

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 di un *programma statistico nazionale* triennale, annualmente aggiornato, predisposto dall'Istat, quale organo di indirizzo e coordinamento del Sistema, deliberato dal Comitato di indirizzo e coordinamento per l'informazione statistica (Comstat), ed approvato, previo parere della Commissione di garanzia dell'informazione statistica e previa deliberazione del CIPE, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Il programma relativo al triennio 1997-1999, è stato approvato con il DPCM 21 novembre 1996 pubblicato sul S.O. n.236 della Gazzetta Ufficiale del 31 dicembre 1996.

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, ma esaustivo, delle politiche di sviluppo e delle iniziative adottate, nel corso del 1996, dall'Istat e dagli altri enti ed organismi che compongono il Sistan, 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 1996, del programma statistico nazionale 1996-1998, approvato con il DPCM 11 dicembre 1995 (S.O. n.51 della G.U. del 19 marzo 1996).

PAGINA BIANCA

PARTE PRIMA

L'ATTIVITÀ DELL'ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA

PAGINA BIANCA

1. LE POLITICHE DI SVILUPPO

L'Istituto nazionale di statistica ha orientato la sua attività in modo da assolvere la sua duplice funzione, quella di organo di promozione, sviluppo e coordinamento del Sistan e quella di produttore di informazioni statistiche per la collettività nazionale, comunitaria ed internazionale.

Nei confronti del Sistema, l'impegno precipuo è stato di coordinare una organizzazione di soggetti statistici pubblici, in modo tale che essi siano sempre più autonomi ed in grado di soddisfare i bisogni di informazione che maturano nell'ambito delle rispettive competenze istituzionali e territoriali. La progressiva emancipazione di detti soggetti, sotto il profilo tecnico ed organizzativo, costituisce infatti lo strumento necessario per far sì che essi stessi siano capaci di soddisfare le richieste, sempre più frequenti e dettagliate, di dati, di indicatori, di elaborazioni e di analisi e, al tempo stesso, possano fornire agli altri soggetti del Sistema con competenze più ampie, basi informative sicure e confrontabili in modo che possano essere predisposte informazioni aggregate a livelli superiori.

Le iniziative condotte dall'Istat sono state coerenti con le linee strategiche indicate dal programma statistico nazionale orientate:

- *all'introduzione di campi di indagine nuovi o ancora non esplorati e in particolare quelli dettati da regolamenti e direttive comunitarie o da accordi internazionali; sistematico allineamento agli standard metodologici internazionali;*
- *al miglioramento della qualità dei prodotti statistici, in particolare per quanto riguarda la loro affidabilità;*
- *al soddisfacimento del fabbisogno di informazione statistica mediante una più ampia utilizzazione delle fonti amministrative ed un più efficace sfruttamento dei dati già raccolti;*
- *al miglioramento della diffusione dei prodotti statistici;*
- *al maggior dettaglio territoriale dell'informazione.*

Si illustrano di seguito le principali realizzazioni.

a) Sviluppo di tematiche nuove o non ancora esplorate.

Nell'ambito delle risorse disponibili e tenuto conto degli impegni derivanti dalla normativa comunitaria e nazionale, sono stati individuati come obiettivi prioritari; l'integrazione delle informazioni dell'area sociale, la costruzione dell'archivio statistico delle imprese attive (ASIA), la produzione di informazione statistica a sostegno dei processi di riforma della pubblica amministrazione, l'integrazione delle statistiche economiche con quelle sociali e l'avvio del nuovo sistema di contabilità nazionale (SEC 95).

Il varo di 150 nuovi lavori, pari al 26,3 % del totale di quelli correnti, testimonia il deciso sviluppo sul piano operativo. Le nuove iniziative riguardano 25 indagini, 25 elaborazioni, 91 studi e ricerche e 9 altri lavori. Di esse, la maggior parte ha come oggetto l'area sociale (59 lavori) cui fanno seguito quelle dell'area economica (57 lavori).

