

N O T A I N T R O D U T T I V A

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 amministrazioni pubbliche a livello centrale e locale.

La legge 28 aprile 1998, n. 125 ha previsto, all'articolo 8, che possono partecipare al Sistema anche organismi privati che svolgano funzioni di interesse pubblico o che si configurino come essenziali per il raggiungimento degli obiettivi del Sistema stesso. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 6 marzo 2000 sono stati definiti i criteri e la procedura per l'ammissione.

Gli enti ed uffici del Sistema operano sulla base del *Programma statistico nazionale* di durata triennale aggiornato annualmente. Il programma, predisposto dall'Istat, è deliberato dal Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica (Comstat) ed approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, dopo aver acquisito i pareri della Commissione per la garanzia dell'informazione statistica, della Conferenza unificata di cui al d.lgs 28 agosto 1997, n. 281, del Garante per la protezione dei dati personali e previa deliberazione del Cipe. Nel programma sono indicate le rilevazioni che prevedono quesiti su dati sensibili (articoli 22 e 24 della legge n. 675/96) la tipologia di tali dati e le modalità di trattamento. L'elenco delle indagini, comprese nel programma, che comportano l'obbligo di risposta per i privati è approvato con decreto del Presidente della Repubblica.

L'articolo 24 del decreto legislativo n. 322/89 prevede che, entro il 31 maggio di ogni 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.

A questo fine, si offre un quadro sintetico, ma esauriente, delle politiche di sviluppo e delle iniziative adottate, nel corso del 1999, dagli enti ed organismi che compongono il Sistema statistico nazionale. Nella parte III è illustrato lo stato di attuazione, al 31 dicembre 1999, del Programma statistico nazionale 1999-2001, approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 18 febbraio 1999 (S.O. n. 76 della G.U. del 17 aprile 1999).

PARTE PRIMA

ATTIVITÀ DELL'ISTITUTO NAZIONALE
DI STATISTICA

1. LE POLITICHE DI SVILUPPO

Nel 1999 si è compiuto un decennio dalla riforma della statistica pubblica, varata con il d.lgs 322/89. E' quindi naturale fare il punto sullo stato di attuazione di una normativa così fortemente innovativa e, soprattutto, prefigurarne i possibili sviluppi.

Il Sistema statistico nazionale è stato, per molti aspetti, anticipatore di un ordinamento istituzionale sempre più decentrato e sempre più esigente di sistemi informativi efficienti e trasparenti.

La produzione statistica dell'Istat e, soprattutto, quella delle altre pubbliche amministrazioni, di cui quella compresa nel programma statistico nazionale è soltanto una parte, è cresciuta in modo esponenziale per soddisfare bisogni conoscitivi sempre più ampi e approfonditi.

Si sono modificate radicalmente le modalità di diffusione dei dati, sempre più attente all'utenza, in ossequio al dettato del d.lgs 322 che considera le informazioni prodotte dal Sistema patrimonio della collettività e sancisce il diritto di chi ne abbia interesse a disporne.

Una normativa anticipatoria anche per quanto concerne la tutela della riservatezza ed infatti la legge 675/96 ha trovato attuazione, con riferimento ai trattamenti a fini statistici, senza stravolgere le procedure in atto, rispettose del segreto d'ufficio e del segreto statistico e, quindi, rigorose nella tutela della *privacy*.

La carica fortemente innovativa del D.Lgs. 322/89 potrà emergere più compiutamente allorché le amministrazioni pubbliche acquisiranno maggiore consapevolezza del ruolo e delle potenzialità degli strumenti statistici e quindi investiranno più ampie risorse in questo settore.

Nel corso del decennio, è progressivamente mutato il quadro istituzionale, segnato dal procedere dell'integrazione europea, anche nel settore statistico, dalla realizzazione del sistema autonomistico e dall'avvio di processi di liberalizzazione e privatizzazione.

