

## **Premessa**

La Relazione al Parlamento sull'attività dell'Istat e degli uffici del Sistema statistico nazionale (Sistan) viene presentata annualmente in ottemperanza alle disposizioni di legge (D. lgs. n.322 del 1989).

La Relazione si propone di fornire un quadro dei processi e degli attori coinvolti nella produzione di informazione statistica ufficiale. Tale produzione è affidata all'Istat e alla rete degli uffici di statistica diffusi sul territorio a diversi livelli di governo e di amministrazione e che sono riuniti nel Sistema statistico nazionale. La Relazione è quindi uno strumento agevole, al tempo stesso sintetico e preciso, per conoscere il mondo dei produttori della statistica ufficiale, il loro lavoro, i risultati conseguiti, i progetti e le strategie programmate per migliorare sempre di più l'offerta di informazioni statistiche e per evidenziare le difficoltà che ancora segnano alcuni ambiti.

La produzione di statistica ufficiale è un servizio essenziale per il Paese in quanto fornisce alle istituzioni, agli operatori, ai decisori pubblici e ai cittadini riferimenti per orientarsi e agire caratterizzati da un elevato livello di qualità. Qualità che rende l'informazione statistica un tassello essenziale per la conoscenza della realtà e permette di prendere decisioni informate su come progettare, indirizzare, concentrare in maniera efficace gli sforzi e le risorse da investire per il cambiamento. Il Sistema ha garantito la qualità dell'informazione prodotta in modo crescente nel tempo ma le opportunità tecnologiche e la domanda di informazione per poter prendere decisioni da parte degli stakeholders rendono necessario un processo di innovazione finalizzato alla modernizzazione del sistema di produzione statistica. Tale esigenza emerge a maggior ragione in contesti di difficoltà economico-finanziaria come quello attuale, in cui le risorse destinate alla statistica sono inferiori rispetto al passato rendendo difficoltoso, in aree non secondarie del Sistema, lo stesso svolgimento della funzione. E' una contraddizione che è necessario superare guardando alla statistica come a un investimento per il Paese ed un terreno per la sperimentazione di innovazioni di frontiera per la Pubblica amministrazione e questa Relazione, in definitiva, è stata pensata proprio a questo scopo.

Essa si compone di due volumi: il primo di illustrazione e analisi dei risultati conseguiti dall'Istat e dal Sistan nel 2012, dei processi attivati e delle condizioni del Sistema nonché delle prospettive che si aprono nel breve-medio periodo; il secondo di documentazione di tali dimensioni analitiche.

Il primo volume è suddiviso in tre parti:

- la prima è dedicata alla descrizione della struttura del Sistema statistico nazionale, del suo funzionamento e articolazione, sia funzionale che territoriale. Si analizzano l'organizzazione e la performance degli uffici di statistica e le esigenze di potenziamento della funzione statistica: in una parola il Sistema com'è e come funziona, con le sue luci e le sue ombre, in base alle evidenze emerse attraverso una rilevazione *ad hoc* condotta annualmente (Eup) e analizzate anche in serie storica. In questa prima parte, inoltre, sono illustrate le realizzazioni di maggior rilievo che il sistema ha posto in essere nell'ultimo anno o per le

quali sono state impiantate le basi progettuali fondamentali, con riferimento specifico ad alcuni filoni tematici di particolare attualità e respiro strategico, con un focus, quindi, sulla capacità di programmazione del sistema: ciò che, a norma del d. lgs. 322 del 89, è lo “stato di attuazione del Programma statistico nazionale” (Psn) per l’anno 2012;

