

# istat working papers

N.8  
2016

## **Misurare la qualità della statistica nel Sistema statistico nazionale. Framework concettuale, sperimentazione degli strumenti e risultati del primo monitoraggio del Codice italiano delle statistiche ufficiali**

*Susanna Terracina, Anna Villa e Nereo Zamaro*



# istat working papers

N.8  
2016

**Misurare la qualità della statistica nel  
Sistema statistico nazionale. Framework  
concettuale, sperimentazione degli  
strumenti e risultati del primo  
monitoraggio del Codice italiano delle  
statistiche ufficiali**

*Susanna Terracina, Anna Villa e Nereo Zamaro*

### **Comitato scientifico**

Giorgio Alleva  
Tommaso Di Fonzo  
Fabrizio Onida

Emanuele Baldacci  
Andrea Mancini  
Linda Laura Sabbadini

Francesco Billari  
Roberto Monducci  
Antonio Schizzerotto

### **Comitato di redazione**

Alessandro Brunetti  
Romina Fraboni  
Maria Pia Sorvillo

Patrizia Cacioli  
Stefania Rossetti

Marco Fortini  
Daniela Rossi

### **Segreteria tecnica**

Daniela De Luca   Laura Peci   Marinella Pepe   Gilda Sonetti

## **Istat Working Papers**

**Misurare la qualità della statistica nel Sistema statistico nazionale. Framework concettuale, sperimentazione degli strumenti e risultati del primo monitoraggio del Codice italiano delle statistiche ufficiali**

N. 8/2016

ISBN 978-88-458-1895-0

© 2016

Istituto nazionale di statistica  
Via Cesare Balbo, 16 – Roma

Salvo diversa indicazione la riproduzione è libera,  
a condizione che venga citata la fonte.

Immagini, loghi (compreso il logo dell'Istat),  
marchi registrati e altri contenuti di proprietà di terzi  
appartengono ai rispettivi proprietari e  
non possono essere riprodotti senza il loro consenso.

# Misurare la qualità della statistica nel Sistema statistico nazionale. Framework concettuale, sperimentazione degli strumenti e risultati del primo monitoraggio del Codice italiano delle statistiche ufficiali

Susanna Terracina, Anna Villa e Nereo Zamaro<sup>1</sup>

## Sommario

*Il Codice italiano delle statistiche ufficiali rappresenta una best practice dell'Istat in ambito internazionale: l'Istituto, infatti, è stato il primo ad adottare un Codice di qualità delle statistiche a livello nazionale, sulla scia dell'European statistics Code of practice. Al fine di monitorare l'aderenza al Codice nel Sistema e disseminarne i principi, dal 2010, anno di approvazione del Codice, sono state progettate, sperimentate e portate a regime una serie di attività volte a definire l'impianto teorico del monitoraggio e a sviluppare gli strumenti per realizzarlo. In questo lavoro sono presentate le attività e i risultati legati al primo ciclo di monitoraggio del Codice italiano delle statistiche ufficiali nell'ambito del Sistema statistico nazionale, realizzato a partire dall'ottobre 2010 fino al dicembre 2014. Saranno presentati in breve il Codice e il modello per il suo monitoraggio, la sperimentazione degli strumenti e i suoi esiti, i risultati dell'attività di monitoraggio svolta fra il 2012 e il 2014.*

**Parole chiave:** qualità, peer review, monitoraggio, Codice italiano delle statistiche ufficiali, Sistan

## Abstract

*The Italian Code of Official Statistics is a best practice across National Statistical Institutes (NSIs) at European level. Istat was indeed the first NSI that adopted a code for the statistics quality at national level in the wake of the European Statistical Code of Practice. In order to monitor compliance to the Code and to disseminate its principles throughout the Italian Statistical System, since 2010, year of approval of the Code, several activities have been planned, designed and tested. All these activities aimed at defining the theoretical monitoring system and identifying the tools to achieve it. This paper presents the activities and results related to the first monitoring cycle of the Italian Code of Official Statistics within the National Statistical System (Sistan), implemented from October 2010 until December 2014. In the following the Code and the model for its monitoring, the testing of its instruments and its outcomes, as well as the main findings of the activities conducted between 2012 and 2014, will be shortly presented.*

**Keywords:** quality, peer review, monitoring, Italian Code of Official Statistics, Italian Statistical System (Sistan)

---

<sup>1</sup> Sebbene il lavoro sia frutto dell'opera di tutti gli autori, sono da attribuire: il paragrafo 1 a Susanna Terracina; il paragrafo 2 a Nereo Zamaro; i paragrafi 3 e 4 ad Anna Villa; il paragrafo 5 a tutti gli autori. È inoltre desiderio degli autori ringraziare i componenti della task force sul Codice italiano delle statistiche ufficiali e Raffaele Malizia per il loro supporto. Un ringraziamento particolare è per le colleghe Loredana Amilcare, Gabriella Fazzi e Daniela Ferrazza, che hanno dato un apporto fondamentale per la stesura definitiva del paragrafo 3. Infine, le opinioni espresse in questo working paper sono esclusivamente degli autori e non dell'Istat.

## Indice

	Pag.
<b>1. Il Codice italiano delle statistiche ufficiali</b> .....	7
<b>2. Un modello per il monitoraggio</b> .....	9
<b>3. Gli strumenti per il monitoraggio</b> .....	11
3.1 Il questionario di autovalutazione .....	11
3.2 La <i>peer review</i> .....	12
3.3 La sperimentazione e la ri-progettazione degli strumenti .....	13
3.3 Gli strumenti adottati per il primo monitoraggio.....	15
<b>4. I risultati del monitoraggio</b> .....	18
4.1 Risultati della rilevazione .....	18
4.2 Risultati delle peer review .....	26
4.2.1 <i>Il processo: una breve sintesi</i> .....	27
4.2.2 <i>I risultati: un quadro generale</i> .....	28
<b>5. Conclusioni</b> .....	31

## 1. Il Codice italiano delle statistiche ufficiali

La condivisione di principi e standard di qualità delle statistiche è un tema su cui da diversi anni organizzazioni internazionali, come le Nazioni Unite e l'Ocse, e istituti nazionali di statistica hanno avviato un confronto. Assicurare la qualità delle statistiche è infatti un elemento fondamentale per la credibilità e la reputazione della statistica pubblica ed è ormai condiviso che un buon sistema di statistiche ufficiali debba soddisfare alcuni criteri comuni.

L'esigenza di sviluppare un modello di riferimento internazionale che definisse il ruolo della statistica ufficiale e sancisse l'importanza di principi relativi alla qualità delle statistiche prodotte risale all'inizio degli anni '90. Nel 1994, infatti, la Commissione statistica delle Nazioni Unite ha accolto i Principi fondamentali della statistica ufficiale<sup>2</sup>, già adottati dalla Conferenza degli statistici europei nel 1992<sup>3</sup>: l'adozione dei Principi viene riconosciuta dalla Commissione come un evento di portata universale, necessario per rafforzare non solo la governance statistica internazionale ma anche i singoli sistemi statistici nazionali.

In ambito europeo i primi passi verso un rafforzamento della governance delle statistiche nell'ottica di una crescita di credibilità risalgono al 2004, anno in cui la Commissione europea, su invito del Consiglio dei Ministri (ECOFIN), ha definito un piano d'azione individuando 3 linee d'intervento<sup>4</sup>:

1. consolidamento del quadro legislativo;
2. miglioramento delle capacità operative dei competenti servizi della Commissione;
3. definizione di norme europee in tema di indipendenza delle autorità statistiche nazionali e dell'autorità statistica comunitaria.

All'interno di tale strategia, lo *European Statistics Code of Practice* (Codice delle statistiche europee), introdotto nel 2005 come raccomandazione all'interno della comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, rappresenta un elemento cardine della politica europea per la qualità. Il Codice delle statistiche europee è strutturato in quindici principi che recepiscono in larga misura le norme internazionali esistenti, tra cui i Principi fondamentali della statistica ufficiale citati sopra.

Ancora in tempi più recenti, sono state messe in atto nuove iniziative volte a garantire in misura maggiore la qualità delle statistiche, tra cui una revisione del Codice delle statistiche europee mirata a rafforzare l'indipendenza e il ruolo delle istituzioni deputate alla produzione e diffusione delle statistiche<sup>5</sup>. Il monitoraggio dell'applicazione del Codice europeo anche a livello nazionale rientra fra gli impegni in questa direzione.

In Italia, l'Istat ha avviato le prime attività volte all'implementazione di un Codice italiano delle statistiche ufficiali (d'ora in avanti Codice) fin dal novembre 2007, a seguito del riconoscimento da parte del Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica (Comstat) dell'importanza di accogliere nel Sistema i principi già adottati in ambito europeo dagli istituti nazionali di statistica dei singoli paesi, in un'ottica di rafforzamento dell'intero Sistema. A tale scopo, il Comstat ha dato vita a un processo che ha assicurato il coinvolgimento degli attori del Sistema su più livelli. Il Codice è stato infatti adottato nel Sistema soltanto a seguito di una serie di attività e iniziative di consultazione e sensibilizzazione del Sistema e dopo un'attenta analisi delle possibili modalità di implementazione (cfr. Figura 1).

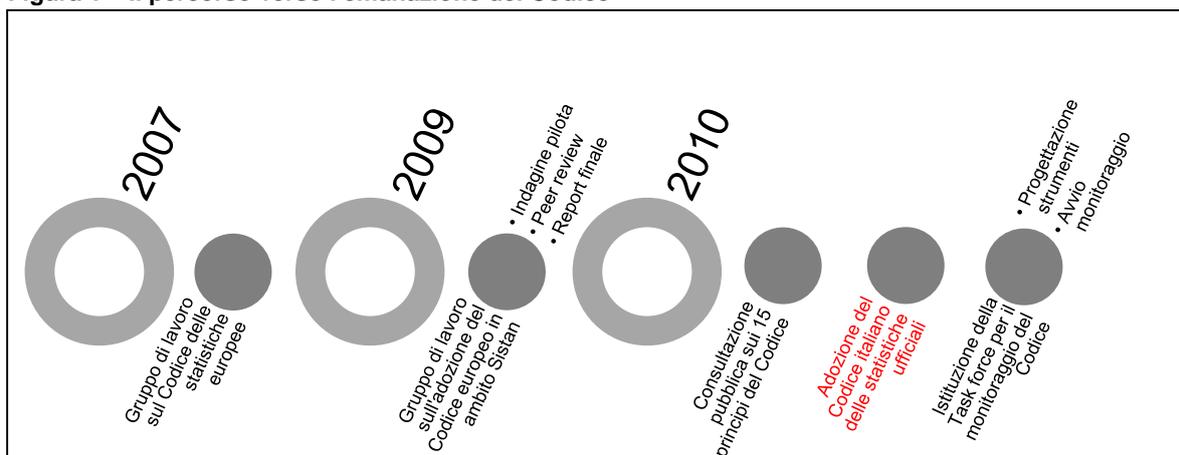
<sup>2</sup> Commissione statistica dell'Onu, sessione plenaria dell'11-14 aprile 1994.

<sup>3</sup> Decisione C47 del 15 aprile 1992.

<sup>4</sup> Cfr nota 2.

<sup>5</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio "Rafforzamento della gestione della qualità delle statistiche europee" (COM 211 del 15.4.2011).

Figura 1 – Il percorso verso l’emanazione del Codice



Fonte: Nostra elaborazione su documenti vari

A conclusione del percorso intrapreso, a ottobre 2010 è stato emanato il Codice italiano delle statistiche ufficiali (Direttiva n. 10 del 17 marzo 2010 - Adozione del Codice italiano delle statistiche ufficiali, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n.240 del 13 ottobre 2010). Il Codice muove i passi dal Code of practice europeo: esso, infatti, è articolato in 3 ambiti (contesto istituzionale, processi statistici e produzione statistica) e 15 principi (Prospetto 1)<sup>6</sup>.

Figura 2 – Ambiti e principi del Codice italiano delle statistiche ufficiali



Fonte: www.sistan.it

L'impegno dell'Istat per la promozione della qualità nel Sistema non si limita all'enunciazione dei principi: la Direttiva 10 si compone infatti di 5 articoli relativi all'ambito di applicazione del Codice (art.1), ai principi (art.2), alle misure per dare attuazione al Codice (art.3), all'autovalutazione dello stato di attuazione del Codice (art.4) e al monitoraggio dello stato di attuazione del Codice (art.5).

<sup>6</sup> Nel 2011 il Principio 4 del Code of Practice è stato modificato. A oggi questa modifica non è ancora stata recepita nel Codice italiano.

Al fine di progettare gli strumenti tecnici e avviare il monitoraggio dello stato di applicazione dei 15 principi del Codice nell'ambito del Sistan, l'Istat ha quindi istituito una nuova Task force interistituzionale composta da rappresentanti del Cisis, del Cuspi, dell'Usci, delle Amministrazioni/Enti centrali (delibera n. 544 del 30 luglio 2010 e successive proroghe e integrazioni), i cui lavori sono stati avviati a partire dal mese di settembre 2010. La composizione della Task force testimonia l'intenzione dell'Istituto di costruire un impianto di monitoraggio e valutazione della qualità nel Sistema statistico nazionale che sia frutto del contributo dei vari componenti del Sistema stesso, in un'ottica corale e partecipata, seppure rispettosa dei ruoli di ciascun attore.

