

Nota introduttiva

La presente relazione è composta da tre parti corrispondenti ai contenuti fissati dall'articolo 24 del decreto legislativo 6 settembre 1989, n.322 (Norme sul sistema statistico nazionale e sulla riorganizzazione dell'Istituto nazionale di statistica, ai sensi dell'art.24 della L.23 agosto 1988, n.400). Le parti esaminano distintamente: l'attività dell'Istat, la raccolta, il trattamento e la diffusione dei dati statistici della pubblica amministrazione, nonché lo stato di attuazione del Programma statistico nazionale in vigore.

1. Relazione sull'attività dell'Istat

Nel corso del 2001, l'Istituto nazionale di statistica, principale produttore della statistica ufficiale nel nostro Paese e, al tempo stesso, soggetto di coordinamento del Sistema statistico nazionale (Sistan) ha svolto un'attività particolarmente complessa. Essa comprende, oltre alla produzione di statistiche (più di 1200 rilevazioni e "lavori" ogni anno), anche funzioni di profilo organizzativo e strategico, quali la diffusione della cultura statistica nel Paese, il riscontro con le esigenze informative internazionali e territoriali, la razionalizzazione dei processi di cooperazione tra le pubbliche amministrazioni in materia statistica, anche al fine di ridurre l'onere sui rispondenti ed accrescere la qualità dell'informazione prodotta. Per svolgere adeguatamente tale attività risulta strategica la gestione e lo sviluppo delle risorse umane, alla cui formazione è stato dedicato oltre il 2% del monte salari, in linea con le più recenti direttive del Dipartimento della Funzione pubblica.

I risultati raggiunti nel 2001 sono di grande rilievo, attesa anche la complessità organizzativa connessa alla organizzazione ed esecuzione dei censimenti generali. In relazione alle linee strategiche stabilite dal Consiglio dell'Istituto, non soltanto il livello di realizzazione degli obiettivi assegnati è valutato intorno al 92% circa, ma si sono registrati minori costi rispetto a quelli programmati di circa il 6%.

In particolare si segnala che i risultati dei censimenti (agricoltura, industria e popolazione) sono stati diffusi in tempi nettamente inferiori rispetto al passato: a marzo 2002 i dati provvisori comunali del censimento della popolazione; a maggio 2002 i dati provvisori del censimento dell'industria e quelli definitivi del censimento dell'agricoltura per le prime regioni validate.

E' opportuno sottolineare che l'attività dell'Istituto è costantemente sottoposta a processi innovativi che incidono, attraverso nuovi metodi e nuove forme organizzative, sulla raccolta e trattamento dei dati sulle tecnologie, sui prodotti e sui servizi resi all'utenza. In particolare, sono state affinate le analisi sulla povertà, nell'ambito dell'indagine sui consumi di famiglia, e sono state progettate nuove indagini sulla giustizia (commissioni arbitrali, difensori civici ecc.) e sulle nascite. E' stato completato il censimento delle istituzioni *non-profit*, è stata rilasciata una nuova banca dati sul Commercio estero mentre tutto l'ambito delle statistiche congiunturali e quello dei conti nazionali viene costantemente adeguato alle richieste provenienti dall'Unione Europea. Per la prima volta, sono state operate delle stime di Contabilità nazionale a livello provinciale (Nuts3), secondo gli standard internazionali e sempre maggiore attenzione viene rivolta alla preparazione dei cosiddetti conti satellite (agricoltura, *non-profit*, turismo, ambiente ecc.).

Riguardo all'attività svolta dall'Istat per la promozione e lo sviluppo del Sistan si registra una maggiore consapevolezza delle amministrazioni sull'importanza della funzione statistica. La costituzione formale degli uffici di statistica può ritenersi completata, avendo superato le 3.300 entità, mentre per i comuni di piccole dimensioni, che non vi hanno provveduto, si sta incoraggiando la costituzione dell'ufficio in forma associata.

