

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.

La legge 28.4.98, n.125, ha previsto che possono far parte del Sistema anche organismi privati che svolgono funzioni di interesse pubblico o che si configurino come essenziali per il raggiungimento degli obiettivi del Sistema stesso.

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, con decreto del Presidente del consiglio dei ministri, acquisiti i pareri della Commissione di garanzia dell'informazione statistica e della Conferenza unificata di cui al d.lgs 28 agosto 1997, n.281, e previa deliberazione del Cipe.

L'art.24 del d.lgs. n.322/89 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.

Si offre qui un quadro sintetico ma esaustivo delle politiche di sviluppo e delle iniziative adottate, nel corso del 1998, dall'Istat e dagli altri enti ed organismi che compongono il Sistema statistico nazionale, illustrando gli aspetti sia organizzativi e strutturali sia funzionali. L'ultima parte riporta, come prescritto, lo stato di attuazione, al 31 dicembre 1998, del programma statistico nazionale 1998-2000, approvato con il D.P.C.M. 18 novembre 1997 (S.O. n.36 della G.U. del 4 marzo 1998).

PAGINA BIANCA

PARTE PRIMA

L'ATTIVITÀ DELL'ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA

PAGINA BIANCA

1. LE POLITICHE DI SVILUPPO

Obiettivo di carattere generale che il Sistema statistico nazionale deve perseguire è l'accelerazione del proprio sviluppo in termini strutturali e, soprattutto, funzionali. Si tratta di un obiettivo obbligato non soltanto perché i soggetti che lo compongono hanno il diritto-dovere di dare compiuta attuazione al dettato normativo, ma soprattutto perché la compiuta realizzazione del modello delineato dal decreto legislativo n. 322/89, con le modifiche ed integrazioni che si dovessero rendere necessarie, risulta funzionale rispetto al processo di riforma della pubblica amministrazione, ancora in atto, e alla partecipazione dell'Italia alla costruzione europea.

Il settore pubblico, nei cui organismi sono innestati i soggetti del sistema, sta subendo trasformazioni profonde dovute ad una normativa che incide sul modo di operare dei *policy makers* e dei pubblici amministratori, molto più attento ai risultati, oltre che al processo, e che fa risaltare l'esigenza, per chi amministra e per i cittadini, di disporre di informazioni statistiche per meglio programmare, decidere e valutare.

Tale esigenza, riconosciuta dalla legge n. 59/97, ha trovato conferma nei decreti delegati ed in particolare nel decreto legislativo n. 112/98 che ha conferito compiti e funzioni alle regioni ed agli enti locali, confermando definitivamente il principio della circolazione delle conoscenze e delle informazioni tra le pubbliche amministrazioni, per consentirne la fruizione su tutto il territorio nazionale in modo tale che l'informazione stessa divenga patrimonio della collettività e non proprietà esclusiva del singolo ente o della singola struttura organizzativa che la detiene.

Da ultimo, non certo per importanza, si deve tenere conto che la terza fase dell'unione economica e monetaria europea costituisce il punto di riferimento non soltanto per i governi ma anche per le autorità statistiche nazionali, nella prospettiva di una armonizzazione sempre più avanzata dei processi di produzione dei dati e degli indicatori statistici.

Il processo di riforma della pubblica amministrazione e l'inserimento del Paese nel contesto dell'Unione europea hanno dunque bisogno di un sistema statistico efficiente; è quindi necessario porre in essere azioni positive che diano maggiore autonomia ai soggetti del sistema stesso e indipendenza alla funzione statistica. Ciò significa prestare attenzione alla qualità delle informazioni statistiche, affinché esse siano pertinenti e tempestive. Significa anche sviluppare forme di cooperazione ed effetti imitativi.

L'Istat ha orientato in tal senso le sue politiche, in aderenza agli indirizzi dettati dal Consiglio dell'Istituto che, infatti, pongono forte enfasi sullo sviluppo del sistema e dell'attività di ricerca come base per il miglioramento della qualità dell'informazione statistica e su una convinta ed attiva partecipazione alla costruzione del sistema statistico europeo.

E' ancora più deciso, quindi, l'impegno dell'Istat nei confronti degli altri soggetti del sistema, orientato non soltanto a favorire una loro crescita strutturale ma anche a creare occasioni di cooperazione per lo sviluppo di prodotti orientati a soddisfare esigenze informative settoriali e

locali. Hanno dato risultati lusinghieri anche iniziative specifiche rivolte verso gli organi di Governo e i vertici delle amministrazioni centrali. Altrettanto si può dire nei confronti delle regioni, degli enti locali e delle autonomie funzionali per i quali gli interventi dell'Istat, necessariamente diluiti dal considerevole numero di soggetti interessati (circa 8.300), hanno tuttavia avuto esiti altrettanto significativi.

