

“Indagine sull’applicazione del Codice italiano delle statistiche ufficiali e prossime applicazioni”

(First draft)

Relatore: Nereo Zamaro (Istat)

Abstract

Il contributo cerca di valutare la coerenza e l’aderenza delle statistiche prodotte nell’ambito del Sistan ai requisiti del Codice italiano delle statistiche ufficiali. Tali requisiti sono organizzati in 15 principi distribuiti in 3 campi distinti che influenzano la qualità delle statistiche regolarmente prodotte, dagli ostacoli legati al contesto istituzionale ai processi e prodotti statistici.

I dati presentati provengono da una rilevazione esplorativa di tipo CAWI condotta nel periodo dal 25 ottobre al 15 novembre cui hanno partecipato 206 uffici di statistica su 288, operanti all’interno di istituzioni pubbliche nazionali (ministeri, enti pubblici non economici, ed enti di ricerca) e locali (camere di commercio, regioni, province e comuni maggiori). I risultati mostrano una certa variabilità sia all’interno delle singole dimensioni che tra di esse, e delineano un profilo attendibile per gli uffici rispondenti della situazione operativa vigente, mettendo in luce sia aspetti specifici, sia le forme emergenti di associazione fra le modalità delle variabili studiate.

The paper aims at assessing the consistency between the actual practice in designing, producing, and disseminating statistics within the Italian system of statistics offices and the requirements of the *Italian Code of Official Statistics*. Mentioned requirements are 15 principles stressing three different sets of constraints (as the institutional context) or standards (related both to the production process and to the statistical output definition) influencing the quality of official statistics *routinely* produced.

Data come from a provisional survey carried out in 2010, from October 25th to November 15th, in which 206 heads of statistics offices out of 288 operating within the main public administrations - from central (ministries, and other central public administrations), local administrations (regions, provinces, communes) and social security institutions, were interviewed (Cawi). Findings show some variability, within and without the three dimensions, following the institutional profile of the organizations in which the offices are located.

Introduzione¹

La messa in atto di strategie volte a migliorare la qualità delle statistiche europee è uno dei punti cardine del programma avviato negli ultimi anni dalla Commissione europea. Il rafforzamento della governance nell'ambito del Sistema Statistico europeo ha rappresentato un impegno costante delle Istituzioni comunitarie finalizzato ad accrescere la credibilità delle statistiche europee.

Risale infatti al 2 giugno 2004 l'invito del Consiglio dei Ministri (ECOFIN) alla Commissione a formulare una proposta per elaborare "norme minime europee per la costituzione istituzionale di autorità statistiche". Dette norme hanno un duplice scopo: da un lato migliorare la fiducia nelle autorità statistiche proponendo determinate soluzioni istituzionali e organizzative, dall'altro rafforzare la credibilità e la qualità delle statistiche prodotte e diffuse dalle autorità promuovendo un'applicazione coerente dei migliori principi, metodi e pratiche statistiche internazionali da parte dei produttori di statistiche ufficiali in Europa.

All'interno di tale strategia il *Code of practice on european statistics*, introdotto come raccomandazione all'interno della comunicazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio europeo nel 2005 (COM(2005) 217 del 25.5.2005) rappresenta una risposta concreta rispetto all'indipendenza, all'integrità ed alla responsabilità dei soggetti chiamati a produrre e diffondere le statistiche europee.

Il Codice si propone un duplice obiettivo: da un lato accrescere la fiducia nella statistica ufficiale, stabilendo dei requisiti minimi di qualità e individuando dei meccanismi di controllo dei processi statistici, dall'altro fornire uno strumento di autoregolamentazione che permetta, attraverso l'adozione di specifici principi, di migliorare la qualità delle statistiche prodotte e diffuse. Il Codice è strutturato in quindici principi che recepiscono in larga misura le norme internazionali esistenti, tra cui i *Fundamental Principles of Official Statistics* adottati dalle Nazioni Unite nel 1992.²

La strategia e le azioni svolte per l'attuazione del Codice hanno già conseguito importanti risultati a livello europeo e hanno permesso di raccogliere le informazioni necessarie alla stesura di un documento finale, presentato alla fine del 2008 (COM (2008) 621 final) al Consiglio e al Parlamento europeo. Il Codice è stato concepito originariamente per rispondere a esigenze legate esclusivamente alle statistiche europee ed è stato rivolto principalmente agli istituti di statistica nazionali e a Eurostat. Ciò nonostante, ai fini della preparazione del rapporto, gli Stati membri sono stati chiamati a fornire informazioni relative all'attuazione del Codice anche a livello di Sistema Statistico Nazionale nel suo complesso.

In ambito nazionale il Codice sta assumendo una portata molto più ampia, in quanto opera nel pieno convincimento del valore di principi condivisi e trasparenti ai fini della crescita della credibilità della statistica ufficiale. La consapevolezza dell'importanza che il Codice rappresenta per migliorare la qualità e accrescere la fiducia pubblica nella statistica ufficiale e quindi rafforzare l'intero Sistema statistico nazionale è stata peraltro recepita in Italia dal Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica (Comstat).

Tale recepimento ha portato a costituire, con delibera Comstat del 29.11.2007, un primo Gruppo di lavoro *Codice delle statistiche europee*, nel quale si è convenuto sulla rilevanza del trasferimento delle procedure, già sperimentate a livello europeo, alle molteplici

¹ Una versione preliminare di questo report è stata presentata nell'ambito della *task force* avente il compito di progettare gli strumenti tecnici e avviare il monitoraggio dello stato di applicazione del Codice italiano delle statistiche ufficiali nell'ambito del sistema statistico nazionale (Sistan) e ha beneficiato dei commenti formulati, nel corso della riunione del 18 Novembre 2010, sui risultati ottenuti. Il questionario utilizzato per la rilevazione è stato commentato e perfezionato grazie alle osservazioni formulate nell'ambito della medesima *task force* e, inoltre, da Raffaele Malizia e Enrico Giovannini. Il contributo è opera di: A. Ciuffo (realizzazione e somministrazione questionario cawi), G.Fazzi (analisi multivariata e relazione finale), S.Terracina (relazione finale), A.Villa (analisi multivariata e relazione finale) e N.Zamaro (progettazione della rilevazione e relazione finale) del Servizio per il coordinamento e lo sviluppo del Sistan, presso l'Istat. Alla buona riuscita della rilevazione ha contribuito attivamente il personale degli Uffici dell'Istat presenti nei territori regionali: senza la loro collaborazione la qualità finale della rilevazione stessa non sarebbe stata così rimarchevole. Un contributo analogo molto importante è stato offerto dal dr. S. Michelini del CISIS, dalla dr.ssa C. Viale del CUSPI e dal dr. T. Cotronei dell'USCI. Infine, come d'uso, la responsabilità per le opinioni espresse nel contributo sono solo degli autori.

² I principi fondamentali della statistica ufficiale sono stati adottati dalla Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite con la Decisione C47 del 15 aprile 1992 e successivamente, con un nuovo preambolo, dalla Commissione statistica dell'Onu nella sessione plenaria dell'11-14 aprile 1994.

amministrazioni pubbliche che, sia pure operanti in differenti ambiti territoriali e settoriali, risultano in varia forma e frequenza fornitrici di informazioni statistiche ufficiali.

In seguito il Comstat ha istituito un secondo Gruppo di lavoro dedicato cui è stato affidato il mandato di “provvedere alla progettazione e alla realizzazione di un’indagine pilota ai fini della definizione delle modalità e degli strumenti necessari per la messa a regime del codice delle statistiche europee in ambito Sistan”. Il processo messo in atto è servito, principalmente, a predisporre gli strumenti da utilizzare per la verifica della conformità ai principi del Codice da parte degli enti del Sistan con l’obiettivo di migliorare la qualità delle statistiche prodotte nel Sistema.

