenti ai loro fini e persuadere gli amministratori ad accettarle. Questi ultimi devono essere pronti a rendere i loro dati immediatamente disponibili per uso statistico, a permettere l'accesso ai relativi sistemi informativi, a consentire l'uso del *software* e a modificare, se necessario, i loro sistemi, entro i limiti in cui tutto questo non reca loro danno. Se fosse necessario raccogliere altri dati per scopi statistici, dovrebbero essere previste sanzioni abbastanza severe per i produttori di tali dati in caso di mancato adempimento.

84. Questi obblighi non saranno rispettati a meno che non si stipulino accordi formali a livello sia amministrativo, sia tecnico. Noi consigliamo, comunque, che per ogni sistema informativo vengano nominati un comitato direttivo ad alto livello ed un'unità operativa con rappresentanti dell'ISTAT, delle autorità responsabili del sistema informativo interessato e della Banca d'Italia. I comitati direttivi dovrebbero limitarsi a risolvere il conflitto d'interessi tra amministrativi e statistici. Le unità operative dovrebbero occuparsi della concreta utilizzazione delle statistiche. Sarà necessaria una stretta collaborazione tra statistici, amministratori e specialisti in elaborazione dati, per assicurare l'auspicata utilizzazione degli attuali archivi di dati e consentire un loro ulteriore sviluppo per scopi statistici. Ciò comporta, ad esempio, la soluzione di problemi attinenti ai sistemi di lettura automatica, alla scarsa qualità della codificazione, all'insufficiente trattamento dei dati, al campo di rilevazione incompleto, ecc., e richiede la partecipazione dell'ISTAT, degli organi titolari dei sistemi informativi e del ministero interessato.

85. Il Ministero del Tesoro, il Ministero delle Finanze e l'INPS usano i loro sistemi informativi principalmente per la memorizzazione ed il reperimento di dati necessari per le decisioni riguardanti singoli casi, oltre che per l'elaborazione di alcune statistiche, soprattutto per scopi interni. Gli esperti di tali sistemi informativi non sono preparati a progettare produzioni statistiche per gruppi diversi di utilizzatori. Essi tendono a fornire loro troppi dettagli, cosicché gli amministratori non riescono ad assimilare i dati. Inoltre, essi tendono a raccogliere dati in misura più ampia di quella necessaria. Questi problemi si sono verificati in molti paesi ed in Italia sono gravi. Il tipo di cooperazione sopra consigliata potrebbe ridurli.

86. Gli attuali sistemi previdenziali e fiscali non si servono della stessa codifica per l'identificazione delle persone, cosicché collegare i dati può essere difficile e costoso. Se la codificazione fosse unica, si potrebbe ridurre l'onere per i datori di lavoro che forniscono informazioni. Noi vorremmo che le autorità prendessero in considerazione la possibilità di adottare numeri comuni di identificazione e che provvedessero, possibilmente, alle necessarie riforme.

E — USO DEI DATI CONTABILI PER FINI STATISTICI

1. USO PER ANALISI E PROGRAMMAZIONE

87. I dati di bilancio e contabili rendono possibile la preparazione di statistiche del settore pubblico facilmente utilizzabili per analisi e programmazione. Di seguito ci limiteremo alla descrizione di casi in cui le statistiche possono essere usate ai fini della valutazione dell'impatto economico e sociale della politica di bilancio. A tal fine, il bilancio e la contabilità devono essere predisposti secondo gli schemi di contabilità nazionale, oltre alla usuale classificazione ai fini del controllo di bilancio. Ciò significa, tra l'altro, che sia le entrate sia le spese devono essere specificate e classificate per categoria economica e le spese anche per funzione. Ciò si rivela particolarmente utile nella valutazione dell'impatto della politica di bilancio sulla domanda di beni e servizi e sulla distribuzione dei redditi tra settore pubblico e settore privato, oltre che tra i vari gruppi del settore privato. La classificazione per funzione può inoltre facilitare la valutazione di tale impatto sul benessere sociale.

88. Le classificazioni per categoria economica e per funzione si rendono necessarie per valutare le singole voci del bilancio e della contabilità, oltre che del bilancio nel suo complesso. È quindi importante sapere se la spesa rappresenta l'uso pubblico di beni e servizi, oppure un trasferimento al settore privato, o, infine, un finanziamento pubblico al settore privato. È inoltre importante conoscere lo scopo di ciascun tipo di spesa. Ciò vale per i Ministeri responsabili del settore, per il Ministero del Tesoro, per il Parlamento e per quanti altri sono interessati dalla politica di bilancio. È inoltre essenziale la conoscenza delle fonti delle entrate.

89. In Norvegia, sin dal 1947, le discussioni avvenute nel procedimento di formazione del bilancio tra Ministero delle Finanze ed altri Ministeri si basano su dati di bilancio classificati e nel modo usuale e per categoria economica. Gradualmente, i Ministeri competenti, nell'effettuare le loro stime di bilancio, si sono abituati a considerare la categoria economica della spesa, dato, tra l'altro, che le istruzioni per il bilancio impartite dal Ministero delle Finanze danno differenti priorità alle diverse categorie di spesa. Lo stesso avvenne quando fu introdotta la classificazione per funzione, dimostratasi utile per decisioni sulle singole voci di bilancio. Il vantaggio di tale metodo sta nel mettere in evidenza i fini della spesa meglio dell'usuale sistema di classificazione e nel facilitare i raffronti nel tempo pur se sono intervenuti cambiamenti nell'amministrazione delle spese.

90. Condizione per l'uso dei dati classificati per categoria economica e per funzione nel decidere sulle singole voci di bilancio è che tali dati siano disponi-

bili insieme ai dati di bilancio convenzionali. Ciò implica che le stime dei dati raggruppati in base a ciascuno schema di classificazione siano fatte dalle unità di spesa o, almeno, dal Ministero competente. In Italia, i dati di bilancio secondo le tre classificazioni sono predisposti e sottoposti al Parlamento, in base alla legge di riforma del 1978, in modo da sottolineare, nella compilazione del bilancio, la nuova classificazione.

91. Il governo prima di sottoporre una proposta di bilancio al Parlamento ne deve valutare l'impatto globale; uguale valutazione viene fatta dal Parlamento, da singoli studiosi e dagli istituti di ricerca. Nell'analizzare l'impatto della domanda globale per beni e servizi, bisogna operare una distinzione tra effetti reali e effetti monetari. Le spese per beni e servizi ed i trasferimenti a e dal settore privato comportano ambedue gli effetti. I finanziamenti e gli indebitamenti non hanno un effetto diretto sul reddito, ma possono dar luogo ad effetti monetari di un certo rilievo. Qualsiasi analisi dell'impatto del bilancio sulla domanda deve tener conto di ambedue gli effetti.

92. Nell'analisi di tale impatto si usano diversi indicatori. Un indicatore dell'effetto sul reddito frequentemente usato in Norvegia è la differenza tra il totale delle entrate e delle spese al netto delle operazioni finanziarie. Tale saldo è denominato avanzo (disavanzo) al lordo delle operazioni finanziarie. Un incremento di questo avanzo (disavanzo) per l'intero settore pubblico può indicare una diminuzione (aumento) del reddito disponibile del settore privato, ed una maggiore (minore) disponibilità di beni e servizi per il settore privato. Ambedue gli effetti generalmente riducono l'eccesso di domanda (o aumentano la carenza) di beni e servizi. Altro indicatore è la spesa per beni e servizi. Dato un certo avanzo al lordo delle operazioni finanziarie, l'impatto espansivo del bilancio sarà più debole quanto meno il settore pubblico aumenterà i suoi acquisti di beni e servizi. Un terzo indicatore è l'effetto monetario, da considerare unitamente agli effetti monetari della politica creditizia e della bilancia dei pagamenti. Se l'insieme di questi canali riduce la liquidità del settore privato, la domanda globale di beni e servizi tende a decrescere. Naturalmente questi indicatori non misurano esaurientemente l'impatto economico: variazioni nella loro composizione possono anche essere importanti, ma in prima approssimazione, il loro esame è utile all'analisi.

93. Analisi più esaurienti possono essere effettuate con modelli macroeconomici. Questi di solito consistono in relazioni di definizione corrispondenti a quelle della contabilità nazionale ed in relazioni strutturali riguardanti importazioni, consumi, produzione ed a volte le decisioni d'investimento delle imprese e quelle delle istituzioni in materia fiscale, ecc. Le esportazioni, la spesa pubblica per beni e servizi e, spesso, la formazione di capitale sono tra le variabili normalmente considerate come esogene. I trasferimenti al — ed il

gettito fiscale dal — settore privato sono in alcuni modelli trattati come variabili esogene ed in altri come endogene. Nel secondo caso, le aliquote dei trasferimenti e delle imposte sono trattate come esogene. In ambedue i casi la classificazione economica e funzionale dei bilanci e della contabilità offre una base indispensabile per la costruzione dei modelli.

94. In Norvegia, modelli disaggregati di questo tipo, chiamati, come è già stato detto, modelli MODIS, sono stati usati come base per la politica di bilancio sin dal 1960. L'attuale modello MODIS IV viene ripetutamente usato nel corso dell'anno e richiede l'immissione di dati dettagliati sulle entrate e sulle spese pubbliche classificate sia per categoria economica che per funzione. Poiché il bilancio viene rivisto nel corso dell'anno ed il bilancio consuntivo di regola non coincide con l'ultimo bilancio sottoposto a revisione, il Ministero delle Finanze norvegese richiede i dati del bilancio e di contabilità classificati per categoria economica e per funzione, nel seguente ordine cronologico:

- 1) a giugno dell'anno t , quando si predispone il primo bilancio preliminare per l'anno $t + 1$;
- 2) ad agosto dell'anno t , quando si predispone il bilancio preliminare rivisto per l'anno $t + 1$;
- 3) a settembre dell'anno t , subito prima che il bilancio per l'anno $t + 1$ venga presentato al Parlamento;
- 4) a gennaio dell'anno $t + 1$, quando il bilancio per l'anno $t + 1$ è stato approvato dal Parlamento;
- 5) a dicembre dell'anno $t + 1$, quando il bilancio per l'anno $t + 1$ già approvato con le modifiche, viene approvato dal Parlamento;
- 6) a marzo dell'anno $t + 2$, quando il bilancio preconsuntivo per l'anno $t + 1$ è diventato disponibile;
- 7) a metà dell'anno $t + 2$, quando il bilancio consuntivo per l'anno è diventato disponibile.

Ciascun gruppo di dati viene usato come *input* per la simulazione dell'impatto di bilancio attraverso il modello. Ciò dimostra quanto le classificazioni per tipo economico e per funzione siano importanti per l'impostazione e l'attuazione della manovra di bilancio.

95. In uno dei momenti tra quelli indicati da 1 a 7, viene preparato anche un «rendiconto finanziario». Questo indica il volume dei crediti che si prevede verranno concessi dal governo centrale, dalle banche pubbliche e dai vari istituti di credito non governativi, e viene usato come strumento per il coordinamento delle politiche di bilancio e creditizia. La sua predisposizione richiede, tra l'altro, una netta separazione delle operazioni creditizie da quelle di altro tipo comprese nel bilancio del governo centrale.

96. Tale uso delle statistiche del settore pubblico è rilevante sia per l'intero settore pubblico che per i suoi sottosettori. Per analizzare l'impatto dell'intero settore pubblico, i trasferimenti all'interno dei settori devono essere consolidati. Il governo centrale ha, tra l'altro, particolare necessità di analizzare l'impatto del bilancio preventivo poiché quest'ultimo deve essere approvato dal Parlamento. In tali analisi gli altri settori statali possono essere accorpati al settore privato se mancano notizie aggiornate sui loro bilanci.

97. Spesso le analisi dell'effetto redistributivo della politica finanziaria richiedono notizie più particolareggiate di quelle contenute nel bilancio e nei dati contabili (ciò verrà discusso nelle sezioni F e G). Tuttavia, i dati sulle entrate statali e sulle spese per trasferimenti classificate per categoria economica offrono un utile punto di partenza per tale analisi. Un utile indicatore usato in Norvegia per la redistribuzione tra settore pubblico e privato è rappresentato dalle cosiddette entrate nette, definite come la differenza tra il gettito fiscale totale e l'ammontare totale dei trasferimenti al settore privato.

98. Per l'analisi degli altri effetti sul benessere sociale, oltre a quelli derivanti dalla redistribuzione, non sono stati preparati modelli matematici. Tali analisi devono essere effettuate sulla base di teorie economiche e di dati disponibili. Tra le più importanti sono le spese statali classificate per funzione.

99. In Italia, gli utilizzatori all'interno dell'Amministrazione centrale pongono molta attenzione alle statistiche al fine di controllare gli ingenti trasferimenti effettuati alle amministrazioni periferiche. Vi è motivo di credere che molti di tali enti non abbiano potuto spendere tutte le somme loro concesse e parte di esse siano state depositate presso banche locali o versate nei depositi postali. Ciò può incoraggiare tendenze inflazionistiche quando aumenta la capacità di spesa.

100. Questa descrizione può essere sufficiente per illustrare gli usi dei dati contabili e di bilancio come base per l'analisi e la programmazione. In Italia, a dire il vero, se ne fa poco uso, mentre la legge richiede l'analisi trimestrale del cosiddetto settore pubblico allargato. Questa si incentra soprattutto sulla liquidità, e uno dei dati più importanti è il cosiddetto fabbisogno finanziario, che equivale all'ammontare dei fondi liquidi che deve essere reperito mediante ricorso al credito. Le statistiche trimestrali a base dell'analisi non sembrano attendibili.

2. QUALITÀ DELLE STATISTICHE ESISTENTI

101. La Commissione ha interpellato vari gruppi di utenti circa l'utilità delle attuali statistiche basate sui dati contabili. Esse non sono considerate

soddisfacenti. Alcuni concetti di settore non sono chiaramente definiti; gli stanziamenti, le autorizzazioni e le spese effettive non sempre sono ben differenziati; i dati sulle spese delle amministrazioni periferiche forniti secondo il criterio della competenza non sono consolidati in maniera soddisfacente, ed è ancora confuso il sistema di interpretazione dei dati. Alcune delle statistiche del settore pubblico sono inattendibili e fornite con molto ritardo. Una delle cause principali di tutto ciò sta nella mancanza di collaborazione e coordinamento.

102. L'ISTAT elabora statistiche sulle entrate e le uscite dell'amministrazione pubblica classificate per categoria economica, nonché sulle spese classificate per funzione. Tuttavia queste statistiche si basano su dati aggregati forniti dal Ministero del Tesoro e sui dati provenienti dalle Amministrazioni periferiche; tali dati richiedono numerose operazioni di riclassificazione e quelli delle Amministrazioni periferiche non sono oltretutto completi; di conseguenza le statistiche non sono attendibili, in particolare i dati sulle spese classificate per funzione.

103. L'Amministrazione centrale deve necessariamente esercitare un controllo sulle funzioni delegate alle Amministrazioni periferiche. A tal fine, le autorità centrali hanno bisogno di statistiche tempestive, preferibilmente trimestrali. Attualmente le statistiche annuali sono fornite con notevole ritardo, e le statistiche trimestrali sulle Amministrazioni periferiche avviate dal Ministero del Tesoro sono disponibili solo per due trimestri e in forma piuttosto sintetica.

104. Le stesse lacune si riscontrano in molti altri paesi. In realtà, quello del settore pubblico è tra i settori meno sviluppati delle statistiche ufficiali, anche se, a detta di organismi internazionali, l'Italia si trova in posizione più arretrata della maggior parte dei paesi industrializzati.

105. Condizione necessaria, ma non sufficiente, per un miglioramento è l'uso, nella predisposizione del bilancio e della contabilità delle varie Amministrazioni periferiche, delle definizioni e classificazioni-tipo uguali a quelle usate nel bilancio e nella contabilità dell'Amministrazione centrale; inoltre gli schemi dovrebbero corrispondere a quelli del sistema di contabilità nazionale.

106. Scopo della legge emanata nel 1978 è stato proprio quello di uniformare il bilancio e la contabilità pubblica alla contabilità dello Stato. Essa fornisce i mezzi per la creazione di una classificazione delle spese per categoria economica e per funzione oltre alla classificazione tradizionale; ha introdotto un bilancio di cassa con le stesse caratteristiche giuridiche del bilancio di competenza e ha proposto la presentazione al Parlamento di una analisi trimestrale

dei rendiconti di cassa del settore pubblico allargato. Tutte queste misure dovrebbero essere attuate.

107. Per quello che riguarda l'Amministrazione centrale l'attuazione è già a buon punto; le classificazioni sia per categoria economica che per funzione sono state introdotte e sono state attuate anche altre misure. Tuttavia, i sistemi di classificazione non sono adatti alle necessità della contabilità nazionale, e finora non è stata effettuata una classificazione economica e funzionale incrociata soddisfacente dei dati riguardanti le spese.

108. A livello periferico l'attuazione della riforma di bilancio è stata rinviata al 1981; inoltre non si applica ai comuni con meno di 20 mila abitanti, vale a dire che si applica solo a 420 dei circa 8 mila comuni d'Italia. Tuttavia, è obbligatorio per tutti i comuni comunicare trimestralmente i loro dati di cassa al Ministero del Tesoro secondo un modello tipo. Lo stesso sistema di denuncia dovrebbe essere usato dalle unità sanitarie locali (USL) istituite per legge nel 1980. Per queste unità nel 1980 fu deciso uno schema di bilancio standardizzato, ma non è possibile sapere sino a che punto lo schema sia stato attuato e quanto sia conforme allo schema di bilancio dell'Amministrazione centrale. Non si possono ottenere statistiche soddisfacenti basate sui bilanci e sulla contabilità a meno che la standardizzazione della contabilità non si estenda agli enti locali e territoriali minori.

109. I molti organi che forniscono dati grezzi per le statistiche del settore pubblico dovrebbero, inoltre, fornire i dati secondo gli *standards* prescritti. Questi organi dovrebbero ricevere le appropriate istruzioni, con le definizioni e le classificazioni oltre che la spiegazione delle procedure da seguire per la raccolta e la trasmissione dei dati. Compito dell'autorità centrale è di far osservare le istruzioni: ciò riguarda le unità che predispongono i bilanci ed i rendiconti a qualsiasi livello di governo. Si dovrebbe inoltre puntare sulla formulazione e l'attuazione delle istruzioni per la fornitura dei dati di bilancio e di contabilità per fini statistici.

110. Nel riclassificare il bilancio e la contabilità dell'Amministrazione centrale, l'ISTAT ha dovuto finora basarsi su dati aggregati provenienti dal Ministero del Tesoro e su quelli pubblicati, ma non ha potuto consultare i dati dettagliati del bilancio e della contabilità dell'ITALSIEL. Ciò ha reso ardua la riclassificazione e ha enormemente ritardato i risultati. Se l'ISTAT potesse consultare questi dati ed avere la collaborazione dei principali esperti e programmatori di sistemi, sarebbe possibile ottenere migliori e più tempestive statistiche sulle entrate e sulle uscite del settore statale classificate per categoria economica e per funzione. Per le Amministrazioni periferiche non esistono sistemi di informazione equivalenti. Di conseguenza l'ISTAT deve procurarsi direttamente le statistiche dagli enti pubblici minori.

111. In Italia, i problemi delle statistiche del settore pubblico sono di ordine teorico e di ordine pratico, e derivano ambedue dal fatto di essere elaborate in modo decentrato.

3. LA STRUTTURA CONCETTUALE

3.1 *Le diverse definizioni di settore pubblico*

112. Esistono tre definizioni di settore pubblico, comprendenti cioè l'Amministrazione centrale ed i vari tipi di enti minori; la più ampia è quella di «settore pubblico allargato». Questa include il bilancio dello Stato, cioè tutte quelle attività dell'Amministrazione centrale sottoposte al normale processo di bilancio, le diverse attività del governo centrale che non rientrano nel bilancio, gli istituti di previdenza, gli enti locali e territoriali ed alcune imprese pubbliche operanti a livello nazionale e locale. Le imprese che operano in un ambito nazionale sono l'ENEL e le Aziende Autonome (le Ferrovie dello Stato, gli uffici postali, i Telefoni di Stato, i Monopoli, l'ANAS e le Foreste). A livello locale, si trova una vasta gamma di imprese municipalizzate: dai trasporti pubblici alle aziende del latte. Il criterio di inclusione nel settore sembra essere la fonte del finanziamento. Il settore pubblico allargato riflette la situazione istituzionale italiana; è inteso come uno strumento di gestione finanziaria in quanto gli enti locali vengono finanziati con fondi del governo centrale ed i disavanzi di alcune imprese pubbliche sono a carico dello Stato. Un secondo concetto di settore è quello usato dalla Banca d'Italia; vale a dire il «settore pubblico consolidato», che rappresenta il settore pubblico allargato con l'esclusione dell'ENEL. Il terzo e più ristretto concetto è quello della Amministrazione pubblica come appare nella contabilità nazionale. Questa comprende le entrate e le uscite del bilancio dello Stato e della Tesoreria, sia le entrate e le uscite delle Amministrazioni regionali e locali, degli enti di previdenza e di altri enti pubblici ma esclude l'ENEL e le altre imprese pubbliche comprese nel settore pubblico allargato (ad eccezione dell'ANAS e delle Foreste - *n.d.t.*).

113. Anche per le attività dell'Amministrazione centrale vengono usati tre differenti concetti di settore. Il più ristretto è quello di Stato, che riguarda quella parte dell'Amministrazione centrale sottoposta al regolare procedimento di preparazione del bilancio. Un secondo è quello dell'Amministrazione centrale, usato nella contabilità nazionale, e che comprende, in aggiunta, le attività fuori bilancio del governo centrale, e cioè l'ANAS, l'Azienda di Stato per le Foreste Demaniali, la Cassa Depositi e Prestiti, la Cassa per il Mezzogiorno e altri enti minori dell'Amministrazione centrale. Il terzo e più ampio concetto è quello del settore statale comprendente anche le rimanenti aziende autonome menzionate nel paragrafo precedente.

114. Vi sono inoltre alcuni enti minori. I più importanti sono le Amministrazioni regionali, quelle provinciali, comunali, il sistema previdenziale, le unità sanitarie locali (USL) e le imprese pubbliche minori.

3.2 Raccomandazioni internazionali

115. Potrebbe essere utile fare un raffronto tra i concetti di settore pubblico usati in Italia e le raccomandazioni degli organismi internazionali. Il *Manuale sulla Contabilità Nazionale* predisposto dalle Nazioni Unite individua quattro tipi di organismo pubblico: produttori di servizi pubblici, imprese dipartimentali, istituti finanziari pubblici e imprese pubbliche non finanziarie (1). Nella contabilità nazionale i primi due sono inclusi nell'amministrazione pubblica, gli ultimi due nelle imprese societarie e quasi societarie. Per studi sul ruolo e sull'ampiezza del settore pubblico, tuttavia, il *Manuale* propone l'acquisizione di un certo numero di informazioni riguardanti alcuni settori dell'amministrazione e delle imprese del settore pubblico. Occupazione, valore aggiunto e investimenti fissi lordi sono esempi di dati per i quali l'intero settore pubblico ha una certa importanza anche dal punto di vista della politica economica. Il *Manuale* comunque non consiglia la predisposizione di bilanci consolidati completi per il settore pubblico considerato nel suo insieme, per la diversa natura dell'attività dell'Amministrazione pubblica e delle imprese pubbliche. Il fabbisogno finanziario delle imprese pubbliche, nella misura in cui ricade sul governo centrale o locale, comparirà nella contabilità dell'Amministrazione pubblica, ma non si ritiene utile cumulare i costi di esercizio e le entrate delle imprese pubbliche con quelli dell'Amministrazione pubblica.

116. Anche il Fondo Monetario Internazionale ha formulato raccomandazioni sulle statistiche del settore pubblico. L'ambito del settore pubblico nel suo insieme definito dal FMI è lo stesso di quello specificato dal *Manuale* dell'ONU. Per i suoi scopi particolari, tuttavia, il FMI nel suo *Government Finance Statistics Yearbook* raccoglie informazioni solo su una parte del settore pubblico. Dato che il suo interesse principale riguarda i problemi finanziari, il FMI raccoglie informazioni separate sulla restante parte del settore pubblico: Amministrazione pubblica e imprese pubbliche non finanziarie. Al pari del *Manuale* dell'ONU l'Annuario del FMI non consolida l'Amministrazione pubblica con le imprese pubbliche; il fabbisogno finanziario delle imprese pubbliche è incluso, tuttavia, nella contabilità dell'Amministrazione pubblica.

117. Il settore pubblico allargato italiano non corrisponde al settore pubblico come definito dall'ONU e dal FMI. Non comprende tutte le imprese

(1) United Nations, *Handbook of National Accounting*, 4° vol. Public Sector Accounts (in via di pubblicazione).

pubbliche, ma soltanto l'ENEL, le Aziende autonome e quelle municipalizzate con particolari necessità di finanziamento. In generale ne sono escluse le imprese pubbliche e a partecipazione statale e le istituzioni finanziarie pubbliche. Il settore statale si differenzia dal concetto di Amministrazione centrale degli organismi internazionali poiché comprende le aziende autonome. Il concetto di Amministrazione pubblica usato nella contabilità nazionale italiana equivale a quello degli organismi internazionali, ma il concetto di bilancio dello Stato è più ristretto.

118. Quale esemplificazione sono state allegate a questa sottosezione quattro schemi di tavole presi dal *Manuale* dell'ONU; la Tavola 1 serve a mettere in rilievo l'importanza del settore pubblico attraverso indicatori selezionati. La Tavola 2 è intesa come base per valutare l'impatto sia economico sia sul benessere sociale delle spese dell'Amministrazione pubblica. Le Tavole 3 e 4 possono essere una base per una analisi più dettagliata dell'impatto del bilancio, rispettivamente, dell'Amministrazione pubblica e delle imprese pubbliche. Questo tipo di tavole, ed altre del *Manuale* dell'ONU, adattate alle esigenze italiane, potrebbero fornire una utile base per analisi di bilancio.

3.3 *La base delle transazioni pubbliche*

119. Problemi di definizione e di concetto non sorgono solamente per quanto riguarda il campo di rilevazione del settore, comprese le singole unità. Le fonti dei dati disponibili producono dati su una vasta gamma di casi e ciò conduce a problemi non indifferenti di omogeneità. Gran parte di questi problemi sorgono perché i dati sono forniti a differenti fasi del processo di programmazione, preparazione dei preventivi, autorizzazione, stanziamento, impegno di spesa ed effettivo pagamento, e non è sempre chiaro a quale fase del processo tali particolari dati si riferiscano. Il problema è ulteriormente complicato dalle classificazioni usate, diverse a seconda delle fasi, rendendo più difficile rilevare le transazioni durante l'intero *iter*. I bilanci sono di solito classificati per unità amministrative e riguardano un solo anno. Le autorizzazioni, invece, si riferiscono all'intero programma di spesa e riguardano il suo intero *iter*, ad esempio, la costruzione di un ponte. Gli stanziamenti sono di solito classificati per unità amministrativa; possono o meno essere limitati ad un solo anno o ad altro periodo di tempo stabilito. Gli impegni e i pagamenti devono essere collegati alle singole transazioni, ma i dati disponibili possono essere aggregati in modo da rendere difficile o impossibile l'individuazione delle singole operazioni.