Si deve tuttavia rilevare che non tutti gli uffici di statistica dispongono delle risorse necessarie per un efficiente funzionamento. In tal senso l'obiettivo perseguito dall'Istat, insieme agli altri organismi interessati (Cisis, Anci, Upi, Unioncamere), è stato quello di fornire strumenti per rafforzare l'autorevolezza e la funzionalità degli uffici.

2. L'attività degli altri enti del Sistema statistico nazionale (Sistan)

Il Sistan, di cui fanno parte gli uffici di statistica di tutte le pubbliche amministrazioni, vive in questi anni le difficoltà proprie di funzioni trasversali in un momento di cambiamento istituzionale. Il panorama della statistica negli enti non Istat presenta perciò luci ed ombre, in parte connesse alla situazione istituzionale conseguente alla revisione costituzionale e alla riorganizzazione dell'amministrazione centrale dello Stato.

Le modifiche dell'assetto organizzativo dei Ministeri intervenute nel corso del 2001 hanno avuto ripercussioni anche sulla funzione statistica. Poiché questa funzione è riconducibile ad una rete interna di processi e persone che hanno come punto di riferimento l'ufficio di statistica, è indispensabile riorganizzare e collocare nella giusta "posizione" tale ufficio.

Dall'analisi dei rapporti consuntivi inviati da ogni struttura (Ministeri e Enti), risulta un quadro controverso nel quale a sicuri miglioramenti nell'attività si affiancano situazioni di crisi e di rischio per la continuità informativa della statistica ufficiale. E' necessario, quindi, programmare, per il futuro, interventi di sostegno per la ricerca statistica a favore delle amministrazioni centrali.

Di tutta evidenza è l'attività di impulso svolta dalle Regioni e Province autonome per lo sviluppo della funzione statistica, anche attraverso un idoneo assetto istituzionale ed organizzativo. A questo riguardo un ruolo importante è svolto dal Comitato paritetico Istat-Regioni dove vengono dibattute e integrate le iniziative di comune interesse, su aspetti settoriali, metodologici e organizzativi. Numerosi accordi maturati in tale ambito sono stati portati alla decisione della Conferenza unificata Stato-Regioni-Autonomie.

A livello provinciale è significativa l'attività svolta dalle Prefetture (ora Uffici territoriali del governo - Utg) e dalle Camere di Commercio; le Province, negli ultimi tempi, sono più consapevoli del loro accresciuto ruolo di governo e sembrano fortemente interessate a completare la costituzione degli uffici di statistica o a valorizzare il ruolo di quelli esistenti.

I Comuni, con la costituzione di quasi 3.000 uffici di statistica (per un ambito di popolazione pari al 64%), presentano situazioni estremamente diversificate: in alcuni casi l'ufficio si limita agli adempimenti essenziali per conto dell'Istat, mentre in altri svolge anche funzioni di documentazione statistica e di supporto decisionale all'amministrazione. Da un monitoraggio effettuato nel 2001 sugli uffici di statistica dei 41 comuni con oltre 100.000 abitanti, è emerso che sono addetti all'attività statistica 641 unità di personale (di cui l'85% in maniera esclusiva). Il 23% del personale è in possesso del diploma di laurea, ma soltanto 44 persone hanno la laurea o il diploma in statistica, a riprova che la qualificazione tecnica degli uffici va perseguita con determinazione.

3. Lo Stato di attuazione del Programma statistico nazionale 2001-2003

Il d.lgs 322/89 prevede che l'Istat, sulla base delle linee strategiche indicate dal Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica (Comstat), predisponga ogni anno il Programma statistico nazionale (Psn), approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei

Ministri, nonché l'elenco delle rilevazioni che comportano obbligo di risposta per i soggetti privati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica.

Il Programma statistico nazionale contiene i progetti statistici di interesse pubblico a rilevanza nazionale, individuati attraverso il coinvolgimento, nell'ambito dei cosiddetti "Circoli di qualità", di tutti i soggetti interessati ad una determinata area tematica. Il Programma riguarda essenzialmente i lavori delle amministrazioni centrali, ma contiene alcuni progetti prototipali di amministrazioni territoriali che rivestono particolare interesse per lo sviluppo della statistica nazionale e per la cooperazione tra i soggetti del Sistan.