Il Gruppo di lavoro era costituito da 8 componenti e comprendeva rappresentanti dell’Istat, delle Amministrazioni centrali, delle Regioni, delle Province e dei Comuni facenti parte del Sistema Statistico Nazionale. La composizione era stata definita in modo da assicurare la presenza di competenze adatte a veicolare le diverse realtà istituzionali, le specifiche esigenze delle Amministrazioni/Enti del Sistema, la conoscenza di esperienze sul territorio utili per un produttivo confronto, al fine di poter definire gli strumenti e gli approcci idonei per la futura realizzazione dell’indagine pilota.

I lavori si sono sviluppati attraverso una riflessione del Gruppo sui principi del Codice e sul questionario. Quest’ultimo, concepito originariamente per essere applicato presso gli Istituti nazionali di statistica, è stato riprogettato, nella definizione degli indicatori e dei relativi quesiti, tenendo conto delle caratteristiche organizzative e funzionali del Sistan. Il questionario è stato, quindi, sottoposto a un gruppo di uffici di Statistica, scelti in modo ragionato, al fine di testarne l’idoneità a cogliere le diverse realtà presenti nel Sistema e di acquisire elementi informativi funzionali all’implementazione di un questionario finale da utilizzare nella fase a regime. Il Gruppo ha scelto di somministrare il questionario a 42 soggetti, selezionati in base a 3 criteri: la tipologia (Amministrazioni centrali, Enti pubblici e locali e soggetti privati), la copertura territoriale (Nord, Centro, Sud e Isole) e la dimensione dell’ente.

Durante la fase di compilazione del questionario, al fine di supportare i soggetti coinvolti e fornire spiegazioni e chiarimenti generali sull’iniziativa e sul modello, è stato costituito un *help desk* presso l’Istat. Tale scelta è stata dettata dall’esigenza garantire l’acquisizione centralizzata delle richieste di chiarimenti e delle osservazioni sul questionario e sulla documentazione trasmessa; di monitorare l’andamento dell’indagine in termini di ritorno dei questionari compilati; di provvedere ai solleciti per la compilazione del questionario e di fornire il supporto per l’organizzazione delle *peer review*.

L’impatto dell’iniziativa sui soggetti selezionati è stato complessivamente positivo. I 42 questionari di auto-valutazione inviati sono tornati compilati nei tempi previsti ed alcuni soggetti, rispondendo alla richiesta di evidenziare elementi integrativi che potessero contribuire al miglioramento dello strumento, hanno inserito suggerimenti e note aggiuntive che il Gruppo ha tenuto conto nella finalizzazione degli strumenti.

Dopo avere analizzato le risposte e il grado di coerenza nei questionari, il gruppo ha individuato alcuni i soggetti per cui la capacità dello strumento di cogliere l’aderenza ai principi del codice appariva più critica. Tale percezione, insieme al criterio della distribuzione sul territorio, ha portato alla selezione di 11 soggetti da sottoporre alla *peer review*, incontri diretti tra 2-3 membri della *task force* e il rispondente, allo scopo di integrare e approfondire alcuni aspetti, relativi all’adeguatezza degli strumenti per lo svolgimento della futura indagine, non pienamente emersi dalla compilazione del questionario.

In generale si è riscontrata una piena collaborazione da parte dei soggetti che hanno inteso l’iniziativa come innovativa e utile; non è stata quindi avvertita come un’attività di controllo sul funzionamento degli uffici essendo stato pienamente compreso quello che era il mandato del Gruppo. A ciò ha probabilmente contribuito l’attività di contatto diretto per l’acquisizione dei questionari e quella dell’*help desk*, che si è dimostrato uno strumento utile di supporto per la buona riuscita della sperimentazione.

Nel Rapporto finale, redatto al termine dell’indagine pilota e approvato dal Comstat nella riunione del 17 settembre 2009, il Gruppo ha definito gli strumenti da utilizzare nell’indagine a regime.³ In particolare sono stati proposti il questionario di auto valutazione, le avvertenze per la compilazione del modello, il glossario contenente alcuni termini tecnici, concetti e standard a cui si fa riferimento per la compilazione del questionario e le linee guida per la conduzione

³ Codice di condotta delle statistiche ufficiali: Indagine pilota - Rapporto finale (a cura del Gruppo di lavoro “Estensione del codice delle statistiche europee in ambito Sistan” presentato al Comstat il 17.09.2009), Agosto 2009

delle *peer review*. In seguito è stata avviata una consultazione pubblica, che rappresenta la seconda fase del processo di implementazione di un codice nazionale. L'Istituto ha ritenuto opportuno avviare tale iniziativa a seguito dei risultati emersi dal Rapporto finale del Gruppo di lavoro per l'estensione del Codice delle statistiche europee in ambito Sistan. e dell'opportunità di coinvolgere più soggetti Sistan anche diversi da quelli che erano stati contattati nella prime sperimentazioni per acquisire il loro punto di vista sui contenuti del codice.

La consultazione pubblica è stata lanciata online nel febbraio del 2010 attraverso una richiesta di partecipazione da parte del Presidente dell'Istat che invitava i soggetti coinvolti a fornire un commento specifico per ognuno dei 15 Principi ed una riflessione finale sul codice nel suo complesso. Come supporto informativo per i rispondenti sul sito del Sistan è stato reso disponibile un set di documentazione di riferimento.

I soggetti coinvolti (66) appartenevano ad Amministrazioni centrali e aziende autonome dello Stato, Regioni e Province autonome, Enti pubblici, Enti ed organismi di informazione statistica e Soggetti privati. Complessivamente hanno risposto 34 soggetti (pari al 51,5%). Per aumentare il tasso di risposta, a ridosso della scadenza della consultazione, sono stati attivati a date predefinite dei solleciti automatici. I soggetti rispondenti hanno espresso un generale apprezzamento rispetto al contenuto dei singoli principi e del codice nel suo complesso. E' stato colto pienamente il duplice obiettivo del codice di essere uno strumento per accrescere la fiducia nelle autorità statistiche e per migliorare la qualità delle statistiche ufficiali.⁴

Infine, a seguito del buon esito della consultazione pubblica, il Comstat ha emesso la 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. La delibera si compone 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).

Il percorso delineato evidenzia come l'adozione del Codice italiano delle statistiche ufficiali sia maturata nel sistema grazie al coinvolgimento degli attori interessati su più livelli e tematiche. Ad oggi la consapevolezza dell'importanza della qualità della statistica sembra aver attecchito positivamente nel nostro paese: tuttavia dovranno ancora essere sviluppati alcuni strumenti e metodologie atte alla misurazione e al monitoraggio costante del livello di qualità effettiva conseguita dal sistema. Comincia a dare una risposta a questa esigenza la prima rilevazione esplorativa sulla qualità delle statistiche, grazie alla quale è stata effettuata una ricognizione sul livello di qualità del sistema a partire dagli stessi principi del Codice.

I risultati della rilevazione esplorativa

La rilevazione esplorativa si è svolta nel periodo compreso fra il 25 ottobre il 15 novembre 2010 attraverso la somministrazione di un questionario via web (Allegato 1), con l'obiettivo sia di raccogliere alcune prime evidenze, sia di delineare contenuti e mettere in luce problemi connessi con la misurazione della qualità.

Il questionario è stato costruito in modo da presentare il Codice provando a tracciare un primo profilo operativo della sua applicazione, tramite una rilevazione capace di verificare fino a che punto, di fatto, gli uffici già tengono conto di alcuni requisiti indicati dal Codice stesso. Il questionario, pertanto, è stato organizzato seguendo puntualmente i principi del Codice, permettendo nella fase di elaborazione dei dati un raggruppamento delle variabili su due livelli: quello delle 3 dimensioni secondo le quali è organizzato il Codice (contesto istituzionale, processi statistici, produzione statistica) e quello dei 15 principi che ne costituiscono le articolazioni puntuali. Al fine di inquadrare alcuni aspetti legati al funzionamento degli uffici alla luce degli sviluppi futuri della riforma del Sistan, nel questionario è stato riservato uno spazio maggiore alle domande riguardanti il contesto istituzionale.

