

*Presidenza  
del Consiglio dei Ministri*

*Commissione per la Garanzia  
dell'informazione statistica*

INDAGINE  
SULL'ATTIVITÀ STATISTICA  
DELLE REGIONI

VOLUME I



ROMA, 2008

**INDAGINE  
SULL'ATTIVITA' STATISTICA  
DELLE REGIONI**

**VOLUME I**

**Roma, 2008**



# VOLUME I

## *Quadro normativo e analisi comparativa dei principali risultati*

Premessa di  
*Achille Chiappetti*

Rapporto di indagine a cura di:

*Carlo Filippucci  
Francesca Ballacci  
Barbara Buldo  
Lucia Cataldi  
Franca Crippa  
Pietro Mascia  
Nunzio Mastrorocco  
Cristina Panattoni  
Giuseppe Scandurra  
Alessandro Sterpa*



# INDICE

PREMESSA <i>(di Achille Chiappetti)</i>	p.9
--------------------------------------------	-----

## INTRODUZIONE *(di Carlo Filippucci)*

1. Motivazioni ed obiettivi dell'indagine	p.11
2. Definizioni e caratteristiche generali dell'indagine	p.13
3. Modalità di acquisizione dell'informazione e strumenti di indagine sul campo	p.16

## PARTE I

### LA STATISTICA TRA STATO E REGIONI *(di Alessandro Sterpa)*

1. La statistica dalla sovranità alla governance	p.21
2. Il coordinamento del Sistema Statistico nazionale (Sistan) nella disciplina legislativa vigente	p.23
3. La competenza legislativa statale nel “coordinamento informativo statistico e informatico”	p.25
4. L'esercizio della “funzione statistica” statale, regionale e locale	p.33
5. L'impatto della disciplina comunitaria degli obblighi internazionali	p.35
6. La compatibilità tra la normativa legislativa del D.lgs. 322 del 1989 ed il nuovo dettato costituzionale	p.37

7. Lo spazio di intervento delle Regioni tra statistica “ufficiale” e “non ufficiale”	p.40
------------------------------------------------------------------------------------------	------

PARTE II  
L'ATTIVITA' STATISTICA REGIONALE  
(di Barbara Buldo, Lucia Cataldi, Cristina Panattoni)

1. Struttura e organizzazione dell'attività statistica Regionale	p.43
1.1 L'Ufficio di Statistica Regionale	p.44
1.2 Le altre strutture regionali	p.54
2. L'attività statistica delle Regioni	p.60
2.1. L'attività statistica prevista dal PSN	p.61
2.2 L'attività prevista dal PSR	p.67
2.3 Le altre attività statistiche	p.72
3. La diffusione dell'informazione statistica	p.77
4. L'attenzione alla qualità della produzione statistica dell'USR	p.78
5. Approfondimento di alcune indagini	p.81
5.1 La rilevazione <i>Interruzioni volontarie di gravidanza</i> (IST-00089)	p.81
5.1.1 Caratteri generali della rilevazione e personale coinvolto	p.84
5.1.2 Il processo della rilevazione: le fasi realizzate	p.87
5.1.3 Rapporti con gli enti coinvolti nella rilevazione	p.92
5.2 La rilevazione <i>Indagine sulla struttura e sulle produzioni delle aziende agricole</i> (IST-00562)	p.93
5.2.1 Caratteri generali della rilevazione e personale coinvolto	p.96
5.2.2 Il processo della rilevazione: le fasi realizzate	p.99

5.2.3 Rapporti con gli enti coinvolti nella rilevazione	p.105
5.3 La rilevazione <i>Attività formativa realizzata dalle Regioni (ISF-00004)</i>	p.108
5.3.1 Caratteri generali della rilevazione e personale coinvolto.	p.110
5.3.2 Il processo della rilevazione	p.112
5.3.3 Rapporti con gli enti coinvolti nella rilevazione	p.113
5.4 La rilevazione <i>Movimento dei clienti negli esercizi ricettivi (IST-00139)</i>	p.114
5.4.1 Caratteri generali della rilevazione e personale coinvolto	p.116
5.4.2 Il processo della rilevazione: le fasi realizzate	p.118
5.4.3 Rapporti con gli enti coinvolti nella rilevazione	p.125
5.5 La rilevazione <i>Rilevazione sull'uso di ICT usage e servizi on line nelle pubbliche amministrazioni (IST-01928)</i>	p.126
5.5.1 Caratteri generali della rilevazione e personale coinvolto	p.129
5.5.2 Il processo della rilevazione: le fasi realizzate	p.131
5.5.3 Rapporti con gli enti coinvolti nella rilevazione	p.136
5.6 La rilevazione <i>Trasporto pubblico locale (ITR-00005)</i>	p.138
5.6.1 Caratteri generali della rilevazione e personale coinvolto	p.140
5.6.2 Il processo della rilevazione: le fasi realizzate	p.142
5.6.3 Rapporti con gli enti coinvolti nella rilevazione	p.145

PARTE III  
UN QUADRO DI SINTESI DEI RISULTATI  
*(di Carlo Filippucci)*

1. Premessa	p.147
2. L'organizzazione dell'attività statistica nelle Regioni	p.148
2.1 Aspetti generali	p.148
2.2 Gli Uffici di Statistica Regionali	p.153
2.3 L'attività statistica	p.157
2.4 La rete di relazioni nell'ambito delle attività statistiche	p.162
2.5 La qualità delle statistiche	p.165
2.6. Un confronto tra le Regioni sulle modalità di conduzione delle indagini	p.168
3. Considerazioni conclusive e alcune linee di intervento	p.171
BIBLIOGRAFIA	p.185

## PREMESSA

Ai fini di un più incisivo svolgimento della funzione di garanzia che le è stata demandata dall'art. 12 del D.Lgs. n. 322 del 1989, la Commissione per la Garanzia dell'Informazione Statistica ha recentemente avviato una serie di indagini sullo stato di attuazione del Sistema statistico nazionale (SISTAN), introdotto dal medesimo D.Lgs n. 322. Tali indagini hanno lo scopo di accertare le ragioni ed i meccanismi che possono incidere negativamente sulla completezza ed imparzialità dei dati statistici nonché sul rispetto delle norme che disciplinano la tutela della riservatezza delle informazioni fornite all'ISTAT e ad altri enti del SISTAN.

I presenti volumi costituiscono il prodotto della verifica a largo campo che è stata compiuta riguardo alla organizzazione ed allo svolgimento dell'attività statistica pubblica da parte delle Regioni. A queste ultime, infatti, fa capo una rilevante componente della rete degli uffici statistici che compongono il SISTAN, per la quale si pone in modo accentuato il problema della adeguata applicazione dei principi di completezza e di imparzialità.

L'indagine ha dovuto necessariamente prendere le mosse dalla individuazione degli spazi di autonomia costituzionalmente garantiti alle Regioni in materia di statistica, specie dopo le modifiche alle attribuzioni legislative e amministrative regionali introdotte con la riforma del Titolo V Cost. (Legge Cost. n. 1 del 2001). Tale analisi si è resa necessaria per la quasi totale mancanza di un soddisfacente quadro di riferimento dottrinale sul ruolo delle Regioni nella partecipazione alla formazione dei dati della statistica ufficiale in ambito SISTAN.

Tanto premesso, è stata poi sottoposta a verifica l'attuazione delle disposizioni di legge che sono state dettate nel 1989 per razionalizzare ed uniformare l'attività dei diversi uffici componenti il SISTAN, sia per quanto concerne l'organizzazione degli uffici statistici sia per quanto concerne l'attività da questi svolta. E' infatti prioritaria l'esigenza di uniformare i livelli della

qualità dei dati statistici dal punto di vista dei principi di completezza ed imparzialità, anche alla luce dei dettami del Codice delle statistiche europee, alla cui verifica è preposta la CoGIS.

Dall'indagine, seppure non esaustiva - a questa prima fase seguiranno verifiche più specifiche e mirate - è emerso un quadro largamente insoddisfacente, che pur non mettendo in causa la bontà tecnica dei dati statistici raccolti, rende problematica la razionalizzazione dell'attuale assetto della statistica ufficiale nell'importante e speciale ambito delle statistiche regionali.

Dall'indagine quindi emergono precise linee che possono condurre a un non più procrastinabile miglioramento del sistema delle statistiche regionali nel quale sono state rinvenute non poche zone d'ombra.

Roma, 31 luglio 2008

Prof. Avv. Achille Chiappetti

# INTRODUZIONE<sup>1</sup>

## 1. Motivazioni ed obiettivi dell'indagine

La CoGIS, a seguito delle riforme istituzionali che spostano autonomia e competenze dal centro alla periferia anche in ambito statistico, ha attivato un gruppo di indagine per verificare "l'attività statistica delle Regioni" all'interno dei processi di produzione dell'informazione statistica ufficiale e non.

Le ragioni di questa iniziativa possono essere sinteticamente riassunte nei punti seguenti:

- le Regioni stanno assumendo, o perlomeno dovrebbero assumere, un ruolo sempre più importante nell'ambito della produzione di informazioni statistiche;
- le Regioni svolgono attività di rilevazione, elaborazione e diffusione dell'informazione statistica ufficiale attraverso gli Uffici di Statistica Regionali (USR);
- la Regione costituisce la sede naturale di raccolta di molti dati amministrativi e in diversi casi agli USR viene richiesto di assumere un ruolo primario nell'organizzazione, nell'informatizzazione e nell'interconnessione degli archivi amministrativi a fini statistici.

Inoltre, la CoGIS ha rilevato in alcuni casi problemi di metodologia statistica, tempestività, affidabilità e completezza delle informazioni statistiche prodotte, diffuse e fornite agli altri enti del Sistan dagli Uffici di statistica regionali nonché problemi di duplicazione nella produzione di statistiche a livello locale.

Pertanto, la CoGIS con questa indagine ha inteso perseguire alcuni obiettivi di carattere generale: (i) delineare un quadro dell'attività statistica svolta da alcune Regioni italiane opportunamente scelte al fine di valutare la qualità dei dati da esse prodotti e forniti al Sistan; (ii) indagare i rapporti tra gli USR, l'Istat e gli altri soggetti facenti parte del Sistan; (iii) delineare proposte e suggerimenti che consentano alla

---

<sup>1</sup> di Carlo Filippucci.

Commissione stessa di dare indicazioni su come rendere l'attività statistica delle Regioni più consona ai principi di completezza e imparzialità.

