

Nota introduttiva

Con riferimento a quanto previsto dall'articolo 24 del decreto legislativo n. 322 del 6 settembre 1989 (Norme sul Sistema statistico nazionale e sulla riorganizzazione dell'Istituto nazionale di statistica), la presente relazione dà conto dell'attività effettuata dall'Istat e dagli uffici di statistica del Sistan nell'anno 2003, nonché dello stato di attuazione del Programma statistico nazionale.

Per quanto riguarda l'Istat, principale produttore della statistica ufficiale nazionale, è in primo luogo da ricordare la notevole produzione di informazione statistica nei vari settori economici, demografico e sociali. Inoltre, l'Istat ha dedicato particolare attenzione anche ad altre funzioni, quali la diffusione della cultura statistica nel Paese e la razionalizzazione, in qualità di coordinatore del Sistema statistico nazionale, dei processi di cooperazione in materia statistica tra tutti i soggetti del Sistan.

La caratterizzazione internazionale dell'Istituto trova conferma sotto diversi profili: non solo le attività di cooperazione e le iniziative di innovazione sono attuate in sede internazionale, ma occorre rilevare che le decisioni comunitarie hanno un peso sempre più rilevante nell'indirizzare la produzione statistica ufficiale.

Nell'ambito della produzione dei vari settori statistici notevole è stato l'impegno rivolto, in particolare, alla acquisizione e diffusione di informazioni tali da rendere disponibili dati e indicatori al minimo livello territoriale, sempre nel rispetto del vincolo della riservatezza.

Una importante ricaduta sull'attività dell'Istituto si è avuta per effetto dell'emanazione del Codice in materia di protezione dei dati personali (d.lgs. n. 196/2003), per la cui osservanza è stato necessario attivare processi innovativi che hanno inciso, attraverso forme e metodi organizzativi nuovi, sulla raccolta e trattamento dei dati, sulle tecnologie, sui prodotti e servizi resi all'utenza.

Per quanto concerne la raccolta, il trattamento e la diffusione dei dati statistici nell'ambito della pubblica amministrazione, va innanzitutto sottolineato, sotto il profilo funzionale, l'innovazione prodotta dall'emanazione del menzionato Codice in materia di protezione dei dati personali. Tale decreto raccoglie e armonizza, per la loro migliore attuazione, tutte le disposizioni normative riguardanti la protezione dei dati personali. Nel testo non sono state inserite specifiche norme sul trattamento di tali dati in ambito Sistan, in quanto si fa espresso rinvio alle norme dettate dal d.lgs. 322/89, nonché al Codice di deontologia e buona condotta entrato in vigore il 1° gennaio 2004.

Sotto il profilo organizzativo il 2003 è stato un anno che per le amministrazioni centrali, ancora in fase di riassetto complessivo, non ha fatto registrare cambiamenti di rilievo, pur dovendosi rilevare il persistere di difficoltà in ordine all'adempimento dei compiti previsti dalla legge. Per le regioni, invece, il 2003 si presenta come un anno di assestamento, essendo stata finalmente completata la rete degli uffici di statistica. Si evidenzia, in quest'ambito, un incremento del personale, anche se con forti divari fra le diverse regioni.

Spostando l'analisi a livello di circoscrizioni provinciali, si registra un'adesione differenziata al Sistan tra le amministrazioni che insistono su questo livello: tutte le Camere di commercio hanno provveduto a costituire gli uffici di statistica, organizzandosi con apposite strutture; le Prefetture, a loro volta, lo hanno costituito per la quasi totalità, fatta eccezione per Rimini e Crotone; infine, per le Province, l'adesione al Sistan appare molto graduale, essendo finora soltanto 72 quelle che dispongono di un ufficio di statistica.

Con riguardo ai comuni, va rilevato che, se a tutt'oggi solamente 3210 hanno costituito l'ufficio, tuttavia, in termini di popolazione, essi coprono il 66,4% della popolazione del Paese. Il dato saliente, in questo settore, è rappresentato soprattutto dalla crescita dell'associazionismo statistico, che ha potuto giovare del supporto di realtà consolidate, quali le Comunità montane. Si tratta di un fenomeno sviluppatosi soprattutto in alcune aree del Paese, ma è ragionevole ritenere che esso possa estendersi, in quanto rappresenta una valida forma di veicolo della cultura statistica.