Si è andato consolidando un nuovo ordinamento, caratterizzato dal pluralismo istituzionale. Le politiche pubbliche sono sempre più spesso affidate a momenti di cooperazione e di concertazione tra soggetti istituzionali e, al tempo stesso, è sempre più avvertita, al centro e in sede locale, l'esigenza di strumenti non occasionali di monitoraggio e di valutazione degli interventi.

Lo stesso Cipe, all'atto dell'approvazione del Programma statistico nazionale 2000-2002, ha sottolineato la necessità di definire direttive e azioni di sensibilizzazione affinché i soggetti del Sistan possano produrre informazioni statistiche coerenti con le politiche di sviluppo ed ha raccomandato alle amministrazioni interessate di realizzare il rafforzamento qualitativo e quantitativo della loro produzione.

Emerge, inoltre, una domanda crescente, da parte dei cittadini, di informazioni tempestive e corrette che consentano di esercitare quel controllo sociale sull'operato dei pubblici poteri che è alla base di ogni assetto democratico.

Nonostante le leggi di riforma della pubblica amministrazione abbiano espressamente confermato il ruolo del Sistan, si avverte l'esigenza di una revisione del d.lgs 322, per renderlo

più coerente con il mutato assetto istituzionale e, soprattutto, per sollecitare un riconoscimento di ruolo nel contesto organizzativo delle diverse istituzioni e destinare alla funzione statistica le risorse necessarie.

Nel corso del 1999 è stato costituito, da parte della Conferenza unificata Stato-Regioni-Autonomie locali, un gruppo tecnico composto da rappresentanti delle regioni, degli enti locali e funzionali e dell'Istat, per l'analisi delle problematiche relative alla riforma del Sistema statistico nazionale. Il gruppo ha recentemente concluso la prima parte del suo lavoro, con la presentazione alla Conferenza di un documento di base sui principi ispiratori della riforma. Si dovrà ora procedere alla stesura di un disegno di legge da integrare, si presume, con altre iniziative parlamentari riguardanti la stessa materia.

D'altra parte, lo sviluppo del Sistema in tutte le componenti è un obiettivo al raggiungimento del quale l'Istat ha dedicato risorse consistenti e che costituisce una delle linee guida che ispirano la sua attività.

L'Istat, oltre che organo di coordinamento del Sistema, è anche produttore di informazioni statistiche e in quanto tale si è posto i seguenti obiettivi strategici:

- *Sviluppo di modalità innovative nei metodi e nei processi produttivi;*
- *Sviluppo del quadro informativo territoriale;*
- *Sviluppo di iniziative di cooperazione e partenariato;*
- *Adozione di nuove forme di diffusione maggiormente orientate all'utenza pubblica e privata;*
- *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 linee anzidette hanno trovato attuazione nel 1999 attraverso 1.086 progetti (tavola 1) dei quali il 42,9% è costituito da nuovi lavori. Di questi ultimi, 94 sono relativi all'area sociale, 208 all'area economica e 92 all'area metodologica; i rimanenti 76 afferiscono ad altre aree. Le nuove iniziative sono state classificate anche per sorgente; 128 progetti, pari al 27,5%, hanno come presupposto disposizioni comunitarie, a conferma del forte impegno che l'Istituto deve sostenere per corrispondere ad esigenze conoscitive dell'Unione europea. Molti altri non progetti sono compresi nel Programma statistico nazionale.

Tav. 1 - Progetti statistici per sorgente^(a) e area tematica realizzati nel 1999

AREE TEMATICHE	SORGENTI						
	A1	A2	A3	B	C	D	TOTALE

PROGETTI INTRODOTTI NEL 1999

Censuaria	-	1	-	7	-	-	8
Demografica	-	-	-	8	9	-	17
Sociale	9	2	3	33	39	8	94
Sanitaria	-	-	-	13	7	1	21
Economica	64	7	40	55	38	4	208
Ambientale	-	-	-	2	7	-	9
Metodologica	-	1	-	87	2	2	92
Pluritematica	1	-	-	9	7	-	17
TOTALE	74	11	43	214	109	15	466