Il Psn relativo al triennio 2001-2003, approvato con D.P.C.M. del 6 dicembre 2000, prevedeva, per il 2001, l'esecuzione di 1.127 progetti (410 rilevazioni, 454 elaborazioni e 263 studi progettuali) dei quali 620 assegnati all'Istat. Gran parte delle iniziative previste per il 2001 sono state realizzate; la capacità produttiva del sistema ha consentito di raggiungere l'89% degli obiettivi assegnati; rilevazioni ed elaborazioni sono state completate con percentuali superiori al 90%, mentre gli studi progettuali si attestano su valori intorno all'80%; questi ultimi risentono più fortemente di eventuali riduzioni o riorientamento di risorse, avendo un grado di priorità più basso rispetto, ad esempio, a rilevazioni a carattere internazionale e per le quali sempre più spesso sussistono obblighi comunitari.

Nel complesso, la produzione statistica, raccolta in 25 settori tematici, costituisce un patrimonio informativo di tutta la collettività nazionale. L'impegno dei prossimi anni sarà quello di porre sempre maggiore attenzione alla territorializzazione dell'informazione statistica già a partire dai risultati dei censimenti. Un'opportunità di analisi e di proposte in tal senso sarà offerta dalla prossima Conferenza nazionale di statistica, che si terrà nel 2002, dedicata proprio all'informazione statistica per l'interpretazione territoriale dei fenomeni sociali ed economici.

Nel concludere, è opportuno ricordare anche che la statistica pubblica italiana è riconosciuta tra le più avanzate e complete nel mondo occidentale, ed è inserita efficacemente nell'ambito degli Organismi e dei consessi statistici internazionali e nelle iniziative di cooperazione internazionale (in particolare con i paesi dell'Europa orientale, dei Balcani e del Mediterraneo).

L'Istat, dal punto di vista organizzativo, sta perseguendo sempre più obiettivi di economicità, efficienza ed efficacia e, anche a questo fine, ha iniziato a stimare i costi di ciascuna rilevazione e di ciascun progetto statistico.

A fronte di un complessivo rispetto degli impegni presi dalla statistica ufficiale nei confronti del Paese, del Parlamento e del Governo, si rileva, comunque, come già accennato, la limitatezza delle risorse sia per quanto riguarda l'Istat in senso stretto sia per il complesso del Sistan, che nel 1989 è nato con una specifica previsione di "costo zero". Ciò è stato rilevato anche dalla Corte di Conti nell'ultima relazione di controllo sulla gestione finanziaria dell'Istat.

Occorrono, pertanto, maggiori investimenti pubblici per il sostegno e lo sviluppo della ricerca statistica, adeguati a soddisfare tutti i bisogni informativi che emergono ai diversi livelli di governo e da parte della società, e a introdurre, con maggiore dinamicità, elementi di innovazione, razionalizzazione ed efficacia complessiva.

Alla presente Relazione è allegato il Rapporto annuale della Commissione per la garanzia dell'informazione statistica ai sensi dell'art.12, comma 6, del citato Decreto legislativo 322/89.

PARTE PRIMA

L'ATTIVITÀ DELL'ISTITUTO NAZIONALE
DI STATISTICA

1. STATO DI ATTUAZIONE DEGLI OBIETTIVI STRATEGICI**1.1 Linee evolutive**

L'attività dell'Istituto nel 2001 si è sviluppata lungo le linee guida e gli obiettivi strategici indicati dal Consiglio per il triennio 2001-2003. Gli obiettivi di medio-lungo periodo ad esse collegati sono stati raggruppati nei nuclei fondamentali compendiate Prospetto 1. Il collegamento è stato eseguito in base al criterio della prevalenza.