Dalla sua istituzione, la Task force ha progettato un insieme coordinato di attività volte a individuare gli strumenti da utilizzare per il monitoraggio dell'effettiva applicazione del Codice nel Sistema. In particolare, tali attività hanno riguardato:

1. la definizione di un modello di monitoraggio dell'applicazione del Codice;
2. l'individuazione e progettazione degli strumenti a supporto del monitoraggio;
3. la sperimentazione degli strumenti per testarne la validità;
4. la riprogettazione e messa a punto degli strumenti;
5. l'avvio del primo monitoraggio.

Nei paragrafi seguenti sono presentati i risultati di tali attività, compresi quelli del primo monitoraggio.

## 2. Un modello per il monitoraggio

L'obiettivo del monitoraggio è rilevare informazioni e dati che consentano di misurare i livelli di qualità degli enti e uffici del Sistan e di verificarne nel tempo gli stadi di avanzamento, al fine di stabilire se il Sistema abbia adottato soluzioni coerenti per l'effettiva applicazione del Codice. L'applicazione dovrebbe superare l'idea di adempimento di tipo formale/amministrativo ed essere il veicolo di trasformazioni degli uffici tali che la qualità delle statistiche (processi e prodotti) sia migliorata.

Monitorare l'applicazione del Codice e la qualità del Sistema significa infatti:

1. analizzare il livello di applicazione dei singoli principi del Codice nell'ambito delle attività e dell'organizzazione degli uffici di statistica;
2. misurare i livelli di qualità raggiunti dal Sistema, costruire indicatori per il benchmarking della qualità, individuare valori soglia, misurare gli scostamenti da eventuali obiettivi;
3. individuare le iniziative adottate dagli uffici e le eventuali criticità riscontrate nell'applicazione del Codice.

A tale scopo, occorre innanzitutto identificare un insieme coerente di variabili e definizioni intorno alle quali raccogliere le informazioni che saranno successivamente utilizzate per la valutazione dello stato di attuazione del Codice nelle attività degli uffici. Come si specifica meglio oltre, gli strumenti per la raccolta delle informazioni sono di tipo sia qualitativo (*peer review*) sia quantitativo (questionario strutturato).

La mappa logica delle attività previste per il monitoraggio dell'applicazione del Codice si articola in diverse fasi, che sono state identificate anche tenendo in considerazione l'esperienza già realizzata da Eurostat nell'ambito del monitoraggio dell'applicazione del Codice delle statistiche europee<sup>7</sup>. In particolare le fasi individuate prevedono (cfr. Figura 2):

1. la rilevazione delle informazioni,
2. l'analisi delle informazioni al livello micro sulla situazione del singolo ufficio,
3. l'analisi delle informazioni al livello macro sullo stato del Sistema.

L'iterazione di queste fasi nel tempo consente di verificare se a livello micro e macro il Sistema

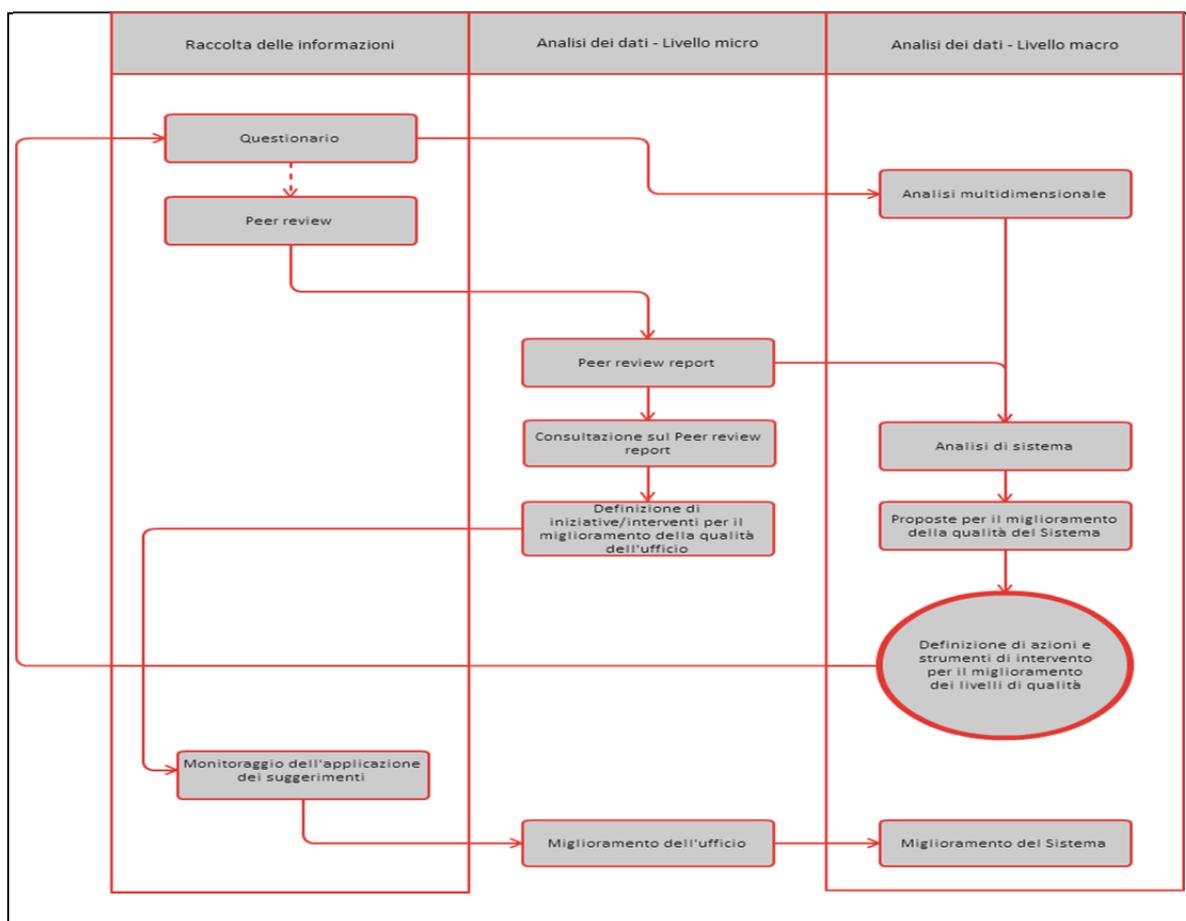
<sup>7</sup> Per la documentazione completa relativa al processo di monitoraggio condotto in ambito Eurostat si veda: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/quality/code\\_of\\_practice/ess\\_system\\_compliance](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/quality/code_of_practice/ess_system_compliance).

ha avviato iniziative volte al miglioramento della qualità e se i livelli stessi di qualità si sono elevati anche a seguito di interventi mirati promossi dall'Istituto.

Analizzando nel dettaglio le fasi previste per il monitoraggio, il primo passo è di composizione del quadro esistente attraverso la raccolta di informazioni. Ciò avviene, in un primo momento, attraverso una rilevazione sistematica dello stato di applicazione del Codice che consiste in un questionario strutturato di autovalutazione, in cui i referenti degli uffici di statistica entrano nel merito del Codice principio per principio. Il questionario offre una lettura comune dei principi e facilita l'identificazione, sia a livello del singolo ufficio sia del Sistema nel suo complesso, di aree di ulteriore sviluppo e miglioramento, fornendo così la base per operazioni mirate a implementare il Codice.

Da questa prima analisi si possono ricavare utili indicazioni sugli aspetti ancora trascurati nell'applicazione del Codice, tracciare un primo profilo degli uffici basato su analisi di tipo multi-dimensionale ed effettuare una diagnosi dello stato del Sistema in merito al raggiungimento di standard di qualità.

**Figura 3 – Le fasi del monitoraggio dell'applicazione del Codice**



Tuttavia la raccolta delle informazioni non termina con la rilevazione strutturata. Per consentire un ulteriore approfondimento rispetto al solo questionario, sono svolte delle visite di *peer review* presso alcuni uffici di statistica selezionati sulla base di criteri ragionati. Con questo strumento, più fine del questionario, si valuta la coerenza delle risposte già fornite nella rilevazione strutturata e si entra nel merito delle attività dell'ufficio volte a favorire l'aderenza ai principi del Codice, anche in un'ottica di apprendimento organizzativo e di disseminazione dei principi della qualità. Nella fase di *peer review* possono essere somministrati ulteriori strumenti di rilevazione volti ad approfondire alcune questioni specifiche che, ripetuti nel tempo anche con una struttura modulare e/o variabile, consentano di evidenziare eventuali scostamenti rispetto alla situazione di partenza. In particolare, questo tipo di strumento e analisi si rivela utile per verificare gli esiti di un eventuale "intervento

normativo” volto a fornire indicazioni o linee guida mirate al miglioramento di aspetti specifici dedicati alla qualità.

Nel momento in cui la rilevazione delle informazioni raccolte tramite le *peer review* è stata completata, il trattamento e organizzazione delle evidenze restituisce il “Report di *peer review*” (Report), corredato di informazioni contestuali, buone pratiche, raccomandazioni, che possono essere restituite come indicazioni specifiche per il miglioramento della qualità al livello del singolo ufficio di statistica.

Il Report assume una doppia valenza: da un lato è lo strumento con cui all’ufficio *reviewed* viene indicato il percorso da seguire per l’effettivo miglioramento della qualità, dall’altro è una fonte di informazioni standardizzate che consentono un’analisi di Sistema complementare a quella quantitativa. Di conseguenza:

- a) dal lato del singolo ufficio, la fase successiva alla visita di *peer review* consiste nella restituzione dei risultati, corredata dalla realizzazione di una consultazione volta a validare e a leggere i risultati del Report stesso, individuando così le opportunità concrete e applicabili per migliorare la qualità e monitorare nel corso del tempo le iniziative messe in pratica e l’adozione dei suggerimenti;
- b) dal lato del Sistema, la lettura integrata dei Report consente di effettuare un’analisi complessiva e di elaborare una serie di risultati e proposte per il miglioramento.

Infine, a conclusione di questo processo, i risultati sono sottoposti al Comstat, che eventualmente provvede a individuare le azioni da attuare e gli strumenti di intervento (in termini di normative, linee guida, raccomandazioni, toolkit) per il miglioramento dei livelli di qualità. Con le successive edizioni del monitoraggio, anche l’adozione di queste azioni potrà essere monitorata a livello del singolo ufficio e quindi del Sistema.

A regime, l’intreccio sempre più stretto fra le attività di monitoraggio del Codice e quelle di intervento e supporto alla sua applicazione potrà contribuire non solo a gettare “il seme della qualità” ma a farlo germogliare e crescere progressivamente nel Sistema. Quello adottato, infatti, è un approccio fondato su un miglioramento continuo e sviluppato “dal basso”, ma con un valore strategico volto a improntare nuove relazioni e nuove dinamiche nel Sistema che consentano di sperimentare nuovi metodi di lavoro e di generare e governare il cambiamento.

### 3. Gli strumenti per il monitoraggio

La prima fase di definizione delle modalità operative per lo svolgimento del monitoraggio ha riguardato la modellizzazione del fenomeno e le possibilità di rendere operativo il modello attraverso indicatori adeguati. Definito l’impianto teorico, per testare e validare gli strumenti di rilevazione delle informazioni a supporto del monitoraggio, a partire dal mese di settembre 2010 è stata avviata la prima sperimentazione degli strumenti con la progettazione di un questionario di autovalutazione (*Rilevazione esplorativa sulla qualità dell’attività statistica*) e di una traccia d’intervista semistrutturata per lo svolgimento delle visite di *peer review*.

#### 3.1 Il questionario di autovalutazione

Il questionario di autovalutazione è stato sviluppato per fornire uno strumento comune rispetto all’applicazione e all’aderenza ai principi del Codice, ed è stato costruito in modo da tracciare un profilo operativo della sua applicazione.<sup>8</sup> Esso, infatti, mira a rilevare fino a che punto gli uffici tengono conto del Codice nell’organizzazione delle proprie attività e nella definizione organizzativa dell’ufficio stesso: a tal fine è articolato seguendo puntualmente i principi del Codice. In questo

<sup>8</sup> L’utilizzo di un questionario di autovalutazione che monitori l’applicazione dei principi riproduce inoltre quanto già realizzato nell’esperienza europea di monitoraggio del Codice delle statistiche europee.

modo, nella fase di elaborazione dei dati, è possibile un raggruppamento delle variabili su due livelli:

1. quello delle 3 dimensioni secondo le quali è organizzato il Codice (contesto istituzionale, processi statistici, produzione statistica);
2. quello dei 15 principi che ne costituiscono le articolazioni puntuali.

In tal modo si possono comparare i livelli di applicazione del Codice nei diversi uffici a gradi di approfondimento differenti e costruire, attraverso opportune tecniche, una misura sintetica del livello di qualità complessiva rispetto a cui costruire scostamenti e misurare le performance in termini di qualità. Lo strumento strutturato rappresenta, di fatto, l'operativizzazione dei principi: dal punto di vista tecnico esso permette, in fase di elaborazione dei dati, di costruire diversi indicatori di *benchmarking* e offre interessanti occasioni di confronto fra le realtà del Sistema.

### 3.2 La *peer review*

La seconda fase vede come protagonista nella raccolta delle informazioni la *peer review*. I lavori della task force, infatti, sono proseguiti con la definizione una scheda/traccia d'intervista semi-strutturata per l'analisi approfondita della situazione degli uffici in merito ai principi del Codice nell'ottica del confronto fra pari.

