

EXECUTIVE SUMMARY

PAGINA BIANCA

EXECUTIVE SUMMARY

Ai sensi di quanto stabilito dall'articolo 24 del decreto legislativo n. 322 del 6 settembre 1989 - Norme sul Sistema statistico nazionale e sulla riorganizzazione dell'Istituto nazionale di statistica - la presente Relazione illustra lo Stato di attuazione del Programma statistico nazionale (Psn), nonché l'attività svolta dall'Istat, dagli enti di informazione statistica e dagli uffici di statistica del Sistema statistico nazionale (Sistan) nell'anno 2009. La Relazione offre ampia documentazione sull'assetto del Sistema, sulle risorse umane e economiche che operano al suo interno o che vi sono dedicate e fornisce un panorama delle principali attività statistiche realizzate nel Sistema nell'ambito del Programma statistico nazionale e al di fuori di esso, delle attività di diffusione, di promozione della cultura statistica e di formazione.

La Relazione si compone di due capitoli introduttivi (*1. Rapporti internazionali e cooperazione, 2. Collaborazioni interistituzionali*) con i quali viene illustrato il quadro di contesto istituzionale in cui gli attori del Sistema hanno operato, nonché di tre Parti distinte che, in successione, analizzano lo Stato di attuazione del Programma statistico nazionale.

Aprire la Relazione un quadro dei rapporti istituzionali, a livello nazionale e internazionale, a cui il Sistema statistico nazionale e suoi attori hanno dato vita nel corso del 2009. Vengono presentate le attività realizzate nell'anno a livello internazionale per la costruzione del Sistema statistico europeo e in merito allo sviluppo dei progetti di cooperazione internazionale in ambito statistico. Nel successivo paragrafo si illustrano le collaborazioni interistituzionali realizzate attraverso la stipula di protocolli d'intesa e convenzioni in ambito statistico tra l'Istat, gli enti Sistan e gli altri enti della Pa. L'approccio cooperativo, con la condivisione di importanti archivi di dati, favorisce la messa in comune del *know how* statistico e lo sviluppo di sinergie che permettono il conseguimento di più alti livelli di efficienza e di efficacia a parità di costi. Vengono, infine, presentate le modalità organizzative a cui gli enti del Sistan hanno fatto ricorso per sviluppare la propria attività, con un focus particolare sulle collaborazioni esterne all'ufficio di statistica o all'ente di informazione statistica.

Nella Parte Prima si presenta lo Stato di attuazione del Programma statistico nazionale 2008-2010 con i suoi contenuti e struttura, i risultati e gli scostamenti per enti realizzatori e per aree/settori di interesse. In particolare, si fornisce una misura di quanta parte delle attività ha riguardato obiettivi sotto Regolamenti o Direttive comunitarie (che quindi non può essere tagliata pena la comminazione di sanzioni pecuniarie da parte della Commissione europea) e dei progressi conseguiti nella diffusione dei prodotti realizzati per area/settore d'interesse. Vengono segnalati i lavori particolarmente innovativi, ovvero quelli in cui gli avanzamenti metodologici introdotti e/o quelli realizzati nei processi di produzione hanno portato a nuovi prodotti, come pure le trasversalità esistenti per molti lavori riguardanti diverse aree/settori, che si configurano quindi come lavori a valenza multipla. Infine, per meglio comprendere quanto i lavori realizzati siano riusciti a rispondere alla domanda di informazione statistica proveniente dalle istituzioni (nazionali e internazionali) e dalla società, si fornisce la misura di quanta parte della domanda di informazione espressa non è stato possibile soddisfare con la produzione effettuata nel corso dell'anno e, quindi, dell'entità del gap informativo risultante.

Nella Parte Seconda è affrontato il tema dell'organizzazione della produzione statistica e delle risorse umane ed economiche impegnate. Si mettono in evidenza alcune delle criticità che caratterizzano il Sistema statistico nazionale. In primo luogo, il fatto che il dettato del d.lgs. 322/89 e successive modificazioni e delle Direttive del Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica (Comstat), per quanto riguarda le regole di costituzione e su quale figura debba essere responsabile degli uffici di statistica nelle amministrazioni (centrali e locali), è ancora oggi largamente disatteso. In secondo luogo, il fatto che le risorse economiche destinate alla statistica pubblica in Italia sono scarse e comunque significativamente inferiori a quelle dedicate nel resto d'Europa. Inoltre, le risorse umane non solo sono insufficienti per quantità, ma sono spesso non adeguate per qualità, specie in alcuni tipi di amministrazioni.

Nella Parte Terza della Relazione vengono presentate le attività statistiche e i principali lavori - non presenti nel Programma statistico nazionale - realizzati per tipo di soggetto Sistan. Si dà conto di alcuni lavori che gli enti maggiori hanno presentato come i più rilevanti tra quelli da essi

realizzati. Infine, vengono presentate le principali attività di promozione della cultura statistica e di formazione realizzate in corso d'anno. Per quanto riguarda l'Istat, si presentano i principali convegni e seminari organizzati o ospitati a livello nazionale e territoriale, l'attività di diffusione (contact center, produzione editoriale e diffusioni sul web), le altre iniziative di comunicazione o di sviluppo della cultura statistica e la formazione, assistenza e aggiornamento professionale per il personale Istat e per quello degli enti/amministrazioni del Sistan e della Pa. Per quanto riguarda gli altri soggetti Sistan, si presenta, tra l'altro, l'attività di partecipazione degli operatori a convegni e seminari di natura statistica e alle iniziative di formazione per tipo di ente.

