

PARTE I - IL SISTEMA STATISTICO NAZIONALE: PROFILO E ATTIVITÀ



2



Camera dei Deputati ARRIVO 06 Giugno 2016 Prot: 2016/0000738/TN



1 Le principali caratteristiche del Sistema

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 opera al fine di garantire la disponibilità, l'accesso, la qualità e lo sviluppo dell'informazione statistica utile al Paese (D.lgs. 322 del 1989).

L'Istituto nazionale di statistica (Istat) ha il compito di coordinare e indirizzare dal punto di vista tecnico-scientifico la produzione statistica nonché di assicurare assistenza tecnica verso enti e uffici facenti parte del Sistema. Il Comstat, Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica, è l'organo di governo del Sistema statistico nazionale, esercita funzioni direttive vincolanti nei confronti degli uffici di statistica e delibera, su proposta del presidente dell'Istat, il Programma statistico nazionale.

L'Istat e gli uffici del Sistan operano, inoltre, nel rispetto del Codice italiano delle statistiche ufficiali (direttiva Comstat n.10 del 2010), concepito in coerenza con quello europeo, il *Code of practice on European statistics*¹ che stabilisce i requisiti di qualità e i meccanismi di controllo nei processi di produzione statistica².

1.1 Presenza sul territorio

Al 31 dicembre 2015 operavano nel Sistan 3.435 uffici di statistica (Tavola 1).

Gli uffici di statistica sono presenti 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 (Pcm)³. Per le altre tipologie istituzionali la copertura è più bassa: gli uffici di statistica istituiti presso le amministrazioni provinciali sono 81 su 107 Province⁴, corrispondenti a una copertura del 73,6% (Tavola 1.1, Volume II), sono invece presenti uffici in tutte le Città metropolitane.

Tavola 1 - Uffici di statistica del Sistan -situazioni al 31/12/2015 (valori assoluti)

TIPOLOGIA ISTITUZIONALE	N di uffici di statistica
Ministeri e Presidenza del consiglio dei ministri	16
Uffici di statistica Prefettura-Utg	99
Enti e amministrazioni pubbliche centrali	16
Regioni e Province Autonome	21
Province	71
Città metropolitane	10
Comuni capoluogo / Comuni >30.000 ab	263
Comuni non capoluogo / Comuni <30.000 ab	2.777
Camere di commercio	103
Altre amministrazioni locali	49
Altri soggetti	10
Totale	3.435

¹ Introdotta come raccomandazione all'interno della comunicazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio europeo (COM(2005) 217 del maggio 2005). Il Codice è stato revisionato a settembre 2011.

² Si vedano i siti: <http://www.sistan.it/index.php?id=63> e <http://www.istat.it/it/istituto-nazionale-di-statistica/qualita/C3%A0/codici-della-statistica>.

³ Attualmente i ministeri ammontano a 16, di cui 3 senza portafoglio e pertanto privi di ufficio di statistica. Gli uffici di questa tipologia istituzionale sono 16: escluso l'ufficio presente presso la Presidenza del consiglio dei ministri, rimangono pertanto 15 uffici riferiti a 13 ministeri poiché la funzione statistica è svolta presso il Miur e il Mef da due uffici.

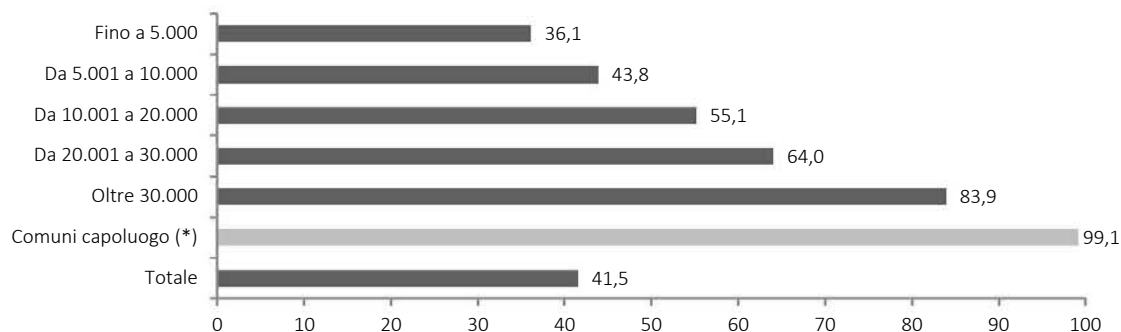
⁴ Non sono incluse le Province di Trento e Bolzano in quanto autonome quindi equiparate e conteggiate come regioni. Per ragioni analoghe non è inclusa la Provincia di Aosta, coincidente dal punto di vista amministrativo con la Regione Autonoma della Valle d'Aosta.

Fonte: Istat, Archivio enti Sistan al 31/12/2015

Per i Comuni la copertura è complessivamente del 41,5% e varia a seconda dell'ampiezza demografica: essendo pari all'83,9% per i Comuni di dimensioni demografiche maggiori, riducendosi progressivamente fino a una copertura del 36,1% nel caso dei Comuni sotto i 5 mila abitanti (Figura 1 e Tavola 1.2, Volume II)⁵.

La figura 2 permette di visualizzare la distribuzione sul territorio degli Uffici di statistica nei Comuni italiani. La presenza sul territorio di tali uffici è particolarmente bassa in alcune regioni del nord come il Piemonte, la Lombardia e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Per interpretare correttamente questo risultato è necessario considerare l'elevato numero di Comuni di piccole dimensioni e di scarsa densità abitativa presenti in queste aree del Paese e il ruolo di coordinamento svolto dalle amministrazioni provinciali di Trento e Bolzano nei rispettivi territori.