Due sono gli aspetti principali che vengono affrontati: quello giuridico-istituzionale, volto ad esaminare il ruolo delle Regioni in materia statistica all'interno dell'attuale assetto normativo istituzionale italiano, e quello statistico, che si propone di analizzare presso un campione di Regioni, opportunamente scelte dalla CoGIS, l'attività statistica svolta da ciascuna di esse.

Nello specifico la CoGIS ha previsto di:

- studiare il ruolo delle Regioni in materia statistica all'interno dell'attuale assetto normativo italiano;
- identificare e valutare le attività statistiche svolte nell'ambito del Programma Statistico Nazionale (PSN) dagli uffici di statistica delle Regioni Lombardia, Toscana, Lazio, Campania, Puglia e Sardegna;
- identificare le attività statistiche, non incluse nel PSN, di specifico interesse per le Regioni (incluse o meno nei Programmi Statistici Regionali – PSR -), realizzate dagli Uffici di statistica delle Regioni individuate;
- analizzare, per le Regioni oggetto di indagine, i flussi di dati e i rapporti che si sviluppano con l'Istat, con gli altri enti del Sistan e con gli utenti, evidenziando le principali criticità;
- individuare e valutare, per le stesse Regioni, le metodologie che vengono applicate nella rilevazione ed elaborazione dei dati;
- individuare eventuali “casi di eccellenza” in termini di organizzazione e di qualità dei dati prodotti, e le loro ragioni.

Con riferimento all'aspetto “statistico”, nei seguenti paragrafi si espongono le strategie seguite dal gruppo di indagine al fine di conseguire nei tempi previsti dalla Commissione gli obiettivi definiti dal progetto di indagine.

## 2. Definizioni e caratteristiche generali dell'indagine

Il primo problema che il gruppo di indagine ha affrontato è stato la definizione di “attività statistica”. Questo termine infatti può riferirsi sia alle indagini statistiche, e quindi alla rilevazione di dati, sia alla elaborazione di dati rilevati direttamente o da terzi. L'attività statistica si può dunque estendere in varie direzioni e comprendere attività molto diverse tra loro. Questo non è tuttavia il solo problema.

In primo luogo va evidenziato che ormai gran parte delle attività svolte da una Regione per le proprie finalità istituzionali contengono qualche forma di elaborazione statistica di dati. Inoltre, è evidente che sarebbe praticamente e concettualmente impossibile esprimere una valutazione sull'adeguatezza delle metodologie statistiche utilizzate in tutte le elaborazioni senza conoscere in dettaglio il contesto a cui tali elaborazioni si riferiscono e la loro finalità. Per affrontare correttamente questa analisi si dovrebbe così esaminare una grande quantità di documenti, rapporti e studi. In considerazione di queste problematiche e al fine di rispettare i tempi previsti dal progetto della CoGIS, il gruppo di indagine ha ritenuto di delimitare il concetto di *attività statistica* alla “attività relativa alla produzione di dati statistici derivante dalla realizzazione di apposite indagini statistiche e dall'utilizzazione di fonti amministrative, sia che tali attività siano svolte direttamente o in *outsourcing*”. Nell'attività di produzione di dati statistici si comprendono tutte le fasi, da quella della progettazione dell'indagine sino alla diffusione dei dati stessi, includendo pertanto anche le elaborazioni statistiche previste per la diffusione dei dati prodotti.

In secondo luogo, è stato affrontato il problema connesso alla grande mole di indagini che interessano le Regioni. Infatti, la produzione dell'informazione statistica regionale si esplica in diversi ambiti<sup>2</sup> e il numero di attività statistiche che interessa

---

<sup>2</sup> L'attività prevista dal PSN; l'attività svolta nell'ambito di Programmi Statistici Regionali, laddove esistano; la produzione sviluppata autonomamente ma non rientrante nei punti precedenti; l'organizzazione e gestione di archivi amministrativi.

ciascuna Regione, secondo il Piano Statistico Nazionale 2006-2008 è molto grande: le indagini che coinvolgono direttamente o indirettamente gliUSR sono circa 120. D'altra parte, i tempi disponibili per la realizzazione del progetto di indagine erano alquanto ristretti. Si è posto dunque il problema di delimitare il tipo e il numero di indagini su cui approfondire l'esame della qualità dell'attività statistica. Sarebbe stato infatti impossibile analizzare in dettaglio per ciascuna indagine, modalità, tecniche ed organizzazione della rilevazione, elaborazione e diffusione dei dati, loro utilizzo nella Regione. Inoltre, sarebbe risultata impossibile una vera e propria comparazione tra la totalità delle indagini effettuate dalle Regioni prese in esame in ragione della loro diversità.

Sulla base di tali considerazioni si è convenuto di procedere: (i) all'individuazione e alla quantificazione dell'attività statistica svolta nel suo complesso dalle Regioni e dagliUSR; (ii) all'approfondimento di alcune attività statistiche prevalenti inserite nel PSN (ove le Regioni appaiono come organi intermedi di rilevazione, fornitori di dati o compartecipanti) per rilievo sul piano nazionale e per diffusione territoriale. Per questi casi sono state analizzate le metodologie applicate nella rilevazione ed elaborazione dei dati e la qualità del lavoro svolto, le caratteristiche dei rapporti con l'Istat e con gli enti del Sistan.

Sulla base di questa impostazione si è proceduto con due strategie distinte. La prima ha riguardato una ricognizione generale sull'attività statistica realizzata dalle Regioni attraverso un'indagine diretta svolta mediante intervista con questionario strutturato. La seconda ha riguardato l'approfondimento di alcune indagini inserite nel PSN 2006/2008 che dovevano essere comuni a tutte le Regioni - e ciò ha richiesto l'individuazione preliminare dei soggetti da analizzare - effettuato anch'esso attraverso un'indagine diretta svolta mediante intervista con questionario strutturato.

Riguardo alla prima strategia va rilevato che l'attenzione è stata rivolta primariamente all'attività svolta per produrre

l'informazione statistica ufficiale così come definita nel d.lgs. n. 322/1989<sup>3</sup>, inoltre, in considerazione del fatto che da studi precedenti condotti da Cisis e CoGIS, si è rilevato che una parte della produzione di statistica ufficiale sfugge al controllo degli USR e viene realizzata da altri soggetti, si è estesa l'osservazione a tutte le diverse articolazioni della Regione cercando di individuare le restanti attività statistiche. Si è convenuto, inoltre, che non dovessero fare parte del campo di indagine anche eventuali altri enti, osservatori o istituti di emanazione regionale. Allo stesso modo si è esclusa quella attività statistica svolta nell'ambito regionale da altri enti (Comuni, Camere di commercio, Prefetture, Province e Uffici regionali dell'Istat). Un quadro esaustivo dell'attività statistica svolta nelle Regioni richiederebbe quindi di estendere l'osservazione anche a queste ultime due tipologie di enti per valutare più approfonditamente le eventuali relazioni, interazioni e flussi di dati che esistono con l'ente Regione.

Pertanto i soggetti principali considerati sono stati gli USR e conseguentemente è stata approfondita l'attività statistica prodotta o che coinvolge tali Uffici. A ciò sono stati aggiunti tutti gli altri Uffici delle Regioni che potevano essere coinvolti nella produzione dell'informazione statistica. A questo scopo i Dipartimenti o Direzioni Generali (D/D) delle Regioni sono stati i soggetti contattati. Si è infatti constatato che la struttura organizzativa delle Regioni oggetto di indagine risultava abbastanza analoga e caratterizzata da un'articolazione in Dipartimenti o Direzioni suddivisi al loro interno in molteplici Aree o Uffici.

Riguardo alla seconda strategia di analisi, per le indagini da sottoporre a valutazione è stata operata una selezione per individuare quelle più significative sul piano nazionale e il più possibile comuni alle diverse Regioni considerate<sup>4</sup>. Sono

---

<sup>3</sup> Secondo l'art. 1, comma 2, del D.lgs. n. 322/1989 "L'informazione statistica ufficiale è fornita al Paese e agli organismi internazionali attraverso il Sistema statistico nazionale".

<sup>4</sup> In questa scelta ci si è confrontati e avvalsi dell'esperienza del CISIS, nella persona della dott.sa Baldi, vicepresidente del CISIS stesso.

state approfondite, laddove rilevate, le seguenti indagini del PSN 2006-2008 per le quali le Regioni appaiono come organi intermedi di rilevazione, fornitori di dati o compartecipanti:

- 1) Attività formativa realizzata dalle Regioni (ISF-4);
- 2) Movimento dei clienti negli esercizi ricettivi (IST-139);
- 3) Rilevazione sull'uso di ICT usage e servizi on line nelle pubbliche amministrazioni (IST-1928);
- 4) Indagine sulla struttura e sulle produzioni delle aziende agricole (IST-562);
- 5) Interruzioni volontarie della gravidanza (IST-89);
- 6) Trasporto pubblico locale (ITR-5).

Ciò, oltre a consentire il rispetto dei tempi, ha reso possibile la comparazione tra le diverse Regioni considerate e una più efficace la valutazione delle criticità e dei punti di eccellenza.

Più in dettaglio l'analisi ha riguardato:

- le caratteristiche e le finalità della produzione dei dati,
- le metodologie utilizzate,
- le tecniche e l'organizzazione della rilevazione (soggetti, materiali, formazione, ecc.),
- il rispetto dei tempi previsti,
- il grado di coinvolgimento degliUSR,
- l'eventuale attività di diffusione diretta o indiretta dei dati grezzi o di loro elaborazioni,
- i rapporti che si sviluppano con altri enti del Sistan, con l'Istat e con gli utenti.

### **3. Modalità di acquisizione dell'informazione e strumenti di indagine sul campo**

L'indagine sul campo è stata condotta, oltre che dalle funzionarie della CoGIS<sup>5</sup>, anche da quattro esperti esterni<sup>6</sup>, nominati ai sensi dell'art. 12 del D.lgs. 322 del 1989, che hanno

---

<sup>5</sup> Le funzionarie della Segreteria tecnico-statistica della CoGIS hanno realizzato l'indagine sul campo nelle Regioni Toscana (Francesca Ballacci e Barbara Buldo) e Lazio (Lucia Cataldi e Cristina Panattoni).

<sup>6</sup> Gli esperti esterni hanno realizzato l'indagine sul campo nelle Regioni: Lombardia (Franca Crippa), Puglia (Nunzio Mastrorocco), Campania (Giuseppe Scandurra) e Sardegna (Pietro Mascia).

realizzato le interviste nelle Regioni Lombardia, Puglia, Campania e Sardegna.