PROGETTI PRESENTI PRIMA DEL 1999

Censuaria	1	-	-	13	1	-	15
Demografica	-	-	-	10	24	1	35
Sociale	2	7	8	35	46	1	99
Sanitaria	-	-	-	11	21	-	32
Economica	28	20	84	169	36	11	348
Ambientale	-	-	-	4	15	1	20
Metodologica	1	-	1	42	3	-	47
Pluritematica	1	-	-	13	8	2	24
TOTALE	33	27	93	297	154	16	620

TOTALE

Censuaria	1	1	-	20	1	-	23
Demografica	-	-	-	18	33	1	52
Sociale	11	9	11	68	85	9	193
Sanitaria	-	-	-	24	28	1	53
Economica	92	27	124	224	74	15	556
Ambientale	-	-	-	6	22	1	29
Metodologica	1	1	1	129	5	2	139
Pluritematica	2	-	-	22	15	2	41
TOTALE	107	38	136	511	263	31	1.086

(a) A1 = progetti prescritti da regolamento Ue;
 A2 = progetti prescritti da direttiva Ue;
 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 = altra origine.

2. ATTIVITÀ DEL CONSIGLIO E DEL COMSTAT

Nel corso del 1999 è stato nominato e si è insediato il nuovo Consiglio che ha svolto l'attività corrente, deliberando le linee strategiche, il piano triennale, il bilancio preventivo ed il conto consuntivo. Particolare attenzione è stata dedicata agli aspetti organizzativi, procedendo in primo luogo a definire - per la rete territoriale dell'Istituto - un assetto coerente con le esigenze di funzionalità e coordinamento. Il Consiglio ha completato la revisione del regolamento di organizzazione, configurando un quadro organizzativo e funzionale coerente con la normativa vigente e con la domanda di produzione e ricerca.

Il Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica, nel corso del 1999, ha deliberato il Programma statistico nazionale 2000-2002 e le linee guida del Sistema per il triennio 2001-2003.

Nel quadro del programma di interventi volti a dare attuazione agli obiettivi fissati per il triennio 2000-2002, il Comitato ha costituito, al suo interno, gruppi di studio che, con la collaborazione di alcuni settori dell'Istat, hanno fornito utili contributi su temi di interesse, come l'interconnessione delle reti dei soggetti del Sistan, il coinvolgimento delle università e degli istituti di ricerca nello sviluppo della cultura statistica, l'integrazione dei programmi statistici regionali e nazionali.

Il Comitato ha approvato il progetto per la sperimentazione di linee guida che consentano ai soggetti del Sistan di certificare la conformità dei processi produttivi rispetto a predeterminati standard di qualità. Al progetto partecipano, oltre al Servizio studi metodologici ed al Servizio programma statistico nazionale dell'Istat, gli uffici di statistica del Ministero dell'industria, della regione Toscana, del comune di Brescia, dell'Unioncamere e l'Istituto Tagliacarne.

3. INCONTRO DIBATTITO: I CENSIMENTI DEGLI ANNI 2000-2001

Il decreto legislativo n. 322/89 stabilisce che si convochi, con cadenza almeno biennale, una conferenza nazionale di statistica. E' consuetudine che, tra una conferenza e l'altra, l'Istat organizzi un incontro-dibattito nel corso del quale trattare temi di attualità e di rilievo per i soggetti del Sistema. Quello del 1999 è stato dedicato ai censimenti degli anni 2000-2001 ed ha visto la partecipazione di circa seicento rappresentanti di amministrazioni centrali e locali.

I censimenti rappresentano un'occasione importante per la crescita del Sistema, dal momento che le sue componenti territoriali, insieme all'Istat, ne sono protagonisti, in una visione del processo di produzione dell'informazione statistica orientato a un modello partecipativo.