La versione definitiva del questionario ha assunto un profilo sintetico, semplificato e facilmente accessibile ai rispondenti: nel complesso esso consta di 34 domande, quasi tutte a risposta chiusa, con modalità dicotomiche nella maggior parte dei casi (Sì/No).

⁴ Codice italiano delle statistiche ufficiali: Consultazione pubblica - Principali riflessioni (nota presentata al Comstat nella riunione del 17.03.2010)

La lista di partenza comprende gli uffici di statistica attivi in 288 unità istituzionali, sia centrali sia territoriali, distribuite su tutto il territorio nazionale. I tipi di ente coinvolti sono: Ministeri, Enti pubblici non economici, Regioni, Province, Comuni e Camere di Commercio. 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.

Tavola 1 - Tassi di risposta e composizione dei rispondenti

Tipologia	Tassi di risposta	% di rispondenti
CCIAA	72,5	36,3
Comuni	73,0	25,0
Province	66,2	13,2
Regioni	81,0	11,8
Ministeri	68,8	8,3
Enti centrali	68,6	5,4
Totale	70,8	100,0

L'elevato livello di partecipazione, registratosi per tutti i tipi di rispondenti, mette innanzitutto in luce l'altrettanto elevato livello di interesse che il tema della qualità della statistica suscita tra i rispondenti del Sistan.

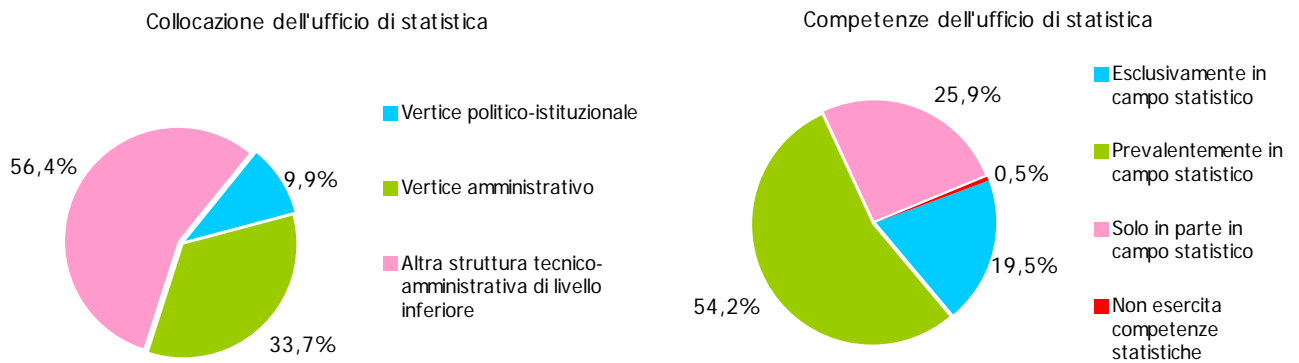
Andando a esaminare nel dettaglio alcune delle informazioni raccolte attraverso la rilevazione, un primo livello di analisi riguarda il contesto istituzionale. Come ricorda il Codice, i fattori istituzionali e organizzativi influiscono in modo rilevante sull'efficienza e la credibilità della statistica ufficiale. Gli aspetti considerati nel questionario di rilevazione attengono quelle variabili riconducibili all'indipendenza professionale, al mandato per la rilevazione dei dati, all'adeguatezza delle risorse, all'impegno delle istituzioni in favore della qualità, alla riservatezza dell'informazione statistica, all'imparzialità e obiettività della stessa. Il secondo livello è quello dei processi statistici, che rappresentano il momento di organizzazione delle rilevazioni, della rilevazione dei dati, dell'elaborazione e, infine, della diffusione delle statistiche. Infine, il terzo livello di analisi riguarda la produzione statistica, che attiene la pertinenza, l'accuratezza e attendibilità, la tempestività e puntualità, la coerenza, la confrontabilità, l'accessibilità e la chiarezza delle statistiche. La lettura dei dati che segue tenta di collegare i diversi aspetti indagati attraverso la rilevazione, provvedendo a individuare in che misura e con quale eterogeneità gli attori intervistati operano in modo coerente o meno con i principi stabiliti nel Codice.

La collocazione organizzativa degli uffici di statistica nell'ambito dell'Amministrazione di appartenenza rappresenta un primo aspetto discutibile: solo il 10% degli uffici che hanno risposto al questionario dichiara di essere alle dirette dipendenze del vertice politico-istituzionale, mentre una maggioranza pari al 56,4% è posta in altre strutture tecnico-amministrative di livello inferiore. Questo dato conferma la scarsa aderenza tra la collocazione effettiva della struttura organizzativa dedicata alle attività statistiche e quanto invece previsto nella normativa. La limitata propensione a conformare la collocazione organizzativa degli uffici è stata, peraltro, riscontrata anche a livello del sistema nel suo complesso, come risulta nell'ultima Relazione al Parlamento sull'attività dell'Istat.⁵

Considerando le effettive competenze riservate agli uffici, emerge che esse riguardano la materia statistica in modo prevalente piuttosto che esclusivo: il 54,2% dei rispondenti dichiara infatti una competenza in campo statistico prevalente a fronte di una quota ben più bassa, pari al 19,5% dei rispondenti, per i quali la competenza viene esercitata in modo esclusivo; risulta elevata, nel complesso, anche la quota di uffici che esplicano l'attività solo in parte (25,9%). Questo risultato può essere compreso appieno se si considera che la maggior parte degli uffici di statistica si colloca all'interno di strutture polifunzionali piuttosto che dedicate: infatti nella Relazione al Parlamento si sottolinea che il 95,3% degli uffici di statistica opera è all'interno di strutture generaliste, responsabili di molteplici filoni di attività.

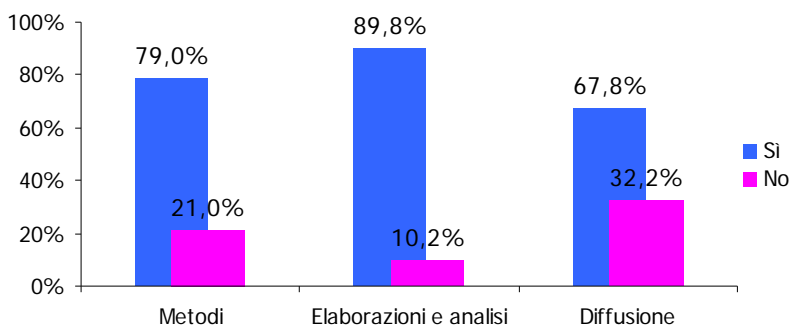
⁵ Relazione al Parlamento sull'attività dell'Istat sulla raccolta, trattamento e diffusione dei dati statistici della P.A. e sullo stato di attuazione del Programma Statistico Nazionale, Anno 2009.

