



CNEL

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

PRONUNCE

75

OSSERVAZIONI E PROPOSTE

**MODIFICA DELLA NORMATIVA
SULLA RILEVAZIONE
DEI PREZZI AL CONSUMO**

31 MARZO 2005

INDICE

<i>Premessa</i>	pag.	5
OSSERVAZIONI	”	6
PROPOSTE	”	10

Premessa

L'istruttoria di questo documento è stata curata da un gruppo di lavoro e dalla Commissione Politica Economica (I) nelle riunioni del 22 febbraio 2005 e del 15 marzo 2005. Il documento è stato approvato dall'Assemblea del CNEL nella seduta del 31 marzo 2005.

Nella fase istruttoria la Commissione Politica Economica (I) si è avvalsa della collaborazione dell'Istituto Nazionale di Statistica (I-STAT) - Direzione centrale delle statistiche sui prezzi e il commercio con l'estero (DCPC).

OSSERVAZIONI

1. ANDAMENTO DEI PREZZI E PERCEZIONE SOCIALE

Il tema degli andamenti dell'inflazione ha assunto un crescente rilievo in coincidenza con la flessione dei tassi di crescita rilevati sulla base di standard definiti, con comune consenso, in sede europea. Dopo decenni di inflazione spesso a due cifre, nettamente superiore alla media europea, le rilevazioni dell'ultimo decennio hanno registrato un progressivo allineamento del dato italiano a quello dell'Unione. Anche in relazione a politiche di bilancio più restrittive rispetto al passato ed alla scelta di una politica dei redditi che ha legato l'evoluzione della quota più significativa delle retribuzioni (oltre che delle pensioni) al tasso di inflazione, è cresciuta la polemica sulla adeguatezza dei criteri di rilevazione e, conseguentemente, sulla significatività dell'indice.

Particolarmente rilevante è divenuto il malessere in occasione dell'introduzione dell'euro, che ha determinato fenomeni evidenti di non corretta transizione dei prezzi dalla lira alla nuova moneta.

Associazioni di consumatori, in relazione a specifici settori di mercato, e istituti indipendenti si sono cimentati nel campo della rilevazione fornendo indicazioni che, in particolare in Italia, anche per i criteri delle rilevazioni ed elaborazioni non sempre trasparenti e tali da tradursi in una metodologia robusta e significativa, non hanno contribuito a fare chiarezza.

Da qui l'esigenza, fortemente sentita dalle rappresentanze delle

Forze sociali e delle organizzazioni professionali presenti nel CNEL, di analizzare in termini aggiornati e condivisi la situazione e di realizzare un tentativo di fornire indicazioni idonee ad elevare i livelli di qualità e affidabilità dell'indagine in un quadro coerente con i requisiti richiesti dall'Unione Europea.

2. LA NORMATIVA VIGENTE

Il regio decreto legge n. 222 del 1927, convertito nella legge n. 2421 del 1927, attribuisce all'ISTAT l'incarico di promuovere la formazione di indici del costo della vita in tutti i Comuni aventi più di 100.000 abitanti, e in altri, preferibilmente scelti fra i capoluoghi di Provincia, oppure tra quelli aventi più di 50.000 abitanti, che abbiano uffici di statistica idonei.

Successivamente, con la legge n. 621 del 1975, il campo di osservazione è stato esteso a tutti i capoluoghi di Provincia e a quelli con oltre 30.000 abitanti che hanno un ufficio di statistica idoneo.

Infine il regolamento comunitario n. 2494 del 1995 ha istituito l'indice armonizzato europeo dei prezzi al consumo. Il regolamento ha lo scopo "di stabilire le basi statistiche necessarie per pervenire al calcolo degli indici comparabili dei prezzi al consumo a livello comunitario".