Per il raggiungimento degli obiettivi specifici definiti nel progetto, ogni funzionario/ ricercatore responsabile dell'indagine in ciascuna Regione ha acquisito le opportune informazioni attraverso:

- il reperimento di documentazione rilevante (ultimo PSR approvato, laddove esistente, eventuale legge istitutiva del Sistar, documenti prodotti dalle Regioni a supporto delle attività statistiche e delle indagini realizzate, ecc.);
- interviste strutturate ai responsabili degli Uffici oggetto di indagine;
- informazioni rese disponibili tramite Internet.

Gli strumenti di rilevazione sono stati tre questionari strutturati uno per l'indagine presso gli Uffici di Statistica Regionali; il secondo per l'indagine presso le Direzioni/Dipartimenti regionali (D/D); il terzo per l'approfondimento delle rilevazioni selezionate del PSN 2006-2008<sup>7</sup>.

La compilazione dei questionari è avvenuta tramite intervista diretta da parte dei ricercatori.

Il questionario relativo all'USR è stato strutturato nelle seguenti sezioni:

- Struttura organizzativa dell'Ufficio e utilizzo ICT;
- Personale;
- Attività statistica svolta nell'ambito del: PSN, del PSR, non prevista dal PSN e dal PSR;
- Relazioni interne ed esterne all'Amministrazione regionale;
- Diffusione;
- Valutazioni connesse alla qualità dell'informazione statistica.

Alla fine di ogni sezione è stato inserito uno spazio per registrare eventuali annotazioni da parte del rilevatore.

Il questionario relativo alle Direzioni/Dipartimenti regionali è stato strutturato analogamente a quello dell'USR, includendo

---

<sup>7</sup> I tre questionari sono stati progettati e realizzati da: Francesca Ballacci, Barbara Buldo, Lucia Cataldi e Cristina Panattoni con il coordinamento e la supervisione di Carlo Filippucci. I questionari in oggetto sono presentati nel secondo volume del presente rapporto.

un minor numero di quesiti sia perché rivolto a strutture che svolgevano l'attività statistica non in modo prevalente, sia per renderlo più fruibile ad interlocutori non sempre qualificati sotto il profilo statistico. Inoltre, sulla base delle stesse considerazioni, si è deciso di non inserire la sezione relativa alla qualità dell'informazione statistica.

E' stata inoltre predisposta una lista dei progetti inseriti nel PSN 2006-2008 che prevedevano la partecipazione a diverso titolo delle Regioni utilizzabile dal rilevatore come strumento di ausilio per individuare i progetti svolti nell'ambito del PSN dai diversi Uffici intervistati.

Il questionario relativo all'approfondimento delle indagini selezionate è stato strutturato nelle seguenti sezioni:

- Caratteri generali della rilevazione e personale coinvolto;
- Il processo della rilevazione: le fasi realizzate;
- Rapporti con gli enti coinvolti nella rilevazione.

Anche in questo caso ogni sezione includeva uno spazio per le annotazioni.

Nella situazione in cui una o più indagini delle sei da approfondire fosse stata svolta da enti non appartenenti alla Regione (es: Osservatori, Agenzie, ecc.) la rilevazione doveva essere comunque effettuata presso quel soggetto, anche se non incluso nell'ambito di osservazione.

Preliminarmente, sulla base della documentazione acquisita (in particolare attraverso il PSN 2006-2008 e l'eventuale PSR) e dei primi contatti con l'USR, è stata effettuata una ricognizione generale per individuare all'interno della Regione quali fossero gli Uffici coinvolti nell'attività statistica regionale compresa o meno nel PSN. E' da sottolineare la scelta di avere utilizzato come punto di vista privilegiato quello delle Regioni proprio per comprendere quale fosse il grado di coordinamento e consapevolezza che all'interno di ciascuna Regione si ha dell'attività statistica

Nel solo caso della Toscana il contatto con l'USR ha permesso la precisa identificazione dei referenti delle attività statistiche regionali.

In tutte le altre Regioni i ricercatori hanno dovuto stabilire una serie di contatti telefonici con i Direttori regionali al fine di comprendere se quella D/D svolgesse una qualche attività statistica. In caso positivo il successivo passo è stato quello di individuare e intervistare i responsabili delle attività stesse. L'identificazione dei referenti statistici è risultata molto complessa e difficoltosa e questo costituisce una prima evidenza significativa scaturita dall'indagine circa l'organizzazione dell'attività statistica nelle Regioni considerate<sup>8</sup>.

Il primo contatto con le D/D regionali è avvenuto in modo differenziato da Regione a Regione. Poiché, in alcuni casi, i contatti telefonici erano ritenuti dagli interlocutori poco affidabili, è stato necessario un intervento della CoGIS nei confronti dei capi D/D. Successivamente è stato possibile individuare, con diversi livelli di difficoltà, uno o più referenti che fossero a conoscenza dell'esistenza o meno di attività statistiche all'interno della propria D/D.

Per le D/D regionali che non svolgono attività statistica si è preso nota delle persone contattate. In ogni caso, si è sempre identificato come e da chi sono state acquisite le informazioni.

---

<sup>8</sup> Si veda in proposito la Parte 3 - "L'andamento dell'indagine" - dei singoli rapporti regionali contenuti nel secondo volume.



## PARTE I

### LA STATISTICA TRA STATO E REGIONI<sup>9</sup>.

#### 1. La statistica dalla sovranità alla *governance*

La scienza politica e quella giuridica hanno tradizionalmente collocato tra le funzioni strettamente connesse alla sovranità dello Stato anche quella statistica.

Per questa ragione, la costruzione di un complesso apparato dedicato alla raccolta di dati da parte dello Stato è sempre stato giustificato dal fatto che l'informazione statistica costituisca il fondamento di alcune decisioni prodotte dal circuito politico ed amministrativo interno allo Stato e, al tempo stesso, un vettore comunicativo di estrema importanza nei confronti dei cittadini-elettori.

Sulla base dei dati acquisti, infatti, un organo politico o amministrativo (sia esso statale, regionale o locale) prende delle decisioni ed adotta degli atti che hanno un'influenza sia nei rapporti tra i diversi livelli di governo della Repubblica, sia nella relazione tra quell'organo e l'opinione pubblica-corpo elettorale che proprio sulla base delle informazioni raccolte può giudicare l'operato di chi svolge funzioni di governo.

Inoltre, l'informazione statistica contribuisce alla definizione dei rapporti tra l'ordinamento giuridico italiano e gli altri Paesi, sia in sede internazionale, che in ambito comunitario (UE), nonché presso le organizzazioni internazionali delle quali l'Italia fa parte (WTO, ONU, etc...): alla base delle decisioni adottate dagli organi sopranazionali, infatti, può esserci proprio un dato statistico che fornisca le informazioni per compiere una certa scelta piuttosto che un'altra<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> di Alessandro Sterpa.

<sup>10</sup> Significativo quanto previsto dal Regolamento (CE) n. 322/97 del Consiglio del 17 febbraio 1997, dove si legge: "considerando che per l'adempimento dei vari compiti conferitile dalle disposizioni del trattato al fine di garantire il corretto funzionamento e sviluppo del mercato comune, la Commissione ha bisogno di raccogliere tutte le relative informazioni; considerando in particolare che, per la formulazione, l'applicazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche previste dal trattato, la Comunità deve poter basare le proprie decisioni su statistiche aggiornate,

Potremmo dunque dire che l'informazione statistica è necessaria affinché un organo o un potere possa compiere delle scelte, sia nei rapporti con gli altri organi o poteri, sia nei confronti degli individui di una comunità; l'informazione statistica, inoltre, svolge una funzione di ausilio per il popolo chiamato ad esercitare la sovranità all'interno del circuito della rappresentanza, sia per gli operatori economici che per le famiglie ed i singoli.

Inevitabilmente, dunque, le trasformazioni che hanno investito il concetto di sovranità statale in questi ultimi decenni hanno investito anche la "funzione statistica" sottraendola alla competenza esclusiva dello Stato per porla ad oggetto di una governance multilivello che interessa, oltre lo Stato, anche le Regioni, gli altri enti sub-statali e quelli sopranazionali, sia comunitari che internazionali.

Con il termine di governance<sup>11</sup>, infatti, si descrive quel complesso processo di definizione dei contenuti dell'attività dell'autorità pubblica che attiene ad una serie di "nuovi meccanismi per garantire la pluralità, la flessibilità e l'interazione necessarie per gestire la complessità caratteristica delle nostre società"<sup>12</sup>.

Non è più lo Stato a decidere in solitudine sul contenuto di una norma o sull'esercizio di una funzione amministrativa, ma la

---

affidabili, pertinenti e comparabili tra Stati membri; considerando che per garantire la fattibilità, la coerenza e la comparabilità delle statistiche comunitarie occorre rafforzare la collaborazione e il coordinamento delle attività delle autorità che, a livello nazionale e comunitario, contribuiscono alla produzione di queste informazioni; che le disposizioni del presente regolamento contribuiscono allo sviluppo di un sistema statistico della Comunità; considerando che dette autorità devono garantire la massima imparzialità e professionalità nella produzione delle statistiche, rispettando gli stessi principi di comportamento e di etica professionale".

<sup>11</sup> Il Libro bianco sulla *governance* europea (Commissione europea, 25 luglio 2001) prevede: " il concetto di *governance* designa le norme, i processi, e i comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze sono esercitate a livello europeo, soprattutto con riferimento ai principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza". La Commissione sulla *governance* globale (*Our Global Neighbourhood*, 1995) ha definito la *governance* come l'insieme di "many ways individuals and institutions, public and private manage their common affaire. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and cooperative action may be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangement that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest".

<sup>12</sup> F. MORATA, *Come migliorare la governance democratica europea con le Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, I, p. 24.

decisione è assunta nella “condivisione dei compiti e delle responsabilità tra attori pubblici e privati in un processo di interazione più o meno continuo”<sup>13</sup>.

Nella gestione dei conflitti della società globale, “gli attori giungono a decisioni vincolanti capaci di soddisfare tutte le parti attraverso la negoziazione e la deliberazione comune e la cooperazione nell’attuazione delle decisioni prese”<sup>14</sup> con uno schema che è lontano da quello gerarchico proprio della sovranità statale.

