Centro Interregionale
per il Sistema Informatico
ed il Sistema Statistico

Consorzio per lo Sviluppo
delle Metodoloie e delle Innovazioni
nelle Pubbliche Amministrazioni

STUDI E RICERCHE

1

Modelli organizzativi degli uffici di statistica delle regioni

Rapporto finale

Roma, ottobre 2003

INDICE

Introduzione 5

PARTE I
Analisi dell'organizzazione e del funzionamento degli uffici di statistica
CAPITOLO 1
Funzioni e attività degli uffici di statistica
1.1 Attività statistica 9
1.2 Attività statistica 10

CAPITOLO II
Modello organizzativo e funzionale dell'ufficio di statistica
2.1 Collocazione organizzativa
2.2 Organizzazione interna
2.3 Risorse umane
2.4 Risorse finanziarie
2.5 Risorse strumentali

CAPITOLO III
Attività e funzioni dell'ufficio di statistica
3.1 Attività statistica principale
3.2 Adempimento dei compiti derivanti dall'appartenenza al Sistan
3.3 Attività statistica regionale
3.4 Supporto alle strutture interne dell'amministrazione regionale
3.5 Attività di diffusione e comunicazione
3.6 Esternalizzazione dell'attività statistica

CAPITOLO IV
Relazioni interne ed esterne all'amministrazione regionale
4.1 Relazioni interne all'amministrazione regionale
4.1.1 Relazioni con il vertice politico
4.1.2 Altre relazioni interne
4.2 Relazioni esterne all'amministrazione
4.2.1 Relazioni con la comunità territoriale
4.2.2 Relazioni con gli altri soggetti del Sistan

CAPITOLO V
Analisi complessiva: punti di forza, aspetti problematici e grado di conformità alla normativa
5.1 Punti di forza

INTRODUZIONE

Questa ricerca nasce dall'esigenza di acquisire informazioni approfondite sull'organizzazione e sul funzionamento complessivo degli uffici di statistica regionali. La finalità è quella di fornire un contributo agli attori istituzionali e agli operatori per definire misure tese al miglioramento della funzione statistica. Il lavoro è stato svolto dal Consorzio Mipa per conto del Cisis tra giugno e settembre 2003: con risorse e tempi obiettivamente limitati, che non hanno impedito un dettagliato lavoro di campo, ma che hanno costretto a un'analisi preliminare dei risultati.

L'obiettivo dello studio è sia di tipo conoscitivo, sia di tipo propositivo. Si è voluto, da un lato, effettuare una ricognizione sullo stato di attuazione dei sistemi statistici regionali e sul funzionamento degli uffici regionali; dall'altro, si è voluto dare un contributo di più ampio respiro attraverso un riepilogo dei principali aspetti critici che hanno ostacolato l'attuazione del D.lgs. 322/89 e che hanno stimolato la discussione sulla necessità di una riforma dei sistemi statistici nazionale e regionali. Sono stati individuati alcuni metamodelli organizzativi verso i quali si orienta il dibattito, fornendo spunti per un ripensamento della normativa in vigore, sempre nel quadro dei principi internazionali ed europei della statistica ufficiale.

La ricerca ha posto attenzione a tutti gli aspetti problematici dell'evoluzione degli uffici di statistica e, in particolare:

- funzioni e attività;
- collocazione e aspetti organizzativi;
- risorse umane, finanziarie e strumentali.

È stato, inoltre, esaminato il processo di formazione dei sistemi statistici regionali, lo stato della collaborazione all'interno del sistema statistico nazionale nonché le prospettive di riorganizzazione alla luce delle modifiche del titolo V della Costituzione, con particolare attenzione al grado di autonomia e indipendenza riconosciuto agli uffici di statistica.

La ricerca è stata suddivisa in due distinte fasi: a conclusione della prima, è stato prodotto un rapporto di contesto, che conteneva elementi di descrizione del sistema che sono stati in parte utilizzati anche in questo rapporto finale. La seconda fase, i cui risultati sono sintetizzati in questo rapporto, è stata dedicata all'analisi di campo e alla stesura del rapporto finale.

L'indagine di campo è stata articolata in due distinti momenti: l'indagine preliminare e gli studi di caso. L'indagine preliminare è stata finalizzata all'analisi del funzionamento complessivo degli uffici di statistica delle regioni e alla rilevazione delle principali criticità del sistema di autonomia ed esercizio della funzione statistica. Essa è stata realizzata attraverso la somministrazione di un questionario a tutti gli uffici di statistica delle regioni. La lettura trasversale dei questionari è descritta nel rapporto e offre numerosi spunti di riflessione.

Hanno risposto al questionario i responsabili degli uffici statistici delle regioni Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto e delle province autonome di Bolzano e Trento.

Gli studi di caso sull'organizzazione e sul funzionamento di cinque uffici di statistica costituiscono il cuore di questo studio. I cinque uffici di statistica regionali sono stati scelti dal Comitato misto di gestione nella fase di avvio del progetto. Essi sono costituiti dagli uffici delle seguenti regioni: Liguria, Lombardia, Toscana, Veneto e provincia autonoma di Bolzano.

Diversi sono i motivi che hanno portato a tale scelta. In particolare si è voluto analizzare diverse realtà e diversi modelli organizzativi. La Liguria rappresenta il caso di una regione che, pur avendo istituito il Sistar, non ha un sistema a rete effettivamente funzionante. Nella regione Lombardia, invece, non è stato istituito il Sistar e l'ufficio non predispone un proprio Psr, ma costituisce sicuramente un caso di buon funzionamento dell'attività statistica e di buona organizzazione interna. La regione Toscana non ha istituito il Sistar, ma l'ufficio ha un proprio Psr e si caratterizza per una articolata produzione e un uso efficiente delle risorse. La regione Veneto, invece, ha approvato da circa un anno la legge istitutiva del Sistar ed è in fase di attuazione della stessa. L'Astat di Bolzano, infine, costituisce un modello organizzativo a se stante in quanto è un istituto che rappresenta, tra gli altri soggetti, anche l'ufficio dell'Istat nella provincia autonoma ed è l'unico titolare, assieme al Servizio Statistica della provincia autonoma di Trento, della funzione statistica nella dimensione provinciale.

Gli studi di caso sono stati svolti principalmente attraverso interviste ai responsabili degli uffici di statistica che hanno collaborato attivamente anche alla stesura dei rapporti finali sui singoli casi. La griglia di intervista è stata predisposta riprendendo alcuni dei contenuti classici delle tecniche di *job description*: le attività svolte dall'intervistato, le sue relazioni con l'interno e l'esterno della struttura, le risorse umane e finanziarie gestite, le dotazioni strumentali utilizzate, i prodotti realizzati. Inoltre, è stata aggiunta una parte specifica di analisi dello stato di conformità alla normativa che regolamenta il funzionamento e l'organizzazione degli uffici di statistica. Nel corso dell'intervista ci si è, inoltre, soffermati sul rapporto tra gli uffici del Sistar e tra questi e il Sistan.

Questo rapporto finale si articola in due parti. La prima è dedicata all'analisi trasversale delle interviste e degli studi di caso; la seconda, invece, è dedicata all'analisi degli spunti critici che si deducono dal contesto internazionale, dall'analisi della normativa in vigore, dalle proposte di riforma del Sistema presentate nel corso degli ultimi anni, con una valutazione complessiva delle ipotesi di riforma e dei modelli di organizzazione regionale che ciascuna di esse presuppone, per poi delineare alcune aree di possibili approfondimenti suggerite dalla ricerca.

Il rapporto di analisi può costituire uno strumento di supporto e fornire una cono-

scenza ad ampio raggio sul funzionamento degli uffici di statistica. Esso, pertanto, è rivolto a tre principali categorie di utenti:

- gli uffici di statistica, ai quali si prospettano spunti utili per il raggiungimento di specifici obiettivi di funzionamento interno;
- le regioni, alle quali vengono fornite informazioni utili per il ripensamento della propria struttura organizzativa interna;
- i soggetti istituzionali impegnati nella riforma del Sistema statistico nazionale, ai quali si sottopongono delle informazioni primarie sulle criticità che vincolano lo sviluppo della funzione statistica nelle regioni, nonché uno studio di approfondimento sulle condizioni di successo di specifici modelli di uffici di statistica regionali.

Ruoli e ringraziamenti

La ricerca è stata costantemente monitorata dal Comitato misto di gestione, costituito nella fase di progettazione del lavoro e composto da:

- Domenico Albanesi, direttore del Cisis;
- Paola Baldi, vicepresidente del Cisis;
- Guido Audasso, responsabile dell'ufficio di statistica della regione Liguria;
- Giuseppe Capaldo, responsabile dell'ufficio di statistica della regione Campania;
- Antonio Lentini, responsabile dell'ufficio di statistica della regione Lombardia;
- Alberto Zuliani, presidente del Mipa;
- Donato Speroni, direttore del Mipa;
- Tiziana Carrino, ricercatrice del Mipa.

Al comitato è stato affidato il compito di definire in dettaglio le linee programmatiche della ricerca, scegliere le regioni sulle quali effettuare la sperimentazione metodologica e validare i risultati finali della ricerca.

Questo rapporto è stato realizzato da Tiziana Carrino (responsabile del progetto) e Mauro Salvatore, con la supervisione di Alberto Zuliani e Donato Speroni

Un ringraziamento va ai responsabili degli uffici di statistica di: Liguria, Lombardia, Toscana, Veneto, provincia autonoma di Bolzano - presso cui sono stati svolti gli studi di caso - per la disponibilità, i consigli e gli spunti forniti alla ricerca. Si ringraziano i dirigenti delle altre strutture statistiche regionali per aver risposto al questionario. Un grazie, infine, alla Segreteria del Sistan per i suggerimenti forniti nel corso della ricerca e per i dati messi a disposizione.

PARTE I
ANALISI DELL'ORGANIZZAZIONE E DEL FUNZIONAMENTO DEGLI UFFICI DI STATISTICA

CAPITOLO I
FUNZIONI E ATTIVITÀ DEGLI UFFICI DI STATISTICA

1.1 Attività statistica

L'attività statistica è una funzione istituzionale, propria di ogni amministrazione pubblica, ed è svolta secondo i principi definiti dalla normativa. Il modello di ufficio di statistica disegnato dal legislatore è quello di un ufficio di staff non soltanto dell'organo di vertice, ma anche delle unità organizzative dell'amministrazione di appartenenza, con compiti di supporto e consulenza tecnica. La programmazione, elaborazione, diffusione ed archiviazione dell'informazione statistica, in attuazione delle prescrizioni dettate dal Programma statistico nazionale (Psn) e dai Programmi statistici regionali (Psr), richiede il riconoscimento di una posizione non solo centrale, ma, possibilmente, anche trasversale di ciascun ufficio di statistica nell'ambito dell'amministrazione d'appartenenza. Esso deve, infatti, poter colloquiare ed interagire con gli altri uffici, fornendo informazioni ed offrendo il necessario supporto.

L'attività degli uffici di statistica delle regioni è disciplinata in parte dalla normativa nazionale e in parte dalle specifiche leggi regionali d'istituzione del Sistar o dell'ufficio di statistica.

La normativa nazionale si sofferma principalmente sull'attività statistica legata alle rilevazioni programmate nel Psn, sottolineando il ruolo di ufficio strumentale all'attività statistica dell'Istat. Dalla normativa nazionale si deduce che uno dei compiti fondamentali degli uffici di statistica è dare attuazione alle determinazioni del Psn, attraverso le attività di rilevazione, elaborazione, diffusione e archiviazione dei dati. Le amministrazioni hanno facoltà di svolgere attività statistica propria, non contemplata dal Psn, previa comunicazione all'Istat qualora questa attività comporti una spesa a carico del rispettivi bilanci.

In particolare, l'art. 4 dello Schema d'intesa Stato-Regioni in materia di sistemi informativi e statistici del 25 marzo 1993 stabilisce che l'ufficio è tenuto a:

- promuovere e realizzare la rilevazione, l'elaborazione, la diffusione e l'archiviazione dei dati statistici che interessano l'amministrazione di appartenenza, nell'ambito del Programma statistico nazionale;
- fornire i dati al Sistema statistico nazionale;
- collaborare con le altre amministrazioni per l'esecuzione delle rilevazioni previste dal Psn;

- attuare e gestire l'interconnessione ed il collegamento dei sistemi informativi statistici dell'amministrazione d'appartenenza con il Sistema statistico nazionale.

L'attività statistica sul territorio è, invece, disciplinata dalle leggi regionali che stabiliscono compiti e funzioni legati all'attuazione del Programma statistico regionale.

Oltre a dare attuazione al Psr, l'ufficio contribuisce alla promozione e allo sviluppo informatico a fini statistici degli archivi gestionali e alle raccolte di dati amministrativi; fornisce il supporto informativo alle strutture organizzative interne all'ente regione, e contribuisce all'attività di valutazione della gestione dell'amministrazione collaborando con l'ufficio di controllo di gestione (ex D.Lgs. 30 luglio 1999 n.286) e con il Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici (ex L. 17 maggio 1999 n.144).

1.2 Programmazione delle attività statistiche regionali

L'Intesa Stato - regioni del 25 marzo 1993 prevede che l'attività degli uffici di statistica sia scandita dal Programma statistico regionale: un'indicazione che in molti casi non è stata attuata. Il Psr individua, da un lato, gli obiettivi da perseguire e le linee strategiche che guideranno l'attività statistica; dall'altro, elenca i lavori che dovranno essere realizzati nel triennio di riferimento.

In genere il Psr si articola in due parti: la prima parte contiene una breve illustrazione dei lavori, gli obiettivi e le linee di sviluppo; la seconda parte contiene l'elenco dettagliato dei lavori presenti nel programma, classificati con riguardo alla loro natura (rilevazione, elaborazione o studio progettuale). Con riferimento alla natura dei lavori, sono state seguite le definizioni dell'Istat a livello nazionale, e ci si riferisce alle seguenti attività:

- "rilevazione": l'attività statistica caratterizzata dal reperimento delle informazioni al livello delle unità di base (fonti amministrative o rilevazione diretta presso persone fisiche, enti o istituzioni);
- "elaborazione": l'attività di analisi che utilizza informazioni statistiche già disponibili presso varie fonti (risultati di rilevazioni, archivi gestionali, etc.);
- "studio progettuale": l'attività metodologica e di ricerca tendente a modificare l'esistente o ad innovare, sia con riferimento ai campi d'indagine statistica, sia con riferimento alle metodologie adottate. [1]

I lavori sono articolati per aree d'interesse. Per ciascuna area sono individuati, da un lato, gli adempimenti di competenza regionale nell'ambito del Programma statistico Nazionale; dall'altro le attività statistiche d'iniziativa regionale finalizzate alla produzione dell' informazione statistica ufficiale e legate alle esigenze conoscitive del-

[1] Psr della Regione Liguria, anno 1998-2000; Psr della Provincia Autonoma di Bolzano 2003-2005.

l'ente. Il Programma è predisposto in collaborazione con le unità organizzative interne e con le strutture del Sistema statistico nazionale esistenti sul territorio di riferimento. Esso ha durata triennale ed è aggiornato annualmente. L'approvazione del Psr costituisce il momento più significativo dell'interconnessione tra le diverse realtà territoriali. L'inclusione di rilevazioni nel Programma comporta l'obbligo per tutte le amministrazioni, enti ed organismi pubblici e privati di fornire tutti i dati e le notizie che sono loro richiesti.

Il Programma è predisposto in collaborazione con i dipartimenti regionali e con le strutture aderenti al Sistar.

Dovrebbero realizzare il Psr almeno tutte le regioni che hanno istituito il Sistar, rappresentando esso il documento che elenca i progetti d'interesse pubblico che gli enti e le amministrazioni aderenti ai sistemi statistici regionali devono realizzare nell'ambito della rispettiva attività e nel corso del triennio. Al momento hanno predisposto il Psr soltanto le seguenti regioni: Piemonte, Toscana, Abruzzo, Sicilia e provincia autonoma di Bolzano. La Liguria ha approvato il Psr soltanto per il triennio 1998-2000 e sta ora studiando una riforma organizzativa, come è spiegato nel capitolo IV. Invece la regione Veneto ha approvato da circa un anno la legge istitutiva del Sistar ed è in fase di organizzazione e attivazione delle procedure di attuazione della legge: sta, quindi, definendo anche la procedura di approvazione del Psr.

Anche le regioni Marche e Puglia pur avendo istituito il Sistar, non hanno realizzato il Psr. La Sicilia, al contrario, ha un proprio Psr pur non avendo istituito il Sistar.

Le restanti regioni non hanno realizzato un proprio Psr.

Tabella n.1: *Istituzione del Sistar e predisposizione del Psr*

	Hanno istituito il Sistar	**Non hanno istituito il Sistar**
Elaborano il Psr	ABRUZZO PIEMONTE LIGURIA BOLZANO	SICILIA TOSCANA
Non elaborano il Psr	MARCHE PUGLIA VENETO TRENTO	BASILICATA CAMPANIA EMILIA ROMAGNA FRIULI VENEZIA GIULIA LOMBARDIA SARDEGNA UMBRIA VALLE D'AOSTA

Diversi sono i motivi che hanno rallentato o ostacolato la predisposizione dei Psr, tra cui principalmente la pluralità e la diversità dei soggetti appartenenti al Sistar, che

rappresentano realtà diverse e non sempre facilmente conciliabili. Tale criticità si traduce anche in un ulteriore elemento di ostacolo all'elaborazione tempestiva del Psr: ci si riferisce alla complessità delle procedure di attuazione che prevedono il coinvolgimento di tutti i soggetti appartenenti al Sistar, rendendo poco snella e veloce la relativa approvazione. Alcune regioni stanno lavorando per rimuovere tali criticità: ad esempio la regione Liguria sta predisponendo una proposta di riforma del Sistar che istituisce una Commissione statistica regionale, quale organo rappresentativo della compagine del Sistar che dovrà formulare il parere sul Psr. All'interno della Commissione vi è un unico referente, in rappresentanza rispettivamente dei comuni, delle province, delle comunità montane e delle camere di commercio. Anche la regione Veneto, che ha da poco approvato la legge istitutiva del Sistar, prevede all'interno della Commissione un unico rappresentante per ciascuno degli enti locali.