Figura 1 – Collocazione e competenze degli uffici di statistica



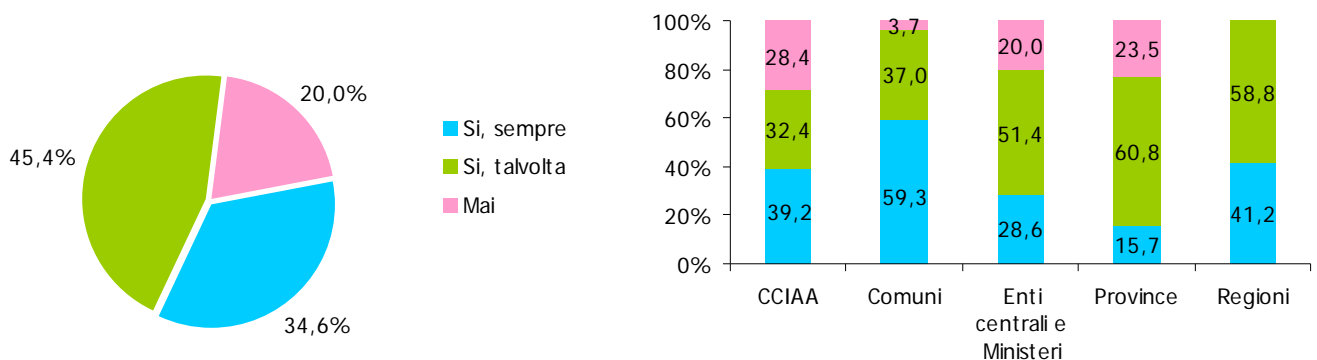
Fattori di natura istituzionale e organizzativa possono incidere sull'autonomia e l'autorevolezza del sistema, e, quindi, sulla qualità delle statistiche diffuse. Analizzando il grado di autonomia decisionale degli uffici su alcune scelte concernenti l'attività statistica, emerge che nel complesso, l'autonomia dell'ufficio è più frequente (quasi il 90% dei rispondenti) nella fase di elaborazione e analisi dei dati, mentre si osserva che sono relativamente più frequenti le interferenze esercitate dall'esterno al momento della diffusione dei dati (32,2% degli uffici).

Figura 2 – Autonomia decisionale degli uffici di statistica su alcuni tipi di scelta tecnica



Sulle scelte metodologiche la quota che si dichiara autonoma è pari al 79%. Tuttavia la frequenza della collaborazione con l'Istat in questo ambito risulta piuttosto variabile. Solo il 34,6% dei rispondenti dichiara, infatti, di collaborare sempre con l'Istat nella definizione delle metodologie, mentre tra gli intervistati è pari al 20% la quota percentuale che dichiara di non farlo mai. Considerando anche il tipo di istituzioni, sono i Comuni i soggetti che più frequentemente collaborano con l'Istat, con il 59,3% di essi che dichiara di collaborare sempre e solo esigua la quota, pari al 3,7% dei casi in cui si afferma di non collaborare mai con l'Istituto. Livelli di collaborazione con l'Istat più contenuti, ma comunque elevati si riscontrano tra Regioni, Enti centrali e Ministeri e Province. Invece, una quota non trascurabile di CCIAA (28,4%), di Province (23,5%) e di Amministrazioni centrali (20,0%) dichiara di non collaborare mai con l'Istituto nazionale di statistica in campo metodologico.

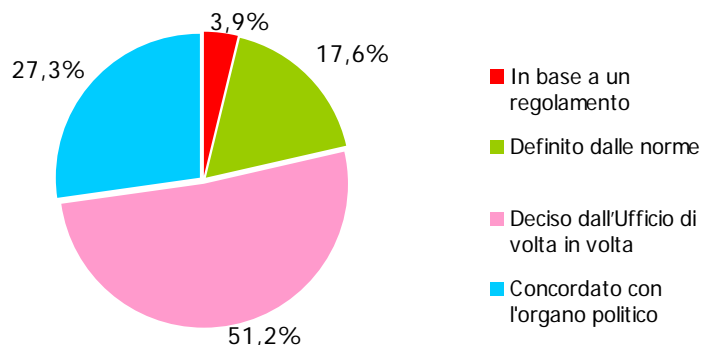
Figura 3 – Frequenza con cui gli uffici collaborano con l'Istat (totali e per tipologie istituzionali)



L'altro elemento di autonomia decisionale considerato nel questionario riguarda un punto molto delicato: quello della diffusione dei dati. È palese, in questo caso, la perdita almeno relativa di autonomia rispetto alle altre competenze considerate in precedenza: il 32,2% degli uffici rispondenti dichiara di non avere autonomia in merito alla diffusione dei dati, una quota di nettamente superiore a quella rilevata per le attività connesse con le metodologie e le elaborazioni.

Questa osservazione è confermata dalle risposte relative al quesito inerente le scelte sulla diffusione dei dati: solo il 3,9% dei rispondenti dichiara di aver impostato la diffusione dei dati secondo una procedura – ad esempio attraverso una Carta dei servizi che delinea un programma annuale di diffusione delle statistiche – che ne regolamenti in modo trasparente il processo, mentre il 17,6% degli uffici sostiene che il momento di diffusione è definito da norme. Entrambe le percentuali indicano che non è ancora particolarmente diffusa nelle amministrazioni la consuetudine a definire preventivamente le modalità e i tempi di diffusione, a scapito non solo della trasparenza, ma anche della qualità del sistema di comunicazione pubblica adottato di caso in caso. Analizzando le altre modalità considerate, nella maggior parte dei casi (oltre il 50%) la diffusione dei dati è decisa dall'ufficio sulla base di contingenze emergenti al momento, mentre nel 27,3% degli uffici tali decisioni sono concordate all'occorrenza con l'organo politico.

Figura 4 – Modalità con cui gli uffici decidono il momento di diffusione dei dati

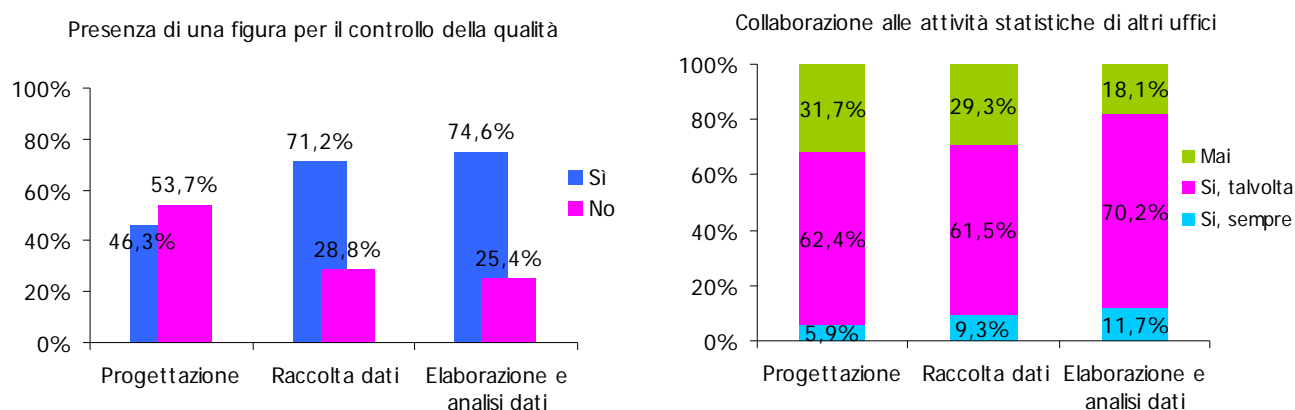


Per rilevare l'impegno che l'amministrazione ha messo in campo nei confronti della qualità sono stati considerati diversi aspetti, che attengono sia la presenza di una figura per il controllo della qualità che l'integrazione organizzativa interna e la collaborazione fra le strutture. Sul primo fattore, cioè la presenza di una figura dedicata alla qualità nelle diverse fasi di realizzazione delle rilevazioni, i risultati mostrano che tale prassi organizzativa è abbastanza diffusa per le attività di raccolta ed elaborazione e analisi dei dati: nei due casi gli uffici si attestano su percentuali simili e pari, rispettivamente, al 71,2% e al 74,6% dei rispondenti. Nettamente inferiore il dato sulla progettazione, con oltre la metà delle risposte negative.

Se il dato sulla presenza di una figura per il controllo della qualità esprime una misura "diretta" della consapevolezza all'interno di un'amministrazione dell'importanza del tema, attraverso la collaborazione fra uffici si intende rilevare un aspetto più sottile, che considera la cooperazione come un elemento di armonizzazione e di integrazione delle informazioni ma anche di orientamento dei processi e dei prodotti verso la qualità. Dalle risposte al questionario è possibile osservare che la quota di uffici che dichiarano di cooperare con altri uffici in campo statistico è piuttosto bassa e, comunque, tende a essere più elevata nella fase di elaborazione e analisi dei dati (cooperazione sempre e talvolta rilevata dall' 81,9% dei rispondenti), che in quella della raccolta (una qualche collaborazione osservata presso 70,8% degli uffici intervistati) mentre, invece, molto contenuta risulta essere la cooperazione che gli uffici riescono ad intrattenere nella fase di progettazione dei lavori statistici (in questo ambito, infatti, collaborano con altri solo i due terzi degli uffici e quasi sempre in via occasionale).