- la seconda parte affronta il tema dei cambiamenti in corso nel Sistema e di quelli attesi, sia nei profili organizzativi che in quelli delle attività condotte e dei prodotti realizzati. Il tema è multidimensionale e riguarda: gli assetti istituzionali del Sistema statistico europeo e di quello nazionale; le innovazioni strategiche nell’organizzazione e nei processi, in atto sia all’Istat che nel Sistan, anche in termini di modalità di rapporto con l’utenza e di conseguente programmazione dell’offerta di statistiche ufficiali; le azioni strategiche avviate nel campo della qualità dei processi e dei prodotti; alcune delle realizzazioni o delle progettualità più significative che l’Istat e gli enti del Sistema statistico nazionale hanno sviluppato o avviato nell’anno appena trascorso;
- la terza parte, infine, propone la sintesi delle principali azioni poste in essere nel 2012 e di quelle progettate per il prossimo futuro, concentrandosi quindi su alcuni temi che rappresentano vere e proprie sfide per affrontare le quali si sono poste, negli anni recenti, le basi tecniche, metodologiche e organizzative. Fra queste rientrano: la costruzione delle basi di conoscenza e della modellistica per supportare i processi decisionali, dei policy maker e degli organi legislativi; il recupero di efficienza e il rafforzamento delle relazioni interistituzionali al servizio della crescita delle capacità del Sistan di produrre statistiche di qualità; lo sviluppo del capitale umano, delle professionalità nel Sistan e della cultura statistica nel Paese.

Infine, nel volume secondo sono esposte serie statistiche, tabelle e prospetti con informazioni quali-quantitative attinenti al personale dedicato e ai costi dei lavori statistici, ai lavori programmati per il 2012 e al loro stato di attuazione, all’analisi della domanda d’informazione statistica e del gap informativo esistente, alla comunicazione e diffusione dei dati e ai processi di formazione e diffusione della cultura statistica.

## Executive summary

All'Istituto nazionale di statistica e al Sistema statistico nazionale è affidata la titolarità della produzione dell'informazione statistica ufficiale. Negli ultimi anni l'Istat e il Sistema, composto di migliaia di uffici disseminati sul territorio nei diversi livelli di governo, sono stati protagonisti di un profondo rinnovamento dei processi di lavoro, dei prodotti e della loro fruibilità in un'ottica di innovazione tecnologica, metodologica e organizzativa continua. Questo processo è il risultato di una sfida lanciata dal Sistema nel suo complesso che, piuttosto che chiudersi in una posizione difensiva volta a limitare i danni derivanti dal restringimento delle risorse, ha puntato sull'innovazione dei processi e dei prodotti finalizzata a costruire informazione statistica come strumento di comprensione della realtà al servizio dei processi decisionali. Tale innovazione qualitativa è essenziale per produrre l'informazione necessaria alla definizione di interventi volti al superamento della crisi economica e sociale che il Paese sta fronteggiando.

- Al 31 dicembre 2012 operano nel Sistan **3.458 uffici diffusi su tutto il territorio nazionale** e presenti ai diversi livelli amministrativi, centrali e locali, mentre il personale degli uffici di statistica ammonta a 9.047 unità. La dimensione degli uffici varia a seconda della tipologia istituzionale: più ampia per le Regioni e Province autonome, per gli altri soggetti pubblici e privati, per le altre amministrazioni centrali e per i Ministeri e la Presidenza del consiglio dei ministri (mediamente da 9 a 15 persone), minore per le altre tipologie di soggetti del Sistema (mediamente 2-4 persone).
- Un gruppo rilevante di questi uffici ha adottato **comportamenti virtuosi** nelle relazioni interne ed esterne all'amministrazione e nella conduzione dell'attività statistica scambiando microdati, svolgendo e diffondendo via web attività statistica auto-diretta, avviando processi di innovazione interna, collaborando sia all'interno che all'esterno dell'amministrazione di appartenenza .
- Nel complesso la **programmazione statistica del Sistema** si è consolidata realizzando il 93% dei lavori previsti nel Programma statistico nazionale, con una riduzione contestuale dei lavori non realizzati: erano oltre il 15% nel 2011, di cui circa il 7% rinviati e oltre l'8% soppressi, sono il 7% nel 2012, di cui il 5% rinviati e il 2% annullati.
- Si vanno delineando **nuove forme di diffusione** dell'informazione statistica in linea con l'esigenza crescente degli utenti di avere accesso ad informazioni dettagliate, in formati aperti e navigabili: cresce, in particolare, la diffusione attraverso le banche dati (da 29,8% circa a 44%) e la raccolta di tavole (da 40,7% a 55,4%). Ancor più accentuato l'incremento della diffusione di dati statistici tramite popolamento dei sistemi informativi (dal 19,3% al 41,8%). Mentre si riduce contestualmente la diffusione editoriale (dal 62,2% circa al 47,4%). Si registra un incremento medio di circa 5 punti percentuali dei lavori che prevedono la diffusione dei dati in forma disaggregata (dal 26% circa al 30,6%).