Particolare cura è stata dedicata alla valorizzazione dei "laboratori di ricerca" e in particolare a quello su "sanità e salute", all'integrazione degli archivi per la realizzazione dell'archivio ASIA, anche in vista del censimento intermedio dell'industria e dei servizi che avrà inizio nel 1997, all'avvio del progetto "Controlli interni della pubblica amministrazione (CONPA)" ed alla costruzione dell'indice armonizzato comunitario dei prezzi.

b) Miglioramento della qualità dell'informazione statistica e utilizzazione di archivi amministrativi.

L'attività dell'Istat orientata al miglioramento della qualità dell'informazione statistica prodotta dal Sistema tende ad incidere sulle varie fasi del processo di produzione del dato, da quella di acquisizione delle informazioni elementari a quella di diffusione dei risultati.

Significativi sono stati i progressi ottenuti con le tecniche innovative di "data capturing" ed i miglioramenti nella tempestività con la quale vengono diffuse le informazioni. Altrettanto significativi i progressi nella armonizzazione e nella successiva utilizzazione di archivi amministrativi e gestionali; ciò consente di migliorare la qualità del dato e di ridurre la "molestia" per i rispondenti, in particolare per le imprese. Tali iniziative, unitamente ad un uso più intenso delle reti telematiche, hanno consentito importanti sviluppi del *progetto ASIA*, del quale si è già fatto cenno, l'avanzamento nella realizzazione del *progetto ISTATEL*, che consente il prelievo, per via telematica, dagli archivi anagrafici dei comuni, dei dati demografici, l'avvio del *progetto TELER*, che consentirà l'acquisizione diretta dei dati dagli archivi delle imprese e la prosecuzione del *progetto SIU*, che mira al collegamento via Internet fra Istat, sistema informativo del ministero dell'Università e della ricerca scientifica e atenei.

Qualità delle informazioni significa anche integrazione dei dati, eliminazione delle ridondanze e delle duplicazioni. In questa direzione sono da considerare importanti anche i risultati dell'attività dei *circoli di qualità* che hanno visto il diretto coinvolgimento dei responsabili dei vari settori dell'Istat con quelli degli uffici di statistica delle altre amministrazioni ed enti.

E' da ricordare, infine, il completamento dello *studio progettuale relativo al Sistema informativo di documentazione delle indagini (SIDI)*.

c) Miglioramento della diffusione dell'informazione statistica.

Massima è stata l'attenzione che l'Istat ha prestato affinché fossero facilitati l'accesso all'informazione statistica e la fruibilità dei dati da parte delle istituzioni, delle imprese, degli operatori economico-sociali e dei cittadini. Lo testimoniano le innovazioni introdotte nel *piano editoriale 1996* che hanno trovato conferma e completamento in quello del 1997.

Le nuove opportunità offerte dalla tecnologia (floppy disk, CD-Rom, Internet) nel corso degli ultimi anni hanno permesso all'Istat di migliorare la diffusione dei propri prodotti editoriali e le forme di contatto con gli utenti. Così, dal 1996, è stato possibile realizzare una offerta di prodotti e servizi meglio rispondenti alle esigenze di cittadini, imprese ed istituzioni.

Le innovazioni principali sono quattro: la realizzazione di 4 collane editoriali (Annuari, Informazioni, Argomenti e Metodi e norme) che rispondano alla diversa natura delle informazioni diffuse dall'Istat, la classificazione delle pubblicazioni in 14 specifici settori di

interesse degli utenti, la possibilità di accedere ad abbonamenti selezionati e il potenziamento delle modalità di diffusione dei dati.

Accesso all'informazione statistica significa anche rendere disponibili, ad una utenza più esigente e scientificamente più evoluta, collezioni campionarie di dati elementari in forma tale che, comunque, non sia consentita l'identificazione dei soggetti ai quali i dati stessi si riferiscono. Su questo terreno sono proseguiti, anche nel 1996, la predisposizione di "file standard" ed il rilascio, su richiesta, di "file ad hoc", nel rispetto delle norme sulla riservatezza.

d) Maggior dettaglio territoriale dell'informazione.

L'Istituto, negli ultimi anni, ha aumentato la sua presenza sul territorio ed ha promosso iniziative importanti perché, in ambito locale, si sviluppasse la capacità di produrre informazioni pertinenti alle specifiche necessità.