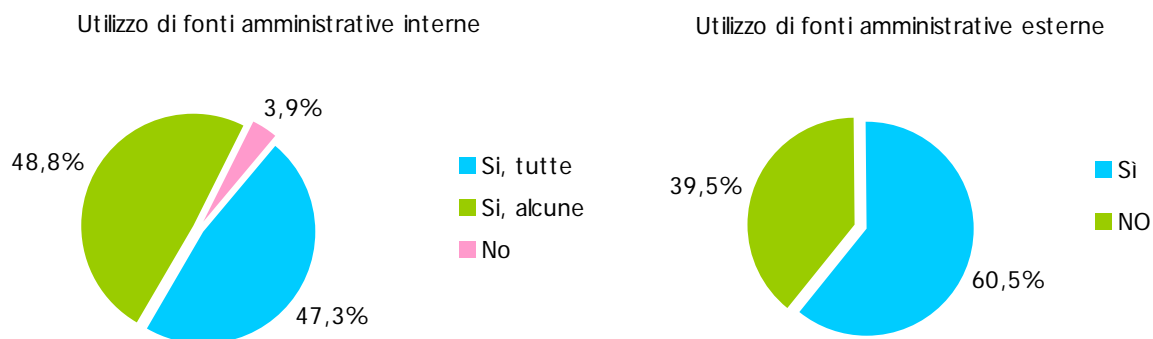
Questo risultato pone un problema di metodo in quanto la qualità delle statistiche prodotte dipende dall'intera filiera o processo di rilevazione del dato, in cui la fase progettuale determina anche la scelta e la caratterizzazione tecnica dei contenuti delle misurazioni statistiche effettuate, nonché la scelta del tipo di elaborazioni e analisi dei dati: perciò una migliore integrazione delle diverse fasi operative è determinante per ottenere un miglior risultato finale.

Figura 5 – Uffici in cui è presente una figura per il controllo della qualità e collaborazione dell'ufficio di statistica alle attività di altri uffici in alcune fasi di rilevazione



Nell'ottica dell'integrazione delle attività e del miglioramento dell'efficienza del sistema, è stato indagato l'accesso da parte degli uffici di statistica alle fonti amministrative, sia interne sia esterne all'amministrazione. L'utilizzo delle fonti amministrative ai fini delle elaborazioni statistiche è particolarmente utile, dal momento che una grande mole di dati può rendersi oggi disponibile anche se rilevata a scopi diversi da quello prettamente statistico. Naturalmente questo tipo di operazione richiede, di solito, correzioni, integrazioni e validazioni delle informazioni amministrative. L'accesso e l'utilizzo da parte degli uffici a questa vasta mole di informazioni è abbastanza diffuso: dichiarano l'accesso completo ad esse il 47,3% dei rispondenti, a fronte di un 48,8% che ha un accesso almeno parziale. Non accede alle fonti amministrative solo il 3,9% degli uffici. Nel caso dell'utilizzo di fonti amministrative esterne, i dati mostrano che nel 60,5% dei casi gli uffici di statistica accedono a tali informazioni.

Figura 6 – Utilizzo di fonti amministrative interne ed esterne da parte dell'ufficio di statistica



Incrociando le risposte ai due quesiti, emerge come nella maggior parte dei casi all'utilizzo totale delle fonti interne si accompagna anche la possibilità di fruire di quelle esterne: il 31,7% degli uffici dichiara, infatti, di avere accesso a entrambe le fonti, mentre non accede a quelle esterne pur avendo accesso totale a quelle interne il 15,6% del totale. Per quanto riguarda l'accesso parziale alle fonti interne, si riscontra un esito positivo rispetto a quelle esterne nel 28,8% dei rispondenti. Infine si osserva che laddove manchi completamente un accesso alle fonti amministrative interne, all'ufficio di statistica è precluso anche quello verso l'esterno.

Tavola 2 – Utilizzo di fonti amministrative interne ed esterne

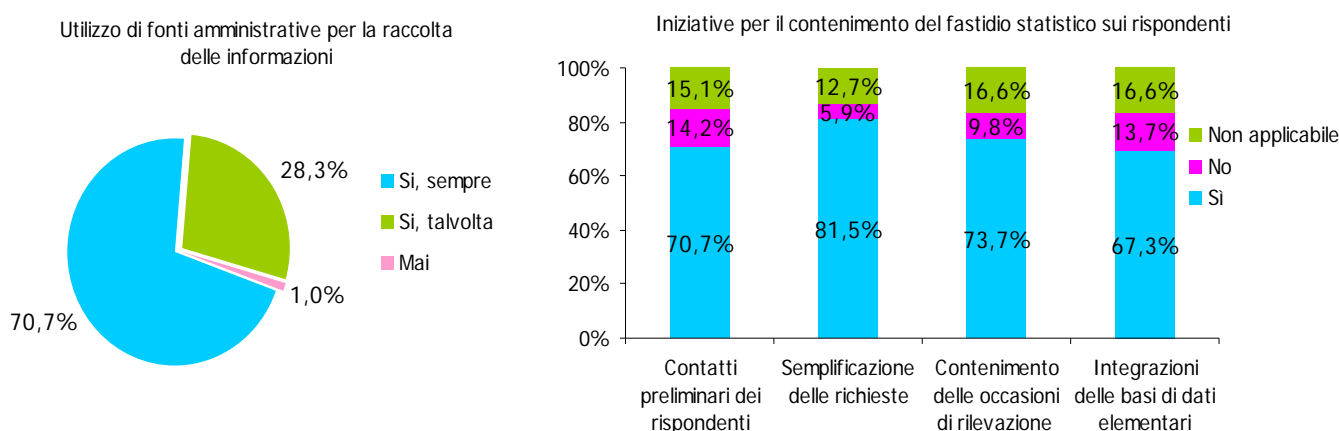
Interne	Esterne		Totale
	Si	No	
Tutte	31,7	15,6	47,3
Alcune	28,8	20,0	48,8
Nessuna	0,0	3,9	3,9
Totale	60,5	39,5	100

Confrontando i due quesiti, è evidente che da un lato va migliorato l'accesso ai dati amministrativi a livello interno, lavorando sulla possibilità di integrare il numero più ampio possibile di informazioni, e dall'altro vanno implementati sistemi di interscambio dei dati fra le diverse istituzioni: dalle risposte e dagli incroci dei dati, infatti, emerge come laddove l'accesso alle fonti interne è maggiormente sviluppato lo è anche quello alle fonti esterne.

Passando da un'ottica di disponibilità e accesso a quella dell'effettivo utilizzo, dalle risposte emerge che nella misura in cui esiste una disponibilità di fonti amministrative cui l'ufficio ha accesso, le informazioni vengono utilizzate nella maggioranza dei casi: il 70,7% dei rispondenti dichiara di utilizzare sempre (se disponibili) tali fonti, mentre il 28,3% ne fa uso in modo occasionale. Solo nell'1% dei casi a fronte della disponibilità di dati amministrativi non c'è un corrispondente utilizzo. Questo aspetto è particolarmente importante, perché la possibilità di accedere e utilizzare i dati di fonte amministrativa risponde a una duplice esigenza: da un lato incrementa l'efficienza e l'efficacia della produzione statistica, dall'altro è utile per integrare, migliorandone la qualità complessiva, le basi di dati, contenendo l'esigenza di rilevazioni *ad hoc* e riducendo, dunque, il fastidio statistico sui rispondenti.

