

Premessa

La Relazione al Parlamento sull'attività dell'Istat e degli uffici del Sistema statistico nazionale (Sistan) è presentata annualmente in ottemperanza alle disposizioni di legge (D. lgs. n.322 del 1989). Essa fornisce il quadro aggiornato della produzione di informazione statistica ufficiale affidata all'Istat e agli uffici di statistica del Sistema statistico nazionale diffusi sul territorio - a loro volta coordinati dall'Istat attraverso la propria rete di Uffici territoriali - ed è indirizzata prioritariamente alle istituzioni, ai decisori pubblici e ai cittadini affinché possano avere piena cognizione dell'offerta di informazione statistica.

A tal fine l'Istat e il Sistema statistico nazionale operano costantemente per migliorare la qualità delle conoscenze prodotte, cogliendo le più innovative sfide scientifiche e tecnologiche per la modernizzazione del sistema della statistica ufficiale.

La Relazione si compone di due volumi: il primo illustra e analizza le caratteristiche del Sistema statistico nazionale, i risultati conseguiti dall'Istat e dal Sistan nel 2013, i principali progetti in fase di realizzazione e le sfide future. Il secondo volume contiene le tavole e la documentazione di supporto alle considerazioni svolte nel I volume.

Il primo volume è suddiviso in cinque parti.

La prima dedicata alla descrizione del Sistema statistico nazionale sia dal punto di vista della sua articolazione istituzionale e territoriale sia per quanto attiene alla sua organizzazione e funzionamento. Inoltre, sono illustrate le principali caratteristiche dei lavori previsti e realizzati nel 2013 inseriti nel Programma statistico nazionale.

La seconda presenta i progetti più avanzati che caratterizzano l'attività dell'Istat e del Sistema negli ultimi anni, in particolare nel 2013. Le innovazioni descritte attengono sia agli aspetti metodologici e tecnologici sia a quelli organizzativi e tematici. Sono inseriti "in evidenza" alcuni prodotti e processi di particolare rilievo (i censimenti permanenti, il portale della P.a., i censimenti economici ecc.).

La terza parte offre uno sguardo di prospettiva sulle attività impiantate più recentemente e che avranno sviluppi, specie in ambito internazionale, nel prossimo futuro. Il capitolo si concentra su temi che rappresentano vere e proprie sfide tecniche, metodologiche e organizzative per il Sistema (uso a fini statistici dei Big data, sistema informativo integrato degli enti del Sistan ecc.).

La quarta parte presenta il lavoro della Scuola superiore di statistica per quanto attiene alla formazione, alla diffusione della cultura statistica, alle iniziative di promozione della ricerca e alla cooperazione internazionale nel settore.

Nella quinta parte, infine, sono esposte alcune considerazioni di sintesi e sulle prospettive del Sistema.

Nel II volume sono pubblicate le tavole e i prospetti contenenti informazioni qualitative e quantitative sulle dimensioni analizzate nel primo volume. Sono anche fornite informazioni e dati sul personale dell'Istat, sui costi dei lavori statistici, sulla domanda di informazione statistica e nel gap informativo ancora esistente.

PAGINA BIANCA

Sintesi

Al 31 dicembre 2013 operavano nel Sistan 3.438 uffici di statistica dislocati su tutto il territorio nazionale e presenti ai diversi livelli amministrativi, centrali e locali, mentre il personale degli uffici di statistica che costituisce la rete del Sistan ammontava a 9.022 unità.