Significativi, sotto il primo aspetto, sono stati gli investimenti, in termini di risorse umane e strumentali, destinati agli uffici regionali dell'Istat ai quali è assegnata la funzione di essere interfaccia attiva ed intelligente nei confronti delle altre componenti del Sistan e punto di riferimento per i cittadini e per gli operatori pubblici e privati sul territorio. Particolarmente attivi sono stati i centri di informazione statistica costituiti presso tutti gli uffici anzidetti.

Per la ricerca, l'analisi critica e l'integrazione delle fonti statistiche locali, sono state avviate diverse iniziative, attraverso accordi di programma e progetti: a Reggio Calabria, Perugia e Terni. Pure interessanti sono il progetto sperimentale, realizzato in collaborazione con il Ministero dell'Interno e l'Unioncamere, per la costituzione di centri di informazione a livello provinciale e le iniziative assunte da alcuni comuni per l'uso della statistica a sostegno delle iniziative locali. Sempre più intensa è risultata la collaborazione con alcune Regioni per la realizzazione di sovracampionamenti significativi a livello provinciale di specifiche indagini nazionali realizzate dall'Istat.

e) Iniziative di collaborazione e di partecipazione.

L'obiettivo di migliorare il livello della qualità dell'informazione statistica prefigura un Istituto aperto all'ambiente esterno ed il conseguente sviluppo di forme di collaborazione con soggetti non facenti parte del Sistema, portatori di nuove esperienze e di patrimoni conoscitivi sovente molto interessanti.

Sono state quindi sviluppate collaborazioni con organismi comunitari, Ministeri, Università, enti rappresentativi delle imprese, istituti di ricerca e soggetti privati, finalizzate a migliorare e ad incrementare le fonti di produzione statistica, a realizzare prodotti nuovi, a dare impulso alla diffusione ed alla vendita dei dati, a promuovere iniziative di formazione statistica.

L'attività di collaborazione ha dato esiti più che soddisfacenti. L'affidamento all'Istat di progetti per circa 16 miliardi nel corso del 1996 è un dato significativo.

f) Strumenti.

L'innovazione organizzativa, la valorizzazione del capitale umano, il miglioramento tecnologico, l'adeguamento della logistica e degli spazi costituiscono il necessario substrato per il consolidamento delle iniziative avviate e in programma. In tale ambito vanno ricordati il programma di rilancio della funzione informatica che, nel corso del 1996, ha messo a segno importanti risultati: l'espletamento della gara internazionale per l'acquisizione di un primo consistente stock di risorse HW e SW ed una intensa attività di formazione e di sviluppo professionale nei nuovi ambienti; l'estensione del sistema di budgeting a tutte le unità organizzative; la sperimentazione presso alcune strutture organizzative del sistema di contabilità analitica; la definizione di un nuovo sistema di reporting direzionale per l'area statistica; l'avvio di un nuovo modello organizzativo che punta alla valorizzazione dei progetti; il rilascio dello studio di fattibilità riguardante l'integrazione, a fini di governo, dei vari sistemi informativi operanti all'interno dell'Istituto (SIP, SIAP, SIAC, SIDI).

2. L'ATTIVITÀ DEL CONSIGLIO E DEL COMSTAT.

Il Consiglio ed il Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica (Comstat) sono gli organi collegiali dell'Istat ai quali compete di orientare le scelte dell'ente per le sue politiche interne e, rispettivamente, nei confronti dell'intero Sistema.

Il 1996 rappresenta per l'attività del Consiglio dell'Istat un anno importante. Oltre agli adempimenti propri delle funzioni di indirizzo e controllo, il Consiglio ha infatti affrontato diversi aspetti regolamentari: la rinnovata pianta organica, il regolamento di attuazione della legge 7 agosto 1990, n.241 e soprattutto il nuovo regolamento di organizzazione che ha previsto l'introduzione del lavoro per progetti.