Così è per il 5° censimento generale dell'agricoltura: le regioni e le province autonome, per la prima volta nella "storia" dei censimenti, possono adottare un loro piano censuario, nell'ambito e nel rispetto del piano generale varato dall'Istat. Ciò comporta la possibilità di una organizzazione diversificata da regione a regione e quindi, da parte dell'Istat, una forte azione di monitoraggio a garanzia di standard qualitativi uniformi e, da parte delle regioni, l'assunzione di responsabilità dirette in ordine al buon esito delle operazioni condotte.

Partecipare al censimento significa dunque, per gli enti territoriali e funzionali, condivisione di responsabilità, da assumere mediante l'attivazione di uffici di statistica (più correttamente, in questo caso, uffici di censimento) in grado di garantire l'efficienza dei processi e la qualità dei prodotti. D'altra parte, gli stessi enti potranno disporre di informazioni di dettaglio sui più rilevanti fenomeni economici, sociali e demografici. La valorizzazione di tali informazioni per il governo del territorio dipende fortemente dalla consistenza degli uffici di statistica locali, dalla loro capacità di elaborazione e analisi, nel rispetto intransigente del segreto statistico.

Il dibattito ha argomentato anche come i censimenti siano occasioni troppo dilazionate nel tempo e come le informazioni che ne derivano diventino rapidamente obsolete, in un contesto sociale ed economico in rapido mutamento. E' necessario pertanto che le basi di dati censimentali siano costantemente aggiornate, ricorrendo ad un sistema integrato di fonti statistiche e di archivi amministrativi. Il censimento intermedio dell'industria e dei servizi e l'archivio statistico delle imprese attive - Asia costituiscono una esperienza emblematica in questo ambito.

Altro tema dibattuto è stato quello della domanda e dell'offerta di dati statistici per le politiche di sviluppo economico e sociale a livello territoriale.

4. RETE TERRITORIALE DELL'ISTAT

L'Istituto nazionale di statistica si articola, sul territorio, in diciotto uffici aventi sede presso i capoluoghi delle regioni, salvo che in Abruzzo dove l'ufficio ha sede a Pescara. Inoltre, la Valle d'Aosta è accorpata con il Piemonte e, nelle province autonome di Trento e di Bolzano, le funzioni di uffici territoriali dell'Istituto sono svolte dagli uffici di statistica delle province stesse. L'organizzazione e i compiti degli uffici regionali sono disciplinati dal vigente regolamento di organizzazione.

Originariamente configurati come intermediari tra le strutture centrali dell'Istituto e gli organismi territoriali di rilevazione, essi hanno assunto, nel tempo, un ruolo sempre più rilevante nel contesto organizzativo dell'Istat, prima, e del Sistema statistico nazionale, poi. Assolvono, *"con riferimento al territorio di rispettiva competenza ed ai soggetti del Sistema statistico nazionale che operano in tale territorio, le funzioni che il decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, attribuisce all'Istituto nei confronti dell'intero Sistema."*

La rete territoriale dell'Istat persegue tre macro obiettivi:

- collabora all'attività di produzione statistica dell'Istituto, esercitando anche funzioni di vigilanza per il miglioramento della qualità della produzione;
- sostiene lo sviluppo dei soggetti del Sistema a livello locale;
- promuove e diffonde l'informazione e la cultura statistica.

Quanto al primo obiettivo, l'azione continua e capillare svolta dagli uffici regionali ha contribuito non poco ad un significativo innalzamento del livello qualitativo dell'informazione statistica. Con riferimento all'anno 1999, l'attività a sostegno delle aree di produzione dell'istituto, si è espressa nel modo seguente:

	MODELLI TRATTATI	ISPEZIONI		ISTRUZIONI E ASSISTENZA	
		giornate	enti	giornate	enti
Area demo-sociale	1.366.459	457	1.094	6.380	25.590
Area economica	49.585	233	882	4.265	24.436
Area ambientale ed altre	8.101	41	133	1.113	5.585
TOTALE	1.424.145	731	2.109	11.758	55.611

Gran parte dell'attività è dedicata all'area delle statistiche demo-sociali e, tra queste, a quelle demografiche per le quali gli uffici regionali curano la raccolta dei dati dai comuni, li controllano ed effettuano il calcolo della popolazione residente e presente. Forte è anche l'impegno per la rilevazione delle forze di lavoro, per le indagini multiscopo, per l'indagine sulle condizioni di salute e per quella sui consumi delle famiglie. Essenziale è stata la collaborazione resa al settore ambientale, per l'indagine preliminare sul ciclo delle acque.