Emerge chiaramente dall'analisi condotta sulla base dei dati della rilevazione Eup una realtà multiforme per dimensione, formula organizzativa, collocazione funzionale degli uffici, profilo ed esperienza in campo statistico dei responsabili, integrazione nelle attività dell'amministrazione ecc. È chiaramente identificabile un piccolo gruppo di uffici dotati di una rilevante capacità organizzativa e professionale, tale da consentire loro di interpretare pienamente il proprio ruolo tecnico strategico, a supporto delle decisioni delle istituzioni in cui sono collocati, ma anche a supporto delle decisioni che, in un quadro più generale, ricadono nelle responsabilità dei policy maker. Si tratta di uffici ben inseriti nei processi lavorativi, che cooperano con altri settori dell'amministrazione e, al suo esterno, con altre istituzioni attive in campo statistico, con una produzione ricca, che diffondono con sistematicità i propri prodotti statistici e che rendono disponibili e utilizzano microdati provenienti da altre amministrazioni. Esiste invece una parte più numerosa di uffici che, in base ai risultati della rilevazione, svolge attività ridotte e non continuative per effetto di numerosi fattori tra cui la molteplicità delle competenze attribuite, l'inadeguatezza della collocazione organizzativa, il sottodimensionamento operativo ma anche una non sempre adeguata capacità professionale, l'isolamento interno ed esterno.

Con riferimento agli ultimi anni, tutti gli uffici di statistica riportano un peggioramento nell'accesso alle risorse, in particolare a quelle economiche ma anche tecnologiche e di personale. La maggior parte di essi lamentano, allo stesso tempo, una scarsa visibilità dell'ufficio e delle attività svolte, sia all'interno dell'amministrazione sia all'esterno. Rilevano, al contrario, un miglioramento nella capacità di programmazione delle proprie attività, nelle competenze professionali a disposizione, nella capacità di coordinamento con gli altri uffici.

La quasi totalità dei lavori statistici inseriti nel Programma statistico nazionale è stata completata nei tempi previsti (l'85% dei lavori programmati per il triennio di riferimento, il 94% dei lavori riferiti all'anno 2013), registrando un miglioramento rispetto all'anno precedente di +1,2 e +1,5 punti percentuali rispetto ai valori appena citati.

Nel 2013 il 92,3% dei lavori si è concluso con la diffusione dei risultati in forma aggregata. Per quanto riguarda le diverse modalità di diffusione, in controtendenza con l'andamento registrato nel biennio precedente, cresce quella editoriale (da 47,4% a 58,5%) e aumenta, seppur in modo meno marcato, la diffusione attraverso comunicato stampa e tramite banca dati. Rispetto al 2012 si segnala, inoltre, una percentuale crescente di lavori con diffusione dei dati in forma disaggregata (da 30,6% a 33,1%).

Per tutto il Sistema, e in particolare per l'Istat e per i principali nodi della rete, gli ultimi anni sono stati caratterizzati da un profondo rinnovamento dei prodotti, dei processi di lavoro sottesi, dell'accessibilità all'informazione statistica. Sono state introdotte, infatti, sostanziali innovazioni tecnologiche, metodologiche e organizzative, in particolare in occasione dell'ultima tornata censuaria con l'utilizzo esteso a fini statistici delle fonti amministrative, locali e centrali, e l'integrazione tra queste e i dati raccolti mediante rilevazioni campionarie. Su questo tracciato si colloca il decreto legge 18 ottobre 2012 n. 179, "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese", convertito con modificazioni nella legge 17 dicembre 2012 n. 221, che ha affidato all'Istat il compito di progettare il Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni e di realizzare l'Archivio nazionale dei numeri civici e delle strade urbane (di cui, già nel corso del 2013, l'Istituto ha avviato la progettazione).

A partire dal 2013, inoltre, sono state finalizzate rilevazioni periodiche sulle unità economiche che mirano a supportare la progettazione e la messa a regime del sistema integrato di Registri statistici su tali unità. Nello specifico, sono state realizzate la rilevazione di informazioni, dati e documenti necessari alla classificazione di unità economiche nei settori istituzionali stabiliti dal Sistema europeo dei conti nazionali e regionali (SEC95); la rilevazione campionaria di controllo della copertura del registro delle istituzioni pubbliche e aggiornamento delle unità locali; la rilevazione campionaria di controllo della copertura di ASIA imprese e aggiornamento delle unità locali; la rilevazione campionaria di controllo della copertura del Farm Register; la rilevazione campionaria sulle istituzioni non profit; quella di controllo della copertura della lista delle istituzioni non profit e aggiornamento delle unità locali.

