

RELAZIONE
SULL'ATTIVITÀ DELL'ISTITUTO NAZIONALE
DI STATISTICA (ISTAT)
(Anno 1997)

Nota introduttiva

Il decreto legislativo 6 settembre 1989, n.322, prevede che l'informazione statistica ufficiale sia resa al Paese ed agli organismi comunitari ed internazionali dal *Sistema statistico nazionale* (Sistan), organizzazione policentrica composta dall'Istituto nazionale di statistica (Istat) e da enti ed uffici, autonomi sotto il profilo tecnico-scientifico, costituiti presso tutte le amministrazioni pubbliche a livello centrale e locale.

Gli enti ed uffici del Sistema operano sulla base del *programma statistico nazionale* di durata triennale, annualmente aggiornato. Il programma, predisposto dall'Istat, è deliberato dal Comitato di indirizzo e coordinamento per l'informazione statistica (Comstat) ed approvato, previ pareri della Commissione di garanzia dell'informazione statistica e della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano e deliberazione del Cipe, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

L'art.24 del d.lgs n. 322/1989, citato, prevede che, entro il 31 maggio di ciascun anno, il Presidente del Consiglio dei ministri informi il Parlamento sull'attività dell'Istat, sulla raccolta, il trattamento e la diffusione dei dati statistici della pubblica amministrazione, nonché sullo stato di attuazione del programma statistico nazionale in vigore.

La presente relazione offre un quadro sintetico delle politiche di sviluppo e delle iniziative adottate, nel corso del 1997, dall'Istat e dagli altri enti ed organismi che compongono il Sistema statistico nazionale, illustrando sia gli aspetti di carattere organizzativo e strutturale, sia quelli funzionali. L'ultima parte riporta, come prescritto, lo stato di attuazione, al 31 dicembre 1997, del programma statistico nazionale 1997-1999, approvato con il DPCM 21 novembre 1996 (S.O. n.236 della G.U. del 31 dicembre 1997).

PARTE PRIMA

L'ATTIVITÀ DELL'ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA

1. LE POLITICHE DI SVILUPPO

L'Istat è l'organo di indirizzo e coordinamento del Sistema Statistico Nazionale, funzione che assolve anche per il tramite del Comstat (Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica), ed è produttore di dati ed informazioni statistiche destinate alla collettività nazionale, agli organismi comunitari ed a quelli internazionali.

L'esercizio di dette funzioni presenta particolari difficoltà nell'attuale contesto istituzionale, in rapido e profondo mutamento. L'ingresso dell'Italia nell'unione monetaria, le riforme amministrative già attuate e quelle che stanno per essere varate, le modifiche costituzionali in corso di elaborazione comportano l'attivazione, a livello centrale e locale, di sistemi informativi statistici sempre più sofisticati. Ciò significa che l'Istat e gli altri soggetti del Sistema non soltanto devono produrre informazioni pertinenti, ma devono fare in modo che l'uso di dette informazioni entri nel patrimonio culturale degli amministratori pubblici come strumento abituale di lavoro.

L'Istat deve essere in grado dunque di coordinare un sistema di soggetti pubblici, dotati via via di maggiore autonomia, competenza e strumentazione, di rispondere ai crescenti e più articolati bisogni di informazione statistica, di favorire il processo di integrazione delle fonti; deve, infine, essere soggetto attivo di un sistema internazionale che richiede una maggiore convergenza quanto a metodologie, campi di indagine e strumentazioni.

Sviluppo della produzione, integrazione dei sistemi e diffusione della cultura statistica sono gli orientamenti che hanno caratterizzato le attività dell'Istituto nel 1997.