120. Inoltre, l'intero *iter* può coprire un notevole periodo di tempo; una particolare uscita può essere autorizzata un certo anno, impegnata il successivo

ed effettivamente erogata il terzo. Al termine di ogni periodo contabile vi saranno somme residue ad ogni stadio; autorizzate ma non impegnate, impegnate ma non pagate, ecc. In alcune circostanze previste istituzionalmente, questi saldi sono riportati nei successivi periodi contabili e, se la contabilità deve essere fatta quadrare, questi saldi riportati devono essere attentamente considerati. In Italia, questa situazione si riscontra frequentemente nelle operazioni tra organi dell'Amministrazione centrale ed enti pubblici minori; mancano infatti quasi del tutto notizie sui saldi riportati da questi ultimi.

121. Il saldo allo stadio finale del procedimento — crediti e debiti diversi — unitamente agli accantonamenti, come l'ammortamento degli investimenti, costituisce la differenza tra contabilità di cassa e contabilità di competenza. I rendiconti finanziari del governo sono normalmente rendiconti di cassa, come nell'Annuario del FMI; per la contabilità nazionale viene invece richiesto il criterio della competenza.

3.4 Valutazioni e raccomandazioni

122. A causa dei molti concetti di settore pubblico in uso, c'è molta confusione tra gli utilizzatori delle statistiche di questo settore. Per ogni settore il saldo ottenuto è di solito diverso da quelli degli altri settori e l'utilizzatore può facilmente confonderli. Bisognerebbe, quindi, considerare se non sia il caso di ridurre il numero dei concetti di settore. Per esempio, è difficile comprendere la necessità di mantenere ambedue i concetti di settore pubblico allargato e settore pubblico consolidato, ciò vale anche per i concetti di settore statale e di bilancio dello Stato o di Amministrazione pubblica. Ad ogni modo, nel presentare le statistiche per ciascuno dei settori pubblici, bisognerebbe spiegare i legami con gli altri settori. Dovrebbero essere fornite chiare e dettagliate descrizioni dei rapporti tra le diverse serie di dati sulla contabilità pubblica. Per ciascuna il primo requisito è la copertura: un elenco, per nome, di tutte le unità organizzative comprese. Ove due raccolte di dati comprendano unità differenti, non è possibile dare un quadro coerente dell'attività del settore pubblico senza notizie esaurienti sui saldi in sospeso in mancanza dei quali è difficile il controllo della spesa pubblica.

123. Nel *Manuale* dell'ONU, in corso di stampa, sono dati consigli dettagliati sui problemi appena esposti. Sulla base del *Manuale* l'ISTAT, in collaborazione con i Ministeri interessati e con la Banca d'Italia, dovrebbe predisporre un'edizione italiana del manuale sulle statistiche del settore pubblico.

3.5 Tavole allegate

TAV. 1 — ALCUNI AGGREGATI CARATTERISTICI DEL SETTORE PUBBLICO
(a prezzi correnti)

SETTORI	Valore aggiunto ai prezzi di mercato (1)	Redditi da lavoro dipendente (2)	Investimenti fissi lordi (3)	Ammortamenti (4)	Risparmio netto (5)	Occupazione media (6)
1) Amministrazione pubblica						
2) Amministrazione centrale (compresa la previdenza sociale)						
3) Amministrazioni locali						
4) Imprese pubbliche						
5) Imprese non finanziarie						
6) Istituzioni finanziarie						
7) Totale settore pubblico (1 + 4)						
8) Totale settore privato						
9) Tutti i settori (7 + 8)*						

* Valore aggiunto corretto per comprendere i dazi d'importazione e l'imposta sul valore aggiunto e per escludere gli oneri per i servizi bancari.

TAV. 2 — SPESE DELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA PER CATEGORIA ECONOMICA E PER FUNZIONE
(a prezzi correnti)

FUNZIONI E CATEGORIE ECONOMICHE	Consumi collettivi			Contributi alla produzione (4)	Altri trasferimenti correnti e redditi da capitale (5)	Totale spese correnti (6)	Investimenti lordi (7)	Altre spese in conto capitale (8)	Spese complessive (9)
	Totale (1)	Reddito da lavoro dipendente (2)	Altri (3)						
1) Servizi generali									
2) Difesa nazionale									
3) Ordine e sicurezza pubblica									
4) Istruzione									
5) Sanità									
6) Previdenza e assistenza sociale									
7) Abitazione ed assetto territoriale									
8) Altri servizi collettivi e sociali									
9) Elettricità, gas, vapore e acqua									
10) Agricoltura, foreste, caccia e pesca									
11) Industrie estrattive, manifatturiere e delle costruzioni									
12) Trasporti e comunicazioni									
13) Altri servizi economici									
14) Spese varie non ripartite									
15) Totale									

Nota: Questa tavola fornisce le informazioni necessarie per il Questionario di Contabilità Nazionale, Tavv. 2 e 3.

TAV. 3 — CONTO DEL REDDITO E DELLA SPESA DELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA
(Totale del settore e dei sottosettori)

CATEGORIE ECONOMICHE	Totale Amministrazione pubblica (1)	Amministrazione centrale (2)	Amministrazione locale (3)	Enti di previdenza ed assistenza sociale (4)
<i>Entrate</i>				
1) Redditi da capitale e da impresa				
2) Risultato di gestione				
3) Utili versati dalle imprese pubbliche				
4) Interessi attivi				
5) Dividendi				
6) Rendite patrimoniali nette e diritti vari				
7) Imposte, tasse e contributi				
8) Imposte indirette				
9) Imposte dirette				
10) Imposte sul reddito				
11) Altre imposte				
12) Contributi sociali				
13) Multe e ammende				
14) Altri trasferimenti correnti				
15) Indennizzi di assicurazione contro i danni				
16) Trasferimenti da enti pubblici				
17) Trasferimenti dal resto del mondo				
18) Altri trasferimenti				
19) Contributi sociali figurativi				
20) Totale entrate correnti				
<i>Spese</i>				
21) Spese per consumi collettivi				
22) Redditi da lavoro dipendente				
23) Ammortamenti				
24) Acquisti netti di beni e servizi				
25) Acquisti				
26) Meno: Vendite				
27) Meno: produzione in proprio di capitali fissi				
28) Imposte indirette, pagate, nette				
29) Redditi da capitale pagati				
30) Interessi passivi				
31) Rendite dei terreni ed altri redditi				
32) Contributi alla produzione				
33) Altri trasferimenti correnti				
34) Premi di assicurazione contro i danni				
35) Trasferimenti ad altri sottosettori pubblici				
36) Prestazioni sociali				
37) Prestazioni previdenziali e di malattia				
38) Prestazioni assistenziali				
39) Prestazioni corrispondenti a contributi sociali figurativi				
40) Trasferimenti alle istituzioni sociali private				
41) Trasferimenti al resto del mondo				
42) Risparmio netto				
43) Totale spese correnti				

Nota: Questa tavola fornisce le informazioni richieste per il Questionario relativo alla Contabilità Nazionale.

TAV. 4 — CONTO DEL REDDITO E DELLA SPESA DELLE IMPRESE PUBBLICHE
(Totale del settore e dei sottosettori)

CATEGORIE ECONOMICHE	Totale (1)	Non finanz. (2)	Finanz. (3)
<i>Entrate</i>			
1) Risultato netto di gestione			
2) Redditi da capitale e da impresa			
3) Utili delle imprese pubbliche			
4) Interessi			
5) Dividendi			
6) Rendite patrimoniali ed altre			
7) Trasferimenti correnti			
8) Indennizzi di assicurazione contro i danni			
9) Risarcimenti ricevuti			
10) Premi netti ricevuti da imprese pubbliche di assicurazione			
11) Trasferimenti correnti dal resto del mondo			
12) Altri trasferimenti correnti			
13) Contributi sociali figurativi			
14) Totale entrate correnti			
<i>Spese</i>			
15) Redditi da capitale e da impresa			
16) Utili versati alle imprese pubbliche			
17) Interessi			
18) Dividendi			
19) Rendite patrimoniali e diritti vari			
20) Imposte dirette ed altri pagamenti correnti versati all'Amministrazione pubblica			
21) Imposte dirette			
22) Imposte sul reddito			
23) Altre imposte dirette			
24) Multe, ammende ed altri pagamenti			
25) Altri trasferimenti correnti			
26) Transazioni sui premi di assicurazione contro i danni			
27) Premi di assicurazione contro i danni, netti			
28) Indennizzi pagati dalle imprese di assicurazione pubbliche			
29) Trasferimenti ad istituzioni sociali private			
30) Prestazioni sociali			
31) Prestazioni sociali corrispondenti a contributi sociali figurativi			
32) Prestazioni assistenziali ed altri trasferimenti			
33) Trasferimenti al resto del mondo			
34) Risparmio netto			
35) Totale spese correnti e risparmio netto			

Nota: Questa tavola fornisce le informazioni richieste per il Questionario relativo alla Contabilità Nazionale.

4. AMMINISTRAZIONE CENTRALE

124. L'ITALSIEL potrebbe attuare un sostanziale miglioramento delle statistiche riguardanti l'Amministrazione centrale. Sulla base dei dati ottenuti con questo sistema, il Ministero del Tesoro, per il bilancio dello Stato, ha già pubblicato le statistiche sulle entrate e sulle uscite per funzione; tali dati sono stati inoltre utilizzati dall'ISTAT per analoghe statistiche sull'Amministrazione centrale. Dal 1982 l'ITALSIEL dovrà occuparsi dell'intero settore statale, ma non degli enti locali.

125. L'ITALSIEL acquisisce le previsioni originarie di bilancio, gli stanziamenti, gli impegni e le effettive operazioni di spesa e d'incasso. Le entrate riscosse sono classificate per esattoria, e le spese effettuate per uffici contabili dell'Amministrazione centrale, dei Ministeri e delle provincie. Le spese effettive vengono registrate sia per cassa sia per competenza. L'ITALSIEL acquisisce anche dati sulle operazioni di indebitamento e di credito e gestisce notizie sul personale (circa 2 milioni di pubblici dipendenti dell'Amministrazione centrale).

126. L'ITALSIEL memorizza i dati su nastri magnetici, memorie di massa o dischi per facilitare la consultazione. Attualmente gli archivi sono organizzati in modo tale da permettere per ogni spesa il reperimento contemporaneo dei dati sugli stanziamenti, sugli impegni e sugli effettivi pagamenti per cassa del Ministero del Tesoro (dal 1982 solo sugli stanziamenti e sui pagamenti per cassa). Ciò può rivelarsi utile per le discussioni o per il controllo sul bilancio, ma non per l'elaborazione di tavole statistiche. Le informazioni possono essere stampate con una stampante veloce, ma solamente nella forma in cui sono attualmente memorizzate. Sinora non è disponibile alcun programma per tabulazioni statistiche separate, ma se ne stanno predisponendo. I dati memorizzati rappresentano aggregati di singoli bilanci od operazioni contabili. Ciò impone una severa limitazione sulle possibili tabulazioni. Per esempio, esistono limitate possibilità di classificazione delle spese effettive per industria destinataria.

127. Nonostante l'ITALSIEL sia ormai in funzione da circa dieci anni, il sistema di informazioni è ben lungi dall'essere completo; esistono ancora problemi di armonizzazione e seri ritardi per quanto riguarda l'*input* e i risultati. Sinora, la Ragioneria Generale dello Stato non è stata in grado di selezionare completamente la grande quantità di dati pervenuti dall'ITALSIEL e, di conseguenza, l'attendibilità dei dati non è stata sufficientemente verificata.

128. L'attendibilità delle statistiche basate sui bilanci e sui rendiconti classificati per categoria economica e per funzione dipende dalla precisione con cui i produttori di dati, ad esempio gli uffici contabili, effettuano la codificazione. Ad ogni gruppo di enti pubblici sono state diramate istruzioni, ma non si sa

se siano stati interrogati alcuni uffici contabili per conoscere sino a che punto ci si è attenuti alle istruzioni.

129. Un completo utilizzo statistico richiederà sforzi non indifferenti da parte dell'ISTAT, in collaborazione con gli amministratori e gli esperti dei sistemi del Ministero del Tesoro e dell'ITALSIEL. Gli esperti di statistica devono precisare quali tavole e quali *outputs* devono essere prodotti. L'ISTAT deve essere messo in condizioni di sviluppare gli idonei programmi elettronici e deve indicare le modifiche necessarie per produrre questi *outputs* addizionali. Potrà rendersi necessario migliorare il trattamento (*editing*), specialmente per l'individuazione e la correzione degli errori di codificazione; in ciò gli esperti dovranno collaborare con i funzionari della Ragioneria Generale dello Stato e dell'ITALSIEL. Se poi le statistiche del settore pubblico dovranno beneficiare del sistema di informazioni, vi sarà bisogno di ulteriore collaborazione.

130. Per garantire questa collaborazione, dovranno essere stabiliti accordi formali, come proposto nella sezione D. Si dovrebbe costituire un Comitato direttivo ad alto livello con rappresentanti del Ministero del Tesoro (ITALSIEL), dell'ISTAT e della Banca d'Italia. La maggior parte del lavoro necessario dovrebbe essere eseguita da statistici dell'ISTAT esperti del settore pubblico, con l'assistenza dell'ITALSIEL per la programmazione e l'elaborazione dei sistemi. La Ragioneria Generale dello Stato dovrà dare consigli e fornire ausilio per conciliare gli interessi amministrativi con quelli statistici. Si potrà raggiungere una migliore collaborazione tecnica attraverso una unità operativa, presieduta dal rappresentante dell'ISTAT, con un mandato concordato dagli organismi partecipanti. Suo principale obiettivo dovrebbe essere quello di consentire all'ITALSIEL di fornire all'ISTAT i nastri magnetici con dati di base, affinché l'ISTAT possa tabulare le statistiche del settore pubblico desiderate, pubblicare le tavole come parte delle statistiche ufficiali italiane ed effettuare tutte le analisi statistiche consentite dalle fonti.

131. Prima che l'ITALSIEL possa fornire tutti i principali dati richiesti per le statistiche sulle entrate e sulle uscite del governo centrale, sarà necessario lavorare ancora molto per lo sviluppo del sistema. Dovrebbe essere data la massima priorità al miglioramento delle statistiche sulle spese classificate per tipo e per funzione e alla classificazione economica funzionale incrociata. Ciò permetterà all'ISTAT la riclassificazione di tali dati ed una loro veloce tabulazione con l'elaboratore. Subito dopo dovrebbero essere modificati i sistemi di classificazione usati dall'ITALSIEL in modo da recepire le ultime raccomandazioni internazionali (1). I sistemi modificati dovrebbero essere usati e dal

(1) Si veda: *Classification of the functions of government* - United Nations Statistical Papers, Series M, n. 70, 1980.

Ministero del Tesoro per i documenti di bilancio e dall'ISTAT per le statistiche del settore pubblico e della contabilità nazionale, ed il Ministero del Tesoro dovrebbe impartire agli uffici contabili ulteriori istruzioni sulla codificazione per i sistemi di classificazione così modificati. Infine, bisognerebbe dare priorità alla standardizzazione dei dati di bilancio per l'Amministrazione centrale e per il collegamento di questi dati con quelli delle uscite e delle entrate, comprese le operazioni finanziarie. A tale lavoro dovrebbero partecipare anche gli esperti della Banca d'Italia.

5. ENTI PUBBLICI MINORI

132. Le statistiche basate sui rendiconti di tali enti sono pubblicate dall'ISTAT e dal Ministero del Tesoro, oltre che dal Ministero degli Interni, del Bilancio e dalla Banca d'Italia.

5.1 *Statistiche dell'ISTAT*

133. L'ISTAT appronta statistiche annuali sulle Amministrazioni regionali (comprese le provincie autonome), provinciali e comunali, sul sistema previdenziale e su altri enti pubblici; inoltre prepara le statistiche provvisorie e consuntive per i comuni maggiori.

134. Per le 20 regioni e per le provincie di Trento e di Bolzano, l'ISTAT appronta statistiche annuali in base ai rendiconti, ma è costretto a riclassificare i rendiconti per categoria economica, senza ulteriori informazioni da parte di queste amministrazioni. Questa riclassificazione potrebbe essere meglio attuata dalle amministrazioni interessate se l'ISTAT fornisse loro le necessarie istruzioni ed un apposito questionario. Questo metodo viene usato per le Amministrazioni provinciali e comunali e per gli enti pubblici minori. I dati richiesti rendono possibili classificazioni per categoria e per funzione in base al SEC, oltre a una classificazione economico-funzionale incrociata. I trasferimenti e i finanziamenti sono specificati per settore contribuente e beneficiario, di modo che è possibile un successivo consolidamento da parte dell'ISTAT. Le informazioni desiderate appaiono troppo dettagliate. Così, vengono richiesti non solo i dati effettivi ma anche quelli inizialmente stimati, oltre ai trasferimenti sia correnti che in conto capitale.

135. Nuovi problemi sono sorti per l'ISTAT nel 1979 quando i servizi sanitari furono trasferiti dall'Amministrazione centrale e dalle amministrazioni locali (come pure dalle "casse mutue") alle unità sanitarie locali (USL). Queste unità finanziano le loro spese con trasferimenti del governo centrale, distribuiti

attraverso le Amministrazioni regionali. Le spese coprono l'intero costo delle cure presso i presidi sanitari pubblici o enti pubblici e privati convenzionati e l'intero, o parziale, costo delle cure mediche private. È anche parzialmente rimborsato il costo dei medicinali. Dal 1980 le USL dovranno trimestralmente rendere conto al Ministero del Tesoro e al Ministero della Sanità dei trasferimenti e delle spese. Tuttavia, ciò non potrà verificarsi prima del 1981. Per il periodo di transizione 1979-80, e probabilmente anche per il 1981, le statistiche sulla spesa sanitaria saranno forse ancora meno attendibili degli anni precedenti, quando l'ISTAT le predisponeva in base ai dati del bilancio. L'ISTAT sta programmando delle indagini per ottenere informazioni dai principali enti e dalle nuove unità sanitarie locali.

136. Per i dati provenienti dalle amministrazioni comunali, l'ISTAT effettua una indagine totalitaria. Essa sta comunque studiando la possibilità di utilizzare un campione casuale stratificato. Il campione dovrebbe essere rappresentato da circa 900 maggiori amministrazioni comunali (comuni con oltre 10 mila abitanti), e da circa 1.000 amministrazioni minori (per i 7.050 comuni con meno di 10 mila abitanti). L'ampiezza del campione dovrebbe essere considerevolmente contenuta. Il metodo campionario non è previsto per la rilevazione degli altri enti pubblici. Al momento le statistiche delle Amministrazioni comunali presentano ritardi nelle dichiarazioni e nella elaborazione. Ed inoltre sono poco attendibili principalmente per la bassa percentuale delle risposte. In seguito all'adozione del metodo per campione, i problemi di fornitura ed elaborazione dei dati dovrebbero essere superati.

137. L'ISTAT, attraverso la sua indagine sul valore aggiunto, raccoglie dati statistici sulle imprese pubbliche non finanziarie del settore manifatturiero, elettrico, minerario, delle costruzioni e dei trasporti. Questi dati riguardano vendite, acquisti, salari e stipendi, occupazione, ecc., sia a livello nazionale che a livello territoriale. Per gli enti pubblici sono predisposte tabulazioni separate. L'indagine comprende dati riguardanti il 95% circa delle imprese pubbliche del settore industriale interessato e per le restanti vengono effettuate stime. Il livello qualitativo di questa indagine sembra essere alto. L'ISTAT predispose anche le statistiche sui conti economici oltre che sui bilanci delle maggiori imprese incluse nell'indagine sul valore aggiunto, ivi comprese le imprese pubbliche. Le statistiche sulle imprese pubbliche finanziarie sono preparate dalla Banca d'Italia.

5.2 Statistiche del Ministero del Tesoro

138. L'ISTAT ha elaborato sin dal 1972 le statistiche trimestrali per le Amministrazioni provinciali e comunali e dal 1978 per le Amministrazioni regionali. Queste sono state poi rilevate dal Ministero del Tesoro, in parte dal

1980 e in parte dal 1981, quando le statistiche trimestrali sono state estese all'intero settore pubblico allargato. I risultati vengono, a fine anno, cumulati in statistiche annuali.

139. Le statistiche trimestrali comprendono la raccolta di dati su redditi e spese correnti, operazioni in conto capitale, operazioni finanziarie (attive e passive) da parte di tutti gli organismi statali interessati. Sono anche richieste le disponibilità di cassa, le somme detenute presso il Ministero del Tesoro e i depositi presso banche. Inoltre, alla fine di ciascun anno, gli uffici responsabili devono predisporre una previsione per l'anno successivo. I dati sulle entrate sono specificati per tipo di entrata e per settore contributivo, i dati sulle spese e per tipo di spesa e per settore beneficiario. I dati devono essere forniti entro venti giorni.

140. Nell'ottobre del 1981, la Commissione fu informata che il Ministero del Tesoro aveva ricevuto le dichiarazioni del secondo trimestre da 19 delle 22 Amministrazioni regionali e province autonome, da 89 su 92 Amministrazioni provinciali, da circa 7 mila su 8.065 Amministrazioni comunali, da 220 su 540 USL, da 324 su 584 imprese pubbliche locali, da tutti gli istituti di previdenza, dall'ENEL e dall'80% degli altri enti pubblici locali. Per le previsioni, la percentuale delle risposte fu considerevolmente inferiore a quella delle risposte sui dati di fatto. Sinora sono state presentate soltanto tavole consuntive per le Amministrazioni regionali e per quelle provinciali e comunali insieme. Per queste ultime amministrazioni i dati sono stati raccolti e poi aggregati dalle Amministrazioni regionali. Dal 1982 in poi i dati saranno trasmessi dai terminali installati presso i comuni direttamente al Ministero del Tesoro, ove le tavole saranno predisposte per i comuni di ogni provincia e per il Paese nel suo insieme. Per gli altri gruppi non sono state predisposte tavole. Le previsioni non sono state tabulate. Le statistiche approntate sono già rettificata in base al tasso di non risposta e sono pubblicate dopo due mesi. La codificazione per tipo di transazione e per operatore economico viene effettuata dalle banche; la funzione non viene codificata.

141. Il grado di successo delle statistiche trimestrali del Ministero del Tesoro è difficile da prevedere. Ma statistiche soddisfacenti sui comuni, le USL e le imprese pubbliche locali, sia per l'intero paese che per singole province, potrebbero essere predisposte in base a campioni relativamente limitati, e rivelarsi più tempestive, meno costose e più affidabili. Poiché i singoli moduli non sono necessari ai fini amministrativi, non è necessario considerare l'universo. Inoltre nell'indagine trimestrale vengono posti troppi quesiti, ciò che forse causa un basso tasso di risposta. Per esempio, non è ragionevole far coincidere una raccolta annuale di previsioni con una indagine trimestrale su dati effettivi, e non è necessario informarsi separatamente su trasferimenti correnti e in conto capitale.

5.3 Valutazioni e raccomandazioni

142. Le statistiche di questo settore presentano diversi problemi: gli obiettivi non sono ben definiti; le statistiche annuali e trimestrali non sono ben coordinate; la fornitura dei dati non è soddisfacente; le statistiche sulle entrate e le uscite non sono integrate con le statistiche sui bilanci.

143. Una conseguenza immediata del primo dei problemi sopra indicati è che alcuni modelli contengono troppi quesiti e quindi scoraggiano la risposta. Gli stessi moduli, vengono, per esempio, usati per raccogliere informazioni *ex post* per il precedente trimestre dell'anno e le stime per l'anno successivo. Queste ultime vengono richieste sia dal Ministero del Tesoro sia dall'ISTAT. La fornitura dei dati potrebbe essere migliorata se le statistiche sulle previsioni venissero effettuate con una indagine separata e se a raccogliere i dati fosse o solo il Ministero del Tesoro o solo l'ISTAT. L'obiettivo principale del Ministero del Tesoro apparentemente è la raccolta di statistiche per la gestione della domanda e per il controllo sulle spese degli organi governativi minori, e potrebbe essere raggiunto senza includere nel questionario quesiti relativi al passato. È anche inutile, nelle indagini trimestrali, porre domande separate sui trasferimenti correnti e su quelli in conto capitale. Questa distinzione è discutibile anche per l'indagine annuale ISTAT, incontrata sulla contabilità nazionale, per la quale non sono necessarie notizie sulle stime iniziali e sulle entrate ed uscite accertate.

144. Gli obiettivi potrebbero essere raggiunti con una indagine trimestrale semplificata e con una indagine annuale dettagliata. Le statistiche annuali che il Ministero del Tesoro intende elaborare cumulando i risultati trimestrali non sostituiscono le statistiche annuali dell'ISTAT. Tuttavia, le statistiche riassuntive provvisorie dell'ISTAT sono superflue non appena diventano disponibili le statistiche trimestrali cumulate. Se il loro grado di attendibilità è adeguato, esse sono sufficienti per la contabilità nazionale.

145. Per il 1982 si possono elaborare statistiche annuali particolareggiate sulle entrate e sulle uscite dell'intero settore pubblico, come definito nella sottosezione 3. Ciò richiede: l'utilizzazione dei dati ITALSIEL che dovrebbero essere disponibili per l'intero settore statale; le statistiche dell'ISTAT sugli organi governativi minori; le statistiche ISTAT sulle imprese pubbliche non finanziarie, e, infine, le statistiche della Banca d'Italia per le imprese pubbliche finanziarie. Devono inoltre essere effettuate stime per le piccole imprese pubbliche e per le imprese pubbliche non finanziarie nel settore dei servizi. Come già detto, le statistiche trimestrali del Ministero del Tesoro coprono il settore pubblico allargato, ma la loro affidabilità dipenderà dal tasso di risposta. Per i sottosettori delle due definizioni più ampie di settore pubblico il campo di

rilevazione delle statistiche annuali e trimestrali può essere differente per la mancanza di coordinamento, che attualmente è insoddisfacente.

146. I problemi della fornitura dei dati sono decisamente gravi per i comuni, per le USL e per le aziende municipalizzate; essi, per l'esattezza, consistono in bassi tassi di risposta, in risposte tardive e nell'invio di informazioni inesatte. Questi problemi sono particolarmente gravi per l'ISTAT che non ha gli strumenti coercitivi che ha, invece, il Ministero del Tesoro. Tuttavia, i problemi rimarranno di difficile soluzione anche per quest'ultimo finché il suo questionario continuerà ad essere così dettagliato.

147. Senza gli strumenti per imporre la fornitura dei dati, l'ISTAT deve compiere grandi sforzi per migliorare i rapporti con i fornitori dei medesimi. Un valido contributo può venire dalla riduzione del numero dei quesiti; esistono inoltre anche le pubbliche relazioni oltre ad una maggiore diffusione delle statistiche agli stessi fornitori.

148. L'attività di pubbliche relazioni è importante, specie nei confronti dei comuni, e l'ISTAT potrà trarre vantaggio dalla esperienza maturata in campo internazionale e nazionale.

149. Gli enti pubblici minori non sono nella posizione migliore per trarre vantaggio dalle statistiche. Dovrebbero essere meglio informati sui tipi di statistiche disponibili e sul modo di utilizzarle; solo allora si potrebbe attenuare la loro avversione alle stesse.

150. Anche se l'ISTAT può migliorare da solo la fornitura dei dati, il Ministero del Tesoro, il Ministero degli Interni e il Ministero del Bilancio possono essergli d'aiuto esercitando pressioni sugli enti pubblici che non forniscono i dati nel modo adeguato.