Relazioni internazionali e cooperazione

Il quadro dei rapporti istituzionali, a livello nazionale e internazionale, a cui il Sistema statistico nazionale e i suoi attori hanno dato vita nel corso del 2009 è molteplice. A livello internazionale, si segnalano le attività realizzate per la costruzione del Sistema statistico europeo e lo sviluppo dei progetti di cooperazione internazionale in ambito statistico. Analogamente, il quadro che emerge, a livello nazionale, dall'analisi delle collaborazioni interistituzionali realizzate attraverso la stipula di protocolli d'intesa e convenzioni in ambito statistico tra l'Istat, gli enti Sistan e gli altri enti della Pa appare molto consistente. L'approccio cooperativo, con la condivisione di importanti archivi di dati, favorisce la messa in comune del *know how* statistico e lo sviluppo di sinergie che permettono il conseguimento di più alti livelli di efficienza e di efficacia a parità di costi.

Lo sviluppo di tematiche afferenti alla statistica ufficiale finalizzate al **rafforzamento del Sistema statistico europeo (Sse) e internazionale (Ssi)** ha determinato un'intensa attività per l'Istituto nazionale di statistica, che è intervenuto attivamente nell'intero processo decisionale e legislativo e nella definizione delle priorità e degli obiettivi strategici della politica dell'informazione statistica europea e internazionale. Il rafforzamento dei rapporti internazionali con le istituzioni comunitarie, con gli organismi internazionali, con le Rappresentanze permanenti d'Italia presso l'Unione europea e presso le Organizzazioni internazionali e con gli istituti nazionali di statistica di altri paesi si è svolto attraverso una costante partecipazione nei Comitati europei e internazionali, nei gruppi di lavoro del Consiglio dell'Unione europea, dell'Eurostat, dell'Ocse e dell'Onu, nonché nelle task force su tematiche emergenti della statistica europea e internazionale.

L'entrata in vigore, nel 2009, della **nuova "Legge statistica europea"**, che rappresenta il pilastro giuridico per lo sviluppo, produzione e diffusione delle statistiche europee, ha introdotto un nuovo assetto istituzionale con l'avvio del Comitato del Sistema statistico europeo (Csse) come contesto decisionale su aspetti di natura strategica e di rafforzamento della *partnership* all'interno dell'Sse. È continuato l'impegno da parte dell'Istat nell'attuazione e nell'implementazione del Codice delle statistiche europee. Tale impegno ha portato all'introduzione del Codice a livello di Sistema statistico nazionale. Nell'ambito delle attività di monitoraggio sull'attuazione del Codice sono stati forniti gli elementi necessari per la presentazione del Rapporto annuale al Parlamento europeo e al Consiglio da parte del Comitato consultivo europeo per la *governance* statistica, organo esterno per la valutazione indipendente sull'implementazione del Codice europeo.

Nell'ambito del processo di sviluppo del Sistema statistico internazionale, l'Istat ha contribuito al rafforzamento del ruolo che i diversi contesti internazionali rivestono per la statistica ufficiale intervenendo alla 40ma sessione della Commissione statistica delle Nazioni Unite, all'annuale riunione del Comitato statistico dell'Ocse e alla Conferenza degli statistici europei. Nel corso del 2009 è stato raggiunto un importante risultato con **l'elezione dell'Italia quale membro della Commissione per la statistica delle Nazioni Unite (Unsc)** per il mandato 2010-2013. Il nuovo status di componente dell'Unsc consentirà all'Italia di esercitare un ruolo ancora più incisivo nell'elaborazione delle strategie e delle politiche per la statistica a livello internazionale.

Nel 2009 l'Istat ha partecipato alla preparazione di numerose proposte progettuali internazionali relative a importanti tematiche di ricerca ed è risultato impegnato nella realizzazione di diversi progetti finanziati per lo sviluppo e l'innovazione della statistica ufficiale. In particolare, l'Istat si qualifica come **leader di un progetto di ricerca e sviluppo** del 7° Programma Quadro (*Blue-Ets*), i cui obiettivi rientrano nelle tematiche del programma europeo Meets (*Modernization of European Enterprise and Trade Statistics*) per l'ammodernamento delle

statistiche europee sulle imprese e sugli scambi commerciali, ponendosi come coordinatore di un consorzio transnazionale, composto da Istituti nazionali di statistica, da prestigiose Università e centri di ricerca europei.

Sono pure proseguite le attività di coordinamento delle **azioni di cooperazione** dell'Istat con le strategie nazionali e internazionali proprie del settore, con l'obiettivo di rafforzare i sistemi statistici nazionali dei paesi di cooperazione, promuovendo la conoscenza delle *best practices* e l'adozione di standard, metodi e strumenti del Sistema statistico europeo e internazionale, privilegiando i settori in cui è possibile garantire competenze di qualità ed efficacia delle azioni. Si sono portati avanti i progetti relativi al gemellaggio amministrativo europeo *Développement du Système d'Informations Statistiques sur les Entreprises (Sise)* à l'Institut National de la Statistique in **Tunisia**, il progetto europeo di gemellaggio *light EU Support to BiH Statistical Sector - Phase IV* e il progetto finanziato dal Ministero degli affari esteri in **Bosnia Erzegovina** volto alla realizzazione dell'Indagine sui consumi delle famiglie e al rafforzamento delle statistiche dei prezzi al consumo; è giunto a conclusione il progetto europeo *MEDStat II - Regional Programme of Statistics in the Mediterranean Region, Statistical Phase II*.

A livello di Sistema statistico nazionale risulta che anche il 20,5% dei 195 soggetti Sistan (tra enti di informazione statistica e uffici di statistica delle amministrazioni centrali dello Stato e aziende autonome, degli enti nazionali e altri soggetti, delle regioni e province autonome, delle province e dei comuni con oltre 100 mila abitanti) ha avuto nel 2009 attività di collaborazione internazionale in campo statistico. Le partecipazioni a comitati e working group in sede internazionale, le collaborazioni con paesi dell'Ue e, in minor misura, le collaborazioni con paesi extra Ue e attività di cooperazione sono le forme di attività internazionali più diffusa. Gli scambi sono avvenuti per lo più in ambito Eurostat o della Commissione europea o dell'Ocse e per enti locali in ambito dei Progetti Euroregione.