Nei confronti del Sistema si è accentuato l'impegno dell'Istat per una politica di sviluppo dei soggetti statistici pubblici, attenta agli aspetti organizzativi e strutturali e, soprattutto, a quelli funzionali. Numerosi dunque sono stati gli interventi finalizzati a rendere operativi gli uffici già costituiti e a stimolare l'istituzione di nuovi; ed anche le azioni di sostegno volte all'utilizzazione per fini statistici di fonti amministrative le quali costituiscono un patrimonio informativo spesso ignorato o quantomeno sottovalutato. Là dove la sensibilità degli amministratori e l'impegno dei singoli sono stati più elevati, si sono potuti raggiungere risultati significativi sotto più aspetti: crescita degli uffici sul piano professionale e loro progressiva emancipazione sotto il profilo tecnico ed organizzativo; integrazione di fonti detenute da più enti; produzione di dati che consentono una lettura fine del territorio, maggiormente coerente con i bisogni conoscitivi degli operatori locali.

Come ente produttore di informazioni, l'Istituto nel 1997 ha sviluppato la propria azione secondo le linee strategiche delineate dal Consiglio per il triennio 1997-1999. Gli obiettivi di medio-lungo periodo ad esse collegati sono riconducibili ad alcuni nuclei fondamentali. Per ciascuno di essi vengono esposte le principali realizzazioni.

Sviluppo di tematiche nuove o ancora poco esplorate

Le priorità individuate consistevano nel varo di nuove indagini ed analisi in campo sociale; nell'implementazione dell'archivio statistico delle imprese attive; nell'avvio dell'esecuzione del censimento intermedio dell'industria e dei servizi; nell'introduzione del nuovo sistema europeo dei conti nazionali (Sec95).

La linea ha avuto ampio sviluppo nel 1997. Lo testimonia il varo di 184 nuovi progetti (Tav. 1), con un indice di innovazione (incidenza di nuovi progetti sul totale) pari al 22,7 per cento. Le nuove iniziative risultano ripartite in 96 studi e ricerche, 20 rilevazioni, 45 elaborazioni e 23 altri progetti. Con riferimento all'area di interesse, 33 progetti sono relativi all'area sociale e 105 all'area economica; i restanti 46 progetti afferiscono alle rimanenti aree: censuaria, demografica, ambientale, metodologica e pluritematica. L'ulteriore affinamento del sistema informativo della programmazione ha dato l'opportunità di ripartire le nuove iniziative anche per sorgente: 17 progetti sono riconducibili a normativa comunitaria; 39 sono funzionali all'attuazione del Sec95; 63 sono progetti strategici per l'Istat; 56 progetti di massimo interesse per l'area. I residui 9 non sono univocamente classificabili.

Peraltro, non tutte le attività statistiche condotte dall'Istituto sono ricomprese nel Programma statistico nazionale.

Tav. 1 - Progetti statistici per sorgente (a) e area tematica nel 1997

Aree Tematiche	Sorgenti						
	A1	A2	A3	B	C	D	Totale
	Progetti nuovi						
Demografica(b)	-	-	-	-	6	-	6
Sociale	-	1	3	16	12	1	33
Economica	15	1	35	36	11	7	105
Ambientale	-	-	-	-	15	-	15
Metodologica	-	-	-	9	-	-	9
Pluritematica	-	-	1	2	12	1	16
TOTALE	15	2	39	63	56	9	184

Progetti già presenti							
Demografica (b)	-	1	-	13	18	-	32
Sociale	10	4	11	66	64	2	157
Economica	20	30	51	210	31	22	364
Ambientale	-	-	-	-	14	8	22
Metodologica	-	-	2	24	7	-	33
Pluritematica	-	1	5	9	5	-	20
TOTALE	30	36	69	322	139	32	628

Totale							
Demografica(b)	-	1	-	13	24	-	38
Sociale	10	5	14	82	76	3	190
Economica	35	31	86	246	42	29	469
Ambientale	-	-	-	-	29	8	37
Metodologica	-	-	2	33	7	-	42
Pluritematica	-	1	6	11	17	1	36
TOTALE	45	38	108	385	195	41	812

(a) A1 = progetti prescritti da regolamento comunitario; A2 = progetti prescritti da direttiva comunitaria; A3 = progetti relativi al Sec95; B = progetti strategici per l'Istat o prescritti da normativa nazionale; C = progetti di massimo interesse per l'area; D = altri progetti.
(b) Compresa l'area censuaria.