151. Per i comuni, le USL e le aziende municipalizzate si dovrebbero usare dei campioni, come avviene in Canada, Indonesia, Norvegia, Stati Uniti, Francia e Spagna.

152. L'ISTAT raccoglie alcuni dati sulle operazioni finanziarie degli enti pubblici minori ed il Ministero del Tesoro dati sulle attività liquide, ma non sui bilanci. La Banca d'Italia cura la rilevazione dei dati tratti da questi ultimi, ma essi non sono integrati con quelli dell'ISTAT né con le statistiche del Ministero del Tesoro sulle entrate e sulle spese. Tale integrazione potrebbe, e dovrebbe, essere attuata.

153. Sono state istituite alcune commissioni al fine di elaborare proposte per il miglioramento delle statistiche relative agli enti pubblici minori. Tuttavia

i progressi sono stati scarsi e dovrebbe essere pertanto istituita una nuova commissione mista.

154. Poiché il miglioramento delle statistiche relative agli enti pubblici minori richiede tempo, potrebbero essere utili, per la gestione della domanda, informazioni sui depositi bancari e sui crediti. Tali statistiche sono già elaborate dalla Banca d'Italia e al Ministero del Tesoro vengono forniti dati aggregati. Potrebbero inoltre rivelarsi utili dati sull'occupazione forniti da parte degli enti pubblici ricordati prima; essi sono prodotti in parte dall'ITALSIEL e in parte dall'ISTAT; ulteriori dati statistici sul pubblico impiego possono essere ottenuti dalla Previdenza sociale.

155. Specifiche raccomandazioni derivanti da queste valutazioni sono state incluse nella sintesi iniziale.

F — USO DEI DATI FISCALI PER FINI STATISTICI

1. USI PER ANALISI E PROGRAMMAZIONE

156. In molti paesi, i dati raccolti dalle autorità fiscali per le loro decisioni amministrative sono utilizzati per le statistiche del settore pubblico. Si tratta di un'area di importanza fondamentale.

157. Prima di tutto, i dati fiscali producono le informazioni statistiche necessarie per verificare l'efficacia della politica fiscale. Nel caso delle persone fisiche, il reddito accertato e l'imposizione devono essere correlati al numero, all'età e alla classe di reddito dei contribuenti; alle dimensioni del reddito e, a volte, della ricchezza, all'area geografica, ecc. Per le imprese, il reddito accertato e l'imposizione devono essere correlati al tipo di attività svolta e ad altri elementi. Tutto ciò è necessario all'amministrazione fiscale, ai *policy makers* e agli altri soggetti interessati alla politica fiscale. Le statistiche sul reddito accertato possono essere utilizzate anche da parte delle imprese; per esempio, per la pianificazione della loro politica commerciale e per il collocamento della produzione di beni di consumo. Ai fini della programmazione, le informazioni sul numero, sull'età, sul reddito accertato medio e totale dei contribuenti sono importanti e necessarie in particolare per piccole aree geografiche come, ad esempio, i comuni.

158. Le statistiche fiscali sono naturalmente indispensabili per la stima dei proventi derivanti dai diversi tipi di imposte. In Norvegia tali stime sono

effettuate annualmente fin dal 1967, quando l'Ufficio Centrale di Statistica sviluppò uno speciale programma che rese possibile l'elaborazione automatica dei dati numerici. Ciò si rendeva necessario per studiare rapidamente alternative praticabili. Una versione più sviluppata del programma fu prodotta più tardi, in modo tale da essere omogenea con le relazioni fiscali usate come base per i calcoli MODIS (1).

159. Nel 1966 fu realizzato un programma elettronico per l'analisi della distribuzione. Ciò consentì all'Ufficio Centrale di Statistica di calcolare l'effetto di variazioni delle aliquote delle imposte sul reddito, dei contributi sociali e degli assegni familiari, sul reddito disponibile per tipo di contribuente, vale a dire per contribuenti con differenti carichi familiari e redditi lordi. Come dati di base per questo programma (2) furono utilizzati dati statistici fiscali. Iniziative analoghe sono state prese anche in altri paesi.

160. Con questi modelli sono stati effettuati frequentemente calcoli, in particolare su richiesta del Ministero delle Finanze, della Commissione finanze del Parlamento e dei partiti politici. Questi utilizzatori hanno bisogno di tali calcoli per apportare modifiche alla politica fiscale, in particolare in connessione con l'annuale presentazione del bilancio da parte del governo. In base ad un accordo tra utilizzatori e l'Ufficio Centrale di Statistica, le elaborazioni effettuate per conto di ognuno di essi sono tenute segrete agli altri. Ciò rende possibile effettuare « esperimenti » prima di giungere alla decisione finale senza rischiare fughe di notizie.

161. L'Ufficio Centrale di Statistica portò a termine un terzo programma fiscale (3) nel 1971. Questo può essere usato per calcolare variazioni del reddito disponibile reale come risultato di variazioni intervenute nelle aliquote delle imposte indirette e nei sussidi per gruppi di contribuenti con differenti carichi familiari e redditi. Nel 1974 i modelli furono combinati in modo da poter calcolare simultaneamente gli effetti redistributivi di variazioni nelle imposte dirette e indirette (4).

(1) Engebretsen, Jon D. *En modell for analyse av utviklingen i de direkte skatter, skattemodellen i MODIS IV*. (Un modello per l'analisi dello sviluppo delle imposte dirette: il modello fiscale del MODIS IV), Oslo, 1974, 65 pp. (Ufficio Centrale di Statistica, Artikkel n. 72).

(2) Oien, Arne and Karin Huseby KFS. *Et generelt program for beregning av inntektskatter, trygdepremier og barnetrygd for ulike skatteyttere*. (Programma generale per il calcolo delle imposte sul reddito, dei contributi sociali e degli assegni familiari per differenti classi di contribuenti), Oslo, 1968 (Ufficio Centrale di Statistica, Working papers IO 68/7).

(3) Biorn, Erik. *Distributive Effects of Indirect Taxes and subsidies*, Oslo, 1971, 42 pp. (Ufficio Centrale di Statistica, Artikkel n. 42).

(4) Biorn, Erik and Erik Garaas. *Fordelingsvirkninger av simultan endringer i den direkte og den indirekte personbeskatning; en analysemodell*. (Effetti distributivi di variazioni simultanee nell'imposizione personale diretta ed indiretta; un modello analitico). Oslo, 1974, 104 pp. (Ufficio Centrale di Statistica, Working papers IO 74/38).

162. In un certo numero di paesi occidentali, i dati raccolti in connessione con la tassazione del reddito personale sono utilizzati per elaborare statistiche sul reddito e sulla sua distribuzione per scopi di analisi economica. Ciò può richiedere considerevoli modifiche dei dati sul reddito accertato, l'inclusione dei redditi di coloro che sono esenti da tassazione per l'esiguità del proprio reddito e, possibilmente, anche il calcolo del reddito di ogni famiglia oltre a quello di ogni singolo percettore. Per pervenire ad un concetto di reddito che sia rilevante per scopi analitici sono necessarie modificazioni dei dati sul reddito accertato. Come basi per tali modifiche possono essere usati i dati sulle detrazioni dal reddito lordo ed altre informazioni.

163. Queste statistiche sul reddito sono utili per la stima degli effetti redistributivi delle variazioni delle aliquote e delle norme fiscali o dei mutamenti dei vari fattori che determinano il reddito lordo. Perciò i dati fiscali possono essere indirettamente utilizzati per la politica fiscale. Per effettuare queste stime sono stati elaborati ed usati vari tipi di modelli matematici. Per la costruzione dei modelli matematici necessari per calcolare gli effetti di variazioni delle norme e delle aliquote di tassazione sull'attuale distribuzione del reddito per dimensione, per gruppi socio-demografici e per altri parametri si possono usare dati di reddito modificati ottenuti da un campione di contribuenti. In Norvegia, l'Ufficio Centrale di Statistica completò un modello di questo tipo nel 1972 (1). Esso è basato su dati microeconomici relativi a singoli contribuenti e può essere usato per l'analisi degli effetti distributivi e sul totale delle entrate fiscali, di variazioni nella normativa fiscale, come per esempio quella relativa alla deduzione degli interessi passivi, dall'imposta patrimoniale, ecc.

2. LE STATISTICHE ESISTENTI

164. In Italia, l'utilizzazione dei dati fiscali è stata largamente limitata alla preparazione di statistiche sulle entrate fiscali e sui redditi accertati dall'Amministrazione. Questi dati sono pubblicati in parte dall'ISTAT ed in parte da altri organismi pubblici. Prima della riforma fiscale del 1973, l'ISTAT pubblicò un documento che presentava tutti i tipi di statistiche tributarie, rendendo così disponibile per gli utenti una rassegna generale delle stesse; tali pubblicazioni sono però cessate; attualmente le statistiche fiscali sono riportate in varie pubblicazioni. Le statistiche fiscali pubblicate dall'ISTAT e dall'EUROSTAT contengono dati sulle entrate fiscali e sui redditi accertati suddivisi per

(1) Garaas, Eril Lotte. *En revidert versjon av programmet for beregning av skatt under ulike inntektsdefinisjoner og skatteregler* (Una versione modificata del programma di calcolo delle imposte basato su differenti definizioni di reddito e di norme fiscali). Oslo, 1973, 66 pp. (Ufficio Centrale di Statistica, Working papers IO 73/32).

tipo e dati sui contributi sociali suddivisi per settore di origine. Dati fiscali non sono forniti per aree più ristrette di quelle provinciali, livello che è però ancora troppo ampio per molti fini di programmazione aziendale.

165. Statistiche sulle entrate IVA sono pubblicate mensilmente dal Ministero delle Finanze. Anche il Ministero del Tesoro pubblica mensilmente statistiche sugli introiti IVA, ma queste includono quelli derivanti da altre imposte indirette. Statistiche separate sul gettito IVA vengono presentate dal Ministero del Tesoro con un certo ritardo. Il Ministero delle Finanze raccoglie dati mensili sulle entrate derivanti da altre imposte indirette, come quelle specifiche sui prodotti petroliferi. Cinque mesi più tardi, il Ministero del Tesoro pubblica statistiche su tali entrate, ma esse sono meno dettagliate. Le statistiche del Ministero del Tesoro rappresentano entrate affluite in tesoreria; mentre le statistiche del Ministero delle Finanze rappresentano entrate calcolate con riferimento a dati precedenti. Così, per molte ragioni, le statistiche sulle entrate da imposte indirette pubblicate dai due Ministeri differiscono notevolmente.

166. Le statistiche mensili sulle entrate fiscali derivanti dalle imposte dirette sono pubblicate dal Ministero delle Finanze con un mese di ritardo, e da quello del Ministero del Tesoro con cinque mesi di ritardo; le prime sono basate sui dati delle esattorie, le seconde sui dati di tesoreria forniti dalla Banca d'Italia. Entrambe esprimono dati di cassa; differiscono solo per il ritardo nella pubblicazione.

167. Il Ministero delle Finanze raccoglie dati annuali sui redditi e sulle imposte basati sulle dichiarazioni fiscali, anche di coloro che dichiarano il loro reddito sebbene siano al di sotto del livello di esenzione. In effetti, i redditi accertati non differiscono molto da quelli dichiarati poiché solo un campione dell'1% delle dichiarazioni dei redditi è soggetto ad accertamento, mentre le altre dichiarazioni sono corrette solo con riguardo agli errori materiali. Le statistiche individuali sui redditi accertati e sulle relative imposte sono classificate per sesso e per classi di reddito; quelle delle imprese, per tipo di attività; entrambe sono classificate su base provinciale e non comunale. Queste statistiche annuali si riferiscono ai redditi ed agli introiti per competenza. Gli ultimi dati pubblicati risalgono al 1977.

3. VALUTAZIONI E RACCOMANDAZIONI

168. Le attuali statistiche sulle entrate fiscali e sul reddito accertato dalle autorità fiscali non sono soddisfacenti. Le differenze tra i dati pubblicati mensilmente dal Ministero delle Finanze e dal Ministero del Tesoro non possono essere giustificate e contribuiscono a confondere gli utilizzatori. Ad entrambi i

Ministeri si richiede la pubblicazione di statistiche sulle entrate fiscali, ma ciò non dovrebbe impedire loro di cooperare per raggiungere un completo coordinamento. Le statistiche annuali sul reddito accertato e sulle entrate basate sui dati delle imposte sul reddito potrebbero anche essere migliorate con riguardo alla tempestività, al contenuto ed alla loro presentazione. Gli utilizzatori, che hanno bisogno di questi dati su base comunale, dovrebbero riceverli o sotto forma di pubblicazione o con altri mezzi di diffusione. C'è anche bisogno di una pubblicazione che fornisca una informazione statistica generale sulle entrate derivanti da tutte le imposte dirette e indirette (ivi compresi i contributi sociali) sul tipo di quella interrotta nel 1973.

169. Bisognerebbe anche tentare di utilizzare i dati fiscali per scopi diversi da quello di elaborare statistiche del settore pubblico. I dati sul reddito delle persone fisiche potrebbero essere usati per il tipo di statistiche sul reddito descritte nella sottosezione 1, adatte per l'analisi della distribuzione del reddito. I dati relativi alle imprese potrebbero essere usati per la contabilità nazionale. Inoltre, i dati sull'IVA potrebbero essere usati per elaborare statistiche sul valore aggiunto relative ai settori industriali le cui imprese sono tenute a pagare tale imposta. La Danimarca, per esempio, è riuscita ad elaborare tali statistiche. In Italia nessun tentativo è stato fatto per utilizzare queste informazioni.

170. Il sistema di informazione del Ministero delle Finanze (SOGEI) contiene dati raccolti in connessione con le imposte sul reddito e sul valore aggiunto. I dati sono adatti per scopi statistici. Inoltre, sono disponibili programmi elettronici per la tabulazione e per il calcolo degli effetti di variazioni della normativa fiscale sulle entrate tributarie. Possono aversi dei miglioramenti classificando i redditi accertati, le entrate ed i crediti di imposta in base alle imposte sul reddito, sulla base di ulteriori caratteristiche. Inoltre, nessun tentativo è stato fatto per usare i dati microeconomici della SOGEI, cioè i dati sui singoli contribuenti, al fine di elaborare modelli per stabilire gli effetti di variazione della normativa e delle aliquote sulle entrate fiscali. In altri paesi sono disponibili programmi per tali elaborazioni, che possono essere adattati ai dati italiani.

171. In molti paesi, sia in Europa che in Nord America, gli istituti centrali di statistica hanno accesso ai dati fiscali relativi alle persone fisiche ed alle imprese. Ciò permette loro di produrre preziose statistiche che in Italia non esistono. Le leggi tributarie italiane impediscono all'ISTAT tale accesso, il che è un grave inconveniente.

172. Le valutazioni sopra accennate mostrano che l'uso dei dati fiscali che sono già disponibili dovrebbe essere migliorato sotto molti aspetti. Specifiche raccomandazioni sono già state elencate.

4. STATISTICHE SUL REDDITO E SULLA SUA DISTRIBUZIONE

173. La Banca d'Italia da circa 20 anni pubblica statistiche sulle dimensioni e sulla distribuzione del reddito personale per mezzo di interviste. A questi dati potrebbero essere aggiunti quelli degli schedari SOGEI relativi alle imposte sul reddito personale. Il successo di questo procedimento dipende da quanti percettori dichiarano il loro reddito e dalla condizione che quelli che, pur dichiarandolo, non devono pagare imposte, siano inclusi negli schedari; dal grado in cui i redditi dichiarati corrispondono a quelli effettivi; dipende inoltre dalla misura in cui i dati sul reddito possono essere aggiustati per corrispondere ad un concetto che sia analiticamente utile; dal tipo di informazioni diverse da quelle sul reddito che sono negli archivi; infine, dalla tempestività di tali statistiche.

174. Per il 1979, gli schedari relativi alle imposte sul reddito delle persone fisiche contengono informazioni su circa 23 milioni di individui. Per contro, una indagine ha stabilito che l'Italia aveva nel 1980 una forza lavoro di 21 milioni di individui. Questi dati sono difficili da confrontare, ma suggeriscono che la maggior parte dei percettori di reddito sia rappresentata negli archivi fiscali.

175. Sebbene i redditi dichiarati non risulteranno mai del tutto precisi, per la maggior parte dei percettori di reddito le differenze non sono eccessive, se si eccettuano gli agricoltori ed i lavoratori autonomi. I dati ricavati dalle interviste non possono tuttavia essere migliori.

176. Il concetto di reddito utilizzato per scopi fiscali differisce da quello utilizzato per scopi analitici. Per esempio, gli interessi sui depositi bancari non vengono dichiarati poiché oggetto di tassazione separata. Comunque, la ragione principale di queste differenze è che il contribuente può effettuare detrazioni dal reddito lordo maggiori delle spese effettivamente sostenute; tuttavia, informazioni su queste ultime sono contenute negli schedari SOGEI, cosicché si possono effettuare aggiustamenti in modo da rendere i dati sul reddito meglio corrispondenti al concetto desiderato di reddito.

177. Le statistiche sul reddito basate sui dati fiscali non possono essere pubblicate senza un considerevole ritardo. In Italia, le autorità fiscali ricevono le dichiarazioni dei redditi nel maggio successivo all'anno di riferimento. L'elaborazione ed il controllo delle stesse occupa il resto dell'anno. I primi risultati delle elaborazioni dei dati amministrativi non possono essere pubblicati prima del febbraio successivo. Sono, queste, le statistiche relative alle imposte su alcune categorie di contribuenti, con tavole sommarie di dati sulle entrate fiscali e sul reddito imponibile.

178. A causa degli aggiustamenti ed anche del lavoro manuale di trattamento, le statistiche sulla distribuzione del reddito dovrebbero essere basate su campioni di dichiarazioni dei redditi, ivi comprese quelle al di sotto del limite esente. Anche quest'operazione richiederà tempo.

179. Ma gli archivi SOGEI relativi alle imposte sul reddito dovrebbero essere senza dubbio usati per elaborare statistiche sulla distribuzione del reddito personale; queste dovrebbero classificare il reddito per dimensioni, per tipo di famiglia e per gruppi socio-economici. Gli archivi relativi alle imprese potrebbero essere sfruttati allo stesso modo.

180. Poiché i dati sulle imposte sul reddito sono riservati, l'ISTAT non può riceverne copia. Comunque, l'ISTAT può fornire la propria opera nella preparazione di programmi per tali statistiche, preparando, tra l'altro, tavole ed altri *outputs* statistici. In prospettiva, le leggi fiscali dovrebbero essere cambiate in modo da mettere in grado l'ISTAT di utilizzare i dati a fini statistici. Questo è quanto è in uso in Canada, in tutti i paesi scandinavi ed in altri paesi europei.

G — USO DEI DATI SULLA PREVIDENZA SOCIALE PER FINI STATISTICI

1. INTRODUZIONE

181. Il sistema di previdenza sociale in Italia (INPS) consiste in contributi pagati dai datori di lavoro e dai lavoratori ed in erogazioni in favore dei lavoratori sotto forma di pensioni, assegni familiari, indennità di disoccupazione, integrazioni salariali, indennità di malattia. Il costo di queste prestazioni ammonta al 48% della spesa totale per scopi sociali, al 22% del totale delle spese pubbliche ed al 10% del PIL. Così, le entrate e le spese dell'INPS rappresentano un importante elemento del sistema redistributivo ed una parte considerevole delle transazioni totali del settore pubblico. Sulla raccolta di statistiche relative a tali transazioni ci si è già intrattenuti, ma sono opportuni ulteriori commenti.

182. A scopi di controllo amministrativo, l'INPS raccoglie dati sui datori di lavoro che pagano contributi sociali, sui lavoratori e su tutti gli altri soggetti che ricevono erogazioni. Sarebbe possibile usare questi dati per statistiche sui contribuenti e sui beneficiari del sistema, per statistiche globali sull'occupazione, sulla disoccupazione e sui redditi da stipendi e salari. I dati dell'INPS forniscono perciò un'ottima opportunità per migliorare le statistiche del settore pubblico e del Paese in generale.

2. IL SISTEMA INFORMATIVO DELL'INPS

183. Il sistema informativo per scopi amministrativi dell'INPS è ben sviluppato. Esso permette lo scambio di informazioni tra il centro e i 140 uffici periferici, che nel complesso sono forniti di circa 4.000 terminali. Alcuni uffici locali hanno un loro elaboratore. Gli archivi centrali comprendono copie degli archivi dei singoli uffici locali. L'INPS possiede anche programmi per l'individuazione di dati relativi a singole persone, per l'elaborazione di tavole statistiche e per il coordinamento delle proprie informazioni su individui ed imprese con quelle della SOGEI. Poiché i numeri di identificazione differiscono, si usa il codice fiscale allo scopo di valutare, per esempio, il totale della spesa per salari sostenuta dalle imprese per il 1977. Controlli incrociati per le imprese e le persone fisiche erano stati effettuati per il 1979-1980. L'operazione avrebbe potuto essere più efficace se i due sistemi informativi avessero usato la stessa codifica per l'identificazione degli individui. Ciò avrebbe facilitato il controllo e l'utilizzazione statistica dei dati.

184. Purtroppo, molti uffici locali dell'INPS, inclusi alcuni dei più importanti, non forniscono alla sede centrale i dati necessari. Per innumerevoli ragioni, sia di ordine statistico che amministrativo, è necessario effettuare degli sforzi per migliorare la disponibilità dei dati.

3. STATISTICHE SUI CONTRIBUTI E SULLE PRESTAZIONI DELLA PREVIDENZA SOCIALE

185. Poiché i contributi sociali rappresentano una parte notevole dell'imposizione fiscale, le statistiche per tipo, gruppo di contribuenti ed altri parametri, rappresentano un importante supplemento alle statistiche fiscali. Esse dovrebbero essere pubblicate insieme con le altre entrate, in modo da fornire una panoramica delle entrate del settore pubblico.

186. Le varie prestazioni previdenziali possono essere classificate per tipo e per funzione. Inoltre, il sistema informativo dell'INPS rende possibile la classificazione dei beneficiari in base all'età o ad altri parametri; ciò rappresenterebbe un importante progresso nelle statistiche sociali.

187. Un punto debole è che alcune di tali definizioni e classificazioni differiscono da quelle SOGEI; così la definizione dei settori e l'ampiezza degli scaglioni di reddito sono differenti, e ciò rende difficile integrare le statistiche della previdenza sociale con quelle fiscali. L'ISTAT dovrebbe proporre di standardizzare i due procedimenti.

4. ALTRE STATISTICHE

188. Se le erogazioni previdenziali ed assistenziali non sono tassabili, esse sono escluse dalle dichiarazioni dei redditi e dagli archivi SOGEI. Le statistiche sulla distribuzione del reddito basate su dati fiscali dovrebbero prendere in considerazione tali trasferimenti, sia a livello microeconomico in base al singolo percettore di reddito incluso nel campione, sia a livello macroeconomico integrando le statistiche sul reddito ottenute dai dati fiscali con le statistiche sui trasferimenti non imponibili.

189. I datori di lavoro forniscono all'INPS dati su ogni singolo dipendente. Informazioni sul tipo di occupazione, sul numero di giorni lavorati e sui guadagni sono fornite con due moduli che accompagnano il pagamento dei contributi sociali. I datori di lavoro sono tenuti a presentare un modulo anche nel caso in cui non debbano effettuare pagamenti per un certo periodo e coloro che omettono la presentazione sono passibili di una multa di 50.000 lire al mese per ogni persona impiegata. Queste informazioni possono essere utilizzate per elaborare statistiche sull'impiego, sulla disoccupazione e sui salari.

190. L'INPS ha, dal 1979, prodotto tali statistiche, ma queste non includono tutti i lavoratori. Attualmente, gli archivi dell'INPS contengono informazioni su 11 milioni di lavoratori dipendenti del settore privato, 5 milioni di lavoratori autonomi, 1 milione di lavoratori a domicilio ed 1 milione di datori di lavoro. I dati dell'ITALSIEL includono circa 2 milioni di dipendenti pubblici. L'INPS programma di organizzare un archivio separato per i pubblici dipendenti non compresi nel governo centrale, che si spera sarà completato nel 1983. Se questi programmi saranno realizzati e l'INPS migliorerà la produzione dei propri dati, l'Italia avrà statistiche sull'occupazione relativamente ampie, suddivise per settori industriali, tipo di impiego e aree geografiche.

191. I dati dell'INPS potrebbero fornire informazioni più dettagliate sulla distribuzione geografica e settoriale della forza lavoro rispetto a quelle ottenibili attraverso le indagini dell'ISTAT. Ciò è importante poiché la politica dell'occupazione richiede dati per piccole aree. Alcuni di tali dati potrebbero essere presumibilmente stimati combinando le informazioni sulla forza lavoro con i dati INPS. Inoltre, quando gli archivi INPS avranno coperto tutto il settore pubblico, le statistiche sull'occupazione in questo settore potranno essere estese e riclassificate per funzione.

192. Le statistiche sull'occupazione sono potenzialmente una parte importante delle statistiche del settore pubblico. L'occupazione è un utile indicatore dimensionale e può anche aggiungersi alle statistiche sulla spesa deflazionata come indicatore di volume dell'uso di risorse reali da parte del settore pubblico

e — in certa misura — della sua produzione di servizi. Ma i dati sull'occupazione del settore pubblico hanno bisogno di essere classificati per sotto settori amministrativi e funzionali.

5. SOMMARIO E RACCOMANDAZIONI

193. Le sezioni precedenti suggeriscono che il sistema informativo dell'INPS potrebbe fornire una base di dati tale da migliorare in maniera significativa le statistiche ufficiali sia per il settore pubblico che per altri campi. Sono disponibili notevoli programmi di elaborazione elettronica in merito.

194. L'uso statistico dei dati della previdenza sociale sarà più difficile dell'uso di quelli della contabilità nazionale e di quelli fiscali. L'esperienza di altri paesi suggerisce che saranno necessarie considerevoli risorse e molto tempo, ma l'esempio norvegese, tra gli altri, dimostra che ciò è attuabile.

195. Nei prossimi anni, l'INPS dovrà concentrarsi sulla soluzione dei suoi problemi amministrativi. Non ci si può aspettare che il Ministero del lavoro svolga un ruolo significativo nello sviluppo delle statistiche. Questo compito spetta all'ISTAT. L'auspicio è che l'INPS desideri un utilizzo ottimale dei suoi archivi e cooperi con l'ISTAT. Sebbene quest'ultimo non abbia esperienza di tali archivi, la sua competenza specifica sarà però fondamentale. L'ISTAT potrebbe iniziare la sua collaborazione con il Ministero del lavoro e con l'INPS utilizzando i dati della previdenza sociale a scopi statistici.

PARTE IV

INDICI E STATISTICHE DEI PREZZI

A — AMBITO DEL LAVORO E DELIMITAZIONE DEGLI ARGOMENTI

1. L'elevato tasso di inflazione mondiale degli anni settanta ha suscitato nella maggior parte dei paesi un accresciuto interesse per gli indici e per la misurazione dei prezzi. Questo interesse riflette non solo il desiderio di misurare il tasso di inflazione (e il tasso di crescita del prodotto reale), ma anche l'uso crescente degli indici dei prezzi — da parte di molti paesi — per l'indicizzazione delle prestazioni previdenziali, dei salari, degli affitti, delle imposte, dei titoli di Stato, dei contratti e perfino della contabilità delle imprese nel settore privato dell'economia.