Ai fini delle nostre riflessioni, dunque, occorre comprendere cosa comporti il fatto che la statistica sia sottoposta ad un sistema di governance multilivello. La risposta, anche alla luce di quanto detto, è che la governance della funzione statistica implica la necessità del coordinamento di una rete che sovrintende all’esercizio di questa funzione.

## **2. Il coordinamento del Sistema Statistico nazionale (Sistan) nella disciplina legislativa vigente**

Proprio in ragione della necessità del *coordinamento di una rete* preposta all’esercizio della funzione statistica, sulla base del D. lgs. n. 322 del 1998<sup>15</sup>, la disciplina statale in vigore si preoccupa di porre regole nazionali relativamente alle “attività di rilevazione, elaborazione, analisi e diffusione e archiviazione dei dati statistici svolte dagli enti ed organismi pubblici di informazione statistica, al fine di realizzare l’unità di indirizzo, l’omogeneità organizzativa e la razionalizzazione dei flussi informativi a livello centrale e locale, nonché l’organizzazione e il funzionamento dell’Istituto nazionale di statistica”.

---

<sup>13</sup> N. C. SIDENIUS, *Business governance structures and the EU: the case of Denmark*, in B. KOHLERE-KOCH, R. EISING, *The transformation of Governance in the European Union*, Londra, Routledge, 1999, pp. 173-188.

<sup>14</sup> PH. SCMITTER, *What is there to legitimise in the European Union... and how this might be accomplished*, in COMMISSIONE EUROPEA, *Europe 2004: Le Grand Débat. Setting the Agenda and Outlining the Options*, Bruxelles, 15-16 ottobre 2001.

<sup>15</sup> Recante “Norme sul Sistema statistico nazionale e sulla riorganizzazione dell’Istituto nazionale di statistica, ai sensi dell’art. 24 della legge 23 agosto 1988, n. 400” in Gazz. Uff. 22 settembre 1989, n. 222.

Tale disciplina si sostanzia, di fatto, in un “coordinamento” dei vari centri dove si forma il dato statistico, con l’obiettivo che l’informazione statistica ufficiale sia fornita al Paese e agli organismi internazionali attraverso il Sistema statistico nazionale, che per l’appunto coordina e sovrintende il lavoro di formazione del dato statistico, cercando di garantire il rispetto di alcuni principi, di origine nazionale e comunitaria, quali quelli di imparzialità e completezza.

Il dettato dell’art. 1, comma secondo, del D. lgs. n. 322 del 1989, infatti, recita che “l’informazione statistica ufficiale sia fornita al Paese e agli organismi internazionali attraverso il Sistema statistico nazionale”; tale espressione va letta nel senso che *solo e solamente* il Sistan fornisce i dati statistici sulla base dei quali si fonda la statistica ufficiale.

Il Sistan, a sua volta, si configura come una rete di centri connessi in maniera funzionale al fine di produrre il dato statistico ufficiale. Di tale rete fanno parte, sulla base della legge, oltre l’Istat, anche i diversi uffici di statistica presenti nell’apparato amministrativo dello Stato, delle Regioni, delle Province, dei Comuni, delle ASL, delle Camere di Commercio e di altri enti - pubblici e privati - individuati, sulla base della normativa vigente, con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri<sup>16</sup>.

Il Sistan, dunque, è pensato al fine di garantire la raccolta del dato statistico ed informativo sia ad uso interno dell’ordinamento giuridico, sia ad uso esterno, in modo tale che quel dato – politicamente sensibile – garantisca delle caratteristiche (completezza, imparzialità, attendibilità) sulle quali vigila, a sua volta, la Commissione di garanzia sull’informazione statistica (COGIS), con particolare riguardo anche alla tutela della privacy.

Occorre, inoltre, ricordare il ruolo del Comitato di indirizzo e coordinamento dell’informazione statistica (COMSTAT) in sede di coordinamento del Sistan; ai sensi dell’art. 17 del D. Lgs. n. 322 del 1989 è compito del Comitato esercitare e funzioni

---

<sup>16</sup> <http://www.sistan.it/uffici/elenco.htm>

direttive dell'Istat nei confronti degli uffici di informazione statistica che costruiscono la rete del Sistan.

In questo organo sono rappresentati, oltre gli organi centrali, anche gli ordinamenti territoriali autonomi attraverso la partecipazione di un rappresentante delle Regioni, uno dell'UPI ed uno dell'ANCI.

L'Istat, da parte propria, effettua una serie di attività di coordinamento tecnico (nomenclatura e metodologie di base) nella predisposizione e nell'esecuzione del Programma statistico di base e del Sistan.

Sempre attraverso il Sistan, l'ordinamento italiano rispetta anche i vincoli comunitari che gravano sull'esercizio della funzione statistica, enucleati, tra l'altro nella Comunicazione relativa all'indipendenza, integrità e responsabilità delle autorità statistiche nazionali e dell'autorità statistica comunitaria.

Tale previsione legislativa statale, pur costruendo il Sistan come rete nazionale di raccolta del dato statistico ufficiale, non preclude la possibilità per ciascun ente pubblico (territoriale o meno) di raccogliere dati relativi all'esercizio delle proprie competenze attraverso le proprie strutture amministrative. Pur non facendo parte del Sistan, tali statistiche forniscono informazioni utili all'azione normativa ed amministrativa di questi enti e, come vedremo, sono comunque sottoposte al rispetto di una serie di principi sul quale vigila lo Stato.

### **3. La competenza legislativa statale sul “coordinamento informativo statistico e informatico”**

Su questo contesto normativo primario si è inserita la legge costituzionale n. 3 del 2001 che, entrata in vigore l'8 novembre dello stesso anno, ha in primo luogo modificato ampiamente il riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni assegnando a quest'ultime la competenza legislativa residuale su tutte quelle materie non riservate espressamente allo Stato (elencate all'art. 117, comma primo, Cost.) o alla potestà legislativa concorrente tra lo Stato (che ne pone i principi

fondamentali) e le Regioni (che pongono il resto della normativa, nel rispetto dei principi fondamentali statali), di cui all'elenco del terzo comma dell'art. 117 Cost..

Nel far questo, il legislatore costituzionale ha espressamente inserito, tra le materie di competenza esclusiva della legge statale, all'art. 117, comma secondo, Cost., “r) pesi, misure e determinazione del tempo; *coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale*; opere dell'ingegno”.

Si tratta di una “espressione linguistica” nuova perché descrive un ambito materiale non presente nel precedente testo costituzionale e proprio la novità costituzionale comporta l'onere, per gli operatori del diritto, di interpretare la materia del “*coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale*”.

In questo senso, occorre sia identificare le fattispecie concrete che ricadono in questa materia, sia sciogliere alcuni nodi interpretativi per identificare le competenze dello Stato e gli eventuali residui poteri delle Regioni e degli enti locali in campo statistico.

Dall'espressione costituzionale si comprende, innanzitutto, che l'attività oggetto della materia è il *coordinamento* dei flussi informativi (in qualunque forma e di qualunque contenuto) tra i soggetti dell'amministrazione.

Occorre, però, individuare la “sostanza” dell'attività di coordinamento, ossia accertare se si tratta di un coordinamento “leggero” di entità autonome (le singole amministrazioni coordinate) ovvero se si sia di fronte ad un coordinamento “incisivo”, ossia che vada bel oltre i singoli rapporti tra le amministrazioni coinvolte e, addirittura, tale da condizionarne l'attività oggettiva.

La presenza di una attività di coordinamento, infatti, comporta implicitamente l'esistenza di una “funzione statistica” per ciascuno dei diversi livelli di governo della Repubblica: Stato, Regioni ed enti locali; cercheremo, quindi, di comprendere gli

effetti del coordinamento statale sull'organizzazione e l'esercizio della funzione statistica negli apparati sub-statali.

Iniziamo, però, ad occuparci prima di tutto dell'attività di "coordinamento" che spetta alla legge statale. L'esegesi del testo costituzionale deve essere svolta utilizzando gli atti normativi già in vigore, sia di livello costituzionale che primario statale e regionale, nell'ambito di un'interpretazione più sistematica di tutto il disegno costituzionale delle autonomie territoriali.

Per far questo, chiariamo subito che la lettera r) dell'art. 117, comma secondo, Cost. descrive un vero e proprio fine, una materia-scopo, un obiettivo, piuttosto che un semplice ambito materiale. D'altronde, la stessa giurisprudenza della Corte costituzionale ha posto in evidenza "il carattere «finalistico» dell'azione di coordinamento" (sent. n. 121 del 2007) lì descritta.

Come noto, infatti, dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, la Corte costituzionale ha riconosciuto ad alcune delle materie statali di cui all'art. 117, secondo comma, della Costituzione, una particolare capacità, ossia quella di ritagliare spazi a favore della legge statale anche in materie di competenza regionale. Così è accaduto per la tutela dell'ambiente, della concorrenza o dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali<sup>17</sup>.

La giurisprudenza costituzionale relativa alle "materie trasversali", inoltre, ha affermato che – in ogni caso – esiste uno spazio di intervento legislativo delle Regioni, pur ridotto dalla natura trasversale delle materie statali; ad esempio, la regione può intervenire per migliorare *standards* e livelli minimi già disciplinati con legge statale.

Per la materia del coordinamento statistico equivarrebbe a dire: la legge statale si occupa della statistica ufficiale e degli *standards* minimi tesi a garantire il flusso informativo ed il rispetto di alcuni principi, ma nulla toglie che, nel rispetto di questi *standards*, le Regioni compiano scelte normative ulteriori, tese – ad esempio – a garantire il rispetto di ulteriori principi in materia

---

<sup>17</sup> Cfr. Sentt. nn. 407/2001, 14/2004, etc. etc..

(ovviamente non contrastanti con quelli statali e comunitari) o a creare nuovi dati e flussi, pur non inseriti nel Sistan.

In ragione, dunque, di una interpretazione “sistematica” della lettera r) dell’art. 117, primo comma, Cost., si deduce che il coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell’amministrazione nel suo complesso (statale, regionale e locale) sia di competenza legislativa esclusiva statale, ai sensi dell’art. 117, comma secondo, Cost.<sup>18</sup>.

A prescindere dalla competenza legislativa sulla specifica materia (regionale o statale), dunque, tutto quello che attiene al “coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale” trova disciplina nella legge statale e solo in quella.

Una volta accertato che l’attività di “coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell’amministrazione statale” si atteggi come una materia legislativa statale “trasversale”, occorre comprendere fino a che punto può legittimamente spingersi il legislatore statale nel dettare la normativa tesa all’azione di “coordinamento”.