In quanto produttore di informazioni statistiche, l'Istat ha perseguito i seguenti obiettivi strategici.

Sviluppo di modalità innovative nei metodi e nei processi produttivi, nell'ottica di una maggiore integrazione delle attività, in una logica di costruzione di sistemi informativi statistici, accessibili e fruibili attraverso reti integrate ed interconnesse.

Sviluppo del quadro informativo territoriale. La progressiva georeferenziazione dell'informazione statistica e la valorizzazione dell'informazione amministrativa con dettaglio territoriale costituiscono gli strumenti privilegiati per la creazione di sistemi di indicatori territoriali, che consentano di cogliere le peculiarità dei fenomeni che si presentano in aree regionali e sub regionali.

Sviluppo di iniziative di cooperazione e partenariato per specifiche funzioni, anche attraverso la costituzione di organismi ad hoc. Impegno prioritario è stato dedicato alla partecipazione a progetti di collaborazione internazionale, tesi a rafforzare le istituzioni statistiche dei paesi in via di sviluppo e di quelli in transizione.

Adozione di nuove forme di diffusione maggiormente orientate all'utenza pubblica e privata. La creazione di *data warehouse*, la diffusione delle informazioni attraverso la rete Internet, il sempre più frequente utilizzo di supporti informatici che affiancano e, in molti casi, sostituiscono quelli cartacei, sono alcune delle iniziative più significative.

Sviluppo di strumenti gestionali per coniugare l'efficacia dei risultati con l'efficienza nell'uso dei mezzi di produzione e con l'economicità della gestione.

Le nuove linee hanno avuto ampio sviluppo nel 1998. Lo testimonia il varo di 424 nuovi progetti (tav. 1), con un indice di innovazione (incidenza di nuovi progetti sul totale) pari al 40,4%. Con riferimento all'area di interesse, 82 di questi progetti sono relativi all'area sociale, 172 all'area economica e 78 all'area metodologica; i rimanenti 92 afferiscono alle aree censuaria, demografica, ambientale, sanitaria (introdotta separatamente da quest'anno) e pluritematica. L'ulteriore affinamento del sistema informativo della programmazione ha dato l'opportunità di classificare le nuove iniziative anche per sorgente: 24 progetti sono riconducibili a regolamenti comunitari; 15 a direttive comunitarie; 55 sono funzionali all'attuazione del Sec95; 191 sono progetti strategici per l'Istat e prescritti da normativa nazionale; 120 progetti risultano di massimo interesse per la specifica area tematica. I restanti 19 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: programma consolidato del 1998

AREE TEMATICHE	SORGENTI						
	A1	A2	A3	B	C	D	Totale
PROGETTI NUOVI							
Censuaria	4	-	-	8	1	1	14
Demografica	-	-	-	4	27	2	33
Sociale	-	6	5	43	23	5	82
Sanitaria	-	-	-	-	-	-	-
Economica	19	9	49	57	32	6	172
Ambientale	-	-	-	5	19	1	25
Metodologica	-	-	1	69	6	2	78
Pluritematica	1	-	-	5	12	2	20
TOTALE	24	15	55	191	120	19	424
PROGETTI GIÀ PRESENTI							
Censuaria	-	-	-	10	1	-	11
Demografica	-	-	-	8	10	-	18
Sociale	3	5	11	44	93	5	161
Sanitaria	-	-	-	-	-	-	-
Economica	31	24	70	183	29	16	353
Ambientale	-	-	-	7	16	2	25
Metodologica	1	-	-	29	2	-	32
Pluritematica	1	-	-	9	13	2	25
TOTALE	36	29	81	290	164	25	625
TOTALE							
Censuaria	4	-	-	18	2	1	25
Demografica	-	-	-	12	37	2	51
Sociale	3	11	16	87	116	10	243
Sanitaria	-	-	-	-	-	-	-
Economica	50	33	119	240	61	22	525
Ambientale	-	-	-	12	35	3	50
Metodologica	1	-	1	98	8	2	110
Pluritematica	2	-	-	14	25	4	45
TOTALE	60	44	136	481	284	44	1.049

(a) A1 = progetti prescritti da regolamento comunitario;
 A2 = progetti prescritti da direttiva comunitaria;
 A3 = progetti relativi al Sec95;

B = progetti strategici per l'Istat e prescritti da normativa nazionale;
 C = progetti di massimo interesse per l'area;
 D = altri progetti.

