

2. LINEAMENTI GENERALI

2.1 Linee guida

Le linee guida per il Sistan restano sostanzialmente invariate rispetto alla versione precedente. Fermi restando i principi ispiratori di base per lo sviluppo della statistica nazionale, esse possono essere riorganizzate in tre grandi capitoli.

Il primo capitolo (A) concerne gli obiettivi di contesto, cioè quelli che tendono a rendere migliore l'ambiente di fruizione e di produzione della statistica ufficiale, senza entrare nel merito della produzione stessa. In questo gruppo, sono comprese tutte le iniziative di miglioramento della cultura statistica, dell'identità di scopo dei soggetti del sistema, di educazione all'uso della statistica, nonché le attività di mantenimento e miglioramento della posizione della statistica italiana nel contesto internazionale.

Il secondo capitolo (B) riguarda il cosiddetto "core business", l'attività centrale di produzione, diffusione e utilizzazione della statistica. Si è voluto ricondurre in questo ambito non solo l'attività di miglioramento dei processi produttivi e dei prodotti, ma anche quella di diffusione e di utilizzazione, in ottemperanza a un principio, ormai consolidato almeno in ambito Istat, che la produzione di statistiche senza una opportuna diffusione e valorizzazione esterna è fine a se stessa e inefficace. I primi tre subobiettivi (B1, B2 e B3) di questo capitolo sono chiaramente connotati verso l'area della produzione in senso stretto (consolidamento delle aree coperte, nuovi settori, statistiche per il territorio). Il quarto e il quinto subobiettivo (B4 e B5) riassumono il modo con cui dovrebbe essere approcciato il terreno della raccolta, della diffusione e della utilizzazione delle statistiche. Il sesto (B6) rappresenta una scelta di modalità produttiva fondamentale. Esso indica la priorità da dare alla valorizzazione delle informazioni statistiche già detenute da fonti organizzate pubbliche e private, rispetto all'eventuale scelta di operare attraverso ulteriori indagini e, in generale, l'esortazione a sfruttare al meglio le fonti già organizzate esistenti. Infine, il B7 propone lo sviluppo di un approccio alla produzione che vada dalla raccolta delle informazioni fino alla loro diffusione, costruendo sistemi informativi statistici settoriali integrati.

Nel terzo capitolo (C) sono infine raccolte tutte le cosiddette attività strumentali, che tuttavia, in un ambito di sviluppo del Sistema statistico nazionale, sono a volte quelle fondamentali. Il subobiettivo C1

richiama una funzione fondamentale del sistema ai fini della qualità e della confrontabilità delle statistiche, quella della diffusione di metodi e standard comuni. Il C2 (Normalizzazione della modulistica amministrativa e integrazione a fini statistici dei sistemi informativi settoriali) costituisce un obiettivo propedeutico per la valorizzazione indicata nel B6: si tratta infatti di fare in modo che le fonti amministrative siano effettivamente utilizzabili e che i sistemi informativi che da queste si traggono non abbiano una visione esclusivamente informatica o giuridica. In sostanza si vuole sensibilizzare a che l'obiettivo di utilizzo statistico venga tenuto nel giusto peso fin nelle fasi iniziali della costruzione di un nuovo sistema informativo ovvero nelle fasi di revisione normativa ed eventuale ridisegno della modulistica amministrativa. Nel terzo gruppo di obiettivi sono inoltre compresi l'obiettivo formativo (accentuando una visione adattiva, tenendo conto delle grandi differenze ambientali dei diversi soggetti del sistema) e quello di rafforzamento del sistema stesso lungo linee di miglioramento della qualità e della autorevolezza degli uffici di statistica all'interno delle rispettive amministrazioni. Un ultimo obiettivo (C5) è stato introdotto per la prima volta con il precedente Psn: si tratta di effettuare una valutazione dei costi della produzione statistica programmata, ai fini di definire un bilancio consolidato della statistica di interesse nazionale e, in futuro, una più attenta valutazione dei costi/benefici delle singole attività statistiche. L'obiettivo è stato esplicitamente richiesto dal Cipe in sede di approvazione del Psn 2002/2004 e risulta congruente con l'idea stessa di sistema, almeno per quel che concerne la programmazione nazionale. In occasione dell'approvazione del Psn 2003-2005, il Cipe ha invitato l'Istat a proseguire le attività di analisi dei costi, con l'obiettivo di medio-lungo periodo dell'individuazione del costo presunto di realizzazione di ciascun progetto ricompreso nello stesso programma.