Considerando la popolazione residente alla data del 14° censimento della popolazione italiana (ottobre 2001), i Comuni capoluoghi di Provincia e quelli con più di 30.000 abitanti in cui risulta costituito l'ufficio di statistica sono complessivamente 236. Di questi, attualmente partecipano al calcolo dell'indice dei prezzi al consumo 87 (19 capoluoghi di Regione e 68 capoluoghi di Provincia). Questa situazione è da mettere in relazione con la difficoltà per la maggior parte dei Comuni di sostenere gli oneri di una rilevazione caratterizzata da elevata complessità.

L'impianto normativo esistente presenta, anche in relazione alle risorse finanziarie concretamente disponibili, un problema relativo alla dimensione dell'indagine; malgrado il numero rilevante dei Comuni po-

tenzialmente coinvolti e la quantità delle rilevazioni effettuate (oltre 300.000), per i criteri amministrativi di selezione delle unità territoriali il disegno campionario richiederebbe alcuni miglioramenti che lo renderebbero più efficiente.

3. DIMENSIONE DELL'IMMAGINE

Qualora la totalità dei Comuni considerati in astratto dalla legge assicurasse il compiuto adempimento delle prescrizioni normative vigenti, si verrebbe a determinare una dimensione d'indagine difficilmente compatibile con i requisiti richiesti dall'Unione Europea.

Il processo di armonizzazione delle statistiche comunitarie, infatti, impone agli istituti nazionali di statistica di garantire elevati livelli di qualità nella raccolta ed elaborazione dei dati, ed elevati livelli di tempestività nella diffusione dei risultati mensili.

Osservazioni critiche sulla eccessiva dimensione della rilevazione italiana sono state avanzate dal Fondo Monetario Internazionale nel *Report on the Observance of Standards and Codes* del 2002.

4. SELEZIONE DEI COMUNI CON CRITERI AMMINISTRATIVI E NON STATISTICI

La normativa vigente impone di selezionare i Comuni nei quali avviene la rilevazione dei prezzi non secondo criteri statistici, ma secondo criteri amministrativi. Infatti una parte della popolazione viene inclusa con certezza nel campione (Comuni capoluogo di Provincia), una parte ne è esclusa con certezza (Comuni non capoluogo di Provincia con meno di 30.000 abitanti), mentre una parte può essere inclusa o meno a seconda del rispetto di determinati requisiti organizzativi (Comuni non capoluogo di Provincia con almeno 30.000 abitanti).

La selezione basata su criteri amministrativi comporta che il grado di copertura territoriale dell'indagine risulti estremamente variabile. Infatti, considerando la popolazione residente come una variabile adeguatamente correlata con il numero di transazioni, la quota di popolazione

provinciale residente nel Comune capoluogo di Provincia misura il grado di copertura di un campione basato sulla selezione dei Comuni capoluoghi di Provincia. Considerando il dato medio nazionale, il rapporto tra popolazione residente nei Comuni capoluogo di Provincia (17 milioni circa) e popolazione totale (poco meno di 58 milioni) è pari al 29,3%. Questo dato medio sottintende tuttavia forti eterogeneità tra le diverse Province: ordinando in senso decrescente le quote dei singoli Comuni capoluoghi di Provincia, il decimo in graduatoria evidenzia una copertura pari al 41,2%, il ventesimo pari al 34,5%, il cinquantesimo al 23,4%, l'ottantesimo al 16,6%. In relazione alla distribuzione territoriale la rilevazione risulta maggiormente concentrata nell'area del Centro-Nord.

Questa variabilità del grado di copertura rafforza l'esigenza di introdurre almeno una stratificazione delle unità territoriali che, fermi restando i Comuni capoluogo di Provincia, consenta una selezione dei Comuni non capoluogo attraverso un meccanismo probabilistico. La selezione dei Comuni secondo i criteri della teoria dei campioni permetterebbe di ottenere stime più robuste con le risorse attualmente impiegate oppure, fissato il livello di robustezza e affidabilità delle stime che si ritiene adeguato, di minimizzare il costo della rilevazione.