Figura 1 - Comuni con ufficio di statistica (compresi i Comuni in associazione) per classi di ampiezza demografica - Anno 2015 (valori percentuali)



Fonte: Istat, Archivio Enti Sistan e Archivio dei Comuni Italiani al 27 aprile 2016

⁵ Il D.lgs. 322/89 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. 322/89, mediante ricorso alle forme associative o di cooperazione.

(*) Calcolato a partire dai 116 Comuni capoluogo di provincia

Figura 2 - Amministrazioni comunali con uffici di statistica appartenenti al Sistan (compresi i Comuni in associazione) – Anno 2015



Fonte: Istat, Archivio enti Sistan e Archivio dei Comuni Italiani al 27 aprile 2016

1.2 Organizzazione e attività

In questa sezione si illustrano le principali caratteristiche del Sistema attraverso le informazioni e i risultati della *Rilevazione sugli Elementi identificativi, risorse e attività degli uffici di statistica del Sistan (Eup)*. La rilevazione, condotta dall'Istat con cadenza annuale, consente di raccogliere informazioni aggiornate sulle caratteristiche degli uffici del Sistema. I risultati sono molto rappresentativi dell'universo degli enti considerando che il tasso di copertura dell'indagine è complessivamente del 99,6%⁶. Essendo la platea di rispondenti estremamente eterogenea, dai grandi uffici statistici delle Amministrazioni centrali agli uffici anagrafici, a cui viene generalmente affidata la funzione statistica dei comuni più piccoli, si è ritenuto opportuno presentare i risultati individuando due categorie di uffici più omogenee al loro interno: da un lato gli uffici dei comuni con meno di 30 mila abitanti e dall'altro tutti gli altri uffici.

Il responsabile dell'ufficio di statistica ha un'età media di 52,5 anni negli uffici più grandi ed è di poco più anziano negli uffici dei piccoli comuni (54,3 anni). Si registra un'equa distribuzione tra uomini e donne. Negli uffici più grandi il responsabile possiede un titolo di laurea mentre negli uffici più piccoli la maggior parte dei responsabili possiede solo un diploma. Tra i laureati quelli in materie economico-statistiche rappresentano una netta minoranza, in particolare nei comuni di più ridotte dimensioni⁷ (per approfondimenti si vedano le tavole dalle 1.3 alla 1.9 del Volume II).

⁶ I tassi di risposta, dall'avvio della rilevazione nel 2011, sono stati i seguenti: 97,4% nel 2011, 96,3% nel 2012, 99,2% nel 2013, 99,2% nel 2014, 99,4% nel 2015.

⁷ Le disposizioni regolamentari emanate dal Comstat stabiliscono alcuni requisiti organizzativi degli uffici e le caratteristiche relative al responsabile dell'ufficio, al personale e alle risorse. Nel caso del responsabile, i requisiti si differenziano a seconda delle caratteristiche dell'ente, tuttavia in generale egli deve possedere almeno la qualifica di quadro e un'adeguata e certificata formazione e/o esperienza in ambito statistico o in materie affini (Direttive Comstat da 1 a 6). Il Comstat, accertate alcune specifiche difficoltà dei Comuni, ha riconosciuto la possibilità che, in assenza di personale con questi requisiti, la responsabilità dell'ufficio potesse essere affidata a un dipendente in possesso di diploma di scuola media superiore purché venisse assicurata la frequenza di corsi di preparazione statistica riconosciuti dall'Istat (Direttiva n.2, art. 2).

Prospetto 1 - Il responsabile dell'ufficio di statistica – Anno 2015

	Uffici dei comuni con meno di 30 mila abitanti	Uffici di comuni più grandi e altre istituzioni*
Età media del responsabile	54,3 anni	52,5 anni
Sesso	Parità	51% donne
Laurea	39,6%	81,2%
Laurea discipline economico-statistiche	16,1%	36,6%
Incarico formale	73,5%	84,7%

Fonte: Istat, Rilevazione Eup 2016

*Uffici di statistica delle seguenti tipologie istituzionali: Ministeri e Presidenza del consiglio dei ministri, Enti e amministrazioni pubbliche centrali, Regioni e Province Autonome, Uffici di statistica Prefettura-Utg, Camere di commercio, Altre amministrazioni locali,, Province, Città metropolitane, Comuni capoluogo / Comuni >30.000 ab, Altri soggetti.

Complessivamente lavorano negli uffici più piccoli 5.983 persone con una media di 2 persone per ufficio. Negli uffici più grandi la media è di 4 persone per ufficio per un totale di 2.672 persone (Prospetto 2). Nel gruppo degli uffici più grandi esistono differenze significative a seconda della tipologia istituzionale: si passa, infatti, dalle 2 persone in media impiegate negli uffici di statistica delle Province alle 19 persone negli uffici delle grandi Amministrazioni centrali. La maggioranza dei lavoratori sono donne e la classe di età più rappresentata è quella che va dai 45 ai 59 anni. Nei comuni più piccoli si tratta per lo più di personale diplomato mentre negli uffici grandi più della metà del personale possiede una laurea. In particolare fra questi ultimi poco più di un laureato su tre lo è in materie statistiche, con significative differenze a seconda della tipologia istituzionale. In quasi la metà degli uffici la dotazione di personale non è ritenuta adeguata, mentre non destano particolari problemi di adeguatezza le competenze del personale e le dotazioni informatiche (per approfondimenti si vedano le tavole dalla 1.23 alla 1.33 del Volume II).