Il documento di programmazione interna dell'attività statistica è il programma delle attività, che è predisposto dal responsabile dell'ufficio all'inizio dell'anno. In esso sono elencati gli obiettivi programmatici da raggiungere nel corso dell'anno. Il programma è sottoposto al dirigente della Direzione presso la quale l'ufficio di statistica è collocato, che normalmente effettua un controllo di coerenza tra il programma di attività presentato dall'ufficio di statistica e il piano di lavoro della Direzione, e lo approva.

1.3 Funzioni

Nel corso della ricerca ci si è soffermati su alcuni aspetti significativi dell'attività statistica, indicativi anche del ruolo che l'ufficio è chiamato a svolgere all'interno dell'ente regione. In particolare, le funzioni su cui è stata focalizzata l'attenzione sono le seguenti:

- sostegno informativo alle decisioni politiche;
- sostegno informativo all'azione amministrativa;
- analisi del contesto economico-sociale di riferimento;
- sostegno alla attività di valutazione interna;
- sostegno all'attività di valutazione con riguardo alle politiche di coesione;
- sostegno informativo alle comunità locali.

Com'è noto, in alcuni casi lo svolgimento di queste attività da parte delle strutture regionali non ha ancora raggiunto livelli ottimali di efficienza.

Si è posta, quindi, la necessità d'individuare le cause di questi ritardi, quale primo passo indispensabile verso la definizione di possibili interventi diretti ad eliminarli.

In particolare, per ciascuna delle funzioni elencate, si possono avanzare le seguenti ipotesi.

1.3.1 *Sostegno alle decisioni politiche*

La funzione statistica svolge un ruolo essenziale per la definizione e la gestione di politiche di governo: fornendo alle amministrazioni una rappresentazione dei fenomeni economici e sociali, offre uno strumento per la formulazione e la valutazione delle scelte politiche. Tuttavia gli uffici di statistica, tranne poche eccezioni, hanno difficoltà ad anticipare i fabbisogni informativi del vertice politico, con la conseguenza che al momento della decisione il supporto informativo statistico non è ancora disponibile. In generale, i responsabili degli uffici di statistica lamentano una discrasia temporale tra tempi della decisione politica e tempi tecnici dell'elaborazione statistica.

1.3.2 *Sostegno all'azione amministrativa*

L'importanza della funzione statistica non è molto riconosciuta dalle strutture amministrative. La collaborazione delle unità organizzative della regione con l'ufficio di statistica, tranne poche eccezioni, non è molto sviluppata e in generale non vi è un costante scambio di flussi informativi tra i diversi uffici. In conclusione, si può affermare che in non pochi casi l'ufficio di statistica non ha acquisito l'autorevolezza e il potere necessario per esercitare pienamente le funzioni previste dalla normativa del 322/89 e, molto spesso, ha un ruolo marginale nelle amministrazioni. Questo è dovuto a diversi fattori. Il personale che è stato posto alle dipendenze delle regioni, allorché esse furono effettivamente istituite, proveniva, in gran parte, da altre amministrazioni all'interno delle quali l'attività statistica era ancora poco sviluppata e valorizzata, con la conseguenza che a livello amministrativo è ancora poco diffusa la consapevolezza dell'importanza del supporto informativo statistico. La pratica dei governi locali basati su coalizioni tra più partiti politici ha determinato una forte separazione delle responsabilità relative ai vari assessorati (e alle strutture amministrative ad essi interne) facenti capo alle diverse componenti politiche della compagine governativa. In questo contesto, il ruolo della struttura statistica, per sua natura "orizzontale" alle varie strutture amministrative, è stata avvertito come una sorta d'invasione di campo, d'ingerenza, in sfere dell'amministrazione politicamente attribuite ad altri soggetti.

Dall'analisi degli studi di caso, si deduce che gli uffici di statistica che hanno acquisito autorevolezza all'interno della struttura dell'ente sono quelli che lavorano in stretto contatto con alcune unità organizzative che agiscono trasversalmente con tutti gli uffici delle amministrazioni (programmazione, personale, informatica, controllo di gestione, nuclei di valutazione, altro), come evidenziato nel capitolo II. L'ufficio di statistica ottiene visibilità e riconoscimento di ruolo quando collabora con le strutture interne che dialogano con tutta l'amministrazione.

Occorre sottolineare che la regione rappresenta sempre di più un centro nevralgico di regolazione, governo e amministrazione delle risorse per il proprio territorio.

Questo ne fa la sede naturale di accumulazione di dati amministrativi e le conferisce un grande potenziale in termini di gestione dei flussi di dati. In questo contesto la

centralità degli uffici di statistica all'interno del proprio ente si gioca anche sulla capacità di assumere un ruolo forte nell'informatizzazione e nell'interconnessione degli archivi a fini statistici.

1.3.3 *Sostegno all'attività di valutazione interna*

Pur essendovi più atti normativi che attribuiscono alla struttura statistica un ruolo significativo in questo ambito di attività (in particolare il d.lgs n. 286 del 1999 per quanto attiene il controllo di gestione e la legge 144 del 1999 per la valutazione e verifica degli investimenti pubblici), di fatto, l'ufficio statistico non ha ancora acquisito pienamente questa funzione. Questo si deve a diversi fattori. In primo luogo, i dati necessari ad un'attività di valutazione spesso non sono disponibili, o non lo sono in una forma direttamente utilizzabile a tale scopo. Nelle amministrazioni non si sono sviluppati sistemi informativi strutturati, flessibili e integrabili con quelli d'altri enti. In secondo luogo, anche nelle amministrazioni che decidono d'investire maggiormente sulla misurazione delle proprie attività, non sempre l'ufficio di statistica è coinvolto: talvolta le funzioni di valutazione e controllo sono affidate a nuove strutture che si muovono autonomamente. In terzo luogo, non è detto che l'ufficio di statistica abbia il controllo di tutti i dati in possesso dell'amministrazione, e questo non favorisce l'iniziativa da parte di tali strutture, o il loro coinvolgimento nella misurazione delle prestazioni. Anche il collegamento dell'ufficio statistico con i nuclei di valutazione, pur previsto dalla legge, appare da potenziare, così come appare necessario promuovere all'interno delle strutture amministrative regionali la funzione del controllo di gestione, anche mediante opportune iniziative di formazione.

Dalla lettura trasversale dei questionari emerge che le regioni in cui appare maggiormente sviluppata la funzione di supporto alla valutazione della gestione amministrativa e in cui il rapporto tra struttura statistica e controllo di gestione è più frequente sono la Lombardia, la Toscana e l'Emilia Romagna, oltre alle due province autonome, come descritto in maniera più dettagliata nel capitolo II.

1.3.4 *Valutazione delle politiche di coesione sociale*

L'erogazione dei fondi finalizzati al sostegno delle politiche di coesione è subordinata alla rilevazione e al confronto di parametri socio-economici propri delle singole regioni in cui intervenire. Ciò rende ancor più necessaria l'uniformità delle metodologie e degli standard qualitativi di rilevazione statistica di questi parametri e, conseguentemente, l'esigenza di un forte collegamento tra le varie strutture statistiche regionali. La comune appartenenza delle diverse strutture statistiche regionali al Sistema statistico nazionale può essere un'importante occasione per il raggiungimento di obiettivi di uniformità e collegamento, grazie alla funzione di coordinamento esercitata dal vertice del Sistema.

1.3.5 *Sostegno informativo alla comunità territoriale*

Molte attività statistiche si pongono a supporto dei processi decisionale dei soggetti che operano nel sistema regionale: imprese, istituzioni, comunità scientifica; e garantiscono l'informazione ai cittadini. Gli uffici di statistica sono chiamati a fornire risposte a diverse tipologie di fabbisogni e di destinatari. In ciascun ufficio possono prevalere, a seconda dei casi, vocazioni diverse, e il personale preposto all'attività di comunicazione o di sportello all'utenza si trova ad evadere numerose richieste di informazioni. L'orientamento al servizio è caratterizzato dalla conoscenza dei fabbisogni dei diversi segmenti di utenza, dalla tendenza a considerare prioritaria la risposta ai fabbisogni individuati, alla strutturazione di prodotti e servizi in relazione al target a cui il prodotto è destinato, dall'attenzione a elementi di feedback provenienti dall'utenza, alla propensione a innovare e ad espandere l'offerta.

1.4 Ruolo dell'ufficio di statistica nell'opinione dei responsabili regionali

Nel corso della ricerca si è voluto analizzare il ruolo della funzione statistica nell'opinione dei responsabili regionali. L'attività complessiva dell'ufficio è stata, quindi, ricondotta a quattro macro attività:

- supporto all'attività di governo;
- supporto all'attività amministrativa dell'ente;
- supporto al fabbisogno informativo della comunità territoriale;
- supporto al fabbisogno informativo dell'Istat.

È stato, pertanto, chiesto ai responsabili degli uffici di statistica quali attività, tra quelle elencate, sono effettivamente svolte, e quali invece, nella loro opinione, l'ufficio dovrebbe svolgere in via prioritaria.

Dall'analisi trasversale emerge che le attività che assorbono maggiormente l'ufficio sono il supporto trasversale all'amministrazione e la produzione di dati per l'Istat. L'attività alla quale in media l'ufficio si dedica meno (sostanzialmente per carenza di domanda) è quella finalizzata ad alimentare i bisogni informativi del governo dell'ente. Complessivamente, gli uffici vorrebbero investire maggiormente nell'attività di collaborazione e di supporto alle strutture organizzative interne, e in quella di ufficio del territorio strumentale a soddisfare il fabbisogno informativo di tutta la collettività regionale: non soltanto quindi dell'amministrazione o del decisore politico, ma anche dei soggetti che operano nel sistema regionale: imprese, istituzioni, comunità scientifica, cittadini.

In pochi casi vi è corrispondenza tra l'attività effettivamente svolta e l'attività auspicata. In particolare, si ritengono soddisfatte dell'articolazione delle attività statistiche i titolari degli uffici della regione Piemonte e della provincia autonoma di Trento. I

responsabili dei restanti uffici di statistica regionali, in generale, non sono pienamente soddisfatti circa la funzione principale e il ruolo che l'ufficio dovrebbe assolvere. Complessivamente, essi rivendicano un forte ruolo sul territorio: una maggiore partecipazione e collaborazione con le strutture interne all'ente per la determinazione e l'attuazione delle politiche di governo, e, una più capillare presenza presso il tessuto economico e sociale di appartenenza.

Tabella n. 2: *Le attività principali dell'ufficio di statistica*

Regioni	Supporto all'attività di governo		Supporto alle attività delle amministrazioni		Produrre informazioni ufficiali per le comunità locali		Produrre dati per l'Istat e per gli altri enti del Sistan		TOTALE	
	Effettive	Auspicate	Effettive	Auspicate	Effettive	Auspicate	Effettive	Auspicate	Effettive	Auspicate
Abbruzzo	20	32	30	32	50	32	0	4	100	100
Basilicata	10	30	30	50	50	10	10	10	100	100
Campania	30	40	20	30	20	20	30	10	100	100
Emilia Romagna	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Friuli Ven. Giulia	10	10	50	40	35	40	5	10	100	100
Liguria	5	15	45	40	30	25	20	20	100	100
Lombardia	20	25	30	25	25	30	25	20	100	100
Marche	10	20	30	30	30	30	30	20	100	100
Piemonte	10	10	30	30	30	30	30	30	100	100
Puglia	35	20	35	35	15	35	15	10	100	100
Sardegna	5	15	10	15	5	20	80	50	100	100
Sicilia	50	30	10	20	10	30	30	20	100	100
Toscana	20	-	30	-	25	-	25	-	100	-
Umbria	30	35	40	30	20	25	10	10	100	100
Valle d'Aosta	0	25	10	25	20	25	70	25	100	100
Veneto	15	20	35	35	35	30	15	15	100	100
Bolzano	5	10	25	20	30	30	40	40	100	100
Trento	10	10	20	20	20	20	50	50	100	100
MEDIE	15	23	28	31	26	27	28	20	97	100

1.5 La comunicazione

Le amministrazioni regionali e gli uffici di statistica stanno acquisendo sempre maggiore consapevolezza dell'importanza della comunicazione e della diffusione dell'attività statistica. Lo sviluppo di strumenti editoriali efficaci, utili e comprensibili per gli utenti, sia interni che esterni, costituisce il veicolo migliore per sensibilizzare, da un lato, l'amministrazione regionale, e, dall'altro, l'intera comunità territoriale sull'importanza e sul ruolo che la statistica è chiamata a svolgere.

Per educare alla lettura del dato è necessario non soltanto che la comunicazione sia sviluppata, ma che i prodotti siano diversificati in relazione al target di utenza a cui sono destinati. Questo presuppone che l'ufficio abbia competenze professionali specifiche e differenziate.

Tutti gli uffici curano questo aspetto, ma non tutte le regioni hanno risorse sia di personale sia economiche per poter implementare un'attività che richiede, tra l'altro, anche software sofisticati e, di conseguenza, una formazione specifica.

Complessivamente quasi tutti i responsabili degli uffici regionali sono del parere che l'attività di comunicazione e di diffusione andrebbe ulteriormente sviluppata. Fanno eccezione l'Astat della provincia autonoma di Bolzano, che ha una produzione ampia e articolata; la Sicilia che ha una discreta produzione di collane e una consistente pubblicazione di riviste e newsletter, oltre a pubblicare molti dati su Internet; il Piemonte che produce un annuario, pubblica collane, realizza cd-rom; e, infine, l'Abruzzo con almeno una collana, una rivista e pubblica numerose rilevazioni sul sito.

Nella maggior parte dei casi, i responsabili degli uffici di statistica avvertono la necessità di aumentare la condivisione delle informazioni sia all'interno della struttura regionale, sia all'esterno, attraverso una maggiore diffusione dell'informazione su Internet, migliorando l'accessibilità ai dati e rendendo possibile l'esportazione delle informazioni attraverso tabelle dinamiche. Occorrerebbe, inoltre, educare alla lettura del dato, da un lato differenziando il prodotto in relazione al target dei destinatari, e dall'altro, curando maggiormente l'aspetto grafico al fine di rendere il prodotto più "appetibile" anche a chi non è abituato a leggere le statistiche. Accanto alla maggiore diffusione dei dati on line, strumenti efficaci di sensibilizzazione alla cultura statistica sono lo sportello informativo, la biblioteca on line e una maggiore attività di formazione statistica presso le scuole.

Il principale vincolo allo sviluppo della comunicazione è costituito dalla mancanza di risorse umane e finanziarie. Spesso mancano figure specializzate. Un ulteriore grande limite alla comunicazione nasce dalla scarsa considerazione dell'importanza della funzione statistica all'interno dell'ente regione che spesso rende difficile anche l'interazione e collaborazione tra le diverse strutture interne, inibendo la circolazione e la bidirezionalità dei flussi informativi.

Al fine di analizzare l'orientamento al servizio degli uffici di statistica sono stati

considerati una serie di aspetti indicativi dell'importanza da essi attribuita all'attività di diffusione. Tali indicatori sono costituiti da:

- esistenza di personale dedicato parzialmente o totalmente all'attività di comunicazione;
- esistenza di un proprio sito Internet o di pagine web;
- esistenza di banche dati da consultare *on line*;
- consistenza delle pubblicazioni prodotte;
- organizzazione di eventi;
- svolgimento di attività statistica per esterni.

In relazione alla prima variabile, presso tutti gli uffici di statistica regionali si può constatare la presenza di personale che si dedica in parte o esclusivamente a questa attività. Nella maggior parte delle regioni, l'ufficio di statistica non dispone di un proprio sito Internet, ma di pagine web all'interno del sito ufficiale della regione.

Costituiscono un'eccezione e dispongono di un proprio sito, oltre all'Astat della provincia autonoma di Bolzano e al Servizio Statistica della provincia autonoma di Trento, gli uffici delle seguenti regioni:

- Piemonte;
- Marche;
- Abruzzo.

Non hanno, infine, né un sito, né apposite pagine web, gli uffici di statistica della Basilicata e della Sardegna.

Non tutti gli uffici di statistica regionali hanno banche dati on line. Ci si riferisce, in particolare alle seguenti regioni:

- Valle D'Aosta;
- Friuli Venezia Giulia;
- Basilicata;
- Sardegna.

Le altre regioni hanno banche dati consultabili dagli utenti on line: in alcuni casi, l'accesso è consentito previa registrazione dell'utente, in altri, è libero da procedure d'accesso. Prevedono la registrazione degli utenti l'ufficio di statistica delle regioni Marche ed Emilia Romagna. Mentre l'Astat di Bolzano prevede di inserire la registrazione dell'utenza esterna. Essa consente all'ufficio di statistica di conoscere la tipologia dell'utenza e di diversificare il prodotto sulla base del target a cui è destinato. Permette, quindi, all'ufficio di orientarsi maggiormente verso i fabbisogni informativi di diversi settori dell'utenza.

Gli strumenti principali attraverso cui è diffusa all'esterno l'attività statistica sono i seguenti:

1. annuari;
2. pubblicazioni sia di volumi, sia di newsletter;
3. cd-rom;

4. pubblicazioni di dati su Internet;
5. eventi.

Più nello specifico è stato chiesto ai responsabili degli uffici di statistica la numerosità di questi prodotti per l'anno 2002, consentendo le risposte guidate riportate nella tabella sottostante.