Lo Stato, infatti, potrebbe svolgere un coordinamento formale delle funzioni statistiche autonome (quella statale, quella regionale e quella locale) ed arrestare il proprio ruolo normativo lasciando a ciascun ente la decisione su quali regole adottare per la formazione del dato all’interno di ciascuna delle amministrazioni coinvolte (statale, regionale e locale).

Alternativamente, si potrebbe dedurre che lo scopo del “coordinamento” perseguito dalla legge statale includa anche la possibilità per lo Stato di adottare una normativa più “incisiva” che giunga a disciplinare anche le regole per la formazione del

---

<sup>18</sup> Un problema interpretativo è stato riscontrato, sia dalla dottrina che dalla giurisprudenza, in altre “etichette” presenti nell’art. 117 della Costituzione dove compare l’articolo “statale”. È stato il caso dell’energia, per la quale l’art. 117, comma terzo, Cost. prevede che sia oggetto di legislazione concorrente “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”; sia la dottrina, che la giurisprudenza costituzionale hanno convenuto nell’identificazione dell’aggettivo “nazionale” come comprensivo degli indirizzi statali e regionali fino a disegnare un’area di vero e proprio co-governo tra il centro e la periferia. Cfr. S. da Empoli, A. Sterpa, Corte costituzionale e federalismo energetico, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

dato statistico all'interno delle amministrazioni dei diversi livelli di governo della Repubblica.

La differenza tra le due interpretazioni non è di poco conto.

Nel primo caso, infatti, si lascerebbero liberi Stato, Regioni ed enti locali di organizzare in completa autonomia l'attività relativa alla formazione del dato statistico, senza che lo Stato possa utilizzare alcun strumento incisivo a riguardo; nel secondo caso, invece, grazie al maggior grado di penetrazione della normativa statale, la stessa formazione del dato a livello sub statale sarebbe disciplinata dallo Stato.

La risposta corretta a questo interrogativo appare essere la seconda, per una serie di ragioni che cerchiamo di chiarire, analizzando le argomentazioni che possono essere portate a sostegno di ciascuna delle due tesi.

L'interpretazione dell'azione statale di coordinamento come attività "leggera", limitata alla definizione degli *standards* necessari affinché il dato informativo possa circolare all'interno dell'amministrazione centrale e periferica ed essere aggregabile ed utilizzabile dagli uffici stessi, potrebbe far leva sul fatto che la lettera r) dell'art. 117 Cost. faccia riferimento all'esistenza di amministrazioni distinte da coordinare, ossia quella statale, quella regionale e quella locale.

Tale interpretazione, dunque, insisterebbe sul dato formale del testo costituzionale che sottopone oggetti distinti autonomi all'unico coordinamento statale.

Diversamente, ci sembra chiaro dover aderire alla seconda interpretazione, ossia di un coordinamento "incisivo" da parte della legge nazionale, in modo tale che la capacità dello Stato di condizionare gli enti autonomi nell'organizzazione e nell'esercizio della "funzione amministrativa" sia posta in maggior risalto<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Per sciogliere questo nodo interpretativo, è utile, a tal fine, per ricostruire la portata dell'attività di coordinamento ricordare che la Costituzione impiega il termine coordinamento in altre occasioni: in materia finanziaria, quando all'art. 117, comma terzo, Cost., si prevede che sia materia oggetto di potestà legislativa concorrente "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", come ribadito all'art. 119 Cost. ("i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di

Il primo argomento che può essere portato a sostegno di questa seconda interpretazione, prima di tutto, è rintracciabile nella giurisprudenza costituzionale che ricostruisce un concetto di *coordinamento* che appare utile anche ai fini interpretativi della lettera r) dell'art. 117, comma secondo, Cost. e del rapporto tra Stato e Regioni in materia statistica.

Nella sentenza n. 37 del 2004, chiamata a sciogliere il nodo dell'attività statale di "coordinamento" in materia di autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali, la Corte costituzionale ha sottolineato che "l'attuazione di questo disegno costituzionale richiede però come necessaria premessa l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali"<sup>20</sup>. Da quanto ha detto la Corte costituzionale in materia di autonomia finanziaria di cui all'art. 119 della Costituzione, dunque, emerge un quadro in cui l'attività statale di coordinamento è

---

coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario"); egualmente, la parola coordinamento compare all'art. 118 della Costituzione, quando si prevede che "la legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali". I riferimenti all'art. 118 Cost. non sono utili al fine delle nostre riflessioni, sia perché si tratta di forme di collaborazione non posta concretamente in essere, sia perché non si riferiscono ad una "materia", ma ad un modo di co-definizione di un assetto di competenze; quello che conviene fare, invece, è ricordare quanto detto dalla Corte costituzionale sulle forme di coordinamento in materia finanziaria.

<sup>20</sup> Come si evince dalle parole della Corte, confermate e specificate in numerose sentenze, dunque, l'attività di coordinamento finanziario di spettanza della legge statale è addirittura *prius* rispetto alla disciplina legislativa regionale. La Regione, pur competente in materia, deve attendere la disciplina legislativa statale, nonostante si tratti di potestà concorrente, ossia di una materia in cui, come il Giudice delle leggi ha sempre detto, la competenza regionale non può essere condizionata dalla legge statale Cfr. legge Scelba; Corte costituzionale sia prima che dopo la riforma del Titolo V. La particolare tipologia di materia impone, quindi, una deroga al principio della impossibilità per lo Stato di condizionare competenze costituzionalmente riconosciute delle Regioni. Va detto, dunque, che se il fine del coordinamento permette allo Stato di ritagliarsi uno spazio di azione normativa così rilevante in una materia di potestà legislativa concorrente, a maggior ragione appare rilevante il ruolo che la Costituzione riserva al legislatore statale chiamato a svolgere un'attività di coordinamento in una materia posta nella propria esclusiva competenza come è per la lettera r).

particolarmente penetrante e capace di incidere in maniera decisiva sulle competenze regionali e degli enti locali.

Ci si chiede, a questo punto, se questo concetto di “coordinamento” statale in materia finanziaria sia lo stesso sotteso alla lettera r) del secondo comma dell’art. 117 della Costituzione quando si parla del “*coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale*” di competenza della legge statale.

La Corte costituzionale si è pronunciata in diverse occasioni con riguardo al “coordinamento” statistico della lettera r), fornendo agli studiosi e agli operatori del diritto una serie di importanti indicazioni proprio in questo senso.

In primo luogo, la Corte si è preoccupata di definire la materia della lettera r). L’attività normativa inerente questo settore, infatti, a giudizio della Consulta, è tesa ad “assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informativi della Pubblica amministrazione” (sent. n. 17 del 2004).

Il coordinamento di cui alla lettera r) dell’art. 117, comma secondo della Costituzione, infatti, attiene alla “predisposizione di modalità uniformi di rappresentazione, trasmissione di dati contabili (incassi e pagamenti [nel caso di specie]) che vengono resi omogenei al fine di aggregarli per poter così predisporre la base informativa necessaria al controllo delle dinamiche reali della finanza pubblica” (sent. n. 35 del 2005). Nello stesso senso si è espressa la Consulta nella sentenza n. 36 del 2004 con riferimento alla trasmissione degli incassi erariali dalla periferia al centro.

Come si evince da queste prime pronunce, la Corte costituzionale ha fornito una prima lettura “leggera” della materia del “*coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale*”, limitandolo al solo profilo “esterno” del coordinamento di entità autonome o meglio di “sub-materie”.

Senonché, la successiva giurisprudenza costituzionale è andata oltre questo tipo di interpretazione per abbracciare

un'esegesi più penetrante della etichetta con la quale si descrive nell'art. 117 la materia.

Lo stesso giudice di legittimità costituzionale, infatti, ha affermato che una serie di attività relative alla formazione del dato statistico, informativo ed informatico delle singole amministrazioni coordinate (quella statale, quella regionale e quella locale) sono comprese in questa materia. Si tratta, ad esempio, della disciplina relativa alla predisposizione della modulistica inerente l'avvio di procedimenti amministrativi su istanza dell'interessato (il caso della DIA – denuncia di inizio attività, della istanza di autorizzazione per opere civili, scavi e occupazione di suolo pubblico in aree urbane) come recita la sentenza n. 336 del 2005.

Come si esprime la Corte, infatti, “la disciplina [statale] impugnata è riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato in tema di “coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale” (art. 117, secondo comma, lettera r, Cost.” dal momento che tale normativa “dispone che esso sia «realizzato al fine della sua acquisizione su supporti informatici e destinato alla formazione del catasto nazionale delle sorgenti elettromagnetiche di origine industriale»”.

Ciò detto, però, la Corte sviluppa un passaggio ulteriore, perché precisa che “gli elementi, puntualmente indicati dalla norma in esame, hanno, infatti, natura prevalentemente tecnica e sono destinati a confluire in una banca dati centralizzata per la costituzione di un catasto nazionale di raccolta dei dati stessi. È evidente, pertanto, che le norme puntuali previste dal suddetto modello sono configurabili come la necessaria esplicitazione dei principî fondamentali contenuti nelle disposizioni che richiamano il modello stesso”.

Secondo la Corte, inoltre, l'applicabilità della disciplina statale serve proprio a garantire il coordinamento di cui alla lettera r) dell'art. 117 Cost, qualora “gli enti locali non abbiano predisposto i modelli equivalenti”.

Nello stesso senso, con la più recente sent. n. 169 del 2007, la Corte costituzionale ha sancito che la certificazione nella

trasmissione dei dati relativi al coordinamento della finanza pubblica ricade nella lettera r).

Come si evince dalla recente giurisprudenza costituzionale, dunque, il giudice delle leggi ha fatto propria una “interpretazione finalistica” della materia statale del coordinamento statistico fino a sostenere che ogni attività tesa ad ottenere il coordinamento ricade sotto la competenza statale, a prescindere dal fatto che, per quella materia-oggetto, sia competente il legislatore statale o regionale e ne ha definito i caratteri fortemente incisivi sul quadro delle competenze degli enti territoriali autonomi.

#### **4. L’esercizio della “funzione statistica” statale, regionale e locale**

Esiste una seconda serie di ragioni, oltre a quelle appena espresse, per aderire ad una interpretazione dell’attività di coordinamento statale che riservi un ruolo incisivo alle norme statali in materia di statistica.