PROPOSTE

1. Il CNEL ritiene indispensabile che, ferma restando l'autonomia dell'ISTAT, che va anzi rafforzata, il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE), in occasione dell'esame e dell'approvazione del Programma statistico nazionale, acquisisca il parere delle Forze sociali espresso attraverso il CNEL, come già avviene con Regioni e Province autonome e Enti Locali in sede di Conferenza Unificata tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, le Province, i Comuni, le Comunità montane. Analogo coinvolgimento dovrebbe realizzarsi periodicamente per il monitoraggio della dinamica dei prezzi in corso d'anno. Dovrebbe, a tal fine, essere modificato l'articolo 13 del decreto legislativo n. 322 del 1989.

Vanno inoltre previste analoghe sedi di trasparente confronto in ambito provinciale (anche utilizzando gli osservatori presso le Camere di Commercio, ed in coordinamento con le esistenti commissioni comunali di controllo) circa la significatività delle rilevazioni.

L'obiettivo è quello di un contributo al controllo di qualità delle rilevazioni e al monitoraggio sull'andamento dei prezzi.

Verrebbe così definita una sede che permetterebbe alle Forze sociali di esprimere specifiche esigenze di informazione statistica.

2. Nel contesto richiamato, il CNEL auspica la delegificazione delle regole che impongono all'ISTAT di definire il campione di Comuni coinvolti nella rilevazione dei prezzi al consumo secondo criteri amministrativi.

Il CNEL ritiene che all'ISTAT dovrebbe essere riconosciuta la libertà di definire, nel quadro del programma statistico nazionale, il disegno dell'indagine secondo criteri statistici, assumendosi in modo motivato la responsabilità dei criteri posti alla base della definizione del campione, naturalmente nel rispetto degli obblighi che derivano all'Italia dalla partecipazione all'Unione Economica e Monetaria (regolamento comunitario n. 2494 del 1995).

A tal fine si rende necessaria la modifica dell'art. 1 della legge n. 2421 del 1927, novellato dall'art. 1 della legge n. 621 del 1975.

3. Specifiche indagini settoriali potrebbero essere concordate per monitorare gli andamenti di settori (ad es. acquisto di immobili) o segmenti di popolazione (ad es. famiglie con redditi, in particolare da pensione, significativamente bassi) o specifici aggregati territoriali (es. Regioni).

4. E' opportuno mettere l'ISTAT nelle migliori condizioni per realizzare effettivamente l'indagine nei Comuni selezionati.

A tal fine il CNEL auspica che vengano messi a disposizione dell'ISTAT fondi per gli obblighi di rilevazione, a partire dalla formazione dei rilevatori, con speciale riferimento a quelli dei Comuni di minore dimensione; questi Comuni, infatti, hanno maggiori problemi a sostenere i costi fissi della rilevazione.

Il CNEL ritiene che solo la dotazione di adeguati mezzi finanziari consentirebbe l'introduzione delle necessarie misure sanzionatorie nei confronti delle amministrazioni che si rivelassero inadempienti. Tali misure dovrebbero essere orientate a individuare e rimuovere gli ostacoli operativi che impediscono la corretta rilevazione dei dati, e ad accrescere, ove non fosse adeguatamente presente, l'attenzione degli amministratori locali nei confronti della statistica ufficiale. In tale ottica sanzioni efficaci sarebbero anche quelle di tipo "morale", quali ad esempio la pubblicazione dell'elenco delle amministrazioni inadempienti e dei motivi delle inadempienze. Eventuali introiti da sanzioni dovrebbero incrementare le risorse del fondo per le rilevazioni statistiche.

5. Un aspetto problematico riguarda l'indicazione di regole cui dovrebbero attenersi gli istituti di ricerca in occasione della diffusione di dati concernenti rilevazioni su materie di particolare significato; a questi enti potrebbe essere richiesta l'indicazione analitica dei criteri utilizzati nella rilevazione e nella successiva elaborazione. Analoghi principi di trasparenza dovrebbero applicare i mezzi di informazione in occasione della divulgazione delle rilevazioni.