Prospetto 2 - Il personale impegnato negli uffici – Anno 2015

	Uffici dei comuni con meno di 30 mila abitanti	Uffici di comuni più grandi e altre istituzioni*
Numero di persone	5.983 persone	2.672 persone
Numero medio di persone per ufficio	2	4
Sesso	57,8% donne	56,3% donne
Classe di età prevalente	45-59 anni	45-59 anni
Titolo di studio	Il 65% possiede un diploma	Il 54,9% possiede una laurea di cui il 37,3% in materie statistiche
Dotazione personale	Il 41,3% ritiene la dotazione poco o per niente adeguata	Il 48,2% ritiene la dotazione di personale poco o per niente adeguata
Competenze	Il 73,7% ritiene le competenze del tutto o piuttosto adeguate	Il 76,7% ritiene le competenze del tutto o piuttosto adeguate
Dotazioni informatiche	Il 70,7% ritiene le dotazioni del tutto o piuttosto adeguate	Il 78,5% ritiene le dotazioni del tutto o piuttosto adeguate

Fonte: Istat, Rilevazione Eup 2016

* Uffici di statistica delle seguenti tipologie istituzionali: Ministeri e Presidenza del consiglio dei ministri, Enti e amministrazioni pubbliche centrali, Regioni e Province Autonome, Uffici di statistica Prefettura-Utg, Camere di commercio, Altre amministrazioni locali, Province, Città metropolitane, Comuni capoluogo / Comuni >30.000 ab, altri soggetti.

Nella stragrande maggioranza dei casi (96,2%) gli uffici di statistica dei comuni più piccoli sono collocati in strutture che non sono dedicate esclusivamente alla funzione statistica e le loro competenze sono definite in maniera prevalentemente generica. Questo vale anche per gli uffici più grandi anche se, in questa categoria, esiste una quota di uffici pari al 19% che è completamente dedicata alla funzione statistica e una quota del 30,8% le cui competenze sono definite puntualmente. Da questo assetto deriva naturalmente che nell'88,8% degli uffici dei comuni piccoli (e nel 52,6% degli uffici più grandi) la quota di attività dedicata alla statistica non superi il 25%. L'esistenza di un ufficio di statistica non impedisce ad altre strutture dell'amministrazione di produrre informazioni statistiche e solo nella minoranza dei casi (39,3% nei comuni piccoli e 24,4% negli uffici più grandi) l'Ufficio svolge un ruolo di coordinamento di queste attività. Tra i comuni più piccoli il 16% realizza attività di statistica autonoma (ovvero né per conto dell'Istat né nell'ambito del Programma statistico

nazionale); questa quota sale al 46,3% negli uffici più grandi (per approfondimenti si vedano le tavole del Volume II dalla 1.10 alla 1.20 e dalla 1.38 alla 1.46 per l'attività statistica auto-diretta degli uffici più grandi).

Prospetto 3 - Struttura e attività degli uffici – Anno 2015

	Uffici dei comuni con meno di 30 mila abitanti	Uffici di comuni più grandi e altre istituzioni*
Uffici collocati in struttura dedicata esclusivamente alla funzione statistica	3,8%	19%
Peso dell'attività statistica sul complesso dell'attività svolta dall'ufficio	Fino al 25% nell'88,8% dei casi Oltre il 75% nello 0,5% dei casi	Fino al 25% nel 52,6% dei casi Oltre il 75% nel 16,9% dei casi
Definizione puntuale delle competenze dell'ufficio negli atti amministrativi	14,1%	30,8%
Amministrazioni in cui l'ufficio di Statistica non è l'unico produttore di informazioni statistiche	58,8%	45,9%
Attività di coordinamento di produzione di informazioni statistiche in altre strutture dell'Amministrazione	39,3%	24,4%
Uffici che svolgono attività statistica auto-diretta**	16,0%	46,3%

Fonte: Istat, Rilevazione Eup 2016

* Uffici di statistica delle seguenti tipologie istituzionali: Ministeri e Presidenza del consiglio dei ministri, Enti e amministrazioni pubbliche centrali, Regioni e Province Autonome, Uffici di statistica Prefettura-Utg, Camere di commercio, Altre amministrazioni locali,, Province, Città metropolitane, Comuni capoluogo / Comuni >30.000 ab, altri soggetti.