2. Il tasso di inflazione in Italia è attualmente più elevato di quello della maggior parte degli altri paesi industriali e l'indicizzazione è un argomento molto controverso. La controversia è dovuta, in parte, all'esistenza di numerosi indici dei prezzi tra loro diversi, tutti destinati a misurare le variazioni dei prezzi dei beni di consumo, ma nasce anche da preoccupazioni più concrete concernenti il problema se il sistema di indicizzazione vigente aggravi il tasso di inflazione, senza peraltro operare un'equa ripartizione dei costi dell'inflazione.

3. Coloro che sono preoccupati soprattutto per il primo di questi problemi — l'impatto dell'indicizzazione sul processo inflazionistico — sottolineano che l'aumento dei prezzi dei prodotti dell'energia ha determinato un rialzo considerevole degli indici dei prezzi che, a sua volta, dato l'uso degli indici per l'indicizzazione, ha fatto salire il costo del lavoro e ha accelerato così, ulteriormente, l'aumento dei prezzi dando luogo alla spirale prezzi-salari. Lo stesso meccanismo opera quando l'Italia è costretta a svalutare la lira: la crescita dei prezzi dei prodotti importati si riflette direttamente sugli indici dei prezzi e il risultato è, ancora una volta, l'aumento dei salari e quindi un ulteriore aumento dei prezzi. Perfino il tentativo del Governo di frenare le pressioni inflazionistiche con l'applicazione di imposte indirette si risolve in un aumento degli indici usati per l'indicizzazione, cosicché si fallisce l'obiettivo. Per tali ragioni, gli indici dei prezzi attualmente in uso sono considerati inadeguati. Coloro che sono di questo avviso ritengono che per fornire una base per l'indicizzazione

siano necessarie maggiori informazioni sui prezzi e che queste debbano essere inserite in una struttura analitica, come quella fornita dalla contabilità nazionale e dalle relazioni *input-output*; essi pensano che gli indici dei prezzi attualmente in uso e le statistiche sui prezzi disponibili al momento siano inadeguati per lo scopo analitico di migliorare le tecniche di indicizzazione.

4. Coloro che sono interessati soprattutto alle sperequazioni derivanti dall'inflazione hanno posto in dubbio che gli indici dei prezzi usati per l'adeguamento dei redditi dei vari gruppi rispondano all'obiettivo di equa distribuzione dei costi dell'inflazione. Gli indici dei prezzi sono attualmente usati per adeguare i salari, le pensioni e gli affitti, ma la discussione si è incentrata principalmente sull'*indice sindacale* e sul suo uso nella *scala mobile*. Questo indice differisce per il modo di costruzione sia da quello del costo della vita (inteso a rappresentare i prezzi dei beni consumati dalle famiglie di operai e impiegati), sia da quello generale dei prezzi al consumo (inteso a rappresentare il prezzo dei beni consumati dall'intera collettività) e ci sono state notevoli discussioni pubbliche sulla sua adeguatezza.

5. La questione dell'impatto dell'indicizzazione sull'inflazione implica molto di più della semplice costruzione di un indice dei prezzi. Sebbene essi svolgano certamente un ruolo di primo piano nell'indicizzazione, bisogna riconoscere che sono soltanto una parte di un problema più vasto. L'elaborazione di schemi di indicizzazione che consentano al sistema economico di adattarsi al tasso di inflazione senza accrescerlo deve tener conto delle cause profondamente radicate dell'inflazione e dei tipi di politiche monetarie e fiscali attuate dal Governo per combatterla. È semplicistico ritenere che adeguati indici dei prezzi rappresentino l'unico elemento necessario per il soddisfacente funzionamento di uno schema di indicizzazione; è verosimile che nessuno schema può funzionare con successo senza validi e affidabili indici dei prezzi, ma non ne consegue che buoni indici assicurano il successo di un qualunque schema di indicizzazione.

6. Parimenti, i giudizi sull'equa ripartizione dei costi dell'inflazione sono essenzialmente politici e devono essere fondati su elementi diversi dalla semplice valutazione delle variazioni dei prezzi. Ad esempio, una caratteristica fondamentale della scala mobile è quella di essere un meccanismo di indicizzazione che offre un maggiore grado di protezione a coloro che si trovano al livello inferiore della scala salariale, decisione politica questa, che non ha nulla a che vedere con la misurazione dei prezzi. L'indice dei prezzi usato dovrebbe riflettere fedelmente le variazioni realmente avvenute e riscuotere il consenso e la fiducia generali. Ma questo, ancora una volta, non è sufficiente a garantire l'equità.

7. In una certa misura, la controversia sull'indicizzazione riflette il conflitto intrinseco tra i due obiettivi sopra esposti. Coloro che sono interessati al

contenimento della spirale salari-prezzi propongono vari indici che dovrebbero escludere l'impatto di specifiche cause della crescita dei prezzi: rincari del petrolio, delle altre importazioni, aumenti delle imposte indirette, dei tassi di interesse, catastrofi come i terremoti. Simili esclusioni sono tecnicamente possibili e i metodi per realizzarle sono discussi qui di seguito (sebbene la determinazione del loro probabile impatto sul tasso di inflazione sia un compito analitico molto più difficile). Ma tali esclusioni, se riescono ad abbassare l'indice, si scontrano inevitabilmente con il secondo obiettivo, che è quello di proteggere i lavoratori dalle perdite dovute all'inflazione. È probabile tuttavia che qualunque sia l'indice di prezzi al consumo prescelto, questo per sua natura, sovrastimi l'aumento del costo reale della vita e, che in questo modo, si riesca a conciliare parzialmente le due contrapposte esigenze (sebbene, a sua volta, la determinazione precisa del grado di sovrastima sia attualmente un'impresa al disopra delle nostre possibilità).

8. La questione riguardante la scelta di un indice adeguato per l'indicizzazione ha attirato l'attenzione dei *policy makers* anche in molti altri paesi. Il nuovo *Tax and Price Index* (TPI) del Regno Unito è un tentativo di effettuare un aggiustamento del tipo di uno di quelli proposti in Italia, consistente nell'eliminare le imposte indirette; nel contesto di una politica di spostamento dall'imposizione diretta a quella indiretta, si ritenne che un indice comprensivo di imposte indirette avrebbe dato luogo ad una situazione non confrontabile con la precedente (forse abbastanza sorprendentemente l'indice TPI sta crescendo, ultimamente, a un ritmo maggiore dell'usuale indice dei prezzi al consumo, così che l'obiettivo perseguito non è stato raggiunto). Anche la Danimarca ha introdotto un indice che esclude la componente energetica e che misura i prezzi al consumo al netto delle imposte indirette e dei contributi. Negli USA ci si è preoccupati dell'impatto degli elevati tassi di interesse e dei prezzi dei nuovi alloggi sull'indice dei prezzi al consumo a causa di quello che è considerato da molti critici il peso eccessivo attribuito a queste voci; tuttavia, non si è proposto di eliminare questi elementi. In Belgio, l'indice adoperato per l'indicizzazione salariale è stato aggiornato di recente, con l'introduzione di uno schema elementare di ponderazione, in sostituzione del precedente indice non ponderato. Nella CEE il problema ha assunto un carattere prevalentemente politico, che ha dato luogo a raccomandazioni intese a evitare qualunque forma di indicizzazione salariale. Tuttavia, anche laddove non vigono sistemi ufficiali di indicizzazione, gli indici dei prezzi rientrano tra gli elementi della negoziazione salariale; è per questo scopo, piuttosto che per l'indicizzazione formale, che nel Regno Unito è stato sviluppato il TPI ed è questo uso che preoccupa i critici dell'indice statunitense.

9. Non è opportuno che questa Commissione Internazionale si occupi di controversie di natura politica sui fattori che determinano l'inflazione, sui modi

di controllarla e sulla ripartizione dell'onere che ne deriva. La Commissione concentrerà, invece, la propria attenzione per valutare, come si conviene, l'adeguatezza degli indici dei prezzi e delle statistiche per gli scopi (in particolare, di politica economica) per i quali essi sono impiegati; questo costituisce l'oggetto di questa Parte. Adeguati indici dei prezzi non offrono soluzioni per problemi che implicano valutazioni di natura essenzialmente politica delle scelte di politica economica, ma ne rappresentano un fondamentale requisito preliminare.

10. Inoltre, adeguati dati sui prezzi sono necessari per affrontare il secondo dei principali problemi sopra ricordati e cioè la misurazione del prodotto reale e delle sue variazioni nel tempo. Le informazioni sui prezzi utilizzate diventano particolarmente importanti in un momento di inflazione elevata. Laddove le variazioni dei prezzi sono pari a quattro-otto volte quelle del prodotto reale, errori di scarsa entità nella misurazione dei prezzi diventano errori gravi nella misurazione del prodotto reale. I problemi relativi alla costruzione della contabilità nazionale a prezzi costanti non hanno richiamato l'attenzione pubblica come è avvenuto per l'indicizzazione, ma si tratta di questioni di pari (se non maggiore) importanza ai fini della determinazione di adeguate politiche economiche.

11. In questa Parte verranno trattate: la raccolta dei dati di base, la costruzione degli indici dei prezzi e dei relativi indici di quantità e dei valori deflazionati e l'adeguatezza degli indici per gli usi analitici desiderati. Particolare importanza viene data, in primo luogo, agli indici dei prezzi dei beni di consumo e alle procedure di raccolta dei dati di base sui quali essi si fondano e, in secondo luogo, ai metodi usati per deflazionare la contabilità nazionale e i dati utilizzati per questo scopo. In quest'ultimo caso è necessario esaminare, oltre ai prezzi al consumo, i prezzi alla produzione, all'ingrosso e i deflatori del commercio estero e della spesa pubblica.

B — SOMMARIO E CONCLUSIONI

12. Il sistema italiano di statistiche dei prezzi è diviso in due parti, riguardanti i prezzi al consumo e i prezzi alla produzione, all'ingrosso e, implicitamente, in una terza parte riguardante la deflazione del prodotto interno lordo. La costruzione di indici di valore unitario per il commercio estero non rientra, attualmente, nel sistema suddetto, ma ricade nella sfera di competenza del servizio che cura le statistiche del commercio estero. È evidente che le tre

parti del sistema non sono state considerate come parti interrelate di un tutto, ma piuttosto come esercizi fondamentalmente indipendenti. Anche all'interno delle tre principali divisioni c'è poca integrazione. Il sistema dei prezzi al consumo comprende tre diversi sottosistemi, che utilizzano più o meno gli stessi dati di base, ma forniscono indici costruiti per scopi diversi e differenti tra loro in modo non sistematico. I prezzi all'importazione e alla esportazione non sono collegati a quelli della produzione interna. La costruzione della contabilità nazionale a prezzi costanti impiega una varietà di metodi *ad hoc*, non collegati sistematicamente ai programmi di raccolta dei dati di base.

13. Ciò nonostante, gli indici risultanti sembrano abbastanza validi. I tre indici dei prezzi al consumo mostrano lo stesso quadro, che è coerente con quello del deflatore implicito dei consumi nella contabilità nazionale. Gli indici dei prezzi all'ingrosso e il deflatore implicito dei beni d'investimento si muovono in sintonia nell'aggregato, pur differendo nei particolari.

14. Nello stesso tempo, risulta che gli indici non siano considerati molto affidabili dagli utilizzatori, né in Italia né dai principali organismi internazionali. All'interno del Paese, la mancanza di fiducia negli indici suscita notevoli contrasti nelle valutazioni fatte in sede politica, nella comunità internazionale la Commissione ha riscontrato molto scetticismo sull'attendibilità degli andamenti economici dell'Italia.

15. Questa sfiducia nasce non solo dalla esistenza di molteplici indici, ma anche dalla metodologia impiegata per costruirli, rimasta alquanto simile a quella che veniva tradizionalmente usata in molti paesi europei. In quasi tutti quei paesi, tuttavia, si sono fatti sforzi per superare tali metodologie al fine di trarre profitto dal progresso delle tecniche di indagini campionarie e di calcolo automatico. Con queste tecniche più avanzate è possibile affrontare il problema delle interrelazioni tra gli indici e disporre di indici per scopi specifici, nonché migliorare la qualità tecnica, il campo di rilevazione e la tempestività delle statistiche.

1. I PREZZI AL CONSUMO

16. I problemi dei prezzi al consumo riassunti in questa Sezione saranno discussi più in particolare nelle sezioni seguenti.

17. I tre indici italiani di prezzi al consumo poggiano sulla stessa procedura di raccolta dei dati pur operando una diversa selezione delle osservazioni da includere. Le conclusioni sui metodi di raccolta dei dati sui prezzi sono, quindi,

applicabili generalmente a tutti e tre. Il sistema di raccolta è per la maggior parte affidato alle autorità locali nelle località in cui avviene la rilevazione (che non sono le stesse per i tre indici). Queste sono responsabili della selezione, sia dei punti di vendita da includere nel campione, sia dei prezzi specifici da rilevare, nonché della sostituzione dei punti di vendita e delle voci quando non sono più utilizzabili. I rilevatori dei prezzi sono dipendenti dell'Amministrazione locale, in genere non specializzati né molto addestrati per questo impiego anche se spesso si tratta di persone con molti anni di esperienza, questa non può certo sostituirsi a forme di addestramento condotte in modo uniforme né alla necessaria supervisione. L'ISTAT fornisce manuali di istruzioni e moduli per le dichiarazioni che corrispondono, generalmente, agli *standards* internazionali, ma ha uno scarso controllo sull'effettivo funzionamento di tutta la procedura. Non è stato possibile, nei limiti di questo studio, indagare sui metodi di raccolta nelle varie località. Tuttavia è opinione comune delle persone da noi intervistate che la corrispondenza delle procedure agli *standards* indicati dall'ISTAT è molto variabile e spesso insufficiente.

18. Le Amministrazioni locali sono altresì responsabili del calcolo dei valori medi per l'insieme di osservazioni sui prezzi e sono queste medie che vengono comunicate all'ISTAT, che vaglia l'attendibilità delle informazioni e può richiedere chiarimenti alle comunità locali. Ma le procedure di trattamento appaiono limitate, come pure il controllo formale di qualità. In assenza di uno studio dettagliato delle procedure seguite a livello locale, è di fatto impossibile valutare la corrispondenza agli *standards* dell'ISTAT riguardante le caratteristiche del prodotto, la scelta delle voci, la scelta dei punti di vendita, etc. Se la corrispondenza è scarsa, i metodi di elaborazione impiegati possono condurre a sostanziali distorsioni dei valori unitari. Poiché l'ISTAT non riceve le osservazioni elementari sui prezzi, ne consegue, inoltre, che non è possibile usare i dati sui prezzi né per scopi di ricerca e di analisi, né per il controllo di qualità.

19. In alcuni casi, i tre indici sono ottenuti con metodi leggermente diversi. Questi punti saranno discussi nelle sezioni seguenti; essi comprendono argomenti come il trattamento del cambiamento della qualità e dei nuovi prodotti, la variabilità stagionale e regionale e la distinzione tra mutamenti di prezzo e di quantità per voci complesse e rapidamente mutevoli, come l'elettronica, o voci del tutto particolari, come le comunicazioni. Tuttavia è possibile avanzare una conclusione generale: come tutti gli indici dei prezzi basati su un paniere fisso, questi non sono misure del costo della vita, lo ha riconosciuto anche l'ISTAT che ha denominato indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati quello precedentemente chiamato del «costo della vita». Un comportamento razionale postula che i consumatori modifichino i loro modelli di consumo al mutare dei prezzi relativi, in modo che il costo reale del mantenimento di un dato livello di vita aumenterà meno di qualunque indice

dei prezzi al consumo. Nel caso dell'Italia, le soluzioni tecniche adottate introducono un'ulteriore distorsione, nel senso di sovrastimare l'aumento dei prezzi dovuto, in molti casi, all'esclusione degli aumenti di produttività.

20. I tre indici considerati differiscono principalmente nella selezione delle voci e negli schemi di ponderazione. L'indice dei prezzi al consumo (qui di seguito definito IPC) è il più ampio; esso considera 946 voci e 93 città, ma nessuna zona rurale. Queste, rispetto agli altri paesi industriali, sono cifre elevate; tra i paesi della CEE (escluso il Lussemburgo) le voci vanno da 303 a 1050 e le città da 17 a 230. La mancanza di osservazioni sulle zone rurali non è inconsueta (sebbene, naturalmente, non sia da raccomandarsi); soltanto il Belgio e la Germania Federale, tra i paesi della CEE, tentano di includere nella rilevazione tali aree. Pesi costituiti dall'ampiezza della popolazione residente sono usati per ottenere dai dati medi di ciascuna città medie regionali relative alle singole voci. A livello regionale, si usano pesi forniti dai consumi relativi alle varie voci per ottenere dati medi nazionali per poco più di 300 tipi di spese. I pesi dei conti nazionali, con l'apporto addizionale dell'indagine sui consumi, molto disaggregata, sono usati per ponderare i tipi di spesa a livello nazionale al fine di ottenere aggregati di ordine superiore.

21. L'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e di impiegati (d'ora in avanti sarà indicato ICV) comprende un numero minore di voci. Diversamente dall'IPC, l'ICV aggregato è calcolato per ciascuno dei 93 capoluoghi di provincia. L'indice aggregato nazionale è una media ponderata di quelli dei 20 capoluoghi di regione escludendo i rimanenti 73 capoluoghi di provincia. Il suo sistema di pesi inteso, come suggerisce il suo nome, a riflettere il consumo dei lavoratori dipendenti del settore non agricolo, tiene conto dei risultati dell'indagine sui consumi. Quest'ultima è un'indagine trimestrale continuativa sulle famiglie residenti in agglomerati urbani, ma i pesi dell'ICV sono aggiornati soltanto ogni quattro-cinque anni (come quelle dell'IPC). Questo è un intervallo normale nella modifica della base di un indice ed è conforme alle indicazioni internazionali. Sebbene alcuni paesi (come il Regno Unito e la Francia) modifichino annualmente i pesi, la maggior parte non lo fa, e ciò reca vantaggi e svantaggi: mentre c'è un guadagno in rappresentatività, c'è anche una perdita di comparabilità nel tempo.

22. Sia l'IPC, sia l'ICV sono pubblicati non solo come aggregati, ma anche per diverse loro componenti. Tuttavia i confronti tra queste sono generalmente impossibili data la diversità delle classificazioni usate per la disaggregazione dei due indici.

23. Il terzo indice — l'indice sindacale — differisce notevolmente dagli altri due. Esso comprende soltanto un piccolo insieme di voci e solo 16 località.

Le voci e i loro pesi sono fissati sulla base di accordi tra imprenditori e lavoratori e sono cambiati poco dal 1956. Salvo modeste modifiche i pesi si riferiscono a quelli che nel 1950 erano considerati i modelli di consumo per famiglie di operai. Si conviene generalmente che questo indice non è rappresentativo delle condizioni attuali e, dal punto di vista tecnico, è difficile da difendere. Poiché esso non comprende i prodotti petroliferi, la sua reazione a breve termine, al determinante mutamento nella struttura dei prezzi provocata dagli aumenti del prezzo del petrolio nella metà degli anni settanta, è stata più lenta di quella degli altri indici. L'effetto diretto è stato minimo; tuttavia, quando l'impatto dell'aumento del prezzo del petrolio si è ripercosso in tutta l'economia, esso è tornato rapidamente alla sua precedente relazione con gli altri. Essendo l'indice sindacale essenzialmente il prodotto di una decisione politica, vi sono molte proposte per modificarlo. Non è quindi compito di questa Commissione affrontare questioni di questa natura; si possono, tuttavia, fare due osservazioni. La prima si riferisce a considerazioni di costo: un unico indice ben congegnato, costituito da sotto-indici e basato su dati elementari riutilizzabili, consentirebbe la costruzione di qualsiasi indice che si desideri elaborare per scopi specifici senza notevoli costi aggiuntivi; pertanto il computo di un indice separato, da impiegare esclusivamente per l'indicizzazione non dovrebbe costare molto. La seconda riguarda le decisioni sulla metodologia; un accordo sulla metodologia da seguire nella costruzione dell'indice anziché su specifiche voci e ponderazioni permetterebbe un più facile adattamento a condizioni mutevoli.

2. LA CONTABILITÀ NAZIONALE A PREZZI COSTANTI

24. L'ISTAT fornisce due disaggregazioni del prodotto nazionale lordo a prezzi costanti: per settori di produzione delle risorse e per impieghi finali. La stima del valore aggiunto per impieghi finali è quella da cui si ricava il totale. Questa Sezione riassume la situazione attuale; in una delle sezioni successive saranno forniti maggiori dettagli.

25. Per ricavare il valore aggiunto per settore a prezzi costanti, l'ISTAT in linea di massima segue il metodo della doppia deflazione, ma incontra difficoltà applicative per la mancanza di dati di base. Tuttavia l'Italia non è un caso isolato: la Commissione, infatti, non ha mai rilevato una stretta osservanza dei principi di doppia deflazione. Un'applicazione rigida della doppia deflazione al valore aggiunto di un settore richiederebbe informazioni sulla produzione lorda e sui consumi intermedi a prezzi correnti e indici di prezzo con ponderazioni Paasche (correnti) adeguate per ciascun settore. Alternativamente i valori dell'anno base per la produzione lorda e per il consumo intermedio potrebbero essere estrapolati attraverso indici di quantità Laspeyres (con pesi fissi).

26. L'ISTAT fa un uso considerevole dell'estrapolazione con gli indici di quantità. Data la mancanza di dati correnti sulla produzione lorda e sui consumi intermedi sono generalmente utilizzati i rapporti della tavola input-output del 1975. Ove possibile, gli indici di quantità adoperati per l'estrapolazione riguardano la produzione ma, in alcuni casi (specialmente i servizi, compresa la maggior parte di quelli pubblici e le costruzioni) sono disponibili soltanto indici di *input*. Poiché queste procedure non riescono a tener conto di molti dei fattori di mutamento dell'economia, è ipotizzabile che cambiamenti nelle tecnologie, nella composizione del prodotto e nella qualità conducano ad una sovrastima dell'incremento dei prezzi e ad una sottostima di quello del prodotto reale.

27. Si fa un maggiore uso della deflazione (in luogo dell'estrapolazione dagli indici di quantità) per ottenere la scomposizione per impieghi finali del prodotto interno lordo (PIL) a prezzi costanti. I consumi delle famiglie sono deflazionati usando appropriate componenti dell'IPC. I consumi pubblici di beni e servizi sono deflazionati principalmente con appropriate componenti dell'indice dei prezzi all'ingrosso (IPI) e dell'IPC, ma la stima a prezzi costanti dei redditi dei dipendenti pubblici è essenzialmente un indice ponderato degli occupati. Gli investimenti in costruzioni sono estrapolati con un indice di quantità. La maggior parte delle altre componenti degli investimenti fissi lordi è deflazionata usando quelli che sono effettivamente indici di valori unitari, che non tengono conto della composizione del prodotto. Ciò avviene anche per il commercio estero; sia le importazioni, sia le esportazioni sono deflazionate con indici di valori unitari.

28. Nella costruzione di stime a prezzi costanti si fa un uso relativamente scarso dell'attuale indice dei prezzi all'ingrosso. Quest'indice si basa sui dati raccolti dalle Camere di Commercio nei Comuni capoluoghi di Provincia, e comprende serie per circa 800 prodotti. Un confronto tra l'indice dei prezzi all'ingrosso e i deflatori impliciti delle principali componenti del PIL mostra un movimento generalmente simile nell'aggregato, sebbene a un livello più disaggregato esistano delle differenze e i deflatori siano spesso più elevati della componente dell'IPI più prossima e ciò è particolarmente vero in alcuni casi (agricoltura, prodotti alimentari, carta, gomma). L'ISTAT è attualmente al lavoro per passare dall'indice dei prezzi all'ingrosso ad un vero indice dei prezzi alla produzione (IPP) ed è già previsto che questo nuovo indice sia parzialmente disponibile nel 1983. Quando quell'indice sarà completato, dovrebbe essere possibile migliorare la metodologia usata nella costruzione della contabilità nazionale a prezzi costanti.

C — RACCOMANDAZIONI

29. Le raccomandazioni che nascono da questo studio sono discusse con maggiori dettagli in una sezione successiva. Esse possono essere riassunte come segue.

1. LA STRUTTURA E IL CONTENUTO DELLE STATISTICHE SUI PREZZI

30. Per evitare la confusione originata da indici di prezzo non coordinati, contrastanti e che si sovrappongono, gli indici e le statistiche dei prezzi dovrebbero essere concepiti all'interno di un unico sistema integrato, basato sulla struttura della contabilità nazionale e seguendo, per quanto possibile, le direttive internazionali. Il primo passo nella riforma del programma di statistiche sui prezzi in Italia dovrebbe consistere nel concepire un progetto del sistema di questo tipo.

31. Il sistema degli indici dei prezzi dovrebbe comprendere:

a) un unico indice nazionale dei prezzi al consumo e i corrispondenti indici regionali, con indici delle voci al livello più dettagliato della classificazione di contabilità nazionale usata (SEC o nazionale) e a vari livelli intermedi di aggregazione (livelli della classificazione per rami e classi);

b) un indice dei prezzi alla produzione per la produzione interna lorda con indici per le principali merci e per settori, al più dettagliato livello della classificazione usata (NACE, CITI o nazionale) e a vari livelli intermedi di aggregazione (livelli della classificazione per rami e classi);

c) indici per importazioni ed esportazioni, inizialmente basati su valori unitari ma che tendano il più rapidamente possibile a diventare veri indici di prezzo. Perché siano utili a fini analitici, i prezzi all'importazione e all'esportazione dovrebbero essere classificati secondo la classificazione *standard* delle attività e secondo quella *standard* in uso nel commercio internazionale.

32. Per ottenere la contabilità nazionale a prezzi costanti, saranno necessarie ulteriori informazioni sui prezzi, oltre a quelle comprese negli indici sopra menzionati, inclusi i dati sui prezzi delle voci relative all'acquisto di beni e servizi da parte del settore pubblico e agli investimenti.

33. Per la supervisione sulla costruzione del sistema e per favorirne l'applicazione, bisognerebbe costituire un gruppo di lavoro con sottocomitati responsabili dei prezzi al consumo, dei prezzi alla produzione, dei prezzi all'importazione e all'esportazione e della deflazione. A questo gruppo dovrebbe essere

affidata la responsabilità di conseguire la graduale eliminazione degli indici esistenti che sono incompatibili con il sistema integrato (compresi l'IPI, l'ICV e l'indice sindacale) e di stabilire un programma di pubblicazioni imperniate sull'IPC, sull'IPP e sulle loro componenti. Il gruppo di lavoro dovrebbe comprendere, oltre al personale proveniente dall'Amministrazione pubblica, rappresentanti delle imprese e dei sindacati, laddove occorra. Di queste raccomandazioni, come già detto, si discuterà più in dettaglio nella Sezione E1.

2. RACCOLTA, ELABORAZIONE E CALCOLO DEI DATI

34. Per assicurare un adeguato controllo di qualità sulla raccolta e sull'elaborazione dei dati sui prezzi e sul calcolo degli indici dei prezzi, bisognerebbe dotare l'ISTAT del potere e delle risorse necessari per consentirgli di svolgere queste attività. Il personale impegnato nel lavoro di rilevazione dei dati dovrebbe fare capo all'ISTAT, sia sotto il profilo organizzativo, sia per il trattamento economico; il lavoro di elaborazione e di sintesi dovrebbe essere svolto dal personale dell'ISTAT.