Con riferimento agli archivi amministrativi, l'Istat, in cooperazione con gli enti Sistan titolari degli stessi archivi, è impegnato in un'azione strutturata per assicurarne progressivamente standard crescenti di qualità e rendere i dati amministrativi utilizzabili per finalità statistiche. Con la direttiva n. 1/2014 emanata dal Presidente, l'Istat è chiamato a svolgere, in collaborazione con gli enti interessati, un intervento diretto sul contenuto, la qualità e l'organizzazione degli archivi amministrativi e sulla modulistica che li alimenta con il supporto di appositi strumenti metodologici ed applicativi. Nello svolgimento delle funzioni assegnate, l'Istat si avvale anche del supporto della Commissione permanente per il coordinamento della modulistica amministrativa, istituita con delibera del Presidente dell'Istat n. 37 del 9 novembre 2011.

Nel corso dell'anno è proseguita l'attuazione del Programma pluriennale Stat2015, che assicura una regia complessiva ed efficace alla modernizzazione dell'Istituto nazionale di statistica (allineandola con la strategia europea Vision 2020 di modernizzazione dei processi di produzione della statistica ufficiale europea). Stat2015 rappresenta, infatti, la cornice di riferimento sia delle innovazioni metodologiche, tecnologiche, tematiche e organizzative in atto sia della revisione dei processi produttivi e di diffusione dei dati sempre più basati sui criteri di standardizzazione, integrazione e riuso dei dati e dei servizi per l'analisi e la diffusione.

Indirizzi e standard tecnici e metodologici sono forniti dall'Istat ai soggetti che costituiscono il Sistema statistico nazionale in un'ottica di crescente cooperazione che fa perno sull'azione della rete degli Uffici Istat territoriali. Nel 2013 essi hanno svolto il ruolo essenziale di raccordo e coordinamento tecnico-organizzativo per la conduzione dei censimenti delle imprese, del non profit e delle istituzioni pubbliche, ruolo che nei prossimi anni sarà l'asse portante della realizzazione dei censimenti continui, in particolare della popolazione e delle istituzioni pubbliche, nonché di altri fondamentali filoni di produzione delle informazioni da indagini campionarie e da fonti amministrative. Analogamente, i processi di innovazione e modernizzazione sopra richiamati e la loro estensione agli enti del Sistan sul territorio - quindi alle Amministrazioni pubbliche - sono tradotti in concreta progettualità attraverso l'attuazione di iniziative congiunte coordinate dall'Istat in ogni regione attraverso i propri Uffici territoriali; esse hanno visto il coinvolgimento di un numero crescente di amministrazioni per lo sviluppo di Sistemi informativi territoriali, di sistemi di diffusione delle statistiche ufficiali (Sistan Hub), di iniziative di misurazione e monitoraggio del benessere equo e sostenibile a livello locale, di impianto di infrastrutture per l'integrazione e l'interconnessione dei dati della statistica ufficiale e delle basi dati di fonte amministrativo/gestionale ai fini dello sviluppo delle Smart cities e, più in generale, della costruzione degli strumenti di conoscenza al servizio dei processi decisionali. Le prospettive aperte per gli anni futuri si fondano sulle azioni strategiche che nell'ultimo triennio e, in particolare, nel 2013, sono state attuate.

PARTE I
IL SISTEMA STATISTICO NAZIONALE: PROFILO E ATTIVITÀ

PAGINA BIANCA

1. Le principali caratteristiche del Sistan

1.1 Struttura e principali caratteristiche del Sistan

Il Sistema statistico nazionale (Sistan) è la rete di soggetti pubblici e privati che fornisce al Paese e agli organismi internazionali l'informazione statistica ufficiale. Esso opera al fine di garantire la disponibilità, l'accesso, la qualità e lo sviluppo dell'informazione statistica utile al Paese (D.lgs. n.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 ed esercita funzioni direttive vincolanti nei confronti degli uffici di statistica deliberando, 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.