Per comprendere al meglio il ruolo della *peer review*, vale la pena approfondire alcuni aspetti definitori e di processo. Il valore della *peer review* in un contesto come quello dell'applicazione Codice è altamente strategico sia per la diffusione dei principi e della cultura della qualità sia per la costruzione di una logica di condivisione e lavoro in rete tra gli uffici di statistica del Sistema. Nel panorama internazionale, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OECD) ricorre alla *peer review* in maniera sistematica sin dalla sua fondazione allo scopo di analizzare le politiche dei paesi membri con riferimento a diverse aree di intervento, che sono evolute nel tempo<sup>9</sup>, e costruire attraverso i risultati rilevati un quadro di riferimento in cui ciascuno Stato può orientarsi per individuare *best practice*, suggerimenti per le innovazioni e indicazioni per ulteriori avanzamenti. La definizione di *peer review* adottata in questo ambito, e che ha orientato le attività svolte in Istat in tal senso, è la seguente: "L'esame sistematico e la valutazione della performance di un ente da parte di un altro ente, con l'obiettivo di aiutare l'ente reviewed a migliorare le proprie policy, adottare *best practice* e rispondere a standard e principi"<sup>10</sup>. Anche altri autorevoli organismi e programmi internazionali adottano questa tecnica nelle prassi di monitoraggio e benchmarking, fra cui il Fondo Monetario internazionale<sup>11</sup>, la WTO<sup>12</sup>, l'Unione Europea<sup>13</sup>: nonostante contesti e obiettivi differenti il meccanismo sottostante è il medesimo, e cioè sottoporre il proprio operato al giudizio di un "pari" allo scopo di far emergere punti di forza, di debolezza e individuare direzioni di miglioramento. Caratteristica fondamentale dei processi di *peer review* è l'alternanza di ruoli tra enti *reviewed*, la cui performance è oggetto di analisi, ed enti *reviewer*, che raccolgono le informazioni ed elaborano le analisi. Nei cicli di *peer review* che si susseguono nel tempo ciascuno può assumere indifferentemente i due ruoli, così che tutti gli appartenenti al Sistema possano sperimentare vantaggi e difficoltà dei due fronti, allo scopo di affrontare più serenamente e con spirito collaborativo ogni compito.

### 3.3 La sperimentazione e la ri-progettazione degli strumenti

Come accennato, gli strumenti progettati per il monitoraggio del Codice sono stati testati sul

<sup>9</sup> I settori di policy inclusi sono molteplici, da quello fiscale a quello ambientale alle politiche del lavoro e del commercio. In ambito OECD è particolarmente significativa la peer-review che l'organizzazione effettua circa ogni quattro anni sulle politiche di cooperazione allo sviluppo.

<sup>10</sup> Nostra traduzione da "Peer review: an OECD tool for co-operation and change", 2003.

<sup>11</sup> Si veda a tale proposito IMF Annual Report, 2001.

<sup>12</sup> Joint Group on Trade and Competition, Peer Review: Merits and Approaches in a Trade and Competition Context, 6 June 2002, COM/TD/DAFFE/COMP(2002)4/FINAL

<sup>13</sup> <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews>

campo. Per quanto riguarda il questionario di autovalutazione, nel corso del settembre 2010 è stata progettata la versione sperimentale somministrata via web con tecnica CAWI. In questa sua versione, lo strumento ha assunto un profilo sintetico, semplificato e facilmente accessibile ai rispondenti: nel complesso 34 domande, tutte a risposta chiusa, con modalità dicotomiche nella maggior parte dei casi (Sì/No), per un onere complessivo proporzionato rispetto al livello di approfondimento. Il questionario sperimentale è stato somministrato nell'ambito di una rilevazione dedicata, la prima *Rilevazione esplorativa sulla qualità dell'attività statistica*, che si è svolta nel periodo compreso fra il 25 ottobre e il 15 novembre 2010 e ha coinvolto 288 uffici del Sistan scelti in modo ragionato<sup>14</sup> con l'obiettivo sia di raccogliere alcune prime evidenze, sia di delineare contenuti e mettere in luce problemi connessi con la misurazione della qualità.<sup>15</sup>

I risultati della rilevazione sono stati elaborati utilizzando diverse tecniche<sup>16</sup>, anche multivariate, per capire quanto lo strumento progettato fosse in grado di delineare la situazione degli uffici rispetto alla qualità. Dall'analisi dei risultati è emerso un quadro molto eterogeneo, sia territorialmente che per profilo istituzionale degli enti nei quali gli uffici di statistica operano. La variabilità è risultata più accentuata nelle dimensioni del contesto istituzionale e del processo di produzione, piuttosto che nei livelli di qualità osservati nella produzione statistica. Nella fase sperimentale purtroppo lo strumento di rilevazione dei dati in qualche caso non è riuscito a cogliere aspetti importanti del fenomeno in esame e, si è rivelato poco efficace soprattutto nell'individuare in forma dettagliata i problemi legati al contesto istituzionale. Altro problema connesso allo strumento attiene alla predisposizione degli indicatori riferiti alle caratteristiche della produzione statistica di qualità: per questa ragione le analisi hanno privilegiato le dimensioni relative al contesto e ai processi.

Per la predisposizione della versione a regime del questionario l'indicazione emersa dalla sperimentazione è che le diverse dimensioni del Codice (i principi o gli ambiti di riferimento) devono essere maggiormente bilanciate in termini di indicatori, al fine di garantire da un lato una certa variabilità e dall'altro una congrua misurazione di tutti i principi. Inoltre, al fine di raccogliere informazioni rilevanti anche ai fini delle *peer review*, è opportuno inserire dei quesiti a risposta aperta, da approfondire in sede di visita. L'analisi multivariata, d'altro canto, ha suggerito che il modello multidimensionale per l'analisi della qualità è efficace e una volta migliorate le dimensioni più deboli e sottorappresentate potranno essere condotte analisi ancora più complete. Infatti il questionario, nonostante i punti di debolezza messi in evidenza, già nella sua fase sperimentale ha messo in luce alcune aree critiche del Sistema, come la collocazione organizzativa degli uffici di statistica, l'eccessiva eterogeneità dell'attività svolta, la scarsa autonomia decisionale soprattutto nel campo della diffusione, l'uso molto limitato di strumenti per la rilevazione dei fabbisogni e della soddisfazione dell'utenza dei servizi statistici. E proprio a seguito delle indicazioni emerse nella rilevazione esplorativa sulla qualità, il Comstat ha emanato nella seduta del 16 dicembre 2011 le "Linee guida per il miglioramento della qualità della diffusione delle statistiche ufficiali da parte dei soggetti del Sistema statistico nazionale" che dettagliano i principi del Codice con riferimento ai processi di diffusione e forniscono concrete indicazioni operative agli uffici di statistica per promuoverne e facilitarne l'effettiva attuazione. Le linee guida sono un esempio di come l'attività di monitoraggio del Codice già condotta a livello sperimentale abbia portato alla definizione di uno strumento di intervento volto a migliorare la qualità delle statistiche diffuse dal Sistema.

Per quanto attiene alla *peer review*, nella fase sperimentale l'obiettivo principale è stato di tipo

<sup>14</sup> La selezione delle amministrazioni/enti è stata dettata dalla necessità di cogliere nella fase sperimentale le specificità delle diverse realtà nazionali e territoriali presenti nel Sistan, al fine di acquisire elementi informativi funzionali alla implementazione di un questionario finale da utilizzare nella fase a regime. I soggetti sono stati selezionati in base ai seguenti criteri:

- a. tipologia istituzionale (Amministrazioni centrali, Enti pubblici e locali e soggetti privati);
- b. copertura territoriale (Nord, Centro, Sud e Isole);
- c. dimensione dell'Ente.

<sup>15</sup> Alla rilevazione hanno risposto 206 dei 288 uffici sottoposti a rilevazione, con un tasso di risposta del 70,8%. Il tasso di risposta globale risulta complessivamente elevato, anche in virtù dell'interesse suscitato da un'iniziativa nuova, che riguarda un tema non molto esplorato e, forse, anche per il tempo limitato necessario per la compilazione del questionario.

<sup>16</sup> <http://www.istat.it/it/files/2011/02/Zamaro.pdf>

metodologico: volto, quindi, a testare lo strumento (in particolare la traccia d'intervista) e verificare l'efficacia in termini di struttura, formulazione delle domande, lunghezza e articolazione interna ai fini di consentire un'analisi approfondita dell'aderenza al Codice. La traccia è stata infatti progettata in modo da individuare, per ciascun principio del Codice, gli ambiti di riferimento, i criteri, ovvero le dimensioni in cui il principio è stato scomposto, e i temi, cui corrispondono le domande della traccia. Inoltre, per ciascun principio è stata formulata una domanda di apertura, da somministrare prima di entrare nello specifico dei criteri di osservazione del principio stesso, in modo tale da stimolare l'interlocutore e instaurare un clima di fiducia e di dialogo, oltre che contestualizzare il principio sotto esame.

Per quanto riguarda il processo, in considerazione della complessità degli obiettivi assegnati alla *peer review* in fase sperimentale si è deciso di costituire team composti da 3 componenti con differenti ruoli:

- 1) intervistatore, a cui è affidata la gestione della traccia ed è colui che pone le domande;
- 2) osservatore 1, ha il compito di gestire la scheda di osservazione in cui prende nota delle risposte e delle difficoltà riscontrate. Allo scopo di riprendere punti non chiari/poco approfonditi può intervenire alla fine di ciascun blocco;
- 3) osservatore 2, ha il compito di monitorare l'intervista da un punto di vista metodologico e prendere nota degli eventuali problemi riscontrati in tal senso. A sostegno del lavoro dell'intervistatore e dell'osservatore può intervenire alla fine di ciascun blocco di quesiti.

Nel complesso sono state condotte 24 *peer review* sperimentali, svolte tra il mese di ottobre e dicembre 2011 presso uffici di statistica collocati all'interno di Ministeri, Enti nazionali, Regioni, Province, Comuni e Camere di commercio distribuite sull'intero territorio nazionale. Le squadre di *peer reviewer* erano composte da ricercatori dell'Istat e da funzionari di uffici di statistica presenti nelle amministrazioni locali, opportunamente istruiti sugli obiettivi metodologici perseguiti e sulle modalità di conduzione. Accanto alla traccia d'intervista, differenziata per gli intervistatori e gli intervistati, sono stati progettati e sperimentati una serie di strumenti a supporto della *peer review*, come la scheda di osservazione per la raccolta delle informazioni, il glossario, la scheda relativa all'andamento dell'intervista e al contesto.

Le evidenze sul piano metodologico possono essere distinte in due filoni principali, relativi agli strumenti e al metodo, che hanno orientato la discussione e le decisioni della task force in merito a modifiche della traccia e del disegno complessivo delle *peer review*. In sintesi, per quanto riguarda la traccia, la sperimentazione ha evidenziato la necessità di:

- differenziare la traccia in base alla specifica attività che l'ufficio di statistica è tenuto a svolgere nell'ente. A tal fine occorre fornire ai reviewer informazioni aggiuntive sull'attività svolta dall'ufficio reviewed;
- ridurre la lunghezza della traccia;
- eliminare le ridondanze;
- modificare le domande di difficile comprensione alle quali sono state fornite risposte poco chiare, veloci, generiche, non in argomento, che hanno creato perplessità nell'intervistato;
- esplicitare alcuni termini e/o inserirli in glossario.

Rispetto al metodo i risultati hanno riguardato:

- la situazione di intervista, in termini di allargamento della platea dei reviewed (non solo il responsabile ma anche i collaboratori dell'ufficio) e di necessità di registrazione dell'intervista;
- la composizione del team reviewer, che nella formula "mista" si è rivelata una scelta vincente rispetto all'obiettivo (dialogo e collaborazione fra pari e non ispezione da parte dell'Istat);
- la numerosità del team reviewer, che a regime può essere ridotta a due componenti, data l'assenza dell'obiettivo metodologico;
- la vicinanza al territorio, che può essere un fattore vincente nell'ottica di cogliere alcuni elementi più o meno latenti che incidono significativamente sulla valutazione complessiva della situazione da parte dei reviewer;

- la conduzione dell'intervista, sia in termini di somministrazione della traccia sia di studio preliminare dei materiali informativi e di interiorizzazione/capacità di gestione della traccia.

Conclusa la sperimentazione sugli strumenti di rilevazione da utilizzare nella *peer review*, il passo successivo prevede la restituzione dei risultati agli uffici coinvolti nel processo. Anche su questo aspetto la task force ha avviato una riflessione sulle possibili modalità di analisi (dettaglio, quadro concettuale) e di restituzione dei risultati, che ha portato a fine 2011 alla definizione di un modello di Report di *peer review* da utilizzare a regime. Il modello è stato sperimentato su un numero limitato di uffici partecipanti alle *peer review* sperimentali del 2011: al fine di testarne l'efficacia, il Report è stato accompagnato da una scheda di consultazione in cui si richiedeva esplicitamente al reviewed di esprimere un giudizio in merito alla completezza, pertinenza, chiarezza del Report. Anche in questo caso la sperimentazione ha consentito di trarre alcune prime conclusioni sullo strumento, in particolare sullo standard da adottare a regime per assicurare una restituzione delle evidenze raccolte il più possibile omogenea e completa.