Collaborazioni interistituzionali

L'Istituto nazionale di statistica ha in corso diversi progetti con enti, pubblici e privati, con l'obiettivo di promuovere forme di collaborazione finalizzate alla razionalizzazione e all'integrazione delle informazioni statistiche, produrre avanzamenti metodologici o approfondire analisi tematiche di particolare interesse, avviare nuove indagini statistiche o ampliare quelle già consolidate. Tali progetti sono formalizzati come protocolli d'intesa o accordi quadro o convenzioni. Il protocollo di ricerca è invece lo strumento più opportuno (disciplinato dall'art. 7 del Codice deontologico per il trattamento di dati personali a scopi statistici e di ricerca scientifica) per sviluppare progetti di ricerca congiunti che implicano la comunicazione di dati personali con università o altre istituzioni di ricerca non facenti parte del Sistan.

Nel corso del 2009 risultano attivi o in corso di formalizzazione **168 progetti di collaborazione per l'Istat**, di cui 120 convenzioni, 28 accordi quadro e 20 protocolli di ricerca. Per quanto riguarda gli accordi quadro, i principali riguardano quelli con il Ministero dell'interno, gli accordi con il Ministero del Lavoro e con quello della Salute, gli accordi con Inps, Inpdap e Inail, con la Banca d'Italia e con l'Isfol. Le attività connesse alla realizzazione di nuove indagini o ampliamenti di indagini già esistenti, in risposta al fabbisogno di nuove informazioni statistiche, hanno portato l'Istituto ad avviare collaborazioni per lo più con amministrazioni centrali, soprattutto nel campo del lavoro, della salute e delle politiche sociali.

Per quanto riguarda la situazione degli altri enti Sistan, la Rilevazione sugli elementi identificativi, le risorse e le attività degli uffici di statistica (EUP) del 2009 ha consentito di estendere la raccolta delle informazioni alle collaborazioni istituzionali - realizzate attraverso convenzioni o protocolli di intesa - stipulate nel 2009 o ancora in vigore durante l'anno tra le amministrazioni Sistan con l'Istat, con altri enti Sistan o anche con altri enti della pubblica amministrazione o enti privati al di fuori del Sistan. Se è vero che, a livello totale, sono solo il 2,8% dei 3.394 uffici di statistica/enti di informazione statistica rispondenti a dichiarare di aver stipulato nel corso del 2009 una nuova convenzione o un protocollo d'intesa con l'Istat o con altri enti/amministrazioni in ambito Sistan, le percentuali sono significative per alcune particolari tipologie di enti/amministrazioni. Tra i soggetti più attivi sono le regioni e province autonome, gli enti nazionali e altri soggetti, nonché i tre enti di informazione statistica (Inea, Isae e Isfol).

Va considerato pure che il 40% degli enti di informazione statistica, enti nazionali, amministrazioni centrali ed enti locali, fino ai comuni sopra i 100 mila abitanti ha in corso una convenzione o un protocollo d'intesa con l'Istat o altro ente Sistan e che un ulteriore 22% di enti/amministrazioni Sistan ha stipulato nel 2009 o ha continuato una convenzione o protocollo d'intesa con un ente pubblico o privato non appartenente al Sistan.

Parte Parte - Stato di attuazione al 31 dicembre 2009 del Programma statistico nazionale 2008-2010

Il processo di adozione del Programma statistico nazionale

Il Programma statistico nazionale (Psn) 2008-2010 – Aggiornamento 2009-2010 - è stato deliberato dal Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica (Comstat) il 19 giugno 2008, ha ricevuto il parere favorevole della Commissione per la garanzia dell'informazione statistica il 15 luglio 2008, quello della Conferenza unificata Stato-Regioni-Autonomie locali il 10 luglio 2008 e i pareri del Garante per la tutela dei dati personali il 22 ottobre 2008, il 12 marzo e il 24 settembre 2009. Successivamente il programma è stato approvato dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (Cipe) nella seduta del 18 dicembre 2008, con deliberazione n. 118/08 pubblicata nella G.U. n. 71 del 26 marzo 2009, ed è stato approvato con Dpcm del 3 agosto 2009, pubblicato nel Supplemento ordinario n. 186 alla G.U. n. 238 del 13 ottobre 2009.

L'elenco delle rilevazioni comprese nello stesso programma, per le quali sussiste l'obbligo da parte dei soggetti privati di fornire tutti i dati e le notizie che siano loro richiesti, è stato approvato con il Dpr del 15 novembre 2009, pubblicato sulla G.U. n. 290 del 14 dicembre 2009, mentre quello delle rilevazioni per le quali per l'anno 2010 la mancata fornitura dei dati configura violazione dell'obbligo di risposta con conseguente sanzione amministrativa è stato approvato con Dpr del 31 dicembre 2009 e pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 63 del 17 marzo 2010.

I contenuti del Psn sono stati definiti in aderenza a quanto stabilito dal Comstat, il quale ha, tra l'altro, previsto che la presenza di un lavoro nel Psn deve rivestire interesse per l'intera collettività nazionale o per sue componenti significative. I lavori di interesse locale possono essere inseriti nel programma allorché rivestano carattere prototipale, ovvero si tratti di progetti essenziali alla conoscenza di fenomeni a forte rilevanza che si presentino in porzioni del territorio nazionale e per i quali non siano altrimenti reperibili informazioni pertinenti. In questi casi occorre che sia accertata la necessità di imporre l'obbligo di risposta.