**Attività svolta né per conto dell'Istat né in ambito Psn.

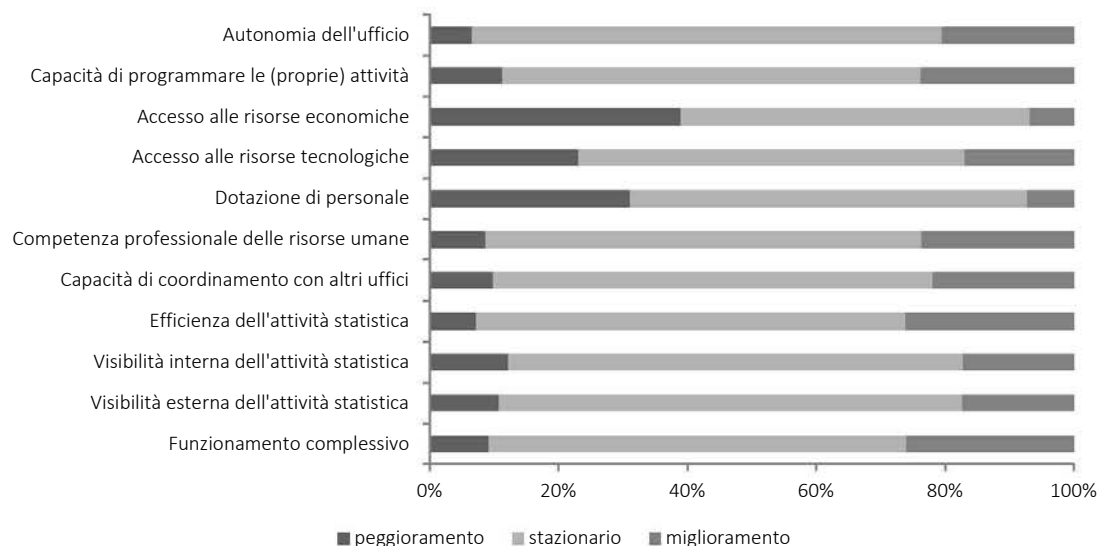
1.3 Evoluzione dal 2011 al 2015

La raccolta di informazioni che inquadrano da un punto di vista oggettivo la realtà degli uffici di statistica e fotografano il Sistema è stata accompagnata a una valutazione soggettiva dell'andamento di alcuni aspetti rilevanti secondo un orizzonte temporale di tre anni. È stato infatti richiesto ai responsabili degli uffici di statistica di esprimere un giudizio in merito all'organizzazione, al funzionamento, alle attività dell'ufficio sia in un'ottica di capacità interna sia in termini di ruolo all'interno dell'amministrazione, assegnando un punteggio su una scala da 1 a 7⁸ ai seguenti aspetti: autonomia dell'ufficio, capacità di programmare le proprie attività, accesso alle risorse economiche e tecnologiche, dotazione e competenza professionale del personale, capacità di coordinamento con altri uffici dell'amministrazione, efficienza, visibilità interna ed esterna dell'attività statistica, funzionamento complessivo dell'ufficio. Queste informazioni sono fondamentali per comprendere quali difficoltà stanno affrontando gli uffici del Sistan.

Se si sintetizzano i risultati in tre modalità – peggiorato, stazionario, migliorato – le situazioni stazionarie sono prevalenti. Tuttavia, si osserva una certa variabilità nelle percentuali relative al miglioramento e al peggioramento tra i diversi aspetti indagati. Le percentuali di peggioramento più elevate si riscontrano nell'accesso alle risorse umane (oltre il 30% degli uffici), tecnologiche (circa il 23% dei casi) e, soprattutto, finanziarie (quasi il 40% del totale dei rispondenti). Al contrario, gli uffici riscontrano un miglioramento della capacità di programmare le proprie attività, delle competenze professionali impiegate e della capacità di coordinamento con altri uffici. Nel complesso le modalità che riceve il maggior numero di indicazioni di miglioramento sono l'efficienza e il funzionamento complessivo dell'ufficio mentre l'autonomia e, soprattutto, la visibilità interna ed esterna degli uffici sono repute stazionarie.

⁸ Dove 1 corrispondeva al massimo peggioramento, 4 a una situazione stazionaria e 7 al massimo miglioramento.

Figura 3 - Valutazione dell'andamento di alcuni aspetti del funzionamento dell'ufficio - Anno 2015



Fonte: Istat, Rilevazione Eup 2016

È possibile integrare queste valutazioni di natura soggettiva con alcune informazioni raccolte in modo standardizzato in tutte le edizioni della rilevazione Eup nell'arco di 5 anni a partire dal 2012 (dati riferiti al 2011) al fine di avviare una riflessione più approfondita sull'evoluzione del Sistema. Alcuni dei risultati presentati riguardano solo gli uffici operanti nelle amministrazioni di più grandi dimensioni, come verrà specificato successivamente.

Le risorse rappresentano, come appena osservato, il fattore su cui si concentrano le valutazioni negative: considerando la totalità degli uffici, fra il 2011 e il 2015 la percentuale in cui la dotazione di personale adeguata è scesa dal 68,6% al 57,4% e la quota di uffici per cui le competenze del personale sono considerate adeguate è diminuita di 10 punti percentuali, dall'84,2% del 2011 al 74,3% del 2015. Analogo discorso vale per le risorse finanziarie, ritenute adeguate nel 38,3% dei casi nel 2015 a fronte del 42,5% del 2011. Leggerissima invece la flessione per le risorse tecnologiche e informatiche la cui valutazione di adeguatezza è in aumento dal 2014, attestandosi nel 2015 a un livello superiore a quello del 2011 (Tavola 2).

Tavola 2 - Uffici di statistica che ritengono adeguate la dotazione di personale, le competenze del personale, le risorse informatiche, le dotazioni finanziarie. Anni 2011 - 2014 (valori percentuali)

Variabile	2011	2012	2013	2014	2015	Andamento
Dotazione di personale adeguata	68,8	65,6	61,1	56,9	57,4	
Competenze del personale adeguate	84,2	76,2	76,1	73,6	74,3	
Dotazioni informatiche adeguate	72,1	72,0	69,7	71,3	72,2	
Dotazioni finanziarie adeguate	42,5	42,2	37,4	36,3	38,3	

Fonte: Istat, Rilevazioni Eup 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016

Andando a esaminare più da vicino la dinamica di alcune delle variabili maggiormente significative per gli uffici incardinati nelle amministrazioni di dimensioni maggiori, alcune già analizzate staticamente per il 2015, emergono alcuni spunti interessanti (Tavola 3).

Considerando ancora il periodo 2011-2015, la quota di uffici di statistica "specializzati", cioè in cui l'attività statistica rappresenta oltre il 50% dell'attività complessiva, è diminuita, passando dal 34,2% al 29,9%. Questo potrebbe essere dovuto alle riorganizzazioni che a vario titolo hanno coinvolto le diverse amministrazioni di appartenenza e, di conseguenza, anche gli uffici di statistica.