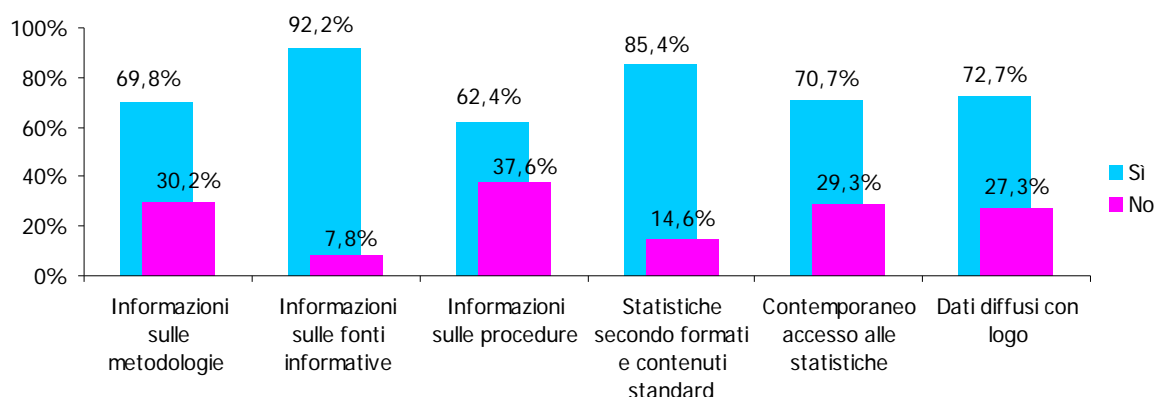
Considerando le iniziative volte a contenere il disturbo statistico, la più diffusa è la semplificazione del contenuto delle richieste formulate dagli uffici (81,5% dei rispondenti); il contenimento delle occasioni di rilevazione e il contatto preliminare con i rispondenti sono applicati rispettivamente nel 73,7% e nel 70,7% degli uffici. Più limitato il ricorso all'integrazione delle basi di dati elementari che, come visto in precedenza, è ancora condizionato dall'incompleto accesso alle fonti amministrative. Una volta che tali fonti potranno incorporare fin dalla loro strutturazione iniziale adeguate forme e contenuti statistici e, in tal modo risultare più facilmente non solo integrabili ma anche fruibili ai fini di analisi statistica, allora ne conseguirà sia una diminuzione del fastidio statistico sia un miglioramento della qualità delle statistiche prodotte da fonte amministrativa.

Figura 7 – Il contenimento del fastidio statistico: utilizzo di fonti amministrative e iniziative ad hoc



Sulla base del principio che la produzione statistica debba essere imparziale e trasparente, è stato rilevato quanto gli uffici rispondenti rendano disponibili al pubblico alcuni elementi conoscitivi (di metodo, ad esempio) e quanto la diffusione avvenga in modo professionale. Questi aspetti di imparzialità e di obiettività rivestono una grande importanza per la qualità del sistema: dalle risposte emerge che le informazioni maggiormente disponibili sulle rilevazioni riguardano le fonti informative, con il 92,2% degli uffici e solo in parte le metodologie e le procedure, rispettivamente al 69,8% e al 64,2%. Per quanto riguarda invece la diffusione, la quota di enti che pubblica le statistiche prodotte secondo formati e contenuti standard è elevata e pari all'85,4%, mentre il contemporaneo accesso alle statistiche da parte di tutti gli utilizzatori e la diffusione "riconoscibile" attraverso il logo istituzionale sono parimenti diffuse fra gli uffici, con percentuali al di sopra del 70%.

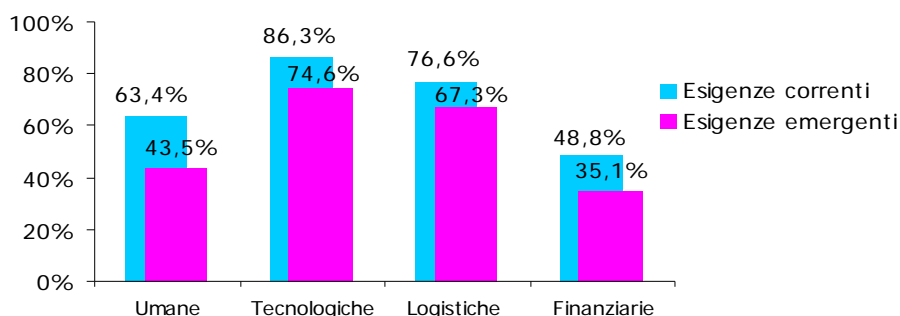
Figura 8 – Trasparenza degli strumenti di rilevazione, elaborazione, diffusione



Se il contesto istituzionale e le procedure sono importanti per valutare quanto la struttura organizzativa sia funzionale rispetto alle esigenze dell'amministrazione, altrettanto importanti sono le risorse a disposizione degli uffici di statistica. All'interno dei 3.391 uffici del Sistema statistico nazionale nel 2009 operavano 10.063 addetti⁶ ma, occorre ricordare, buona parte delle strutture non svolge esclusivamente l'attività statistica. L'adeguatezza delle risorse è stata indagata nel questionario con l'obiettivo di rilevare quale sia, secondo il responsabile dell'ufficio, la disponibilità e l'adeguatezza delle risorse umane, tecnologiche, logistiche e finanziarie rispetto alle esigenze, sia attuali sia future, dell'ufficio. Nel complesso emerge che i rispondenti valutano le risorse disponibili come adeguate, ma con forti differenze nei quattro tipi di risorsa analizzati e, soprattutto, rispetto alla loro adeguatezza rispetto ai piani di lavoro emergenti per il futuro prossimo.

Più in dettaglio si osserva che, rispetto alle esigenze operative normali, gli uffici ritengono adeguato più frequentemente le loro dotazioni tecnologiche (86,3% dei casi), seguite dalle dotazioni logistiche (76,6%) e umane (63,4% dei casi), mentre le risorse finanziarie disponibili risultano adeguate alle attività normalmente svolte solo per il 48,8% degli uffici intervistati. L'adeguatezza delle risorse, peraltro, risulta essere un aspetto critica qualora sia rapportata alle esigenze lavorative emergenti. In questo caso, le preoccupazioni più diffuse, rilevabili differenziando la diffusione relativa dei pareri sull'adeguatezza delle risorse disponibili tra opinioni espresse sull'attività corrente e quelle relative all'attività emergente, riguardano il personale (un differenza negativa pari a circa 20 punti percentuali), le dotazioni finanziarie (-3,7 punti percentuali), le risorse tecnologiche e logistiche (rispettivamente -11,7 e -9,4 punti percentuali).

Figura 9 – Uffici che giudicano adeguate le risorse rispetto alle esigenze correnti ed emergenti



L'adeguatezza delle risorse, sebbene molto importante, come visto rappresenta una criticità per buona parte del sistema: in questa sede non è possibile effettuare una scomposizione fra gli aspetti qualitativi e quelli quantitativi. Per quanto riguarda le risorse umane, tuttavia, come approfondimento si possono citare i risultati della rilevazione EUP⁷ del 2009, in cui è stata richiesta agli uffici di statistica una valutazione sulle competenze e sulla numerosità del personale. Dalla rilevazione emerge che l'inadeguatezza delle risorse umane riguarda la numerosità piuttosto che le competenze: infatti, a livello quantitativo oltre il 50% degli uffici

⁶ Escluso l'Istat. Fonte: Relazione al Parlamento sull'attività dell'Istat sulla raccolta, trattamento e diffusione dei dati statistici della P.A. e sullo stato di attuazione del Programma Statistico Nazionale, Anno 2009.