2. ATTIVITÀ DEL CONSIGLIO E DEL COMSTAT

Nel corso del 1998, il Consiglio dell'Istituto, oltre ad assolvere i compiti prescritti dalla legge con cadenza annuale (deliberazione del piano triennale, del bilancio preventivo e del conto consuntivo) ha adottato provvedimenti di modifica del vigente regolamento di organizzazione ed ha assunto importanti decisioni che attengono alle linee di sviluppo dell'Istat e toccano l'intero Sistema statistico nazionale. Particolare attenzione è stata dedicata alle problematiche

inerenti le risorse logistiche, la soluzione delle quali rappresenta uno snodo fondamentale per le prospettive di carattere organizzativo dell'Istituto.

Il tema della ricerca e quello della diffusione dell'informazione statistica sono stati oggetto di approfondita analisi da parte del Consiglio che ha fornito contributi significativi per la definizione dello schema logico del Rapporto annuale, per impostare le soluzioni alla problematica relativa all'accesso agli archivi e relativamente alla tornata dei censimenti degli anni 2000-2001. Ha infine dedicato attenzione allo sviluppo della funzione informatica, agli studi metodologici e alle risorse umane, soffermandosi, in particolare, sulla definizione delle politiche formative più idonee a favorire la crescita della professionalità statistica.

Nel corso del 1998, il Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica (Comstat) ha affrontato numerose questioni di rilevante interesse.

Particolare attenzione è stata dedicata all'analisi delle implicazioni statistiche derivanti dall'introduzione dell'euro e dall'impatto di "data 2000", fornendo utili orientamenti per le azioni da condurre da parte dei soggetti del Sistema.

Tenendo conto delle esigenze specifiche degli snodi più minuti della rete Sistan e dell'orientamento più generale delle politiche di sviluppo delle autonomie locali, il Comitato ha definito uno schema di convenzione per la costituzione di associazioni tra comuni, finalizzate all'esercizio della funzione statistica. Lo schema, condiviso dal Ministero dell'interno, è in corso di diffusione.

Nell'intento di dare ulteriore sviluppo al Sistema, sono stati approvati dal Comstat i piani di formazione e di qualificazione per gli addetti del Sistema stesso, la cui realizzazione è stata già avviata da parte dell'Istat.

In relazione all'impatto delle recenti modifiche istituzionali, il Comitato ha avviato una prima analisi delle esigenze di riforma del d. lgs. 322/89.

Al fine di dare attuazione al dettato dell'articolo 2 della legge 125/1998, è stato elaborato uno schema di decreto con il quale vengono definiti i criteri per l'inserimento di soggetti privati nel Sistema. Tale schema è attualmente all'esame della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Il Comitato ha, inoltre, formulato utili suggerimenti per la definizione dei temi oggetto della quarta conferenza nazionale di statistica, tenutasi a Roma nel mese di novembre 1998.

È stato approvato l'avvio del progetto Sipros, per la realizzazione di un sistema informativo che consentirà di ridisegnare l'archivio del Programma statistico nazionale nei suoi aspetti strutturali ed informativi e di gestire le numerose informazioni in esso contenute tramite una guida analitica ipertestuale.

Il Comitato ha, infine, deliberato le linee strategiche per il Programma statistico nazionale 2000-2002.

3. QUARTA CONFERENZA NAZIONALE DI STATISTICA

Nel mese di novembre 1998 si è svolta la Conferenza nazionale di statistica, giunta alla sua quarta edizione.

L'interesse crescente per tale incontro è stato testimoniato dalla presenza di oltre 1700 qualificati partecipanti e da una significativa affluenza al 3° Salone dell'informazione statistica, svoltosi in concomitanza con la conferenza, che ha accolto 72 stand: fra gli espositori, oltre alle amministrazioni ed enti del Sistan, erano presenti organismi nazionali e internazionali, tra cui Eurostat e gli istituti di statistica di alcuni paesi europei.

Il tema della Conferenza è stato *Autonomia e qualità della statistica pubblica*, argomento di grande attualità, impegnativo e delicato. I due termini rappresentano aspetti strettamente interdipendenti e complementari. L'informazione statistica, infatti, si è sempre più caratterizzata come *bene pubblico*, il cui ruolo fondamentale consiste nel colmare le asimmetrie informative a favore delle utenze più deboli: è evidente che tale funzione deve essere svolta da soggetti che godano di una autonomia riconosciuta e che garantiscano un'informazione qualitativamente elevata.