### 3.4 Gli strumenti adottati per il primo monitoraggio

Sulla base dei risultati metodologici conseguiti, gli strumenti (questionario di autovalutazione, traccia di *peer review* e strumenti connessi, report di restituzione) sono stati riprogettati e rimodulati. Definiti gli strumenti, il monitoraggio sull'applicazione del Codice è stato avviato a partire da gennaio 2012 con la somministrazione, nell'ambito della *Rilevazione annuale sugli elementi identificativi, risorse e attività degli uffici di Statistica del Sistan (Eup)*, di una sezione del questionario dedicata alla qualità delle statistiche indirizzata ai rispondenti alla versione long del questionario, pari a 649 uffici di statistica collocati all'interno delle amministrazioni di maggiori dimensioni. Questa sezione, unitamente ad altre informazioni già raccolte storicamente nell'ambito di Eup<sup>17</sup>, ha consentito di effettuare una prima diagnosi dello stato del Sistema relativamente ai 15 principi del Codice su una platea molto vasta di attori.

La rilevazione Eup 2012, il cui periodo di riferimento è l'anno 2011, si è svolta via web con tecnica CAWI nel periodo compreso fra il 2 febbraio e il 7 marzo 2012. La scelta di somministrare il questionario sulla qualità come modulo della rilevazione Eup ha avuto due effetti molto positivi:

1. un tasso di risposta elevato (97,8%) e un'elevata copertura dei principali attori del Sistan (tutti i Ministeri, le Amministrazioni centrali, gli Enti di previdenza e assistenza, le Regioni, le Province, i Comuni capoluogo di provincia o di ampiezza demografica superiore ai 30mila abitanti, le Camere di Commercio, i soggetti privati, gli uffici associati)
2. un contenimento del fastidio statistico sui rispondenti, ottenuto limitando le occasioni di rilevazione ad essi rivolte.

Entrando nel dettaglio delle caratteristiche dello strumento, il questionario utilizzato per il primo monitoraggio consta di 56 domande, per lo più a risposta chiusa e dicotomiche (Sì/No), che hanno

<sup>17</sup> In particolare, il questionario adottato nel 2012 è stato articolato in otto sezioni:

SEZIONE 1 – Elementi identificativi: comprende informazioni anagrafiche sull'ufficio di statistica e sul suo referente. Al fine di semplificare la compilazione, in questa sezione le informazioni necessarie sono visualizzate in forma precompilata, chiedendo di confermare le informazioni esistenti e procedere o di modificarle.

SEZIONE 2 – Assetto organizzativo: include quesiti volti a chiarire la collocazione dell'ufficio nell'amministrazione di riferimento.

SEZIONE 3 – Personale e altre risorse dell'ufficio di statistica: sono richieste informazioni sulle risorse umane, logistiche, tecnologiche e finanziarie di cui dispone l'ufficio.

SEZIONE 4 – Attività statistica: in questa sezione i quesiti riguardano l'attività statistica svolta dall'ufficio al di fuori della collaborazione con l'Istat.

SEZIONE 5 – Utilizzo delle statistiche e diffusione della cultura statistica: in questa sezione si chiedono informazioni sull'utenza, sulla soddisfazione della domanda di informazione statistica da essa espressa, sulle eventuali iniziative realizzate per la diffusione della cultura statistica.

SEZIONE 6 – Innovazione: include quesiti su eventuali iniziative o interventi innovativi avviati dall'ufficio.

SEZIONE 7 – Rapporti di collaborazione: rileva i principali partner con cui sono state intrattenute collaborazioni formali nel 2011 e, per ciascuno, obiettivi e risultati delle attività svolte in collaborazione.

SEZIONE 8 – Qualità delle statistiche ufficiali: i quesiti compresi in questa sezione declinano i principi del Codice italiano delle statistiche ufficiali adottato nel 2010.

La versione *short* del questionario si compone delle sezioni 1, 2, 3 e 4; la versione *long* include tutte le sezioni.

consentito di rilevare oltre 100 variabili/indicatori relativi alla qualità delle statistiche, di cui alcuni saranno discussi nel dettaglio nella sezione dedicata ai risultati del monitoraggio. Nel questionario sono presenti alcune domande a risposta aperta, a differenza di quanto avvenuto nella fase sperimentale.

Per quanto riguarda il costrutto teorico alla base del questionario, ciascuna domanda rimanda a un principio del Codice: dalla distribuzione delle domande e delle variabili rilevate si evince nel complesso un buon bilanciamento fra i diversi ambiti di riferimento nel Codice (contesto, processi, prodotti).

**Tavola 1 – Domande e variabili raccolte attraverso il questionario di autovalutazione per ambito del Codice**

Ambito del Codice	Domande	Variabili
Contesto istituzionale	29	39
Processi statistici	10	26
Produzione statistica	17	38
Totale	56	103

Per rispondere alla necessità di tarare il questionario sull'attività statistica effettivamente svolta dai singoli uffici, garantire una maggiore coerenza delle risposte fornite e ridurre l'onere sui rispondenti, sono stati inseriti dei filtri in alcune domande chiave relative all'attività effettivamente svolta, che consentono di compilare la sezione sulla qualità solo per i principi di pertinenza dell'ufficio.

Come previsto dal modello definito per il monitoraggio, l'analisi quantitativa basata sull'autovalutazione e sul questionario è accompagnata ogni anno da un certo numero di *peer review*. A partire dal 2012 sono state realizzate tre campagne di peer review, che hanno coinvolto un totale di 101 uffici di statistica<sup>18</sup>.

**Tavola 2 - Peer review realizzate nel periodo 2012-2014 per anno**

Anno	N
2012	53
2013	24
2014	24
Totale	101

Gli uffici sono stati visitati da team (nella quasi totalità dei casi) composti di due componenti, in modo da garantire sia una rappresentanza dell'Istat sia di una realtà operante nel territorio (in particolare Cisis, Cuspi, Usci, Amministrazioni/enti centrali). Le visite di *peer review* nei tre cicli finora avviati sono state effettuate generalmente nel periodo settembre-dicembre. Gli strumenti utilizzati per lo svolgimento delle *peer review* sono:

- la traccia per lo svolgimento dell'intervista di peer review;
- la scheda di osservazione e il glossario;
- il Report di peer review;
- il questionario (scheda) di consultazione;
- la guida per i reviewer.

La traccia per lo svolgimento della peer review nel corso dei tre cicli ha subito leggeri aggiustamenti e modifiche volti a migliorare ancora lo strumento, in un'ottica di apprendimento permanente. L'ultima versione utilizzata nel 2014 è composta da:

<sup>18</sup> Non si considera la fase sperimentale di test degli strumenti, che come già detto si è svolta fra ottobre 2010 e dicembre 2011 e che ha coinvolto ulteriori 24 uffici.

1. la cover sheet: una scheda iniziale dove si raccolgono le informazioni di base dell'intervistato e della situazione d'intervista, necessaria per la predisposizione di adeguate note sul campo. La descrizione dell'ambiente, della situazione e della dinamica d'intervista serve a comprendere se ci sono stati fattori esterni che hanno potuto disturbare l'interazione. Non fa parte della traccia ma registra alcune notizie essenziali;
2. il principio di riferimento del Codice italiano delle statistiche ufficiali: da leggere sempre prima della somministrazione delle domande;
3. le domande: per ogni principio del Codice sono state elaborate una serie di domande da somministrare all'ufficio da sottoporre a peer review. Le domande sono accompagnate da:
  - a. approfondimenti: sollecitano l'intervistato a entrare più nel dettaglio di ciò che stava dicendo. Le richieste dirette di approfondimenti o spiegazioni vanno sempre somministrate, a meno che l'intervistato non abbia già risposto nella domanda iniziale, e implicano una richiesta di ampliamento del tema di cui l'intervistato sta parlando;
  - b. esempi: da utilizzare quando l'intervistato non ha compreso la domanda originaria, non ha risposto o ha risposto in modo parziale o non pertinente;
  - c. note per l'intervistatore: sono indicazioni per l'intervistatore che riguardano la richiesta di documenti o informazioni supplementari.

La scheda di osservazione è stata predisposta per la raccolta delle risposte fornite dal reviewed nel corso dell'intervista. Nella prima colonna della scheda sono riportate le domande della traccia di peer review senza approfondimenti, esempi e note per l'intervistatore, mentre nella seconda colonna è lasciato lo spazio per l'inserimento del contenuto delle risposte. Il glossario è pensato per essere utilizzato in caso di dubbi dell'intervistato in merito ai concetti e alle definizioni usate nella traccia d'intervista.

Il Report di *peer review* è il documento finale elaborato sulla base dell'intervista e condiviso dal team dei *reviewer*. Il Report nel complesso fornisce una descrizione dei risultati della *peer review* avente l'obiettivo di elaborare un feedback critico sull'attività svolta al fine di migliorarne la qualità, potenziare la responsabilità nei confronti degli *stakeholders*, individuare i punti di forza e di debolezza, instaurare reti e collaborazioni, migliorare la consapevolezza interna all'amministrazione di appartenenza sui punti di forza e sulle aree di miglioramento. Il Report di *peer review* segue un format standardizzato (*template*), la cui struttura è organizzata nel seguente modo:

- a. la cover iniziale, in cui sono indicati l'istituzione intervistata, la composizione del team di *reviewer*, la data di svolgimento della *peer review*, i contatti mail del team e del gruppo di supporto DCSR/Sis (codice@istat.it);
- b. l'introduzione, standard per tutti i Report, predisposta dalla DCSR/Sis e già presente nel *template*;
- c. le note di contesto, che raccolgono le informazioni della *cover sheet* sull'intervistato, sull'ambiente, la situazione e la dinamica d'intervista;
- d. i risultati, elaborati a partire dalla traccia d'intervista, focalizzati sui punti approfonditi durante la visita. Il contenuto è di tipo descrittivo e non valutativo, specifico e non generico, deve integrare ed evidenziare i punti di forza/debolezza riscontrati durante l'intervista;
- e. le buone pratiche e le raccomandazioni, perché il Report di *peer review* deve essere uno strumento per l'individuazione di buone pratiche da esportare nel Sistema. Lo strumento della *peer review* si caratterizza per la possibilità di valorizzare i punti di forza, raccogliere e certificare (anche tramite riferimenti e documenti) le *best practices*. Le raccomandazioni sono invece fondamentali per individuare azioni mirate al miglioramento dei livelli di qualità, dando rilevanza a quelle che il ricevente è in grado di applicare concretamente nella propria attività quotidiana;
- f. gli allegati, come la scheda di osservazione e eventuali materiali e documentazione raccolta a supporto del Report di *peer review*.

Il Report di *peer review* è restituito al *reviewed* accompagnato da un breve questionario di consultazione volto a rilevare il livello di completezza, accuratezza e pertinenza delle osservazioni e proposte di miglioramento indicate. La scheda di consultazione si inserisce nel processo come ulteriore

strumento di ascolto degli attori e condivisione di un percorso che continuerà a evolvere nel tempo, anche attraverso un miglioramento costante degli strumenti e dei metodi utilizzati.

Infine, per supportare le squadre nella conduzione delle *peer review*, è stata elaborata una Guida per i *reviewer*, con l'obiettivo di definire una procedura standard che consentisse uno svolgimento accurato e omogeneo delle visite di *peer review* passo dopo passo, dall'avvio delle attività alla modalità di redazione e restituzione del Report di *peer review*. La guida fa parte del set di strumenti progettati per l'istruzione dei team di *reviewer* e prevede tre sezioni:

1. la definizione dello strumento e la sua contestualizzazione in ambito internazionale;
2. gli attori coinvolti, il loro ruolo e le modalità organizzative per lo svolgimento della *peer review* sul campo;
3. il metodo per lo svolgimento delle *peer review*.

#### 4. I risultati del monitoraggio

Il monitoraggio, come detto, è stato condotto a partire dal mese di gennaio 2012 utilizzando gli strumenti discussi in precedenza. Nelle pagine che seguono sono riportati i risultati di questo primo triennio, che si è concluso nel mese di dicembre 2014.

##### 4.1 Risultati della rilevazione

Il questionario di autovalutazione relativo all'applicazione del Codice è stato somministrato nell'ambito della Rilevazione degli Elementi identificativi, risorse e attività degli Uffici di statistica del Sistema statistico nazionale. Anno 2011, indirizzata ai 649 uffici operanti nelle amministrazioni di maggiori dimensioni (sezione 8 della long form: tasso di risposta del 97,8%). Alcune delle informazioni di contesto e relative all'organizzazione degli uffici sono tuttavia più recenti, in quanto sono raccolte annualmente nell'ambito di Eup. Infatti, il questionario di autovalutazione utilizzato è articolato seguendo puntualmente i 15 principi del Codice in modo da integrare gli aspetti già rilevati in Eup senza ulteriore disturbo statistico per i rispondenti.<sup>19</sup>

Come già indicato precedentemente, il questionario rileva quanto il Codice sia applicato nell'organizzazione delle attività e nella definizione organizzativa dell'ufficio stesso: a tal fine è articolato seguendo puntualmente i principi del Codice. Il questionario offre una lettura comune dei principi e facilita l'identificazione, sia a livello del singolo ufficio sia del Sistema, di aree di ulteriore sviluppo e miglioramento, fornendo così la base per operazioni mirate a implementare il Codice.

Di seguito si riportano alcuni risultati, che integrano le due rilevazioni.

Le informazioni relative all'assetto organizzativo degli uffici di statistica mostrano che la grande maggioranza di essi, il 79,2% del totale, opera in strutture polifunzionali, non specializzate esclusivamente nell'attività statistica. Il 13,8% degli uffici risponde in via diretta al vertice politico-istituzionale, il 63,4% al vertice amministrativo, il 22,8% ad altra struttura organizzativa di rango inferiore. Se si guarda alla quota di attività complessivamente dedicata alla statistica, emerge che nel 49,3% dei casi essa non supera il 25% del totale mentre solo nel 19,9% dei casi tale quota si attesta oltre il 75%.

