

RELAZIONE
SULL'ATTIVITÀ DELL'ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA (ISTAT)
(ANNO 1995)

(Articolo 24 del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322)

E

RAPPORTO DELLA COMMISSIONE PER LA GARANZIA
DELL'INFORMAZIONE STATISTICA
(ANNO 1995)

(Articolo 12 comma 6, del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322)

PREMESSA**SISTEMA STATISTICO NAZIONALE**

Il Sistema statistico nazionale (SISTAN), istituito con il decreto legislativo 6 settembre 1989 n.322, è lo strumento attraverso il quale l'informazione statistica ufficiale è fornita al paese e agli organismi internazionali. Fanno parte del Sistema, secondo il dettato normativo, l'Istituto nazionale di statistica, alcuni enti pubblici di informazione statistica (ISCO, ISPE, ISFOL e INEA) e gli uffici di statistica delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, delle aziende autonome, degli enti pubblici di interesse nazionale, degli enti locali (regioni, province, comuni), delle Camere di commercio e delle unità sanitarie locali. A livello territoriale di provincia, la presenza di tre soggetti pubblici con funzioni statistiche (prefetture, Camere di commercio e province) rende necessaria una ripartizione di competenze, in ragione dei rispettivi compiti istituzionali e delle funzioni di coordinamento, collegamento ed interconnessione a livello provinciale che il decreto affida agli uffici di statistica delle prefetture stesse.

Il decreto legislativo n. 322/89 attribuisce all'ISTAT la funzione di indirizzo metodologico e di coordinamento organizzativo degli uffici ed enti del Sistema ai quali viene richiesto e riconosciuto un contributo autonomo circa la produzione e la diffusione di statistiche ufficiali. Per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento, è istituito presso l'ISTAT il Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica (COMSTAT), organo nel quale sono rappresentate le diverse categorie di amministrazioni ed enti del SISTAN. Il Comitato, dalla sua costituzione, ha emanato sette direttive e un atto di indirizzo, tutti preordinati alla definizione di criteri per l'organizzazione e il funzionamento degli uffici di statistica la cui collocazione, nell'ambito dell'amministrazione di appartenenza, deve essere tale da garantire loro la massima autonomia tecnica.

Nella direttiva n. 1, del 15 ottobre 1991 emanata dal COMSTAT, sono esplicitate le funzioni che devono assolvere gli uffici di statistica. Esse sono: attività di coordinamento statistico interno; rapporti con il Sistema statistico nazionale; produzione di statistiche finalizzate all'attività istituzionale dell'amministrazione di appartenenza; promozione e sviluppo informatico a fini statistici degli archivi gestionali e delle raccolte di dati amministrativi; controllo di coerenza, validazione e analisi statistica dei dati; ricerca statistica; pubblicazioni; relazioni e comunicazioni. Inoltre, la stessa direttiva dà disposizioni circa i requisiti professionali di cui deve essere in possesso il personale dell'ufficio ed, in particolare, il responsabile, e circa le

attrezzature tecnico-informatiche necessarie per lo svolgimento delle attività.

Per la gestione del Sistema è stata costituita, presso l'ISTAT, un'apposita Direzione, la Segreteria centrale del SISTAN, che ha assunto il ruolo di interfaccia tra l'Istituto ed il Sistema, ferma restando la specifica competenza dei vari settori, in cui si articola l'Istituto stesso, per l'assolvimento dei compiti di assistenza tecnico-metodologica nei confronti degli enti ed organismi che del Sistema stesso fanno parte.

Tra gli adempimenti che il decreto citato affida all'ISTAT, la predisposizione del Programma statistico nazionale ed il suo aggiornamento annuale, costituiscono gli strumenti essenziali per la definizione degli obiettivi e per la razionalizzazione dell'attività statistica ufficiale. Il programma ha durata triennale e contiene le rilevazioni statistiche di interesse pubblico affidate al Sistema statistico nazionale. Esso, dopo un articolato iter, è approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri ed è pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale unitamente al decreto del Presidente della Repubblica nel quale sono indicate le rilevazioni, comprese nel programma, che comportano l'obbligo di risposta per i privati.

Nell'ambito dei loro compiti istituzionali, gli uffici di statistica sono tenuti a fornire all'ISTAT:

- entro il 28 febbraio di ogni anno, gli elementi di competenza per la preparazione del Programma statistico nazionale per il triennio che inizia il 1° gennaio dell'anno successivo;
- entro il 31 marzo di ogni anno, il rapporto sull'attività svolta nell'anno precedente, tenendo separati i lavori di esclusivo interesse dell'amministrazione di appartenenza da quelli che rientrano nel Programma statistico nazionale.