Tavola 3 - Andamento di alcune variabili relative agli uffici di statistica - Anni 2011 - 2015 (valori percentuali)(*)

Variabile	2011	2012	2013	2014	2015	Andamento
Uffici di statistica per cui la quota di attività statistica è superiore al 50% dell'attività complessiva	34,2	32,0	33,4	30,8	29,9	
Uffici di statistica unici titolari della progettazione, produzione e diffusione	46,5	51,3	57,4	55,3	55,4	
Uffici di statistica per cui le competenze assegnate sono definite in modo puntuale	23,8	26,6	25,2	29,6	30,8	
Uffici di statistica che hanno svolto attività autodiretta	45,9	53,4	52,0	43,8	46,3	
Uffici di statistica che hanno fornito microdati individuali ad altri enti del Sistan	8,9	13,3	13,1	12,6	12,9	
Uffici di statistica che hanno richiesto microdati individuali ad altri enti del Sistan	14,1	18,1	17,6	19,9	18,1	
Uffici che diffondono le informazioni statistiche	-	60,4	60,4	61,6	62,7	
Uffici dotati di sistema di registrazione delle richieste degli utenti	23,0	30,2	31,2	34,0	37,6	
Uffici che rilevano le esigenze degli utenti	6,4	-	-	26,0	25,0	
Uffici che sono riusciti a rispondere sempre alle esigenze espresse dagli utenti	27,3	-	-	63,5	66,7	

Fonte: Istat, Rilevazioni Eup 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016

(*) Queste informazioni sono rilevate attraverso il questionario long form solo per gli uffici delle seguenti tipologie istituzionali: Ministeri e Presidenza del consiglio dei ministri, Enti e amministrazioni pubbliche centrali, Regioni e Province Autonome, Uffici di statistica Prefettura-Utg, Camere di commercio, Altre amministrazioni locali, Province, Città metropolitane, Comuni capoluogo / Comuni >30.000 ab, altri soggetti.

Se da un lato sono aumentate le attività altre rispetto alla statistica svolte dagli uffici, un segnale positivo è dato dall'aumento consistente della quota di uffici che dichiarano di essere gli unici titolari della progettazione, produzione e diffusione delle statistiche. Infatti, questo dato, unito alla precedente valutazione sulla migliorata capacità degli uffici di svolgere un ruolo di coordinamento, rappresenta una garanzia non solo rispetto al ruolo dell'ufficio ma anche rispetto ai requisiti di qualità delle statistiche prodotte. Un altro elemento di miglioramento è dato dall'incremento della quota di uffici per cui le competenze sono definite in modo puntuale: se è vero che questa quota è ancora piuttosto bassa (come già analizzato più in dettaglio in precedenza) è anche vero che nel tempo è aumentata, passando dal 23,8% del 2011 a quasi il 31% del 2015. Ciò potrebbe implicare nel tempo una sempre maggiore consapevolezza e riconoscimento del ruolo degli uffici nell'ambito delle amministrazioni di riferimento.

Nel 2015 la quota di uffici che hanno svolto attività autodiretta è pari al 46,3% del totale dei rispondenti, in crescita rispetto al 2011 ma non ancora ai livelli del 2012 e del 2013, in cui si attestava al 53,4% e al 52% rispettivamente.

Al contrario, un'attività per cui si riscontra un andamento positivo è quella di scambio di microdati all'interno della rete del Sistan. La possibilità di scambiare microdati (ovvero i dati elementari rilevati sulla singola unità di analisi) nell'ambito del Sistema statistico nazionale è infatti una delle caratteristiche principali del Sistema stesso. L'interscambio di dati individuali è una delle modalità di lavoro per gli enti che partecipano al Sistan e deve essere finalizzato all'esecuzione di indagini ed elaborazioni statistiche per lavori inseriti nel Psn o per il soddisfacimento di esigenze statistiche concernenti il proprio ambito territoriale o l'attività istituzionale. Fra il 2011 e il 2015 la percentuale di uffici che hanno fornito microdati è passata dall'8,9% al 12,9%, anche se il dato è ancora in flessione rispetto al 2013. In leggera flessione rispetto al 2014 la quota di uffici che hanno richiesto microdati, che tuttavia se si considera il quinquennio è passata dal 14,1% del 2011 al 18,1% del 2015.

Passando alla diffusione delle informazioni statistiche, che rappresenta una delle attività più importanti su cui è fondamentale che gli uffici di statistica siano direttamente coinvolti e su cui sono già stati presentati alcuni risultati di dettaglio per il 2015, nel complesso la quota di uffici che diffondono le informazioni statistiche è pari al 62,7%, ancora in aumento rispetto al dato degli anni precedenti (60,4% sia nel 2012 sia nel 2013, 61,6% nel 2014).

Infine, un fronte su cui negli ultimi anni si è concentrata l'attenzione, non solo a livello di Sistema ma anche da parte dell'Istat, è quello della relazione con gli utenti. Infatti l'ascolto puntuale e strutturato e la misura della soddisfazione degli utenti possono fare molto per migliorare la qualità e la pertinenza delle informazioni e favorire così l'utilizzo e la diffusione della statistica. Dal 2011 al 2015 la quota di uffici dotati di un sistema di registrazione delle richieste degli utenti è in costante aumento, ed è passata dal 23% al 37,6%,

mentre le esigenze degli utenti sono rilevate nel 25% dei casi (in flessione rispetto al 2014, ma erano il 6,4% dei casi nel 2011). Nel complesso, la quota di uffici che dichiara di aver risposto sempre alle esigenze degli utenti è quasi triplicata, passando dal 27,3% del 2011 al 66,7% del 2015.

Le analisi proposte consentono di tracciare un quadro sia statico sia dinamico del Sistema, nelle sua criticità e punti di forza. Nel complesso, gli uffici di statistica si trovano ancora a operare in un contesto caratterizzato da reale scarsità di risorse, in particolare qualificate, che rende necessario un significativo impegno per conseguire livelli più elevati di efficienza interna e di capacità di coordinamento, sia con l'amministrazione di appartenenza sia con la rete degli uffici del Sistan.