Ai progetti statistici si è affiancata l'attuazione dei progetti Conpa (controlli interni nella pubblica amministrazione) e Catinpa (catalogo delle innovazioni nella pubblica amministrazione).

Qualità dell'informazione statistica

L'attenzione si è concentrata sulla implementazione del sistema informativo documentazione indagini; sono state estese, inoltre, le analisi di qualità nei processi di produzione e l'attività ispettiva degli Uffici regionali dell'Istituto. Un rilievo particolare hanno assunto i "circoli di qualità", in collaborazione con gli altri soggetti del Sistan che operano nei diversi settori. Al miglioramento della qualità hanno contribuito lo sviluppo di iniziative di collaborazione scientifica con ricercatori esterni e i progetti formativi che si sono espressi attraverso stage e borse di studio. Nella medesima direzione sono orientati i "laboratori di ricerca" attivati (sanità e salute) o in corso di avvio (esclusione sociale e povertà, mercato del lavoro e occupazione).

Riduzione dei tempi di diffusione delle informazioni

Nel corso del 1997 sono state attivate iniziative per una significativa riduzione dei tempi di diffusione dei principali indicatori economici. Il calendario dei comunicati stampa è stato predisposto su base semestrale anziché annuale, per consentire maggior flessibilità e un ulteriore recupero di tempestività rispetto ai risultati già conseguiti nel primo semestre: 12 giorni di anticipo per i prezzi alla produzione; 8 giorni per il commercio con l'estero; oltre 30 per l'indicatore del commercio al dettaglio.

E' stata anche programmata l'anticipazione dei conti economici nazionali per il 1997, in linea con i tempi previsti dal trattato di Maastricht per la verifica della convergenza.

Censimenti del 2000-2001

Le iniziative attivate muovono in una duplice direzione: da un lato, tendono a valorizzare l'esperienza maturata nella passata edizione, rilevandone i punti di forza e di debolezza; dall'altro, mirano a un impiego più efficiente delle risorse interne all'Istituto e di quelle operanti nel Sistan e a cogliere le nuove opportunità tecnologiche.

Promozione di iniziative di collaborazione

Sono state varate numerose iniziative di collaborazione con organismi scientifici, nazionali ed internazionali. In alcune l'Istituto è partner con altri operatori europei (Teler, Sdc, Geoserve e Mesudemo); in altre, come nel caso del progetto Datamed, capofila; in altre, infine, svolge un ruolo propulsivo, come nel progetto "sviluppo di standard per la diffusione al pubblico di statistiche economiche e finanziarie da parte dei paesi membri", promosso dal Fondo monetario internazionale.

Valorizzazione delle risorse esistenti secondo criteri di efficienza ed economicità

Il vincolo economico è fortemente presente nei processi di produzione statistica, particolarmente in una fase congiunturale caratterizzata da una dinamica della finanza pubblica orientata al contenimento delle spese. La generalizzazione a tutte le unità organizzative del controllo di gestione (budgeting e contabilità analitica) è finalizzata alla

migliore valorizzazione delle risorse disponibili. In tale ambito si pongono anche le iniziative assunte in merito alla ricollocazione di tutte le unità organizzative in una sede unitaria, con il mantenimento della sede storica di Via Balbo 16.

2. ATTIVITÀ DEL CONSIGLIO E DEL COMSTAT

Il Consiglio, nell'esercizio delle sue funzioni di organo politico di programmazione, indirizzo e controllo dell'Istat, ha deliberato, nel 1997, le linee strategiche dell'ente, ha approvato il bilancio preventivo ed il conto consuntivo ed ha rinnovato per un biennio il mandato del direttore generale e inoltre quello del direttore centrale della gestione delle risorse.