Si riporta in dettaglio l'articolazione degli obiettivi da perseguire nel triennio 2004-2006 nell'ambito del Sistema. Per il Psn, rileva direttamente tutto il capitolo B e implicitamente gli altri due capitoli.

A. Obiettivi di contesto

- A1. Sviluppo della cultura statistica nel Paese e dell'uso della statistica nelle pubbliche amministrazioni
- A2. Rafforzamento dell'identità del Sistema e della figura dello statistico pubblico
- A3. Educazione alla statistica nell'istruzione e nei mezzi di comunicazione di massa e stimolo alla domanda di informazione statistica

A4. Integrazione ed armonizzazione della produzione e dei metodi in ambito europeo e internazionale

A5. Cooperazione statistica

B. Obiettivi di produzione, diffusione e utilizzazione

B1. Consolidamento e miglioramento della produzione di informazioni statistiche a sostegno della conoscenza e delle decisioni individuali e collettive

B2. Sviluppo di statistiche per il territorio

B3. Sviluppo di produzioni nuove in aree non coperte e a forte domanda informativa

B4. Maggiore attenzione alle esigenze informative dell'utente e orientamento al consumo anche attraverso strumenti di monitoraggio e di misurazione della soddisfazione

B5. Miglioramento dei metodi e utilizzazione di nuove tecnologie per la raccolta e la diffusione delle informazioni statistiche

B6. Valorizzazione statistica di fonti organizzate pubbliche e private (archivi, registri, basi di dati)

B7. Sviluppo di sistemi informativi statistici integrati

C. Obiettivi strumentali

C1. Diffusione all'interno del sistema di metodi e standard tesi all'armonizzazione delle statistiche

C2. Normalizzazione della modulistica amministrativa e integrazione a fini statistici dei sistemi informativi settoriali

C3. Sviluppo adattivo dei processi formativi in relazione ai livelli professionali dei diversi soggetti del sistema.

C4. Rafforzamento del ruolo degli uffici di statistica delle amministrazioni centrali, delle regioni, degli enti locali e funzionali e dei privati lungo linee di miglioramento della qualità e del loro ruolo all'interno delle rispettive amministrazioni

C5. Individuazione dei costi della produzione statistica programmata

2.2 Principali obiettivi settoriali

Nell'ambito dei singoli settori di interesse vengono evidenziati in dettaglio gli obiettivi che saranno perseguiti nel triennio 2004-2006; i più rilevanti sono indicati di seguito.

Completamento del sistema informativo geografico dell'Istat (Gistat)

Il sistema nasce dalla progressiva realizzazione e integrazione di vari sottosistemi, che trasformeranno la base territoriale dei censimenti (Census2000) in un sistema informativo geografico completo e integrato.

Fra i sistemi componenti occorre ricordare Sistat e Sister.

Sistat, Sistema per la gestione storica delle nomenclature territoriali, è basato su un database alfanumerico attraverso il quale è possibile ricostruire, a partire dal 1860, i comuni esistenti in ogni istante, insieme alle principali informazioni e classificazioni che li riguardano.

Sister, Sistema per il riconoscimento territoriale degli indirizzi o di *address matching* è basato o alimentato dall'archivio alfanumerico delle strade.

Quando si dispone di indirizzi, ed è il caso di molti archivi, Sister consente il loro riconoscimento, la loro normalizzazione, e la associazione ad essi della sezione di censimento di appartenenza. L'archivio comprende circa 900.000 strade classificate, e circa 1.200.000 archi di strada compresi in ciascuna sezione di censimento.

Proprio l'aggiornamento di Sister sulla base delle risultanze censuarie del 2001 consentirà di affinare il riferimento territoriale del dato statistico.

Un progetto ulteriore riguarda l'aggiornamento del database delle informazioni relative alla Montagna italiana.

Diffusione dei risultati del censimento della popolazione e delle abitazioni del 2001

La diffusione dei dati verrà effettuata tenendo conto di diverse esigenze. La prima esigenza consiste nel dover assicurare un certo grado di "continuità" con i censimenti passati sia per quanto riguarda i formati di diffusione che per quanto riguarda i contenuti informativi.