<sup>19</sup> A titolo di esempio, si pensi al Principio 3 "Adeguatezza delle risorse": in Eup è presente un'intera sezione dedicata alle risorse umane, finanziarie, tecnologiche e logistiche che può essere utilizzata anche in ambito di monitoraggio del Codice.

**Tavola 3 – Uffici di statistica per tipo di struttura in cui si collocano (valori assoluti e percentuali)**

Tipo di struttura	N	%
Dedicata	136	20,8
Polifunzionale	517	79,2
Totale	653	100,0

Fonte: Istat, Rilevazione Eup 2012

**Tavola 4 – Uffici di statistica per struttura gerarchica cui rispondono direttamente (valori assoluti e percentuali)**

Struttura gerarchica	N	%
Vertice politico-istituzionale	90	13,8
Vertice amministrativo	414	63,4
Altra struttura organizzativa di rango inferiore al vertice amministrativo	149	22,8
Totale	653	100,0

Fonte: Istat, Rilevazione Eup 2012

**Tavola 5 – Uffici di statistica per quota di attività dedicata alla statistica (valori assoluti e percentuali)**

Quota di attività dedicata alla statistica	N	%
Fino al 25% dell'attività complessiva	322	49,3
Fino al 50% dell'attività complessiva	113	17,3
Fino al 75% dell'attività complessiva	88	13,5
Oltre il 75% dell'attività complessiva	130	19,9
Totale	653	100,0

Fonte: Istat, Rilevazione Eup 2012

Il ruolo dell'ufficio di statistica non appare ben definito negli atti organizzativi delle amministrazioni: nel 25,3% dei casi esso è dettagliato puntualmente mentre nel 56,2% e nel 18,5% rispettivamente le competenze sono generiche o non definite.

**Tavola 6 – Uffici di statistica per livello di dettaglio delle competenze affidate (valori assoluti e percentuali)**

Livello di dettaglio	N	%
Puntuale	165	25,3
Generico	367	56,2
Non definito	121	18,5
Totale	653	100,0

Fonte: Istat, Rilevazione Eup 2014

Per quanto riguarda il ruolo, si osserva che il 57,4% degli uffici di statistica è unico titolare della progettazione, produzione e diffusione delle statistiche mentre il 66,3% collabora con altre strutture dell'Amministrazione.

**Tavola 7 – Uffici di statistica per titolarità esclusiva nell'espletamento dell'attività statistica (valori assoluti e percentuali)**

Titolarità esclusiva a progettare, produrre e diffondere le statistiche	N	%
Sì	375	57,4
No	278	42,6
Totale	653	100

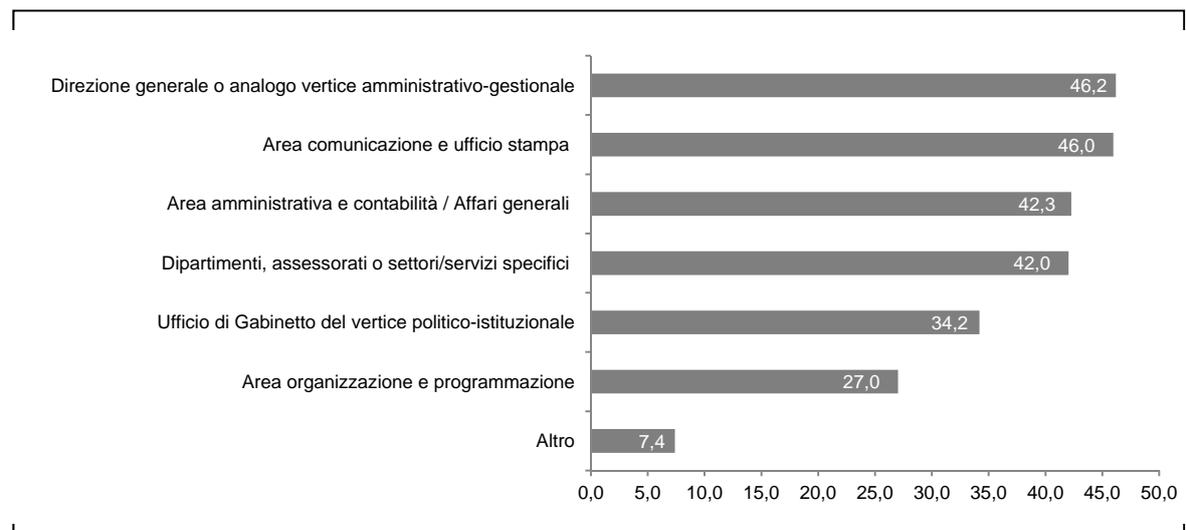
Fonte: Istat, Rilevazione Eup 2012

**Tavola 8 – Uffici di statistica per collaborazione con altri uffici dell'amministrazione (valori assoluti e percentuali)**

Collaborazione dell'ufficio con altre strutture dell'Amministrazione	N	%
Si	433	66,3
No	220	33,7
Totale	653	100

Fonte: Istat, Rilevazione Eup 2012

In generale, la collaborazione è più frequente con le strutture del vertice amministrativo e legate alla comunicazione, con il 46,2% e il 46% degli uffici rispettivamente. Meno frequente l'interazione con strutture deputate alla programmazione e con i vertici politici.

**Figura 4 – Settori dell'Amministrazione con cui collaborano gli uffici di statistica (valori percentuali)**

Fonte: Istat, Rilevazione Eup 2012

Per quanto riguarda l'adeguatezza delle risorse di cui dispongono gli uffici, emerge un quadro abbastanza eterogeneo: la dotazione di personale risulta adeguata (considerando congiuntamente le modalità di risposta "del tutto" e "piuttosto") nel 54,9% dei casi mentre le competenze del personale e le dotazioni informatiche sono adeguate rispettivamente per il 78,6% e l'80,4% dei rispondenti. Meno positiva la valutazione dell'adeguatezza delle risorse finanziarie, che sono adeguate (sempre nell'accezione indicata in precedenza) nel 42,8% dei casi: occorre tenere in considerazione i tagli alla spesa pubblica effettuati nel corso degli ultimi anni.

**Tavola 9 – Uffici di statistica per livello di adeguatezza delle risorse (valori percentuali)**

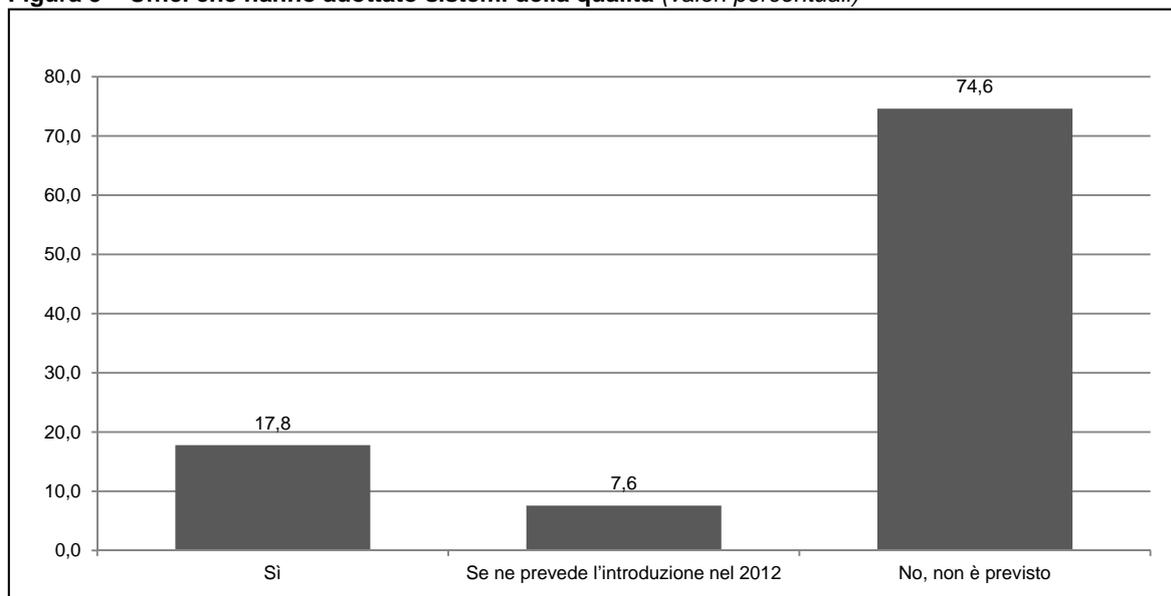
Livello di adeguatezza	Dotazione di personale	Competenze del personale	Dotazioni informatiche	Dotazioni finanziarie
Del tutto adeguata	12,7	20,8	19,7	6,9
Piuttosto adeguata	42,2	57,8	60,7	35,9
Poco adeguata	35,5	19,4	16,1	34,4
Per niente adeguata	9,6	2,0	3,5	22,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Istat, Rilevazione Eup 2012

Scendendo nel dettaglio di alcune delle variabili raccolte nel 2012 attraverso il modulo ad hoc sulla qualità, emerge come l'adozione di sistemi della qualità formalizzati sia ancora una pratica marginale negli uffici del Sistan: il 74,6% di essi non ha adottato strumenti a tutela/garanzia della

qualità delle statistiche prodotte. Guardando la percentuale di uffici che effettuano controlli di qualità nelle diverse fasi del processo di produzione del dato emerge, tuttavia, che alcune attività di controllo sono svolte, anche se in misura variabile rispetto alle fasi considerate: poco più di un terzo degli uffici, il 36,3%, effettua controlli in fase di progettazione delle indagini mentre nella raccolta, elaborazione e diffusione tale quota sale rispettivamente al 60,6%, al 63,8% e al 59,8% dei rispondenti.

**Figura 5 – Uffici che hanno adottato sistemi della qualità (valori percentuali)**



Fonte: Istat, Rilevazione Eup 2012

**Tavola 10 – Uffici di statistica che effettuano/non effettuano controlli di qualità nelle varie fasi del processo di produzione del dato (valori percentuali)**

Controlli di qualità	Progettazione indagini	Raccolta dati	Elaborazione e analisi dati	Diffusione risultati
Sì	36,3	60,6	63,8	59,8
No	63,7	39,4	36,2	40,2
Totale	100	100	100	100

Fonte: Istat, Rilevazione Eup 2012

Considerando gli uffici che svolgono attività statistica auto diretta (291 casi), si osserva che gli standard relativi a concetti e definizioni ufficiali sono sempre applicati nel 70,1% dei casi; per le classificazioni ciò avviene per il 64,9% dei rispondenti: esiste quindi una “fetta” di produzione statistica che ancora non risponde pienamente agli standard metodologici.

**Tavola 11 – Uffici di statistica per frequenza nell'applicazione degli standard relativi a concetti, definizioni, classificazioni (valori assoluti e percentuali)**

Frequenza dell'applicazione degli standard (a)	Concetti e definizioni		Classificazioni	
	N	%	N	%
Sì, sempre	204	70,1	189	64,9
Sì, qualche volta	62	21,3	71	24,4
Sì, raramente	7	2,4	8	2,7
Mai	18	6,2	23	7,9
Totale	291	100,0	291	100,0

Fonte: Istat, Rilevazione Eup 2012

(a) Attività non Istat/Psn.

Un'attività non pienamente realizzata negli uffici di statistica è quella della relazione con gli utenti: le richieste di informazioni vengono registrate nel 23,2% dei casi mentre il 6,5% rileva le esigenze informative. Rilevazioni sulla soddisfazione sono condotte nel 15% degli uffici.

**Tavola 12 – Uffici di statistica realizzazione/non realizzazione di attività di relazione con gli utenti (valori assoluti e percentuali)**

Relazioni con l'utenza	Registrazione delle richieste di informazioni		Rilevazione delle esigenze informative		Rilevazione della soddisfazione	
	N	%	N	%	N	%
Sì	147	23,2	41	6,5	95	15,0
No	487	76,8	593	93,5	539	85,0
Totale	634	100,0	634	100,0	634	100,0

Fonte: Istat, Rilevazione Eup 2012

La diffusione dei dati rappresenta ancora un punto di debolezza per oltre la metà degli uffici di statistica: il 42,3% dei rispondenti dichiara che il momento della diffusione dei dati è deciso dall'ufficio in base alla contingenza; un ulteriore 11,7% concorda il momento della diffusione con l'organo politico. Inoltre si riscontra che solo il 17,7% degli uffici ha adottato specifiche azioni per migliorare la tempestività dei dati prodotti mentre il 20% si è impegnato per la puntualità nella diffusione delle statistiche. Questi aspetti rappresentano un fattore chiave per la credibilità della statistica, in quanto la trasparenza nella diffusione è fondamentale.