Nell'ambito delle linee guida il Comstat ha approvato le seguenti priorità che debbono caratterizzare l'azione del Sistan nel triennio di validità del Psn:

1. rafforzamento del ruolo di cerniera tra domanda e offerta di informazione statistica svolta dagli uffici di statistica nelle proprie amministrazioni;
2. miglioramento della qualità e della disponibilità dell'informazione statistica sul territorio, con attenzione alla tempestività;
3. maggiore trasparenza nella diffusione dei risultati della produzione statistica del Sistema, mediante adeguato corredo di note tecniche sulle caratteristiche dei processi di produzione;
4. piena applicazione della normativa sulla tutela della riservatezza e sul trattamento dei dati personali (comunicazione, archiviazione) e della normativa Sistan, con particolare riferimento alle funzioni degli uffici di statistica;
5. valutazione delle opportunità di ristrutturazione di alcune attività previste dal Programma e dei relativi processi di produzione statistica.

Al Programma 2008-2010 - Aggiornamento 2009-2010 hanno partecipato, oltre l'Istat, 69 soggetti del Sistan e precisamente: 18 amministrazioni centrali e aziende autonome dello Stato, 16 enti pubblici, 3 enti e organismi d'informazione statistica, 6 soggetti privati che svolgono attività statistica di rilevante interesse pubblico, 10 regioni (Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Sicilia e Veneto), le province autonome di

Bolzano e Trento, 7 province (Belluno, Bologna, Padova, Pesaro e Urbino, Reggio Calabria, Rimini e Rovigo) e 7 comuni (Brescia, Firenze, Livorno, Messina, Milano, Roma e Verona).

Principali risultati

La gran parte delle iniziative previste per il 2009 sono state realizzate; il Sistema ha raggiunto **l'84% degli obiettivi assegnati**, con una diminuzione rispetto all'anno precedente (89%). La percentuale di realizzazione per l'Istat è stata dell'86% mentre per gli altri enti del Sistan tale percentuale è risultata pari all'83%. Le mancate realizzazioni hanno riguardato 54 progetti dell'Istat e 69 progetti degli altri soggetti del Sistan e sono dovute anche ad alcune iniziative di razionalizzazione delle attività programmate all'interno dei circoli di qualità che hanno comportato l'accorpamento di alcuni progetti.

Nel corso del 2009 sono state sviluppate le attività relative a 394 rilevazioni, 407 elaborazioni, 157 studi progettuali e 23 sistemi informativi statistici per un totale di **981 progetti**, dei quali 437 dell'Istat e 544 di altri soggetti del Sistan. Tali realizzazioni sono concentrate soprattutto nell'area Amministrazioni pubbliche e servizi sociali (312) e nell'area Settori economici (188), che insieme coprono oltre il 50% di tutta l'attività. Con riferimento ai progetti direttamente finalizzati alla produzione di informazioni statistiche (rilevazioni ed elaborazioni), 319 sono stati curati dall'Istat e 482 dagli altri soggetti del Sistan.

In primo luogo va segnalata la tendenza all'**innovazione** che caratterizza molti lavori. Complessivamente, nel Psn 2008-2010 compaiono quasi 100 lavori (56 dell'Istat e 42 di altri enti) che non comparivano in precedenza, con una forte accentuazione dell'innovazione progettuale nel settore delle statistiche sulle famiglie e sui comportamenti sociali, seguito da quello sul mercato del lavoro.

Anche se la maggior parte dei lavori ha come fonte un atto programmatico del titolare, le rilevazioni ed elaborazioni dell'Istat hanno un'altra fonte significativa, ovvero i Regolamenti comunitari (rispettivamente 33,3% e 45,3%). La presenza di Regolamenti comunitari influisce principalmente sui settori *Struttura e competitività delle imprese* (65,2%), *Ricerca scientifica e innovazione tecnologica* (54,5%), *Industria* (46,4%) e *Costruzioni* (43,8%); quella delle Direttive comunitarie quasi esclusivamente sul *Turismo* (50,0%).

La **carenza di risorse umane** rappresenta la criticità maggiore per lo svolgimento dei progetti, indipendentemente dalla tipologia; relativamente alle attività non realizzate, per l'Istat tale carenza emerge in particolare per le rilevazioni (46,8%) ed elaborazioni (50%), mentre, per gli altri enti del Sistan, soprattutto per i sistemi informativi (15,4%).

Riguardo alla territorializzazione delle informazioni prodotte, i dati delle rilevazioni e delle elaborazioni che si riferiscono al livello regionale sono presenti in 215 progetti, cioè il 25% circa del complesso dei progetti realizzati. Più ridotta risulta l'incidenza delle rilevazioni e delle elaborazioni che rendono disponibili informazioni statistiche a livello comunale o subcomunale: infatti, soltanto 83 rilevazioni ed elaborazioni delle 801 realizzate (circa il 10%) rendono disponibili informazioni statistiche a tali livelli territoriali. Il dato rende evidente **l'esigenza di una maggiore attenzione alla territorializzazione delle informazioni prodotte**, il cui soddisfacimento è legato essenzialmente all'integrale utilizzazione dell'imponente patrimonio informativo costituito dai dati presenti nella documentazione amministrativa prodotta dai soggetti diversi dall'Istat nell'ambito della rispettiva attività istituzionale.

La presenza di progetti nel Psn è legata a numerosi criteri (valore metodologico e conoscitivo dei progetti, rispetto della normativa Sistan, integrazione con altri progetti, qualità e sussistenza dei requisiti di interesse pubblico o di carattere prototipale). In particolare, l'ultimo dei criteri citati, richiamando il concetto di interesse pubblico, fa riferimento alla necessità di prevedere per i progetti inseriti nel Psn la presenza di prodotti finalizzati alla diffusione. L'82,6% dei progetti realizzati nel 2009 ha condotto alla **diffusione di almeno un prodotto** di interesse pubblico tra comunicati stampa, pubblicazioni, banche dati, raccolta tabelle o altri prodotti.