Prospetto 1 - Linee guida e obiettivi strategici pianificati per il triennio 2001-2003 consolidato(a)

Linee strategiche	Codice	Obiettivi strategici
Qualità orientata all'utenza	210	Innovazione di processo
	211	Innovazioni di prodotto
	212	Sviluppo della meta informazione volta a garantire la qualità intrinseca del sistema
	213	Innovazioni metodologiche relative ai censimenti degli anni 2000-2001
	214	Aggiornamento delle pratiche di rilascio dei dati
	215	Sviluppo del Web come strumento per la diffusione dei dati e la comunicazione
	216	Strumenti di misurazione del livello di soddisfazione degli utenti
	217	Riduzione del carico statistico sui rispondenti
	218	Trasparenza e documentazione dei processi produttivi
Sistemi informativi	310	Sviluppo di sistemi informativi integrati
	311	Valorizzazione degli archivi amministrativi esistenti
	312	Sviluppo di una metodologia di validazione delle informazioni (Sidi)
Crescita della funzione statistica - a livello internazionale - in Italia	410	Sviluppo di indicatori per il processo di integrazione europea
	411	Cooperazione e interscambio con gli altri sistemi statistici comunitari
	412	Partecipazione a progetti di ricerca internazionali
	413	Collaborazione con Paesi non U.E. per lo sviluppo dei sistemi statistici
	420	Decentramento produttivo
	421	Sviluppo di funzioni di coordinamento, indirizzo e sorveglianza metodologica
	422	Crescita della presenza Istat sul territorio al fine del decentramento funzionale e statistico
	423	Crescita del sistema territoriale di rilevazione
	424	Funzione di cooperazione nell'ambito del Sistan
	425	Sostegno ai processi di riforma della P.A.
426	Costruzione di un sistema di indicatori territoriali	
427	Crescita della qualità dell'informazione statistica all'interno del Sistan	

(segue)

Segue: Prospetto 1 - Linee guida e obiettivi strategici pianificati per il triennio 2001-2003 consolidato(a)

Linee strategiche	Codice	Obiettivi strategici
Organizzazione	515	Evoluzione delle tecnologie
	511	Sviluppo delle funzioni di controllo e valutazione
	513	Valorizzazione delle risorse umane

(a) Il piano 2001-2003 accoglie gli aggiornamenti introdotti in sede di definizione del programma annuale.

Le linee guida e gli obiettivi strategici hanno trovato espressione nelle filiere, intese come raggruppamento di uno o più progetti finalizzati a perseguire un obiettivo di ricerca e/o innovazione unitario. Le filiere possono riguardare tematiche sia statistiche che organizzative. Le prime costituiscono oggetto della relazione poiché identificano l'area *core* dell'Istituto. Le seconde, invece, avendo nel programma 2001 un'importanza del tutto marginale perché introdotte solo nello stesso anno, vengono trascurate nell'elaborato.

1.2 Attuazione delle linee guida e degli obiettivi strategici – Quadro di sintesi

Il programma statistico consolidato del 2001 ha riguardato lo sviluppo di 368 filiere (Tavola 1). Il loro collegamento con gli obiettivi strategici di riferimento, effettuato come anticipato in base al criterio della prevalenza, mette in luce che, nel complesso, le filiere sono state realizzate in media nella misura del 91,8%. Di conseguenza, lo scostamento medio tra programma e risultato è quantificato nella misura dell'8,2%. Percentuali superiori alla media si registrano in 11 obiettivi strategici; incidenze inferiori in 6. Sussistono, inoltre, 7 obiettivi che non hanno trovato rispondenza in iniziative di ricerca espresse dalle filiere. La non rispondenza trova, però, parziale giustificazione nel sistema di aggregazione utilizzato. Le tavole 7 e 8, che espongono i dati relativi ai progetti statistici (componenti delle filiere), documentano infatti che gli obiettivi privi di corrispondenti iniziative sono due: "strumenti di misurazione del livello di soddisfazione degli utenti" e "crescita del sistema territoriale di rilevazione".