Il Programma statistico nazionale 2003 – 2005, approvato con decreto del Presidente del consiglio dei ministri del 19 giugno 2003, prevede tra le priorità: la diffusione dei dati del censimento della popolazione e delle abitazioni 2001, il riposizionamento delle statistiche demografiche sulla base dei risultati del censimento della popolazione, la riprogettazione delle indagini presso le famiglie e la ristrutturazione del sistema di indagini sociali, il completamento del sistema informativo statistico sulla pubblica amministrazione, il completamento del sistema di indagini sociali, il completamento del sistema informativo sull'handicap, l'ampliamento delle rilevazioni sul mercato

del lavoro, l'adeguamento delle rilevazioni sulle imprese ai regolamenti comunitari, il migliore e più diffuso utilizzo dei dati amministrativi a fini statistici, la maggiore attenzione alle informazioni sulla società dell'informazione.

Per l'anno 2003 erano previsti 1.039 progetti. I soggetti chiamati a realizzare le attività programmate sono 48: oltre all'Istat, 15 amministrazioni centrali e aziende autonome dello stato, 14 enti pubblici, 3 enti e organismi di informazione statistica, 4 enti privatizzati che svolgono attività statistica di rilevante interesse pubblico e, con progetti di carattere prototipale, le regioni Liguria, Piemonte, Toscana e Veneto, le province autonome di Bolzano e Trento, la provincia di Pesaro e Urbino, i comuni di Brescia, Firenze e Milano e la Camera di Commercio di Lucca.

I progetti portati avanti nel corso dell'anno sono stati 949, pari al 91% di quelli programmati. Le realizzazioni del 2003 confermano la sostanziale capacità dei produttori di informazione statistica ufficiale di interesse pubblico di rispettare gli impegni presi, soprattutto in ambito internazionale, e di garantire il perseguimento degli obiettivi prefissati.

Deve essere fatto presente che diversi progetti non sono stati ancora realizzati per insufficienza e/o mancanza di finanziamenti. Va, quindi, evidenziato il rischio che la scarsità di risorse destinate all'Istat e agli altri soggetti del Sistan possa determinare una caduta sia dell'offerta complessiva sia della qualità dell'informazione statistica pubblica. La mancanza di risorse per lo sviluppo di nuove produzioni e di metodologie può infatti costituire un fattore critico che rischia di compromettere anche i livelli produttivi raggiunti negli anni precedenti.

PARTE PRIMA

**L'ATTIVITÀ DELL'ISTITUTO NAZIONALE
DI
STATISTICA**

1. ATTIVITA' DEL CONSIGLIO DELL'ISTAT

1.1 Attività del Consiglio

Il Consiglio, oltre alle attività rituali di pertinenza (Piani triennali di attività e consuntivi), è stato impegnato in modo significativo sulla prosecuzione della riorganizzazione dell'Istituto che ha determinato la revisione di taluni atti organizzativi interni e l'avvio della revisione del regolamento.

La riorganizzazione ha anche comportato un impegno particolare per quanto attiene alla nomina dei dirigenti, ai criteri di valutazione e alle direttive per l'anno corrente.

La normativa in vigore ha inoltre impegnato il Consiglio nella rideterminazione della pianta organica e nella programmazione dei concorsi. Un impegno specifico è stato determinato anche dalla situazione della forza lavoro presente in Istituto con contratti a termine, per la quale si è dovuto operare per individuare soluzioni organizzative e di prospettiva coerenti con le esigenze produttive e di programmazione dell'Istituto.

Sono state inoltre affrontate in più occasioni le tematiche relative alla rilevazione dei prezzi, anche per la particolare delicatezza che l'argomento ha assunto nell'anno.

Il Consiglio ha avuto quindi modo di affrontare diverse situazioni inerenti alla posizione dell'Istituto in organismi aventi carattere di ente strumentale (Icstat ex Cesd, Mipa, Formstat) ovvero all'ipotesi di nuovi coinvolgimenti anche internazionali (Etrios).