Dobbiamo ricordare, infatti, che l’azione di “coordinamento” statistico dell’attività dei diversi livelli di governo (statale, regionale e locale) prevista dalla competenza statale espressa nella lettera r) dell’art. 117, comma secondo, della Costituzione presuppone l’esistenza di un’attività di raccolta ed elaborazione dati su scala statale (che potremmo definire “statale”), una di livello regionale ed una locale, a seconda del caso che l’amministrazione che raccolga i dati sia sottoposta alla competenza legislativa statale, regionale o locale. Tuttavia, esiste un’ulteriore statistica, ossia quella “nazionale”, ossia quella resa attraverso il Sistan, dove la raccolta dei dati è su scala nazionale o locale a prescindere dalle competenze amministrative relative all’esercizio della funzione statistica.

Si tratta, dunque, della presenza della disciplina di una vera e propria funzione statistica che può essere esercitata sia dall’amministrazione statale che regionale e locale usufruendo dei rispettivi apparati amministrativi; nonché della funzione

statistica nazionale che tutte le altre coordina e controlla (Sistan, Istat e CoGIS).

Come per le altre funzioni amministrative, tale funzione è riservata allo Stato non solo per le materie di propria competenza legislativa ex art. 117 Cost. comma secondo, ma anche per quelle altre materie di competenza legislativa concorrente o residuale regionale, in ragione della portata “trasversale” delle lettera r) dell’art. 117 Cost.: dove si svolge attività statistica c’è una funzione amministrativa connessa che è comunque sottoposta ai dettami della legge statale.

Qualora, ad esempio, lo Stato dovesse produrre in sede comunitaria una statistica sugli agriturismi ovvero su un’altra materia di competenza legislativa regionale esclusiva (o residuale), per costruire queste informazioni, si può operare attraverso il “coordinamento” delle singole amministrazioni regionali e locali, come previsto dalla legge statale.

Lo Stato, dovendo poter essere nelle condizioni ottimali per redigere le “statistiche nazionali” nel rispetto dei principi vigenti, sia a livello nazionale che comunitario, può svolgere con legge un “coordinamento incisivo” dell’amministrazione regionale e locale per poter raccogliere le informazioni delle quali ha necessità, controllandone l’attendibilità e la qualità.

Questa, dunque, è la ragione per cui l’attività di “coordinamento” riconosciuta alla legge statale dalla lettera r) dell’art. 117 Cost. appare essere, come abbiamo anticipato, una forma “incisiva” e penetrante di coordinamento.

Portando a sintesi il nostro ragionamento, dunque, potremmo dire che nell’attuale testo costituzionale sono presenti una serie di norme, sia con riferimento alla distribuzione delle competenze legislative di cui all’art. 117 Cost., sia con riguardo a quelle amministrative all’art. 118 Cost., che riconoscono allo Stato una sicura capacità ad intervenire nella disciplina e nell’esercizio della funzione statistica, pur in un contesto di governance multilivello<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Il quadro costituzionale si completa con le previsioni di cui all’art. 120 Cost. relative ai poteri sostitutivi statali sugli organi degli enti territoriali autonomi che, inevitabilmente, di intende da applicarsi anche alla funzione amministrativa. La previsione costituzionale prevede che il Governo

## **5. L'impatto della disciplina comunitaria degli obblighi internazionali**

Dopo aver ricostruito il rapporto di competenze in materia di statistica tra lo Stato e le Regioni sia nella disciplina che nell'esercizio della funzione statistica, occorre ricordare che tale materia non è completamente a discrezione dell'ordinamento nazionale, perché, come per altre materie di cui all'elenco del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, anche l'attività di cui alla lettera r) è sottoposta ad un sensibile condizionamento da parte delle fonti comunitarie<sup>22</sup>.

Lo stesso art. 117, primo comma, della Costituzione, e la giurisprudenza costituzionale, hanno - infatti - definito un quadro di vincoli che gravano sia sul legislatore statale che su quello regionale: “la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”.

Se pensiamo – addirittura - che la stessa normativa comunitaria, come riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale in una serie di pronunce, è in grado di prevalere sia sulla disciplina statale (o regionale) della materia, sia sulla distribuzione delle competenze normative tra Stato e Regioni in deroga al riparto previsto in Costituzione, appare chiara la rilevanza della disciplina europea per le nostre riflessioni.

Tra le numerose norme, occorre ricordare il Regolamento (CE) n. 322/97 del Consiglio del 17 febbraio 1997 relativo alle statistiche comunitarie, della Decisione della Commissione del 21 aprile 1997 sul ruolo di Eurostat riguardo alla produzione di

---

possa “sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni” in una serie di casi, quali quello di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria, di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali”. La legge statale che definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione completa il quadro normativo di riferimento (legge n. 131 del 2003).

<sup>22</sup> Tale il caso, ad esempio, anche della tutela della concorrenza, della tutela dell'ambiente e della difesa.

statistiche comunitarie (97/281/CE) nonché delle tre decisioni che istituiscono specifici comitati<sup>23</sup>.

Lo scopo della disciplina comunitaria è quello di “stabilire un quadro normativo allo scopo di organizzare in modo sistematico e programmato la produzione di statistiche comunitarie in previsione della formulazione, dell’applicazione, del monitoraggio e della valutazione delle politiche della Comunità”.

Per raggiungere questo scopo, “le autorità nazionali, a livello nazionale, e l’autorità comunitaria, a livello comunitario, sono responsabili della produzione di statistiche comunitarie nel rispetto del principio di sussidiarietà”. Anche la normativa comunitaria si pone il problema di creare un sistema coordinato “al fine di garantire la comparabilità dei risultati le statistiche comunitarie [che] sono prodotte in base a norme uniformi e, in casi specifici debitamente giustificati, a metodi armonizzati”.

La normativa comunitaria, dunque, nelle materie oggetto dei trattati comunitari sottoscritti dall’Italia, non solo prevale sulla normativa statale e regionale contrastante, ma, addirittura, la normativa europea può derogare al riparto costituzionale delle competenze tra lo Stato e le Regioni e, quindi, lo Stato potrebbe avere sempre ulteriori titoli di intervento nella materia statistica per erodere spazi di disciplina e di esercizio della funzione statistica altrimenti di competenza regionale o locale.

Va detto, infine, che la Costituzione prevede all’art. 120, comma secondo, un ulteriore strumento di razionalizzazione dei rapporti tra Stato e Regioni anche con riguardo all’esercizio della funzione statistica.

Qualora, infatti, un ente sub-statale sia in difetto nello svolgimento della funzione statistica, la legge statale può introdurre meccanismi di sostituzione in modo tale da permettere

---

<sup>23</sup> Decisione del Consiglio del 25 febbraio 1991 che istituisce un comitato consultivo europeo dell’informazione statistica nei settori economico e sociale (91/116/CEE) Decisione del Consiglio del 25 febbraio 1991; che istituisce un comitato delle statistiche monetarie, finanziarie e della bilancia dei pagamenti (91/115/CEE) Decisione del Consiglio del 19 giugno 1989; che istituisce un comitato del programma statistico delle Comunità europee (89/382/CEE, Euratom).

l'intervento del potere centrale a garanzia dell'attività di competenza di Regioni, Province e Comuni<sup>24</sup>.

## **6. La compatibilità tra la normativa legislativa del D.lgs. 322 del 1989 ed il nuovo dettato costituzionale**

Abbiamo cercato di proporre una esegesi del testo costituzionale e del quadro delle competenze legislative ed amministrative relative sia alla nuova materia del “coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale” quale esclusiva competenza della legge statale (art. 117, comma secondo, lettera r), sia all'esercizio della relativa “funzione amministrativa”.

A questo punto, occorre chiarire se la disciplina legislativa statale vigente sia o meno compatibile con il nuovo dettato costituzionale o se, come sembra, ne abbia semplicemente anticipato i contenuti e lo spirito di multilevel governance ora formalizzati in Costituzione. Per far questo, analizziamo alcune parti della disciplina vigente che regolano proprio la struttura ed il funzionamento della rete Sistan.

Come abbiamo visto, infatti, il Sistan costituisce una rete della quale occorre individuare i centri di sviluppo e di collegamento. La disciplina vigente prevede che “presso enti ed organismi pubblici può essere costituito, sulla base di direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti il Ministro vigilante ed il Presidente dell'Istat, un ufficio di statistica” con i compiti stabiliti dall'art. 6 del D. lgs. n. 322 del 1989. Questo per quanto attiene all'organizzazione dello Stato centrale, mentre, per le Regioni, l'art. 5 prevede che “spetta a ciascuna Regione e alle

---

<sup>24</sup> L'art. 120, comma secondo Cost., infatti recita: “Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione”. Cfr. art. 8 della legge n. 131 del 2003.

Province autonome [...] istituire con propria legge uffici di statistica”.

La vigente previsione legislativa che demanda alla legge regionale la competenza ad istituire i propri uffici di statistica si basava sul fatto che l’art. 117 Cost., ultimo comma, originario, precedente alla riforma costituzionale del 2001, prevedeva la possibilità per lo Stato di attribuire competenza legislativa alle Regioni nelle materia di propria competenza<sup>25</sup>. Oggi questa previsione non è più prevista in Costituzione e la dottrina si è interrogata sulla sopravvivenza di questa possibilità per lo Stato, in gran parte negandola<sup>26</sup>.

Per queste ragioni, quanto previsto dall’art. 5 del D. lgs. n. 322 del 1989, al primo comma: “spetta a ciascuna regione [...] istituire con propria legge uffici di statistica” appare legittimato ora dalle nuove norme costituzionali, sia quelle che riconoscono allo Stato la competenza legislativa sul “coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale”, sia quelle che permettono allo Stato di esercitare la funzione statistica nazionale in ragione del sistema di distribuzione delle funzioni amministrative di cui all’art. 118 Cost..

Il termine utilizzato dal legislatore statale (“spetta”) sembra lasciare una discrezionalità nell’an e nel quando della legge regionale, anche se, l’art. 7 dello stesso decreto legislativo prevede l’obbligo di fornire dati statistici, pena una sanzione amministrativa pecuniaria. Tuttavia, non appare possibile ipotizzare che alle Regioni sia riconoscibile un margine di discrezionalità politica nel decidere nell’an e nel quando istituire l’ufficio di statistica.

In caso di inerzia regionale, appare possibile che sia lo Stato a provvedere sulla base dell’art. 117, comma terzo, Cost., lettera r) e dell’art. 118 Cost..