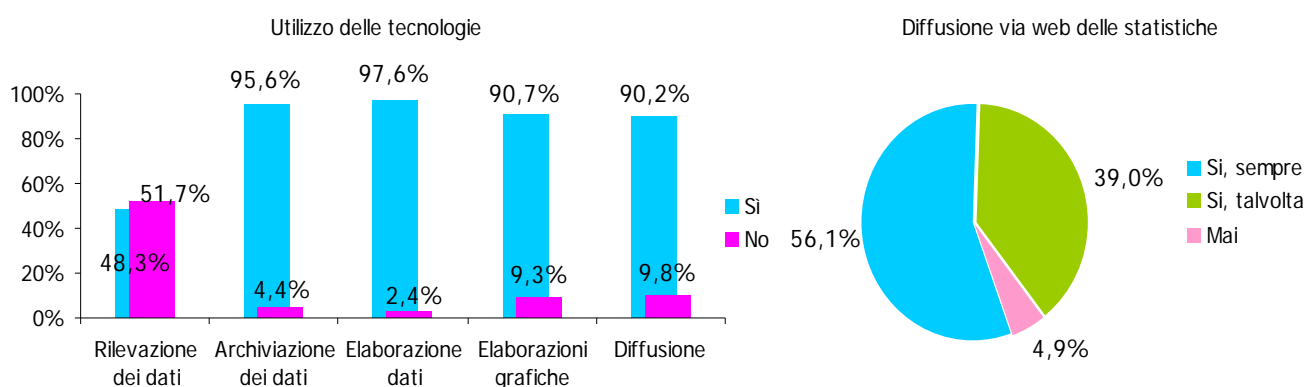
⁷ Rilevazione sugli elementi identificativi, risorse e attività degli uffici/enti di informazione statistica, Anno 2009

dichiarava che le risorse disponibili erano del tutto/abbastanza adeguate, mentre dal punto di vista qualitativo esse risultavano adeguate nell'80% dei casi.⁸

Un aspetto parimenti importante rispetto a quello delle risorse riguarda l'utilizzo delle tecnologie in alcune fasi del processo statistico, utilizzo che garantisce guadagni di efficienza e di conseguenza si traduce in un utilizzo più pertinente delle risorse a disposizione. È evidente che alcune delle attività statistiche svolte all'interno degli uffici sono spesso completamente informatizzate: è il caso dell'archiviazione ed elaborazione dei dati, ma anche della rappresentazione grafica e diffusione dei dati, che per oltre il 90% degli uffici sono trattati informaticamente. In particolare la diffusione si avvale del web come strumento privilegiato: man mano che le reti e i siti web si sono diffusi all'interno delle amministrazioni centrali e locali e che l'uso di nuove tecnologie si è diffuso all'interno del tessuto sociale, il ricorso a tali canali per la diffusione delle statistiche è notevolmente aumentato. Il fattore critico, nel circolo virtuoso dell'informatizzazione dei processi statistici, è rappresentato dalla fase di rilevazione dei dati, che risulta utilizzata da meno della metà degli uffici. Evidentemente su attività più raffinate e che mettono in campo non solo le competenze statistiche, ma anche organizzative e informatiche, relative alla progettazione e ideazione di una rilevazione su canali informatizzati (ad esempio una rilevazione Cawi) il fattore organizzativo e la disponibilità di competenze avanzate pesano in modo particolare.

Analizzando proprio il dato sulla diffusione delle statistiche via web citato in precedenza, si conferma che la maggior parte degli uffici rispondenti, precisamente il 56,1%, adotta sempre questa modalità; per contro solo il 4,9% afferma di non farne uso, mentre il rimanente 39% lo utilizza almeno a volte.

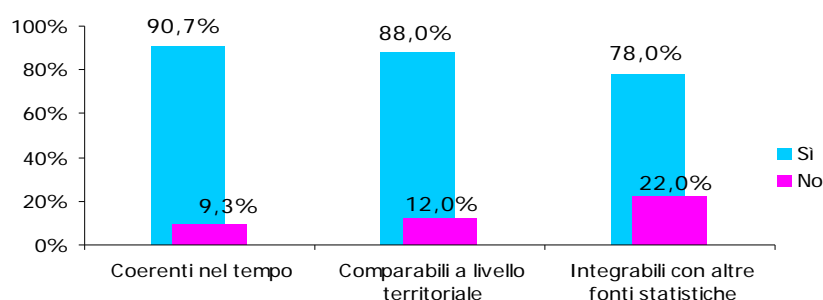
Figura 10 – Utilizzo delle tecnologie e del web negli uffici di statistica in alcune fasi dell'attività svolta



Un prodotto statistico finale di buona qualità deve soddisfare le esigenze degli utenti, ma anche essere coerente nel tempo e comparabile tra livelli territoriali. I risultati della rilevazione mostrano che in questa dimensione della qualità, quella della coerenza e confrontabilità, gli uffici di statistica si dichiarano essere abbastanza attenti: il 90,7% e l'88% dei rispondenti afferma di produrre statistiche rispettivamente coerenti nel tempo e comparabili al livello territoriale. Inferiore è, invece, la quota di uffici che asserisce di produrre statistiche integrabili con altre fonti (78%).

⁸ Fonte: Relazione al Parlamento sull'attività dell'Istat sulla raccolta, trattamento e diffusione dei dati statistici della P.A. e sullo stato di attuazione del Programma Statistico Nazionale, Anno 2009, Tavola 14 p.165

Figura 11 – Requisiti di qualità della produzione statistica posseduti dalle statistiche prodotte dagli uffici



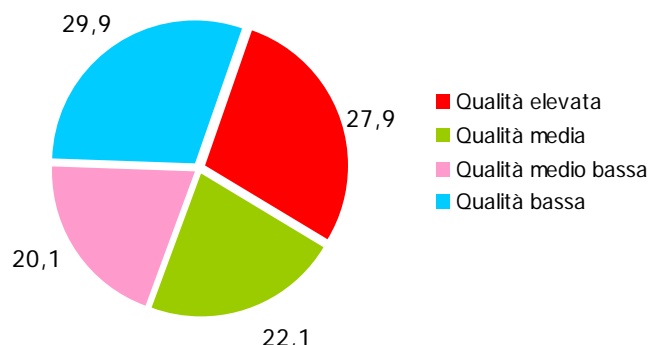
Come ricordato in precedenza, la rilevazione, pur di carattere esplorativo e semplificata, è stata costruita per analizzare la qualità dei contesti, dei processi e dei risultati statistici prodotti negli uffici della rete del Sistan, seguendo i principi del Codice. L'ipotesi di fondo è che la qualità si debba concepire in chiave multidimensionale. Per questo motivo sono state identificate alcune dimensioni che, opportunamente relativizzate e aggregate, possono fornire una misura di questo fenomeno. Seguendo i contenuti indicati nel Codice, per valutare in aggregato il livello di qualità risultante dalle dichiarazioni rilevate, sono state considerate 3 dimensioni macro:

1. il CONTESTO ISTITUZIONALE: analisi dei fattori istituzionali e organizzativi che influiscono in modo rilevante sull'efficienza e sulla credibilità della statistica ufficiale (domande di riferimento nel questionario: da 1 a 14);
2. i PROCESSI STATISTICI: valutazione dell'utilizzo di metodologie e procedure statistiche appropriate, nonché dell'applicazione di standard internazionali e codifiche condivise (domande di riferimento nel questionario: da 15 a 23);
3. la PRODUZIONE STATISTICA: misurazione della rispondenza della produzione statistica alle esigenze degli utilizzatori, delle istituzioni e dei cittadini (domande di riferimento nel questionario: da 24 a 32).

Le variabili relative a ciascuna dimensione sono state costruite partendo dalle domande del questionario che facevano riferimento all'aspetto scelto: le risposte ai quesiti sono state quindi ulteriormente trattate e aggregate. Un'analisi preliminare volta a individuare il livello generale 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 27,9% 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 22,1% dei casi, mentre le percentuali di uffici che si collocano sopra la mediana in 1 o nessuna dimensione è pari rispettivamente al 20,1% e al 29,9%.

Figura 12 – La qualità degli uffici di statistica



Per ottenere una visione d'insieme della qualità della produzione 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.