Tabella n.3: *L'orientamento alla comunicazione*

Regioni	Annuari			Collane e altre pubblicazioni			Riviste, newsletter			Cd-rom			Pubblicazioni dati su internet			Eventi		
	0-2	3-5	> 5	0	1-2	> 2	0	1	> 1	0	1-5	> 5	0-2	3-5	> 5	0-2	3-5	> 5
Abbruzzo	x			x			x			x			x			x		
Basilicata	x			x			x			x			x			x		
Campania	x					x	x				x				x	x		
Emilia Romagna	x					x	x			x					x	x		
Friuli Ven. Giulia	x					x	x			x					x			x
Liguria																		
Lombardia	x					x		x										
Marche	x					x		x				x	x				x	
Piemonte	x					x	x				x			x		x		
Puglia	x				x		x			x				x		x		
Sardegna	x				x		x			x			x			x		
Sicilia	x				x				x	x					x	x		
Toscana			x		x		x			x					x	x		
Umbria	x			x			x			x			x			x		
Valle d'Aosta	x			x			x			x			x			x		
Veneto		x			x			x			x			x			x	
Bolzano	x					x			x		x				x	x		
Trento	x					x	x				x				x	x		

Quasi tutte le regioni producono da 0 a 2 annuari, tranne il Veneto che ne produce da 3 a 5, e la Toscana che arriva ad oltre 5 annuari.

La maggior parte delle regioni produce oltre due collane; non ne realizzano l'Abruzzo, la Basilicata, la Valle d'Aosta e l'Umbria.

Soltanto poche regioni hanno una produzione costante di fogli d'informazione sta-

tistica o di newsletter. In particolare: Lombardia, Marche, Sicilia, Veneto e la provincia autonoma di Bolzano. Le altre regioni non pubblicano newsletter statistiche.

La diffusione dei dati statistici attraverso cd-rom è ancora poco sviluppata. La regione Marche si avvale intensamente di questo strumento telematico, avendo realizzato nel corso del 2002 più di cinque cd-rom. Hanno anche una discreta produzione di cd-rom gli uffici statistici delle seguenti regioni: Campania, Piemonte, Veneto e le due province autonome. I restanti uffici di statistica regionale non si avvalgono di questo strumento per diffondere l'attività statistica.

Inseriscono dati sul sito Internet o sulle pagine web incluse nel sito della regione quasi tutte gli uffici di statistica. In particolare, hanno pagine web molto ricche d'informazioni statistiche le seguenti regioni: Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Sicilia, Toscana, Bolzano e Trento.

Per quanto riguarda, infine, la promozione e l'organizzazione di convegni, incontri, conferenze al fine di sensibilizzare la comunità territoriale e l'amministrazione sulla cultura statistica, è stato rilevato che questa attività non è ancora pienamente sviluppata: le regioni che organizzano più frequentemente eventi sono il Friuli Venezia Giulia, le Marche, la Toscana e il Veneto.

Particolarmente sviluppata è la comunicazione in alcune delle regioni su cui sono stati effettuati studi approfonditi. Ci si riferisce, in particolare, agli uffici di statistica delle seguenti regioni: Lombardia, Veneto, Toscana, provincia autonoma di Bolzano. Gli uffici di statistica di tali regioni e l'Astat hanno una produzione statistica vasta e articolata e si avvalgono di diversi strumenti per sensibilizzare il territorio alla cultura statistica.

Più nello specifico, in relazione all'ufficio della regione Lombardia, oltre alla ricchezza informativa delle pagine web, tra le buone prassi legate alla comunicazione si può citare la creazione della biblioteca on line. I volumi della biblioteca statistica sono oltre 14.000 e, ogni anno, sono effettuate all'incirca 1.300 nuove acquisizioni bibliografiche. Di ogni volume segnalato è fornita una scheda illustrativa del contenuto e un link ai volumi di contenuto analogo presenti nel catalogo.

Tra le principali iniziative editoriali dell'ufficio statistico, oltre all'annuario statistico, realizzato in collaborazione con l'Istat e Unioncamere Lombardia e tradotto in quattro lingue, si deve menzionare la pubblicazione di una collana di documentazione statistica. L'ufficio organizza numerosi seminari, convegni e conferenze stampa, oltre a diverse iniziative con le scuole (spesso effettuate in collaborazione con l'ufficio regionale dell'Istat). In relazione, invece, alla comunicazione interna tra le strutture della regione, l'ufficio ha implementato reti Intranet, a cui hanno accesso tutte le ripartizioni organizzative dell'ente regione.

Per quanto riguarda l'Istituto statistico della provincia autonoma di Bolzano (Astat) esso si caratterizza per una produzione di pubblicazioni particolarmente ricca ed eterogenea. All'interno dell'Istituto è stato costituito un centro d'informazione statistica

che si occupa esclusivamente della comunicazione, presso il quale lavorano due risorse di personale. Esso, inoltre, è molto presente sulla stampa del territorio, con comunicati che informano costantemente la collettività sulla produzione statistica e sulle pubblicazioni realizzate. L'Istituto si avvale dei seguenti strumenti telematici per diffondere la cultura statistica: dispone di un sito Internet ricco d'informazioni e ha realizzato un cd-rom contenente tutta la produzione statistica del 2003. In particolare le principali pubblicazioni sono le seguenti:

- annuario statistico;
- Alto Adige in cifre 2002;
- volumi;
- notiziari Astat;
- comunicati stampa.

L'Istituto produce anche numerose pubblicazioni interne e raccolte di dati, legate all'attività delle ripartizioni o di altre strutture.

Per quanto riguarda l'Unità di progetto della statistica del Veneto, essa svolge attività di comunicazione e diffusione d'informazioni statistiche attraverso un ufficio appositamente preposto a questa attività. L'U.P., oltre a produrre pubblicazioni, notiziari, cd-rom, cura l'aspetto della sensibilizzazione alla cultura statistica e organizza convegni e rassegne stampa per promuovere la diffusione di specifiche attività, di particolare interesse o risonanza. A tal fine l'ufficio sta predisponendo anche una campagna di sensibilizzazione presso le scuole. Inoltre l'ufficio dispone di una biblioteca statistica regionale, a supporto non soltanto del personale della statistica e di tutte le strutture regionali, ma anche al servizio dei cittadini.

Anche la regione Toscana ha un'elevata vocazione di servizio. Tra le pubblicazioni curate dall'ufficio di statistica vi sono: due collane, gli annuari sulle informazioni statistiche di base e un notiziario flash sulle statistiche di base. Ha un sito Internet molto ricco: oltre alle tabelle di dati e indicatori statistici di Toscana in cifre sono disponibili sul sito tutte le pubblicazioni edite dall'area statistica, nonché il piano statistico regionale; l'utenza esterna alla regione può accedere liberamente alle banche dati online. Organizza periodicamente convegni, i seminari e i workshop per l'approfondimento di tematiche di settore.

Per quanto riguarda, infine, l'ufficio della regione Liguria, pur essendo di dimensioni ridotte e avendo un budget e risorse di personale limitate, ha un biblioteca on line particolarmente ricca e promuove l'attività statistica attraverso specifiche iniziative anche presso le scuole. In particolare è stato indetto un concorso "L'Annuario va a scuola", bandito dall'Istat (sede per la Liguria), dalla regione Liguria e da Unioncamere, con il patrocinio del Ministero per l'Università e la Ricerca, dell'Ufficio scolastico regionale e dell'Irre (Istituto Regionale Ricerca Educativa), al fine di promuovere la cultura statistica nelle scuole della Liguria. Oggetto del concorso, rivolto alle scuole superiori pubbliche e private della Liguria, è stata la premiazione di una ricerca stati-

stica su un aspetto della realtà socio-economica ligure, scelto dagli studenti in base ai loro interessi.

1.6 Esternalizzazione dell'attività

Uno degli aspetti più delicati e discussi dell'assetto organizzativo e funzionale degli uffici di statistica è quello relativo alla facoltà di affidare all'esterno fasi dell'attività statistica.

Su quest'aspetto sono state registrate posizioni diverse: da un lato, alcuni degli intervistati sono del parere che l'ufficio dovrebbe affidare a soggetti esterni una buona parte delle fasi legate ad attività di rilevazione, elaborazione ed analisi di flussi informativi; altri ritengono che comunque l'ufficio di statistica dovrebbe svolgere all'interno gran parte dell'attività statistica. I sostenitori della prima tesi affermano che questa prassi consentirebbe all'ufficio di concentrare l'attività statistica sul *core business* della funzione statistica e di migliorare alcune performance dell'ufficio stesso. Invece, i fautori della seconda posizione affermano che è necessario creare all'interno le competenze e il *know how* necessario per garantire all'ufficio la realizzazione di numerose attività.

La normativa e, in particolare, l'art. 3 dello Schema d'intesa dispone che l'ufficio può affidare anche totalmente all'esterno singole rilevazioni, in casi eccezionali e qualora l'ufficio non avesse la possibilità di realizzarle, ma previa comunicazione all'Istat. Comunque i prodotti di questa attività non possono essere diffusi come dati statistici ufficiali.

Se ne deduce pertanto che secondo il modello tracciato dalla normativa l'ufficio dovrebbe concentrare l'attività statistica all'interno e rivolgersi all'esterno soltanto in casi d'impossibilità. In particolare, può affidare all'esterno singole fasi dell'attività e i dati risultanti dall'intero progetto di rilevazione sono considerati dati ufficiali della regione. Può altresì assegnare all'esterno anche intere rilevazioni, ma in questo caso i dati non sono considerati dati ufficiali della regione.

Dall'analisi trasversale delle interviste emerge che in molti casi gli uffici di statistica tendono a concentrare l'attività, essendo restii ad affidarla all'esterno. Delle strutture intervistate si sono rivolte, peraltro, all'esterno per lo svolgimento di attività statistica gli uffici di statistica del Veneto, della Liguria, della Lombardia, del Friuli Venezia Giulia, della Valle D'Aosta e l'Astat di Bolzano. I principali motivi che hanno indotto queste strutture ad affidare lavori all'esterno sono principalmente due:

- mancanza di professionalità specifiche;
- necessità di raggiungere dati non facilmente reperibili.

Ad esempio l'ufficio di statistica ligure ha esternalizzato la propria attività soltanto in un caso: il censimento sulla floricoltura, che è stato affidato alle associazioni di categoria degli agricoltori, perché unici soggetti in grado di contattare tutti i floricoltori e

quindi di assicurare una raccolta d'informazioni completa ed esaustiva. Secondo il responsabile dell'ufficio di statistica, si potrebbe ricorrere più spesso all'esternalizzazione in quanto essa ha il vantaggio di ottenere dati non facilmente reperibili e in tempi ridotti. Si potrebbero esternalizzare le attività che non richiedono professionalità specifiche, ma periodicità di rilevazione; soggette, quindi ad un aggiornamento costante, mentre l'elaborazione dei dati dovrebbe essere effettuata dall'ufficio di statistica. Questo consentirebbe al responsabile di gestire con maggiore flessibilità l'attività dell'ufficio. Invece, tra gli aspetti negativi di questa scelta vi è sicuramente la mancata fidelizzazione del personale: si rischia di non formare personale e di non investire in risorse che comunque sono necessarie all'ufficio. A questo si aggiunge che, in genere, l'esternalizzazione comporta controlli poco incisivi, poiché non è esercitato il monitoraggio costante della qualità del sistema di raccolta dei dati, ma soltanto il coordinamento e la valutazione finale da parte dell'ufficio di statistica.

Sia l'ufficio del Veneto, sia L'Astat di Bolzano affidano all'esterno rilevazioni soltanto in casi eccezionali. La politica di gestione interna s'incentra sull'assunzione e sulla formazione di personale al fine di creare competenze specifiche e professionalità determinate: affidando all'esterno la rilevazione, secondo i responsabili delle due strutture, si rischia di perdere *know how*, oltre che autorevolezza. Pertanto si ricorre ad esterni soltanto quando mancano all'interno professionalità specifiche. L'Astat, in particolare, si avvale di consulenze su singole attività, quali ad esempio immissione di dati, formattazione dei prodotti, traduzioni, ecc.

In Toscana l'ufficio di statistica non affida all'esterno alcuna attività a contenuto statistico, ad eccezione della fase di rilevazione diretta di alcune indagini campionarie realizzate per conto degli altri settori. Tuttavia, in linea generale, l'ufficio di statistica non ha alcuna preclusione all'affidamento esterno delle indagini statistiche, a condizione che:

- nei contratti di affidamento all'esterno di indagini, o ricerche con rilevanza statistica, si inserisca una clausola che preveda l'obbligo di documentazione della procedura statistica impiegata e la sottomissione alla validazione del dato da parte dell'ufficio di statistica regionale;
- si rispettino gli standard minimi di diffusione delle informazioni statistiche, siano essere prodotte internamente che esternamente.

L'ufficio della Lombardia, infine, è favorevole all'esternalizzazione dell'attività in quanto consentirebbe una maggiore razionalizzazione e produttività dell'ufficio.

CAPITOLO II
LA COLLOCAZIONE DELL'UFFICIO DI STATISTICA NEL CONTESTO REGIONALE

2.1 Collocazione organizzativa

Dall'analisi trasversale dei questionari emerge che le indicazioni fornite dalla normativa in relazione alla collocazione organizzativa degli uffici di statistica risultano complessivamente disattese. Lo Schema d'intesa già citato prevede infatti che l'ufficio sia collocato "preferibilmente" alle dirette dipendenze della Presidenza della giunta, seppure con un elevato grado di autonomia organizzativa, tecnica e finanziaria. Questo modello organizzativo risulta attuato soltanto presso due regioni (Umbria e Friuli Venezia Giulia) e presso le due province autonome.

Inoltre la normativa fornisce, come indirizzo, anche quello di costituire sezioni operative presso le diverse strutture organizzative, nel caso in cui si ritenga opportuno per migliorare la funzionalità dell'ufficio.

Presso alcune regioni, quali ad esempio la regione Veneto e la regione Toscana, è stata disposta l'individuazione di un referente statistico all'interno delle singole strutture amministrative.

L'analisi complessiva dei questionari mostra che nella restante parte dei casi l'ufficio di statistica è collocato all'interno della struttura organizzativa di *line*.

Tra questi uffici, 11 costituiscono un'unità organizzativa di livello intermedio, dipendenti da una struttura di primo livello, mentre l'ufficio della regione Valle D'Aosta, che attualmente è in fase di riorganizzazione, e gli uffici dell'Emilia Romagna e della Lombardia, costituiscono un'unità di base, collocata all'interno di una struttura di livello intermedio.

L'unità organizzativa di primo livello all'interno della quale è prevalentemente collocato l'ufficio è quella della programmazione.

La linea direttrice che ha ispirato la disposizione normativa è che l'indipendenza dell'ufficio regionale di statistica può essere garantita più efficacemente collocandolo all'esterno dell'organizzazione amministrativa di *line*. In tal modo, infatti, la struttura statistica è sottratta al potere gerarchico di altre strutture burocratiche ed è sottoposta al solo potere d'indirizzo politico del vertice della regione.

Tuttavia, dall'analisi complessiva e dagli studi di caso è emerso che la collocazione organizzativa alle dirette dipendenze della Presidenza non necessariamente garantisce maggiore autonomia e un maggiore riconoscimento della funzione statistica all'interno dell'ente regione. Ad esempio, l'ufficio di statistica della regione Liguria fino al 2000 era collocato alle dirette dipendenze della Presidenza della giunta e il dirigente era gerarchicamente subordinato al Segretario generale. Nel 2000, a seguito della riorganizzazione interna della regione, l'ufficio è stato collocato all'interno della Direzione

centrale della programmazione, che è un'unità organizzativa di primo livello.

In questo caso, quindi, si passa da un modello che rispetta le indicazioni dell'Intesa a un modello che le disattende. Tuttavia il cambiamento della collocazione organizzativa non ha comportato nuovi vincoli all'attività statistica, né tanto meno ne ha ridotto l'autonomia. Invece, è aumentato, al contrario di quanto possa ipotizzarsi, il coinvolgimento e l'interazione dell'ufficio di statistica sia con il vertice politico, in particolare con l'assessore, sia con il vertice amministrativo, e, quindi, con il dirigente della Direzione centrale. La precedente collocazione dell'ufficio di statistica alle dirette dipendenze della Presidenza della giunta, infatti, comportava non soltanto che il dialogo con il Presidente fosse limitato, essendo quest'ultimo impegnato nella risoluzione di altri problemi che considerava prioritari, ma limitava anche l'interrelazione con il resto della compagine governativa, e, quindi con gli assessori, con i quali già poche erano le opportunità d'interazione. Con la dipendenza gerarchica dell'ufficio di statistica da un'unità organizzativa di primo livello, che risponde all'assessorato, si è stabilita un'interconnessione con il soggetto politico, da un lato, e con il soggetto di decisione amministrativa, dall'altro. C'è quindi una maggiore condivisione delle metodologie e delle politiche interne di gestione della funzione statistica. Questo significa anche che l'ufficio di statistica ha acquisito maggiore visibilità e legittimazione sia all'interno dell'unità organizzativa complessa entro la quale è collocato, che presso l'assessorato.

È, in parte, questo il caso della regione Toscana, del Veneto e della Lombardia. Si può fare rientrare in questo modello organizzativo anche l'Astat di Bolzano, pur costituendo un Istituto (non, quindi, una unità organizzativa).

Per quanto riguarda la regione Toscana, l'ufficio di statistica si configura come un'area extradipartimentale dipendente funzionalmente dal Coordinatore del Dipartimento della Presidenza e collocata all'interno dell'unità organizzativa Ufficio programmazione e controlli (UPC), che raccorda otto aree extra-dipartimentali. Queste ultime svolgono funzioni di indirizzo e coordinamento in materia di verifica della programmazione, cabina di regia per l'attuazione dei programmi comunitari e lo sviluppo locale, sviluppo sostenibile, controlli interni di gestione, oltre alla statistica. La collocazione organizzativa, da un lato, favorisce il progressivo sviluppo della funzione statistica in coerenza con gli obiettivi di governo regionale, dall'altro, l'interazione con gli altri uffici regionali che sostengono la funzione di governo attraverso la progettazione e l'impiego degli strumenti di programmazione, verifica e controllo dell'azione amministrativa.