I rapporti annuali vengono utilizzati anche per predisporre la relazione che, entro il 31 maggio di ciascun anno, il Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 24 del citato d.lgs n.322/89, trasmette al Parlamento, riferendo in merito all'attività dell'ISTAT, alla raccolta, trattamento e diffusione dei dati statistici della pubblica amministrazione, nonché allo stato di attuazione del Programma statistico nazionale vigente.

STATO DI ATTUAZIONE DEL SISTEMA

A circa 7 anni dalla sua istituzione, il Sistema non può dirsi completamente realizzato, in ragione di problemi politico-istituzionali, economici, organizzativi e soprattutto culturali. Tuttavia, gradualmente progressi sono stati realizzati, sia nell'adesione formale al Sistema - il numero di uffici di statistica è andato crescendo - sia nel contributo reale alla produzione statistica. Da sottolineare, infatti, il progressivo aumento del numero di amministrazioni ed enti che figurano nel Programma statistico nazionale.

Al 31 dicembre 1995, risulta che tutte le amministrazioni centrali dello Stato abbiano costituito l'Ufficio di statistica, fatta eccezione per il Ministero delle poste, in ragione di recenti modifiche istituzionali. In ambito regionale sono presenti nel Sistema 13 uffici delle regioni e 2 per le province autonome. A livello provinciale, risultano costituiti 92 uffici delle prefetture, 94 delle Camere di commercio, e 54 delle province; gli uffici di statistica comunali sono 1811. Partecipano inoltre 17 enti di interesse nazionale e 4 di informazione statistica.

I dati relativi al Programma statistico nazionale mettono in evidenza una decisa evoluzione negli anni; si è passati infatti dai 515 lavori della prima edizione agli 864 del triennio 96-98, di cui 448 di competenza dell'ISTAT e 416 di altri enti.

La rete degli uffici già costituiti, che comunque in termini numerici e di rappresentatività del settore pubblico non è affatto trascurabile, non dimostra ancora sufficiente capacità di inserirsi, in posizione autonoma ed autorevole, nell'attività del Sistema.

Alcune non sopite resistenze a considerare la funzione statistica come strumento essenziale dell'attività decisionale e del controllo di gestione, la conseguente collocazione degli uffici, che tale funzione dovrebbero svolgere, in posizione non consona al ruolo, la scarsità di risorse umane e tecnologiche, condizionano in molti enti il livello e la qualità della produzione statistica.

Non mancano, come sarà evidenziato nell'analisi delle attività delle singole amministrazioni ed enti, alcuni esempi di strutture particolarmente efficienti ed attive. L'intento è però quello di stimolare una crescita coerente e coesa di tutti i settori.

E' da rilevare come il processo di riforma nella pubblica amministrazione ed, in particolare, la privatizzazione di alcuni enti pubblici impongano un'attenta riflessione sulla composizione del Sistema come prefigurato dalla legge e sulla necessità di una sua integrazione. Per lo strato comunale, nel quale si riscontrano le maggiori difficoltà organizzative

e, percentualmente, il minor numero di uffici costituiti, l'ISTAT ha emanato una circolare con la quale si consente ai comuni, soprattutto se di piccola dimensione demografica, di affidare, in via provvisoria, la funzione statistica a strutture preposte ad altri compiti, purché coerenti con tale funzione.

Rispetto al Programma statistico nazionale, al fine di favorire la sua evoluzione qualitativa oltre che quantitativa, sono stati organizzati "circoli di qualità" per i diversi domini di informazione statistica all'interno dei quali viene analizzata, da parte dell'ISTAT e degli altri enti interessati a ciascun dominio, l'offerta e la domanda di informazione per risolvere le ridondanze e pianificare la nuova produzione.

E' da sottolineare che ulteriori consistenti sforzi saranno necessari per ottemperare al mandato del decreto n.322/89: standard metodologici e di documentazione dovranno essere adottati per assicurare la qualità, la visibilità e l'accesso ai giacimenti informativi di fonte amministrativa, anche esterni al Programma statistico nazionale; un sostanziale sviluppo ed un'adeguata integrazione dei sistemi informativi dovrà accompagnare la crescita del Sistema, favorendo la comunicazione e la razionalizzazione dei flussi di microdati e macrodati.