2 La produzione statistica ufficiale nel 2015

2.1 I lavori del Programma statistico nazionale realizzati nel 2015

Il Programma statistico nazionale (Psn) stabilisce le rilevazioni statistiche di interesse pubblico affidate al Sistema statistico nazionale e ne definisce gli obiettivi (art. 13, D.lgs. 322/89 e successive integrazioni). La programmazione, a triennio fisso, viene aggiornata annualmente. Il Psn è predisposto dall'Istat sulla base delle linee guida indicate dal Comstat con la collaborazione dei Circoli di qualità e viene sottoposto ai pareri della Commissione per la garanzia della qualità dell'informazione statistica e della Conferenza unificata Stato – Regioni – Autonomie locali (art. 8, D.lgs. 281/97), sentito il Garante per la protezione dei dati personali. È approvato con decreto del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Cipe. Gli aggiornamenti annuali sono predisposti e approvati con la medesima procedura.

Nel presente paragrafo si dà conto della capacità di effettiva realizzazione da parte del Sistema dei lavori programmati con il Psn 2014-2016. Aggiornamento 2015-2016. Allo scopo sono illustrati i principali risultati della rilevazione sullo Stato di attuazione (Sda) dei lavori previsti per l'anno 2015. In particolare, oltre che con il Psn, l'attuazione dei lavori è comparata con quella programmata per lo stesso anno attraverso il Piano di attuazione (Pda)⁹. L'elenco dei lavori realizzati nel corso del 2015 per soggetto titolare e settore di interesse nonché ulteriori tavole di dettaglio sono disponibili nel Volume II della Relazione.

Dalle informazioni acquisite si possono trarre alcune indicazioni sintetiche sulla capacità di programmazione degli enti che partecipano alla predisposizione del Psn¹⁰ e alla sua attuazione (volume II - tavola 2.1). Nel complesso, si osserva che anche nel 2015 la gran parte dei lavori programmati è stata svolta nei tempi previsti. Le percentuali di realizzazione dei lavori sono più alte quando si prende a riferimento il Piano di attuazione (92,4%) – ovvero la pianificazione delle attività realizzata a pochi mesi dal loro effettivo inizio – rispetto a quelle che hanno come riferimento i lavori previsti dal Psn (88,1%), programmati oltre due anni prima dell'avvio effettivo.

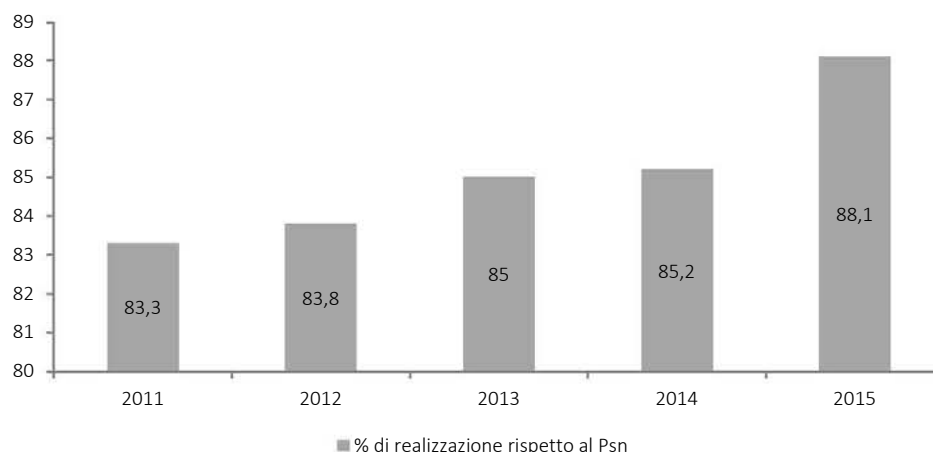
Nella Tavola 2.1 del Volume II, il numero di lavori indicato nella colonna “Previsti Pda” è pari a 832, che non coincide con il numero indicato nel Volume Piano di attuazione 2015, pari a 819. Infatti 13 lavori di cui era stata dichiarata la confluenza nel corso del 2015, sono stati comunque sottoposti a verifica di avvenuta effettuazione.

Come è evidenziato nella figura seguente, la percentuale di realizzazione rispetto al Psn è comunque costantemente aumentata a partire dal 2011, anno in cui la quota di realizzazione dei lavori programmati è stata poco al di sopra dell'83%.

⁹ Si ricorda, a questo proposito, che gli strumenti per la programmazione e il monitoraggio dell'andamento della produzione statistica ufficiale sono: il Programma statistico nazionale (Psn, triennale, con aggiornamenti annuali, compilato a due anni dall'effettivo svolgimento del lavoro); il Piano di attuazione (Pda), annuale, compilato qualche mese prima dell'effettivo svolgimento del lavoro e, a consuntivo, lo Stato di attuazione (Sda).

¹⁰ Hanno partecipato al Programma statistico nazionale 2014-2016. Aggiornamento 2015-2016, oltre l'Istat, 58 istituzioni pubbliche e private: 13 Amministrazioni centrali, 15 enti pubblici, 2 enti e organismi d'informazione statistica, 9 regioni (Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Sicilia, Toscana, Veneto), 2 province autonome (Bolzano e Trento), 6 province (Belluno, Bologna, Pesaro e Urbino, Rimini, Roma, Rovigo), 6 comuni (Firenze, Messina, Milano, Napoli, Roma Capitale, Venezia) e 5 soggetti privati che svolgono attività statistica di rilevante interesse pubblico.

Figura 4- Percentuale di realizzazione rispetto al Psn. Anni 2012-2015



Fonte: Istat, Stato di attuazione (Sda) per gli anni 2012, 2013, 2014 e 2015

Sono le statistiche da fonte amministrativa organizzata la tipologia di lavoro statistico contraddistinta dalla più elevata percentuale di realizzazione (96,8%). Nella maggior parte dei settori, e soprattutto con riferimento al Psn (in misura minore se il confronto viene fatto rispetto al Pda), gli studi progettuali sono contraddistinti da tassi di realizzazione più bassi rispetto alle altre tipologie di lavoro statistico. Fanno eccezione tre settori (*Giustizia e sicurezza, Agricoltura, foreste e pesca e Pubblica amministrazione e istituzioni private*), per i quali si registra una percentuale di realizzazione del 100% sia in riferimento al Psn che al Pda. Vi sono, inoltre, altri due settori nei quali si registra per gli studi progettuali una percentuale di realizzazione uguale sia rispetto al Psn che al Pda: *Industria, costruzioni e servizi, statistiche strutturali e trasversali* (66,7%) e *Conti nazionali e territoriali, statistiche sui prezzi* (76,9%).