L'esercizio di una reale autonomia delle strutture pubbliche che esercitano la funzione statistica richiede alcune condizioni. Prima fra tutte, la possibilità di disporre di risorse adeguate: professionali, tecnologiche, finanziarie. Da questo punto di vista, ha pesato negativamente, per lo sviluppo del Sistema, il vincolo del *costo zero* imposto dal d.lgs. 322/89, ma pesano anche molto, soprattutto a livello locale, la mancanza di figure professionali specifiche e la inadeguata collocazione degli uffici nel contesto organizzativo delle singole amministrazioni, fattori che spesso mortificano la funzione statistica.

L'altro aspetto del dibattito ha riguardato la qualità dell'informazione statistica. Tra le linee strategiche dell'Istat figura *la qualità orientata all'utenza*: considerando che, nella società attuale, le esigenze conoscitive degli utenti sono crescenti ed estremamente differenziate, è indubitabile che la pertinenza dell'informazione derivi anche dalla specifica competenza del soggetto che la produce rispetto al merito dei fenomeni osservati. Ne deriva l'esigenza che i diversi soggetti del sistema si riappropriino delle loro competenze statistiche, all'interno di una organizzazione che assegni all'Istat il ruolo di assicurare l'informazione statistica ufficiale per l'intera collettività nazionale e per il livello europeo ed internazionale; alle amministrazioni centrali, quello di garantire statistiche settoriali integrate tra loro e con quelle dell'Istat; alle autonomie locali, quello di contribuire alla costruzione delle basi informative e, al tempo stesso, di produrre informazione statistica per le proprie esigenze.

Per raggiungere tali obiettivi e consentire all'utente una visione integrata della realtà sociale ed economica, è fondamentale passare dalla logica di produzione di dati a quella di progettazione e realizzazione di sistemi informativi.

La logica del sistema informativo e la conseguente integrazione delle fonti di indagine con quelle amministrative consentono di ottenere informazioni aggiornate ed esaustive sui fenomeni, migliorandone la qualità, e di dare risposte adeguate ad una pluralità di esigenze conoscitive.

La conferenza ha suscitato un confronto reale e programmatico tra i soggetti coinvolti nella costruzione del Sistan. In particolare, i rappresentanti delle Regioni e degli enti locali hanno rivendicato il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati nello sviluppo e nella gestione dei sistemi informativi e richiesto la necessaria attenzione verso le tematiche di interesse locale ed una attività di assistenza, consulenza e formazione per i soggetti dotati di minori risorse.

4. PRODUZIONE DI DATI

Per il 1998, è stata programmata la realizzazione di 1.049 progetti, l'elaborazione di 57 milioni di record e di 59 milioni di macrodati destinati alla diffusione. Nella programmazione è incluso anche il Rapporto annuale sulla situazione del Paese nel 1998.

4.1 Progetti statistici per tipologia

Il programma operativo consolidato per il 1998 ha previsto la realizzazione di 1.049 progetti, come risultante dei 934 inizialmente individuati, dei 154 inseriti durante l'anno e dei 39 annullati.

Nel corso dell'anno sono stati sviluppati 926 progetti, con una percentuale di realizzazione pari all'88,3% (tav.2). Il rimanente 11,7% si riferisce a progetti non iniziati, o iniziati e poi sospesi, oppure rinviati. Rispetto al 1997, il numero dei progetti realizzati ha registrato un incremento del 25,3%, passando da 739 a 926.

L'incidenza delle realizzazioni, rispetto al programma, si è mantenuta stabile se confrontata con quella dell'anno precedente (91,3%). I 1.049 progetti programmati risultano ripartiti in studi e ricerche (370), rilevazioni (219), elaborazioni (236), analisi/approfondimenti (72) ed altri progetti (152).

Tav. 2 - Dinamica dei progetti statistici per tipologia e stato di attuazione nel 1998

TIPOLOGIA	PROGETTI PROGRAMMATI			Totale	PROGETTI ESEGUITI		
	A inizio anno	In corso d'anno	Annullati in corso d'anno		Ultimati in corso d'anno	In corso a fine anno	Stato di attuazione del programma (%)
	1	2	3		5	6	7=5+6:4
Studi e ricerche	317	82	29	370	109	183	78,9
Rilevazioni	214	7	2	219	66	142	95,0
Elaborazioni	225	14	3	236	150	68	92,4
Analisi e approfondimenti	65	8	1	72	26	36	86,1
Altri progetti	113	43	4	152	80	66	96,1
TOTALE	934	154	39	1.049	431	495	88,3

Il tasso più elevato di realizzazione riguarda gli altri progetti (96,1%), le rilevazioni (95,0%) e le elaborazioni (92,4%).