Il contributo fornito all'area delle statistiche economiche si è rivolto, nel primo semestre del 1999, alle fasi conclusive del censimento intermedio dell'industria e dei servizi, e nell'ultimo trimestre, alle fasi preparatorie del 5° censimento generale dell'agricoltura.

Riguardo ai due altri macro obiettivi non è facile effettuare una netta distinzione tra l'attività finalizzata al sostegno dello sviluppo dei soggetti del Sistan e quella di promozione e diffusione dell'informazione e della cultura statistica. Si tratta, infatti, di interventi rivolti, in molti casi, ai medesimi soggetti e finalizzati a fornire assistenza tecnica per l'elaborazione e l'analisi di dati, a dare sostegno formativo agli addetti del Sistema, a fornire collaborazione per l'organizzazione di seminari e di incontri di studio e approfondimento.

Nel corso del 1999, sono stati contattati per attività di assistenza tecnica circa 6.500 soggetti del Sistan con un impegno di 3.260 giornate lavorative.

Significativo è stato anche il contributo degli uffici per promuovere e sostenere l'attività di formazione del personale degli enti locali. Di tale attività vengono fornite informazioni più dettagliate al punto 8.2.1.

L'attività dei *Centri di informazione statistica*, operanti presso gli uffici regionali, consiste nella diffusione e nella vendita dei prodotti statistici dell'Istat, del Sistan e di Eurostat, nella diffusione di comunicati stampa di interesse locale, nell'assistenza a studenti per tesi di laurea e ricerche e nella risposta ai bisogni informativi dell'utenza.

Nel corso del 1999, l'attività dei Cis può essere sintetizzata nel modo seguente:

- *Vendita di prodotti per un importo complessivo di £ 312.144.220, corrispondente a:*
 - 3.634 Pubblicazioni
 - 1.178 floppy disk e CD rom
 - 18.197 Tabulati
 - 170.624 Certificazioni e copie
- *Assistenza di sportello a 51.138 utenti*
- *Attività di diffusione e promozione espressa in circa 23.000 contatti.*

I dati anzidetti non comprendono le attività svolte dal centro di informazione statistica di Roma operante presso il Datashop.

5. PRODUZIONE DELLE INFORMAZIONI

Il programma operativo 1999 prevedeva la realizzazione di 1.185 progetti e l'elaborazione di più di 67 milioni di record e di 66 milioni di macrodati destinati alla diffusione, incluso anche il Rapporto annuale sulla situazione del Paese nel 1999. Il programma comprendeva all'inizio dell'anno 1.150 progetti ai quali se sono aggiunti 61 e sottratti 26, cancellati nel corso dell'anno.

5.1 Progetti statistici

Il programma è stato attuato nella misura del 91,6%, rispetto all'88,3% del 1998. I progetti sospesi sono stati 52, pari al 4,4% del programma; quelli rinviati al 2000 sono stati 47 (4,9%). Dei restanti 1.086 progetti, 491 risultano ultimati (45,2% del totale) e 595 in corso (54,8%).

Progetti statistici per tipologia

Il segmento prevalente del programma consolidato (tavola 2) riguarda gli studi progettuali (35,1%); seguono le elaborazioni (21,4%), le rilevazioni (18,8%), gli altri progetti tecnico-statistici (18,7%) e le analisi e approfondimenti (6,0%).