35. L'ampliamento delle funzioni attualmente svolte dagli Uffici regionali dell'ISTAT potrebbe essere il modo più efficace di realizzare quanto è stato appena illustrato; è auspicabile quindi che si proceda, senza ulteriori indugi, a trasferire all'ISTAT le funzioni ora svolte dagli Uffici comunali di statistica e dalle autorità locali. Perché ciò avvenga saranno necessari un cambiamento della legge e un potenziamento dei mezzi finanziari e del personale dell'ISTAT. Anche questa raccomandazione sarà oggetto di una trattazione più dettagliata nella Sezione E2.

3. IL DISEGNO CAMPIONARIO E LA DEFINIZIONE DEI DATI

36. Per poter garantire che gli indici di prezzo forniscano una misura valida e attendibile degli effettivi andamenti dei prezzi, l'ISTAT dovrebbe prestare maggiore attenzione ai problemi tecnici connessi con il disegno e la struttura dei campioni e con la definizione dei dati. Ciò si realizzerà potenziando come si conviene l'attuale gruppo tecnico di ricerca. Tra i problemi sui quali sarà necessario soffermarsi più a lungo, vanno inclusi:

a) lo sviluppo di schemi di campionamento di punti di vendita basati su dati amministrativi e su registri;

b) la determinazione delle caratteristiche merceologiche delle voci e di procedure per selezionare le singole varietà di cui rilevare i prezzi;

- c) la standardizzazione delle procedure per trattare nuovi prodotti, mutamenti di qualità, variabilità regionale e variabilità stagionale;
- d) lo sviluppo di procedure per il controllo di qualità.

37. Base di studio di questo tipo di problemi tecnici, dovrebbero essere le indagini periodiche «di riferimento» (*benchmarks*), al fine di fornire i dati necessari. Tali indagini dovrebbero essere condotte a intervalli di tempo di circa 5 anni e dovrebbero essere, nei limiti delle risorse disponibili, dettagliate e complete nel campo di rilevazione. Il loro coordinamento temporale con gli studi quinquennali sulle matrici *input-output* dovrebbe accrescere l'utilità dei dati sia sui prezzi sia della matrice *input-output*. Di questa raccomandazione si discuterà più in dettaglio nella Sezione E3.

4. LE STATISTICHE SUI PREZZI: LA BANCA DEI DATI

38. Al fine di assicurare che i dati sui prezzi siano disponibili in una forma tale da consentire una pluralità di usi, ma anche coordinata e accessibile, capace di rispondere a esigenze che non siano solo quelle della produzione delle pubblicazioni correnti, bisognerebbe sviluppare metodi adeguati di memorizzazione e di gestione di banche dati. Tali usi addizionali comprendono, ad esempio, il controllo di qualità, l'analisi del processo inflazionistico e, qualora lo si voglia, la costruzione di indici «per scopi specifici». La banca dati, accentrata presso l'ISTAT, dovrebbe contenere le osservazioni originali (nonché aggregati più ampi). Bisognerebbe sviluppare procedure standardizzate di trattamento per correggere e depurare i dati; tutte le correzioni e revisioni dovrebbero essere riportate nelle osservazioni originali, cosicché qualora si usassero i dati per tabulazioni e analisi alternative, questi darebbero risultati coerenti. La banca dati dovrebbe comprendere le informazioni periodiche di riferimento (*benchmarks*), nonché le serie raccolte più regolarmente; essa dovrebbe essere strutturata secondo lo schema della contabilità nazionale e gli indici pubblicati dovrebbero seguirne la logica. Tutto questo richiederà molta attenzione per la coerenza delle definizioni e delle classificazioni. Di questa raccomandazione si discuterà più in dettaglio nella Sezione E4.

D — ESAME DELLA SITUAZIONE ATTUALE

39. Questa sezione descrive le procedure esistenti per la raccolta e l'elaborazione delle statistiche sui prezzi ed esamina i principali problemi che ne derivano. Sono considerati i prezzi al consumo, la sottostante indagine sui consumi, i conti nazionali a prezzi costanti e l'indice dei prezzi all'ingrosso.

1. I PREZZI DEI BENI DI CONSUMO

40. Il programma per la rilevazione dei prezzi al consumo è suddiviso in due parti. Per poco più di un terzo delle voci, l'ISTAT ipotizza che i prezzi siano stabiliti su base nazionale dall'Amministrazione pubblica o dalle imprese. L'ISTAT ottiene questi prezzi, di solito, direttamente, dal venditore. Per prezzi meno frequentemente soggetti a variazioni, l'indagine non è mensile ma trimestrale.

41. La maggior parte dei prezzi viene, comunque, rilevata da dipendenti di enti locali. Per tutti e tre gli indici riguardanti i prezzi dei beni di consumo si usa un'unica procedura di raccolta dei dati; si impiega un'unica serie di moduli di dichiarazione con l'indicazione per ciascuna voce dell'indice a cui si riferisce. L'ISTAT, insieme con i moduli, fornisce le istruzioni, ma la responsabilità dell'esecuzione delle procedure spetta alle autorità locali.

42. A livello locale, la procedura è sotto la supervisione di una Commissione comunale di controllo, composta dal Sindaco (Presidente), dal Direttore dell'Ufficio comunale di statistica (Segretario) e dai rappresentanti dell'Ispettorato Provinciale dell'Alimentazione, delle associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori. L'Ufficio comunale di statistica è responsabile non solo dell'effettiva raccolta dei dati sui prezzi, ma anche della valutazione critica dei dati raccolti, del calcolo dei prezzi medi e della trasmissione all'ISTAT dei risultati. La Commissione di controllo, come suggerisce il nome, è responsabile dell'operazione nel suo complesso e della certificazione della sua conformità alle istruzioni dell'ISTAT. L'indagine è condotta in 93 capoluoghi di provincia ed in alcuni altri grandi centri.

43. L'ISTAT fornisce a ogni comune una lista di prodotti e servizi, indicati più o meno genericamente (pane di frumento, guanti di pelle per donna, riparazione di orologi, onorario degli avvocati); i tipi particolari e le caratteristiche delle voci per i quali sono rilevati i prezzi effettivi vengono scelti ed indicati dal comune, secondo la struttura dei consumi locali. L'Ufficio comunale di statistica indica la marca e la voce particolare di cui rilevare il prezzo in ogni punto di vendita incluso nell'indagine, e sul modulo di dichiarazione vi è lo spazio per registrare questi particolari. In linea di principio l'obiettivo è di selezionare quei prodotti maggiormente venduti in un dato punto di vendita. Allo stesso tempo, viene dato peso alla stabilità nel tempo; ciò porta a dare la preferenza a voci con caratteristiche invariate. In ogni punto di vendita nelle successive indagini viene rilevato il prezzo della stessa voce. È comunque previsto l'inserimento di nuovi tipi qualora, per mutamenti intervenuti nell'offerta o nella domanda, una particolare voce diventi difficile da reperire o non sia più rappresentativa del consumo locale. Per effettuare il raccordo, i dati per

le vecchie e nuove voci sono raccolti per uno stesso mese e si usa il rapporto tra i loro prezzi in quel mese. Ogni qualvolta una delle voci sulla lista ISTAT divenga irreperibile o non più rappresentativa è sostituita da un prodotto dalle caratteristiche simili; la stessa lista viene cambiata solamente col variare della base dell'indice, all'incirca ogni cinque anni. Solo in tale occasione vengono introdotte nuove voci o vengono rimosse le vecchie (questo, naturalmente, è per molti aspetti un problema semantico, poiché è quasi impossibile distinguere nettamente tra nuova qualità o varietà di un vecchio prodotto e prodotto completamente nuovo).

44. Anche i punti di vendita per la raccolta dei dati sui prezzi sono scelti dalle autorità locali. Essi dovrebbero rappresentare tutti i quartieri della città, con una maggiore presenza delle rivendite più frequentate dalle famiglie di percettori di reddito da lavoro dipendente. I piccoli negozi, i mercati, i grandi magazzini e gli altri tipi di punti di vendita in linea di massima sono rappresentati in proporzione alle vendite, di modo che il campione può considerarsi ponderato automaticamente. La determinazione di queste proporzioni è compito del comune. Attraverso apposite disposizioni si possono sostituire con nuovi punti di vendita i vecchi, quando questi ultimi non esistano più, varino la loro attività, o non siano più considerati rappresentativi.

45. Il campione comprende circa 26.300 punti di vendita, dei quali 9.500 trattano prodotti alimentari, 3.700 abbigliamento, 7.100 altri beni e 6.000 servizi. Con ogni indagine si ottengono circa 200.000 quotazioni sui prodotti alimentari, 20.000 sull'abbigliamento e 50.000 su altri beni e servizi. Tra i paesi della CEE, queste cifre sono decisamente le più elevate. Inoltre, si raccolgono dati sugli affitti per 13.500 appartamenti con circa 50.000 vani. Le quotazioni si ottengono ogni dieci giorni per frutta, verdura e pesce, una volta al mese per gli altri generi alimentari, abbigliamento e alcuni servizi resi alle persone, ed una volta ogni tre mesi per beni durevoli, per affitti e per la maggior parte dei servizi.

46. Le differenze stagionali nei modelli di consumo vengono prese in considerazione principalmente per frutta e verdura. Si usano due differenti procedure, una per l'indice sindacale e l'altra per i rimanenti due indici; per l'indice sindacale ogni prodotto viene considerato come consumato solo in determinati mesi, ed il suo prezzo viene rilevato solo in quei mesi, per il restante periodo dell'anno viene riportato all'ultimo livello regolarmente osservato. Per gli altri due indici vengono rilevati ogni mese i prezzi di tutte le varietà dei prodotti reperibili sul mercato: di questi poi entra nel calcolo dell'indice il solo 75% del totale delle quotazioni e precisamente quelle aventi prezzo meno elevato. Gli indici così ricavati sono a loro volta perequati con medie mobili a 13 termini.

47. Queste procedure di raccolta dei dati fanno sorgere diversi tipi di interrogativi di cui il più serio riguarda l'aspetto organizzativo. Raramente un programma di raccolta di dati di qualsiasi genere che impieghi enti di raccolta decentrati ed essenzialmente indipendente può ottenere dati comparabili, per di più in questo caso i mezzi di controllo sembrano inadeguati. Non è chiaro se l'ISTAT abbia o faccia uso di qualche facoltà di imposizione, e disponga del personale necessario per una adeguata sorveglianza delle attività locali, pertanto molto è rimesso, e non dovrebbe, alle decisioni locali.

48. Tra i vari aspetti legati al decentramento della rilevazione dei dati, i più importanti sono quelli riguardanti la selezione, l'addestramento e il controllo dei rilevatori, che sono dipendenti dalle amministrazioni locali. Inoltre nella maggior parte dei casi (es. indagini sui consumi) svolgono abitualmente mansioni di tutt'altro genere; molto spesso sono vigili urbani, secondo una prassi fino a qualche tempo fa molto diffusa anche in altri paesi europei, ora pressoché abbandonata. L'addestramento di questo personale (con poche eccezioni) è ridotto al minimo o addirittura inesistente, e spesso non esistono nemmeno supervisori addestrati, non desterebbe quindi nessuna sorpresa se essi non cogliessero l'importanza di una stretta aderenza alle istruzioni dell'ISTAT.

49. Dalla struttura organizzativa dipende anche lo schema del campione. I punti di vendita dovrebbero essere scelti in modo da offrire un campione a ponderazione automatica, ma non è chiaro come le autorità locali lo realizzino. Non sembra, comunque, che l'ISTAT abbia alcun controllo effettivo sulla procedura o il personale per esercitare tale controllo. Alcuni paesi, come ad esempio la Repubblica Federale Tedesca, si stanno indirizzando verso l'utilizzo dei registri delle imprese.

50. Un terzo problema è quello che riguarda la selezione delle voci specifiche. Le autorità locali hanno quasi carta bianca per selezionare voci «rappresentative» e per sostituirle quando necessario. Quindi è ancora una volta la composizione del campione a costituire un problema: la selezione apparentemente non avviene su base probabilistica, ma è lasciata al giudizio delle autorità locali ed è ovvio che 93 giudizi locali inevitabilmente differiscano.

51. Anche su alcuni particolari tecnici vi sono dei problemi. Nel trattare i mutamenti di qualità ed i nuovi prodotti, le procedure impiegate — molto simili a quelle degli altri paesi europei — sono concepite non per tenere conto delle variazioni di qualità quanto per eliminarle. Di conseguenza, quando una nuova varietà o una qualità di tipo superiore pone fuori mercato un vecchio prodotto o uno di qualità inferiore, si presume che il rapporto di prezzo, nel mese in cui la nuova varietà sostituisce la vecchia nell'indice, riflette in modo corretto il rapporto intrinseco tra i due. Invece, è assai probabile che vi sia

stato un aumento nel prezzo della vecchia qualità o varietà ed una diminuzione nella nuova, altrimenti la sostituzione non sarebbe avvenuta. Il confronto dovrebbe avvenire non quando la vecchia varietà è virtualmente scomparsa ed è relativamente cara (momento in cui normalmente si decide di sostituirla), ma quando le due sono ugualmente diffuse. Ciò richiederebbe, tuttavia, un grado di previsione da parte degli uffici statistici che non può essere ragionevolmente richiesto, e pochi paesi riescono a trattare in modo adeguato tale problema. Nondimeno, dovrebbe riconoscersi che un indice costruito secondo la metodologia italiana non misurerà il costo della vita — o se usato ai fini di indicizzazione, non manterrà esattamente il tenore di vita — poiché i consumatori sostituiranno con prodotti che diventano relativamente più economici quelli che invece diventano relativamente più costosi, e il loro effettivo costo per conservare un tenore di vita equivalente non crescerà della misura indicata dall'indice. Possono anche sorgere problemi tecnici sul trattamento della variabilità regionale e stagionale, e su alcuni altri punti più specifici, che saranno discussi nella Sezione E.

52. Per i tre indici dei prezzi dei beni di consumo le prime fasi per il calcolo dell'indice sono le stesse. Il campione dei punti di vendita è considerato a ponderazione automatica (cioè con proporzioni stabilite in rapporto alla clientela), ed è quindi ritenuto idoneo per calcolare medie aritmetiche semplici delle osservazioni sui prezzi per ogni voce della lista ISTAT al fine di ottenere medie per città: quest'ultime sono quelle che vengono trasmesse all'ISTAT. Nell'elaborare le medie regionali per l'IPC e l'ICV, l'ISTAT pondera le medie per città in proporzione alla popolazione che queste dovrebbero rappresentare in ogni indice: tutti gli abitanti (compresi quelli delle aree rurali) per l'IPC e i lavoratori urbani per l'ICV.

53. Le autorità locali (compresa la Commissione comunale di controllo) sono formalmente responsabili del controllo sulla qualità dei dati dichiarati all'ISTAT, tuttavia non sembra che siano state approntate quelle procedure necessarie per esercitare, di fatto, questo tipo di controllo. Ricevuti i dati, l'ISTAT controlla la «ragionevolezza» delle medie, concetto che non è definito, ma che presumibilmente implica un confronto con i dati precedenti e con quelli riguardanti la stessa voce in altre città e altre voci nella stessa città. Qualora si riscontrino medie al di fuori della norma, l'ISTAT può richiedere i moduli di rilevazione originali e, se non soddisfatto, può addirittura esigere una nuova indagine.

54. I dati raccolti per la costruzione dei tre indici potrebbero essere utilizzati anche per altri scopi, se fossero immessi in un archivio automatizzato, ma non esistono iniziative di questo genere, né a livello locale, né su scala nazionale. L'ISTAT, naturalmente, non riceve i dati elementari originali, ma neppure le medie per città sono conservate in questo modo.

55. Al metodo di rilevazione dei dati possono essere mosse alcune obiezioni. I moduli originali di rilevazione sono ideati per assicurare che, in ogni punto di vendita incluso nel campione, il prezzo della stessa qualità, varietà e quantità di ogni voce sia rilevato come nel mese precedente. Ma i benefici di questo approccio vengono in buona parte vanificati dalle successive procedure. Come già detto, le specificazioni dell'ISTAT sono alquanto vaghe, e la scelta della particolare varietà e qualità è lasciata all'autorità locale. Così che alcune sceglieranno le varietà (quantità) più costose, altre quelle a buon mercato. Mentre le istruzioni suggeriscono di scegliere le varietà più vendute, il campione non è in alcun modo realmente a ponderazione automatica, né ci si può attendere che le variazioni si distribuiscano casualmente.

56. Una procedura molto meno vulnerabile consisterebbe nel calcolo della media non dei livelli osservati dei prezzi delle diverse varietà comprese in una stessa categoria, quanto piuttosto delle variazioni percentuali tra il mese precedente e quello in corso. Una semplice media aritmetica dei livelli conferisce un peso maggiore a varietà più costose e non vi sono ragioni perché ciò dovrebbe essere auspicabile. Medie di tassi di variazione ponderano in maniera uguale ogni osservazione.

57. A causa dell'uguaglianza dei pesi, calcolare medie di tassi di variazione è anche più sicuro nei casi in cui non si possa avere la certezza che il campione rimanga immutato da periodo a periodo. Se viene introdotta una nuova qualità con un prezzo differente, il metodo di raccordo ora usato non elimina le variazioni nei pesi risultanti quando si facciano medie dei livelli dei prezzi. Ciò si verificherà invece quando si calcoli la media dei tassi di variazione percentuale da un periodo all'altro.

58. Si obietta a volte sull'opportunità di calcolare medie di tassi di variazione dei prezzi piuttosto che dei loro livelli a causa di una mancanza di transitività derivante dalla combinazione di procedimenti aritmetici e geometrici: in presenza di un aumento dei prezzi seguito da un ritorno al livello di partenza non si otterrebbe il valore originario per un indice calcolato prendendo la media delle variazioni percentuali. Errori derivanti da ciò, comunque, saranno probabilmente meno gravi di quelli derivanti da una mancanza di omogeneità dei prodotti. Se però li si considera importanti il problema può essere risolto facendo ricorso alle medie geometriche piuttosto che a quelle aritmetiche.

59. È nell'area della struttura dei pesi e della copertura comunque che si verificano le principali differenze fra i tre indici esistenti. Nonostante i loro differenti obiettivi e origini, l'indice generale dei consumi (IPC) e l'indice per i lavoratori dipendenti non agricoli (ICV) sono abbastanza simili, sia per la fonte

dei dati che per i pesi che ne derivano e per gli indici finali. L'indice sindacale impiega, invece, un metodo molto differente, ma i risultati non sono troppo diversi.

60. L'IPC, fino a quest'anno, aveva come anno base il 1976 ed usava pesi del 1975; ora, invece, è stato riferito al 1980, usando pesi del 1979. Nel determinare gli indici nazionali elementari per ogni voce compresa nell'elenco ISTAT, è usato un procedimento a due stadi. Nel primo sono calcolati venti indici regionali come media aritmetica ponderata degli indici per i capoluoghi di provincia di ogni regione, ponderati con la popolazione di ciascuna provincia al 31 dicembre 1979. Ciò presuppone consumi pro capite uguali all'interno della regione e, in particolare, che i consumi delle aree rurali (per le quali non viene effettuata la rilevazione dei prezzi) siano simili a quelli delle aree urbane. Per gli affitti, diversamente dagli altri beni e servizi, la popolazione considerata è solo quella che vive in abitazioni in affitto. Nel secondo stadio, i 20 indici regionali sono aggregati in un indice nazionale usando come pesi i consumi regionali secondo i conti regionali del 1979 di ogni singola classe di voci rappresentata dai suddetti indici di prezzo. Gli indici elementari ottenuti a livello nazionale sono aggregati in indici di ordine superiore per gruppi di prodotti e classi di consumo come medie aritmetiche ponderate usando pesi derivati dalla contabilità nazionale.

61. L'ICV si riferisce ai prezzi al dettaglio di beni e servizi acquistati da famiglie di percettori di reddito da lavoro non agricolo dipendente. Come l'IPC, esclude beni e servizi che non passano attraverso il mercato. Sono quindi esclusi gli affitti imputati delle abitazioni occupate dai proprietari, il consumo di generi alimentari di propria produzione, ed i servizi sanitari forniti gratuitamente dalle autorità pubbliche. Quest'ultima voce è stata, in passato, fonte di divergenza tra l'ICV e l'IPC, ma a seguito della revisione dei conti nazionali, avvenuta nel 1978, ciò non è più vero; anche l'IPC su base 1980 esclude queste spese. Il numero delle singole voci comprese nell'ICV è decisamente inferiore a quello corrispondente dell'IPC: 316 contro 946. In entrambi i casi non è chiaro come si sia arrivati a questi numeri; non sembrano infatti essere stati decisi né in base a considerazioni teoriche né ad analisi empiriche.

62. A differenza di quanto avviene per l'IPC, indici aggregati dell'ICV sono calcolati per ogni capoluogo di provincia. I pesi, basati sui consumi, sono stabiliti separatamente per cinque grandi aree geografiche: nord-occidentale, nord-orientale, centrale, meridionale ed insulare. Gli indici di ogni capoluogo di provincia inclusi nella stessa area sono calcolati usando gli stessi pesi. Tuttavia nell'indice nazionale non sono compresi tutti i capoluoghi di provincia; ne viene invece selezionato uno per ognuna delle 20 regioni. Nell'aggregare questi 20 indici regionali, vengono usati pesi che riflettono i consumi delle 20

regioni. Vengono prima calcolati indici nazionali per ogni gruppo e poi questi vengono aggregati in un indice nazionale generale, ancora usando pesi che si riferiscono alle spese per consumi.

63. Poiché questo indice non si riferisce ai consumi dell'intera collettività nazionale ma soltanto a quelli delle famiglie di percettori di reddito da lavoro dipendente non agricolo, i pesi desunti direttamente dai conti nazionali non sono considerati idonei. Questi pesi sono quindi rettificati alla luce dei risultati dell'indagine campionaria sui consumi. Per ogni voce, si calcola il rapporto tra la spesa media nell'anno base delle famiglie di percettori di reddito da lavoro dipendente e quella di tutte le famiglie e lo si applica come fattore di correzione ai pesi dei conti nazionali. L'effetto principale di questa correzione è quello di dare nell'ICV rispetto all'IPC un peso leggermente inferiore ai beni durevoli ed ai servizi, ed uno leggermente superiore ai prodotti alimentari. Le differenze, comunque, sono troppo lievi perché abbiano un impatto rilevante sugli indici che ne derivano.

64. Ma l'IPC e l'ICV differiscono anche nella classificazione. Le loro componenti sono differenti ed incompatibili. Non risulta vi sia alcuna ragione di questa differenza, se non un puro accidente storico. L'IPC, a differenza dell'ICV è compatibile con la contabilità nazionale. Come conseguenza dei diversi sistemi di classificazione non sono possibili raffronti dettagliati tra i due indici, nonostante la loro comune origine dallo stesso programma di raccolta dati.

65. Scopo dichiarato dell'indice sindacale è quello di mantenere il tenore di vita dei lavoratori in presenza di una continua inflazione. Ma questo scopo non è, però, sufficientemente preciso per poter essere di guida alla costruzione dell'indice, che in pratica è il risultato di un processo di contrattazione che coinvolge i sindacati, i datori di lavoro ed il Governo. Esso fu reso operante per la prima volta subito dopo la seconda guerra mondiale e nelle sue linee essenziali assunse la sua forma attuale a metà degli anni cinquanta (il suo metodo di applicazione, la scala mobile, è stato modificato nel 1974, ma l'indice in sé ha subito solo alterazioni minime). Poiché l'unico meccanismo in grado di aggiornarlo è un nuovo negoziato politico, per circa 25 anni è stato in pratica congelato, rendendosi così superato per due aspetti: esso riflette una struttura dei consumi e una distribuzione della popolazione che sono quelli del 1950, e da allora sono intervenuti notevoli cambiamenti in ambedue. Inoltre, è un indice in cui si esprime il livello tecnico e operativo dell'apparato statistico dei primi anni cinquanta. Quindi, comprende solo 16 città, e il numero dei prodotti oggetto di indagine è limitato a quello che, in quegli anni, poteva essere trattato manualmente. I pesi riflettevano i primi sforzi postbellici per l'istituzione di una contabilità nazionale e la qualità di questa contabilità è, da allora, fortemente migliorata.

66. L'indice dei prezzi al consumo delle famiglie di operai e impiegati (precedentemente chiamato indice del costo della vita) è il più vecchio dei tre indici; esiste una serie storica ricostruita sino al 1861. È usato per il calcolo del valore della lira e per altri indicatori come il calcolo dell'equo canone. Come già ricordato, è disponibile per singole provincie e regioni, nonché per l'intero Paese. L'indice dei prezzi al consumo per l'intera collettività nazionale (IPC) è calcolato solo a livello nazionale; è piuttosto recente, essendo stato istituito nel 1953 quando divennero disponibili per la prima volta gli aggregati della contabilità nazionale; è usato come deflatore nei conti nazionali, per i raffronti internazionali e ove siano necessarie serie su prodotti singoli. L'indice sindacale è stato disponibile dal 1951 ed ha assunto la forma attuale dal 1956. È disponibile solo come aggregato ed è usato esclusivamente per l'applicazione della scala mobile. Tutti gli indici diventano disponibili il mese successivo a quello cui si riferiscono.

67. La Tavola 1 mette a confronto i pesi per le principali categorie dei tre indici. È evidente che la struttura dell'IPC e dell'ICV non differisce tanto da avere conseguenze rilevanti sui rispettivi indici. I pesi dell'indice sindacale differiscono invece in maniera molto più netta ma, anche in questo caso, non sono tanto le differenze a questo livello aggregato che spiegano i differenti andamenti, quanto piuttosto l'esclusione dei prodotti petroliferi.

TAV. 1 — CONFRONTO TRA I PESI DEGLI INDICI ITALIANI
DEI PREZZI DEI BENI DI CONSUMO

CLASSI DI CONSUMO	IPC		ICV		Indice sindacale
	Pesi 1975	Pesi 1979	Pesi 1975	Pesi 1979	Pesi 1950
Alimentari	38,2	33,9	40,8	35,0	57,3
Vestiario	9,3	10,2	10,2	10,5	13,8
Abitazione	8,1	7,6	6,0	4,8	7,6
Energia elettrica e carburanti			3,5	3,4	3,4
Mobili ed arredamento	6,5	8,0	39,5	46,4	17,9
Sanità	9,3	4,0			
Trasporti e Comunicazioni	11,9	12,6			
Attività ricreative	6,1	7,9			
Altri beni e servizi	10,6	15,7			
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

68. La Tav. 2 mette a confronto gli andamenti degli stessi indici. Come si può notare l'IPC e l'ICV sia nel totale che nelle loro principali componenti (nella misura in cui queste possano essere confrontate), si muovono in maniera molto simile. L'indice sindacale è pubblicato solamente come aggregato; a causa

dell'omissione dei prodotti petroliferi non ha mostrato una reazione immediata e pronta ai due bruschi aumenti dei prezzi petroliferi, ma lo sfasamento in ambedue i casi è stato lieve ed è durato solamente un anno.