Di non marginale rilievo è stato il dibattito relativo all'ipotesi di realizzare la sede unitaria dell'Istituto. Da sottolineare come una questione apparentemente soltanto logistica abbia in realtà risvolti organizzativi e implicazioni d'ordine generale anche sotto il profilo dei rapporti con il personale.

Sono state infine assunte iniziative volte a rendere coerente e coordinata la presenza dell'Istituto in società ed enti diversi, secondo quanto consentito dall'art.22 lett. e) del d. lgs.322/1989. Ciò ha comportato un'attività istruttoria, in particolare relativamente alla partecipazione a organismi di diritto straniero o internazionale, sollecitata dalle sempre più numerose iniziative avviate in questa direzione dagli uffici comunitari e segnatamente da Eurostat.

Il Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica ha preso in esame, durante l'anno, alcuni importanti progetti come l'apertura di sportelli al pubblico presso le Prefetture, il programma di formazione per gli enti del Sistan, la realizzazione del periodico quadrimestrale *Giornale del Sistan* e l'impostazione di un nuovo Annuario dell'Istat con estensione ai dati prodotti da tutti i soggetti del Sistan.

Particolare cura è stata dedicata al progetto di razionalizzazione del programma statistico nazionale. Sono stati valutati i risultati dell'attività dei *circoli di qualità* per i singoli settori nei quali si articola il Psn. Molti di tali risultati hanno prodotto positive modificazioni del Psn.

Il Comitato ha apprezzato l'iniziativa dell'Istituto di assicurare, mediante la convocazione di appositi incontri, il coordinamento a livello nazionale delle attività statistiche che discendono da impegni assunti in sede di Unione europea.

E' stato affrontato il problema delle statistiche di "genere". Il Comitato ha approvato il testo di una lettera circolare che l'Istat ha inviato agli enti del Sistan per dettare regole uniformi per il trattamento della variabile sesso, ogni volta che abbia rilevanza il distinto riferimento ai maschi ed alle femmine.

Con riferimento al ruolo delle Regioni nell'ambito del Sistema, il Comitato ha condiviso ed approvato le proposte operative che sono scaturite dall'incontro annuale Istat-Regioni e, in particolare, ha valutato positivamente il progetto per l'integrazione dell'attività statistica delle regioni con quella nazionale.

Sono stati approvati i criteri e le procedure per l'inserimento nel programma statistico nazionale dei "lavori" (rilevazioni, elaborazioni e studi progettuali) dell'Istat e degli altri enti del Sistan.

Il Comitato, infine, secondo le previsioni di legge, ha deliberato il Programma statistico nazionale per il triennio 1997-99.

3. IL 70° ANNIVERSARIO DELLA FONDAZIONE DELL'ISTAT E LA TERZA CONFERENZA NAZIONALE DI STATISTICA.

Il 26 novembre 1996, lo stesso giorno in cui si apriva la terza conferenza nazionale di statistica, l'Istituto, alla presenza del Presidente della Repubblica e delle massime autorità dello Stato, ha celebrato il 70° anniversario della fondazione, avvenuta con la legge 9 luglio 1926, n.1162.

In occasione della terza conferenza, è stata allestita una mostra storica nella quale, gli eventi fondamentali che hanno caratterizzato la storia del Paese sono stati "commentati" con dati statistici relativi ai principali fenomeni demografici, economici e sociali.

L'anniversario è stato accompagnato da altre iniziative come la campagna di informazione, realizzata in collaborazione con il Dipartimento informazione ed editoria della Presidenza del Consiglio dei ministri, la pubblicazione di alcuni volumi "storici", la emissione di un francobollo celebrativo e di una moneta di corso legale, raffiguranti la sede dell'Istat, ed il conio di una medaglia celebrativa.

La terza conferenza nazionale di statistica, appuntamento biennale previsto dal decreto legislativo n.322/1989 come momento di incontro e di confronto tra i soggetti che compongono il Sistema ed il mondo accademico, economico, sociale, ha avuto come tema: *L'informazione statistica: nuovi attori e nuove sfide.*

Nel corso dei tre giorni di interventi e di dibattito, sono stati affrontati argomenti di grande rilievo ed interesse come l'informazione statistica per l'Europa, la territorializzazione e la rappresentatività dei dati, i mercati locali dell'informazione statistica, il diritto all'informazione e la tutela del cittadino, la statistica e la pubblica amministrazione.