Oltre a tali adempimenti, il Consiglio ha dedicato particolare attenzione agli aspetti organizzativi dell'ente. Sono stati analizzati i mutamenti strutturali decisi dai Direttori e dai Capi dipartimento per le aree di rispettiva competenza e sono state sviluppate alcune riflessioni preliminari sugli scenari entro i quali dovrà collocarsi il futuro assetto dell'Istituto. Approfondite analisi sono state effettuate in merito alla diffusione dei prodotti statistici, alla funzione informatica, nonché al problema di una diversa e più funzionale collocazione delle sedi logistiche in cui attualmente è distribuito il personale.

Infine, il Consiglio ha proceduto alla predisposizione di norme regolamentari inerenti la partecipazione ad associazioni e organismi comunitari e internazionali.

Il Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica ha affrontato il problema della validazione dei processi produttivi dei dati statistici ufficiali, nell'intento di pervenire alla emanazione di indirizzi per gli uffici di statistica del Sistan. Sulla base degli orientamenti espressi dal Comitato, la Segreteria centrale del Sistan ed altre strutture dell'Istat sono impegnate nella predisposizione di strumenti tecnici ed organizzativi per consentire ai soggetti Sistan di esercitare tale compito.

Particolare attenzione è stata dedicata dal Comitato alle implicazioni statistiche derivanti dall'introduzione dell'Euro e dall'impatto di "data 2000".

Il Comitato ha condiviso l'iniziativa di sottoporre il programma statistico nazionale al parere della Conferenza permanente Stato-regioni e province autonome nell'iter procedurale di formalizzazione del programma stesso. A tale iniziativa, assunta per il Psn 1998-2000, in attuazione di quanto previsto dall'intesa Stato-regioni del 1993, ha fatto seguito la richiesta rivolta al Presidente della conferenza stessa di sottoporre il Psn, a cominciare da quello per il triennio 1999-2001, al parere della Conferenza unificata Stato-regioni, Stato-città ed autonomie locali.

Nell'ambito delle iniziative di razionalizzazione del Psn avviate dall'Istat, il Comitato ha approvato l'integrazione della documentazione riguardante il Psn con una relazione tecnica e una guida analitica. La relazione tecnica, alimentata essenzialmente con i documenti di programmazione settoriale prodotti dai "circoli di qualità", renderà disponibili informazioni più dettagliate sulle linee di sviluppo istituzionale, logistico e sostanziale dell'intero sistema delle statistiche ufficiali. La guida analitica consentirà di risalire più agevolmente alle fonti atte a soddisfare specifiche esigenze conoscitive e di superare le difficoltà derivanti dalla rappresentazione, talvolta frammentaria, con cui uno stesso fenomeno è considerato nel Psn.

Il Comitato ha avviato nel 1997 una prima riflessione su uno schema di convenzione per l'associazione fra comuni per l'esercizio di funzioni statistiche. Il lavoro si è concluso nel mese di febbraio del corrente anno con una serie di indicazioni che ampliano la platea dei soggetti ai quali si ritiene di segnalare l'opportunità dello schema di convenzione e prevedono la possibilità di intese tra soggetti anche di diverso livello istituzionale operanti in ambito provinciale.

Il Comitato ha, infine, deliberato il Psn per il triennio 1998-2000 e ha definito le linee strategiche e gli obiettivi ispiratori del Psn 1999-2001.

3. IL CONVEGNO SU "LA DIFFUSIONE DELLA CULTURA STATISTICA"

Il 26 e il 27 novembre 1997 si è tenuto a Roma il convegno su "La diffusione della cultura statistica", promosso dall'Istituto nazionale di statistica e dalla Società italiana di statistica (Sis), con il patrocinio del Dipartimento della funzione pubblica e del Ministero della pubblica istruzione.