Sempre con riferimento alla compatibilità tra la normativa del 1989 ed il quadro costituzionale riformato, la competenza

---

<sup>25</sup> L’originario art. 117, ultimo comma, della Costituzione recitava: “le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione”.

<sup>26</sup> È rimasta presente solo in qualche Statuto speciale.

legislativa statale costituzionalmente riconosciuta in materia di “coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell’amministrazione statale” include legittimamente l’individuazione dei centri connessi nella rete Sistan, nonché la loro organizzazione.

L’unica novità è costituita dal fatto che il nuovo testo costituzionale rende superato l’art. 5 del D. lgs. n. 322 del 1989 che, relativamente all’organizzazione dei centri della rete Sistan, prevede che “il Consiglio dei Ministri adotta atti di indirizzo e coordinamento ai sensi dell’art. 2, comma terzo, lettera d), della legge n. 400 del 1988 per assicurare unicità di indirizzo dell’attività statistica di competenza delle Regioni e delle Province autonome”.

Come noto, infatti, dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001 e dopo la legge n. 131 del 2003 è difficile rintracciare nell’ordinamento repubblicano la sopravvivenza degli atti di indirizzo e coordinamento. Il titolo per questa competenza statale è oggi costituito dal combinato disposto tra l’art. 117, secondo comma, lettera r), Cost. e l’art. 118 Cost..

Rimane da sottolineare come la materia della statistica, oggetto dell’attività statale di coordinamento statale, sia caratterizzata da un ampio profilo di natura tecnica. I diversi uffici tecnici, infatti, come prevede anche la disciplina legislativa statale (art. 3, comma 2, D. lgs. n. 322 del 1989) “sono ordinati anche secondo le esigenze di carattere tecnico” indicate dall’Istat”; sulla base dell’art. 5, comma terzo, del D. lgs. n. 322 del 1989, l’Istat esercita nei confronti degli uffici regionali “poteri di indirizzo e coordinamento tecnici, allo scopo di rendere omogenee le metodologie”.

Su questo aspetto, è facile confermare quanto già, sia la dottrina che la giurisprudenza hanno sostenuto prima della riforma costituzionale del 2001, ossia che le norme tecniche sono poste in deroga al riparto di competenze tra Stato e Regioni perchè non riconducibili a norme politiche-giuridiche con margini di scelta discrezionale.

La disciplina in vigore prima della riforma costituzionale, dunque, sembra aver anticipato il disegno costituzionale oppure che sia stato il legislatore costituzionale ad ispirarsi alla disciplina in vigore.

A chi scrive, in ogni caso, sembra più realistica la prima delle due ricostruzioni, soprattutto in considerazione del fatto che, come la dottrina ha ampiamente sottolineato (con toni più o meno duri), si tratta di una riforma “contraddittoria” e di difficile lettura sistemica (Chiappetti).

Lo stesso rapporto tra i titoli di intervento statale di cui all’art. 117 Cost. e l’applicazione del principio di sussidiarietà all’art. 118 Cost. si è dimostrato, in questi anni, molto complesso e di difficile conciliazione.

## **7. Lo spazio di intervento delle Regioni tra statistica “ufficiale” e “non ufficiale”**

Quanto detto, dunque, impone un organico meccanismo di organizzazione del dato statistico ufficiale, con un ruolo preponderante dello Stato teso a garantire standard essenziali di funzionalità (la materia-scopo del coordinamento) nel rispetto dei principi statali e comunitari (completezza, imparzialità, economicità, non duplicazione, efficacia, affidabilità, etc.).

Le Regioni e gli altri enti substatali, presenti nel Sistan, come centri nevralgici della formazione dell’informazione statistica, sono coinvolti sia nella raccolta dei dati che nella “gestione” del sistema attraverso il Comitato d’indirizzo e coordinamento dell’informazione statistica. Il Comstat è composto dal Presidente dell’Istat (che lo presiede), dieci membri in rappresentanza delle amministrazioni statali, un rappresentante delle Regioni, un rappresentante dell’Unione delle province italiane (UPI), un rappresentante dell’Unioncamere, tre rappresentanti dell’Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), due rappresentanti di enti pubblici, il Direttore generale

dell'Istat, due esperti scelti fra i professori ordinari di ruolo in materie statistiche, economiche e affini<sup>27</sup>.

Per quanto riguarda gli interventi legislativi regionali, occorre segnalare l'adozione di leggi in materia sia precedentemente alla riforma del 2001 (legge regione Liguria 36 del 1996 recante "Norme sull'attività statistica regionale"; legge regione Toscana n. 43/1992 recante "Istituzione dell'Ufficio di Statistica della Regione Toscana"; legge provincia Bolzano n. 12 del 1996 recante "Riordino del sistema statistico provinciale"), sia successivamente (legge regione Veneto n. 8 del 2002 recante "Norme sul Sistema statistico regionale").

Vale la pena ricordare anche l'attività regionale orizzontale, ossia quella posta in essere tra le Regioni. In questo senso, va ricordato il Centro interregionale per il sistema informatico ed il sistema statistico (CISIS), organo tecnico della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome al quale aderisce, ad esempio, il sistema statistico della Regione Veneto<sup>28</sup>. Come noto, questa associazione tra le Regioni e le Province autonome è stata costituita al fine di garantire un efficace coordinamento di strumenti informativi e di informazione statistica, nonché per assicurare il miglior raccordo tra le Regioni, lo Stato e gli enti locali. Il CISIS è organo tecnico della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome per quanto attiene ai sistemi informativi e all'informazione statistica e svolge il ruolo di organo di collegamento tecnico per gli organi centrali dello Stato (ISTAT, Cnipa, Ministeri, ecc.) in materia di statistica e di sistemi informativi.

Tutto questo, in ogni caso, non sembrerebbe precludere la possibilità per le Regioni (e per gli altri enti) di predisporre dei propri dati statistici ad uso interno ed esterno senza però che su di essi si possa pretendere lo stesso bollino dell'ufficialità che attiene ai soli dati del Sistan.

---

<sup>27</sup> Il Comitato può essere integrato da rappresentanti di altre amministrazioni statali su proposta del Presidente dell'Istat.

<sup>28</sup> Cfr. [www.cisis.it](http://www.cisis.it) e lo Statuto ivi contenuto.

C'è un ulteriore punto che però deve essere chiarito; se, da una parte, è pur vero che le Regioni possono effettuare delle statistiche proprie che non si inseriscono nel Sistan e non pretendono di avere il “certificato” dell’ufficialità che solo il Sistan può dare, dall’altra, non è immaginabile che quelle statistiche (che potremmo definire “non statali” o “non ufficiali”) siano sottratte ad altri controlli statali, come, ad esempio, quello relativo al rispetto dei principi nazionali e comunitari in materia e alla tutela della privacy che spettano alla Cogis<sup>29</sup>.

Le Regioni, dunque, sono libere di compiere indagini statistiche e di raccogliere ed elaborare dati della propria amministrazione, sia sulle materie di spettanza legislativa, regolamentare ed amministrativa, sia – volendo - su quelle statali. Tale attività, però, pur non inserendosi nel Sistan, è comunque soggetta al rispetto di una serie di principi e di regole, sia derivanti dalla disciplina statale, che da quella comunitaria, nonché dalla normativa tecnica; egualmente, tali attività non possono essere sottratte al controllo della Cogis e, pur sottratte al Sistan, sono comunque sottoposte al coordinamento statale.

Quelle statistiche esterne al Sistan, dunque, potranno essere utilizzate per la gestione delle politiche di competenza dell’ente, nel rapporto tra elettori ed eletti dei livelli substatali ovvero in un’ottica dialettica politica con gli altri organi e livelli di governo e potranno costituire la base informativa utile alla definizione delle scelte di governance e dei rapporti giuridici tra i livelli di governo solo se l’ordinamento ne possa verificare la formazione sulla base dei principi nazionali e comunitari e ed esercitare il potere di controllo su di esse.

---

<sup>29</sup> Cfr. Il recente caso della Regione Toscana.

## PARTE II

### L'ATTIVITA' STATISTICA REGIONALE

#### 1. Struttura e organizzazione dell'attività statistica regionale<sup>30</sup>

Per svolgere le proprie attività istituzionali, le sei Regioni considerate sono organizzate in Assessorati, Dipartimenti, Direzioni Generali, Aree Generali di Coordinamento (nel seguito indicate con D/D). Queste strutture, a loro volta, sono suddivise in uffici di dimensioni inferiori.

L'attività statistica delle Regioni considerate è svolta sia dall'Ufficio di Statistica Regionale (USR) che dalle D/D, con organizzazioni e articolazioni diverse da Regione a Regione.

Va da subito evidenziato il modello organizzativo adottato della Regione Toscana dove risulta fondamentale il ruolo svolto dall'USR sia per il coordinamento dell'attività statistica regionale sia per curare tutti gli adempimenti previsti dal D.lgs. n. 322/1989 e dalla L.R. n. 43/1992 istitutiva dell'USR stesso. La legge regionale appena citata prevede che *“la Giunta regionale provvede a individuare presso i dipartimenti e uffici della struttura operativa regionale le articolazioni organizzative che costituiscono i riferimenti statistici, nei confronti dei quali il Servizio Statistica esercita funzioni di coordinamento tecnico per gli aspetti disciplinati dalla presente legge”* (art. 4). Anche in Lombardia è emerso *“il netto ruolo di coordinamento dell'USR in una realtà molto articolata e complessa”*. In entrambe queste Regioni è risultato importante ai fini dell'indagine il supporto fornito dall'USR per l'individuazione delle D/D che svolgono attività statistica e dei relativi referenti a cui sottoporre i questionari della rilevazione. Nelle restanti quattro Regioni non è invece emerso il ruolo di coordinamento dell'USR nei confronti della produzione statistica delle altre D/D, tant'è che l'individuazione delle strutture che all'interno della Regione

---

<sup>30</sup> di Barbara Buldo

svolgono attività statistica è stata particolarmente onerosa così come non è stato immediato ricostruire i percorsi dei processi di produzione statistica esistenti all'interno di tali Regioni. Un caso esemplare è rappresentato dalla Regione Lazio che nonostante la L.R. n. 47/1998 - istitutiva del Sistema statistico regionale - prevede per l'USR *“il compito di coordinamento delle strutture organizzative regionali che svolgono attività statistica settoriale ai fini dell'unicità di indirizzo tecnico e metodologico”*, tale compito è sostanzialmente disatteso. Ad oggi, l'USR del Lazio, come d'altronde quelli delle altre Regioni (ad eccezione della Toscana e della Lombardia), *“riesce a svolgere solo parzialmente i compiti attribuitigli sia in ambito SISTAN che SISTRAR”*.