I risultati di questo processo di rinnovamento interessano diversi aspetti.

- Si è assistito ad una crescita esponenziale dell'**accesso all'informazione** da parte dell'utenza sia attraverso i media (nel 2012 gli articoli con dati diffusi dall'Istat sono aumentati del 65% mentre i servizi radiotelevisivi relativi a informazioni statistiche sono cresciuti dell'88%).
- È cresciuto, soprattutto grazie al ricorso a **nuove modalità di diffusione**, l'accesso da parte della comunità scientifica e degli enti del Sistan ai microdati per la realizzazione di progetti di ricerca.
- Grazie all'introduzione di importanti innovazioni tecnologiche, si sono avviate esperienze di coinvolgimento della rete Sistan e delle Pubbliche amministrazioni finalizzate all'acquisizione di dati attraverso **modalità organizzative inedite**. Il censimento delle istituzioni pubbliche, volto a tracciarne una mappa territoriale delle unità e delle risorse presenti, è stato condotto interamente on line. I censimenti dell'industria e dei servizi e delle organizzazioni non profit hanno visto nel web il principale strumento di acquisizione dei dati e di interazione con i rispondenti e sono stati condotti a partire da una base censuaria nata dall'integrazione di dati amministrati e rilevazioni dirette.
- Il **censimento della popolazione** è stato condotto in maniera particolarmente innovativa nelle forme di organizzazione e di esecuzione prevedendo diverse possibilità di consegna e restituzione dei questionari, fra cui quello web che ha interessato ben un terzo della famiglie rispondenti. Le innovazioni introdotte hanno consentito un rilascio dei dati ben più tempestivo del passato.
- Nel settore sociale l'impegno più rilevante è stato quello di innovare i processi statistici per offrire una gamma di nuovi prodotti di informazione finalizzati a "**rendere visibili gli invisibili**" con lo sviluppo delle statistiche sugli homeless, sulle discriminazioni per orientamento sessuale, origine etnica e genere, sulle condizioni di vita dei detenuti e su quelle dei migranti.
- Dalla **collaborazione interistituzionale orientata all'innovazione** sono scaturiti di recente prodotti di rilievo. Il data warehouse CoesioneSociale.stat, frutto della collaborazione tra Inps, Istat e Ministero del lavoro e delle politiche sociali, offre un quadro ampio, strutturato, originale e completamente navigabile dall'utente sulla coesione sociale in Italia. Il Rapporto BES, nato dalla collaborazione tra Cnel e Istat e da una partecipazione e consultazione diffusa, propone invece un approccio multidimensionale al "benessere equo e sostenibile (BES)". Il BES si articola in 12 domini, all'interno dei quali, attraverso un complesso processo di confronto metodologico e di consultazione, sono stati individuati complessivamente 134 indicatori di cui è possibile condurre un'analisi nel tempo, nello spazio e secondo le possibili disaggregazioni per gruppi sociali. Alla metodologia impiantata con il BES nazionale fanno riferimento ulteriori azioni sperimentali (progetto URBES e BES province) nate per declinare le misura del benessere a livello territoriale e favorirne l'utilizzo nei processi di decisione.

Le sfide future certamente non mancano.

- I precorsi intrapresi consentono di proiettare la funzione statistica sul terreno della previsione e della modellistica anche a servizio dell'**analisi di impatto delle politiche**, ex-ante ed ex-post. Sulla base delle attività di sviluppo e progettazione di modelli macroeconomici e di microsimulazione, prodotti specifici saranno realizzati al servizio delle esigenze dei governi centrali e locali e del legislatore, nonché degli

utenti più in generale, siano essi ricercatori, esperti di centri studi, operatori dei media, enti del Sistan, esponenti della società civile, studenti, cittadini.