PARTE I

ATTIVITA' DELL'ISTAT

CAPITOLO PRIMO - LA PRODUZIONE DELLE INFORMAZIONI**QUADRO DI SINTESI**

Il programma di attività 1995 dell'ISTAT è stato sviluppato, ed in larghissima misura attuato, secondo le linee strategiche del triennio 1995 - 1997 fissate dal Consiglio. Alla consolidata attenzione mirata al miglioramento della produzione statistica corrente, concretizzatasi sia nell'ampliamento delle aree investigate sia nell'elevazione dello standard medio di qualità delle informazioni diffuse, è stato associato un forte e diffuso impegno verso le innovazioni di processo e di prodotto. Inoltre, una particolare attenzione è stata riservata al miglioramento del sistema aziendale attraverso il varo del progetto di controllo di gestione nelle sue diverse articolazioni, in coerenza con i principi ispiratori del più recente reticolo normativo (d.lgs 29/93 e legge 724/94).

L'ampliamento delle aree investigate ha reso possibile lo sviluppo di oltre 500 progetti strettamente legati alla produzione dell'informazione statistica (tav.1). I lavori hanno trovato espressione in progetti di studio e di ricerca, in indagini ed elaborazioni e in analisi dei principali fenomeni demografici, sociali sanitari, economici ed ambientali del Paese. Ad essi vanno aggiunti i numerosi progetti sviluppati dall'ISTAT per dare rigore scientifico e coerenza al sistema dei conti economici nazionali.

Tav.1 - Progetti sviluppati e prodotti rilasciati nel 1995, per area statistica

AREE STATISTICHE	PROGETTI			COMUNI- CATI STAMPA	PUBBLICA- ZIONI EDITE
	!Pianifi- !cati	!Annul- !lati	!Realiz- !zati		
Generale	-	-	-	-	35
Demografica	39	1	38	4	8
Sociale	161	10	151	14	22
Economica	275	11	264	125	49
Ambientale	26	8	18	1	-
Metodologica	27	1	26	-	11
Mista	17	-	17	-	-
Censuaria	-	-	-	-	50
TOTALE	545	31	514	144	175

Fonte: sistema informativo aziendale

L'impegno sulle innovazioni è stato concentrato, in modo particolare in due fasi importanti del processo di produzione statistica. La prima, attiene alla acquisizione degli input presso gli operatori economici (amministrazioni pubbliche, imprese, famiglie, individui) con l'obiettivo di migliorare già alla fonte la qualità del dato statistico. La seconda fase oggetto di interventi innovativi afferisce alla pubblicazione e diffusione dell'informazione statistica (comunicati stampa, pubblicazioni, floppy disk, banche dati), con l'obiettivo di ampliare la fruibilità della informazione stessa. Un primo traguardo in tale ambito è stato raggiunto con la creazione di prodotti georeferenziati (progetto GIS), con la pubblicazione di note rapide e la ristrutturazione dei comunicati stampa, con la diffusione di alcune pubblicazioni in formato poket, con il più accentuato sviluppo di file standard da rilasciare agli utenti privilegiati e non, con l'inserimento di alcune essenziali informazioni sulla rete Internet e, da ultimo, con il potenziamento dei centri di diffusione dell'informazione statistica presso tutti gli uffici regionali dell'Istituto.

La riflessione verso l'interno ha riguardato invece la valorizzazione degli strumenti operativi. L'innovazione organizzativa, la valorizzazione del capitale umano, il rilancio tecnologico, il miglioramento della logistica e degli spazi costituiscono un terreno fertile delle iniziative avviate in precedenza. Tra queste, meritano un particolare cenno l'attuazione del progetto di rilancio della funzione informatica per il quale sono in corso di espletamento le procedure per l'acquisizione di un primo consistente stock di risorse HW e SW, la sperimentazione presso alcune Unità organizzative dei sistemi di budgeting e di contabilità analitica, le prime riflessioni sull'internal auditing, la definizione di un nuovo modello organizzativo che punti alla valorizzazione della autonomia, coniugata con la responsabilità, delle Unità organizzative e, da ultimo, l'avvio del processo di integrazione dei sistemi informativi aziendali.