1.2 Copertura territoriale

Al 31 dicembre 2013 operavano nel Sistan 3.438 uffici di statistica (tavola 1).

Tavola 1 - Uffici di statistica del Sistan – situazione al 31/12/2013 (valori assoluti)

| TIPOLOGIA ISTITUZIONALE | Uffici di statistica |
|---|----------------------|
| Ministero e Presidenza del consiglio dei ministri | 16 |
| Prefettura – Ufficio territoriale di governo | 99 |
| Altra amministrazione centrale | 16 |
| Regione e Provincia Autonoma | 21 |
| Provincia | 79 |
| Comune capoluogo / Comune >30.000 ab | 261 |
| Comune non capoluogo / Comune <30.000 ab | 2.784 |
| Camera di commercio | 103 |
| Altra amministrazione locale | 49 |
| Altro soggetto pubblico e privato | 10 |
| Totale | 3.438 |

Fonte: Istat, Rilevazione Eup 2014

Sono presenti uffici di statistica in tutte le Regioni e Province autonome, nelle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e nella quasi totalità delle Prefetture-Uffici territoriali del governo (Utg). Sono, inoltre, presenti uffici di statistica in quasi tutti i Ministeri e presso la Presidenza del consiglio dei ministri (Pcm)³. Per le altre tipologie istituzionali la copertura è più bassa: gli uffici di statistica istituiti presso le amministrazioni provinciali sono 79 su 107 Province⁴, corrispondenti ad una copertura del 73,8% (Volume II - tavola 1.1). Per i comuni la copertura è complessivamente del 41,4% e varia a seconda dell'ampiezza demografica: essendo pari all'83,8% per i comuni di dimensioni demografiche maggiori, riducendosi progressivamente fino ad una copertura del 35,9% nel caso dei comuni sotto i 5.000 abitanti (Figura 1 e Volume II - tavola 1.2)⁵.

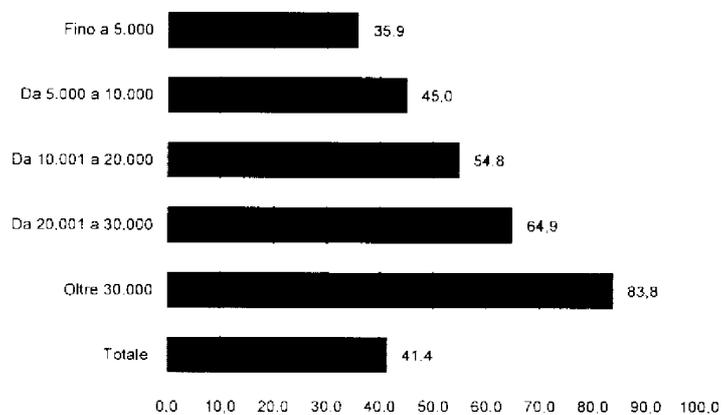
¹ Introdotta come raccomandazione all'interno della comunicazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio europeo (COM(2005) 217 del maggio 2005). Il Codice è stato revisionato a settembre 2011.

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>.