4.2 Progetti statistici per sorgente

Il programma relativo al 1998 risulta fortemente vincolato dagli adempimenti comunitari (tav.3); infatti, 240 progetti, pari al 22,9% del totale, afferiscono a regolamenti e direttive

Tav. 3 - Dinamica dei progetti statistici per sorgente e stato di attuazione nel 1998

SORGENTI	PROGETTI PROGRAMMATI			Totale	PROGETTI ESEGUITI		
	A inizio anno	In corso d'anno	Annullati in corso d'anno		Ultimati in corso d'anno	In corso a fine anno	Stato di attuazione del programma (%)
	1	2	3		5	6	7=5+6:4
Regolamento comunitario	57	5	2	60	21	36	95.0
Direttiva comunitaria	42	3	1	44	20	20	90.9
Sec' 95	112	26	2	136	39	73	82.4
Normativa nazionale	25	1	-	26	14	10	92.3
Progetti strategici per l'Istat	384	96	25	455	224	200	93.2
Progetti di massimo interesse per l'area	272	20	8	284	92	144	83.1
Altri progetti	42	3	1	44	21	12	75.0
TOTALE	934	154	39	1.049	431	495	88.3

comunitarie o a progetti funzionali alla realizzazione del Sec'95. Il 43,4% è riconducibile a iniziative strategiche per l'Istat, mentre il 27,1% riveste elevato interesse per l'area di appartenenza. I progetti connessi all'applicazione di una normativa nazionale sono 26 (2,4%). Il residuo 4,2% afferisce a progetti non classificabili riguardo al profilo considerato.

Il grado di realizzazione più elevato si registra per i progetti derivanti da regolamento comunitario (95,0%), per quelli di rilevanza strategica per l'Istat (93,2%) e per i progetti derivanti da normativa nazionale (92,3%).

4.3 Progetti statistici per area tematica

La maggior parte dei progetti programmati (tav. 4) riguarda l'area economica (50,0% del totale) e quella sociale (23,2%). Rilevante risulta la presenza di progetti dell'area metodologica (10,5%).

I più elevati tassi di realizzazione rispetto al programma si sono registrati nelle aree demografica (98,0%), censuaria (96,0%), metodologica (91,8%) ed economica (89,9%).

Tav. 4 - Dinamica dei progetti statistici per area tematica e stato di attuazione nel 1998

AREE TEMATICHE	PROGETTI PROGRAMMATI			Totale	PROGETTI ESEGUITI		
	A inizio anno	In corso d'anno	Annullati in corso d'anno		Ultimati in corso d'anno	In corso a fine anno	Stato di attuazione del programma(%)
	1	2	3		5	6	7=5+6:4
Censuaria	23	2	-	25	8	16	96,0
Demografica	52	-	1	51	19	31	98,0
Sociale (a)	237	13	7	243	69	138	85,2
Economica	476	59	10	525	261	211	89,9
Ambientale	40	11	1	50	20	21	82,0
Metodologica	59	68	17	110	43	58	91,8
Pluritematica	47	1	3	45	11	20	68,9
TOTALE	934	154	39	1.049	431	495	88,3

(a) Comprende anche l'area sanitaria.

4.4 Progetti statistici per periodicità

Nella tavola 5 è esposto il programma consolidato 1998 distinguendo i progetti statistici per tipologia e periodicità.

Tav. 5 - Dinamica dei progetti statistici nel 1998 per tipologia e periodicità

PERIODICITÀ	TIPOLOGIE				
	Studi e ricerche(a)	Rilevazioni	Elaborazioni	Altri progetti	Totale
Mensile	-	50	39	-	89
Trimestrale	-	26	30	-	56
Quadrimestrale	-	1	-	-	1
Semestrale	-	10	6	-	16
Annuale	-	95	104	-	199
Occasionale	-	28	17	-	45
Altra	442	9	40	152	643
TOTALE	442	219	236	152	1.049

(a) Comprendono anche le analisi e gli approfondimenti

Un significativo segmento dei progetti statistici ha periodicità annuale (19,0% del totale) e mensile (8,5%). La modalità "altra periodicità" si riferisce in modo particolare agli studi e ricerche e agli altri progetti.