Per quanto riguarda la regione Veneto, l'Unità di progetto è collocata all'interno della Segreteria regionale affari generali. La Segreteria è costituita da alcune delle strutture che dialogano trasversalmente con l'intera struttura amministrativa. La scelta di collocare l'Unità di progetto statistica all'interno di questa Segreteria risponde quindi, secondo il parere della dirigente, alla natura stessa dell'ufficio di statistica che è quella

di struttura di supporto all'attività di governo. L'organizzazione della funzione statistica disegnata dalla legge regionale prevede, inoltre, referenti statistici all'interno di ogni direzione (circa una sessantina) sui quali la struttura di statistica eserciterebbe il coordinamento tecnico dell'attività. Il ruolo del referente è quello d'interfaccia con la struttura statistica. L'individuazione di referenti statistici dovrebbe garantire, da un lato, la collaborazione delle strutture amministrative con l'ufficio di statistica, che coordina l'intera produzione statistica della regione, e dall'altro, la disponibilità e la circolazione delle informazioni statistiche esistenti nell'amministrazione.

Anche il responsabile dell'ufficio regionale della Lombardia, pur costituendo l'ufficio un'unità di base collocata all'interno dell'Unità organizzativa sistema dei controlli, che a sua volta è inserita all'interno della Direzione generale bilancio e risorse, non ritiene che questa collocazione abbia inibito l'autonomia e la funzionalità dell'ufficio. Occorre sottolineare che l'unità in cui è inserito l'ufficio è quella che si occupa del controllo della gestione amministrativa dell'ente, e, che, anche in questo caso, all'interno della Direzione generale bilancio e risorse sono inserite altre strutture trasversali all'intero ente; in particolare le seguenti: organizzazione e personale; tributi, patrimonio e contratti; sedi e servizi operativi; bilancio e ragioneria.

Per quanto riguarda, infine, il caso dell'Astat di Bolzano, l'Istituto è collocato all'interno della Direzione generale e dipende funzionalmente dal Segretario generale. In questa Direzione sono collocate anche le seguenti strutture: il nucleo di valutazione e la presidenza, che è l'unità organizzativa che svolge anche la funzione di programmazione (non esistendo una struttura dedicata esclusivamente alla programmazione). La collocazione è ottimale anche perché il Segretario generale che coordina l'intera struttura è anche segretario di giunta: quindi è l'interfaccia sia della struttura politica, sia di quella amministrativa, e la dipendenza da questo organo consente, di conseguenza, all'Istituto di acquisire visibilità presso entrambe.

Complessivamente, quindi, dagli studi di caso emerge che l'elemento che garantisce all'ufficio di statistica di svolgere un forte ruolo a supporto sia dell'elaborazione e della programmazione delle politiche, sia della gestione dell'amministrazione e al controllo di essa, non è esclusivamente il legame diretto con il vertice politico, ma, soprattutto, la sua collocazione nella stessa struttura in cui sono inserite quelle unità organizzative che svolgono una funzione strategica e trasversale all'intero assetto organizzativo dell'ente.

Non bisogna comunque sottovalutare un fattore di carattere esclusivamente culturale: condizione fondamentale del buon funzionamento e del riconoscimento all'interno della struttura regionale della funzione statistica è la sensibilità sia del vertice politico, sia del vertice amministrativo nei confronti del ruolo strategico che essa è chiamata a svolgere. Dagli studi di caso è risultato evidente che gli uffici che si caratterizzano per una vasta e articolata attività statistica e per un efficiente funzionamento sono quelli a cui è riconosciuto un importante ruolo dal governo e dall'amministrazione.

2.2 Rapporto con il vertice politico

La quantità e la qualità dei rapporti con il vertice politico sono molto differenti nei vari contesti analizzati e piuttosto indipendenti dalla collocazione organizzativa dell'ufficio.

Innanzitutto, dall'analisi trasversale si evince che la collocazione in *staff* alla presidenza non determina necessariamente un maggior coinvolgimento dell'ufficio statistico nell'azione di governo, e, di conseguenza, una maggiore interazione con il vertice politico. Esempi significativi sono costituito dalla collocazione dell'ufficio della regione Umbria, da un lato, e della Lombardia, dall'altro. In Umbria, pur essendo l'ufficio collocato in *staff* alla Presidenza, i contatti con la dirigenza politica sono definiti dal responsabile dell'ufficio pressoché inesistenti. In Lombardia, la struttura statistica è in *line* ed è collocata all'interno di una direzione generale, ma i rapporti con il vertice politico sono molto frequenti e l'informazione prodotta gode di un elevato riconoscimento.

Complessivamente, hanno scarsi rapporti con la componente politica gli ufficio di statistica di 7 delle 18 strutture che hanno risposto al questionario (Abruzzo, Basilicata, Liguria, Piemonte, Umbria, Valle D'Aosta e Sardegna). In particolare, in merito alla scelta e alla programmazione delle indagini da realizzare, non hanno alcun rapporto con la dirigenza politica regionale i dirigenti delle strutture statistiche di Umbria, Abruzzo e Sardegna; occasionale e sporadico è l'utilizzo delle informazioni statistiche sia per la definizione delle politiche pubbliche, sia per la valutazione degli effetti di esse; anche per quanto riguarda la definizione delle politiche di diffusione e delle modalità di accesso ai dati non vi è un rapporto significativo tra struttura statistica e dirigenza politica.

Se in questi casi il rapporto tra politica e statistica è pressoché inesistente, in altri contesti esso è di poco più sviluppato: si tratta delle regioni Emilia Romagna e Puglia (nell'ambito delle quali non vengono superati i dieci contatti annuali).

Le altre regioni, infine, hanno un rapporto relativamente intenso con il vertice politico. In particolare, si segnalano i casi della Provincia autonoma di Trento, dove i contatti con il governo regionale sono più di cento all'anno e della regione Lombardia dove il rapporto è definito costante e quotidiano.

Nelle rimanenti regioni si va da un minimo di dieci contatti all'anno ad un massimo di cinquanta.

Complessivamente dall'analisi trasversale delle interviste è possibile cogliere le seguenti tendenze di massima.

Scelta delle indagini da realizzare: in genere il vertice politico individua le priorità e fornisce l'indirizzo generale, lasciando ampia autonomia agli uffici in relazione a modalità e strumenti tecnico-operativi da adoperare. Nella maggior parte dei casi il

responsabile decide il piano delle attività in piena autonomia, sottoponendolo all'approvazione dell'assessore.

Diffusione dell'informazione statistica: circa la diffusione dei dati e delle informazioni prodotte dalla struttura si registra la sostanziale autonomia degli uffici di statistica. Per le indagini richieste espressamente dalle strutture amministrative, nella maggior parte dei casi, i dati prima del rilascio sono sottoposti al settore competente. Presso la regione Toscana i risultati delle indagini che sono realizzate su commissione dei dipartimenti o del vertice politico-amministrativo (che rientrano comunque nel Psr), sono a disposizione dell'utenza interna ed esterna della regione, la quale può prendere visione anche dei relativi rapporti interni, dietro richiesta.

Presso la regione Sicilia la diffusione delle principali pubblicazioni dell'ufficio è, invece, sottoposta ad autorizzazione preventiva dell'assessore al bilancio.

Utilizzo dell'informazione statistica per la definizione delle scelte politiche: quanto all'utilizzo dell'informazione statistica da parte del governo regionale si individuano due linee di tendenza fondamentali. In alcuni contesti l'utilizzo di queste informazioni è sostanzialmente limitato all'adozione di specifiche tipologie di atti: atti di programmazione, piani regionali, documenti di programmazione finanziaria, criteri per la definizione di graduatorie e simili. In altri casi invece - ad es. in Veneto, in Lombardia e in Campania - il supporto informativo-statistico ha carattere più generale ed è ricercato dalla dirigenza politica per la determinazione delle scelte politiche, senza essere necessariamente legato a singoli atti.

Utilizzo dell'informazione statistica per la valutazione delle politiche pubbliche: il riconoscimento della funzione statistica come strumento di valutazione dell'efficacia delle scelte politiche appare ancora poco sviluppato. Tranne che in pochi casi la statistica è pienamente valorizzata anche sul piano della valutazione delle politiche. Tra questi, in particolare, si segnalano il Veneto, la Toscana e la Lombardia. Per quanto riguarda il Veneto vi è una forte collaborazione con il vertice politico che utilizza pienamente i dati anche per la valutazione delle politiche. Per quanto riguarda la Toscana l'ufficio realizza indicatori sia per il piano regionale di sviluppo, sia per il Cruscotto degli indicatori di governo dei dipartimenti in collaborazione con la struttura del controllo interno e della programmazione. La Lombardia, infine, attraverso il Sistema informativo statistico degli enti locali (Sisel) realizza il costante monitoraggio degli effetti degli interventi di governo sulla realtà locale.

In altri casi l'utilizzo della statistica come mezzo di misurazione è, al più, circoscritto a specifici ambiti tematici (così avviene, ad esempio, nelle Marche e in Friuli Venezia Giulia). Nei restanti casi, invece, questo aspetto della funzione statistica è scarsamente significativo. Infine, si può segnalare che in Sicilia sono allo studio innovazio-

ni dirette ad introdurre strumenti di valutazione statistica dell'efficacia delle politiche pubbliche.

Anche se nella maggior parte dei casi gli uffici hanno piena autonoma di scelta e di gestione della funzione statistica, complessivamente si avverte la non piena percezione da parte dell'autorità politica dell'importanza della statistica. A questo proposito è indicativa la considerazione fatta dal dirigente dell'ufficio statistico delle Marche, che osserva che quasi mai l'informazione statistica è richiesta spontaneamente per la sua utilità, ma solo nei casi in cui è fatto obbligo che determinati atti siano accompagnati da dati statistici.

2.3 Relazioni con le altre strutture dell'amministrazione

L'ufficio di statistica dovrebbe collaborare trasversalmente con tutte le unità organizzative dell'amministrazione di appartenenza. Tuttavia vi sono alcune strutture che più di altre richiedono il supporto della statistica o che sono essenziali per il buon funzionamento dell'ufficio. Ci si riferisce in particolare alle seguenti: programmazione, controllo di gestione e informatica.

Anche su questo piano l'analisi fotografa una realtà abbastanza disomogenea. I rapporti con le tre strutture amministrative sono molto diversi a seconda dei vari contesti regionali.

Più precisamente, se la collaborazione dell'ufficio statistico con la struttura informatica è pressoché costante in tutte le regioni, i rapporti con le altre due strutture variano molto da regione a regione: vi sono casi in cui l'interrelazione è frequente e legata ad attività significative, e, al contrario, casi in cui è sporadica o inesistente.

2.3.1 *Rapporti con la struttura di programmazione*

In quattro casi su 18 analizzati, non vi è nessun rapporto tra ufficio statistico e struttura della programmazione. Si tratta delle seguenti amministrazioni regionali: Abruzzo, Campania, Sardegna e Valle d'Aosta.

Nelle restanti 14 realtà il rapporto con la struttura di programmazione è più o meno significativo a seconda dei singoli contesti. In alcuni casi la collaborazione è sporadica, come ad esempio in Liguria, dove il rapporto tra la statistica e la programmazione è piuttosto marginale, e, comunque, legato a specifici progetti. L'unica collaborazione ad ampio spettro è stata quella attivata in relazione alla rilevazione dei sistemi locali del lavoro, mentre in relazione all'attività di programmazione vera e propria non c'è un reale coinvolgimento dell'ufficio di statistica. La collaborazione con la programmazione è occasionale anche in Basilicata - dove l'ufficio statistico si limita a mettere a disposizione alcune informazioni per il programma di sviluppo regionale - e in Piemonte - dove l'ufficio svolge un' attività di supporto per la definizione del docu-

mento di programmazione finanziaria e per pochi altri atti di competenza della struttura di programmazione. In entrambi i casi non vi sono più di cinque contatti annui tra le due strutture.

Al contrario, casi di collaborazione ottimale si riscontrano in Lombardia, presso l'Astat di Bolzano e il Servizio Statistica della provincia autonoma di Trento, in Veneto, in Toscana e in Friuli Venezia Giulia. Presso queste regioni si registra un elevato coinvolgimento dell'ufficio statistico nell'attività di programmazione, relativo sia agli aspetti metodologici che informativi e vengono superati i cinquanta contatti annuali. In Toscana, inoltre, è stato istituito un Comitato interistituzionale di programmazione cui partecipa anche il dirigente dell'ufficio di statistica.

Le restanti strutture statistiche hanno rapporti con la programmazione abbastanza costanti, ma non continuativi, non superando i 20 contatti annuali, con l'eccezione della Toscana, dove il numero di contatti si colloca tra i venti e i trenta.

La tabella che segue dà una visione d'insieme dei contatti annuali (relativi agli ultimi dodici mesi tra struttura statistica e struttura della programmazione).

Tabella n.4: *Contatti annuali con la struttura di programmazione*

Contatti annuali con la sruttura di programmazione						
Nessuno	**Da 1 a 5**	**Da 5 a 10**	**Da 10 a 20**	**Da 20 a 30**	**Da 30 a 50**	**Oltre 50**
Abruzzo	Basilicata	Emilia Rom.	Marche	Umbria	Toscana	Friuli V.G.
Campania	Piemonte	Puglia	Bolzano			Lombardia
Sardegna	V. d'Aosta	Sicilia				Veneto
	Liguria					Trento

2.3.2 *Rapporti con l'ufficio di controllo di gestione*

Nonostante le previsioni del D.lgs. 286 del 1999, il supporto dell'ufficio statistico regionale con la struttura deputata al controllo di gestione è ancora molto poco sviluppato. Degli uffici regionali rispondenti al questionario ben 10 dichiarano di non essere coinvolti nell'attività di controllo di gestione, come dimostrano i dati riportati in tabella che indicano la numerosità dei contatti tra struttura statistica e controllo di gestione negli ultimi 12 mesi.

Tabella n.5: *Contatti annuali con il controllo di gestione*

Contatti annuali con il controllo di gestione						
Nessuno	**Da 1 a 5**	**Da 5 a 10**	**Da 10 a 20**	**Da 20 a 30**	**Da 30 a 50**	**Oltre 50**
Abruzzo		Marche	Friuli V.G.	Toscana		Emilia Rom.
Basilicata		Puglia				Lombardia
Campania		Veneto				Bolzano
Liguria						
Piemonte						
Sardegna						
Sicilia						
Umbria						
V. d'Aosta						
Trento						

Come emerge dall'analisi, le regioni in cui appare maggiormente sviluppata la funzione di supporto alla valutazione della gestione amministrativa e in cui il rapporto tra struttura statistica e controllo di gestione è frequente sono la Lombardia, la Toscana e l'Emilia Romagna, oltre alle due province autonome. In particolare, per quanto riguarda la provincia di Bolzano, l'Astat svolge un'intensa attività di supporto alla valutazione della gestione amministrativa e inoltre collabora con il Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici, come previsto dalla L. 144/99. Anche l'ufficio della Toscana collabora sia con il controllo di gestione, sia con il Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici.

In Lombardia, in Emilia Romagna e anche nella provincia autonoma di Bolzano, il rapporto tra ufficio statistico e controllo di gestione è favorito dall'assetto organizzativo, essendo le due strutture, in entrambe le regioni, inserite nella stessa macrostruttura. Questo rapporto si esplica attraverso un confronto costante delle metodologie e delle tecniche per la raccolta, elaborazione ed analisi dei dati.

Casi nei quali il rapporto non è frequente sul piano quantitativo, ma abbastanza significativo per le attività realizzate in comune dalle due strutture sono quelli delle Marche e della Toscana, dove questa sinergia è incentrata su progetti specifici e inno-

vativi. In particolare, nelle Marche è stato individuato un funzionario dell'ufficio di statistica come referente dell'ufficio di controllo di gestione. Sempre in tale regione la collaborazione si è concretizzata su specifici progetti innovativi, quale, ad esempio, quello per la semplificazione delle procedure amministrative. In genere il contributo ed il supporto dell'ufficio di statistica consiste nell'individuazione di parametri e indicatori per la verifica delle attività svolte.

In Toscana si segnala il supporto per la predisposizione del sistema informativo di governo. Negli altri casi l'apporto dell'ufficio statistico si limita fondamentalmente all'individuazione di parametri e indicatori per la verifica delle attività svolte.

2.3.3 *Rapporti con la struttura informatica*

Tutte le regioni che hanno partecipato all'indagine lavorano in collaborazione con la struttura informatica, con la sola eccezione della struttura statistica della Basilicata. Si tratta di rapporti sostanzialmente omogenei sia sul piano delle modalità, che su quello della frequenza che in genere è elevata, come dimostra la tabella che segue.

Tabella n.6: *Contatti annuali con la struttura informatica*

Contatti annuali con la struttura informatica						
Nessuno	**Da 1 a 5**	**Da 5 a 10**	**Da 10 a 20**	**Da 20 a 30**	**Da 30 a 50**	**Oltre 50**
Basilicata	Liguria	Piemonte	Umbria	Sicilia	Campania	Abruzzo
V. d'Aosta	Marche	Puglia		Toscana	Emilia Rom.	Lombardia
				Veneto		Friuli V.G.
						Sardegna
						V. d'Aosta
						Bolzano
						Trento

Il rapporto di collaborazione si traduce nell'attività di supporto della struttura informatica in relazione alle esigenze tecnico-informatiche di quest'ultima. Attività che si estrinseca nella fornitura, installazione e gestione di *software*, nel supporto per

l'elaborazione dei dati e così via. Altra attività che, spesso, è comune ai due uffici è quella relativa alla realizzazione congiunta di sistemi informativi. In particolare, questo avviene in Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Veneto e provincia autonoma di Trento.

Inoltre, specifiche attività comuni attuate nei singoli contesti regionali sono:

- sviluppo di data base per le gestione ed elaborazione di dati amministrativi (Umbria);
- definizione delle procedure di monitoraggio (Umbria);
- realizzazione dell'archivio unico delle imprese (Emilia Romagna);
- realizzazione e aggiornamento del sito internet della struttura statistica (Emilia Romagna);
- gestione della rete interna (Marche).

In alcuni casi le due strutture fanno parte della stessa unità organizzativa. In particolare, segnalano questo dato l'Abruzzo, la Sardegna e la Valle d'Aosta.