Dai lavori sono emersi alcuni punti fermi ed alcuni obiettivi sui quali si è potuta riscontrare una forte convergenza di intenti. La riforma della pubblica amministrazione rende ancor più stretti i legami fra scienza statistica e governo della cosa pubblica. La statistica fornisce, infatti, dati ed indicatori per valutare l'efficienza e l'efficacia, fornisce analisi e studi sullo stato della P.A., sul progresso delle riforme, sull'impatto delle politiche pubbliche. Soggetti istituzionali, come le regioni e gli enti locali si presentano come protagonisti dello scenario politico ed amministrativo del Paese e quindi necessitano di maggior ruolo anche statistico. I cittadini hanno sempre più bisogno di informazioni imparziali, complete e tempestive. La statistica pubblica deve essere in grado di adeguare l'offerta alle nuove esigenze. Per farlo è necessario attivare un confronto più vivo con tutto il mondo della ricerca e con gli utilizzatori, potenziare le reti di rilevazione, realizzare l'integrazione dei processi amministrativi con quelli statistici, pur nella distinzione tra le rispettive funzioni, realizzare l'integrazione dei sistemi statistici regionali-locali in quello nazionale ed in quello europeo, garantire l'autonomia dei presidi statistici, garantire la riservatezza dell'informazione individuale.

La conferenza ha visto la partecipazione di circa 1500 persone le quali hanno avuto modo di prendere diretta visione dei prodotti statistici realizzati da quasi quaranta amministrazioni presenti al *Secondo salone dell'informazione statistica* che ha avuto luogo in concomitanza con la conferenza stessa.

4. LA PRODUZIONE DI DATI

Nel 1996 l'Istituto ha dedicato le sue risorse alla crescita della produzione ed allo sviluppo delle informazioni statistiche. Un deciso impulso è stato dato ai processi di innovazione organizzativa.

Con riferimento ai processi produttivi, erano stati programmati 791 lavori statistici, 50 milioni di record non standardizzati e oltre 18 milioni di macrodati destinati alla diffusione. La programmazione includeva anche la redazione del *4° Rapporto annuale - La situazione del Paese nel 1995*.

4.1 Programma dei lavori e realizzazioni

Sulla base del piano triennale 1996-98, l'Istituto, avvalendosi anche del Sistema informativo della programmazione (SIP), ha definito all'inizio dell'anno il programma operativo 1996. Marginale è stato, invece, il segmento maturato "in corso d'opera" (50 lavori). La dinamica complessiva per area tematica risulta esposta nella tavola 1.

Tav. 1 - Dinamica dei lavori per area tematica. Anno 1996

AREE TEMATICHE	LAVORI PROGRAMMATI			LAVORI SVOLTI		LAVORI	
	A inizio d'anno	In corso d'anno	Totale	Totale	%	Annulati	Rinviati o sospesi
	Col. 1	Col.2	Col.3 = 1+2	Col.4	Col.5 = 4:3x100	Col.6	Col.7
Demografica	28	-	28	23	82,1	2	3
Sociale	179	3	182	159	87,4	9	14
Economica	438	42	480	427	89,0	14	39
Ambientale	25	-	25	14	56,0	6	5
Metodologica	32	5	37	31	83,8	3	3
Pluritematica	39	-	39	31	79,5	4	4
TOTALE	741	50	791	685	86,6	43	68

Il 60,7% dei lavori programmati riguarda l'area economica, il 23,0% quella sociale, il 4,9% l'area pluritematica, il 4,7% l'area metodologica, il 3,5% l'area demografica e il 3,2% l'area ambientale.

La parte prevalente del programma (41,0%) si riferisce alla progettazione (studi e ricerche) finalizzata al varo di nuove rilevazioni e/o alla ristrutturazione di quelle esistenti, alla introduzione di innovazioni di processo e/o di prodotto e alla implementazione di sistemi informativi settoriali (tav. 2).