Se si considera il totale dei lavori di tutte le diverse tipologie nei vari settori, la percentuale di realizzazione più elevata – sempre rispetto al Pda – si riscontra nel settore *Giustizia e sicurezza* (96%), seguito da *Salute, sanità e assistenza sociale* (96,4%) e *Ambiente e territorio* (94,9%).

Le percentuali di realizzazione minori (inferiori al 90%) si riscontrano nei settori *Industria, costruzioni e servizi: statistiche strutturali e trasversali* (85,4%), *Istruzione, formazione, cultura e attività ricreativa* (88,1%) e *Conti nazionali e territoriali, statistiche sui prezzi* (88,6%). (Volume II - Tavola 2.1) La maggior parte dei lavori effettuati è stata inserita nel Psn prima del 2008 (il 48,2%). Si tratta, quindi, di lavori “consolidati”. Il 16,1% è entrato nel Psn in occasione del triennio di programmazione 2008-2010, il 18,6% con il triennio di programmazione 2011-2013 e il 17% con i primi due anni del ciclo di programmazione triennale 2014-2016.

2.2 Fonte normativa dei lavori

I lavori inseriti nel Psn e realizzati nel 2015 traggono origine principalmente da atti programmatici del titolare (32,5% dei lavori), da normative nazionali (30,6%) e da regolamenti comunitari (24,6%) (Volume II - Tavola 2.2).

L'atto programmatico ha un peso rilevante per i sistemi informativi (60%) e per le statistiche da fonti amministrative (42,4%).

Per i lavori degli enti del Sistema diversi dall'Istat la fonte principale è costituita dalla normativa nazionale (42,8%) seguita dall'atto programmatico del titolare (37%). I regolamenti comunitari, invece, incidono decisamente di più sulla programmazione dei lavori a titolarità Istat piuttosto che su quelli degli altri enti (50,3% contro il 7,7%).

Per quanto riguarda l'analisi della fonte per settore, si osserva che l'atto programmatico del titolare del lavoro continua ad avere grande rilevanza per il settore *Lavoro e sistemi dei trasferimenti monetari, previdenziali e assistenziali* (61%), seguito da *Popolazione e famiglia, condizioni di vita e partecipazione*

sociale (41%) (Volume II - Tavole 2.3 e 2.4). L'atto programmatico del titolare del lavoro ha invece il peso minore in *Salute, sanità e assistenza sociale* (18,7%), per il quale ha invece un'incidenza elevata la normativa nazionale (58,9%), e in *Conti nazionali e territoriali, statistiche sui prezzi* (18,8%), settore nel quale ha un'incidenza elevata la normativa comunitaria (66,6%). Quest'ultima è determinante anche per una quota elevata di lavori del settore *Agricoltura, foreste e pesca* (53,9%) mentre la normativa nazionale dà origine a una percentuale significativa di lavori anche in *Ambiente e territorio* (42,9%).

Le collaborazioni istituzionali (convenzioni, protocolli d'intesa e protocolli di ricerca) hanno peso minore e sono all'origine dei lavori solo nel 10% circa dei casi, con percentuali complessive più elevate per gli studi progettuali, specie per quanto riguarda i protocolli d'intesa (11,8%).

2.3 La diffusione dei risultati

Il 93,4% delle statistiche da indagini, statistiche da fonte amministrativa e statistiche derivate ha avuto, nel 2015, una diffusione dei risultati in forma aggregata.

Nel settore *Industria, costruzioni e servizi: statistiche settoriali* la percentuale di diffusione è pari al 100% (nel 2014 era del 96,7%). Sono elevate anche le percentuali di diffusione per i settori *Agricoltura, foreste e pesca* (97,3%) e *Conti nazionali e territoriali, statistiche sui prezzi* (96,7%) (Volume II - Tavola 2.5).

Rispetto al 2014, complessivamente, la percentuale di lavori i cui risultati sono stati diffusi nel 2015 è aumentata di oltre due punti percentuali (era del 91,2% nel 2014), sebbene risulti ancora inferiore al picco raggiunto nel 2011 (94,4%).

Per quanto riguarda le singole forme di diffusione, tutte hanno fatto registrare un incremento rispetto alle percentuali del 2014, fatta eccezione per la diffusione editoriale (passata dal 64,2% del 2014 al 60,4%) e per la trasmissione a Eurostat, la cui percentuale è rimasta invariata (30,1%).

Si ricorda, infine, che le tipologie di lavoro *Studi progettuali* e *Sistemi informativi statistici* hanno forme di diffusione proprie¹¹: i primi principalmente report; i secondi tavole e indicatori statistici predefiniti o personalizzati e documenti in formato digitale.

La quota di lavori che prevedono la diffusione dei dati in forma disaggregata ha registrato un incremento di circa un punto percentuale rispetto al 2014, passando dal 24,8% al 25,7% (Volume II - Tavola 2.6).

Le percentuali più alte di diffusione in forma disaggregata contraddistinguono i settori *Agricoltura, foreste e pesca* (48,7%) e *Industria, costruzioni e servizi, statistiche strutturali e trasversali* (42,9%).

Le modalità di diffusione più ricorrenti sono *file per Sistan* (62,1% rispetto al totale dei lavori con rilascio di dati in forma disaggregata), *file microdati per utenti esterni al Sistan* (32,8%) e *file per laboratori di analisi dei dati* (30,3%).