- Fa parte di queste attività il progetto ARCHIMEDE (ARCHivio Integrato di Microdati Economici e Demosociali) per il rilascio di informazioni a livello microterritoriale derivanti dall'**integrazione di numerose fonti di carattere amministrativo e da indagini statistiche**. I censimenti continui saranno funzionali anche all'implementazione di tale progetto che, già oggi, può contare su capacità di elaborazione e trattamento degli archivi amministrativi e di grandi moli di dati maturate nel corso degli ultimi anni e sostenute da metodologie e strumenti ICT sempre più potenti.
- Con riferimento agli archivi amministrativi l'azione dell'Istat, in cooperazione con gli Enti Sistan titolari degli stessi, si svilupperà in modo progressivamente più intenso per assicurare standard crescenti di **qualità agli archivi amministrativi** utilizzabili per finalità statistiche.
- Il **rafforzamento della cooperazione** sarà al centro di tutte le iniziative che saranno portate avanti nel prossimo futuro con al centro l'obiettivo del miglioramento costante della qualità delle statistiche ufficiali. Si rafforzeranno gli interventi di peer review che verranno accompagnati da iniziative di audit sulla qualità dei processi e dei prodotti che consentano di apprendere le migliori pratiche e contribuire al superamento delle difficoltà riscontrate.
- La **riforma del quadro normativo vigente** (Decreto legislativo n. 322 del 1989), secondo le linee tracciate dal Presidente dell'Istat nella XI Conferenza nazionale di statistica, si rivela un passaggio necessario, certamente utile per agevolare i percorsi impegnativi che l'Istat e il Sistan dovranno affrontare nei prossimi anni.
- Infine, l'innovazione di processo guidata dall'Istat attraverso il programma di modernizzazione **Stat2015** consentirà di sviluppare strumenti e servizi utili alla standardizzazione e industrializzazione dei processi di produzione statistica all'interno del Sistema statistico nazionale, favorendo il riuso dei dati e delle applicazioni, il miglioramento della qualità ed il contenimento dei costi.

PAGINA BIANCA

**Parte I- Il Sistema statistico nazionale: profilo e attività**

PAGINA BIANCA

## 1 Struttura e principali caratteristiche del Sistan

Il Sistema statistico nazionale (Sistan) è la rete di soggetti pubblici e privati che fornisce al Paese e agli organismi internazionali l'informazione statistica ufficiale. Esso nasce con l'intenzione di consentire una gestione più efficace dell'attività statistica nazionale aumentando la capacità di risposta alle esigenze informative del Paese e riducendo le ridondanze causate dalla mancanza di coordinamento fra i produttori di informazione statistica. Si basa sui principi di autonomia, differenziazione, adeguatezza e sussidiarietà richiamati dal Decreto legislativo. Il testo normativo di riferimento in materia è il D.lgs. n.322 del 1989 che definisce le regole del Sistema e pone l'Istat al centro della rete, affidandogli un ruolo di coordinamento, di indirizzo tecnico-scientifico e di pianificazione e razionalizzazione della produzione statistica, attraverso la predisposizione del Programma statistico nazionale, nonché di assistenza tecnica verso enti e uffici facenti parte del Sistema verso i quali è anche tenuto a svolgere attività di formazione e qualificazione professionale. Il disegno tracciato dal D.lgs. n.322 del 1989 viene dettagliato nelle direttive e negli atti d'indirizzo del Comstat, Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica, organo di governo del Sistema statistico nazionale che esercita funzioni direttive vincolanti nei confronti degli uffici di statistica e delibera, su proposta del presidente dell'Istat, il Programma statistico nazionale.

### 1.1 Copertura territoriale

Al 31 dicembre 2012 operano nel Sistan 3.458 uffici diffusi su tutto il territorio nazionale e presenti ai diversi livelli amministrativi, centrali e locali (tavola 1).

**Tavola 1 - Uffici di statistica del Sistan – situazione al 31/12/2012 (valori assoluti)**

TIPOLOGIA ISTITUZIONALE	N uffici di statistica
Ministero e Presidenza del consiglio dei ministri	16
Prefettura-Utg	99
Altra amministrazione centrale	18
Regione e Provincia Autonoma	21
Provincia	80
Comune capoluogo / Comune >30.000 ab	262
Comune non capoluogo / Comune < 30.000 ab	2.802
Camera di commercio	103
Altra amministrazione locale	48
Altro soggetto pubblico e privato	9
<b>Totale complessivo</b>	<b>3.458</b>