La graduazione dell'importanza relativa degli obiettivi strategici, effettuata in base alla dimensione numerica delle filiere ad essi collegate, vede al primo posto, sia nei programmi che nei risultati, le innovazioni di processo (circa il 22% del totale), seguite dalle innovazioni di prodotto (circa il 18% del totale), dallo sviluppo dei sistemi informativi integrati (circa il 9% del totale) e dalla cooperazione e interscambio con gli altri sistemi statistici comunitari (circa il 7,5% del totale).

La loro realizzazione ha richiesto l'impiego di risorse umane per complessivi 1.273,2 anni-persona. La relativa analisi viene esposta nella Tavola 2, con riferimento al programma e alla effettiva utilizzazione. Le informazioni in essa tabulate non contengono i dati relativi al personale reclutato a tempo determinato/termine per l'esecuzione dei censimenti generali degli anni 2000-2001. Questi ultimi risultano esplicitati nello specifico capitolo dedicato ai censimenti (capitolo 10).

Tavola 1 – Filiere statistiche per obiettivo strategico di riferimento (numero). Anno 2001

LINEE GUIDA	OBIETTIVI	DATI ASSOLUTI			COMPOSIZIONI (%)	
		Programma	Risultato	Scostamento %	Programma	Risultato
Qualità orientata all'utenza	Innovazione di processo	81	73	- 9,9	22,0	21,6
	Innovazione di prodotto	71	62	- 12,7	19,3	18,3
	Sviluppo della meta informazione per garantire la qualità intrinseca del sistema	4	4	-	1,1	1,2
	Innovazioni metodologiche relative ai censimenti degli anni 2000-2001	3	3	-	0,8	0,9
	Aggiornamento delle pratiche rilascio dei dati	3	3	-	0,8	0,9
	Sviluppo del web come strumento per la diffusione dei dati e la comunicazione	1	1	-	0,3	0,3
	Strumenti di misurazione del livello di soddisfazione degli utenti	-	-	-	-	-
	Riduzione del carico statistico sui rispondenti	-	-	-	-	-
	Trasparenza e documentazione dei processi produttivi	1	1	-	0,3	0,3
Sistemi informativi	Sviluppo di sistemi informativi integrati	34	30	- 11,8	9,2	8,9
	Valorizzazione degli archivi amministrativi esistenti	10	10	-	2,7	3,0
	Sviluppo di una metodologia di validazione delle informazioni statistiche (Sidi)	-	-	-	-	-
Crescita funzione statistica - a livello internazionale	Sviluppo degli indicatori per il processo di integrazione europea	7	7	-	1,9	2,1
	Cooperazione e d'interscambio con gli altri sistemi statistici comunitari	27	26	- 3,7	7,3	7,7
	Partecipazione a progetti di ricerca internazionali	5	5	-	1,4	1,5
	Collaborazione con paesi non U.E.	1	1	-	0,3	0,3
- in Italia	Decentramento produttivo	-	-	-	-	-
	Sviluppo di funzioni di coordinamento, indirizzo e sorveglianza metodologica	3	3	-	0,8	0,9
	Crescita della presenza Istat sul territorio al fine del decentramento funzionale e statistico	-	-	-	-	-

(segue)

Segue: **Tavola 1 – Filiere statistiche per obiettivo strategico di riferimento (numero). Anno 2001**

LINEE GUIDA	OBIETTIVI	DATI ASSOLUTI			COMPOSIZIONI (%)	
		Programma	Risultato	Scostamento %	Programma	Risultato
	Crescita del sistema territoriale di rilevazione	-	-	-	-	-
	Funzione di cooperazione nell'ambito del Sistan	4	3	- 25,0	1,1	0,9
	Sostegno ai processi di riforma della P.A.	8	7	- 12,5	2,2	2,1
	Costruzione di un sistema di indicatori territoriali	6	5	- 16,7	1,6	1,5
	Crescita della qualità dell'informazione statistica all'interno del Sistan	-	-	-	-	-
Totale		368	338	- 8,2	100,0	100,0
<i>Di cui:</i>						
	<i>Consolidati</i>	99	94	- 5,1	26,9	27,8
	<i>Strategici</i>	269	244	- 9,3	73,1	72,2