Anche se l'utilizzo di tale strumento è poco opportuno con matrici di piccole dimensioni, come quella analizzata in questa rilevazione, 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 (204⁹), classificazioni troppo sensibili avrebbero aumentato notevolmente la dispersione, determinando la creazione di molte categorie semi-vuote.

Adottando i criteri di analisi dei plot fattoriali, nell'interpretare i risultati dell'acm si è tenuto conto non solo dei valori test, ma anche della configurazione visiva delle variabili/modalità nei plot. In una prima analisi (Grafico 1), sono state proiettate come variabili/modalità attive, che hanno quindi contribuito alla costruzione degli assi, quelle riferite a tre indici sintetici relativi alla performance rispetto al Contesto istituzionale, ai Processi statistici e alla Produzione statistica (complessivamente 9 variabili/modalità). Le variabili/modalità illustrative sono relative alla ripartizione geografica e al tipo di ente.

Grafico 1 – Proiezione delle modalità attive e illustrative dei primi due fattori estratti dall'acm.

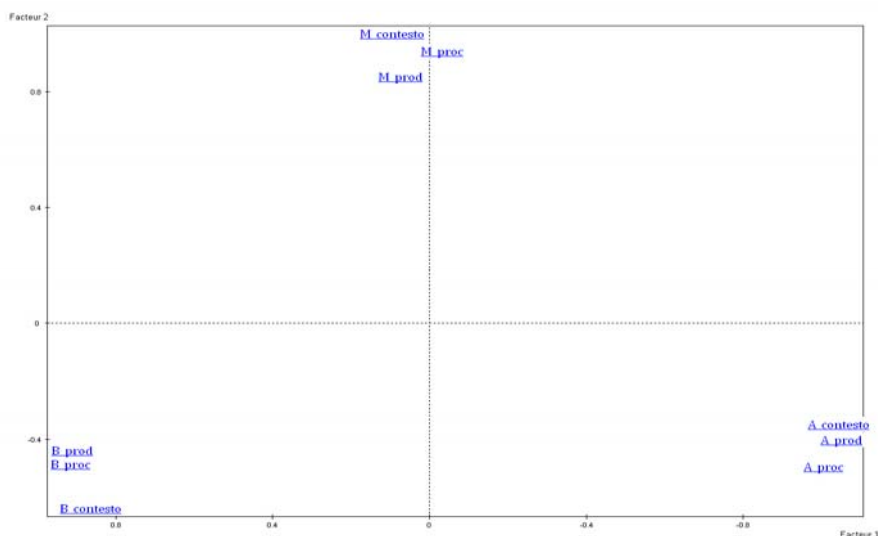


Tavola 3 - Numero di casi dei tre gruppi

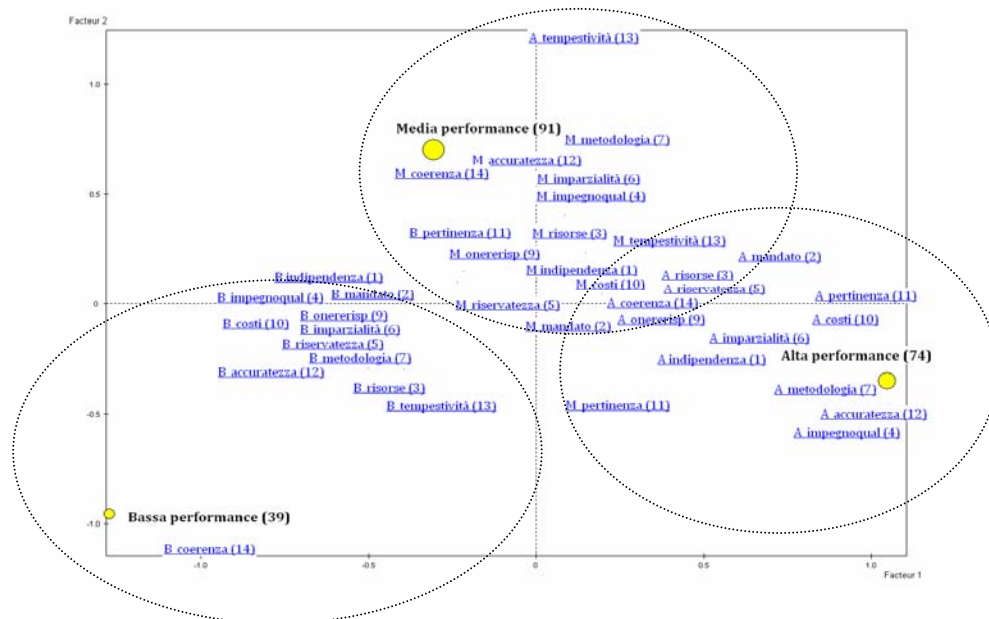
Gruppi	N	%
Alta performance	74	36
Media performance	91	45
Bassa performance	39	19

Appare evidente una forte associazione fra uguali livelli di performance nelle tre diverse dimensioni. Per offrire un quadro più dettagliato è stata condotta una seconda analisi delle corrispondenze multiple proiettando gli indici tricotomizzati relativi ai 15 principi¹⁰ presenti nel Codice. Sulla base delle stesse variabili è stata condotta un'analisi per cluster, che ha portato all'individuazione di tre gruppi, identificati anch'essi in base al livello di qualità raggiunto. I gruppi, proiettati sugli assi creati dall'acm (Grafico 2), aiutano a individuare le aree relative ai diversi livelli di performance. Il primo asse contrappone la bassa e l'alta performance. Le variabili/modalità con i valori-test negativi più alti (collocate quindi sul semipiano sinistro del plot) descrivono una bassa performance sui principi di tutte le dimensioni (Contesto, Procedure e Produzione); sul semipiano destro, invece, si collocano le variabili/modalità relative alle *best practices*. In particolare i due principi di "Accuratezza e attendibilità" e "Solida metodologia" caratterizzano l'asse assumendo i valori test più alti sia sul polo positivo sia su quello negativo.

⁹ I casi su cui è stata condotta l'analisi multivariata sono quelli pervenuti entro le ore 17 del 15 novembre 2010.

¹⁰ È stato necessario escludere dai 15 principi quello relativo ad "Accessibilità e chiarezza" (n. 15) e "Procedure statistiche appropriate" (n. 8) poiché sottorappresentate in termini di variabili. Le variabili proiettate sono state quindi 13, per un totale di 39 variabili/modalità.

Grafico 2 - Proiezione delle modalità attive e illustrative dei primi due fattori estratti dall'acm



Osservazioni finali

L'analisi dei risultati mette in luce come a oggi sia maturata in ambito Sistan una buona sensibilità sul tema della qualità della statistica. Gli elevati tassi di risposta ottenuti dalla rilevazione fanno emergere che questo interesse è parimenti diffuso nelle diverse istituzioni. Il quadro che emerge è che i livelli di qualità osservati sono molto eterogenei, sia territorialmente che per profilo istituzionale degli enti nei quali gli uffici di statistica operano. Risulta, inoltre, che la variabilità è più accentuata nelle dimensioni del contesto istituzionale e del processo di produzione, piuttosto che nei livelli di qualità osservati nella produzione statistica.

Purtroppo lo strumento di rilevazione dei dati in qualche caso non è riuscito a cogliere aspetti importanti del fenomeno in esame e, come peraltro era prevedibile, si è rivelato poco efficace soprattutto nell'individuare in forma dettagliata i problemi legati al contesto istituzionale. Altro problema connesso allo strumento attiene la 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.

Appare altrettanto evidente, tuttavia, che nel momento in cui lo strumento sarà ulteriormente raffinato e testato esso potrà essere particolarmente utile per individuare punti di forza e di debolezza del sistema e progettare opportune linee d'intervento. Inoltre lo stesso potrà essere utilizzato per analisi comparative della performance che consentiranno di valutare eventuali interventi e la loro efficacia.