**Tavola 13 – Uffici di statistica per tipo di definizione del momento della diffusione delle informazioni statistiche (valori assoluti e percentuali)**

Momento della diffusione	N	%
Definito dalle norme	160	25,2
Programmato anticipatamente	81	12,8
Deciso dall'Ufficio di volta in volta	268	42,3
Concordato di volta in volta con l'organo politico	74	11,7
Altro	5	0,8
Non diffonde dati	46	7,3
Totale	634	100,0

Fonte: Istat, Rilevazione Eup 2012

**Tavola 14 – Uffici di statistica che hanno(non hanno adottato azioni per migliorare la tempestività e la puntualità della diffusione delle informazioni statistiche (valori assoluti e percentuali)**

Adozione di azioni	Tempestività		Puntualità	
	N	%	N	%
Sì	112	17,7	127	20,0
No	522	82,3	507	80,0
Totale	634	100,0	634	100,0

Fonte: Istat, Rilevazione Eup 2012

Guardando invece i canali di diffusione emerge che il web è considerato il principale strumento di diffusione delle informazioni statistiche (56,8% dei rispondenti). Ancora in voga le pubblicazioni cartacee (14,4%), i supporti informatici (7,1%) e i comunicati stampa (6,6%). Il fatto che il web sia il canale preferenziale di diffusione potrebbe assicurare a un'ampia platea di utenti di accedere alle statistiche. Tuttavia, al fine di assicurare una diffusione di qualità, è necessario che gli utenti abbiano a disposizione informazioni statistiche corredate da note metodologiche, metadati, glossari, in modo da garantire un corretto utilizzo e un'adeguata comprensione del dato. Si riscontra che informazioni/metadati messi *sempre* a disposizione dagli uffici riguardano le fonti informative e le classificazioni, con percentuali nettamente inferiori al 50% (rispettivamente 44,5% e 30,9%). Evi-

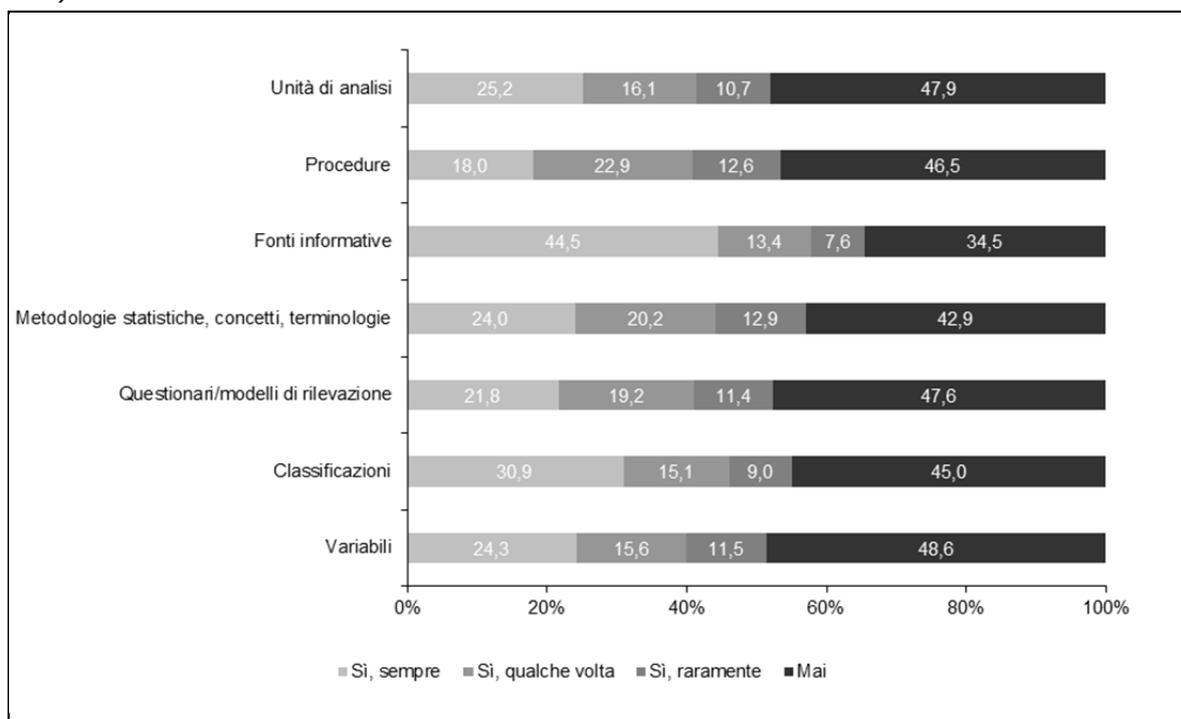
dentemente non si è ancora diffusa negli uffici la consuetudine di accompagnare gli utenti nella lettura dei dati, fornendo informazioni adeguate a una piena comprensione dei fenomeni.

**Tavola 15 – Uffici di statistica per principale canale di diffusione delle statistiche (valori assoluti e percentuali)**

Canale principale di diffusione delle statistiche	N	%
Web	360	56,8
Pubblicazioni cartacee	91	14,4
Altri supporti informatici	45	7,1
Comunicati stampa	42	6,6
Convegni	10	1,6
Seminari	1	0,2
Presentazioni/Incontri pubblici	24	3,8
Altro	61	9,6
<b>Totale</b>	<b>634</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Istat, Rilevazione Eup 2012

**Figura 6 – Uffici di statistica per frequenza nella diffusione di informazioni utili all’utenza (valori percentuali)**



Fonte: Istat, Rilevazione Eup 2012

Per avere una visione di sintesi dei livelli di qualità registrati negli uffici rispondenti alla rilevazione, le numerose variabili raccolte sono state aggregate in indici sintetici. Il questionario, infatti, è progettato in modo tale da analizzare la qualità dei contesti, dei processi e dei risultati statistici prodotti negli uffici della rete del Sistan. Assumendo l’ipotesi che la qualità si debba concepire in chiave multidimensionale, sono state quindi identificate alcune dimensioni “macro” per valutare in aggregato il livello di qualità risultante dalle dichiarazioni rilevate con il questionario. Seguendo il Codice come *framework* concettuale sono state considerate le 3 dimensioni che declinano “naturalmente” il concetto della qualità delle statistiche:

1. il contesto istituzionale: analisi dei fattori istituzionali e organizzativi che influiscono in modo rilevante sull'efficienza e sulla credibilità della statistica ufficiale;
2. i processi statistici: valutazione dell'utilizzo di metodologie e procedure statistiche appropriate nonché dell'applicazione di standard internazionali e codifiche condivise;
3. la produzione statistica: misurazione della rispondenza della produzione statistica alle esigenze degli utilizzatori, delle istituzioni e dei cittadini.

Le variabili relative a ciascuna dimensione sono state costruite partendo dalle domande del questionario che operazionalizzano la dimensione stessa: nel complesso le variabili raccolte sono 103, 91 quelle utilizzate per la costruzione dei tre indici sintetici. Le risposte ai quesiti sono state trattate e codificate in modo tale da poter essere aggregate attraverso l'attribuzione di punteggi. I punteggi costruiti sono stati aggregati e in seguito relativizzati rispetto al massimo teorico, cioè il punteggio ottenibile qualora si possedessero tutti i requisiti della qualità rilevati, secondo la formula (1):

$$x' = [x/\max(X)] * 100 \quad (1)$$

Ciò consente un duplice livello di analisi: in primo luogo attraverso la distanza di un'organizzazione dal massimo teorico è possibile misurare la distanza dal raggiungimento di un determinato standard di qualità, in secondo luogo l'aver ricondotto tutte le organizzazioni a una scala comune consente di effettuare confronti fra i singoli enti. Per facilitare il confronto, i punteggi relativi sono stati riscaldati su base 100. Infine, dalla media aritmetica dei valori riscaldati è stata costruita una graduatoria degli enti rispondenti nelle 3 dimensioni considerate, contesto, processi e prodotti, e un indice di qualità complessiva, dato dalla loro aggregazione, anch'essa ottenuta attraverso la media aritmetica semplice dei tre valori. Con questo procedimento, si assegna a ciascuna dimensione pari peso nella determinazione dell'indice finale.

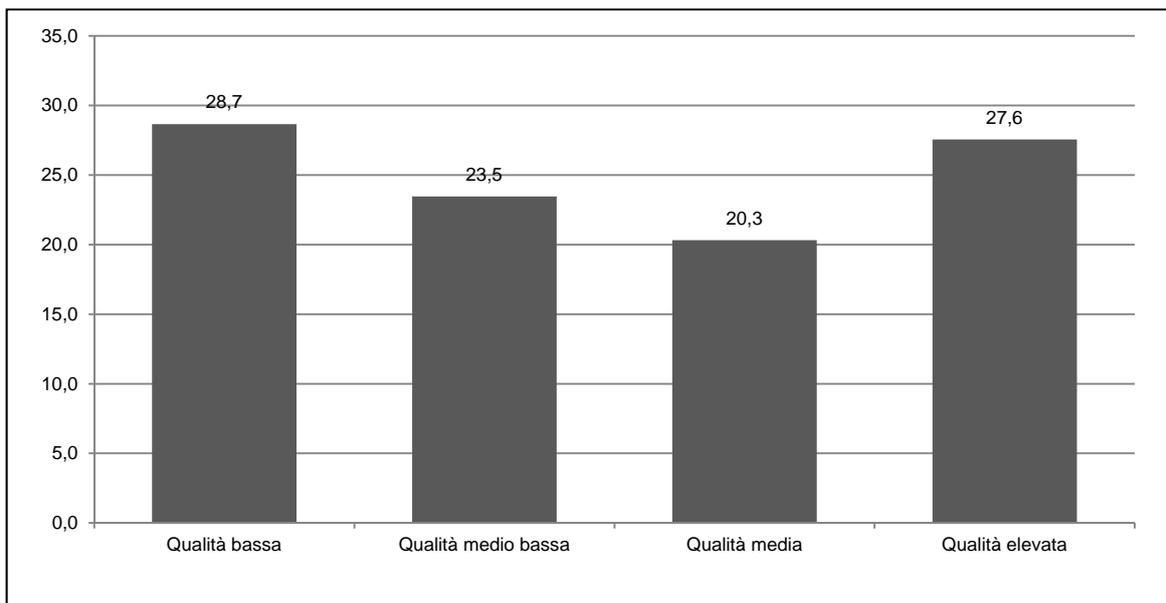
Nel complesso la qualità del sistema non si attesta su livelli particolarmente elevati e risulta piuttosto variabile. La dimensione in cui il punteggio mediano è risultato più elevato è quella dei processi, mentre il dato più basso è quello relativo ai prodotti.

**Tavola 16 – Mediana, massimo e minimo delle distribuzioni degli indici sintetici relativi alle tre aree del Codice e dell'indice di Qualità**

Descriptives	Contesto	Processi	Prodotti	Qualità
Mediana	59	60	40	52
Minimo	17	0	0	7
Massimo	90	100	96	92

Un'analisi preliminare volta a individuare livelli differenziati della qualità degli uffici è stata elaborata considerando la percentuale di istituzioni con valori superiori alla mediana nelle 3 dimensioni macro della qualità.

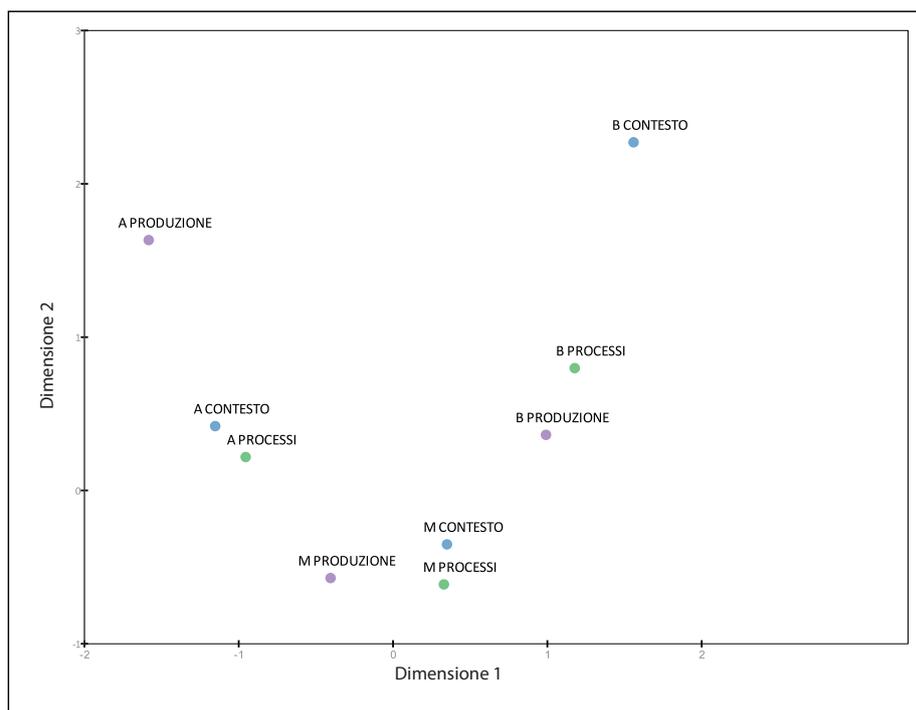
Dai risultati ottenuti emerge che il 27,6% dei rispondenti ottiene un profilo della qualità positivo: in questi casi, infatti, tutte le dimensioni considerate si collocano al di sopra del valore mediano. La quota di uffici con almeno 2 dimensioni positive è pari al 20,3% dei casi, mentre le percentuali di uffici che si collocano sopra la mediana in 1 o nessuna dimensione è pari rispettivamente al 23,5% e al 28,5%.

**Figura 7 – Distribuzione degli uffici di statistica nei profili di qualità ottenuti attraverso le mediane degli indici sintetici relativi alle tre aree del Codice**

Infine, per ottenere una visione d'insieme della qualità dell'attività statistica è stata utilizzata anche l'analisi delle corrispondenze multiple (acm), tecnica in grado di offrire un'utile rappresentazione del fenomeno in esame attraverso l'analisi delle associazioni fra le categorie di risposta.