Tav. 2 - Progetti statistici per tipologia e stato di attuazione nel 1999

TIPOLOGIA	Programmati all'inizio dell'anno	Aggiunti nel corso dell'anno	Annullati nel corso dell'anno	TOTALE	Ultimati nel corso dell'anno	In corso a fine anno	Stato di attuazione del programma (%)
	1	2	3	4=(1+2)-3	5	6	7=(5+6):4
Studi progettuali	411	17	11	417	127	237	87,3
Rilevazioni	220	4	1	223	66	141	92,8
Elaborazioni	246	13	5	254	179	68	97,2
Analisi e approfondimenti	68	3	2	69	33	20	76,8
Altri progetti	205	24	7	222	86	129	96,8
TOTALE	1.150	61	26	1.185	491	595	91,6

Progetti statistici per sorgente

Il programma del 1999 continua ad essere vincolato, come i precedenti, ad adempimenti comunitari relativamente a 306 progetti su 1.185 (25,8%). Il 43,8% e cioè 519 progetti sono strategici per l'Istat; il 25,3% hanno elevato interesse per la corrispondente area tematica; il 2,0% è eseguito in applicazione di normativa nazionale e il 3,1% scaturisce da altra sorgente.

Tav. 3 - Progetti statistici per sorgente e stato di attuazione nel 1999

SORGENTI	Programmati all'inizio dell'anno	Aggiunti nel corso dell'anno	Annullati nel corso dell'anno	TOTALE	Ultimati nel corso dell'anno	In corso a fine anno	Stato di attuazione del programma (%)
	1	2	3	4=1+2-3	5	6	7=5+6:4
Regolamento Ue	104	13	1	116	51	56	92,2
Direttiva Ue	41	1	-	42	15	23	90,5
SEC95	149	-	1	148	66	70	91,9
Normativa nazionale	25	-	1	24	8	15	95,8
Strategie dell'Istat	499	33	10	519	221	267	94,0
Interesse per l'area	297	15	12	300	108	155	87,7
Altra origine	35	2	1	36	22	9	86,1
TOTALE	1.150	61	26	1.185	491	595	91,6

Per la sorgente comunitaria, la quota più elevata di lavori ultimati riguarda quelli connessi a regolamenti (92,2%), ai quali fanno seguito i progetti finalizzati all'applicazione del Sec95 (91,9%) e quelli che scaturiscono da direttive comunitarie (90,5%).

Progetti statistici per area tematica

Dalla tavola 4, si coglie la forte presenza di iniziative di ricerca nell'area economica (50,3% del totale), seguita da quella sociale (19,2%) e dall'area metodologica (12,4%). Marginale risulta l'apporto delle altre aree.

L'area tematica che registra la più elevata esecuzione di progetti è quella sanitaria con il 94,6% di quelli in programma, insieme all'area metodologica; seguono l'area economica con il 93,3%, la pluritematica con il 93,2%, la demografica con il 92,9%, la censuaria con l'88,5%, l'ambientale con l'87,9% ed infine l'area sociale con l'85,0%.

Tav. 4 - Progetti statistici per area tematica e stato di attuazione nel 1999

AREE TEMATICHE	Programmati all'inizio dell'anno	Aggiunti nel corso dell'anno	Annullati nel corso dell'anno	TOTALE	Ultimati nel corso dell'anno	In corso a fine anno	Stato di attuazione del programma (%)
	1	2	3	4=(1+2)-3	5	6	7=5+6:4
Censuaria	23	4	1	26	6	17	88,5
Demografica	55	3	2	56	23	29	92,9
Sociale	219	13	5	227	90	103	85,0
Sanitaria	51	5	-	56	31	22	94,6
Economica	587	20	11	596	286	270	93,3
Ambientale	31	3	1	33	9	20	87,9
Metodologica	141	8	2	147	27	112	94,6
Pluritematica	43	5	4	44	19	22	93,2
TOTALE	1.150	61	26	1.185	491	595	91,6