RAPPORTO ANNUALE

Proseguendo nell'impegno iniziato nel 1993, l'ISTAT, nel mese di maggio, ha provveduto alla diffusione del Rapporto Annuale sulla situazione del paese, con riferimento al 1994. La pubblicazione è giunta alla terza edizione e, come le precedenti, si propone di offrire spunti di riflessione sulla base dell'insieme dei dati predisposti dalla statistica ufficiale. E' una informazione che deriva da una sistematizzazione dei dati che l'ISTAT diffonde quasi quotidianamente, e persegue l'obiettivo di permettere a chi governa - e anche a chi controlla, e in definitiva ai cittadini - di disporre, in tempi sempre più ravvicinati, di

un quadro informativo esauriente, garantito dall'autonomia e dal rigore scientifico della statistica ufficiale.

Il primo volume del Rapporto 1994 è particolarmente ricco poiché i ricercatori dell'Istituto hanno potuto effettuare un consistente lavoro di analisi sui dati definitivi dei censimenti della popolazione e delle abitazioni, dell'industria e dei servizi del 1991. E' stato quindi possibile arricchire la descrizione delle tendenze più significative registrate nel corso del 1994 con informazioni sui mutamenti verificatisi nel Paese dal 1981 al 1991.

Il secondo volume è dedicato alla attività e alle risorse della statistica ufficiale. La pubblicazione documenta l'impegno profuso dall'ISTAT e da tutti gli altri soggetti del Sistema statistico nazionale nel migliorare il patrimonio informativo pubblico, coniugando l'efficacia dei risultati con l'efficienza nell'uso delle risorse che la collettività assegna alla funzione statistica pubblica. Il volume fornisce, inoltre, indicazioni sugli obiettivi conseguiti, su quelli non ancora ottenuti e, per questi ultimi, analizza le motivazioni che hanno impedito di centrare l'intero target.

AREA CENSIMENTI

L'impegno dell'ISTAT nell'area censuaria ha riguardato, sostanzialmente, due filoni di attività. Il primo afferisce al completamento delle pubblicazioni relative ai censimenti del 1990/1991. Il secondo riguarda la preparazione sia del censimento intermedio dell'industria e dei servizi, da condurre nella seconda metà dell'anno 1997, sia dei censimenti che saranno effettuati negli anni 2000.

AREA DEMOGRAFICA

Nel corso del 1995, è stata portata a termine la quasi totalità dei progetti previsti nel programma di attività (Tav.2).

Tav.2 - Progetti realizzati nell'area demografica e loro tipologia

STATISTICHE	PROGETTI			TIPOLOGIE			
	!Piani-!Annul-!Rea-!Studi !Inda-!Ela- !Totale			!ficati!lati !liz- !e ri- !gini !bora-!			!zioni!
	! ! !zati !cerche!						
Censuarie	17	-	17	10	4	3	17
Demografiche	21	1	20	5	6	9	20
Sulle famiglie	1	-	1	-	1	-	1
TOTALE	39	1	38	15	11	12	38

Fonte: sistema informativo aziendale

Nell'area confluiscano i progetti censuari relativi alla popolazione residente e presente, alle abitazioni occupate e non occupate, ed agli stranieri; gli studi e le ricerche in campo demografico (popolazione residente per sesso, età e regione; immigrazione straniera, ecc.); le statistiche demografiche correnti che attengono al movimento naturale della popolazione (nascite e decessi) e al movimento migratorio (iscrizioni e cancellazioni anagrafiche da e per l'interno, da e per l'estero) nonché la rilevazione sui matrimoni; le elaborazioni demografiche (previsione demografiche regionali; tavole di mortalità; ecc.).

Sono stati diffusi 4 comunicati stampa, ed 8 pubblicazioni. Tra queste ultime da segnalare: "Matrimoni, separazioni e divorzi per gli anni 1992 e 1993"; "Popolazione e movimento anagrafico dei comuni per gli anni 1993 e 1994"; "Movimento migratorio della popolazione residente - iscrizioni e cancellazioni anagrafiche per il 1992"; "Nascite - caratteristiche demografiche e sociali per il 1992"; "Decessi - caratteristiche demografiche e sociali per il 1992".

Sono state elaborate le tavole di mortalità della popolazione italiana al 1992 e le tavole relative alla fecondità regionale per l'anno 1992.

I principali progetti innovativi ai quali sono state dedicate notevoli risorse riguardano il progetto ISTATEL, le previsioni demografiche ed il calcolo della popolazione.

Il progetto ISTATEL, una volta completato, garantirà l'acquisizione dai comuni, per via telematica, dei dati, elementari ed aggregati, relativi al movimento della popolazione.

Gli studi sulle previsioni demografiche sono diretti ad ampliare l'analisi della popolazione, per età e per sesso a livello regionale, mediante l'impiego di modelli stocastici applicati alle unità familiari, da affiancare ai più classici