Esempi di sinergia ottimale tra statistica e informatica si hanno nella provincia di Bolzano e in Lombardia. Nella provincia di Bolzano, l'Astat si avvale della collaborazione prestata da un reparto della ripartizione provinciale informatica. Questo reparto - composto da otto addetti - opera stabilmente ed esclusivamente a favore della struttura statistica, fornendo un supporto che il dirigente della struttura definisce essenziale ai fini del buon andamento dell'istituto. I contatti tra l'Istituto provinciale e il reparto informatico è costante, pressoché quotidiano.

Situazione analoga è quella che si riscontra il Lombardia. Anche in questo contesto l'ufficio statistico si avvale di uno *staff* di tecnici informatici che svolge attività esclusiva di supporto alla statistica. Questo *staff* è messo a disposizione da Lombardia informatica s.p.a. - società a capitale pubblico - sulla base di alcuni contratti d'incarico, stipulati annualmente tra la struttura statistica e Lombardia informatica.

Sia il dirigente lombardo che quello altoatesino ritengono che l'esistenza di uno staff tecnico con compiti esclusivi di supporto informatico alla statistica costituisca uno dei maggiori punti di forza della propria struttura.

CAPITOLO III
DOTAZIONI DI RISORSE FINANZIARIE, DI PERSONALE E STRUMENTALI DELL'UFFICIO

3.1. Risorse finanziarie

Nella maggior parte dei casi l'ufficio statistico regionale gestisce autonomamente un proprio budget di spesa. Fanno eccezione le strutture statistiche della Basilicata, della Campania e dell'Umbria.

Oltre ai fondi stanziati dalla regione, gli uffici si avvalgono anche dei finanziamenti erogati dall'Istat per gli adempimenti previsti dal Programma statistico nazionale (soprattutto rilevazioni censuarie).

Solo in alcuni casi sono state indicate fonti esterne di finanziamento aggiuntive. In particolare, la struttura statistica toscana, quella ligure e quella veneta hanno ricevuto fondi dal ministero delle Politiche agricole; l'Astat della Provincia di Bolzano ha ricevuto fondi dal Ministero del tesoro e dal Ministero per i lavori pubblici.

Dall'analisi trasversale delle interviste emerge una sostanziale insoddisfazione legata agli strumenti finanziari. In particolare, soltanto sei uffici su 18 considerano sufficienti le risorse di cui dispongono. Si tratta degli uffici appartenenti alle seguenti regioni:

- Friuli Venezia Giulia;
- Toscana;
- Sicilia;
- Provincia di Bolzano;
- Provincia di Trento.

Gli altri uffici, invece, ritengono che le risorse disponibili non siano pienamente adeguate allo svolgimento ottimale di tutte le attività di competenza dell'ufficio. Tra le attività che richiedono risorse finanziarie aggiuntive sono segnalate l'attività di comunicazione e di diffusione (editoria, organizzazione di eventi, attività di *front office*), formazione del personale, progetti di *customer satisfaction* dell'utenza, rilevazioni di interesse locale.

L'ufficio della Sardegna e della Valle d'Aosta manifestano la necessità di uno sviluppo complessivo di tutte le attività dell'ufficio. In Valle d'Aosta l'ufficio di statistica della regione è in una fase di riorganizzazione [2].

Per quanto riguarda la Sardegna, invece, dal questionario si deduce che, nonostante l'esigenza di uno sviluppo complessivo dell'attività, la percentuale di risorse di bilancio dedicate alla statistica (0,3%) è equivalente o superiore anche a quella messa a

[2] Nonostante il fatto che il budget assegnato al Servizio non sia pienamente soddisfacente, la struttura è riuscita a darsi una organizzazione interna efficiente nel giro di pochi mesi, anche se, secondo il responsabile, molti sono gli aspetti che inibiscono un funzionamento efficiente dell'ufficio.

disposizione di strutture che trovano rispondenti alle proprie esigenze le risorse gestite. Le principali modalità suggerite dai responsabili regionali per incrementare le risorse finanziarie a disposizione dell'ufficio, oltre ovviamente all'aumento degli stanziamenti del bilancio regionale, sono le seguenti:

- ottenere maggiori fondi con legge regionale; o con la legge istitutiva del Sistar;
- attingere a fondi europei legati a progetti specifici;
- coinvolgere finanziariamente altri soggetti del Sistar.

3.2 Risorse di personale

In relazione alle risorse umane il questionario ha cercato di evidenziare sia il dato qualitativo, sia quello quantitativo. Si è voluto, quindi, rilevare la numerosità del personale, la percentuale di quello laureato, e, infine il tipo di diploma di laurea posseduto dalle singole unità, come è possibile notare nella tabella sottostante.

Tabella n. 7: *Il personale*

Regione	Totale personale	Pers.onale con laurea	Tipo di laurea	% laureati
Abruzzo	5	4	Scienze statistiche (1) Matematica (2) Ingegneria (1)	80 %
Basilicata	3	1	Scienze statistiche	33 %
Campania	15	2	Architettura Matematica	13 %
Emilia Romagna	9	8	Scienze statistiche (7) Scienze naturali (1)	89 %
Friuli Venezia Giulia	6	4	Scienze politiche (3) Economia e commercio (1)	67 %
Liguria	10	3	Ingegneria (1) Matematica (1) Scienze forestali (1)	30 %
Lombardia	11	4	Scienze statistiche (2) Scienze politiche (2)	38 %
Marche	16	12	Scienze statistiche (8) Economia e commercio (4)	75 %
Piemonte	9	6	Scienze statistiche (1) Scienze politiche (1) Economia e commercio (2) Scienze agrarie (2)	67 %
Puglia	3	3	Scienze statistiche (1) Scienze politiche (1) Economia e commercio (1)	100 %
Sardegna	8	0		0 %
Sicilia	7	6	Scienze statistiche (4) Scienze politiche (1) Economia e commercio (1)	86 %

Regione	Totale personale	Pers.onale con laurea	Tipo di laurea	% laureati
Toscana	24	15	Scienze statistiche (5) Altra laurea (10)	62,5 %
Umbria	3	1	Sociologia	33 %
Veneto	27	20	Scienze statistiche (13) Altra laurea (7)	74 %
Valle d'Aosta	8	2	Scienze dell'informazione (1) Lingue (1)	25 %
Prov. Aut. Bolzano	43	15	Scienze statistiche (2) Altra laurea (13)	35 %
Prov. Aut. Trento	49	23	Scienze statistiche (4) Scienze economiche (12) Altra laurea (7)	47 %
Totale personale; totale laureati	256	132		
Media del personale	14,2			
Media dei laureati		7,3		
% media dei laureati sul totale del personale				53 %

Dall'analisi emerge che in molti uffici gran parte del personale appartenente all'ufficio di statistica non possiede il diploma di laurea. In media, il personale laureato costituisce circa il 53% della dotazione organica complessiva. Le situazioni variano però da regione a regione, dalla Puglia che ha un personale composto da tre unità con diploma di laurea, alla regione Sardegna che non ha alcun laureato nell'ufficio, costituito da 8 unità.

Gli unici due uffici che si collocano al di sopra sia della media di unità impegnate nell'ufficio, sia della media di laureati sono, quelli appartenenti alle regioni Marche e Veneto.

I laureati in Scienze statistiche operanti nelle 18 strutture considerate sono in totale 51, vale a dire poco meno del 20% del totale degli addetti e circa il 39% del totale dei laureati.

Dall'analisi è emerso che la gran parte delle strutture contattate ritiene insufficiente la dotazione di personale a disposizione. Più precisamente, 13 strutture su 18 rispondenti al questionario hanno sollevato questo problema.

Le cinque strutture che ritengono il proprio organico sufficiente sono:

- Abruzzo;
- Marche;
- Piemonte;
- Provincia di Trento;
- Provincia di Bolzano.

I restanti uffici di statistica sollevano la necessità di avvalersi di personale aggiuntivo e con una formazione di carattere più tecnico informatico-statistico. In particolare i profili professionali maggiormente richiesti sono i seguenti:

- statistici;
- informatici;
- grafici;
- giuristi;
- economisti.

Si riportano nella seguente tabella le risposte fornite dai responsabili degli uffici di statistica.

Tabella n. 8: *Profili professionali carenti*

Regione	Profilo professionale	Unità necessarie
Basilicata	Statistici Informatici	1 1
Campania	Statistici Sociologi Giuristi Esperti dell'ambiente	10 4 4 3
Emilia-Romagna	Informatici	2
Friuli Venezia Giulia	Statistici	2
Lombardia	Statistici	2
Liguria	Statistici Economisti Esperti dell'ambiente	1 1 1
Puglia	Statistici Informatici	3 3
Sardegna	Statistici Informatici	3 5
Sicilia	Statistici Informatici Archivisti Amministrativi	4 1 2 1
Toscana	Statistici Informatici Giuristi	6 4 1
Umbria	Statistici Informatici	2 3
Valle d'Aosta	Statistici Informatici/Grafici Economisti Giuristi	4 4 1 1
Veneto	Statistici Informatici/Grafici	4 4
TOTALE		87

Il totale delle risorse necessarie per portare gli uffici di statistica ad un organico soddisfacente ammonta ad 87 unità. Se si considera che, attualmente, il numero complessivo del personale impiegato nei 18 uffici regionali rispondenti è di 256 unità, emerge che il completamento dell'organico richiederebbe un aumento di circa il 33% delle unità di personale attualmente impegnate.

Come emerge dai dati in tabella, le figure professionali che risultano maggiormante carenti sono statistici e informatici. Delle 87 unità necessarie, infatti, 38 sono statistici (circa il 43% delle complessive risorse necessarie) e 25 esperti d'informatica (quasi il 29%).

Ricordiamo che i laureati in statistica attualmente impegnati nelle 18 strutture partecipanti all'indagine sono 51: l'aumento auspicato di 38 unità equivarrebbe sostanzialmente quasi al raddoppio delle professionalità statistiche negli uffici regionali. Si tratterebbe, infatti di un incremento pari quasi al 75 % rispetto al dato attuale.

L'ultimo aspetto considerato dall'indagine in relazione alle risorse umane è relativo all'attenzione dedicata alla formazione del personale dell'ufficio statistico nel corso degli ultimi 24 mesi e per tutto il 2003. L'attività di formazione risulta particolarmente ricca e articolata presso gli uffici di statistica delle due province autonome, della Lombardia, della Toscana e del Veneto. In particolare, colpisce, soprattutto, il dato della provincia di Bolzano con ben 23 corsi di formazione (inclusi *work shop*), dato superiore alla media delle altre strutture statistiche. La provincia di Trento e la regione Lombardia hanno realizzato rispettivamente 10 e 6 corsi di formazione. In Toscana, nel 2002, sono state realizzate 14 iniziative formative volte all'acquisizione e al consolidamento di conoscenze professionali del personale dell'ufficio di statistica (alle quali sono state registrate complessivamente 69 partecipazioni); nel 2003 le iniziative sono state 19 (per 34 partecipazioni). A queste si aggiungono altre azioni formative nell'area della gestione amministrativa: nel 2002, 6 corsi per 23 partecipanti e nel 2003 5 corsi per 8 partecipanti.

Negli altri uffici regionali, come è possibile notare nella tabella sottostante, sono stati organizzati al massimo tre corsi di formazione.

Le risposte ottenute sono sintetizzate nella tabella che segue.

Tabella n.9: *La formazione*

Regione	Profilo professionale	Unità necessarie
Abruzzo	0	no
Basilicata	0	no
Campania	3	sì
Emilia Romagna	2	no
Friuli Venezia Giulia	3	sì
Liguria	2	sì
Lombardia	6	sì
Marche	3	sì
Piemonte	1	sì
Puglia	0	no
Sardegna	0	no
Sicilia	1	sì
Toscana	11	sì
Valle d'Aosta	0	no
Veneto	3	sì
Prov. Aut. Bolzano	23	sì
Prov. Aut. Trento	10	sì

3.3 Risorse strumentali

La dotazione strumentale degli uffici di statistica appare, nella maggior parte di essi, soddisfacente e rispondente alle esigenze dell'ufficio. La tabella che segue indica la dotazione *hardware* e *software* dei singoli uffici di statistica.

È riportato anche il numero di addetti all'ufficio per consentire una rapido confronto tra risorse strumentali disponibili e personale impiegato dall'ufficio.

Tabella n. 10: *La dotazione strumentale*

Regione	Totale personale	Attrezzature informatiche		Software
		Tipo	N.	
Abruzzo	5	Pc Server Stampanti Scanner	7 2 4 1	MS Office, Sas
Basilicata	3	Pc	3	MS Office
Campania	15	Pc Server Stampanti Scanner	17 1 16 2	MS Office, Sql Server, Spss, Sas
Emilia Romagna	9	Pc Server Stampanti Pc portatili	9 2 9 2	MS Office, Sas, Spss, Business Object
Liguria	10	Pc	13	Spss, Oracle, Mapinpho, Geostat
Lombardia	11	Pc Server Stampanti Pc portatili	15 1 11 4	Spss, Sas, Oracle, Arcinfo, Arcview
Marche	16	Pc Server Stampanti Stazioni lavoro call center	21 2 18 5	MS Office, Spss, Arcview, Sql Server, Norton Antivirus, Adobe Acrobat, Adobe Illustrator, Quark XPress
Piemonte	9	Pc Stampanti Scanner Pc portatili	11 5 1 2	MS Office, Lotus, Acrobat writer, Arc view gis, Sas
Puglia	3	Pc Stampanti	2 2	MS Office
Sardegna	8	Pc in rete Stampanti Scanner Pc portatili	8 6 1 1	MS Office, Sas
Sicilia	7	Pc Stampanti Scanner Masterizzatori Pc portatili	9 11 1 1 1	MS Office, Sas

Regione	Totale personale	Attrezzature informatiche		Software
		Tipo	N.	
Toscana	24	Pc Stampanti Pc portatili	46 2 12	Sas, Arc view, Blaise (cati), MS Office, Quark XPress
Valle d'Aosta	8	Pc in rete Stampanti Scanner	8 2 1	MS Office, Spss, Adobe Acrobat, Igrafx
Veneto	27	Pc Stampanti Scanner Masterizzatori	24 20 4 6	Sas, Map info, K report, Arc view
Umbria	3	Pc	2	*Dato non rilevato*
Prov. Aut. Bolzano	43	Pc Server Stampanti Pc portatili	75 3 15 10	Ci3 (Cati), Biblioteca 2000, Aba, PCTCP, Exceed, Ms query, Ms-project, Spss, Quickview, ArcView, Sas, Saspc
Prov. Aut. Trento	49	Pc Server Stampanti Pc portatili	51 1 8 12	Sas, DBase IV, Sql Server, Arc Info, Oracle, Arc view, Visual Basic, Cati, Lotus, Map Objects

La gran parte delle strutture intervistate considera sufficiente la dotazione strumentale di cui dispone. Le strutture che lamentano l'inadeguatezza dei mezzi a disposizione sono:

Basilicata;
Puglia;
Umbria;
Veneto.

La struttura statistica del Friuli Venezia Giulia non ha risposto alla domanda.

CAPITOLO IV
INTEGRAZIONE CON LA COMUNITÀ TERRITORIALE E CON IL SISTAN

4.1 Integrazione con le amministrazioni esistenti sul territorio

Dall'analisi trasversale delle interviste emerge che complessivamente l'integrazione e l'interscambio informativo tra i diversi soggetti presenti sul territorio regionale non sono particolarmente sviluppati. Maggiore è la collaborazione tra le amministrazioni che producono attività statistica nelle regioni in cui è stato istituito il Sistar.

L'istituzione dei Sistar in molti contesti è stata, infatti, ispirata dall'intento di accrescere e coordinare la collaborazione e l'interscambio di flussi informativi. Attraverso il Sistar, si è cercato di razionalizzare la produzione e la diffusione dell'informazione statistica ufficiale mediante un disegno di coordinamento organizzativo e funzionale che coinvolge gli uffici di statistica degli enti e organismi che operano in ambito regionale.

Il coordinamento tra i diversi enti appartenenti al Sistar si esprime:

- con l'individuazione delle esigenze informative di ciascuno di essi, attraverso la predisposizione del programma statistico regionale;
- con un apporto concertato ai prodotti statistici d'interesse nazionale, in modo da assicurare l'integrazione dei sistemi informativi statistici degli enti locali e delle autonomie funzionali con il Sistema statistico nazionale.

L'istituzione del Sistar, inoltre, sottolinea il ruolo della struttura statistica regionale quale ufficio preposto al soddisfacimento dei bisogni informativo-statistici dell'intera collettività regionale piuttosto che soltanto al servizio dell'amministrazione d'appartenenza.

Hanno istituito il Sistar (Tab. 1) sei regioni e le province autonoma di Bolzano e Trento (sistap).

È stato però rilevato che non sempre la costituzione dei Sistar ha potenziato e migliorato complessivamente la collaborazione tra gli uffici di statistica del territorio. Questo è dovuto principalmente al fatto che in alcuni casi il Sistar non è concretamente operante. Diverse sono le cause, in buona parte riconducibili al rapporto non sempre facile tra uffici statistici comunali e regionali. Secondo alcuni responsabili degli uffici regionali, è un ostacolo al Sistar la costituzione formale ma non effettiva di numerosi uffici di statistica, che non sono operanti in molte realtà e soprattutto nei piccoli comuni. Gli uffici di statistica dei comuni, secondo l'ipotesi funzionale del sistema, dovrebbero svolgere un fondamentale ruolo di diffusione capillare della funzione statistica nel territorio. Essi, invece, date le ridotte dimensioni di molte amministrazioni di appartenenza e le esigue dotazioni di personale e di attrezzature informatiche, o non sono stati istituiti o esercitano una funzione statistica limitata.