Nel settore *Popolazione e famiglia; condizioni di vita e partecipazione sociale* si riscontrano percentuali elevate di tutte e tre le modalità sopra menzionate (67,9% è la percentuale di *file per Sistan*, 57,1% quella di *file per laboratori di analisi dei dati* e 42,9% quella di *file microdati per utenti esterni al Sistan*).

Nell'ambito *dell'Istruzione, formazione, cultura e attività ricreativa*, invece, la diffusione di dati in forma disaggregata avviene soprattutto attraverso *file per Sistan* (77,3%) e *file di microdati per utenti esterni al Sistan* (63,6%).

Le modalità di diffusione più multiformi si riscontrano nel settore *Lavoro e sistemi dei trasferimenti monetari, previdenziali e assistenziali* e *Pubblica amministrazione e istituzioni private*.

Nel settore *Industria, costruzioni e servizi: statistiche strutturali e trasversali* prevale in modo massiccio la diffusione di *file per il Sistan* (86,7% dei lavori), seguita dalla diffusione di *file per laboratori di analisi dei dati* (73,3% circa).

2.4 Il divario tra programmazione e realizzazione

Per l'8,5% dei lavori le fasi sono state riprogrammate secondo una scansione differente rispetto a quella inizialmente prevista nel Psn (65 lavori su 769; Volume II - Tavola 2.7).

L'esigenza di rivedere la tempistica delle attività caratterizza più spesso i lavori a titolarità delle province (25%), seguiti dai lavori a titolarità regionale (14,6%). La performance dell'Istat risulta migliorata di un punto

¹¹ Per tale ragione le tipologie di lavoro suddette non sono incluse nella tav. 2.5, cui si fa riferimento nel testo.

percentuale tra il 2014 e il 2014 (erano 11,2% nel 2014 i lavori con sfasatura, scesi al 10,2% nel 2015).

Non presentano invece alcuna sfasatura i lavori delle Città metropolitane e dei comuni.

Il settore maggiormente interessato dalla riprogrammazione è *Giustizia e sicurezza* (15,87%), seguito da *Popolazione e famiglia; condizioni di vita e partecipazione sociale* (14,1%). Il settore che presenta la percentuale di sfasatura minore è *Industria, costruzioni e servizi: statistiche settoriali* (2,2%; Volume II - Tavola 2.8).

Le ragioni dell'eventuale riprogrammazione attengono principalmente a esigenze sopravvenute di riprogettazione parziale del lavoro, alla carenza di risorse e al prolungamento delle fasi di acquisizione, diffusione ed elaborazione dei dati. Poco rilevanti i ritardi dipendenti dalle variazioni dell'impianto metodologico.

Rispetto all'impostazione programmata nel Psn, la percentuale dei lavori realizzati che ha subito variazioni è pari al 6,6% (Volume II - Tavole 2.9 e 2.11).

Le variazioni apportate hanno determinato miglioramenti dell'informazione prodotta (27,4%, volume II - tavola 2.12), l'introduzione di nuove tecnologie (41,2%, Volume II, Tavola 2.13) o modifiche organizzative (27,4%, Tavola 2.14), soprattutto nella fase di acquisizione dei dati.

Se si considerano le variazioni per tipologia di lavoro, le percentuali più elevate riguardano i sistemi informativi statistici (13,3%) (Volume II - Tavola 2.10).

I lavori che più spesso hanno subito variazioni nel 2015 appartengono al settore *Ambiente e territorio* (14,3%). Il settore che presenta la percentuale di variazione minore è *Industria, costruzioni e servizi: statistiche settoriali* (2,2%; Volume II - Tavola 2.9).

Considerando le tipologie istituzionali degli enti, risultano intervenire più spesso variazioni nei lavori dell'Istat (9,9%, a fronte di una media del 6,6%). A livello di Città metropolitane, Province e Comuni non si riscontrano modifiche nei lavori realizzati (Volume II - Tavola 2.15).

Nel complesso, nel 2015, oltre il 27% dei lavori ha incontrato criticità di diversa natura nel corso della propria realizzazione. Le principali sono correlate soprattutto alla mancanza di risorse umane e finanziarie adeguate nonché al prolungamento della fase di acquisizione dei dati (difficoltà legate alla qualità e/o al reperimento dei dati e a ritardi nella trasmissione dei dati da parte di fornitori esterni) (Volume II - Tavola 2.21).

I settori nei quali si sono riscontrate più frequentemente criticità sono *Salute, sanità e assistenza sociale* (il 45,8% dei lavori ha incontrato difficoltà nel corso della realizzazione) e *Ambiente e territorio* (37,5%). Il settore con la percentuale più bassa di lavori con criticità è risultato essere *Conti nazionali e territoriali; statistiche sui prezzi* (7,9%, Volume II - Tavola 2.19).

Se si considera la natura istituzionale dell'ente, si nota che hanno incontrato più spesso criticità le città metropolitane e le province (50%; Volume II - Tavola 2.20).

I lavori non realizzati (rispetto a quanto previsto nel Pda 2015) sono il 7,6%; (63 su 832; Volume II - Tavola 2.22).

I settori dove si riscontrano le maggiori percentuali di lavori non realizzati sono *Conti nazionali e territoriali; statistiche sui prezzi* (14,6%) e *Istruzione, formazione, cultura e attività ricreativa* (11,9%). Il settore che registra la percentuale minore di lavori non realizzati è invece *Giustizia e sicurezza* (3,4%; Volume II - Tavola 2.22).

Le percentuali più alte dei lavori non realizzati si riscontrano a livello comunale (40%) e di province e città metropolitane (33,3% per entrambe queste tipologie istituzionali di ente titolare; Volume II - Tavola 2.23).

PARTE II — LINEE E AZIONI STRATEGICHE