Per meglio comprendere se l'informazione statistica prodotta nel corso del 2009 nell'ambito del

Programma statistico nazionale abbia risposto alla **domanda di informazione** che viene dalle Istituzioni nazionali, comunitarie (attraverso leggi, regolamenti, direttive) o internazionali, dai differenti *stakeholders* che operano nella società, si è realizzato uno schema riassuntivo in cui, per singolo settore del Programma statistico nazionale, sono state sinteticamente individuate le principali domande espresse. Per ciascuna domanda, inoltre, si è verificato se e in che misura essa sia stata soddisfatta e - qualora sia stata solo parzialmente soddisfatta o non lo sia stata affatto - si è indicato il gap che ancora è da colmare per poter soddisfare completamente la domanda di informazione statistica espressa.

Emerge un quadro incoraggiante che mostra come, nonostante la continua crescita della domanda di informazione statistica che giunge da ogni parte, **il Sistema sia in grado di rispondere in modo coerente e quasi sempre tempestivo**. Infatti, delle 71 “aree di domanda di informazione” espresse che è stato possibile individuare ad un grande livello di dettaglio per tutti i settori Psn, solo 7 sono risultate non soddisfatte - 3 nell’area economica (in particolare, le informazioni sull’impatto ambientale dei trasporti, gli indicatori strutturali sui lavori pubblici e le informazioni sull’impatto del settore turistico sull’economia del Paese attraverso la costruzione di un conto satellite del turismo), le altre nel settore sociale; 4 risultano completamente soddisfatte e 60 hanno trovato una risposta parziale nell’offerta che il Sistema è riuscito a produrre.

Parte Seconda - Organizzazione della produzione statistica e delle risorse umane

Per quanto riguarda la descrizione dell’organizzazione della produzione statistica e delle risorse, umane ed economiche, si portano in evidenza alcune delle criticità che caratterizzano il Sistema statistico nazionale. In primo luogo, il fatto che il dettato della d.lgs. 322/89 e modificazioni successive e delle Direttive del Comitato di indirizzo e coordinamento dell’informazione statistica (Comstat), per quanto riguarda le regole di costituzione e la responsabilità degli uffici di statistica nelle amministrazioni (centrali e locali), è ancora oggi largamente disatteso. In secondo luogo, che le risorse economiche destinate alla statistica pubblica in Italia sono scarse e comunque significativamente inferiori a quelle dedicate da altri paesi europei e che le risorse umane - oltre che poche - sono spesso non adeguate, specie in alcune tipologie di amministrazioni.

Struttura

La situazione relativa allo stato di costituzione degli uffici di statistica del Sistema per tipologia di amministrazione segnala che **gli uffici di statistica sono 3.448** mentre i soggetti (amministrazioni o enti) che fanno parte del Sistema, oltre l’Istat, sono 3.652. Ciò dipende dal fatto che ci sono 202 comuni che fanno parte di associazioni di enti territoriali e che quindi fanno riferimento all’ufficio di statistica del comune capofila. Il totale comprende anche i tre enti pubblici di ricerca che, oltre l’Istat, fanno parte del Sistan nella loro interezza e non come uffici di statistica, anche se non tutto il personale si dedica ad attività statistica. Si tratta dell’Istituto di studi e analisi economica (Isae), dell’Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (Isfol) e dell’Istituto nazionale di economia agraria (Inea).

La rete del Sistema a livello di regioni e province autonome è totale, mentre a livello provinciale la situazione è diversificata. La rete provinciale comprende gli uffici di statistica delle province, delle prefetture-uffici territoriali del governo (Utg) e delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura. Al 31 dicembre 2009 risultano costituiti:

- 78 uffici di statistica presso le province (erano 76 nel 2008),
- 99 uffici di statistica presso le prefetture-uffici territoriali del governo,
- 104 uffici di statistica presso le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

Ogni ufficio di statistica collabora all’esecuzione delle rilevazioni statistiche di interesse pubblico inserite nel Programma statistico nazionale e cura le indagini statistiche d’interesse della propria amministrazione. Per la loro particolare configurazione di enti locali intermedi tra i comuni e le regioni, le province rivestono un ruolo importante di cura degli interessi della comunità e di promozione dello sviluppo del territorio provinciale, svolgono rilevanti compiti di

coordinamento e di programmazione territoriale in molteplici settori e collaborano con i comuni e gli altri enti operanti nell'ambito territoriale di riferimento per l'esercizio delle rispettive funzioni. Mentre si assiste, già da alcuni anni, a un continuo processo di valorizzazione e ampliamento dei poteri delle **province**, si riscontra tuttavia, ancora nel 2009, un numero di uffici di statistica piuttosto esiguo in questi enti. La rete provinciale del Sistan appare pertanto inadeguata rispetto a una domanda di informazione statistica di dettaglio territoriale in costante crescita: è necessario, quindi, che le province ancora sprovviste dell'ufficio di statistica provvedano con urgenza alla sua costituzione. Inoltre, per meglio adempiere ai compiti connessi all'attuazione del Programma statistico nazionale e allo sviluppo dell'attività statistica d'interesse locale, sarebbe auspicabile anche un potenziamento degli uffici già costituiti in termini di risorse finanziarie e umane.

Per venire incontro a questa specifica difficoltà degli uffici delle province, nel corso del 2009 sono state approvate dal Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica le modifiche alla Direttiva 18 dicembre 1992, n. 6, *Disposizioni per l'organizzazione e il funzionamento degli uffici di statistica delle Province*, con deliberazione 19 giugno 2008 (G.U. 26.2.2009 - serie gen. n. 47). Il Comstat è intervenuto introducendo una nozione unitaria di funzione statistica, definita come funzione necessaria delle province, assicurata dagli uffici di statistica del Sistema statistico nazionale, sia con riferimento alle attività previste dal Programma statistico nazionale sia con riferimento alle statistiche svolte per conto e nell'interesse della provincia.