Ad esempio sia le Marche, sia la Liguria sono caratterizzate dall'esistenza di moltissimi piccoli comuni, che non hanno un vero e proprio ufficio di statistica, ma perso-

nale che si occupa di statistica all'interno di altri uffici. Per migliorare la complessiva efficienza del sistema informativo regionale, queste regioni stanno promuovendo la costituzione di aggregati associativi o consortili. In particolare, la regione Liguria ha presentato un disegno di legge di riforma del Sistar che prevede l'istituzione degli uffici statistici degli enti locali in forma associata per la costituzione di un'unica struttura statistica al servizio di più enti locali (art. 5, comma 1, lett. C). Questo assetto organizzativo era già stato previsto dalle direttive n. 2/91 e n. 7/92 e dalla circolare n. 3/99. [3]

L'idea che sta alla base della proposta è quella di utilizzare le comunità montane come riferimento degli aggregati di comuni per la costituzione di un unico ufficio di statistica; pertanto i comuni che dovrebbero aggregarsi sarebbero quelli già costituiti in comunità montane.

D'altra parte ci sono anche casi di uffici di statistica dei comuni capoluogo che essendo più consistenti e attrezzati degli uffici regionali, mal sopportano una funzione di coordinamento da parte dell'ente regione.

Un'altra criticità, emersa soprattutto dagli studi di caso, consiste nella numerosità delle istituzioni coinvolte, portatrici di diverse esigenze e approcci culturali: questo rappresenta un rilevante elemento di complessità del Sistema che si traduce principalmente nelle procedure poco snelle di predisposizione dei Psr, che costituisce il momento più significativo dell'interconnessione tra le diverse realtà territoriali.

Ad esempio l'ufficio di statistica della regione Liguria ha approvato il Psr soltanto per il periodo 1998-2000; non ne sono seguiti altri. Il motivo principale della mancata approvazione del Psr è da individuare nella procedura di attuazione e di aggiornamento eccessivamente lunga e complicata, che prevede la consultazione ad ampio raggio dei soggetti del sistema. Per superare questa difficoltà, il nuovo impianto normativo prevede la costituzione di una Commissione statistica regionale, rappresentativa della compagine del Sistar, la quale emette il parere sul Psr in via preliminare all'approvazione del consiglio regionale (art. 7 del d.d.l.). La Commissione ha una composizione molto snella: in rappresentanza dei comuni, delle province, delle comunità montane e delle camere di commercio sarà individuato un unico rappresentante per tipologia di ente, espressione dalle rispettive associazioni (Anci, Upi, Unioncamere, altro).

Le modalità di collaborazione e di scambio d'informazioni sono costituite essenzialmente da riunioni, progetti comuni e contatti informali; l'interscambio dei dati avviene anche attraverso banche dati interagenti soltanto presso le seguenti regioni: Friuli Venezia Giulia, Veneto, Toscana, Lombardia, Puglia e le due province autono-

[3] In particolare questa circolare prevede che l'esercizio in forma associata della funzione statistica richiede la costituzione di un ufficio statistico di coordinamento, che deve costituire un settore a se stante (preferibilmente come struttura di staff) e sezioni statistiche distaccate, ovvero la nomina di referenti statistici, che non devono necessariamente costituire una struttura a se stante ma possono essere collocati all'interno di altre unità organizzative.

me. Per quanto riguarda, infine, la periodicità, in genere nelle regioni in cui è stato istituito il Sistar i contatti tra l'ufficio di statistica regionale e gli altri soggetti sono mensili, mentre nelle regioni in cui non è istituito il Sistar i contatti sono occasionali.

L'integrazione con gli altri uffici esistenti sul territorio che svolgono attività statistica si misura anche in relazione all'accesso ai dati in possesso sia delle altre strutture interne all'amministrazione regionale, sia degli altri uffici del Sistar e del Sistan.

Dalla lettura trasversale delle interviste emerge che hanno accesso alle informazioni delle tre categorie di soggetti citati soltanto l'ufficio di statistica dell'Emilia Romagna, della Liguria, della Lombardia, dell'Umbria e della provincia autonoma di Bolzano.

Hanno accesso ai dati dell'amministrazione regionale e degli altri uffici del Sistan la Campania, il Veneto e la provincia autonoma di Trento. Gli uffici di statistica della Toscana e delle Marche accedono soltanto ai dati dell'amministrazione. Le restanti regioni non hanno accesso alle informazioni di alcuna delle tre tipologie di soggetti presi in considerazione.

Tabella n. 11: *Accesso degli uffici statistici regionali alle banche dati*

Regioni	Altri uffici dell'amministrazione regionale	Altri uffici del Sistar	Altri uffici del Sistan (prevalentemente esterni alla Regione)
Abbruzzo			
Basilicata			
Campania	x		x
Emilia Romagna	x	x	x
Friuli Ven. Giulia			
Liguria	x	x	x
Lombardia	x	x	x
Marche	x		
Piemonte			
Puglia			
Sardegna			
Sicilia			
Toscana	x		
Umbria	x	x	x
Valle d'Aosta			
Veneto	x		x
Bolzano	x	x	x
Trento	x		x

La ricerca ha dunque evidenziato che i Sistar regionali non risultano pienamente funzionanti e alcuni nodi della rete territoriale sono poco attivi.

Molti responsabili sono del parere che sarebbe necessario promuovere iniziative che consentano di migliorare la funzionalità del sistema. A tal fine sarebbe necessaria una maggiore attività di sensibilizzazione presso i sindaci e le amministrazioni comunali per la costituzione degli uffici di statistica in forma associata; occorrerebbe fornire agli uffici di statistica comunali maggiori incentivi, non soltanto di carattere finanziario, ma anche di supporto per realizzare forme prototipali di acquisizione, elaborazione e diffusione delle statistiche, anche attraverso la realizzazione di progetti condivisi e la predisposizione di strumenti di coordinamento tecnico-scientifico. Occorrerebbe, inoltre, pensare anche a percorsi formativi ad hoc.

Per quanto riguarda, invece, le regioni che non hanno costituito il Sistar, tutte si dichiarano favorevoli alla sua istituzione, concependolo essenzialmente quale momento di coordinamento, raccordo e ufficializzazione dei rapporti di collaborazione tra i diversi uffici di statistica esistenti sul territorio.

Complessivamente i responsabili di molti uffici di statistica ritengono che l'attuale assetto dei processi di produzione statistica non consenta un sufficiente coordinamento delle informazioni riferite al territorio. L'istituzione dei Sistar potrebbe comunque garantire una maggiore rispondenza degli uffici di statistica ai fabbisogni informativi del territorio e creare una rete di collegamento funzionante tra i vari soggetti che vi operano.

Diverso è il caso della Lombardia dove l'assenso alla istituzione del Sistar incontra perplessità. Da un lato, la regione non ha ancora un proprio Sistema statistico regionale e secondo il parere del responsabile dell'ufficio, in assenza di un quadro normativo di riferimento si sono verificate alcune disfunzioni nel coordinamento degli uffici statistici esistenti sul territorio regionale.

Probabilmente se fosse stato istituito il Sistar ci sarebbe stato un maggiore coinvolgimento anche dei soggetti che non forniscono al momento un particolare contributo informativo; tuttavia l'ufficio della regione Lombardia guarda preferibilmente ad un modello agenzia quale unica titolare della funzione statistica sul territorio.

Secondo il dirigente lombardo, infatti, gli attuali Sistar non sempre hanno ottenuto i risultati sperati - in particolare l'effettivo coordinamento degli uffici statistici presenti sul territorio regionale e la condivisione delle informazioni - perché hanno imposto alle strutture statistiche delle altre amministrazioni presenti sul territorio un ruolo di supremazia dell'ufficio regionale, suscitando resistenze e atteggiamenti poco collaborativi.

Il modello agenzia invece favorirebbe un governo paritario della funzione statistica, essendovi rappresentate tutte le amministrazioni facenti parte del Sistar, nonché l'ufficio sul territorio dell'Istat.

4.2 Integrazione con i soggetti centrali del Sistan

I rapporti con le altre strutture del Sistan dovrebbero garantire l'interscambio dei flussi informativi esistenti sul territorio regionale con quelli degli altri enti appartenenti alla rete nazionale. Ogni soggetto della rete dovrebbe essere un polo di ricezione, di trasmissione e diffusione dei contenuti informativi. L'effettiva circolazione dei flussi all'interno del Sistema richiede, pertanto, che ciascuno di essi svolga efficacemente il proprio ruolo. Tuttavia l'analisi trasversale complessiva testimonia che, al momento, l'interscambio avviene in maniera costante soltanto con alcuni soggetti. Emerge una complessiva insoddisfazione del sistema di interrelazione informativa tra i diversi enti. Molti sono del parere che sarebbe necessario migliorare le procedure d'interscambio predisponendo regole che definiscano con maggiore precisione le modalità della circolazione dei flussi informativi, anche attraverso accordi nazionali, convenzioni e protocolli d'intesa.

Tutte le regioni hanno rapporti costanti sia con l'Istat centrale, sia con l'ufficio dell'Istat sul territorio. Fanno eccezione l'ufficio statistico della Sardegna, che afferma di non interagire con nessun soggetto della rete e quello della Basilicata che ha rapporti d'interscambio di flussi informativi soltanto con l'ufficio dell'Istat sul territorio.

Molte regioni, ma non tutte, ricevono e forniscono informazioni alle amministrazioni centrali, agli enti pubblici e agli altri uffici regionali, com'è possibile notare nella tabella sottostante.

Tabella n. 12: *Interscambio di dati e informazioni con l'Istat*

Regioni	Istat centrale	Ufficio regionale dell'Istat	Amministrazioni centrali	Enti pubblici nazionali
Abbruzzo	x	x	x	
Basilicata		x		
Campania	x			x
Emilia Romagna	x	x		
Friuli Ven. Giulia	x	x	x	x
Liguria	x	x	x	x
Lombardia	x	x	x	x
Marche	x	x	x	
Piemonte	x	x		
Puglia	x	x		
Sardegna				
Sicilia	x	x	x	x
Toscana	x	x	x	x
Umbria	x	x	x	x
Valle d'Aosta	x	x		
Veneto	x	x	x	x
Bolzano	x	x		
Trento	x	x	x	x

4.2.1 *Rapporto con l'Istat*

In relazione al rapporto tra ufficio di statistica regionale e Istat ci si è soffermati su alcuni aspetti che sono emersi nel corso della ricerca. Essi sono costituiti da:

- criticità rilevate;
- circolazione e scambio di fllussi informativi;
- partecipazione degli uffici regionali alla programmazione del Psr e problema della titolarità delle rilevazioni;
- rapporto tra ufficio di statistica regionale e ufficio dell'Istat sul territorio.

Dall'analisi complessiva degli studi di caso e dalla lettura trasversale dei questionari sono emerse alcune **criticità**:

- scarsa tempestività del dato;
- esautoramento, in alcuni casi, dell'ufficio di statistica regionale;
- informazioni poco puntuali.

Per quanto riguarda la prima criticità, il processo di circolazione dei flussi informativi non consente attualmente l'utilizzo del dato al momento in cui arriva dal territorio alla regione, dovendo essere trasmesso all'Istat che deve controllarlo e validarlo. Solo in un secondo momento, dopo che sono stati validati tutti i dati di tutte le amministrazioni, essi ritornano sul territorio; si lamenta, pertanto, un dispendio di tempi. Le regioni, invece, hanno bisogno di dati aggiornati e tempestivi. Dagli studi di caso emerge che alcuni responsabili degli uffici di statistica rivendicano sia il coordinamento regionale di tutti i dati prodotti sul territorio, sia il controllo e la validazione delle informazioni. Secondo questa tesi, l'ufficio dovrebbe trasmettere all'Istat centrale i dati del territorio; esso, pertanto, dovrebbe avere piena titolarità delle indagini svolte, garantendo l'ufficialità del dato, e dovrebbe costituire lo snodo principale della comunicazione dei flussi tra territorio e centro.

In relazione alla seconda criticità emersa dagli studi di caso (l'esautoramento, in alcuni casi, dell'ufficio regionale) è stato rilevato che, a volte, in relazione a richieste specifiche, l'Istat si rivolge agli uffici di settore, in genere agli assessorati, piuttosto che all'ufficio di statistica. Questo, oltre a non essere coerente con il 322/89, mina l'autorevolezza dell'ufficio all'interno della regione.

Infine, per quanto riguarda l'esaustività dei dati forniti dall'Istat, a volte le indicazioni o le risposte fornite dall'Istituto a delucidazioni richieste dall'ufficio di statistica non sono sempre puntuali; gli uffici avvertono la necessità d'informazioni più complete in merito a rilevazioni nazionali.

Costituiscono un buon esempio d'interazione con l'Istat centrale l'Astat di Bolzano, Servizio Statistica della provincia autonoma di Trento e l'ufficio della regione Lombardia.

L'Astat e il Servizio Statistica della provincia autonoma di Trento rappresentano la funzione statistica sul territorio provinciale. I rapporti con l'Istat centrale sono buoni. Spesso sono concordate con l'Istat anche procedure particolari per le rilevazioni. Considerato il particolare regime di autonomia delle due province, gli uffici di statistica predispongono anche autonomi sistemi di rilevazione. Questo implica un coinvolgimento maggiore dell'ufficio e maggiori spazi di autonomia e di gestione dell'attività statistica. In genere l'ufficio di statistica controlla e valida i dati. L'Istat effettua il controllo definitivo, ma solitamente conferma il dato fornito. L'Astat di Bolzano può comunque utilizzare i dati anche se non validati ufficialmente dall'Istat.

Per quanto riguarda la regione Lombardia, il rapporto con l'Istat - tanto con la sede centrale, quanto con l'ufficio regionale - è ritenuto soddisfacente: in particolare il ritorno informativo è sempre rispondente alle richieste fatte dall'ufficio regionale. Un aspetto da migliorare è la tempestività delle risposte da parte dell'Istat.

In relazione alla **bidirezionalità dei flussi informativi** e, quindi, alla reciprocità dello scambio d'informazioni statistiche, è stato chiesto ai responsabili degli uffici di fornire una stima che consentisse di capire l'entità del reciproco scambio. Dall'analisi

trasversale si deduce che l'Istat invia agli uffici regionali una quantità d'informazioni superiore rispetto a quelle inviate dalle regioni all'Istat stesso. Ciò confermerebbe una constatazione intuitiva: in generale, gli uffici regionali ricevono tutti i dati prodotti a livello nazionale e quindi la bidirezionalità dei flussi informativi tra Istat centrale e uffici regionali è necessariamente asimmetrica. Tuttavia, costituiscono un'eccezione, in quanto affermano di inviare all'Istat più dati di quanti ne ricevano, gli uffici di statistica delle seguenti regioni: Campania, Marche, Sicilia, Umbria, e Bolzano.

Un altro aspetto critico su cui si sono delineate due posizioni diverse, investe il **coinvolgimento degli uffici regionali nell'attività di predisposizione del Programma statistico nazionale**. Molti responsabili dichiarano di partecipare alla definizione e all'indicazione del contributo regionale.

Di diverso avviso (non considerano cioè adeguato il contributo che viene loro richiesto) sono i responsabili degli uffici di statistica delle seguenti regioni: Abruzzo, Basilicata, Campania, Liguria, Toscana, Valle d'Aosta e Veneto. Per alcuni tra questi, molte rilevazioni sulle materie di competenza regionale sono attribuite a istituzioni centrali. Essi promuovono quindi, un ripensamento del sistema di assegnazione della titolarità delle rilevazione che dovrebbe essere affidata all'istituzione più vicina al cittadino ed essere supportata dalla centralità dell'ente regione. Confermano, peraltro, la necessità di un intervento dell'Istat in qualità di coordinatore tecnico del sistema statistico nazionale.

Per quanto riguarda i rapporti tra l'ufficio di statistica della regione e l'ufficio dell'Istat sul territorio, dall'analisi emerge la necessità di ridefinire le reciproche competenze, anche in relazione alla rapida evoluzione che da alcuni anni ha investito l'assetto istituzionale, organizzativo e funzionale delle pubbliche amministrazioni. Agli uffici regionali si richiede uno sviluppo accelerato della produzione e diffusione d'informazioni statistiche ed è aumentata la domanda di attendibili informazioni disaggregate a livello territoriale e/o settoriale. Unanime è, quindi, il riconoscimento della necessità di ripensare questo rapporto attraverso una più chiara definizione delle reciproche competenze.

Dagli studi di caso sono emerse due diverse ipotesi di riforma:

- quella di costituire un unico titolare della statistica sul territorio, che inglobi sia l'ufficio di statistica regionale, sia quello dell'Istat, oltre ad ulteriori soggetti che svolgono attività statistica: una posizione che si lega alla proposta dell' agenzia illustrata nel primo paragrafo di questo capitolo;
- quella di ripensare la ripartizione delle competenze tra i due uffici, che rimarrebbero due entità distinte con funzioni diverse.

La prima tesi ipotizza la costituzione di un solo referente per l'esercizio della funzione statistica sul territorio regionale. Questo modello vede la trasformazione del ruolo della struttura statistica regionale da ufficio esclusivamente - o comunque pre-

valentemente - servente l'amministrazione regionale in struttura al servizio dell'intera comunità di riferimento.

Per quanto riguarda la seconda tesi, invece, alle regioni dovrebbe essere affidata la gestione e il coordinamento del procedimento di raccolta, elaborazione e analisi dei flussi informativi a livello regionale. L'ufficio regionale dell'Istat, invece, dovrebbe assolvere principalmente la funzione d'indirizzo e di garante dell'uniformità delle metodologie utilizzate e della comparabilità dei dati raccolti. Le competenze reciproche potrebbero essere specificate e dettagliate da eventuali atti normativi.

4.2.3 *Il rapporto con gli altri soggetti centrali del Sistan*

Il rapporto degli uffici di statistica regionali con alcuni degli altri soggetti del Sistan, e nello specifico con gli uffici delle amministrazioni centrali, degli enti pubblici nazionali e con gli altri uffici di statistica regionali, varia da ufficio ad ufficio.

Hanno rapporti con tutte le categorie di amministrazioni menzionate soltanto gli uffici della Liguria, Veneto, Umbria, Lombardia e Friuli Venezia Giulia.