TAV. 2 — INDICE DEI PREZZI DEI BENI DI CONSUMO
E DEFLATORI IMPLICITI (1)

ANNI	Complesso dei beni				Alimentari	
	Deflatore implicito	IPC	ICV	Indice sindacale	IPC	ICV
1953	27,6	29,4	28,3	—	31,2	31,3
1954	28,3	30,3	29,1	—	32,4	32,2
1955	29,1	31,0	29,9	—	33,2	33,1
1956	30,5	32,0	31,4	32,1	34,7	34,5
1957	30,9	32,5	32,0	32,4	34,7	34,6
1958	31,6	33,4	33,5	33,7	35,9	36,1
1959	31,4	33,2	33,4	33,6	35,1	35,0
1960	31,9	34,0	34,2	34,4	35,4	35,3
1961	32,5	34,7	35,2	35,3	35,5	35,9
1962	34,4	36,3	37,0	36,9	37,1	37,7
1963	36,9	39,0	39,8	40,3	40,2	40,7
1964	38,8	41,3	42,2	42,9	42,2	42,8
1965	40,7	43,2	44,0	45,2	44,4	44,8
1966	41,8	44,2	44,9	46,8	45,3	45,6
1967	43,1	45,8	45,8	47,7	46,1	46,1
1968	43,7	46,5	46,5	48,6	46,2	46,3
1969	44,9	47,7	47,7	49,7	47,6	47,6
1970	47,2	50,0	50,1	52,3	49,6	49,7
1971	49,8	52,4	52,6	54,8	51,6	51,6
1972	53,0	55,5	55,6	57,6	54,9	54,8
1973	59,6	61,5	61,3	64,1	61,5	61,2
1974	72,0	73,2	73,2	73,0	72,4	72,4
1975	84,7	85,6	85,8	88,2	85,4	85,7
1976	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1977	118,2	117,0	188,2	120,7	116,9	117,7
1978	133,4	131,2	132,8	135,3	132,0	133,1
1979	153,4	150,6	153,7	155,8	149,5	151,3
1980	184,7	182,5	186,2	183,2	172,8	173,5

(1) Tutti gli indici sono trasformati in base a 1976 = 100 per facilitare i raffronti. Gli effettivi anni di base sono:

IPC 1976	Deflatore implicito	
ICV 1976	1953-65	1963
IS 1956	1966-80	1970

69. Date le differenze minime tra l'IPC e l'ICV e l'analogia dei loro usi, ci si potrebbe chiedere se vi siano giustificazioni sufficienti per mantenerli entrambi. Sembra probabile che la loro esistenza sia in gran parte riconducibile a particolari avvenimenti storici e non ad un preciso proposito. L'ICV, che ha una lunga tradizione alle spalle, presenta le caratteristiche di molti indici simili sviluppatisi prima della nascita della contabilità nazionale. Quando, dopo lo

sviluppo di tale contabilità, fu introdotto il più completo IPC, vi fu senza dubbio una certa riluttanza ad abbandonare o introdurre una soluzione di continuità col « vecchio » ICV; vennero perciò conservati ambedue senza un'esplicita riconsiderazione del rapporto tra di loro.

70. Da un punto di vista tecnico, è difficile difendere l'esistenza separata dell'indice sindacale nella sua forma attuale. È largamente riconosciuto che l'indice sindacale così com'è non rappresenta gli attuali modelli di consumo ed è tecnicamente obsoleto. Continua ad essere in vigore in gran parte per la difficoltà di prendere la decisione, essenzialmente politica, di cambiarlo. Esistono, però, alternative al rinegoziare il contenuto specifico dell'indice, in termini di voci e pesi specifici. Ciò che potrebbe essere negoziato, invece, è il metodo da seguire per determinare le voci da includere e i pesi da assegnare e le procedure e le scadenze da seguire per rinnovarlo. Si potrebbe per esempio concordare di determinare le voci e i pesi sulla base di un'indagine sui bilanci familiari condotta secondo particolari regole, e di rinnovarle ad intervalli regolari, per esempio ogni cinque anni. Ciò renderebbe possibile usare per tale scopo l'IPC, o alcune sue componenti. Altri paesi hanno già sperimentato che una adeguata e preventiva comunicazione delle variazioni rende più facile la loro accettazione da parte del pubblico. L'annuncio, ad esempio con due anni di anticipo, che si intende dare una nuova base all'indice o apportare delle variazioni tecniche nel metodo di calcolo — e la scrupolosa osservanza delle scadenze annunciate — servirà spesso a ridurre le controversie politiche, anche se naturalmente non le eliminerà. Inoltre, una discussione incentrata sulla metodologia susciterà probabilmente un maggiore consenso rispetto ad una incentrata su specifici pesi e voci.

2. L'INDAGINE CAMPIONARIA SUI CONSUMI

71. Sono tutti concordi nel dichiarare che l'indagine sui consumi è usata (in relazione agli indici dei prezzi) solamente per determinare i pesi dell'ICV, e solo per questo scopo ad intervalli di circa 5 anni, e che l'IPC utilizza pesi desunti dai conti nazionali. Ciò, tuttavia, sembra essere una semplificazione eccessiva. Ambedue gli indici fanno molto assegnamento sull'indagine ed ambedue usano, inoltre, i dati connessi della contabilità nazionale. L'uso specifico di dati dell'indagine nell'anno base per calcolare i coefficienti di rettifica per ottenere i pesi per l'ICV è stato trattato nella Sezione precedente. Ma i pesi a cui si applicano questi coefficienti di rettifica sono, come quelli dell'IPC, pesi desunti dai conti nazionali. Questi, a loro volta, si basano molto sull'indagine sui consumi, essendo questa la principale fonte di molte componenti della spesa per consumi, e l'unica fonte di quella scomposizione dettagliata necessaria per stabilire i pesi. Quindi, la qualità dell'indagine ha un effetto considerevole sulla

qualità di ambedue gli indici dei prezzi. In questo studio non è stato possibile esaminare nel dettaglio l'indagine, ma si possono indicare le sue caratteristiche principali.

72. Come per la raccolta dei dati sui prezzi, la gestione vera e propria dell'indagine sui consumi ricade nella sfera delle autorità locali e viene effettuata trimestralmente in circa 700 comuni. Il campione comprende 36 mila famiglie, divise in sottocampioni, che permettono di intervistarne circa 9 mila a trimestre. L'intervista avviene a rotazione, in modo che lo stesso campione deve rispondere solo una volta all'anno. Il campione, inoltre, non è lo stesso usato per l'indagine sulle forze di lavoro, anche se interessa gli stessi comuni.

73. L'indagine utilizza un diario giornaliero ed una intervista. Il diario copre 10 giorni con la prevalente presenza di prodotti alimentari (acquistati, ricevuti in dono o come salari in natura o di produzione propria). Comprende anche righe per 23 altre categorie di spesa riguardanti i beni di consumo non durevoli ed i servizi, oltre a quattro righe per altre voci non specificate. Il libretto per l'intervista comprende notizie sulla composizione della famiglia (compresa l'attività lavorativa, le attività sportive e i viaggi dei singoli membri). Vengono inoltre poste domande abbastanza dettagliate sulle abitazioni e sugli acquisti di beni durevoli, domande di richiamo sulle spese del mese precedente per abbigliamento, arredamento e gestione della casa, sanità, educazione, divertimenti, trasporti e comunicazioni, altre spese. La sezione finale tratta il reddito e il risparmio: si richiede di indicare il reddito familiare mensile globale derivante da qualsiasi fonte, scegliendo tra 16 classi di ampiezza, e l'ammontare dei risparmi annuali, sotto qualsiasi forma, nuovamente scegliendo tra 16 classi differenti. Sono anche forniti esempi dei tipi di reddito da considerare e le forme in cui possono tradursi i risparmi, ma non vengono chiesti particolari. Coloro che rispondono al questionario possono spedire per posta le risposte a queste ultime due domande. Le risposte vengono usate per controllare la coerenza delle cifre riguardanti le spese, ma l'ISTAT ritiene che le cifre sul reddito e sul risparmio siano ambedue sottostimate. Il tasso di rifiuto delle interviste è del 3-4%, che non è eccessivo; tuttavia circa il 21% non completa il diario giornaliero.

74. Gli utilizzi dell'indagine per la costruzione dei pesi per gli indici dei prezzi al consumo sono stati discussi precedentemente. L'impiego dell'indagine per la valutazione delle spese per consumi nella contabilità nazionale è invece discusso nella Parte II.

75. Gli interrogativi che sorgono in relazione all'indagine sui consumi sono pressappoco gli stessi osservati precedentemente per i dati sui prezzi. Vertono sulla necessità di personale fisso addetto alle interviste, sotto il diretto

controllo dell'ISTAT, e sul bisogno di un migliore coordinamento del programma di indagine nel suo complesso. Ciò renderebbe possibile il coordinamento dell'attività di indagine campionaria, basata su un più rappresentativo schema di campionamento, che potrebbe sia migliorare la qualità sia favorire un più efficiente utilizzo delle risorse.

76. Un punto può essere sollevato circa le domande riguardanti il reddito e il risparmio. Per esperienza comune a molti paesi, si è potuto constatare che un'unica domanda sul reddito totale non produce risultati attendibili; se ne ottengono di migliori quando vengono poste domande più dettagliate su specifici tipi di reddito ed anche in tali casi alcuni tipi sono quasi sempre sottovalutati. Ciò si verifica particolarmente per i redditi da proprietà — interessi, dividendi, affitti e reddito da attività imprenditoriale — e per i pagamenti riscossi relativi all'assistenza sociale. Il valore dei beni di propria produzione e dei servizi consumati non è quasi mai compreso nel concetto di reddito su cui vengono poste le domande; nel caso dell'Italia, la domanda sul reddito non specifica se tali voci devono essere comprese, ma il loro consumo è registrato nella sezione consumi. Non è quindi chiaro in che modo si ripercuota sul saldo fra entrate e uscite.

77. Lo stesso ISTAT riconosce che le cifre sui risparmi sono ancor meno attendibili. Si è riscontrato, nella maggior parte dei paesi che hanno tentato di raccogliere tali dati, che per ottenere validi dati sul risparmio è necessaria un'indagine completa sulle attività e passività finanziarie. Senza un tale conto del capitale completo, coloro che rispondono non sono in grado di fornire una cifra esatta sul risparmio, anche se comprendono cosa si richiede loro e sono pronti a collaborare.

3. LA CONTABILITÀ NAZIONALE A PREZZI COSTANTI

78. Come indicato nella Parte II, la contabilità nazionale valutata ai prezzi di un anno base può essere ottenuta o deflazionando i valori a prezzi correnti con idonei indici dei prezzi, o estrapolando i valori dell'anno base con appropriati indici di quantità. Nell'usare il secondo metodo, i valori a prezzi correnti vengono spesso ricavati inflazionando i dati a prezzi costanti per mezzo di un indice dei prezzi.

79. In questa Sezione si esamineranno i metodi usati per ottenere valori a prezzi costanti per le componenti degli impieghi finali del PIL e del valore aggiunto per industria, i risultanti deflatori impliciti (ottenuti dividendo i valori a prezzi correnti e costanti), e il loro rapporto con i dati sui prezzi raccolti direttamente.

80. Ai fini della contabilità nazionale, ove è necessario esprimere variazioni negli aggregati per un periodo di vari anni e non solo tra due anni, bisogna soddisfare alcune condizioni. Il prodotto tra prezzo e quantità deve essere pari al valore.

Gli indici di quantità e i dati a prezzi costanti devono essere additivi e transitivi: la somma delle componenti deve essere uguale al totale e le variazioni da un anno all'altro devono cumularsi nelle variazioni su periodi più lunghi. Semplici indici Laspeyres (con pesi fissi relativi a un anno base) e Paasche (con pesi variabili relativi all'anno corrente) non soddisfano tutte queste condizioni per confronti su periodi superiori ai due anni, ed inoltre le informazioni particolareggiate necessarie per compilare gli indici a pesi variabili sono raramente disponibili. È quindi necessaria una soluzione di compromesso. Prassi frequente è l'uso di indici dei prezzi Laspeyres per deflazionare i valori a prezzi correnti al livello più dettagliato possibile per cui sono disponibili dati sui prezzi e quindi effettuare la somma dei valori deflazionati per ottenere un totale. Ciò equivale ad usare i pesi del tipo Paasche per aggregare queste componenti intermedie piuttosto che le singole merci. Dividendo il valore a prezzo corrente per il valore deflazionato si ottiene poi un deflatore implicito. Gli indici di quantità e di prezzo così ottenuti sono quindi di natura ibrida, ma riescono a soddisfare la maggior parte delle condizioni richieste. Sono inoltre additivi e transitivi e soddisfano quindi il test di reversibilità, cioè che il prodotto tra prezzo e quantità è pari al valore.

81. Si riscontreranno naturalmente delle differenze tra gli indici dei prezzi Laspeyres (con pesi fissi relativi all'anno base) rilevati direttamente e i deflatori impliciti così ottenuti. Di solito, i deflatori impliciti si muovono più lentamente degli indici dei prezzi Laspeyres, riflettendo la tendenza dei compratori a spostare gli acquisti verso voci meno costose. Differenze notevoli, però — o differenze nella direzione sbagliata — indicano la necessità di un ulteriore esame.

3.1 *Gli impieghi finali*

82. L'ISTAT si serve di una combinazione di deflazione e di estrapolazione per ottenere le stime del PIL secondo gli impieghi finali, ma si basa soprattutto sulla deflazione. Le Sezioni seguenti discutono ciascuna delle principali componenti degli impieghi.

83. Le stime dei consumi privati a prezzi costanti sono ottenute principalmente deflazionando i dati ai prezzi correnti, usando a questo scopo le componenti dell'IPC. I conti nazionali, tuttavia, impiegano ancora i prezzi 1970, mentre l'IPC ha subito già due mutamenti della base: prima il 1975 e attual-

mente il 1979, e non è chiaro come si sia ottenuto il collegamento tra due periodi di base diversi. Nella misura in cui vengono usati indici con i pesi relativi al 1975, i conti riflettono in effetti un sistema ibrido di ponderazione, con i pesi 1975 a un maggior livello di dettaglio e quelli 1970 a un più alto grado di aggregazione.

84. Non è sorprendente che gli andamenti dell'IPC e del deflatore implicito illustrati nella Tav. 2 siano molto simili. C'è tuttavia una leggera tendenza dei deflatori impliciti a crescere più rapidamente dell'IPC, risultato che è contrario alle aspettative e richiede un esame.

85. La spiegazione può trovarsi in parte in quelle componenti dei consumi non compresi nell'IPC. Gli affitti lordi, compresi gli affitti imputati delle abitazioni occupate dal proprietario, sono estrapolati con un indice di quantità (che riflette lo spazio) piuttosto che deflazionati. Gli autoconsumi degli agricoltori si basano ugualmente su indici di quantità degli alimenti principali. In alcuni casi, in particolare per i veicoli a motore, per la deflazione sono usate informazioni più dettagliate ottenute dai produttori piuttosto che la componente dell'IPC.

86. Il valore totale dei consumi correnti a prezzi costanti dell'Amministrazione pubblica è ottenuto come somma di due componenti: servizi dei dipendenti e beni e servizi acquistati. Per i dipendenti pubblici è costruito un indice di quantità che riflette la composizione mutevole dell'occupazione per grado e qualifica, ma che non è corretto per i mutamenti di produttività. Questa è una pratica comune in molti paesi, benché in alcuni di essi si tenti di elaborare misure migliori dell'*output*, più che dell'*input*, di servizi dell'Amministrazione pubblica. Questa è la raccomandazione della CEE e vi sono molti tipi di attività dell'Amministrazione pubblica per cui ciò è possibile. Gli acquisti di beni e servizi da parte di quest'ultima sono per la maggior parte, deflazionati tramite appropriate componenti degli indici dei prezzi al consumo e all'ingrosso. Non si fa alcun tentativo di differenziare i prezzi pagati dall'Amministrazione pubblica da quelli pagati dall'industria privata, differenza che in alcuni paesi (ad esempio negli Stati Uniti) è risultata di rilievo.

87. Allo scopo di suddividere il dato totale sui consumi pubblici secondo la funzione, è stato fatto un certo uso di misure dirette di quantità dell'*output*, in particolare, per l'istruzione e la sanità; vi è tuttavia una notevole carenza di dati. Come è stato osservato nella Parte II, i valori a prezzi correnti relativi alla suddivisione funzionale delle spese governative sono scarsi e non sono forniti dati a prezzi costanti alle organizzazioni internazionali che li richiedono.

88. Non è stato possibile confrontare i deflatori impliciti per i consumi pubblici con le corrispondenti serie dell'IPI e dell'IPC poiché non sono pubblica-

ti dati sufficientemente dettagliati. Il deflatore per i redditi dei pubblici dipendenti, come mostra la successiva tavola 4, è salito più rapidamente di qualsiasi altra componente sia degli impieghi finali sia del valore aggiunto — persino dei prodotti energetici — il che suggerisce la necessità di un più attento esame. L'indice aggregato per i consumi pubblici è inferiore ed è un risultato plausibile della combinazione fra l'indice per i dipendenti pubblici e l'indice generale dell'IPI.

89. Per ottenere le stime degli investimenti lordi a prezzi costanti si usano diversi metodi, che implicano sia una deflazione sia un'estrapolazione delle quantità.

90. Per l'attività edilizia, residenziale e non residenziale, i dati di base sono di quantità, come osservato nella Parte II. È necessario quindi un indice dei prezzi per ottenere i valori a prezzi correnti. A questo scopo si usa l'indice del costo di costruzione di un fabbricato residenziale; esso pondera gli inputs di lavoro diretto e di materiali in maniera all'incirca uguale, includendo con un peso ridotto i costi di trasporto. In tempi recenti questo indice (e specialmente la componente lavoro) è aumentato più rapidamente della maggior parte delle componenti dell'IPI. Poiché si tratta di un indice dei costi degli inputs piuttosto che dei prezzi di output, non si tiene conto dei mutamenti di produttività in questa industria. A causa del rapido e rilevante aumento dell'uso di macchinari e attrezzature da costruzione, dovrebbe essere avvenuto un certo mutamento del prodotto per uomo-ora dall'anno base (il 1970). Ciò implicherebbe che la serie della spesa a prezzi correnti è in qualche misura sovrastimata.

91. Anche i dati sulle attrezzature agricole, in particolare i trattori, si basano sulle quantità. A causa dei controlli esistenti su tali attrezzature, si ritiene che le serie di quantità siano abbastanza buone. Anche qui è richiesto un indice dei prezzi per ottenere le spese correnti. Tale indice si ricava nell'IPI.

92. Un impegno notevole è dedicato alla costruzione di un indice dei prezzi per i mezzi di trasporto. Per la maggior parte degli altri tipi di attrezzature, le spese correnti sono deflazionate con indici ottenuti di solito come valori unitari per serie limitate di prodotti.

93. La tavola 3 mostra il deflatore implicito degli investimenti fissi lordi, insieme con la componente beni di investimento dell'IPI e all'indice del costo di costruzione di un fabbricato residenziale. Per la maggior parte del periodo, il deflatore è una ragionevole media delle due componenti.

94. Le esportazioni e le importazioni di merci sono deflazionate con indici a pesi variabili dei valori unitari ottenuti dai dati doganali. I trasporti si basano

su un indice di quantità che riflette il peso complessivo e la distanza. I viaggi all'estero sono deflazionati da indici di prezzi al consumo nei paesi visitati.

3.2 Il valore aggiunto a prezzi costanti

95. In linea di principio, il calcolo del valore aggiunto a prezzi costanti richiede una doppia deflazione: il valore aggiunto non consiste in beni fisici o servizi che possono essere osservati, contati o misurati ma è piuttosto la differenza tra il valore della produzione lorda e il costo degli *inputs* acquistati da altri produttori. Allo scopo di ottenere una stima del valore aggiunto a prezzi costanti, ciascuna di queste componenti dovrebbe essere deflazionata separatamente, ed il valore aggiunto misurato come differenza tra l'*output* e l'*input* entrambi deflazionati.

TAV. 3 — INDICI DEI PREZZI E DEFLATORE IMPLICITO
DEGLI INVESTIMENTI FISSI LORDI - 1976 = 100 (1)

ANNI	IPI Beni di investimento	Costo di costruzione di un fabbricato residenziale	Investimenti fissi lordi Deflatore implicito
1966	38,4	30,5	33,4
1967	38,9	31,6	33,9
1968	39,3	32,6	34,6
1969	40,2	35,5	35,3
1970	44,6	41,1	37,4
1971	47,0	43,2	41,5
1972	49,4	45,5	44,6
1973	55,8	55,5	47,0
1974	71,1	71,2	70,5
1975	86,5	84,0	84,0
1976	100,0	100,0	100,0
1977	116,3	119,9	118,9
1978	128,6	136,2	132,8
1979	144,5	162,5	154,0
1980	171,1	203,1	185,4

(1) Vedi nota alla Tav. 2.

96. In realtà ben pochi paesi (se ce ne sono) posseggono i dati di base per seguire questo metodo, e l'Italia non costituisce un'eccezione. I vari paesi impiegano approssimazioni diverse. La più comune è probabilmente l'uso di indici solo di *output* o di *input* per deflazionare il valore aggiunto a prezzi correnti. In alcuni paesi, ad esempio negli Stati Uniti, sono costruiti deflatori

del valore aggiunto che cercano di tener conto dei movimenti dei prezzi di *input* e *output*, e questi sono applicati al valore aggiunto a prezzi correnti. Gli indici di quantità, moltiplicati per i prezzi dell'anno base, possono essere sostituiti alle serie di *input* e di *output* o ad entrambe. Quando manchino informazioni sulla relazione attuale tra gli *inputs* e gli *outputs*, spesso si presume che resti valida quella dell'ultima tavola input-output.

97. L'ISTAT impiega la maggior parte di questi metodi di approssimazione. Per l'agricoltura gli *inputs* e gli *outputs* sono estrapolati usando indici di quantità, ai quali sono applicati i prezzi dell'anno base. Per la maggior parte delle altre industrie produttrici di beni, i dati di base sul valore aggiunto a prezzi correnti sono ottenuti dall'indagine sul valore aggiunto, e non sono disponibili informazioni separate sugli *inputs* e *outputs*. Le relazioni della tavola *input-output* del 1975 sono quindi presunte. Sono usati deflatori vari, alcuni basati sull'IPI, altri sull'IPC, e alcuni sugli indici dei costi del lavoro. L'ISTAT ritiene che i risultati, nella maggior parte dei casi, si avvicinino di più agli indici dei valori unitari che a veri indici di prezzo. In alcuni casi, gli indicatori quantitativi della produzione lorda derivano dall'indice della produzione industriale. Indici quantitativi della produzione lorda sono usati anche per il commercio, i trasporti, i servizi. Come osservato precedentemente, l'edilizia si basa su indicatori di quantità di *input*, così come i servizi dei dipendenti pubblici ed alcune parti del settore finanziario.

98. Per ottenere conti nazionali a prezzi costanti, è usato relativamente poco l'indice dei prezzi all'ingrosso. In parte, ciò riflette l'evoluzione storica di questo indice; come l'IPC, esso è stato costituito molto tempo prima dello sviluppo dei conti nazionali e, di conseguenza, impiega sistemi di classificazione e di ponderazione non collegati in modo sistematico ai conti nazionali. L'indice comprende circa 800 voci. La raccolta dei dati è, per la maggior parte, nelle mani delle Camere di Commercio dei vari comuni, benché quando il prezzo è fornito direttamente dai produttori alcune voci sono raccolte dall'ISTAT. Per i prezzi raccolti dalle Camere di Commercio locali, queste sono responsabili della scelta delle voci di cui rilevare il prezzo e dei produttori da includere. In entrambi i casi si presume che la scelta rifletta i prodotti più diffusi e i produttori più importanti. Tuttavia, nell'effettuare queste scelte, non sono usate né l'indagine sul valore aggiunto né quella sul prodotto impiegato per la costruzione delle tavole input-output.

99. Attualmente si sta lavorando alla costruzione di un nuovo indice, descritto come un vero indice dei prezzi alla produzione, basato sulle relazioni di contabilità nazionale e che impiega un disegno campionario più sistematico. I risultati di questo lavoro saranno disponibili a partire dal 1983. A quella data dovrebbe essere possibile progredire nella sistematizzazione della metodologia

di deflazione per le componenti del valore aggiunto. Tuttavia, come nel caso degli indici dei prezzi al consumo, la qualità degli indici risultanti dipenderà dalla costituzione di un adeguato disegno campionario e dalla capacità dell'ISTAT di controllare i processi di raccolta e di compilazione dei dati.

100. Nonostante la disparità dei sistemi di classificazione impiegati, è possibile fare alcuni confronti tra le componenti dell'attuale IPI e i deflatori impliciti del valore aggiunto: si veda, in proposito, la tavola 4. Il confronto è piuttosto allarmante. Benché il movimento dell'IPI aggregato sia a grandi linee comparabile con quello del deflatore implicito dell'industria, esclusa l'edilizia, i movimenti delle componenti sono alquanto diversi. Il deflatore implicito per i generi alimentari mostra un tasso di aumento di 1,5 volte superiore a quello dell'IPI, e il deflatore per l'agricoltura è ugualmente più elevato. Dall'altro lato, il deflatore per i mezzi di trasporto cresce ad un ritmo pari a soltanto la metà di quello dell'IPI. Nelle altre categorie vi sono differenze inferiori ma tuttavia assai significative: esse si suddividono circa in parti uguali tra quelle in cui sale più rapidamente il deflatore implicito e quelle in cui è l'IPI ad aumentare di più. In una certa misura queste divergenze si spiegano come differenze nella classificazione, ma esse tuttavia sottolineano l'importanza del lavoro occorrente per la costruzione del nuovo indice dei prezzi alla produzione.

101. Questo breve riassunto della metodologia usata per ottenere i conti nazionali a prezzi costanti mostra chiaramente lo stato insoddisfacente delle procedure attuali. Come le stime a prezzi correnti dei conti nazionali, esse rivelano una notevole ingegnosità nel mettere insieme diverse fonti, ma il fatto che sia necessaria un'abilità simile dimostra a sua volta l'inadeguatezza dei dati di base sottostanti. La situazione è particolarmente dubbia per il valore aggiunto per settore, in cui la metodologia impiegata sopravvaluta certamente l'aumento dei prezzi. Dal lato degli impieghi finali, la deflazione del consumo sembra avere solide basi, ed il miglioramento dell'IPC dovrebbe portare a miglioramenti corrispondenti della deflazione. Sulle altre componenti degli impieghi finali, tuttavia, ci sono ancora notevoli dubbi.

102. L'IPP proposto, se appropriatamente concepito ed eseguito, potrebbe contribuire molto a rimediare alla mancanza di dati di base per la deflazione; rimarrebbero tuttavia ancora alcune carenze rilevanti cui è necessario prestare attenzione: le spese dell'Amministrazione pubblica, specialmente suddivise per funzione, alcune componenti della formazione di capitale, le importazioni ed esportazioni.