La seconda esigenza è di adeguare il rilascio dei dati censuari ai moderni mezzi di diffusione delle informazioni (internet, cd-rom, ecc.) e alle nuove richieste di informazioni che derivano dalla continua evoluzione della società e del paese.

La terza esigenza è rappresentata dalla necessità di trasmettere i dati richiesti dagli organismi internazionali (Onu ed Eurostat) nei formati e nei tempi richiesti.

Per fare fronte alle esigenze di tempestività, a differenza degli ultimi due censimenti, si produrranno alcuni risultati definitivi relativi alle variabili demografiche e familiari, al livello

territoriale comunale, prima della produzione dei più analitici fascicoli provinciali.

Riposizionamento delle statistiche demografiche alla luce dei risultati definitivi del censimento della popolazione

In particolare sarà affrontato il problema degli allineamenti dei dati di popolazione di fonte anagrafica con le risultanze censuarie del 1991 e del 2001. La soluzione sarà di ricostruire le serie di popolazione di fonte anagrafica relative al decennio 1991-2001 per sesso, età e comune di residenza. Tale ricostruzione potrà essere effettuata non appena saranno disponibili i dati di popolazione per sesso ed età per tutti i comuni italiani.

Una strategia *ad hoc* dovrà essere messa a punto per quanto riguarda la popolazione straniera residente, a causa della più accentuata discrepanza tra l'ammontare degli stranieri residenti censiti e quello desumibile dalle risultanze anagrafiche.

Studio dell'impatto del progetto Ina-Saia sulle rilevazioni statistiche di fonte comunale

Lo sviluppo del progetto Ina-Saia (Indice nazionale delle anagrafi – Sistema di accesso ed interscambio anagrafico) potrà introdurre elementi di sostanziale novità nella produzione di informazione demografica. L'Istat curetà uno specifico studio di fattibilità con l'obiettivo di fornire indicazioni utili per un efficace utilizzo statistico delle fonti amministrative. Da questo punto di vista, la definizione dei contenuti di Ina è fondamentale poiché il sistema potrà fornire informazioni statistiche di rilievo solo se la funzione statistica viene contemplata fin dalla sua costituzione.

Maggiore dettaglio territoriale delle informazioni prodotte

Particolare attenzione verrà dedicata alla produzione di informazioni statistiche con un più fine dettaglio territoriale di riferimento dei dati, la cui domanda è destinata a svilupparsi ulteriormente, anche in collegamento con la riforma istituzionale e il decentramento amministrativo.

A tal fine, un grosso contributo potrà derivare sia da un più diffuso utilizzo dei dati residenti negli archivi delle pubbliche amministrazioni, sia da un impiego più esteso dei metodi di stima per piccole aree, più noti in letteratura come *Small area estimation*.

Ampliamento e miglioramento della produzione statistica sul mercato del lavoro

Gli obiettivi perseguiti mirano sia a colmare i vuoti presenti nell'informazione statistica, sia ad

aumentare la produzione di statistiche sempre più disaggregate a livello territoriale.

Verranno pertanto promossi punti di convergenza e di sinergia dell'Istat con altri soggetti aderenti al Sistan, con lo scopo di assicurare al Paese lo sviluppo e il miglioramento della produzione di statistiche ufficiali sul mercato del lavoro. Per quanto riguarda la produzione di statistiche caratterizzate da un sempre maggiore grado di dettaglio territoriale, verrà intensificata la collaborazione con le regioni e gli enti locali al fine di ottimizzare l'uso delle risorse nella produzione delle statistiche.

Un forte contributo potrà derivare dalla ristrutturazione dell'attività statistica del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e, in particolare, dalla realizzazione del Sil (Sistema informativo sul lavoro). Un impulso notevole ai lavori di costruzione del Sil è stato impresso dall'accordo raggiunto l'11 luglio 2002 nella Conferenza Stato-regioni-autonomie locali, che ha definito le linee guida per rendere operativo in tempi brevi il sistema informativo lavoro.

Completamento del sistema integrato di statistiche sull'assistenza e la previdenza (Sisap)

Il sistema sarà sviluppato dall'Istat con la collaborazione degli altri soggetti del Sistan interessati. Esso è costituito da tre diversi moduli:

- il sistema pensionistico di base e complementare;
- il sistema delle altre prestazioni monetarie;
- i servizi socio-assistenziali.