Gli uffici di statistica delle **prefetture-Utg**, nel corso del 2009, hanno svolto un'opera di coordinamento delle attività statistiche svolte dagli altri uffici della prefettura-Utg e un'azione di sensibilizzazione, supporto e consulenza nei confronti delle pubbliche amministrazioni e degli enti locali nell'ambito delle rispettive province. È proseguita la consueta attività di documentazione generale e di raccolta di dati statistici riguardanti le indagini rientranti nel Psn, nonché la raccolta e l'elaborazione dei dati per le rilevazioni di esclusivo interesse della prefettura e delle articolazioni centrali del Ministero dell'interno. Al di fuori del Psn, questi uffici svolgono attività di raccolta, aggregazione e divulgazione di dati per esigenze dell'amministrazione di appartenenza.

Infine, i 104 uffici di statistica delle **camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura** costituiscono un presidio indispensabile a supporto dell'informazione statistico-economica a livello provinciale. Attraverso le funzioni esclusive loro attribuite (coordinamento provinciale delle statistiche economiche di rilevazione diretta - direttiva Comstat n. 4 del 1991) o con la partecipazione a tavoli di concertazione e di programmazione a livello locale, ma anche e soprattutto attraverso propri studi, le camere di commercio svolgono una funzione preziosa, tenendo costantemente aggiornata l'anagrafe delle imprese, monitorando il mercato del lavoro, i prezzi, il commercio con l'estero e in genere svolgendo analisi congiunturali, che trovano particolare espressione e valorizzazione nei *Rapporti sullo stato dell'economia provinciale*.

Per quanto riguarda le **amministrazioni comunali** risulta che, a fine 2009, sono 3.271 i comuni che hanno un ufficio di statistica proprio o in forma associata (202 comuni). Il tasso di copertura degli uffici di statistica rispetto al totale dei comuni risulta a livello nazionale pari al 40,4% ma la situazione è molto diversificata territorialmente. Infatti, a fronte di regioni come l'Emilia-Romagna, in cui afferiscono al Sistan il 98,3% delle amministrazioni comunali, o dell'Umbria, dell'Abruzzo, della Basilicata e della Calabria, che presentano un tasso di copertura maggiore dell'80%, vi sono regioni come il Piemonte, la Lombardia e la Puglia dove tale tasso è inferiore al 25%, senza contare la Valle d'Aosta e le province autonome di Bolzano e Trento dove è intorno all'1%.

La distribuzione degli uffici di statistica per classi di ampiezza demografica dei comuni mette in luce una situazione fortemente disomogenea: gli uffici di statistica sono particolarmente numerosi nei comuni con più di 100 mila abitanti che dispongono quasi sempre di un ufficio di statistica; nei comuni tra 65 e 100 mila abitanti, la quota di copertura è leggermente inferiore, attestandosi 93% (Tavola 3). Nelle classi dimensionali via via più piccole si riduce costantemente il grado di diffusione degli uffici di statistica che raggiunge il minimo nei comuni fino a 5.000 abitanti (35% circa). Per questi ultimi un aumento del grado di partecipazione al Sistema deve ulteriormente fondarsi sullo sviluppo della forme associative. Queste sono ancora poco diffuse, essendo attualmente operativi in totale 33 uffici intercomunali di statistica cui fanno capo 202

amministrazioni. Le associazioni sono più numerose al Centro (14) e al Nord-est (12) e meno nelle altre ripartizioni.

Collocazione organizzativa

Vi sono crescenti difficoltà nell'assicurare un'organizzazione coerente con il dettato normativo sia nelle amministrazioni centrali dello Stato - per le quali vi sono norme più stringenti in materia di costituzione, collocazione e nomina dei responsabili - sia negli enti nazionali.

Per quanto riguarda le **regioni**, vi è una certa eterogeneità di situazioni quanto alla collocazione organizzativa dell'ufficio all'interno dell'amministrazione (solo in alcuni casi, infatti, gli uffici sono incardinati presso la Presidenza della Giunta regionale, come suggeriva lo Schema di accordo in materia di attività statistica di interesse nazionale ai sensi del d.lgs. 322/89 approvato dalla Conferenza Stato-Regioni il 25 marzo 1993) e alle funzioni svolte, che talora esulano dall'attività statistica in senso stretto; alcuni uffici svolgono, infatti, funzioni quali: il supporto alla programmazione e alla verifica delle politiche regionali, la gestione o il coordinamento di osservatori di settore, la gestione delle attività connesse all'attuazione della normativa sulla privacy, il supporto al controllo di gestione.

Critica la situazione degli uffici di statistica delle **prefetture-Utg**, che di norma sono incardinati presso l'Ufficio di gabinetto e non hanno una struttura dedicata esclusivamente alla funzione statistica; è da osservare che spesso le risorse umane non sono assegnate a tempo pieno all'attività statistica. Come conseguenza gli stessi uffici tendono a segnalare carenze di personale o la scarsa qualificazione di quello esistente.

Non fanno eccezione neanche gli uffici di statistica dei **comuni** che - specie in quelli medio/piccoli - hanno scarsa indipendenza e sono spesso coinvolti in altre funzioni dell'amministrazione (quali la competenza anagrafica o demografica o altre funzioni relative al territorio o ai sistemi informativi) oppure, per carenza di risorse, restano per anni senza un vero e proprio responsabile o solo con un facente funzione.

Per entrare nel merito degli assetti organizzativi sottostanti all'attività degli uffici di statistica e cercare di cogliere le relazioni funzionali che intercorrono tra gli uffici e le altre strutture delle amministrazioni di riferimento, si registra che, del 22,1% dei 3.391 uffici che nel 2009 ha svolto attività statistica oltre quella realizzata per conto dell'Istat, solo il 56,3% lo ha fatto su mandato di unità organizzative della propria amministrazione, il 32,0% in modo autonomo, il 23,6% nell'ambito di collaborazioni tra il proprio e altri enti e il 22,2% su mandato di altri enti. Agli uffici che hanno svolto attività statistica su mandato di unità organizzative della propria amministrazione/ente è stato richiesto di farlo dal vertice dell'ente (sia esso un Ministro, un Presidente o un Sindaco) nel 40,2% dei casi, da parte di uffici di primo livello e/o dirigenziali generali nel 15,4% e da parte di uffici dirigenziali non generali nell'11,8%.