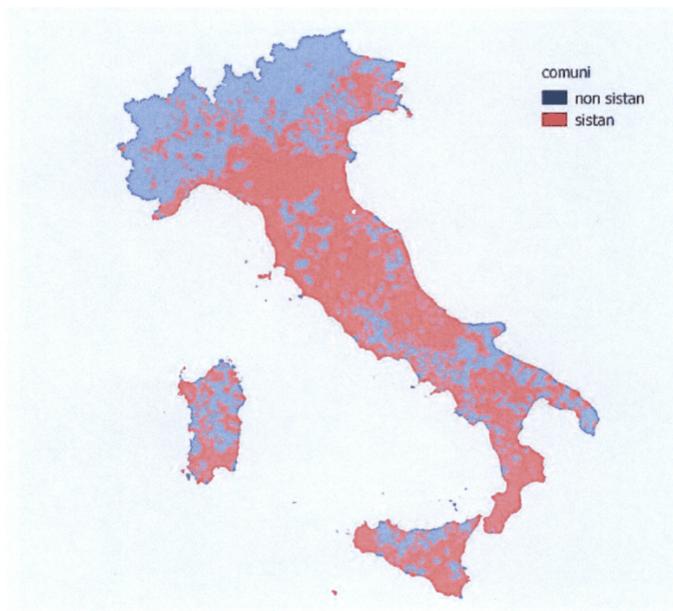
³ Attualmente i ministeri ammontano a 16, di cui 3 senza portafoglio. Per questa tipologia istituzionale, oltre all'ufficio presente presso la Presidenza del consiglio dei ministri, risultano 15 uffici riferiti a 13 ministeri poiché la funzione statistica è svolta presso il Miur e il Mef da due uffici.

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.

⁵ Il D.lgs. 322/1989 stabilisce che presso tutti gli enti locali sia istituito, anche in forma associata o consortile, l'ufficio di statistica. Le specifiche sull'organizzazione e sul funzionamento sono declinate nelle Direttive del Comstat n. 2, Disposizioni per l'organizzazione e il funzionamento degli uffici di statistica dei comuni, e n. 7 Disposizioni per l'organizzazione e il funzionamento degli uffici di statistica di cui all'art. 3, c. 3, del d.lgs. 322/1989, mediante ricorso alle forme associative o di cooperazione.

Figura 1 - Comuni con ufficio di statistica (compresi i comuni in associazione) per classi di ampiezza demografica – Anno 2013 (valori percentuali)

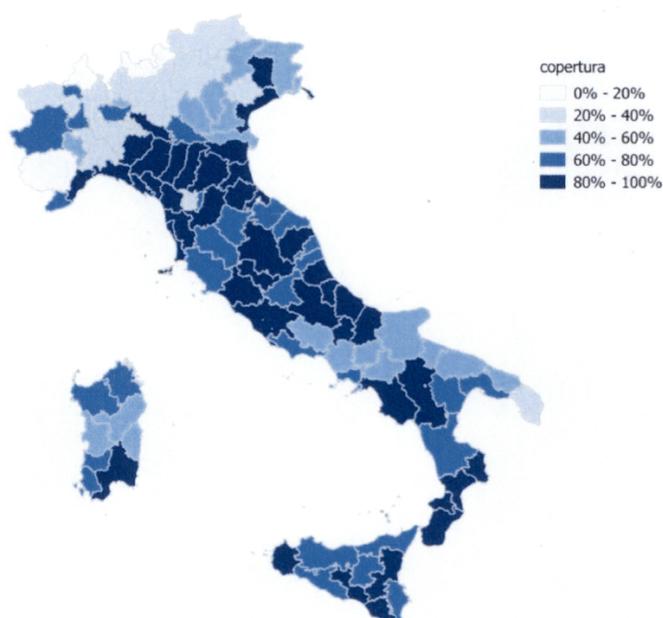
Fonte: Istat, Rilevazione Eup 2014

Figura 2 - Amministrazioni comunali con uffici di statistica appartenenti al Sistan (compresi i comuni in associazione) – Anno 2013

Fonte: Istat, Rilevazione Eup 2014

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 Bolzano e di Trento. 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. Al fine di meglio interpretare questo dato la mappa visualizzare riportata come figura 3 fornisce ulteriori informazioni, riportando quanta parte della popolazione a livello provinciale risiede in comuni che fanno parte del Sistan.