Ciascuno di questi moduli, fornendo informazioni sulle risorse del sistema, le prestazioni, le connesse spese e le caratteristiche dei beneficiari delle prestazioni, in parte produce, ma ancor più in futuro produrrà informazioni statistiche integrate e comparabili, a livello europeo attraverso specifici sistemi di classificazione armonizzati con quelli in uso in ambito internazionale.

Realizzazione del nuovo sistema informativo delle statistiche dei prezzi

Sarà portato a compimento il nuovo "Sistema informativo delle statistiche dei prezzi", la cui progettazione è stata avviata dall'Istat nel novembre del 2002. Il nuovo sistema consentirà di trattare in maniera integrata tutte le informazioni provenienti dalle rilevazioni sui prezzi, dalla raccolta e il controllo dei dati elementari sino all'elaborazione dei sistemi di indici e alla diffusione dei risultati.

Sviluppo dell'offerta di informazioni statistiche sulla struttura e la competitività delle imprese

Saranno perseguiti in particolare i seguenti obiettivi:

- implementazione delle statistiche su struttura e risultati economici delle imprese, in relazione ai requisiti richiesti dal regolamento comunitario Sbs (*Structural business statistics*);
- implementazione degli archivi statistici prodotti dall'Istat, con particolare riferimento alla messa a regime di Asia-unità locali e di Asia-gruppi di imprese;
- consolidamento e implementazione delle attività per l'utilizzo di dati amministrativi a fini statistici, da parte dell'Istat e dei diversi enti detentori delle informazioni;
- adeguamento delle rilevazioni congiunturali su aspetti quantitativi relativi ai requisiti di completezza e tempestività stabiliti dal regolamento comunitario Sts (*Short term statistics*) ed ulteriore sviluppo delle rilevazioni di tipo qualitativo;
- ulteriore sviluppo di rilevazioni, costruzione di basi di dati ed analisi per il monitoraggio del grado di modernizzazione e competitività del sistema delle imprese, con particolare attenzione all'incremento del dettaglio territoriale delle informazioni;
- ulteriore riduzione della pressione statistica sulle imprese attraverso l'utilizzo di dati amministrativi ai fini statistici e l'implementazione di metodologie di stima che tengono conto dell'esistenza di quadri di riferimento relativi non solo alla struttura delle imprese ma anche alle principali variabili economiche.

Sviluppo di iniziative prototipali di interesse locale

Numerosi sono i progetti di carattere prototipale sviluppati a livello locale: in complesso 45, dei quali 29 sono affidati alle regioni e alle province autonome, 2 alle amministrazioni provinciali, 14 ai comuni.

Si evidenziano i progetti che entrano per la prima volta nel Psn.

La Regione Toscana curerà le indagini congiunturali sull'artigianato toscano e la rilevazione dei bandi di gara di lavori pubblici. La Provincia autonoma di Bolzano curerà le rilevazioni sulla distribuzione del reddito, sull'uso delle lingue e della competenza linguistica, sugli appalti e lavori pubblici e avvierà lo studio progettuale per la costruzione del conto satellite sul turismo. La Provincia autonoma di Trento avvierà la rilevazione sugli interventi edilizi

sui fabbricati esistenti, mentre la Provincia di Lucca curerà una rilevazione sul mercato del lavoro del proprio territorio.

Particolare attenzione verrà dedicata dal Comune di Milano allo studio degli aspetti demografici e sanitari e ai comportamenti sociali, mentre il Comune di Roma curerà gli studi per la definizione di indicatori sulle forze di lavoro.

2.3 Soggetti realizzatori

Al Psn 2004-2006 partecipano 51 soggetti (Tav. 1): oltre all'Istat, 15 amministrazioni centrali e aziende autonome dello Stato, 14 enti pubblici, 3 enti e organismi di informazione statistica, 5 soggetti privati che svolgono attività statistica di rilevante interesse pubblico e, con lavori di carattere prototipale, le regioni Liguria, Piemonte, Toscana e Veneto, le province autonome di Bolzano e Trento, le province di Lucca e di Pesaro e Urbino, i comuni di Brescia, Firenze, Milano e Roma e la Camera di commercio di Lucca.