Alcuni risultati offrono un'efficace sintesi, seppure di carattere preliminare, dei principali risultati emersi dall'indagine. Prima di procedere all'analisi multivariata è stato necessario ricodificare le variabili cardinali create in fase di costruzione degli indici in scale con categorie ordinate. I punteggi su ciascuna variabile sono stati ricondotti in tre categorie (alta-media-bassa performance) create in modo da avere una distribuzione finale dei valori quanto più possibile equilibrata. Infatti, considerato il numero complessivo di casi classificazioni troppo sensibili avrebbero aumentato notevolmente la dispersione, determinando la creazione di molte categorie semi-vuote.

In questa analisi preliminare di tipo esplorativo, sono state proiettate come variabili/modalità attive, che hanno quindi contribuito alla costruzione degli assi, quelle riferite ai tre indici sintetici relativi alla performance rispetto al Contesto istituzionale, ai Processi statistici e alla Produzione statistica (complessivamente 9 variabili/modalità), da cui appare evidente una forte associazione fra uguali livelli di performance nelle tre diverse dimensioni. Inoltre, il modo con cui le modalità si collocano nel piano fattoriale suggerisce che il secondo fattore incide poco e aggiunge solo alcune sfumature per l'interpretazione (effetto Guttman). Questo aspetto merita di essere approfondito con altre analisi più sofisticate che consentano di determinare i legami fra le variabili considerate.

**Figura 8 – Proiezione delle modalità attive e illustrative dei primi due fattori estratti dall'acm**

I risultati presentati sono solo alcune delle evidenze emerse nel questionario sulla qualità. Questa prima fotografia inquadra in modo efficace alcuni dei principali problemi degli uffici nell'espletamento dell'attività statistica in un'ottica di qualità, problemi che sono stati approfonditi nella prima campagna di *peer review* e su cui sono state avanzate ipotesi di miglioramento.

#### 4.2 Risultati delle peer review

Per l'attività di monitoraggio dell'applicazione dei principi del Codice negli uffici deputati alla produzione, all'elaborazione e alla diffusione di statistiche nell'ambito del Sistan, fra il 2012 e il 2014 sono state realizzate tre campagne di *peer review*, che hanno coinvolto un totale di 101 uffici di statistica.<sup>20</sup>

Al fine di far emergere le specificità delle diverse situazioni nazionali e locali presenti nel Sistan, questi soggetti sono stati selezionati in modo da garantire l'eterogeneità delle tipologie istituzionali (amministrazioni locali, enti nazionali, ministeri), della dimensione organizzativa dell'ente e la copertura territoriale (nord, centro, sud). Guardando nel dettaglio le tipologie istituzionali emerge che sono state visitate 20 Amministrazioni Centrali, fra cui tutte le 17 Autorità statistiche nazionali (Asn), ufficialmente individuate in quanto soggetti preposti alla diffusione di informazioni statistiche ufficiali verso le istituzioni comunitarie, 16 delle 21 Regioni (considerando anche la sperimentazione del 2011 sono state visitate tutte le Regioni), 15 Province, 34 Comuni, 4 Unioncamere regionali e 7 Camere di Commercio (CCIAA) per un totale di 11 uffici, 5 Prefetture.

<sup>20</sup> Non si considera la fase sperimentale di test degli strumenti, che si è svolta fra ottobre 2010 e dicembre 2011 e che ha coinvolto ulteriori 24 uffici.

**Tavola 17 - Peer review realizzate nel periodo 2012-2014 per tipologia di ente visitato**

Tipologia	N
Amministrazione Centrale	20
Regione	16
Provincia	15
Comune	34
Prefettura - Utg	5
Unioncamere Regionale/CCIAA	11
Totale	101

#### 4.2.1 Il processo: una breve sintesi

Riassumendo, il processo di *peer reviewing* realizzato in ambito Sistan ha previsto in tutti e tre i cicli una fase preparatoria di organizzazione sul territorio che si è avviata con la composizione delle squadre di esperti, costruite in modo tale da assicurare la presenza di diverse competenze e diverse esperienze operanti ai diversi livelli territoriali. In particolare:

1. *reviewer* partecipanti ai precedenti cicli,
2. *reviewed* intervistati nei precedenti cicli,
3. referenti per ciascun ufficio territoriale dell'Istat.

I team sono stati generalmente composti da un referente Istat degli uffici territoriali e un referente di un altro ufficio di statistica in qualità di rappresentante Cisis, Cuspi, Usci. Per le Asn i team sono stati composti da un referente Istat DCSR/Sis, affiancato da un referente Istat appartenente ad altra Direzione o da un componente della task force o, laddove possibile, da un referente di un ufficio di statistica appartenente ad altra amministrazione presente sul territorio. Si è prestata particolare attenzione affinché non esistessero sovrapposizioni fra la tipologia istituzionale dei *reviewer* e quella dei *reviewed*, in modo da favorire uno scambio non competitivo e il più possibile trasparente.

Successivamente i *reviewer* selezionati hanno partecipato a una giornata di formazione in cui sono stati affrontati nel dettaglio tutti gli aspetti relativi alla *peer review* da svolgere, sia metodologici e tecnici sia organizzativi.

Le visite di *peer review* sono state svolte generalmente nell'ultimo quadrimestre dell'anno.

Il contatto con gli enti è stato sempre preceduto da una lettera, firmata dal Direttore della DCSR, indirizzata ai Responsabili degli Uffici di statistica da visitare, che illustrava la natura non ispettiva della visita evidenziando l'occasione del confronto "fra pari" volto anche a fare emergere eventuali criticità che avrebbero potuto meritare un'azione di sostegno da parte di altri uffici di statistica, Istat compreso. Dopo l'invio della lettera, tutti i soggetti sono stati contattati telefonicamente per verificarne la ricezione: tale contatto è stato l'occasione per fornire ulteriori elementi informativi o chiarimenti e ha agevolato il contatto per fissare la data della visita. Gli enti hanno ricevuto e preso visione della traccia dell'intervista e dei materiali di supporto con adeguato anticipo. Le *peer review* hanno avuto una durata media di circa 2 ore e mezza ciascuna. Si sono svolte con i responsabili degli Uffici di statistica in alcuni casi affiancati da loro collaboratori.

Gli incontri diretti con il responsabile dell'Ufficio di statistica hanno permesso di acquisire elementi utili a fare emergere la specificità dei singoli casi. La presenza del rappresentante locale, nel team dei *reviewer*, ha facilitato la comprensione delle peculiarità legate al territorio e contribuito a riflessioni all'interno dell'Ufficio di statistica sui punti di forza e di debolezza.

Nel complesso, l'interesse per la *peer review* è stato elevato. È risultato che diversi responsabili volessero recepire nell'immediato alcune delle indicazioni emerse nel corso dell'intervista. Inoltre, per raccogliere spunti e riflessioni sulla percezione dell'operazione da parte dei *reviewed*, a marzo 2014 è stato somministrato ai 24 *reviewed* intervistati nel 2013 un breve questionario via web inerente agli strumenti di rilevazione, all'organizzazione, alle criticità e ai punti di forza riscontrati per ottenere una valutazione su alcuni aspetti della campagna di *pr* appena conclusa. Alla rilevazione hanno risposto 16 *reviewed* su 24: i dati mostrano come dal punto di vista organizzativo e di relazione con i *reviewer* l'operazione sia stata molto ben percepita e accolta; gli strumenti utilizzati sono risultati adeguati; grazie alla *peer review* si sono creati o consolidati rapporti fra i *reviewer* e i

*reviewed*; oltre la metà dei rispondenti ha infine affermato che sarebbe disponibile a invertire i ruoli e a partecipare attivamente alle future campagne come *reviewer*.

I *reviewed* hanno particolarmente apprezzato la trasparenza con cui si sono svolte le visite e la possibilità di confrontare le reciproche esperienze tra intervistatore e intervistato, la qualità nella fase di contatto e l'invio preventivo della documentazione, la disponibilità, chiarezza e competenza dei *reviewer*. Un elemento su cui invece sono emerse delle criticità (anche se in pochissimi casi) riguarda la lunghezza della traccia e la sua complessità, anche se nel complesso gli strumenti sono risultati adeguati. Infine, nonostante i *reviewed* abbiano dichiarato importante il confronto avvenuto grazie alla *peer review*, è stato sottolineato che purtroppo si è trattato di uno scambio che ha scarse possibilità di incidere sulle risorse utilizzate e sull'orientamento dell'Amministrazione di appartenenza in merito alle attività statistiche. Il riconoscimento del ruolo degli uffici, infatti, rappresenta uno dei maggiori punti di debolezza riscontrati durante le visite: come si potrà osservare nelle prossime pagine, infatti, la *peer review* non ha rappresentato solo un momento di incontro e condivisione con gli uffici del Sistan ma anche un passo in più per raccogliere informazioni e conoscenze sulle diverse realtà operanti nel Sistema.

Di seguito è riportata un'analisi delle principali evidenze emerse nel corso delle *peer review*. Data la mole delle informazioni da analizzare e considerato che la campagna del 2014 è ancora in corso di svolgimento, quella presentata è un'analisi ancora preliminare che richiederà, nel corso dei prossimi mesi, ulteriori approfondimenti e raffinamenti. Tuttavia, da un'analisi e riclassificazione delle raccomandazioni fornite nel corso delle visite è possibile tracciare un primo quadro delle principali criticità e aree di miglioramento su cui intervenire.

#### 4.2.2 I risultati: un quadro generale

Per pervenire a una visione complessiva dei risultati dell'attività di *peer review* sono stati analizzati i Report di *peer review* (Report) prodotti dai *reviewer* a seguito delle visite effettuate. I Report, brevemente, riportano informazioni relative al contesto e alla situazione di intervista, una sintesi delle evidenze emerse, una serie di raccomandazioni e suggerimenti e, dove possibile, la messa in luce di buone pratiche. Il Report segue un *template standard* elaborato dalla DSCR/Sis, presentato durante la sessione formativa per i *reviewer* e distribuito fra i materiali e gli strumenti necessari allo svolgimento della *peer review*.

L'analisi delle raccomandazioni è stata effettuata riclassificando le raccomandazioni elaborate nei Report secondo precisi criteri di indirizzo del miglioramento e indicatori che rendono operativi i 15 principi del Codice. A loro volta, i criteri e gli indicatori sono stati riallocati nelle tre macro dimensioni del Codice: contesto istituzionale (contesto), processi statistici (processi), produzione statistica (prodotti). Si sottolinea che la traccia d'intervista utilizzata per la *peer review* è stata costruita in modo da non alterare i risultati, bilanciando le domande relative all'esame della situazione per ciascun principio. Naturalmente alcuni principi del Codice risultano meno facilmente "operazionalizzabili" in termini di indicatori, e quindi hanno richiesto una maggiore esplicitazione sulla traccia d'intervista.

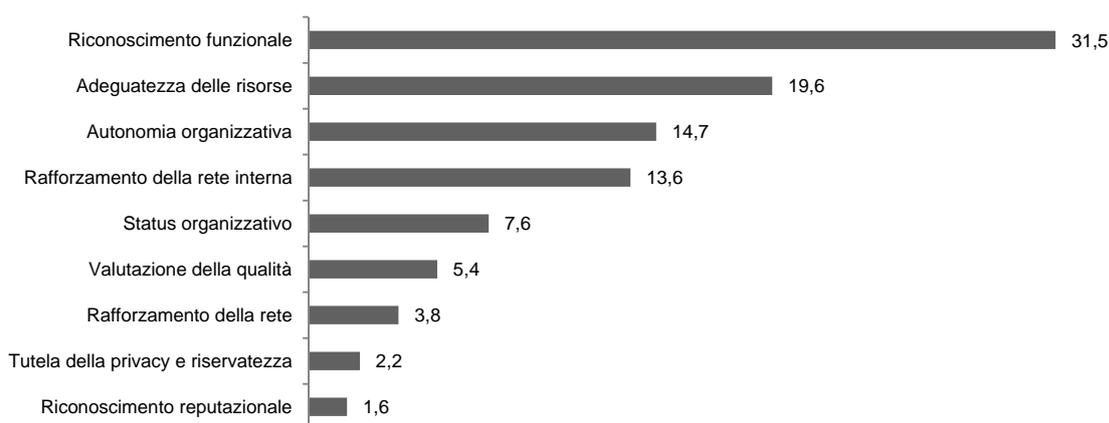
Dall'analisi preliminare delle 429 raccomandazioni per il miglioramento della qualità osservata emerge un quadro generale ben definito: le dimensioni del Codice su cui sembra necessario un intervento di miglioramento sono i prodotti (43,8% del totale delle raccomandazioni) e il contesto istituzionale (42,9%), seguono i processi (13,3%).