TAV. 4 — DEFLATORI IMPLICITI PER SINGOLE COMPONENTI
E RELATIVE COMPONENTI IPI NEL 1980 (1976 = 100)

AGGREGATI	Deflatore implicito	IPI
VALORE AGGIUNTO	189,9	
BENI E SERVIZI DESTINABILI ALLA VENDITA	185,5	
AGRICOLTURA, SILVICOLTURA, PESCA	179,9	162,9
INDUSTRIA	184,1	
Costruzioni	202,6	
Industria in senso stretto	181,3	176,9
Prodotti energetici	225,3	
di cui: <i>Carbone</i>		177,2
<i>Coke</i>		154,2
<i>Petrolio</i>		220,7
Prodotti della trasformazione industriale	175,1	
<i>Minerali metalliferi</i>	159,1	171,0
<i>Minerali non metalliferi</i>	190,4	193,6
<i>Prodotti chimici e farmaceutici</i>	139,3	165,9
<i>Prodotti metallici, escluse macchine e mezzi di trasporto</i>	182,6	173,2
<i>Macchine agricole e industriali</i>	173,3	176,0
<i>Macchine per ufficio, strumenti di precisione</i>	123,5	146,1
<i>Materiali e forniture elettriche</i>	155,0	162,1
<i>Mezzi di trasporto</i>	146,3	
di cui: <i>Automobili</i>		180,5
<i>Biciclette e motocicli</i>		189,9
<i>Prodotti alimentari, bevande e tabacco</i>	189,0	
di cui: <i>Carne</i>		153,2
<i>Latte e derivati</i>		157,4
<i>Altri</i>		163,3
<i>Tessile etc</i>	196,4	
di cui: <i>Prodotti tessili</i>		180,3
<i>Pellame e calzature</i>		195,0
<i>Prodotti del legno e mobili</i>	203,7	197,0
<i>Carta ed editoria</i>	177,6	156,2
<i>Gomma e plastica</i>	191,0	173,0
<i>Altri prodotti industriali</i>	150,7	
SERVIZI	188,6	
Commercio, alberghi e pubblici esercizi	184,1	
Trasporti e comunicazioni	210,6	
Credito e assicurazione	190,3	
Locazione di fabbricati	191,4	
Altri	178,1	
SERVIZI NON DESTINABILI ALLA VENDITA	226,1	
Amministrazioni pubbliche	228,6	
Altri servizi	194,7	
IMPIEGHI FINALI		
CONSUMI COLLETTIVI	215,1	
CONSUMI PRIVATI INTERNI	184,6	
INVESTIMENTI FISSI LORDI	185,2	
VARIAZIONE NELLE SCORTE	184,4	
ESPORTAZIONI DI BENI E SERVIZI	175,9	
IMPORTAZIONI DI BENI E SERVIZI	175,8	
PRODOTTO INTERNO LORDO	188,9	
RISORSE	187,1	

E — L'ESPERIENZA E GLI STANDARDS INTERNAZIONALI E L'ITALIA

103. Sulla base delle considerazioni esposte nella precedente sezione, è possibile identificare alcune importanti aree nella rilevazione ed elaborazione dei dati sui prezzi in cui sono particolarmente necessarie nuove iniziative. Quattro di tali aree sono discusse in questa sezione. La prima riguarda il coordinamento e l'integrazione del programma delle statistiche dei prezzi. La seconda concerne l'organizzazione e il controllo della raccolta dei dati. La terza comprende diversi problemi tecnici relativi alla progettazione del campione e alla definizione dei dati. L'ultima area si occupa dei metodi per accrescere l'utilità delle informazioni sui prezzi attraverso la creazione di una banca dati. La conclusione è che sono auspicabili mutamenti fondamentali delle procedure attualmente seguite in tutte queste aree. Alcuni di questi cambiamenti richiederanno un tempo più lungo di altri, ma tutti avranno bisogno di un impegno relativamente a lungo termine; in tutti questi settori, tuttavia, è possibile iniziare immediatamente a operare.

104. Nel formulare le raccomandazioni riguardanti le statistiche italiane sui prezzi, la Commissione si è basata principalmente sugli studi di esperienze condotte in campo internazionale e sugli standards internazionali basati su di essi. Vari organismi internazionali hanno intrapreso studi sulle pratiche seguite dai paesi nella raccolta delle statistiche sui prezzi, nella elaborazione degli indici di prezzo e nella costruzione di conti nazionali a prezzi costanti, ed alcuni di questi studi sono disponibili in documenti di lavoro. Essi sono naturalmente più ricchi e più ampi rispetto alle informazioni disponibili a questa Commissione da altre fonti. Gli *standards* e le direttive internazionali emessi da questi organismi si basano sulle prassi migliori identificate in questi studi. Prima di essere adottati, tali *standards* sono accuratamente discussi con gli istituti nazionali di statistica e la loro accettazione da parte degli istituti dei paesi partecipanti dipende dal fatto che essi sono alla fine ritenuti vantaggiosi da un punto di vista non solo teorico ma anche pratico.

105. Gli standards qui presi in considerazione comprendono la *Guidelines on Principles of a System of Price and Quantity Statistics* (Serie M, n. 59, New York, 1977) delle Nazioni Unite e standards per tipi particolari di statistiche sui prezzi, compresi i prezzi alla produzione di generi alimentari e prodotti industriali, prezzi al consumo, i conti nazionali a prezzi costanti pubblicati dall'ONU, dall'Ufficio internazionale del lavoro e della FAO.

1. L'INTEGRAZIONE DELLE STATISTICHE SUI PREZZI

106. I problemi più frequentemente incontrati nell'uso di indici di quantità e dei prezzi, in Italia e in altri paesi, riguardano: risultati diversi da indici

che dovrebbero rispondere o quasi alla stessa domanda; risultati incoerenti fra indici che dovrebbero essere logicamente correlati l'uno all'altro; incapacità di rintracciare mutamenti dei prezzi e delle quantità attraverso gli stadi della produzione a causa di classificazioni incoerenti; discrepanze tra offerta e impieghi sia di merci particolari o in industrie particolari, sia per il prodotto lordo nel suo complesso. Benché alcuni di questi problemi derivino dalle necessarie limitazioni dei numeri di indice, è possibile eliminare o almeno ridurre molti di essi prestando attenzione alla coerenza nelle definizioni, classificazioni, fonti, formule, ecc., ed adottando un quadro di riferimento unitario.

107. Le direttive dell'ONU si basano sull'uso della struttura della contabilità nazionale per coordinare le statistiche sui prezzi e sulle quantità. L'utilità di questo approccio incontra un ampio consenso e la maggioranza dei paesi industriali si è mossa in questa direzione. La Repubblica Federale Tedesca e gli Stati Uniti, ad esempio, hanno compiuto progressi considerevoli.

108. Il concetto può essere spiegato nel modo seguente. Il prodotto del sistema economico è composto di beni e servizi, che a loro volta possono essere considerati o dal punto di vista delle industrie che li producono o degli utilizzatori a cui essi sono destinati. Questo è il fondamentale conto a doppia entrata del prodotto interno lordo. Le statistiche sui prezzi e le quantità sono rilevanti sia dal lato della origine (merci e settori) sia dal lato dell'utilizzo (impiego finale) nel conto del PIL. I dati di base che devono essere raccolti sui valori, sui prezzi e sulle quantità devono essere inseriti in uno schema di classificazione redatto in questi termini, e dai dati di base possono essere calcolati indici che serviranno ai vari scopi per cui sono usati indici dei prezzi. Indici designati per scopi diversi differiranno intenzionalmente in modi prevedibili e significativi e quelli costruiti per lo stesso scopo si accorderanno tra loro in maniera integrata.

109. Il principio fondamentale delle direttive dell'ONU è che le statistiche dei prezzi devono formare un insieme integrato e coordinato. Quando sono elaborati indici diversi essi dovrebbero essere collegati gli uni agli altri in maniera logica. Le direttive non affermano che un unico indice soddisferà tutte le necessità. Per tener sotto controllo l'andamento di un'economia interessano i prezzi sia alla produzione sia alla vendita e, per quelli alla produzione, i prezzi sia degli inputs sia degli outputs. Gli indici sia ai prezzi di mercato sia al costo dei fattori sono giustificabili, come lo sono gli indici per parti delle disponibilità totali — prodotto interno, importazioni — nella misura in cui essi sono ottenuti in modi logici e ben definiti da una serie di dati di base ben determinata e ben classificata. Le direttive ammettono anche che esistono differenze nelle necessità a breve e a lungo termine. La tempestività può essere in contrasto con l'ampiezza del contenuto. Il grado di rappresentatività dei deflatori dei conti

nazionali dovrebbe essere più alto rispetto a quello degli indici elaborati come indicatori a breve termine.

110. È naturalmente ovvio che qualsiasi dato raccolto sui prezzi e sulle quantità si riferirà a beni e servizi. Non è possibile rilevare il prezzo o la quantità dell'attività di un'industria, quindi gli indici calcolati per industria o per qualsiasi più ampio insieme sono costituiti da una qualche aggregazione di dati relativi alle singole merci. Allo scopo di mantenere le informazioni sulle relazioni *input-output*, ciascun dato raccolto dovrebbe in linea di principio contenere tre specificazioni: che cosa è (merce), dove è stato prodotto (industria produttrice) e dove è stato utilizzato (industria acquirente o impiego finale).

111. Spesso naturalmente ciò non è possibile: un venditore può non sapere chi acquista il suo prodotto, e un acquirente può non sapere da dove provengono i suoi acquisti. Ma, qualora esista una discriminazione di prezzo, è utile se possibile documentarla.

112. Un sistema di classificazione che comprenda una specificazione simile dei dati di base può fondarsi sui sistemi standard di classificazione esistenti. Le direttive dell'ONU usano le classificazioni standards dell'ONU: ISIC, ICGS, SITC, e le classificazioni degli impieghi finali dello SNA. L'Italia usa la NACE-CLIO e il SEC. Il principale inconveniente delle classificazioni della CEE per questo uso è la loro insufficiente disaggregazione: da alcuni anni, tuttavia, si sta lavorando alla loro armonizzazione sia con ISIC-ICGS sia con il sistema armonizzato del CCC, assai più dettagliato. L'Italia ha partecipato a questi gruppi di lavoro.

113. Per gli scopi interni, ciò che è importante è che vengano usati in tutto il complesso delle statistiche sui prezzi e sulle quantità gli stessi sistemi di classificazione e definizione comuni. Soltanto se viene mantenuta una simile uniformità le varie parti del sistema saranno coerenti tra loro. Il livello di specificazione suggerito precedentemente rappresenta un minimo: ulteriori specificazioni saranno necessarie in usi particolari, per quanto riguarda ad esempio la regione, la dimensione dello stabilimento o altre caratteristiche.

114. Questo non significa naturalmente che debbano essere raccolti dati, o calcolati indici per tutte le categorie possibili delle classificazioni standard. Ma significa che le specificazioni dei dati raccolti devono essere tali da inserirsi nelle classificazioni standard e che qualsiasi indice calcolato deve rispettare i limiti di queste classificazioni. Aggregazioni di dati e indici aggregati dovrebbero riferirsi a classi che possono essere definite in termini di componenti delle classificazioni standard.

115. Il livello di classificazione scelto per i dati di base del sistema dovrebbe essere dettagliato almeno quanto quello degli indici più disaggregati. Si tratta di una considerazione ovvia ma, in pratica, è facile trascurarla: il non tenerne conto in anticipo porterà a un'inutile duplicazione del lavoro di raccolta e a un'incoerenza non voluta e non necessaria. Considerazioni riguardanti la determinazione del livello utile di dettaglio sono illustrate qui di seguito in relazione alla progettazione del campione (§ 134) e alla costruzione di una banca dati (§§ 161-162).

116. Nel contesto italiano, l'inosservanza di queste norme sulla classificazione ha creato molte difficoltà nel collegare differenti raggruppamenti di dati sui prezzi tra loro o ai dati sul consumo e la produzione con cui essi dovrebbero accordarsi. In generale non è possibile trovare le stesse merci nei diversi insiemi di dati sui prezzi IPI, IPC, ICV, o prezzi all'importazione e all'esportazione. Non è quindi possibile rintracciare l'impatto degli aumenti dei prezzi in un settore sul resto dell'economia.

117. In Italia, come nella maggior parte degli altri paesi industriali, quelle sui prezzi sono state tra i primi tipi di statistiche ad essere elaborate e la loro forma e contenuto attuali devono molto a questa evoluzione storica. Esse precedono di molto il concetto di un sistema statistico, specialmente di un sistema basato sui conti nazionali. L'ICV e l'IPI sono la principale espressione di questa più antica concezione. I loro sistemi di classificazione, la struttura e il contenuto non sono coordinati con il resto del sistema statistico. L'IPC e il proposto IPP riflettono il più moderno approccio concettuale. (L'indice sindacale sembra riflettere uno stadio di transizione, che si è arrestato a metà).

118. Si può ritenere che l'IPC e il proposto IPI siano inseribili, concettualmente, in un sistema di statistiche sui prezzi. Per i restanti indici non è così. Sembra che il nuovo IPP sostituirà col tempo l'IPI. Per ragioni tecniche può essere ugualmente posta in discussione la continuazione sia dell'ICV sia dell'indice sindacale.

119. In breve, la raccomandazione della Commissione in questo settore è che le statistiche sui prezzi e gli indici dei prezzi e delle quantità a cui sono connesse dovrebbero essere integrati in un unico sistema statistico, basato sulla struttura fornita dai conti nazionali. I diversi indici dovrebbero essere collegati l'uno all'altro in maniera logica e prevedibile. Nell'erigere una tale struttura, le direttive dell'ONU e le raccomandazioni internazionali, più dettagliate, associate forniscono un modello utile.

120. Allo scopo di costituire un sistema simile, e di ottenere la necessaria collaborazione tra diverse istituzioni e l'accettazione del pubblico, dovrebbe

essere costituito un gruppo di lavoro. Esso dovrebbe esaminare gli indici esistenti ed eliminare gradualmente quelli incompatibili con il sistema raccomandato. Dovrebbe anche elaborare un programma di pubblicazioni, incentrato sull'IPC e sull'IPP e sulle loro componenti, insieme con indici per le importazioni e le esportazioni. Nel gruppo, oltre a funzionari pubblici, dovrebbero essere inclusi anche rappresentanti dell'industria privata e del mondo del lavoro. Per le sue attività più strettamente tecniche, il gruppo di lavoro dovrebbe costituire dei sottogruppi responsabili per ciascuno dei principali tipi di indici dei prezzi: prezzi al consumo, prezzi alla produzione, prezzi delle esportazioni e delle importazioni e deflazione.

2. IL PROCEDIMENTO DI RACCOLTA DEI DATI

121. Questo argomento comprende l'organizzazione amministrativa della raccolta dei dati e le questioni più tecniche relative al controllo dei dati raccolti e alle procedure di trasmissione ed elaborazione.

122. Per quanto riguarda le modalità amministrative con cui ci si occupa della raccolta dei dati sui prezzi e delle relative informazioni, vi sono differenze fra un paese e l'altro. Si tratta di un argomento troppo ampio per essere discusso in questa Parte, ma esso è particolarmente importante.

123. Quasi tutti i paesi industriali hanno ormai sviluppato procedure di raccolta dei dati sui prezzi che sono parte integrante dell'attività dell'Istituto centrale di statistica e da questo direttamente controllate. Tra i paesi membri della CEE la principale eccezione è costituita dalla Repubblica Federale Tedesca, dove la responsabilità spetta agli 11 Lander. Persino in quel paese, tuttavia, il sistema non è così decentrato come in Italia.

124. Ciò che qui si vuole sottolineare è l'importanza di un controllo effettivo sulla procedura di raccolta dei dati da parte dell'Istituto di statistica. È necessario che il personale addetto a tale raccolta sia ben addestrato, controllato e motivato. Come è sottolineato nel *Handbook on Household Survey Methodology* (New York, 1981) delle Nazioni Unite, l'addestramento e il controllo del personale addetto alla raccolta dei dati è di importanza fondamentale. Questo scopo di solito può essere raggiunto soltanto se coloro che si occupano della raccolta fanno parte del personale dell'Istituto di statistica e sono da questo assunti, stipendiati, addestrati, controllati e motivati. Essi non devono necessariamente occuparsi soltanto della raccolta dei dati sui prezzi ma possono essere utilizzati in altre indagini, quali ad esempio quella sulle forze di lavoro e quella sui consumi.

125. Nel caso italiano, queste considerazioni indicano la necessità che l'ISTAT sviluppi una vera struttura operativa, con proprio personale locale che svolga le operazioni di raccolta dei dati. Soltanto in questo modo può essere effettuato un efficace controllo di qualità. Gli attuali uffici regionali dell'ISTAT non assolvono questa funzione; essi sono semplicemente uffici che raccolgono i dati rilevati ed elaborati dai comuni. Una tale rete di uffici operativi a livello regionale dell'ISTAT avrebbe naturalmente riflessi sul bilancio.

126. Per quanto riguarda gli aspetti tecnici della raccolta e trattamento dei dati, esistono due approcci generali al problema di specificare le voci di cui devono essere rilevati i prezzi. Le questioni inerenti a questo argomento sono discusse in termini generali nelle Direttive dell'ONU e più in particolare nel loro *Manual on Producer' Price Indices for Industrial Goods* (Series M, n. 66, New York, 1979). Il problema è se le specificazioni di voci debbano essere redatte con grandi dettagli o, come fatto dall'ISTAT, in modo relativamente generico. Entrambi i metodi presentano vantaggi e svantaggi.

127. Se, come avviene per gli indici dei prezzi al consumo in Francia e negli Stati Uniti, le specificazioni sono molto dettagliate — ad esempio «camicie da uomo, non sportive, maniche lunghe, bianco semplice, puro cotone, non restringibili, ingualcibili» oppure «banana, gialla, migliore qualità, frutto di dimensioni normali, quale Cavendish o Gros Michel, il frutto deve essere lungo almeno cinque volte la sua larghezza» (esempi delle specificazioni degli USA) — l'Istituto di statistica può avere un controllo migliore, ed i prezzi rilevati possono essere sufficientemente omogenei in modo che un prezzo medio possa avere un significato. Tuttavia specificazioni eccessivamente dettagliate possono dare luogo a difficoltà nella rilevazione poiché non tutti i punti di vendita potrebbero avere il prodotto specificato, ed esso potrebbe non essere rappresentativo della produzione o del consumo totale in tutte le aree.

128. Una voce specificata in termini generici è più flessibile e consente di adattarsi alle caratteristiche dei singoli intervistati. Alcuni paesi, tra cui Regno Unito e Stati Uniti, usano questo approccio per gli indici dei prezzi alla produzione. Ma in questo caso è necessario elaborare una metodologia per stabilire il prodotto specifico di cui rilevare il prezzo in ciascun punto di vendita, e l'Istituto statistico ha il compito più complesso di controllare l'operazione per assicurare che sia rilevato il prezzo dello stesso prodotto in ciascuna azienda ogni mese. Inoltre, non si calcola più un prezzo medio, poiché i prezzi rilevati coprono un'ampia gamma di specificazioni; piuttosto, la metodologia della elaborazione degli indici deve basarsi sulla variazione media dei prezzi.

129. In generale, si può affermare che i vantaggi di specificazioni ampie superano gli svantaggi per la maggior parte dei vari tipi di indici dei prezzi.

Con esse si introduce una maggiore flessibilità, si crea probabilmente una rappresentatività maggiore dei prezzi riportati, mentre tendono ad accrescere il numero delle osservazioni utilizzabili. Ma l'uso di specificazioni generiche — come fa l'ISTAT — impone requisiti ulteriori che l'attuale metodologia dell'ISTAT non soddisfa. La scelta delle merci specifiche di cui rilevare il prezzo non è controllata dall'ISTAT e la metodologia impiegata nella elaborazione non è la più appropriata; ancora una volta si rivelerebbe utile la creazione di un'efficiente organizzazione regionale.

130. In base all'attuale sistema, le autorità locali sono responsabili del controllo di base sulla qualità dei dati raccolti. Nel corso di questo riesame non è stato possibile considerare le procedure seguite negli oltre 93 organismi statistici locali. Ciò che è stato rilevato è il carattere assai dettagliato delle istruzioni impartite dall'ISTAT agli uffici locali, ma in assenza di un effettivo controllo dal centro, è normale che i risultati siano molto variabili. L'ISTAT stesso effettua alcuni trattamenti sui dati trasmessi dagli uffici locali. Purtroppo non si sa gran che circa queste procedure di trattamento. Tuttavia, poiché l'ISTAT riceve soltanto i valori medi per città, e non le osservazioni originarie, non è in grado naturalmente di trattare i dati micro originali. Anche per quanto riguarda i dati originali sarebbero necessarie procedure uniformi per tutte le località.

131. Un'altra raccomandazione della Commissione per questo settore è che la raccolta e la elaborazione dei dati sui prezzi e sulle relative quantità diventi compito dell'ISTAT. Il personale che fa le interviste deve essere assunto, addestrato e controllato dall'ISTAT, e le funzioni di trattamento e di approntamento dei dati devono essere svolte da personale dell'ISTAT in modi uniformi. Per raggiungere questo obiettivo può essere necessario il rafforzamento degli Uffici regionali dell'ISTAT e l'assunzione da parte degli stessi di funzioni operative, evoluzione che sarebbe auspicabile anche per altre ragioni. All'ISTAT dovrebbero essere assegnate le risorse necessarie per svolgere questi compiti.

3. I PROBLEMI TECNICI

132. Non è possibile in questa relazione esaminare in dettaglio i problemi tecnici. Questa sezione quindi si limiterà a considerare alcune aree che vanno attentamente studiate e a riassumere le raccomandazioni internazionali e la pratica effettivamente seguita in campo internazionale.

3.1 *La struttura e il disegno campionario*

133. Per scopi diversi sono necessari dati diversi e non è possibile né auspicabile ignorare tali differenze. Gli indici costruiti per scopi di controllo e

di previsione devono essere disponibili rapidamente, frequentemente e ricchi di dettagli. Quelli usati per la deflazione richiedono una frequenza minore e consentono qualche ritardo, ma devono essere ampiamente rappresentativi. Nella raccolta dei dati si deve tener conto di queste differenti esigenze e nello stesso tempo si deve fare il miglior uso possibile dei dati raccolti. Nel disegnare bisogna tener conto dei prezzi e delle quantità per cui sono richieste segnalazioni frequenti e rapide, e di quelle per cui si possono accettare segnalazioni meno frequenti.

134. Questo tipo di bilanciamento tra domanda a breve termine e costo è tuttavia una base insufficiente per fondarvi un programma di rilevazione. Questo dovrebbe prendere in considerazione la natura delle osservazioni sui prezzi e sulle quantità; quando gruppi di prezzi si muovono insieme, non è necessario osservarli tutti con la stessa frequenza, alcuni possono essere controllati meno frequentemente, utilizzandone — nell'intervallo — altri come rappresentativi dei primi. Stabilire quali prezzi siano superflui in una particolare economia è una questione empirica che dipende dall'analisi del comportamento passato. Per questa analisi sono necessari studi intensivi, periodici di riferimento (*benchmarks*). Questi dovrebbero comprendere il valore totale della produzione lorda, riguardo alla sua origine e al suo impiego, con i maggiori dettagli possibili. Uno studio di riferimento relativamente completo condotto ogni cinque anni costituisce un obiettivo ragionevole. Tale studio è intrinsecamente utile come strumento di analisi, oltre a verificare la validità dei campioni usati nei periodi di intervallo. Questi studi non sono stati finora intrapresi in Italia, ma essi potrebbero rivelarsi assai preziosi per la razionalizzazione della procedura di raccolta dei dati.

135. La necessità di coerenza di tutto il sistema delle statistiche sui prezzi e sulle quantità impone alcuni requisiti al disegno campionario. Precedentemente è stata sottolineata l'importanza di sistemi di classificazione standard nell'elaborazione di un programma di raccolta dei dati sui prezzi. Questa standardizzazione dovrebbe essere attuata al livello dettagliato delle merci. Per quanto possibile le varie merci e servizi di cui si rilevano i prezzi dovrebbero entrare in più di un indice. Le merci di cui sono rilevati i prezzi alla produzione dovrebbero corrispondere a quelle di cui sono rilevati i prezzi di vendita. La scelta dei prodotti di cui rilevare il prezzo, al livello dei prezzi alla produzione, dipenderà sia da quelli il cui prezzo è stato fissato prima (importazione) sia da quelli il cui prezzo è stato fissato in una fase successiva (consumo).

136. Entro questi limiti, bisogna prendere in considerazione la costruzione di un campione rigorosamente probabilistico sia dei punti di vendita che delle voci. Vi sono due noti vantaggi nell'usare un campione probabilistico. Innanzitutto esso assicura che i prodotti di cui rilevare il prezzo siano scelti in modo

imparziale e obiettivo. Mancando un campionamento probabilistico vi è il rischio che vengano scelti soltanto i prodotti di cui è facile determinare il prezzo. Se ciò avvenisse, l'indice dei prezzi sarebbe distorto. È probabile che vi siano scarsamente rappresentati i prodotti tecnologicamente più avanzati, quali macchine utensili, attrezzature elettroniche, aeroplani, per i quali è difficile determinare il prezzo a causa dei rapidi mutamenti delle specificazioni e che sia attribuita troppa importanza a prodotti più semplici, quali cemento, tessili o barre di acciaio, per i quali si possono ottenere facilmente serie comparabili di quotazioni.

137. Il secondo vantaggio è che un campione probabilistico consente di misurare la qualità dei risultati dell'indagine attraverso stime della varianza o dell'errore di campionamento. La qualità dei risultati in questo contesto è collegata all'eventualità di una differenza tra i risultati ottenuti dalle osservazioni campionate e quelli che sarebbero stati conseguiti in una elencazione completa di tutte le unità di rilevazione dell'universo. L'uso di un campione probabilistico non consente naturalmente di misurare gli errori derivanti da rapporti privi di risposte o trascurati, da ponderazioni obsolete, dalla non rappresentatività delle merci di cui è rilevato il prezzo o da qualsiasi altro fattore diverso dal campionamento in sé e per sé.

138. Si renderanno necessari aggiustamenti empirici rispetto al teorico campione probabilistico. Ma questi dovranno essere fatti secondo i principi della teoria campionaria e sulla base di uno studio dei dati empirici.

3.2 *La definizione dei dati*

139. Per motivi di spazio in questa sezione ci si limiterà essenzialmente a elencare i problemi sui quali è necessario fissare l'attenzione; di questi peraltro si discute dettagliatamente nelle pubblicazioni internazionali citate.

140. La maggior parte dei problemi, se non tutti, deriva dalle difficoltà di specificare le unità elementari delle osservazioni dei prezzi e delle quantità. La definizione delle unità «p» e «q» influenza i limiti tra le componenti di prezzo e di quantità, cioè tra quei fattori che si rifletteranno sull'indice della quantità e quelli che si rifletteranno sull'indice dei prezzi.

141. Tale problema è messo in evidenza quando si esaminano le differenze regionali dei prezzi. Alcune di queste riflettono le diverse condizioni climatiche o i costi del trasporto; spesso inoltre vi sono differenze notevoli tra città e paesi o tra località turistiche e zone industriali. In questi casi, presumendo che non vi siano diversità di altro tipo, sorge il problema se i prodotti venduti in diverse

regioni a prezzi diversi debbano essere considerati, per il calcolo degli indici, come un unico prodotto rappresentante la stessa quantità ovunque sia venduto, o come prodotti diversi rappresentanti quantità differenti. Un'arancia consumata in una zona subtropicale può essere considerata allo stesso modo di un'arancia consumata in un clima più freddo? Ancora, un'arancia sull'albero equivale a un'arancia in città? L'unità è un'arancia, oppure due arance in posti diversi rappresentano prodotti diversi?