La mancanza di integrazione rispetto all'attività delle altre strutture dell'amministrazione/ente e di un ruolo sufficientemente chiaro nell'organizzazione interna sono particolarmente sentiti nelle grandi amministrazioni: il 22% dei responsabili degli uffici di statistica delle amministrazioni centrali e aziende autonome dello Stato si è detto per niente o non molto soddisfatto dell'integrazione rispetto alla propria amministrazione, così come il 19% di quelli degli uffici dei comuni con oltre 100 mila abitanti. Quanto alla chiarezza del ruolo dell'ufficio all'interno dell'organizzazione in cui si opera, la situazione è anche peggiore: sono poco meno del 40% i responsabili che definiscono per niente o non molto chiaro il ruolo dell'ufficio e negli uffici delle province è soltanto un responsabile su due a dichiararsi insoddisfatto.

Risorse umane

Le risorse umane che nel complesso operano nell'ambito dei soggetti del Sistema statistico nazionale sono 13.070 nel 2009. Infatti, ai 2.146 addetti dell'Istat vanno aggiunte le risorse umane dei tre enti di informazione statistica che partecipano al Sistema nella loro interezza (anche se non tutto il personale è dedicato ad attività di tipo statistico), nel complesso altre 861 unità di personale (118 per l'Inea, 117 per l'Isae e 626 per l'Isfol). Infine, vi sono i 10.063 addetti alla statistica pubblica che lavorano nei 3.448 uffici di statistica del Sistema.

Per quanto riguarda l'Istat, nel 2009 sono stati impiegati 2.146 anni-persona, con una differenza negativa di 46 anni-persona rispetto al 2008 (-2%). Le risorse sono assorbite in maggior misura da attività organizzative e gestionali (566 anni-persona) e dalle attività di rilevazione (408,7 anni-persona): l'area gestionale (611,1 anni-persona) e quella economica (496,7 anni-persona) sono quelle dove si concentra in maggior misura il personale. Inoltre, i progetti vincolati dalla normativa comunitaria hanno assorbito complessivamente 556,7 anni-persona ed è prevalente il personale assorbito da progetti derivanti da Regolamento comunitario (489 anni-persona, 87,9% del personale dedicato a progetti vincolati); seguono le risorse necessarie per l'adozione del Sec95 (6,1%) e quelle associate alle direttive comunitarie (6%); per la realizzazione di progetti derivanti da normativa nazionale sono inoltre assorbiti 142 anni-persona.

Per quanto riguarda gli enti di informazione statistica, sono 626 i dipendenti dell'Isfol, di questi il 42,8% è personale con contratto a tempo determinato. I ricercatori e tecnologi (suddivisi nei tre livelli di ciascun profilo) rappresentano il 28,7% del personale. L'Inea ha 118 dipendenti, di cui il personale dei ricercatori e tecnologi (nei tre livelli) rappresenta circa il 45%. Infine, l'Isae ha 117 dipendenti e una proporzione di ricercatori e tecnologi (nei tre livelli) pari al 49%.

Sono 10.063 gli addetti alla statistica pubblica nel 2009 nei 3.391 uffici di statistica che hanno risposto alla rilevazione. Il 55,9% degli addetti sono di sesso femminile e la proporzione di donne è massima negli uffici di statistica delle camere di commercio (65,0%) e minima (inferiore al 50%) negli uffici degli enti nazionali e soggetti privati. La distribuzione del numero medio di addetti per tipologia di soggetti ha una elevata variabilità: si passa dai quasi 14 addetti in media degli uffici delle regioni e province autonome e dei comuni con oltre 100 mila abitanti ai 2,6 addetti delle province e dei comuni con meno di 100 mila abitanti.

I laureati in statistica sono solo il 5,4% del totale degli addetti e tale proporzione è più elevata negli enti nazionali e altri soggetti (51,5%), nelle amministrazioni centrali (39,9%), nelle province (23,6%), nelle regioni e province autonome (23,3%). Scende via via fino ad arrivare all'8,1% nei comuni con oltre 100 mila abitanti e, infine, sui livelli minimi negli altri comuni (1,6%) e nelle prefetture-Utg (1,0%). Da segnalare, per queste ultime, il peso significativo della laurea in discipline giuridiche (29,9%) e in discipline economiche e politiche (4,7% e 3,0% del totale), da ascrivere a tipi di laurea largamente diffusi nelle carriere prefettizie. Le altre lauree più diffuse tra gli addetti degli uffici del Sistan sono quelle in materie giuridiche (7,8%) e i diplomi di secondo grado (59,6%).

Solo il 18,1% del totale degli addetti è adibito esclusivamente all'attività statistica mentre la restante parte svolge altre mansioni aggiuntive. La quota di addetti che svolge solo attività statistica è più elevata per gli uffici di statistica delle regioni e province autonome (74,7%) e dei comuni oltre i 100 mila abitanti (70,7%), è particolarmente bassa invece per gli uffici delle prefetture-Utg (6,0%) e dei comuni fino a 100 mila abitanti (10,0%). Tra le attività non strettamente statistiche svolte dagli uffici ci sono la programmazione (19,0%), i servizi informativi (18,5%), la cartografia (8,7%) e il controllo di gestione (7,7%).