**Tavola 18 - Totale delle raccomandazioni per area del Codice**

Area del Codice	N raccomandazioni	%
Contesto istituzionale	184	42,9
Processi statistici	57	13,3
Produzione statistica	188	43,8
Totale	429	100

Scendendo nel dettaglio delle variabili/criteri su cui sono state formulate le azioni di miglioramento per ciascun ambito del Codice è possibile raffinare l'analisi complessiva. Considerando il contesto istituzionale, il riconoscimento funzionale del ruolo dell'ufficio e l'adeguatezza delle risorse rappresentano le principali aree su cui intervenire per il rafforzamento della qualità (31,5% e 19,6% del totale delle raccomandazioni rispettivamente). Emerge infatti molto nettamente che il riconoscimento del ruolo dell'ufficio è spesso messo in discussione all'interno delle amministrazioni di appartenenza. Relativamente all'adeguatezza delle risorse si è riscontrato che sarebbe necessario un potenziamento delle risorse umane, in termini sia di dotazione che di competenze. La mancanza di competenze sembra essere legata soprattutto alle potenzialità di sviluppo dell'attività degli uffici, che hanno risorse adeguate per lo svolgimento dell'attività ordinaria ma risentono della mancanza di competenze "fresche" per innovare l'attività o progettare nuove iniziative. Le altre leve individuate per il miglioramento riguardano sia aspetti legati all'organizzazione (autonomia, status organizzativo) sia l'adozione di sistemi per la valutazione della qualità.

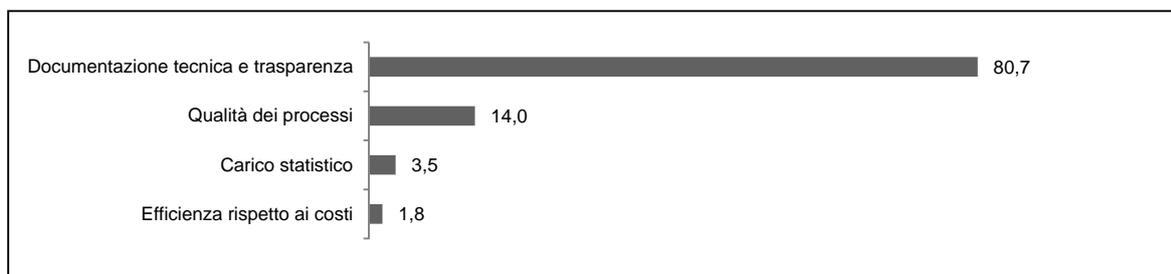
Uno spunto interessante emerso dalle *peer review* su cui vale la pena soffermare l'attenzione anche alla luce di quanto riportato sopra riguarda la necessità per gli uffici di statistica di un rafforzamento della rete di collaborazione all'interno dell'amministrazione di appartenenza, attraverso la condivisione di buone pratiche e metodologie da applicare anche per le informazioni statistiche che sono prodotte da altri uffici. Emerge molto chiaramente infatti che gli uffici di statistica non sono coinvolti nelle attività statistiche delle amministrazioni in cui sono incardinati e che sarebbe necessario un rafforzamento della rete interna, nella quale l'ufficio possa diventare un punto di riferimento anche per promuovere un maggiore utilizzo sia degli standard sia delle fonti informative (ad esempio, le fonti amministrative).

**Figura 9 - Totale delle raccomandazioni per l'area del Codice "Contesto": dettaglio per variabili/criterio**

Come già evidenziato, le raccomandazioni che riguardano il processo di produzione del dato sono state relativamente poche: nella riclassificazione delle evidenze la maggior parte di esse si concentra sull'esigenza di migliorare la trasparenza attraverso la produzione di note tecniche inerenti

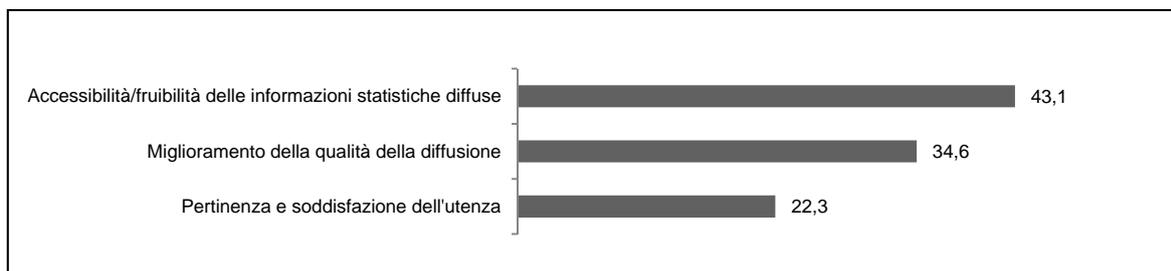
alla produzione del dato e sulla qualità dei processi in senso stretto anche in termini del calcolo di indicatori di qualità e adesione a standard definitori e classificatori. Questi aspetti rappresentano un'area su cui il miglioramento della qualità può essere orientato in modo significativo ed esteso nel Sistema.

**Figura 10 - Totale delle raccomandazioni per l'area del Codice "Processi": dettaglio per variabile/criterio**



Sul fronte della produzione, la diffusione di informazioni statistiche fruibili, accessibili, chiare e il miglioramento di aspetti più puntuali dell'attività di diffusione rappresentano la parte di maggior peso delle azioni di miglioramento da effettuare negli uffici visitati (43,1% e 34,6% del totale rispettivamente). Altra leva su cui si potrebbero adottare iniziative per il miglioramento della qualità riguarda la relazione e il dialogo con l'utenza, al fine di migliorare la pertinenza dell'informazione statistica.<sup>21</sup>

**Figura 11 - Totale delle raccomandazioni per l'area del Codice "Prodotti": dettaglio per variabile/criterio**



Il fatto che due dei tre criteri individuati rimandino alla diffusione e alla qualità della stessa è molto significativo: a tal proposito si segnala che nei casi in cui la diffusione sia stata ritenuta dai *reviewer* un elemento critico, è stato raccomandato ai *reviewed* di fare riferimento alle Linee guida per il miglioramento della qualità della diffusione delle statistiche ufficiali da parte dei soggetti del Sistema statistico nazionale (linee guida) emanate dal Comstat quale standard per una diffusione di qualità. Le linee guida sono state inoltre inviate a tutti i *reviewed* al momento della trasmissione dei materiali necessari allo svolgimento dell'intervista, in un'ottica di disseminazione che sembra essere stata recepita sia dai *reviewed* che dai *reviewer*.

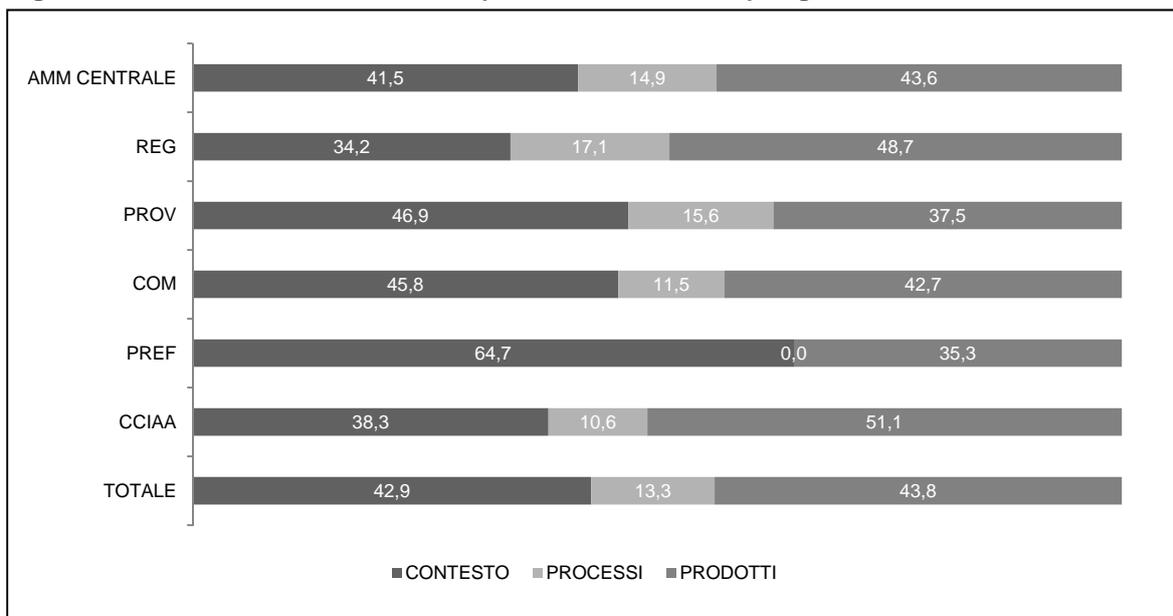
A conclusione del quadro preliminare fornito, è stata effettuata una disaggregazione dei risultati emersi secondo la tipologia degli enti intervistati, al fine di cogliere eventuali peculiarità dei diversi contesti istituzionali rispetto alle aree del Codice su cui intervenire. Anche se si tratta di un'analisi ancora preliminare, pure qualche specificità può essere colta. In particolare, rispetto al quadro generale:

1. nelle Amministrazioni Centrali il quadro non si discosta in misura significativa dal quadro generale, con una leggera preponderanza degli interventi sulla produzione statistica ri-

<sup>21</sup> A tal proposito si ricorda che anche l'Istat ha avviato un dialogo con gli utenti attraverso l'istituzione della CUIS.

- spetto al contesto e una marginalità delle problematiche inerenti al processo di produzione del dato;
2. nelle Regioni il contesto istituzionale sembra più robusto rispetto alle altre tipologie e le raccomandazioni si sono focalizzate sui processi statistici e sulla produzione in misura maggiore rispetto al complesso degli enti visitati;
  3. nelle Province, nei Comuni e soprattutto nelle Prefetture gli uffici devono rafforzare il proprio ruolo nel contesto istituzionale;
  4. nelle CCIAA l'area su cui indirizzare il miglioramento è la produzione statistica.

**Figura 12 - Totale delle raccomandazioni per area del Codice e tipologia istituzionale**



## 5. Conclusioni

In questo lavoro sono stati presentati il *framework* e i risultati dell'attività di monitoraggio dell'applicazione del Codice italiano delle statistiche ufficiali nell'ambito del Sistan.

Dal punto di vista del modello concettuale, l'architettura del monitoraggio prevede diverse fasi e livelli di analisi che consentono di rilasciare una fotografia a livello micro e macro del Sistema basata su strumenti ampiamente testati sul campo e interiorizzati dagli attori coinvolti. In un'ottica di miglioramento continuo del processo e di apprendimento permanente, gli strumenti potranno ancora essere leggermente rimodulati nelle successive edizioni, anche se il primo triennio di monitoraggio ne ha consolidato la versione definitiva. In quest'ottica saranno immaginate modalità e strumenti volti a monitorare i progressi degli uffici già visitati e a individuare le difficoltà incontrate, ma anche a condividere casi di successo e *best practices*.

Per quanto riguarda i risultati del monitoraggio l'illustrazione dei risultati del questionario e delle numerose e approfondite *peer review* realizzate presenta ancora, come è stato più volte ripetuto, un quadro che necessita di ulteriori approfondimenti. Tuttavia la serie di osservazioni dirette fin qui svolte può suggerire alcuni spunti di riflessione ulteriori, legati soprattutto alla natura delle *peer review* e alla loro efficacia. A parte gli aspetti di natura reputazionale e relativi allo status formale e sostanziale degli uffici di statistica all'interno delle amministrazioni, i risultati confermano che gli uffici non hanno alcuna voce in capitolo quando si tratta di processi statistici 'controllati' (gerarchicamente o strutturalmente) o realizzati sotto l'egida di altre unità organizzative delle amministrazioni di appartenenza, con conseguenze negative sugli standard adottati e sulle metodologie in uso.

Al fine di migliorare i livelli di qualità degli uffici stessi, tuttavia, gli interventi di restituzione dovrebbero poter contare su un quadro informativo ancor più meticoloso e approfondito di quello che con le sole *peer review* è possibile tratteggiare. Probabilmente gli strumenti di verifica/valutazione organizzativa (o di audit) dell'attività di raccolta, produzione o elaborazione rilevan-

ti per le statistiche ufficiali, soprattutto se diffuse o se utilizzate a supporto di processi decisionali complessi (come quelli che portano alla definizione di specifiche politiche pubbliche) dovrebbero essere più comprensivi [arrivando a considerare anche ambiti operativi al di fuori dell'ambito di competenza (strutturale) degli uffici di statistica]. A questo fine sarebbe opportuno qualificare anche in sede normativo/regolamentare la disponibilità di strumenti di audit, *review* e *peer review* finalizzati al miglioramento della qualità della funzione statistica e della sua diffusione. Sempre con lo spirito non invasivo, cooperativo, fra pari, che ha caratterizzato l'esperienza fatta. Vale la pena infatti di sottolineare che la formazione delle squadre di *reviewer* ha contribuito alla creazione di una vera e propria "rete" di professionalità, tutte operanti in uffici di statistica anche se in realtà istituzionali diverse, che ha già di per sé concorso alla diffusione di un linguaggio comune e di una cultura della qualità condivisa, in un'ottica di *capacity building* e di condivisione delle esperienze e competenze, nel vero spirito della *peer review*. Anche questo è un risultato in termini di rafforzamento della rete che non può e non deve essere sottovalutato.

Infine, un aspetto che potrà rappresentare uno spunto di ricerca per il futuro è legato all'individuazione e all'analisi dei determinanti della qualità delle statistiche. Se infatti il Codice rappresenta in modo efficace quali sono i pilastri della qualità, è importante capire quali sono i legami fra le diverse variabili (organizzative, di contesto, di performance) e come si influenzano reciprocamente. Da queste analisi potranno derivare spunti che non interessano solo l'aspetto concettuale della misurazione della qualità, ma che potranno aiutare a delineare le strategie e le politiche future da adottare nel Sistema per imprimere una spinta decisiva alla sua evoluzione.