Un'attenzione specifica, infine, è stata dedicata al rafforzamento degli investimenti relativi alle attività di cooperazione internazionale.

1.2 Attività del Comstat

Nel corso dell'anno 2003, il Comstat si è riunito quattro volte: il 24 febbraio, il 26 maggio, il 1° luglio e il 24 novembre.

Nel corso della prima riunione, il Comitato si è pronunciato favorevolmente circa l'ingresso nel Sistan di alcune Unioncamere regionali ed ha discusso la problematica del rilascio dei dati, dando incarico ad uno specifico gruppo di lavoro di approfondire la questione.

Nella seconda riunione, considerato l'inserimento di nuovi membri nel Comitato, è stato fatto il punto sull'attività svolta dallo stesso nel periodo 1999 - 2003.

Nella terza riunione, il Comitato, dopo ampio ed approfondito dibattito, ha approvato il Programma statistico nazionale per il triennio 2004 - 2006, ha discusso in ordine all'inserimento nel Sistan delle Autorità di bacino; ha deliberato l'integrazione del gruppo di lavoro incaricato di predisporre una nuova direttiva in materia di interscambio dei dati tra uffici del Sistan.

Nella quarta riunione, il Comitato ha approfondito tre temi: le linee guida e gli obiettivi prioritari per il Sistan, la revisione dello statuto dei circoli di qualità e l'adeguamento delle procedure di predisposizione del Programma Statistico Nazionale alle prescrizioni del Garante della privacy.

2. STATO DI ATTUAZIONE DEGLI OBIETTIVI STRATEGICI

L'attività dell'Istituto nel 2003 si è sviluppata lungo le 4 linee guida ed i 32 obiettivi strategici indicati dal Consiglio per il triennio 2003-2005 a cui si affiancano gli obiettivi consolidati in precedenti piani e programmi ed ancora validi. Gli obiettivi di medio - lungo periodo ad esse collegati sono stati raggruppati nei nuclei fondamentali compendiate nel Prospetto 1.

Le linee guida, gli obiettivi strategici e gli obiettivi di mantenimento hanno trovato espressione in progetti statistici, intesi come raggruppamento di più attività finalizzati a perseguire un obiettivo di ricerca e/o innovazione unitario.

I progetti statistici possono riguardare tematiche sia statistiche che organizzative. Le prime costituiscono oggetto della relazione poiché identificano l'area *core* dell'Istituto. Le seconde, invece, vengono trascurate nell'elaborato.

Il programma ad inizio anno prevedeva lo sviluppo di 1.222 progetti statistici; ad essi, si sono aggiunti in corso d'anno 35 progetti nuovi, mentre 58 sono stati annullati. Di conseguenza, il programma consolidato al 31 dicembre 2003 prevedeva la realizzazione di 1.199 progetti, il cui grado di realizzazione media risulta pari al 91,8% del programma consolidato (Tav. 1).

Il mantenimento di progetti statistici consolidati è un obiettivo di rilievo, perché riguarda linee di ricerca statistica sviluppate negli anni precedenti e che risultano ancora di interesse nei confronti della domanda di informazioni. Esso trova espressione in 189 progetti, pari al 15,8% del totale, con un grado di realizzazione media del 98,4%.

Gli obiettivi strategici sono perseguiti attraverso 1.010 progetti, il cui grado medio di realizzazione al 31 dicembre 2003 si situa al 90,6%.

Con riferimento alle linee guida, la prima riguarda la "Qualità orientata agli utilizzatori" e si concretizza in dieci obiettivi strategici. Al 31 dicembre, essi trovano potenziale attuazione in 444 progetti statistici, pari al 37% del totale del programma consolidato e al 36,3% del programma a inizio anno. Il grado di realizzazione risulta commisurato al 90,3%.

La seconda linea riguarda i "Sistemi informativi", strutturati in sei obiettivi strategici e questi a loro volta in 200 progetti statistici (16,7% del programma). Il grado di realizzazione al 31 dicembre è pari all'84,5%.