L'82,9% del personale degli uffici di statistica lavora con un contratto a tempo indeterminato: la quota più elevata si registra per i comuni oltre i 100 mila abitanti (95,8%) e per le amministrazioni centrali (94,5%), mentre quella più bassa per le associazioni di enti locali (71,3%). L'utilizzo del part time è abbastanza limitato nel settore: solo il 7,9% degli addetti vi ha fatto ricorso nel 2009 (in maggioranza donne) e il dato è in crescita rispetto al 2008.

Per quanto riguarda, invece, i responsabili degli uffici di statistica, la proporzione di donne decresce al 46,7% del totale e, in particolare, nel caso delle regioni e province autonome si ha una netta preponderanza di maschi (76,2%) tra i responsabili. Anche la quota dei laureati in statistica scende al 3,2% contro il 18,1% dei laureati in materie giuridiche. Le quote più alte di responsabili laureati in statistica si osservano per le amministrazioni centrali (44,4%) e per enti nazionali (37,9%). Si riconferma, invece, lo scarso peso della specializzazione in discipline statistiche nelle altre amministrazioni, in particolare nei comuni fino a 100 mila abitanti (1,5%) e nelle prefetture-Utg (assenza di laureati in statistica).

Ai responsabili del sottogruppo di enti/amministrazioni che hanno risposto al modulo aggiuntivo di approfondimento (*Long form*) della rilevazione EUP è stato chiesto di esprimere il proprio parere circa l'adeguatezza del numero e delle competenze del personale loro assegnato. Una lieve maggioranza (52%) dei 192 responsabili degli uffici rispondenti ha affermato che il numero delle risorse assegnate è del tutto o abbastanza adeguato. I più insoddisfatti risultano gli enti nazionali e i comuni oltre i 100 mila abitanti, mentre le associazioni di enti locali si dichiarano abbastanza soddisfatte nel 75% dei casi. La situazione migliora rispetto alle caratteristiche di **professionalità del personale**: oltre l'83% dei responsabili intervistati ritiene del tutto o abbastanza adeguate le competenze delle risorse assegnate. Particolarmente adeguate sono quelle presenti nelle associazioni di enti locali, nelle amministrazioni centrali, negli enti nazionali e altri soggetti, nelle regioni e province autonome. Meno soddisfacenti quelle delle province e dei comuni oltre i 100 mila abitanti.

Risorse economiche

Più difficile risulta la quantificazione delle risorse economiche destinate alle attività del Sistema statistico nazionale. Infatti, se per le attività dell'Istat si possono definire con certezza le risorse impegnate, per gli altri soggetti Sistan ciò è più complesso per una serie di motivi. In primo luogo perché, sia per gli enti di informazione statistica sia per le altre amministrazioni, l'attività statistica non è la preminente (quasi il 96% degli uffici di statistica si è dichiarato una struttura polifunzionale e non destinata esclusivamente all'attività statistica); in secondo luogo, perché il 37,5% degli uffici Sistan intervistati ha dichiarato di non avere alcuna dotazione di bilancio (Tavola 16) (il 77,8% degli uffici delle amministrazioni centrali, il 47,4% degli uffici delle province e il 44,8% di quelli degli enti nazionali). Invece, il 57,1% degli uffici regionali ha dichiarato di avere un apposito capitolo di bilancio previsto e un altro 23,8% che la propria amministrazione dedica all'ufficio di statistica una o più voci di budget.

Per la parte Istat, nel 2009 i costi diretti connessi alle rilevazioni (stampa, spedizione e registrazione modelli, servizio Postel, contributi agli organi di rilevazione ecc.) ammontano complessivamente a 117,42 milioni di euro: i costi del personale sono pari a 100,19 milioni di euro e gli altri costi diretti a 17,22 milioni di euro. Si rileva una leggera riduzione dei costi rispetto al 2008 (6% circa), quando i costi diretti erano complessivamente 124,85 milioni di euro, di cui 104,77 milioni di euro di costi di personale (-4,3%) e 20,08 milioni di altri costi diretti. I progetti vincolati dalla normativa comunitaria hanno assorbito, complessivamente, costi pari a 39,45 milioni di euro. Prevalgono di gran lunga i costi per i progetti derivanti da Regolamento comunitario (88,3% dei costi per i progetti vincolati), seguono le risorse economiche impiegate per l'adozione del Sec95 (4,5%) e quelle associate alle direttive comunitarie (7,1%). Per la realizzazione di progetti derivanti da normativa nazionale sono inoltre assorbiti 9,52 milioni di euro.

Per una visione unitaria delle spese sostenute dall'Istituto per lo svolgimento della sua funzione istituzionale vanno inoltre considerate le seguenti voci:

- altri costi diretti: circa 13 milioni di euro;
- acquisizione di beni e servizi e contributi a organi di rilevazione (oneri di funzionamento): circa 22 milioni di euro;
- investimenti (spese in conto capitale): 5,1 milioni di euro;
- indennità di buonuscita: circa 15 milioni di euro.

Nel 2009, poi, l'Istituto ha impegnato circa 3,3 milioni di euro per l'attività preparatoria dei Censimenti 2010-2011.

Per arrivare ad una quantificazione complessiva, seppur indicativa, dei costi della statistica pubblica, ai costi a consuntivo sostenuti dall'Istat si devono aggiungere quelli sostenuti dalle altre amministrazioni per la realizzazione dei lavori contenuti nel Programma statistico nazionale. Bisogna ricordare che tali costi sono costi preventivi e non consuntivi e che non sono esaustivi dell'esecuzione dei lavori eseguiti da parte dei soggetti titolari dei lavori Psn, in quanto in essi non sono compresi quelli a carico di altri enti (ad esempio, dei comuni per le rilevazioni su prezzi al consumo o altri casi), né rappresentano il costo complessivo sostenuto per la statistica ufficiale perché ovviamente i soggetti titolari dei lavori inseriti nel Psn conducono anche attività statistiche aggiuntive rispetto a quelle inserite nel Psn. Da tale valutazione risulta che il costo complessivo