Nel corso del convegno, al quale hanno partecipato numerosi rappresentanti della scuola e del mondo accademico, amministratori centrali e locali, dirigenti e funzionari degli uffici di statistica del Sistema statistico nazionale, sono stati dibattuti alcuni dei problemi che il tema propone e individuate possibili iniziative per diffondere la cultura statistica.

Tra le tante testimonianze rese nell'occasione, particolarmente significative sono risultate quelle di amministratori locali e di responsabili dei servizi statistici delle regioni, delle province e dei comuni. Essi hanno dimostrato come, utilizzando informazioni disponibili presso le rispettive amministrazioni ed altre complementari, sia stato possibile produrre compendi di estrema utilità per l'amministrazione stessa e per l'intera collettività locale.

Dal convegno sono venute diverse sollecitazioni. Nei confronti dell'Istat e dei docenti perché si facciano carico di mettere in atto processi formativi che consentano, in particolare ai soggetti che compongono il Sistan, l'analisi, l'interpretazione e l'uso corretto dei dati. Ciò permetterà alle amministrazioni di prendere decisioni più razionali e ai cittadini di essere maggiormente consapevoli del contesto in cui vivono ed operano.

4. PRODUZIONE DI DATI

Per il 1997, sono stati programmati la realizzazione di 812 progetti e l'elaborazione di 55 milioni di record e di quasi 17 milioni di macrodati destinati alla diffusione. Nella programmazione è incluso anche il 5° Rapporto annuale sulla situazione del Paese nel 1996.

4.1 Programmazione dei lavori e realizzazioni

Il programma operativo consolidato per il 1997 ha definitivamente previsto la realizzazione di 811 progetti, come risultante degli 812 iniziali, di 40 progetti inseriti nel corso dell'anno e di 41 progetti annullati.

Sono stati sviluppati 739 progetti che costituiscono il 91.1% del programma definitivo (Tav. 2). Il residuo 8.9% si riferisce a progetti non iniziati, iniziati e poi sospesi oppure rinviati. Rispetto al 1996, il numero dei progetti realizzati è salito da 685 a 739, con un incremento del 7.9%. L'incidenza delle realizzazioni, rispetto al programma, si è mantenuta stabile. Gli 811 progetti del programma consolidato sono risultati ripartiti tra studi e ricerche (284), elaborazioni (222), rilevazioni (210) ed altri progetti (95).

Il tasso più elevato di realizzazione riguarda le rilevazioni (97,4%) e le elaborazioni (95.5%).

Tav. 2 - Progetti statistici per tipologia e stato di attuazione nel 1997

TIPOLOGIA	Progetti programmati all' inizio dell'anno	Progetti programmati nel corso dell'anno	Progetti annullati nel corso dell'anno	Totale	Progetti ultimati nel corso dell'anno	Progetti in corso a fine anno	Stato di attuazione del programma
1	2	3	4	5=2+3+4	6	7	8=(6+7):5x100
Studi e ricerche	286	16	18	284	81	149	81,0
Rilevazioni	218	6	14	210	85	119	97,4
Elaborazioni	225	6	9	222	148	64	95,5
Altri progetti	83	12	-	95	45	48	97,9
TOTALE	812	40	41	811	359	380	91,1

Nella tavola 3 sono riportati i lavori svolti, distinti per tipologia e per periodicità

Tav. 3 - Progetti statistici svolti per tipologia e periodicità nel 1997

PERIODICITÀ	TIPOLOGIE				
	Studi e ricerche	Rilevazioni	Elaborazioni	Altri progetti	TOTALE
Mensile	-	50	36	-	86
Trimestrale	-	27	30	-	57
Quadrimestrale	-	1	-	-	1
Semestrale	-	9	4	-	13
Annuale	-	90	95	-	185
Occasionale	-	16	12	-	28
Altra	230	11	35	93	369
TOTALE	230	204	212	93	739