2.4 Evoluzione del programma

Non sono stati riproposti 134 progetti presenti nel precedente programma 2003-2005, dei quali 81 dell'Istat (Tav. 3). La mancata rappresentazione deriva dalla soppressione, o dal rinvio ad epoca successiva al 2005, di 47 progetti, dei quali 19 dell'Istat (Tav.4). I restanti progetti non ripresentati sono stati conclusi regolarmente (in complesso 54, dei quali 44 dell'Istat) o sono confluiti in altri progetti (in complesso 33).

Entrano per la prima volta nel programma 137 progetti, dei quali 79 dell'Istat (Tav. 5). In particolare, l'Istat curerà 26 rilevazioni, 30 elaborazioni e 23 studi progettuali, mentre gli altri soggetti ne cureranno 24, 24 e 10, rispettivamente.

I progetti che verranno realizzati nel triennio 2004-2006 sono 1.085 (dei quali 543 dell'Istat), con un aumento di 9 progetti rispetto al precedente triennio (Tav. 6). Sono previsti 466 rilevazioni (delle quali 224 dell'Istat), 437 elaborazioni (185 dell'Istat) e 182 studi progettuali (134 dell'Istat).

2.5 Caratteristiche della produzione programmata

Riferimento alle linee guida

Oltre la metà dei progetti, classificati per obiettivo prevalente, fa riferimento al consolidamento e miglioramento della produzione statistica. In questa voce vengono classificati tutti quei progetti che mantengono inalterato il loro processo o sono interessati a miglioramenti manutentivi e/o correttivi (Tav. 8).

Per contro 132 progetti, corrispondenti al 12% del totale, prefigurano lo sviluppo di nuove produzioni.

Da segnalare anche il forte impegno nella costruzione di sistemi informativi statistici integrati (96 progetti).

Sorgente dell'attività programmata

Sono 100 le rilevazioni che verranno condotte in osservanza a regolamenti e direttive comunitari; di esse, 76 da parte dell'Istat (Tav. 9). Le elaborazioni che hanno la loro sorgente nella normativa comunitaria sono 74, delle quali 67 dell'Istat. In complesso, le iniziative di matrice comunitaria risultano 174; esse riguardano soprattutto l'area "Settori economici" con 64 progetti e l'area "Sistema economico", con 49 progetti.

Finalizzazione degli studi progettuali

Su 180 studi progettuali che verranno condotti nel triennio 2004-2006 (dei quali 132 dall'Istat), 14 sono destinati a ricerche e studi per l'impianto di sistemi informativi statistici (7 dell'Istat), mentre 31 sono finalizzati allo sviluppo di strumenti generalizzati di supporto alla produzione statistica (dei quali 21 dell'Istat) (Tav. 10). Dalla stessa tavola risulta anche l'intensa attività di studi e analisi per l'impianto o la ristrutturazione di processi di produzione statistica,

che si esprime in 135 progetti, dei quali 104 dell'Istat.

Minimo livello territoriale di riferimento dei dati disponibili

I dati della Tavola 11 mostrano che, per 666 processi di produzione di dati statistici, il livello territoriale minimo di riferimento dei risultati è costituito dalle tradizionali ripartizioni territoriali di base.

I restanti 237 processi renderanno disponibili dati riferibili sia ad altre ripartizioni territoriali (sub-comunali, multicomunali, altre aggregazioni), sia a punti di rilevamento.

Statistiche di genere

Per quanto riguarda il trattamento della variabile sesso nelle rilevazioni e nelle elaborazioni previste per il 2004-2006 (limitatamente, per le seconde, a quelle aventi ad oggetto dati derivanti da documenti amministrativi, formati nell'ambito dell'attività istituzionale del soggetto titolare), su 301 processi che trattano dati riferiti alle persone, soltanto per 205 vengono diffusi dati separatamente per maschi e femmine (Tav. 12). Peraltro, per 248 di essi la variabile sesso è prevista nel questionario o documento amministrativo, mentre la elaborazione distinta è prevista in 219 casi. E' auspicabile che, allorché possibile, il trattamento e la diffusione vengano effettuati distintamente per maschi e femmine.

Fonte dei dati

Il contributo delle fonti pubbliche alla produzione statistica ufficiale è molto rilevante (Tav. 13). In 169 casi si fa ricorso all'acquisizione diretta da documenti amministrativi, in 435 casi si utilizzano fonti pubbliche organizzate (archivi e/o registri cartacei e/o informatizzati) e in 63 casi si fa ricorso all'acquisizione da fonti private organizzate.