La terza linea attiene alla "Crescita della funzione statistica a livello internazionale" sviluppata su sei obiettivi strategici, che trovano operatività in 170 progetti statistici, corrispondenti al 14,2% del programma consolidato. Al 31 dicembre il grado di realizzazione si situa al 97,1%.

La quarta linea si riferisce alla "Crescita della funzione statistica in Italia" sviluppata in dieci obiettivi strategici che trovano attuazione in 196 progetti statistici, pari al 16,3% del programma consolidato. Al 31 dicembre, il grado di attuazione risulta essere del 91,8%.

La realizzazione del programma di attività statistica 2003 ha richiesto l'impiego di 1.357,5 anni-persona (Tav. 2). Le informazioni esplicitate nella Tavola 2 non contengono i dati relativi al personale reclutato a tempo determinato/termine, per l'esecuzione dei censimenti generali degli anni 2000-2001.

Con riferimento alle linee guida, la Qualità orientata agli utilizzatori (401 progetti realizzati) ha assorbito 446,5 anni-persona, pari al 33% del totale delle risorse impegnate nella produzione statistica; i Sistemi informativi hanno interessato 169 progetti per un assorbimento di risorse umane pari a 235,5 anni-persona (17,3%); la Crescita della funzione statistica a livello internazionale (165 progetti realizzati) ha assorbito 262,9 anni-persona (19,4% del totale); segue, infine, la Crescita della funzione statistica in Italia (180 progetti) con 205,6 anni-persona (15,1%).

Nella Tavola 3, vengono esposti i costi del personale impiegato nella realizzazione della produzione *core*, con esclusione di quelli relativi al personale che opera alla diffusione delle informazioni statistiche e degli uffici regionali. Il loro ammontare risulta quantificato in 56,8 milioni di euro, corrispondente al 50,1% del totale dei costi del personale, determinato dalla contabilità economica in complessivi 100,5 milioni di euro (l'importo è al netto di 7,1 milioni di euro riguardanti il personale con contratto a tempo determinato o a termine reclutato per i

censimenti generali degli anni 2000-2001).

La linea guida prevalente è la Qualità orientata agli utilizzatori che assorbe costi del personale per 18,7 milioni di euro (32,9% del totale dei costi del personale); seguono i Sistemi informativi con costi del personale per 9,9 milioni di euro (17,4%), la Crescita della funzione statistica internazionale con costi del personale per 11 milioni di euro (19,4%) infine la Crescita della funzione statistica in Italia con 8,6 milioni di euro di costi del personale (15,1%)

La Tavola 4 illustra i costi diretti per obiettivo di riferimento. Essi afferiscono alle risorse economiche impiegate nei processi produttivi che impattano nell'area statistica (censuaria, demografica, sociale, sanitaria, economica, ambientale e metodologica). I costi quantificati sulla base di fonti dirette (personale, raccolta dati, registrazione ed elaborazione dati, stampa modelli, ammortamenti, locazioni, ecc.) sono stati incrementati nella misura del 15% per tenere conto dei servizi generali (pulizia, utenze, sorveglianza, etc.). L'incidenza del 15% costituisce lo standard di riferimento adottato in sede comunitaria per la determinazione del quadro economico relativo ai progetti di ricerca/innovazione attivati dalla Commissione europea. Tali costi connessi all'attività di produzione statistica ammontano per il 2003 a 83,9 milioni di euro. Qualità orientata agli utilizzatori assorbe costi diretti per 28,8 milioni di euro (34,3% del totale dei costi diretti); Sistemi informativi con costi diretti per 11,4 milioni di euro (13,6%), la Crescita della funzione statistica internazionale con costi diretti per 13,5 milioni di euro (16,1%); infine la Crescita della funzione statistica in Italia con costi diretti per 11,7 milioni di euro (13,9%).

Le tavole 5, 6 e 7 presentano una analisi dei progetti statistici ultimati per tipologia, area e sorgente.

L'analisi dei progetti statistici ultimati al 31 dicembre 2003 per tipologia (Tav. 5) evidenzia che la percentuale di realizzazione più elevata rispetto al programma consolidato riguarda le Elaborazioni (82,18%) e gli Altri progetti statistici (76,0% del programma); seguono, Analisi/approfondimenti (72,7%), gli Studi progettuali (72,2%) e le Rilevazioni (72,9%).