Figura 3 – Quota della popolazione a livello provinciale che risiede in comuni appartenenti al Sistan (compresi i comuni in associazione) – Anno 2013

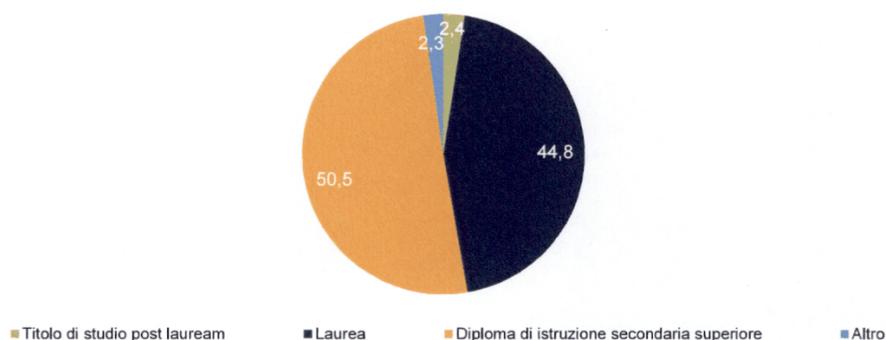


Fonte: Istat, Rilevazione Eup 2014

1.3 Organizzazione e aspetti di interesse

I responsabili degli uffici di statistica con titolo universitario sono il 52,9%, di questi il 2,4% possiede anche un titolo post lauream (figura 4)⁶.

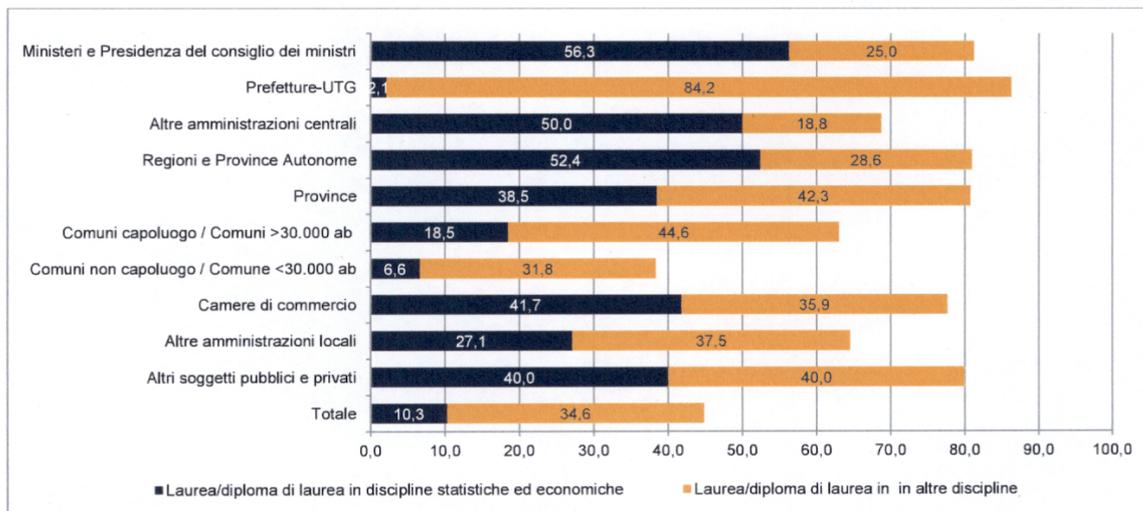
Figura 4 – Responsabili degli uffici di statistica per titolo di studio – Anno 2013 (valori percentuali)



Fonte: Istat, Rilevazione Eup 2014

Tra i responsabili degli uffici di statistica istituiti nelle amministrazioni centrali, nei Ministeri, nelle Regioni e Province Autonome, nelle Camere di commercio prevale, sia nel caso della laurea sia per i titoli post lauream, la specializzazione in discipline economico-statistiche (figura 5).

Figura 5 – Responsabili degli uffici di statistica con titolo di studio universitario (laurea o superiore) e specializzazione per tipologia istituzionale – Anno 2013 (valori percentuali)



Fonte: Istat, Rilevazione Eup 2014

⁶ 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 statistici riconosciuti dall'Istat (Direttiva n.2, art. 2).