142. Per la maggior parte dei confronti intertemporali è preferibile considerare due arance consumate in posti diversi come due diversi prodotti: il commercio e il trasporto rappresentano valore aggiunto reale. Ma vi sono alcuni usi speciali per cui questo non è più valido. Per raffrontare il consumo di arance pro-capite in regioni diverse, il concetto necessario è solo quello di arance che soddisfino certi requisiti fisici.

143. Queste considerazioni sono particolarmente importanti nel caso di generi alimentari consumati presso aziende agricole e di una produzione simile autoconsumata. Trattare il cibo consumato presso aziende agricole come un prodotto separato da quello posto in commercio tende a dar luogo ad un aumento della quantità misurata di produzione alimentare man mano che la quota che è commerciata cresce, anche se non vi è mutamento della quantità fisica; in modo corrispondente, l'aumento di prezzo tende ad essere inferiore. Considerare tale cibo come identico alla produzione commerciata — come fa implicitamente l'IPI italiano — tende a ridurre l'aumento di produzione e incrementare quello del prezzo.

144. In termini regionali, come regola generale gli indici nazionali dei prezzi dovrebbero essere elaborati come media degli indici dei prezzi regionali e non come indici dei prezzi medi nazionali. Se il mutamento dell'indice nazionale è calcolato come media dei mutamenti regionali, soltanto i mutamenti di prezzo che avvengono entro le regioni influenzeranno la media nazionale. Cambiamenti nei consumi o produzioni relativi delle diverse regioni appariranno come variazioni di quantità.

145. Gli stessi problemi sorgono rispetto alla variabilità stagionale. Una fragola in inverno dovrebbe, come regola generale, essere considerata come un prodotto diverso da una fragola in estate; di conseguenza, la variazione annuale del prezzo medio dovrebbe essere calcolato come una media delle variazioni nelle diverse stagioni e non come un indice basato sulla media annuale dei prezzi. Nel caso limite in cui i prodotti scompaiano completamente dal mercato in qualche stagione, questo metodo li escluderà dall'indice calcolato in quella stagione. Il metodo usato dall'ISTAT nel trattare i prodotti stagionali nei IPC e ICV è una variante di questa procedura consigliata (benché sia soggetto alla

critica generale di fare la media dei livelli invece che delle variazioni). Il metodo usato per l'indice sindacale, tuttavia, è meno difendibile. Se le fragole non possono essere ottenute a gennaio, non si guadagna nulla a metterle nell'indice al prezzo di luglio.

146. Problemi più seri di definizione di dati sorgono forse a proposito di mutamenti di qualità e di prodotti nuovi. Quando un prodotto nuovo sostituisce uno vecchio sorgono due problemi: come mantenere la continuità dell'indice, e come è influenzata la validità dell'indice. Quando un prodotto nuovo è chiaramente identificabile come sostituzione di un prodotto specifico vecchio, il metodo consueto per mantenere la continuità consiste nel collegare o raccordare, come viene fatto negli indici italiani. In molti casi, tuttavia, prodotti vecchi spariscono e ne appaiono di nuovi in circostanze in cui non è possibile stabilire un collegamento diretto, cosicché sarà sempre necessario un certo grado di valutazione soggettiva. Spesso la sostituzione non è completa; il nuovo prodotto si aggiunge semplicemente alla gamma di quelli disponibili ma, così facendo, può provocare importanti cambiamenti nella funzione del vecchio prodotto. La televisione costituisce un esempio: mentre è chiaro che essa ha un impatto rilevante sull'industria delle radio e sull'industria cinematografica, non può però essere considerata un diretto sostituto di nessuna delle due.

147. Vi è inoltre un secondo problema derivante dal mutamento della composizione del prodotto, ed è quello connesso con il concetto di mutamento occulto del prezzo. In tutti i casi in cui la differenza di prezzo tra il prodotto vecchio e quello nuovo non è proporzionale alla differenza di qualità, la sostituzione del vecchio prodotto con il nuovo equivale per il consumatore ad un cambiamento del prezzo. Il mutamento può avvenire in entrambe le direzioni: quando avviene in risposta alla domanda, cioè quando il prodotto nuovo spiazza il vecchio, è assai probabile che la qualità del prodotto nuovo sia migliore; ma quando il cambiamento riflette condizioni dell'offerta, cioè quando non si riesce più a trovare il prodotto vecchio, allora è assai probabile un declino della qualità relativamente al prezzo. Qualora si possano calcolare tali differenze di qualità, sarà possibile effettuare gli appropriati aggiustamenti. Ma le possibilità di misurare le differenze di qualità sono limitate, e bisogna riconoscere che tali aggiustamenti sono spesso incompleti e in una certa misura arbitrari.

148. Le diverse difficoltà nel trattare i prodotti nuovi e i mutamenti di qualità sono state spesso oggetto di attenzione e per affrontarle sono stati elaborati diversi metodi di trattamento. In Francia e negli Stati Uniti, ad esempio, sono stati condotti studi speciali. Tuttavia non esiste una soluzione interamente valida, ma è importante considerare attentamente i metodi di raccordo che dovrebbero essere sottratti alla decisione casuale dei rilevatori dei prezzi.

3.3 Il trattamento di aree problematiche

149. In alcune aree — agricoltura, industria estrattiva, gran parte dell'industria manifatturiera e la maggior parte dei beni acquistati dai consumatori — la separazione delle componenti di prezzo e di quantità è, pur sussistendo i problemi discussi nella sezione precedente, relativamente semplice. Ma quando la misurazione di prezzi e quantità viene estesa al resto dell'economia, sorgono problemi ulteriori, o a causa della difficoltà di separare le componenti di prezzo e di quantità, o perché la produzione stessa è difficilmente identificabile. Nel trattare queste aree, quindi, occorrono particolari cautele.

150. La distribuzione commerciale è uno dei settori delicati. Benché l'IPI, in Italia come altrove, sia una delle più vecchie misure dei prezzi, in effetti, nonostante il suo nome, ha poco o nulla a che fare con il commercio all'ingrosso ed è poco adatto per ottenere informazioni sulla distribuzione, nonostante che lo si impieghi a tal fine nell'analisi. Tali informazioni sono tuttavia necessarie per i conti nazionali a prezzi costanti. Nei conti nazionali, la produzione lorda della distribuzione è definita come margine lordo, cioè come differenza tra il valore delle vendite e il costo di acquisto dei beni venduti. Poiché quindi la produzione lorda è espressa in termini di margine monetario e non in termini di quantità di merci, è difficile trovare una misurazione adeguata della quantità dei servizi resi. In teoria sarebbe possibile fare uso della doppia deflazione, deflazionando separatamente il valore delle vendite ed il costo degli acquisti, ma raramente questo si rivela un metodo pratico. Di fatto, l'indice di quantità della produzione lorda del commercio è spesso calcolato come media ponderata delle variazioni percentuali delle quantità dei diversi beni venduti, ponderati con i margini lordi di queste diverse merci nell'anno base; il metodo italiano sembra essere una variante di questo. Si tratta di un metodo soddisfacente se i margini sono stabili, tuttavia, dovrebbe essere verificato con studi periodici sul reale andamento dei margini. Queste verifiche sono particolarmente importanti nei periodi (e luoghi) in cui il sistema distributivo è sottoposto a rapidi mutamenti, ad esempio, in connessione con lo sviluppo dei supermercati.

151. Altri settori che presentano serie difficoltà di identificazione delle unità di produzione sono, probabilmente, le industrie di servizi, l'edilizia e il settore dei beni durevoli. Il problema di base è la mancanza di standardizzazione del prodotto: non vi è un'unità significativa che possa essere assunta come unità di misura. La soluzione abituale — adottata generalmente anche in Italia — consiste nell'usare gli andamenti degli *inputs* come rappresentativi di quelli degli *outputs*; ma questo presuppone che non vi sia una variazione di produttività, ipotesi scarsamente difendibile. Talvolta si sono compiuti tentativi espliciti di aggiustare indici di tipo *input* correggendoli per i mutamenti di produttività stimati, come si fa nell'indice tedesco per l'edilizia e nell'indice degli Stati Uniti per le automobili. I metodi di correzione sono diversi e se ne è tentata

l'applicazione in altrettanti paesi; certamente, ipotizzare un cambiamento di produttività è meglio che non tenerne alcun conto, ma i metodi per farlo devono essere analizzati attentamente.

152. Qualsiasi sia l'indicatore prescelto, miglioramenti significativi possono conseguirsi attraverso la stratificazione, determinando indipendentemente i mutamenti negli indicatori per ciascun strato e calcolando per l'industria l'indice di quantità come media ponderata. Invece di ignorare i mutamenti di produttività, questa tecnica presume che non ve ne siano all'interno delle singole categorie. Vengono prese in considerazione le variazioni della produttività dovute a modifiche delle proporzioni relative delle diverse categorie. Questo è importante specialmente quando l'occupazione è usata come una proxy, poiché è solo in questo modo che si può tener conto dei mutamenti nella composizione delle forze di lavoro impiegate. Una stratificazione di questo tipo è quella effettuata, dall'Italia, per i pubblici dipendenti, ma non sembra che sia effettuata nella maggior parte delle altre industrie, in cui l'occupazione è usata come una proxy.

153. Nel caso dell'edilizia, l'ISTAT elabora un indice del costo degli *inputs* per l'edilizia residenziale che è usato per tutti gli aspetti della misurazione della produzione e degli usi finali. In questo caso è difficile valutare in che misura una variazione della produttività alteri tale indice, ma la maggior parte dei paesi ritiene questo un effetto assai importante e cerca di ridurre le distorsioni con vari tipi di aggiustamento. Riesaminando vantaggi e svantaggi delle varie possibilità offerte, l'*hedonic approach* e i metodi basati sulle componenti della produzione sembrano più promettenti di un puro approccio basato sugli *inputs*.

154. Nel caso dei beni durevoli d'investimento, il problema principale consiste nell'identificazione della produzione. Molte voci riguardanti gli impianti fissi sono quasi uniche; per queste può non essere possibile ottenere, a due date diverse al fine di assicurare la rappresentatività, un campione adeguato, ottenuto considerando identiche specificazioni di beni. Un indice basato su voci con specificazioni identiche sarebbe distorto perché escluderebbe voci in cui sta avvenendo un rapido mutamento tecnologico. Se, come è probabile, il mutamento tecnologico e il miglioramento di produttività tendono a ridurre la rapidità dell'aumento dei prezzi, il basare l'indice soltanto su voci che non hanno subito variazioni condurrà ad una sopravvalutazione dell'aumento dell'indice dei prezzi e ad una sottovalutazione corrispondente dell'aumento dell'indice di quantità.

155. Questo particolare inconveniente può essere evitato se la produzione di beni capitali è identificata dalla funzione svolta piuttosto che da specificazio-

ni fisiche; tuttavia questa soluzione implica il rischio di spingersi troppo oltre nella direzione opposta. Per quanto riguarda la valutazione della spesa in beni durevoli a prezzi costanti una definizione della produzione secondo la specificazione tenderà a provocare un aumento del prezzo e una diminuzione della quantità rispetto a una definizione funzionale. È di nuovo necessario un atteggiamento pragmatico poiché non è possibile stabilire regole fisse.

156. Un altro settore che esige un'attenta considerazione è quello delle esportazioni e importazioni. Benché gli indici delle quantità e del valore unitario siano elaborati in Italia da molti anni non è sicuro che vengano tratti tutti i vantaggi dai dettagli disponibili nei documenti doganali per minimizzare gli errori derivanti da mutamenti nella composizione del prodotto. Il Canada e la Norvegia ad esempio hanno compiuto notevoli progressi in questa direzione.

157. L'uso di indici del valore unitario solleva problemi particolari per i prodotti manufatti dove le più dettagliate registrazioni doganali possono occultare ampi intervalli di prezzo; persino piccoli cambiamenti nella composizione di tali gruppi possono provocare distorsioni notevoli. In proposito, può essere di notevole aiuto arricchire i dati doganali con quelli ottenuti da indagini speciali sui prezzi di beni trattati nel commercio con l'estero. L'utilizzo di questi ultimi dati può offrire anche altri importanti vantaggi per raggiungere la coerenza di tutto il sistema delle statistiche sulle quantità e sui prezzi. Questi veri indici di prezzo per le esportazioni e le importazioni si sono andati sviluppando in diversi paesi, compresi la Repubblica Federale Tedesca e gli Stati Uniti.

158. Per entrambi gli indici dei prezzi e dei valori unitari è importante che vengano esaminate attentamente le classificazioni; quella internazionale standardizzata è di fondamentale utilità per l'uso nelle analisi del commercio con l'estero. Ma l'uso dei dati di commercio in relazione a dati relativi all'economia interna richiede una classificazione uguale a quella adottata per le transazioni interne. Per conciliare queste due esigenze potrebbe essere utile il nuovo Sistema Armonizzato del Consiglio per la Cooperazione Doganale.

3.4 *Raccomandazioni*

159. La terza raccomandazione della Commissione per quanto riguarda il settore degli indici e delle statistiche dei prezzi è quindi che venga prestata un'attenzione più esplicita alle questioni tecniche concernenti gli schemi di campionamento, il disegno campionario e la definizione dei dati. A livello concettuale, esse devono essere trattate da personale qualificato addetto alla ricerca. Per quanto riguarda invece la fase applicativa, queste questioni non dovrebbero essere rimesse alla discrezionalità delle autorità locali o alle decisioni casuali di coloro che raccolgono i dati, ma stabilite in base a principi

comuni definiti dopo un attento studio. Inoltre, per un effettivo controllo di qualità dovrebbero essere effettuati periodici studi di riferimento allo scopo di fornire dati più numerosi e dettagliati di quanto non avvenga normalmente.

4. LA COSTITUZIONE DI UNA BANCA DEI DATI

160. Il programma italiano di rilevazione delle statistiche dei prezzi, come è tradizione di tutte le rilevazioni prima dell'avvento del calcolatore, ha mirato all'elaborazione di alcuni indici specifici; altri possibili usi dei dati non sono stati neanche presi in considerazione. Tuttavia, data l'attuale capacità dell'elaborazione automatica, questo è un modo inefficiente di produrre gli indici finali e uno spreco di preziose informazioni analitiche. Lo sviluppo di una banca dati, sistematica e logicamente strutturata, relativa ai prezzi e alle relative quantità non soltanto consentirebbe la elaborazione di indici finali con una duplicazione di raccolta e lavoro di calcolo minimi, ma consentirebbe anche di condurre diversi studi analitici senza un'ulteriore raccolta di dati e ad un costo minimo.

161. In qualsiasi sistema di indici, l'integrazione in una banca dati logicamente strutturata significa che non tutti i valori degli indici sono indipendenti. Quando il prezzo moltiplicato per la quantità è uguale al valore, una delle tre variabili è ridondante ed è necessario raccogliere dati indipendenti soltanto per due di esse. Allo stesso modo, quando il prodotto intermedio più il valore aggiunto uguaglia il prodotto lordo, uno dei tre può essere ricavato dagli altri due. A causa delle esigenze della elaborazione del numero indice, entrambe queste considerazioni sono soggette ad alcune qualificazioni, ma quando le parti sono tra loro conseguenti può essere economizzato un notevole lavoro statistico.

162. Ma ugualmente importante è il contributo che una banca dati ben organizzata può apportare alla comprensione dei problemi del comportamento dei prezzi, rendendo possibili studi analitici altrimenti di difficile attuazione. Possono facilmente essere esaminati problemi quali l'impatto dell'aumento dei prezzi all'importazione (in generale o in particolare del petrolio); possono essere confrontati indici a prezzi di mercato e al costo dei fattori; possono essere quantificate le conseguenze di sistemi di ponderazione alternativi; può, infine, essere studiato il processo attraverso cui l'inflazione si diffonde in tutto il sistema economico. Questi sono tutti problemi analitici, e non, come in Italia si è talvolta ritenuto, problemi da affrontare con la raccolta di dati nuovi e la costruzione di indici *ad hoc*; qualche evidenza empirica su queste questioni apporterebbe tuttavia un contributo sostanziale al dibattito.

163. La banca dati dovrebbe essere strutturata in modo da accogliere tutti i dati sui prezzi e sulle quantità di cui si prevede il bisogno. Per raggiungere questo scopo la struttura della banca dati deve essere formalmente completa e

deve raccogliere i dati sia elementari sia aggregati. Essa non dovrebbe essere limitata ad aggregati già calcolati; dovrebbe mettere in luce le interconnessioni tra le varie parti dei dati e i vari tipi di indice.

164. Le Direttive dell'ONU presentano una tale struttura che è riprodotta nella tavola 5. Le Direttive sottolineano che questa tavola non rappresenta una procedura suggerita per la raccolta di dati. Essa è piuttosto una presentazione della struttura di un sistema di dati. In altre parole è una struttura in cui possono essere adattati tutti i dati raccolti. Ha lo scopo di fornire una « nicchia » a tutti i dati di base sulle quantità e sui prezzi.

165. La tavola 5 si divide in due grandi parti, che riguardano rispettivamente i produttori e gli acquirenti.

La Parte I è ulteriormente suddivisa in una sezione che riguarda la produzione lorda dei produttori interni e un'altra sezione per le importazioni. Nell'ambito di ciascuna di queste sezioni vi è spazio sia per i prezzi di mercato, sia

TAV. 5 — UNA STRUTTURA PER LA RACCOLTA
E LA MEMORIZZAZIONE DEI DATI SUI PREZZI E SULLE QUANTITÀ

Rispondenti e voci di riferimento	Sistema di classificazione	Base di valutazione	Dati di Base
1. Produttori			
(a) Prodotto lordo dei produttori interni	Sottoclassi ICGS (a 8 cifre) di prodotti entro i gruppi ISIC (a 4 cifre) di produttori	Valori approssimati di base Prezzi alla produzione	Prezzi Valori correnti Alcune quantità fisiche Pesi di riferimento (benchmark)
(b) Importazioni	Voci SITC (a 5 cifre) Sottoclassi ICGS di prodotti (a 8 cifre)	Valori CIF più imposte sulle importazioni	Prezzi Valori correnti Unità
2. Acquirenti			
(a) Input intermedi di produttori interni	Sottoclassi ICGS di prodotti entro i gruppi SITC di produttori	Prezzi di acquisto	Prezzi Valori correnti Alcune quantità fisiche Pesi di riferimento (benchmark)
(b) Utilizzatori finali interni	Categorie SNA Sottoclassi ICGS (a 8 cifre) ove possibile	Prezzi di acquisto	Prezzi Valori correnti Indicatori di quantità fisiche
(c) Esportazioni	Voci SITC (a 5 cifre) Sottoclassi ICGS (a 8 cifre) ove possibile	Valori F.O.B.	Prezzi Valori correnti Unità

Note: Ove le classificazioni incrociate siano importanti, — cioè al variare dell'acquirente variano i prezzi alla produzione, o al variare della provenienza dell'offerta variano i prezzi d'acquisto — va salvaguardata l'identificazione sia del produttore, sia dell'acquirente. Possono essere aggiunte, come si vuole, classificazioni addizionali, ad esempio: regioni, dimensioni dello stabilimento, classe socio-economica degli acquirenti, ecc.

per i valori approssimativamente di base (prezzi di mercato meno imposte indirette). I sistemi di classificazione proposti sono quelli internazionali tipo, al loro più dettagliato livello. Oltre alle classificazioni che appaiono sulla tavola, spesso saranno necessarie caratteristiche ulteriori per identificare la regione, la dimensione dello stabilimento, ecc. La II Parte della tavola è suddivisa in acquisti di *inputs* intermedi da parte di produttori interni, acquisti degli utilizzatori finali interni, esportazioni. Le basi di valutazione sono i prezzi di acquisto; i sistemi di classificazione proposti sono stati delineati in modo da rendere possibile seguire il passaggio delle merci attraverso il sistema economico dal produttore all'utilizzatore finale e anche per fornire le aggregazioni necessarie per altri fini di analisi. La tavola consente la classificazione di merci nel commercio internazionale attraverso la classificazione standard del commercio e quella usata per i prezzi interni. Quest'ultima è necessaria se i dati dovranno essere usati per analizzare le relazioni tra gli andamenti interni ed esterni. Qualora siano importanti le classificazioni incrociate — cioè al variare dell'acquirente variano i prezzi alla produzione, o al variare della provenienza dell'offerta variano i prezzi d'acquisto — dovrebbe essere mantenuta l'identificazione sia del produttore sia dell'acquirente.

166. In corrispondenza della struttura dei dati di base sui prezzi e sulle quantità, vi è una struttura simile degli indici elaborati. Per scopi diversi saranno necessari indici diversi, indici dei prezzi Laspeyres per il controllo, indici Paasche (o pseudo-Paasche) per la deflazione, ecc. Tutti questi indici possono (anzi devono, se si vuole evitare una duplicazione di sforzi) essere basati sugli stessi dati di base. Una raccolta e una memorizzazione dei dati svolte in modo sistematico faciliterà la rielaborazione nelle diverse forme richieste, utilizzando così i dati nel modo più efficiente possibile.

167. Si deve sottolineare ancora una volta che il sistema nel complesso dovrebbe essere una struttura integrata. Indici validi a livello aggregato richiesti per la pubblicazione non possono essere ottenuti senza una raccolta di dati ad un livello molto più dettagliato. Inoltre, per trarre i maggiori benefici possibili dal lavoro di raccolta dei dati, bisogna prestare attenzione agli usi che vanno al di là della elaborazione degli indici pubblicati. Devono essere studiati metodi di memorizzazione e recupero dei dati di base che consentiranno la maggiore flessibilità possibile nel loro uso.

168. L'utilità di una simile base di dati riutilizzabile è generalmente riconosciuta e diversi paesi, tra cui Francia, Canada e Stati Uniti hanno cominciato a lavorare per attuarne i vari aspetti.

169. Nella sua ultima raccomandazione riguardante le statistiche sui prezzi la Commissione propone la costituzione di una banca di dati micro riutiliz-

zabile per i dati sui prezzi e sulle quantità, che servirebbe sia come base per la elaborazione di indici di vari tipi e a vari livelli di aggregazione, sia come risorsa analitica, utile per il controllo di qualità e per fornire risposte empiriche a questioni di pubblico interesse. Ciò richiederà l'elaborazione di metodi appropriati di memorizzazione e di gestione della base di dati, comprese procedure standardizzate di trattamento dei dati micro.

PARTECIPANTI (*)
ALLE RIUNIONI DELLA COMMISSIONE STATISTICA INTERNAZIONALE

Sen. Lucio Gustavo ABIS
Ministro per il Coordinamento Interno
delle Politiche Comunitarie

Sen. Beniamino ANDREATTA
Ministro del Tesoro

On. Vincenzo SCOTTI
Ministro per i Beni Culturali e Ambientali (1)

Prof. Paolo SAVONA
Segretario Generale della Programmazione Economica del Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica

Dr. Carlo Azeglio CIAMPI
Governatore della Banca d'Italia

Prof. Guido REY
Presidente dell'Istituto Centrale di Statistica (ISTAT)

Dr. Mario SARCINELLI
Direttore Generale del Ministero del Tesoro (1)

Dr. Luigi PINTO
Direttore Generale dell'Istituto Centrale di Statistica (ISTAT)

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Prof. Alberto ZULIANI
Dr. Daniela ALTERIO
Dr. Vanna GUALANDI
Dr. Bona POZZOLI
Dr. Marcella SPROVIERI

Ministero delle Finanze

Prof. Antonio PEDONE
Dr. Salvatore SAGGESE

Ministero degli Affari Esteri
Dr. Leopoldo FORMICHELLA

Banca d'Italia

Dr. Fabrizio BARCA
Dr. Cesare CARANZA
Dr. Pierantonio CIAMPICALI
Dr. Antonio DI MAJO
Dr. Antonio FAZIO
Dr. Giancarlo MORCALDO
Dr. Carlo TRESOLDI

Ministero del Tesoro

Dr. Luisa BARBIERI
Dr. Franco BUCCI
Dr. Bruno DE LEO
Dr. Giovanni DE SIMONE
Dr. Michele DURSO
Comm. Gian Paolo FALCIAI
Dr. Fabrizio GALIMBERTI
Dr. Domenico GIUSEPPINI
Prof. Lucio IZZO
Dr. Giuseppe LACCESAGLIA
Dr. Salvatore MOLINO
Prof. Rino ONOFRI
Dr. Oreste PIEMONTESE
Dr. Alfredo ROCCELLA
Dr. Livio SARROCCHI
Dr. Giovanpietro SCOTTO DI CARLO
Dr. Loretta STAGNOTTO
Dr. Marcello VITALE
Dr. Paolo ZANGHERI

(*) Le cariche sono riferite al momento della presentazione della relazione. Non tutti gli intervenuti appartenevano alle Amministrazioni indicate.

(1) Durante lo svolgimento delle riunioni della Commissione il Ministro Scotti e il Dott. Sarcinelli erano rispettivamente: Ministro per il Coordinamento interno delle politiche comunitarie e Vice Direttore Generale della Banca d'Italia.

Istituto Centrale di Statistica (ISTAT)

Dr. Armando AGOSTINELLI
 Dr. Gaetano ESPOSITO
 Dr. M. Antonio GRECO
 Dr. Maria Giovanna MAMBERTI
 PEDULLÀ
 Dr. Giovanni MARROCCHI
 Dr. Italia MARINO DI STEFANO
 Dr. Agostino MONSELESAN
 Dr. Paolo QUIRINO
 Prof. Aldo SANTEUSANIO
 Prof. Vincenzo SIESTO
 Dr. Liliana STEFANUTTI
 Dr. Luciana TAPPI GIOVANNINI
 Dr. Jolanda VALENZANO

Istituto A. Olivetti di Studi per la Gestione dell'Economia e delle Aziende (ISTAO)

Prof. Giorgio FUÀ

Istituto Nazionale per lo Studio della Congiuntura (ISCO)

Dr. Innocenzo CIPOLLETTA
 Dr. Rosanna FRESCHI
 Dr. Paolo ZANCHI

Confederazione Generale dell'Agricoltura Italiana (CONFAGRICOLTURA)

Dr. Roberto GIORDANI

Confederazione Generale dell'Industria Italiana (CONFINDUSTRIA)

Dr. Massimo TIVEGNA

Confederazione Generale Italiana del Commercio (CONFCOMMERCIO)

Dr. Giuliana GALMONTE

Confederazione Generale Italiana del Lavoro (C.G.I.L.)

Dr. Michele MORCIANO

Confederazione Italiana dei Servizi Pubblici degli Enti Locali (CISPEL)

Dr. Mario DI MASSA
 Dr. Antonio SANTO
 Dr. Alfredo STRAINI

Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori (C.I.S.L.)

Dr. Renata LIVRAGHI

IBM Italia

Ing. Riccardo LIPPI

Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (I.N.P.S.)

Ing. Fabio TRIZZINO

Istituto Nazionale di Economia Agraria (INEA)

Prof. Giuseppe BARBERO

Istituto Nazionale per il Commercio Estero (ICE)

Dr. Lorenzo LA ROSA
 Dr. Gianluigi LIBERATI

Medio Credito

Dr. Marco CECCHI DE ROSSI
 Dr. Giampaolo RINALDO

Società per le Previsioni Economiche (PROMETEIA)

Prof. Anna STAGNI

Società Generale d'Informatica (SOGEI)

Dr. Ursula HERR

Società Italiana Sistemi Informativi Elettronici (ITALSIEL)

Dr. Valente FRASCA
 Dr. Paolo SIGILLO
 Dr. Carlo SUFFREDINI

Unione Italiana del Lavoro (U.I.L.)

Prof. Paolo GARONNA