L'analisi per area tematica (Tavola 6) evidenzia che il grado di ultimazione al 31 dicembre, rispetto al programma iniziale, rileva le percentuali più elevate per l'area Metodologica (80,3%); Economica (78,1%); Sanitaria (76,7%); Sociale (75,6%); Ambientale (68,2%); Demografica (63,9%) e Censuaria (52,8%).

L'analisi per sorgente (Tavola 7) mette in luce che la percentuale di efficacia maggiore si raggiunge con riferimento ai progetti prescritti da Direttive comunitarie che segnano una realizzazione all'89,8%; seguono Regolamenti comunitari (80,3%), Strategie Istat (79,1%; Sec95 (73,8%); Interesse per l'area (65,6%); Altra sorgente (65,4%) ed infine Normativa nazionale (75,7%).

Prospetto 1 - Linee guida e obiettivi strategici prefigurati per il triennio 2003-2005 consolidato (a)

LINEE GUIDA	OBIETTIVI STRATEGICI
	Mantenimento di progetti statistici consolidati
QUALITÀ ORIENTATA AGLI UTILIZZATORI	Obiettivi di contesto
	Riduzione dl carico statistico sui rispondenti
	Sostegno ai processi di riforma della P.A.
	Obiettivi di produzione, diffusione e utilizzazione
	Sviluppo di produzioni nuove in aree non coperte e a forte domanda informativa
	Maggiore attenzione a esigenze informative per utente e orientamento al consumo anche attraverso strumenti di monitoraggio e di misurazione della soddisfazione
	Miglioramento dei metodi e utilizzazione di nuove tecnologie per la raccolta e la diffusione di informazioni statistiche
	Ampliamento delle funzioni di coordinamento, indirizzo e sorveglianza metodologica
	Obiettivi strumentali
	Sviluppo dei processi formativi del personale Istat e Sistan
SISTEMI INFORMATIVI	Sviluppo della meta informazione per garantire il mantenimento della qualità intrinseca del sistema (condivisione di concetti, definizioni e classificazioni)
	Trasparenza e documentazione dei processi produttivi
	SIDI (Sviluppo di una metodologia di validazione delle informazioni statistiche al fine della realizzazione di un sistema informativo di documentazione delle indagini)
	Obiettivi di produzione, diffusione e utilizzazione
	Valorizzazione statistica di fonti amministrative pubbliche e private (archivi, registri, base dati)
	Sviluppo di sistemi statistici integrati
	Progetto di costruzione di un sistema statistico del lavoro
	Sviluppo di banche dati comunali e provinciali
	Studio metodologico per stime precoci di indicatori congiunturali e loro revisioni
	Obiettivi strumentali
Promozione della normalizzazione della modulistica amministrativa e integrazione a fini statistici dei sistemi informativi settoriali	
CRESCITA DELLA FUNZIONE STATISTICA A LIVELLO INTERNAZIONALE	Obiettivi di contesto
	Integrazione ed armonizzazione di produzione e metodi in ambito europeo e internazionale
	Cooperazione statistica tra gli Stati membri e con i Paesi candidati
	Collaborazione con i Paesi non UE per lo sviluppo dei sistemi statistici nazionali
	Promozione di iniziative di ricerca statistica in aree di particolare interesse strategico
	Obiettivi strumentali
	Ulteriore sviluppo di indicatori per il processo di integrazione europea
Riduzione dei tempi tecnici dei processi di produzione statistica	

(segue)

segue: **Prospetto 1 - Linee guida e obiettivi strategici prefigurati per il triennio 2003-2005 consolidato** (a)