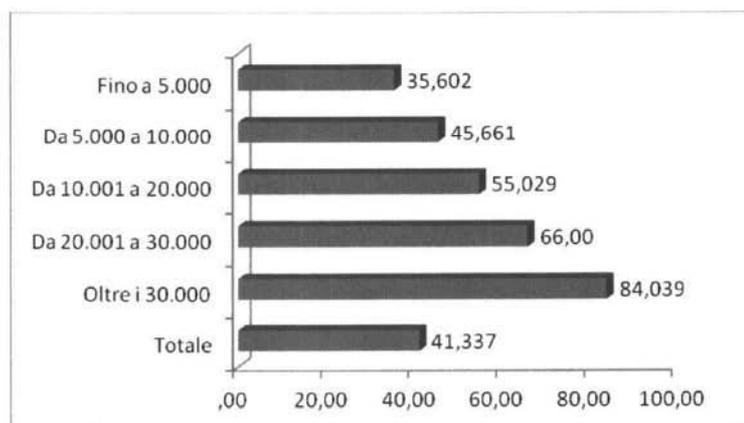
Fonte: Istat, Rilevazione Eup 2013

L'adesione al Sistan si differenzia notevolmente sulla base della tipologia istituzionale. Sono presenti uffici di statistica in tutte le Regioni e Province autonome, nelle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e nella quasi totalità delle Prefetture-Uffici territoriali del Governo (Utg). Sono, inoltre, presenti uffici di statistica in quasi tutti i Ministeri e presso la Presidenza del consiglio dei ministri (Pcdm)<sup>1</sup>. Fra le altre tipologie istituzionali si osservano alcune discontinuità. Gli uffici di statistica sono stati istituiti presso 80

<sup>1</sup> Su un totale di 13 Ministeri il numero degli uffici è pari a 15, dato che presso il Miur e il Mef la funzione statistica è svolta in più uffici.

amministrazioni provinciali su 110 (pari al 72,7%) mentre un livello di copertura più basso si registra per i Comuni<sup>2</sup>. Sono dotati di un ufficio di statistica 3.345 comuni (inclusi quelli con ufficio in forma associata) su 8.092 (cfr Volume II - tavola 1.2 ). La copertura a livello comunale è più bassa che per ogni altra tipologia istituzionale, in particolar modo per i comuni di dimensioni demografiche minori (figura 1).

**Figura 1 - Comuni con ufficio di statistica (compresi i comuni in associazione) per classi di ampiezza demografica - Anno 2012 (valori percentuali)**



Fonte: Istat, Rilevazione Eup 2013

## 1.2 Organizzazione e aspetti di interesse

L'analisi sviluppata nelle pagine a seguire è condotta su un duplice livello: dapprima vengono esaminate singolarmente le principali caratteristiche degli uffici del Sistan, in seconda battuta sono presentati i risultati di un'analisi multivariata eseguita su alcune delle variabili illustrate, finalizzata a comporre una visione d'insieme sugli uffici di statistica relativamente ad aspetti organizzativi e di attività.

Dal punto di vista tecnico-organizzativo, le disposizioni normative per gli uffici di statistica del Sistema statistico nazionale prevedono alcuni requisiti che riguardano *in primis* la figura del *responsabile dell'ufficio*. Questi deve, infatti, possedere un'adeguata preparazione tecnico-professionale. Nel 2012 i livelli d'istruzione dei responsabili degli uffici di statistica e, nel caso della laurea, le aree disciplinari di riferimento, variano a seconda delle tipologie istituzionali (cfr Volume II - tavola 1.5). Nel complesso si osserva che i responsabili con titolo universitario (laurea o titolo superiore) sono il 47,3% (figura 2).

<sup>2</sup> Il D.lgs. 322/1989 stabilisce che presso tutti gli enti locali sia istituito, anche in forma associata o consortile, l'ufficio di statistica. Le specifiche sull'organizzazione e sul funzionamento sono declinate nelle Direttive del Comstat n. 2, Disposizioni per l'organizzazione e il funzionamento degli uffici di statistica dei comuni, e n. 7 Disposizioni per l'organizzazione e il funzionamento degli uffici di statistica di cui all'art. 3, c. 3, del d.lgs. 322/1989, mediante ricorso alle forme associative o di cooperazione.