I restanti uffici regionali hanno quasi tutti rapporti con alcune amministrazioni centrali, con alcuni enti pubblici e in parte con gli altri uffici regionali.

Particolarmente significativa è la partecipazione degli uffici di statistica di alcune regioni, come ad esempio quelli della Lombardia, Toscana e Veneto, a circoli di qualità e a gruppi di lavoro che coinvolgono anche altri soggetti del Sistan. Inoltre molte regioni partecipano attivamente ai progetti promossi dal Cisis.

Dall'analisi trasversale emerge che ricevono dalle amministrazioni centrali molti più dati di quanti ne trasmettano gli uffici di statistica dell'Emilia Romagna e del Veneto. La bidirezionalità dei flussi è asimmetrica con un contributo maggiore dell'ufficio di statistica soltanto nelle Marche.

Per quanto riguarda, infine, l'interscambio con gli altri enti pubblici esso non è molto significativo, tranne che in alcune regioni: in particolare, ricevono una mole considerevole di dati gli uffici della Campania, dell'Emilia Romagna e del Veneto.

Dalle interviste effettuate emerge, in relazione ad alcuni soggetti del sistema, ancora il persistere di una logica proprietaria dei dati che inibisce, da un lato, la condivisione delle informazioni e induce a sottovalutare, dall'altro, l'apporto che potrebbe essere fornito al fabbisogno informativo dell'ente, dalle strutture statistiche regionali.

PARTE II
EVOLUZIONE DEL SISTEMA

CAPITOLO V
LINEE DI TENDENZA

5.1 Il quadro internazionale ed europeo

"L'elaborazione delle statistiche presenta i caratteri dell'imparzialità, dell'affidabilità, dell'obiettività dell'indipendenza scientifica, dell'efficienza economica e della riservatezza statistica; essa non comporta oneri eccessivi per gli operatori economici" [4].

Il nuovo progetto di Costituzione europea, in discussione in questi giorni, fa propri i principi fondamentali della statistica ufficiale fissati dalle Nazioni Unite nel 1994 [5] e recepiti qualche anno dopo dal Consiglio dell'Unione europea [6].

Già oggi, in Europa, il regolamento 322/97 del Consiglio dell'Unione europea disciplina la produzione dell'informazione statistica comunitaria sulla base di questi principi. L'articolo 10 recita infatti:

Al fine di garantire la miglior qualità possibile sia dal punto di vista deontologico che da quello professionale, le statistiche comunitarie si ispirano ai principi di imparzialità, affidabilità, pertinenza, rapporto costi/benefici, segreto statistico e trasparenza [7].

---

[4] Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, Articolo III - 331, http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.it03.pdf

[5] I 10 principi della statistica ufficiale sono illustrati nel sito delle Nazioni unite - Statistics division http://unstats.un.org/unsd/methods/statorg/default.htm.

[4] Regolamento n. 322/97, art. 10, in *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* n. L52 del 22 febbraio 1997, pagg. 1-7.

[7] "I principi di cui al primo comma sono così definiti:
per *imparzialità* si intende un modo oggettivo e indipendente di produrre statistiche comunitarie, al riparo da qualsiasi pressione esercitata da gruppi politici o da altri gruppi di interesse, in particolare per la scelta delle tecniche, delle definizioni e delle metodologie più adeguate al perseguimento degli obiettivi stabiliti. Essa implica la stessa disponibilità delle statistiche, nel minor tempo possibile, per tutti gli utenti (istituzioni comunitarie, governi,operatori sociali ed economici, ambienti accademici e pubblico in generale);
per *affidabilità* si intende la caratteristica delle statistiche comunitarie di riflettere, il più esattamente possibile, la realtà che si propongono di rappresentare. Essa implica che per la scelta delle fonti, dei metodi e delle procedure siano utilizzati criteri scientifici. Qualsiasi informazione sulla copertura, la metodologia, le procedure e le fonti migliorerà ugualmente l'affidabilità dei dati;
per *pertinenza* si intende la caratteristica di produrre statistiche comunitarie in funzione di necessità chiaramente definite, determinate dagli obiettivi comunitari. Tali necessità determinano i settori, la tempestività e la dimensione delle statistiche, che dovrebbero seguire in modo permanente i nuovi sviluppi demografici, economici, sociale e ambientali. La raccolta dei dati dovrebbe limitarsi a ciò che è necessario per conseguire i risultati voluti. La produzione di statistiche comunitarie diventate senza interesse per gli obiettivi della Comunità dovrebbe essere abbandonata; Imparzialità, accessibilità, trasparenza. Questi concetti si applicano anche alla produzione e diffusione di statistiche pubbliche a livello subnazionale e devono essere tenuti presenti nella elaborazione di proposte di riforma del Sistema statistico nazionale.
per *rapporto costi/benefici* si intende l'uso ottimale di tutte le risorse disponibili e la riduzione al minimo dell'onere che grava sui rispondenti. Il carico di lavoro e i costi che la produzione delle statistiche comunitarie richiede dovrebbero essere proporzionali all'importanza dei risultati/vantaggi ricercati;
per *segreto statistico* si intende la protezione dei dati concernenti singole unità statistiche ottenuti direttamente a fini statistici o indirettamente da fonti amministrative o di altro tipo, contro qualsiasi violazione del diritto alla riservatezza. Esso implica la prevenzione dell'utilizzo non statistico e della divulgazione non autorizzata dei dati ottenuti;
per *trasparenza* si intende il diritto dei rispondenti di ottenere informazioni riguardanti la base giuridica, le finalità per le quali i dati sono richiesti e le misure di protezione adottate. Le autorità responsabili della raccolta delle statistiche comunitarie adottano i necessari provvedimenti per fornire le informazioni richieste."

Su questi standard, l'interazione tra Eurostat e gli istituti statistici nazionali è continua. D'altra parte le tecniche e la domanda di qualità e trasparenza nelle statistiche pubbliche hanno sempre più carattere globale, pur nella differenza delle soluzioni organizzative, tanto che qualche alto dirigente delle organizzazioni internazionali comincia a parlare di una tendenza verso un sistema statistico mondiale [8]. La riunione annuale della commissione statistica delle Nazioni Unite, che si svolge a New York nel mese di marzo, è il momento di verifica e di stimolo in questo processo [9].

La necessità di elevare la qualità delle statistiche pubbliche in tutto il mondo ha ricevuto un forte impulso dalla definizione di obiettivi mondiali di lotta alla povertà da raggiungersi entro il 2015 [10]. Anche se il mondo è in ritardo e molti dei *Millennium Development Goals* rischiano di diventare un'utopia, resta comunque forte la necessità di statistiche valide, al fine di misurare progressi e problemi. Ed infatti la Banca mondiale sta effettuando forti investimenti nello *statistical capacity building* dei paesi in via di sviluppo. Al tempo stesso, cresce l'attenzione al rispetto di regole comuni, attraverso standard mondiali concordati in sede di Fondo Monetario Internazionale.

Dal 1996, il Fondo ha messo on line il DSBB - Dissemination Standards Bulletin Board [11] dal quale si accede a tre sistemi di *good practices*: SDDS - Special Data Dissemination Standard, una guida per conoscere le metodologie e i dati principali dei paesi che hanno accesso ai mercati di capitali internazionali (partendo dall'idea che solo chi è in grado di valutare la qualità dei dati è in grado di investire); GDDS - General Data Dissemination System, un insieme di linee guida per aiutare soprattutto i paesi in via di sviluppo e in transizione a produrre e diffondere dati economici, finanziari e socio-demografici comprensibili, tempestivi, accessibili e credibili; DQRS - Data Quality Reference Site, un sistema creato per promuovere una definizione comune di "statistica di qualità", che offre l'accesso a documenti, articoli e altre fonti sul tema della qualità. L'Italia, con i suoi dati di fonte Istat, Banca d'Italia-Uic e Ministero dell'Economia, aderisce allo standard più elevato SDDS (che è stato definito "una tripla A della statistica") e ospita periodicamente delegazioni che verificano la qualità dei suoi dati. È opportuno ricordare che la qualità dei dati è una componente essenziale della credibilità di un paese nei consessi internazionali e sui mercati finan-

[8] "In Europe, Eurostat is developing the European Statistical System, a network of the EU-NSOs; the pre-accession countries will join the System in a few years' time, while countries of the former Soviet Union are receiving technical assistance from Eurostat to develop their own statistical systems. In the Balkan countries co-operation in statistics is a tool to help those countries to develop their own governance. In Asia, the development of emerging economies and greater openness in China is increasing the demand for good statistics for those areas. The same tendency is emerging in Latin America, while many African countries are now developing their statistical systems, asking for help from international organisations. The globalisation of the world economy is creating several new challenges for statisticians". (da una conferenza di Enrico Giovannini - OECD Chief Statistician and Director of Statistics Directorate, 2002)

[9] http://unstats.un.org/unsd/statcom/commission.htm

[10] http://www.undp.org/mdg/

[11] http://dsbb.imf.org/Applications/web/dsbbhome/

ziari; qualunque riforma si voglia ipotizzare deve tendere a tutelarla ed eventualmente a migliorarla.

Vanno anche segnalate ulteriori iniziative internazionali, sia ufficiali, sia accademiche, per la diffusioni delle pratiche migliori in campo statistico e per un continuo confronto sui metadati. Tra queste, va citato il *Good Practices Database*, creato dalle Nazioni Unite [12] con l'obiettivo di ridefinire il ruolo della statistica ufficiale e rendere chiari i criteri che un buon sistema statistico deve seguire.

5.2 Le implicazioni del nuovo titolo V della Costituzione

L'istituzione del Sistema statistico nazionale ha favorito la valorizzazione e lo sviluppo della statistica pubblica in Italia. Molteplici sono i miglioramenti che la creazione del Sistan ha determinato. Tuttavia, a più di un decennio dall'emanazione della legge istitutiva, è in atto una fase di ripensamento e di bilancio dell'esperienza complessiva sin qui maturata. Un forte impulso al cambiamento e alla revisione del Sistema statistico proviene dalle trasformazioni istituzionali in atto. La rapida evoluzione che da alcuni anni ha investito l'assetto istituzionale, organizzativo e funzionale delle pubbliche amministrazioni richiede uno sviluppo accelerato della produzione e diffusione d'informazioni statistiche e accentua la domanda d'attendibili informazioni disaggregate a livello territoriale e/o settoriale.
Principio caratterizzante del nuovo ordinamento istituzionale è la sussidiarietà: essa impone al livello territoriale più vicino al cittadino di espletare le funzioni di governo, avvalendosi del livello territoriale sovraordinato soltanto nel caso in cui esso non abbia la capacità di governo (quali mezzi, strutture, personale) per farlo. La sussidiarietà quindi, da un lato, accresce l'autonomia degli enti territoriali; dall'altro, aumenta l'interdipendenza tra i livelli territoriali. In conformità con le trasformazioni in atto e con i principi che le guidano, anche all'attività statistica si richiedono, da un lato, maggiore autonomia e indipendenza degli organismi che la producono, e, dall'altro, forme più incisive di coordinamento e collaborazione, tali da garantire un'effettiva interdipendenza dell'esercizio della funzione statistica tra i diversi livelli territoriali.

5.3 Il dibattito sulla riforma del Sistema statistico nazionale

L'esigenza di ripensare il Sistema statistico nazionale, considerando le evoluzioni in corso, è riconosciuta dalle sue componenti e diverse sono state le istanze di riforma avanzate negli ultimi anni. In particolare, all'indomani del primo processo di decentramento amministrativo, la Conferenza Unificata Stato, regioni e autonomie locali (e

[12] http://unstats.un.org/unsd/methods/statorg/default.htm

con la partecipazione di rappresentanti dell'Istat) ha approvato un documento dedicato alla riforma del Sistan ("Principi ispiratori del nuovo sistema statistico nazionale", 4 aprile 2000). Tale documento individua come fattore d'impulso alla riforma "*il processo d'organizzazione federale dei poteri pubblici e dell'attività amministrativa*" (congiuntamente al processo d'integrazione europea e a quello di privatizzazione); si sofferma sulla necessità di un maggior coordinamento delle componenti del Sistema; suggerisce l'adozione di moduli organizzativi non gerarchici; sottolinea infine l'esigenza di un ruolo più visibile delle autonomie e in particolare delle regioni.

Successivamente il gruppo di lavoro tecnico costituito presso la Conferenza Unificata, composto da rappresentanti di Istat, Regioni, ANCI, UPI, UNCEM, Unioncamere, è stato incaricato di predisporre, partendo dal documento di principi già approvato dalla Conferenza, una bozza di articolato, che è ancora in fase di elaborazione.

Il tema della riforma del Sistema statistico nazionale è stato tra quelli al centro della Sesta conferenza nazionale di statistica, svoltasi nel novembre 2002 e dedicata a "statistica e territorio".

Se il riconoscimento dell'opportunità d'introdurre modifiche al Sistema, per conformarlo alla mutata realtà istituzionale, è pressoché unanime, diverse sono le posizioni circa le concrete modalità mediante le quali attuare questa riforma.

Le regioni promuovono una riforma diretta al sostanziale decentramento della funzione statistica, ritenendola coerente conseguenza del trasferimento di competenze avvenuto in seguito alla riforma federalista. Secondo le regioni, in particolare, il "centralismo" dell'Istat si esprime innanzitutto nella procedura d'approvazione del Programma statistico nazionale, che non garantirebbe l'effettivo soddisfacimento delle esigenze informative non statali. Nella formazione del Programma statistico nazionale le regioni (e gli altri enti territoriali) non avrebbero sufficienti possibilità di rappresentare i propri bisogni. Di conseguenza, il programma non terrebbe debitamente conto delle esigenze informative delle amministrazioni territoriali anche sulle questioni in cui queste esigenze sono preminenti.

In una nota presentata dalla direzione del Cisis al presidente dell'Istat nel dicembre del 2001, si legge che è necessario garantire alle regioni, in occasione della formazione del programma, la possibilità di: "*partecipare in maniera sistematica alla progettazione delle rilevazioni e dei flussi informativi nelle materie di competenza e d'interesse regionale, in modo da poter esprimere le effettive esigenze regionali e locali e condividere le decisioni anche di carattere metodologico e organizzativo...*". La nota prosegue, rilevando che attualmente "*questa collaborazione avviene in maniera non sistematica, solo per le materie per le quali è stato possibile istituire i gruppi di lavoro Istat-regioni; in particolare non è stato possibile realizzare momenti di confronto e collaborazione per alcuni temi di rilevante interesse regionale, quali la progettazione della nuova indagine sulle forze di lavoro, il censimento dell'industria...*".

È da segnalare che la difficoltà del programma a recepire le esigenze informative locali è in parte riconosciuta dagli stessi vertici dell'Istat [13]. A tal fine si propone di potenziare ed estendere l'esperienza dei circoli di qualità, gruppi di lavoro con la partecipazione di rappresentanti delle amministrazioni sub-statali, nei quali sono preliminarmente discussi i contenuti da inserire nel programma. Si avverte, quindi, anche dal centro la necessità di ripensare la struttura organizzativa del Sistema accrescendone il policentrismo al fine di rispondere agli ulteriori bisogni informativi dei livelli territoriali di governo. "*Il processo di riorganizzazione in senso federale dello Stato richiede un'informazione statistica più mirata alle esigenze delle singole realtà territoriali. Nello stesso tempo impone di rafforzare il Sistema statistico nazionale, trasformandolo maggiormente in sistema a rete a carattere policentrico, dove le autonomie locali devono giocare un maggior ruolo nel campo della statistica ufficiale… La procedura di predisposizione del Psn, spesso oggetto di critica da parte di vari uffici del Sistan, deve essere rivista; occorre che tutti partecipino in modo completo alla definizione delle esigenze d'informazione statistica, sia a livello nazionale che a livello sub-nazionale*". [14]

Inoltre la composizione paritetica del Comstat, prevista dalla bozza di riforma, dovrebbe costituire un'ulteriore garanzia alla formazione di un programma in grado di rappresentare i bisogni di tutte le componenti del Sistema.

Se da un lato l'Istat riconosce la necessità di un Sistema più attento alle esigenze informative locali, d'altra parte alcune delle direttrici di fondo delle idee di riforma appena commentate non sono condivise.

In particolare non si accoglie l'idea del necessario parallelismo tra competenze amministrative e titolarità della funzione statistica come strumento di supporto a tali competenze (che invece è uno degli assunti di fondo delle proposte caldeggiate dai rappresentanti statistici delle autonomie territoriali) e si sostiene che il decentramento di competenze su determinate materie non implica di per sè il decentramento della funzione statistica [15]. Le maggiori esigenze informative dei governi locali devono certamente trovare risposta, ma si dovrebbe stabilire come queste esigenze possano e debbano essere soddisfatte nell'ambito del Psn, senza necessariamente istituire un collegamento diretto tra compiti amministrativi di ciascun soggetto e la loro attività statistica.

La preoccupazione di fondo, espressa anche in base alle esperienze di altri paesi con ordinamento federale, è che un' eccessiva disgregazione della funzione statistica possa avere conseguenze negative sul piano dell'uniformità e comparabilità dei dati, e anche su quello della stessa autonomia della funzione.

---

[13] V. Lo Moro, *Nuove proposte per migliorare il Sistan sul territorio*, atti della VI Conferenza nazionale di statistica, novembre 2002.

[14] L.Biggeri, *Informazione statistica e conoscenza del territorio: le strategie di sviluppo della statistica ufficiale*, atti della VI Conferenza nazionale di statistica, novembre 2002.

[15] L.Biggeri, *Informazione statistica e conoscenza del territorio: le strategie di sviluppo della statistica ufficiale*, atti della VI Conferenza nazionale di statistica, novembre 2002.

L'Istat, quindi, pur riconoscendo, come si è visto, la necessità d'introdurre delle modifiche, pone l'accento sulla necessità di garantire uniformità, comparabilità, qualità e autonomia della funzione statistica che un eccessiva "frammentazione" della stessa potrebbe mettere a rischio [16].