LINEE GUIDA	OBIETTIVI STRATEGICI
CRESCITA DELLA FUNZIONE STATISTICA IN ITALIA	<p>Obiettivi di contesto</p> <p>Sviluppo della cultura statistica nel Paese e dell'uso della statistica nelle P.A.</p> <p>Rafforzamento dell'identità del sistema e della figura dello statistico pubblico</p> <p>Educazione alla statistica in istruzione, mezzi di comunicazione di massa, imprese e cittadini</p> <p>Stimolo alla domanda di informazione</p> <p>Sviluppo della produzione statistica per l'attività di governo</p> <p>Obiettivi di produzione, diffusione e utilizzazione</p> <p>Consolidamento, miglioramento e sviluppo della produzione di informazioni statistiche a sostegno della conoscenza e delle decisioni individuali e collettive</p> <p>Sviluppo di statistiche per il territorio</p> <p>Soddisfacimento delle richieste di informazioni statistiche</p> <p>Obiettivi strumentali</p> <p>Diffusione all'interno del Sistan di metodi e standard tesi all'armonizzazione delle statistiche</p> <p>Rafforzamento ruolo degli uffici di statistica di amministrazioni centrali, enti locali e privati lungo linee di miglioramento della qualità e del ruolo all'interno delle rispettive amministrazioni</p>

(a) Il piano 2003-2005 accoglie gli aggiornamenti introdotti in sede di definizione del programma annuale.

Tavola 1 - Stato di attuazione del programma delle attività statistiche per obiettivo di riferimento - Anno 2003 (dati assoluti e %)

OBIETTIVI STRATEGICI	PROGRAMMATI		REALIZZATI	
	Al 1° gennaio	Al 31 dicembre	Δ% numero	% (a)
Mantenimento di progetti statistici consolidati	191	189	98,4	186 98,4
Qualità orientata agli utilizzatori	459	444	96,7	401 90,3
Obiettivi di contesto	23	26	113,0	26 100,0
<i>Riduzione di carico statistico sui rispondenti</i>	5	5	100,0	5 100,0
<i>Sostegno ai processi di riforma della P.A.</i>	18	21	116,7	21 100,0
Obiettivi di produzione, diffusione e utilizzazione	374	360	96,3	323 89,7
<i>Sviluppo di produzioni nuove in aree non coperte e a forte domanda informativa</i>	230	224	97,4	192 85,7
<i>Maggiore attenzione a esigenze informative per utente e orientamento al consumo anche attraverso strumenti di monitoraggio e di misurazione della soddisfazione</i>	10	10	100,0	10 100,0
<i>Miglioramento dei metodi e utilizzazione di nuove tecnologie per la raccolta e la diffusione di informazioni statistiche</i>	120	114	95,0	109 95,6
<i>Ampliamento delle funzioni di coordinamento, indirizzo e sorveglianza metodologica</i>	14	12	85,7	12 100,0
Obiettivi strumentali	62	58	93,5	52 89,7
<i>Sviluppo dei processi formativi del personale Istat e Sistan</i>	-	-	-	- -
<i>Sviluppo della meta informazione per garantire il mantenimento della qualità intrinseca del sistema (condivisione di concetti, definizioni e classificazioni)</i>	48	45	93,7	41 91,1
<i>Trasparenza e documentazione dei processi produttivi</i>	6	6	100,0	4 66,7
<i>Sidi (Sviluppo di una metodologia di validazione delle informazioni statistiche al fine della realizzazione di un sistema informativo di documentazione delle indagini)</i>	8	7	8,5	7 100,0
Sistemi informativi	205	200	97,6	169 84,5
Obiettivi di produzione, diffusione e utilizzazione	205	200	97,6	169 84,5
<i>Valorizzazione statistica di fonti amministrative pubbliche e private (archivi, registri, base dati)</i>	54	61	113,0	54 88,5
<i>Sviluppo di sistemi statistici integrati</i>	146	136	93,1	112 82,4
<i>Progetto di costruzione di un sistema statistico del lavoro</i>	2	1	50,0	1 100,0
<i>Sviluppo di banche dati comunali e provinciali</i>	1	1	100,0	1 100,0
<i>Studio metodologico per stime precoci di indicatori congiunturali e loro revisioni</i>	2	1	50,0	1 100,0
Obiettivi strumentali	-	-	-	- -
<i>Promozione della normalizzazione di modulistica amministrativa e integrazione a fini statistici dei sistemi informativi settoriali</i>	-	-	-	- -

(segue)