5.4 Due modelli emergenti per la funzione statistica della regione

Il dibattito sulla riforma del Sistema statistico nazionale si incrocia con quello interno a molte regioni sull'assetto ottimale della statistica regionale e non sempre le soluzioni proposte tengono conto delle reciproche implicazioni.

Esaminiamo innanzitutto le idee di riforma della statistica regionale. Dall'analisi dei cinque studi di caso e, soprattutto, dalle interviste ai singoli responsabili degli uffici di statistica, sono emerse indicazioni utili alla predisposizione di più modelli organizzativi per la funzione statistica regionale. In particolare, due sono i metamodelli che è possibile delineare a conclusione dall'intera ricerca: il **modello agenzia**, svincolato dalla struttura amministrativa e con particolari condizioni di autonomia, e il **modello di ufficio interno all'ente regione**, con specifiche caratteristiche che ne garantiscono autonomia e trasversalità.

5.4.1 *Il modello agenzia*

Il primo metamodello configura l'ufficio di statistica come un'agenzia, sul modello delle agenzie dell'amministrazione centrale, con funzioni tecnico operative, incardinata nella struttura amministrativa con il rango di struttura di primo livello, provvista di un particolare regime di autonomia e assoggettata, in parte, ad una disciplina derogatoria rispetto a quella prevista per le amministrazioni regionali.

L'agenzia dovrebbe dipendere funzionalmente dal Presidente della giunta, che eserciterebbe funzioni di indirizzo.

Essa dovrebbe costituire il referente prevalente dell'attività statistica sul territorio, rappresentando anche l'Istat nelle sue funzioni istituzionali. Nel caso della Provincia autonoma di Bolzano (l'unico che rispecchia attualmente questo modello tra i cinque studiati approfonditamente in questa ricerca) l'Astat assorbe le funzioni statistiche dell'ufficio dell'Istat, della camera di commercio, dell'ufficio del governo, della provincia.

Questo modello presuppone un particolare regime di autonomia che consiste essenzialmente nell'avere un proprio bilancio, un proprio regolamento interno, capacità di autorganizzazione che consenta al Direttore di assumere decisione senza dovere avvalersi necessariamente della validazione della giunta.

[16] Nella relazione introduttiva alla VI Conferenza nazionale di statistica, il Presidente dell'Istat, L. Biggeri afferma che: "Le esperienze federaliste nel campo statistico degli Usa e della Germania federale, pur così diverse nella performance, ci devono far riflettere bene nello stabilire le regole".

Tali condizioni dovrebbero garantire una gestione snella ed efficiente.

L'agenzia dovrebbe essere titolare del *governo* della statistica, controllando e validando i dati, la cui produzione può essere anche affidata all'esterno sia a soggetti pubblici, sia a privati, in modo tale da garantire alla struttura di concentrarsi sul *core business* dell'attività statistica.

Fino ad oggi, il modello agenzia si applica soltanto alle province autonome di Bolzano e Trento. Per essere applicata a situazioni territoriali più ampie e articolate presuppone un elevato livello di consenso tra regione, province e comuni. La nascita dell'agenzia richiederebbe comunque una non facile gestione politica ed istituzionale, anche considerando che i comuni capoluogo dispongono di uffici statistici spesso più consistenti di quelli regionali e vorrebbero quindi avere un ruolo consistente nel nuovo ente.

5.4.2 *Il modello d'ufficio interno all'ente regione*

Il secondo metamodello è quello di un'unità incardinata nella struttura organizzativa della regione. Elemento caratterizzante è la collocazione all'interno di un'unità organizzativa dove risiedano anche altre strutture che operano trasversalmente e in particolare quelle corrispondenti alle seguenti funzioni:

- programmazione;
- controllo di gestione;
- informatica;
- (eventualmente) personale.

Questa collocazione organizzativa consente all'ufficio di:

- svolgere il compito di supporto all'attività di governo locale e a settori strategici dell'amministrazione;
- essere di supporto al vertice politico;
- intensificare i rapporti di collaborazione con le strutture di controllo e di monitoraggio dell'attività dell'ente;
- migliorare l'attività statistica che richiede, a sua volta, il supporto di alcune delle strutture menzionate, quali ad esempio, l'informatica.

Ne deriverebbe non soltanto una maggiore interazione con le strutture strategiche, ma anche la possibilità di acquisire maggiore visibilità presso l'intera struttura organizzativa dell'ente regione.

In relazione all'attività, l'ufficio dovrebbe svolgere tutta l'attività statistica che sulla base del personale e delle risorse finanziarie e strumentali è in grado di svolgere, affidando a soggetti esterni soltanto la realizzazione di fasi dell'attività statistica, ma non interi progetti. Su questo punto il modello non si discosta dalla normativa vigente.

L'ufficio, quindi, è titolare del *governo* della statistica: anche qualora esternalizzi,

mantiene la titolarità della progettazione e del controllo sui dati.

Per quanto riguarda, infine, la ripartizione delle competenze tra l'ufficio statistico della regione e quello dell'Istat sul territorio, quest'ultimo (sempre secondo i responsabili degli uffici regionali che sono fautori di questo modello) dovrebbe avere poteri di indirizzo, mentre l'ufficio della regione dovrebbe essere il titolare dell'intera gestione del processo di produzione dell'attività statistica sul territorio e, quindi, anche del controllo che attesterebbe l'ufficialità del dato.

5.5 Implicazioni dell'integrazione della funzione statistica a livello regionale

Abbiamo visto come il dibattito che si è aperto in Italia sulla riforma del Sistema statistico nazionale nasca da alcuni presupposti:

- la tendenza costituzionale al rafforzamento dei poteri delle regioni;
- l'accresciuta percezione dell'importanza della statistica ai fini dell'attività di governo e di controllo democratico;
- l'aumento della domanda di dati decentrati che rispecchino le particolarità del territorio;
- le carenze nell'attuazione del disegno del 322/89, e le diffuse lamentele tra i responsabili degli uffici decentrati per una presunta "lentezza" dell'Istat nel rispondere alle loro esigenze.

Nel complesso, la domanda che nasce dai responsabili degli uffici di statistica a livello regionale va oltre la "buona attuazione" del 322/89, ancorché in una versione estensiva: si tende a configurare un sistema statistico diverso, molto più decentrato, che lasci all'Istat funzioni di coordinamento.

Non bisogna però dimenticare che anche un sistema decentrato dovrebbe comunque rispecchiare e garantire su tutto il territorio nazionale gli standard europei della statistica pubblica.

5.5.1 *Il modello Eurostat di statistica federale*

Con una semplificazione ardita, ma utile per approfondire quest'analisi, si può immaginare che una futura Italia federale applichi al suo interno il "Modello Eurostat": un soggetto centrale che ha soltanto la funzione di dettare le metodologie, sorvegliare la qualità e il rispetto dei principi della statistica e garantire la qualità dei dati, lasciando alle regioni in piena autonomia il compito di realizzare il proprio "istituto di statistica". Un simile modello comporterebbe un profondo mutamento delle funzioni degli uffici statistici regionali. Infatti in questa ipotesi, gli uffici regionali avrebbero titolo a una diffusione immediata dei dati raccolti, senza attendere la vali-

dazione dell'Istat; farebbero eccezione a questo principio un numero limitato di rilevazioni in cui, per considerazioni internazionali o per tutela dei mercati finanziari, dovrà essere privilegiata la diffusione del dato nazionale. In pratica, si realizzerebbe anche per la statistica un ribaltamento di titolarità analogo a quello che è avvenuto con la modifica dell'art 117 della Costituzione.

A sua volta l'Istat avrebbe comunque poteri significativi rispetto all'attività statistica che si svolge nelle regioni. Spetterebbe all'Istituto nazionale garantire alcune attività di rilevazione che per loro natura devono restare affidate alla competenza centrale. In particolare, tra queste devono ricomprendersi quelle relative al rispetto dei parametri previsti dal Trattato di Maastricht nonché le "statistiche comunitarie" ai sensi del reg. comunitario n. 322 del 1997. Per alcune di queste ultime è comunque ipotizzabile la possibilità di affidarle in singoli casi, in tutto o in parte, alle strutture statistiche territoriali sulla base di apposite convenzioni che ne regolino lo svolgimento e soprattutto diano idonea garanzia sui tempi e sulla qualità della rilevazione.

La diminuzione delle competenze dell'Istat in materia di titolarità delle rilevazioni statistiche che dovrebbero passare in gran parte agli uffici statistici regionali e locali deve essere associata a un rafforzamento dei compiti di garanzia e vigilanza dell'Istituto statistico nazionale al fine di prevenire quei rischi insiti all'eccessivo frazionamento del Sistema. Su questo piano è necessario, innanzitutto, che l'Istat disponga del potere di fissare, in modo vincolante per gli altri membri del Sistan, le metodologie da utilizzare nello svolgimento delle rilevazioni ed elaborazioni statistiche. Difatti, se questo compito viene suddiviso tra una pluralità di soggetti, può crearsi il rischio che non venga seguito da tutti lo stesso metodo di lavoro, con il risultato di elaborazioni statistiche tra loro non comparabili.

Allo stesso tempo è necessario che l'Istat determini gli standard minimi di qualità di cui tutti i soggetti del Sistema devono garantire il rispetto nell'esercizio delle proprie attività. Si deve tener conto, infatti, che le componenti locali del Sistema statistico nazionale costituiscono una realtà molto disomogenea e se, da un lato, vi sono uffici di statistica dotati di forte capacità e tradizione - ad es. alcuni uffici regionali o di grandi comuni - ve ne sono altri ancora in ritardo nella adozione di moduli pienamente efficaci. Vi può essere, pertanto, il rischio di informazioni statistiche non sufficientemente attendibili che è necessario prevenire con la determinazione, a livello centrale, di limiti minimi di qualità di cui tutti devono assicurare il rispetto.

La garanzia della reale efficacia di questi poteri dell'Istat richiede, inoltre, che essi siano accompagnati da poteri di controllo ai fini della verifica del reale rispetto dei parametri fissati e da poteri sostitutivi e in caso di accertate inerzie o violazioni.

Questo potere di controllo deve riguardare non solo le attività statistiche svolte in attuazione del Programma statistico nazionale, ma anche quelle effettuate in attuazione di obblighi posti dall'autorità statistica comunitaria o di altre autorità internazionali. Questi poteri non devono necessariamente essere esercitati secondo un modello "top

down": come accade in Eurostat, le commissioni ispettive sull'attività degli uffici nazionali sono composte da statistici degli altri istituti di pari livello. Nel modello federale, commissari di altre regioni parteciperebbero alle ispezioni agli uffici regionali.

Questa trasformazione del ruolo dell'Istat richiede la riconsiderazione degli organi direttivi e di garanzia del Sistema nazionale, in particolare della commissione di garanzia, istituita presso la Presidenza del consiglio dei ministri. Essa, attualmente, ha compiti di vigilanza sull'imparzialità e completezza dell'informazione statistica, sulla qualità delle metodologie utilizzate, sulla conformità delle rilevazioni effettuate alle direttive di organismi internazionali (art. 10 d.lgs. n. 322 del 1989). In un'ipotesi marcatamente federale, come quella che attribuisce all'Istat le funzioni di Eurostat e alle regioni quelle degli istituti nazionali, la commissione di garanzia potrebbe anche non esistere (come infatti non esiste a livello europeo) o limitarsi a una funzione di giurì per dirimere controversie nel Sistema. In ogni caso, le sue funzioni andrebbero profondamente ripensate perché l'Istat diverrebbe esso stesso organo di garanzia. Una misura ipotizzabile potrebbe essere quella di attribuirle un potere sanzionatorio, in caso di accertati inadempimenti da parte di soggetti del Sistema. L'attribuzione di questo tipo di potere richiederebbe la modifica dei criteri attualmente vigenti circa la composizione della Commissione di garanzia: in particolare, si renderebbe necessaria l'adozione di criteri di designazione dei membri della Commissione tali da garantirne una composizione rappresentativa dell'intera compagine Sistan, al fine di prevenire possibili strumentalizzazioni del potere sanzionatorio.

In caso di adozione del "modello Eurostat" gli uffici regionali:

- dovrebbero strutturarsi come vere e proprie agenzie (metamodello 1, vedi paragrafo 5.4.1), con strutture adeguate per svolgere una più intensa attività di rilevazione;
- dovrebbero marcare assai più nettamente la differenza di ruolo rispetto alle attività di governo: essere sempre meno "uffici studi" della giunta e sempre più strutture autonome nelle decisioni, nella elaborazione e nella diffusione dei dati;
- dovrebbero accentuare i compiti di coordinamento sul territorio rispetto agli altri soggetti del Sistema statistico regionale, a cominciare dagli uffici di statistica dei grandi comuni che, come già detto, sono spesso, oggi, ben più attrezzati degli uffici statistici regionali.

Una riforma di questa entità, verso il "modello Eurostat", avrebbe dunque implicazioni complesse sul piano delle interazioni tra i diversi livelli di governo e probabilmente costi significativi.

5.5.2 *Il modello gradualista*

Un disegno di riforma più facilmente attuabile potrebbe essere quello di rispettare le specificità delle situazioni, che vedono alcuni uffici statistici regionali collocati all'interno delle amministrazioni e altri organizzati come agenzia, con diversi livelli di interazione con gli altri uffici sul territorio, cercando invece correttivi che migliorino il rapporto con gli organi centrali.

Un primo correttivo potrebbe riguardare il Comstat: sarebbe opportuno migliorare la pariteticità tra le varie compenti del Sistema, superando l'assetto attuale che vede poco rappresentate le autonomie locali. Possibile innovazione, diretta a rafforzare la diversa concezione del Comstat, potrebbe essere la modifica della sua collocazione istituzionale. In particolare, sul modello della Commissione di garanzia, anche il Comstat potrebbe essere collocato all'interno della Presidenza del Consiglio dei ministri, superando l'attuale situazione che vede il Comstat come organo dell'Istat.

Gli uffici statistici regionali dovrebbero essere riconosciuti come interlocutori privilegiati dell'Istat all'interno delle regioni, evitando per quanto possibile il contatto diretto per la raccolta dei dati amministrativi con i singoli assessorati. Questa indicazione era del resto già contenuta nell'Intesa del 1993.

Le funzioni delle sedi Istat sul territorio potrebbero gradualmente essere affidate agli uffici statistici regionali per quanto riguarda il coordinamento della produzione dei dati, come già accade nelle province autonome di Trento e Bolzano.

5.6 Conclusione: le aree da esplorare

L'indagine svolta ha evidenziato forti differenze nelle situazioni degli uffici regionali, sia in termini di efficienza, sia di collocazione, sia di aspettative, tali da rendere difficile oggi l'ipotesi di procedere a un immediato e consistente decentramento di funzioni statistiche dal centro sul territorio. Sono però possibili specifici interventi di rafforzamento della rete di interazioni nel Sistema statistico nazionale e tra il Sistan e i Sistemi regionali. L'analisi di queste interazioni e dei possibili perfezionamenti apre campi di indagine importanti. Ne citiamo alcuni.

Un campo importante di approfondimento, per passare dagli auspici di miglioramento del sistema alle riforme pratiche, potrebbe essere l'analisi per funzione e per settore tra i diversi livelli della statistica pubblica. Con riferimento alle sei realtà del Sistema statistico nazionale:

- comuni;
- province;
- regioni;
- Istat;
- altri soggetti della PA centrale;

• camere di commercio e altri enti.

può essere importante approfondire l'analisi con riferimento alle funzioni di:

• rilevazione, diretta o su dati amministrativi;
• elaborazione;
• validazione dei dati;
• diffusione;
• archivio;

per individuare concretamente "chi fa che cosa", quali flussi di dati si realizzano tra i diversi soggetti, quali rapporti con i target di utenti, quali ottimizzazioni possono essere perseguite per ridurre ritardi di elaborazione, ottimizzare la diffusione, garantire il miglior utilizzo degli archivi e dei microdati nel rispetto delle norme sulla tutela della privacy.

Questo tipo di indagine può sperimentalmente essere limitato a uno o due tra i grandi settori della statistica, quali ad esempio:

• demografia ed immigrazione;
• economia e lavoro; prezzi;
• giustizia, istruzione, sanità;
• trasporti e aggregazioni produttive sul territorio;
• consumi, reddito, comportamenti sociali.

Un altro possibile approccio può privilegiare ad esempio le funzioni di diffusione, esaminando su campioni territoriali selezionati i fabbisogni statistici di specifici target (amministratori pubblici, imprese, università, famiglie) e il ruolo dei diversi soggetti (Istat centrale, ufficio regionale Istat, regione, Comuni, ecc.) nel soddisfarli).

Un'ulteriore area di intervento parte dalla considerazione che il ruolo della funzione statistica debba essere maggiormente riconosciuto dai decisori: nella indagine di campo si è visto infatti che la mancata sensibilità alla cultura statistica da parte sia del contesto amministrativo, sia di quello politico è una delle maggiori criticità segnalate dai responsabili degli uffici di statistica. Accanto alle azioni di diffusione della cultura statistica che già vengono svolte dall'Istat e da altri soggetti del Sistan prevalentemente verso il mondo della scuola, potrebbe essere opportuno redigere un progetto di "statistical advocacy" [17] che individui azioni formative e divulgative di livello adeguato (per esempio seminari, focus group, brevi presentazioni sull'accesso on line ai data base.) rivolte agli amministratori pubblici e ai dirigenti locali il cui lavoro potrebbe beneficiare da un miglior uso dei dati.

[17] Il termine "statistical advocacy" è ormai entrato nell'uso per intendere la sensibilizzazione dei decisori pubblici all'uso delle statistiche preparate sulle base degli standard internazionali e conseguentemente alle esigenze di autonomia, trasparenza ed adeguate risorse di chi le prepara.

STUDI E RICERCHE

Pubblicazione curata da
CISIS
Centro Interregionale per il Sistema Informatico ed il Sistema Statistico
Via A. Depretis, 45 - 00184 Roma
Tel. 06 4815595 - Fax 06 48905652
www.cisis.it

Progetto grafico e impaginazione
Picto Multimedia

Edizione giugno 2004