Infine, è da segnalare che, nell'ambito dell'attività regionale prevista dal Programma Statistico Nazionale (PSN), gli USR di quattro Regioni (Lazio, Campania, Puglia e Sardegna) non sanno se le altre strutture regionali collaborano a progetti inseriti nel PSN, laddove l'USR dovrebbe avere almeno il compito di coordinamento o di validazione dei dati forniti all'organo titolare della rilevazione.

### **1.1. L'Ufficio di Statistica Regionale**

Gli USR delle 6 Regioni considerate sono tutti collocati all'interno delle strutture<sup>31</sup> (Direzioni, Dipartimenti, Assessorati) in cui si articolano i rispettivi enti Regione.

Tre Regioni (Lombardia, Toscana, e Sardegna) ritengono che l'attuale collocazione dell'USR assicura la funzionalità e l'autonomia dello stesso. Non la pensano allo stesso modo il Lazio e la Campania, mentre la Puglia non si esprime in merito. In particolare, l'USR del Lazio ha asserito che l'attuale

---

<sup>31</sup> Struttura di appartenenza dell'USR:

Lombardia: Direzione Centrale comunicazioni nazionali e internazionali;

Toscana: Direzione Generale Organizzazione e sistema informativo – Area di coordinamento Reti di Governance del Sistema Regionale e Ingegneria dei Sistemi Informativi e della Comunicazione;

Lazio: Dipartimento istituzionale – Direzione regionale tutela dei consumatori e semplificazione amministrativa;

Campania: Area Ricerca Scientifica, Statistica, Sistemi Informativi ed informatica – Settore Analisi, Progettazione e Gestione Sistemi informativi;

Puglia: Assessorato Bilancio e Programmazione – Settore Controllo Interno di gestione;

Sardegna: Direzione Generale della Presidenza.

collocazione “non permette una visione complessiva dei processi statistici regionali e non garantisce l’autonomia e la funzionalità dell’Ufficio” e l’USR della Campania ha evidenziato che la collocazione dell’ufficio “senz’altro limita le proprie funzioni, anche perché non gode di autonomia finanziaria e svolge, contemporaneamente, altre funzioni. Questo rilevante aspetto emerge, del resto, con chiarezza, se si analizzano i dati riferiti al personale occupato in attività statistica, tutto a tempo parziale”.

Le Regioni oggetto di indagine hanno costituito gli uffici di statistica in periodi diversi (cfr. Tab.1): tutte le Regioni, ad eccezione del Lazio e della Puglia, hanno costituito l’USR entro 5 anni dall’emanazione del d.lgs. n. 322/1989, mentre la Puglia l’ha istituito nel 2001. Situazioni particolari sono quelle riscontrate nella Regione Puglia dove “in realtà l’USR ufficialmente non esiste” e nella Regione Sardegna che sta attraversando una “fase di forte ristrutturazione interna<sup>32</sup>”.

**Tab. 1 - Anno di costituzione dell’USR ai sensi del D.lgs. 322/89 nelle Regioni osservate**

<b>REGIONI</b>	<b>Anno di costituzione dell’USR</b>
Lombardia	1989
Toscana	1992
Lazio	1997
Campania	1989
Puglia	2001
Sardegna	1994

**Fonte:** CoGIS - Dati forniti dagli USR delle 6 Regioni intervistate.

In tutte le Regioni - ad eccezione della Puglia - l’USR è coordinato da un dirigente, ma solo tre di esse (Lombardia, Toscana e Campania) hanno articolato l’Ufficio in specifiche

<sup>32</sup> “L’USR sta infatti trasferendo le sue competenze in materia statistica al vecchio Osservatorio economico, che in data 31 maggio 2007 è stato trasformato in Agenzia governativa regionale e posto conseguentemente in liquidazione. Nel prossimo futuro la nascente agenzia assumerà il ruolo di USR regionale”.

sezioni di lavoro. In particolare, l'USR della Regione Toscana, per svolgere al meglio le diverse attività statistiche, è stato organizzato in quattro specifiche sezioni di lavoro<sup>33</sup>.

La numerosità del personale facente parte degli USR differisce da Regione a Regione: si passa da un massimo di 25 unità in Toscana (di cui 20 che svolgono esclusivamente attività statistica) a un minimo di 1 unità in Puglia (che neanche svolge solo attività statistica). Nelle altre Regioni si registrano 14 unità di personale in Campania (di cui 11 che svolgono esclusivamente attività statistica), 11 unità in Sardegna (di cui 9 che svolgono esclusivamente attività statistica), 10 unità in Lombardia (di cui 8 che svolgono esclusivamente attività statistica) e 5 unità nel Lazio (di cui 4 che svolgono esclusivamente attività statistica).

**Tab. 2 – Distribuzione del personale degli USR delle Regioni osservate per sesso e attività svolta**

REGIONI	Personale in dotazione all'ufficio (Numero di addetti)					
	T O T A L E			di cui adibiti <i>esclusivamente</i> all'attività statistica		
	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale
Lombardia	1	9	<b>10</b>	1	7	<b>8</b>
Toscana	5	20	<b>25</b>	5	15	<b>20</b>
Lazio	2	3	<b>5</b>	2	2	<b>4</b>
Campania	13	1	<b>14</b>	11	0	<b>11</b>
Puglia	1	0	<b>1</b>	0	0	<b>0</b>
Sardegna	4	7	<b>11</b>	4	5	<b>9</b>

**Fonte:** CoGIS - dati forniti dagli USR delle 6 Regioni intervistate.

In tutti gli USR delle Regioni considerate, ad eccezione della Toscana, il personale ha più di 30 anni (Tab.3). Gli USR della Toscana e della Sardegna si distinguono per il personale più

<sup>33</sup> Sezione Metodologie e indagini; sezione Privacy e affari generali; sezione Osservatori e sociale; sezione Sistema statistico regionale (si occupa delle diverse aree tematiche del PSR).

giovane: in Toscana il 64% del personale (pari a 16 unità) ha un'età compresa tra i 30 e i 50 anni, il 28% (7 unità) ha più di 50 anni e il restante 8% (2 unità) ha un'età inferiore ai 30 anni; in Sardegna 5 delle complessive 8 unità hanno un'età compresa tra i 30 e i 50 anni e le restanti 3 hanno più di 50 anni.

**Tab. 3 - Distribuzione per età del personale dell'USR che si occupa di attività statistica delle Regioni osservate**

ETA'	REGIONI					
	Lombardia	Toscana	Lazio	Campania	Puglia	Sardegna
Minore di 30 anni	M.R.	2	0	0	0	0
Compresa tra 30 e 50 anni	M.R.	16	2	4	1	5
Maggiore di 50 anni	M.R.	7	2	7	0	3
<b>TOTALE</b>	<b>M.R.</b>	<b>25</b>	<b>4</b>	<b>11</b>	<b>1</b>	<b>8</b>

**Fonte:** CoGIS - dati forniti dagli USR delle 6 Regioni intervistate.

Con riferimento al titolo di studio (Tab.4), gli USR della Toscana e del Lazio si distinguono per la più alta presenza di personale laureato<sup>34</sup>, pari a 4 unità su 5 nel Lazio e a 16 unità su 25 in Toscana. Nelle altre Regioni, tale presenza tende a decrescere: sono laureate 4 unità di personale su 10 in Lombardia, 4 su 14 in Campania ed 1 sola sulle complessive 11 in Sardegna. Infine, è da sottolineare che né l'USR della Campania né quello della Sardegna hanno personale con specifica laurea in materie statistiche.

<sup>34</sup> La Puglia costituisce un caso a sé stante, perché la percentuale di personale laureato è pari al 100%, ma l'USR è costituito da una sola unità di personale.

**Tab. 4 - Distribuzione del personale (a tempo pieno e parziale) degliUSR delle Regioni osservate per titolo di studio più alto conseguito**

TITOLO DI STUDIO	REGIONI					
	Lombardia	Toscana	Lazio	Campania	Puglia	Sardegna
Laurea in materie statistiche (4/5 anni, vecchio e nuovo ordinamento)	2	8	3	0	1	0
Laurea in materie informatiche (4/5 anni, vecchio e nuovo ordinamento)	0	0	0	1	0	0
Altra laurea (4/5 anni, vecchio e nuovo ordinamento)	2	8	1	3	0	1
Diploma/Laurea di primo livello in materie statistiche	0	1	0	0	0	0
Diploma/Laurea di primo livello in materie informatiche	0	0	0	0	0	0
Altro diploma universitario o laurea di primo livello	0	0	0	0	0	0
Diploma di secondo grado	2	4	1	8	0	10
Altro titolo di studio di livello inferiore	4	4	0	2	0	0
<b>TOTALE</b>	<b>10</b>	<b>25</b>	<b>5</b>	<b>14</b>	<b>1</b>	<b>11</b>

**Fonte:** CoGIS - dati forniti dagliUSR delle 6 Regioni intervistate.

Dal 2004 ad oggi, il personale degliUSR delle Regioni Lombardia e Sardegna non ha partecipato ad alcuna attività formativa. Nelle restanti Regioni la maggior parte del personale ha preso parte a una o più attività formative, anche se solo in Toscana, Lazio e Puglia parte del personale ha partecipato a specifica attività formativa in materie statistiche. Va evidenziato che nell'USR del Lazio una buona parte del personale ha frequentato uno specifico Master in materie statistiche (“Master in statistica per la gestione dei sistemi informativi”).

**Tab. 5 – Numero di attività formative a cui ha preso parte il personale degli USR delle Regioni osservate dal 2004 ad oggi**

REGIONI	N° attività formative			Totale
	in materie statistiche	in materie informatiche	in altre materie	
Lombardia	0	0	0	<b>0</b>
Toscana	10	12	19	<b>41</b>
Lazio	5		0	<b>5</b>
Campania	0	7	6	<b>13</b>
Puglia	1	0	0	<b>1</b>
Sardegna	0	0	0	<b>0</b>

**Fonte:** CoGIS - dati forniti dagli USR delle 6 Regioni intervistate.

Tutti gli USR lamentano che la dotazione di personale non risulta essere sufficiente - sia in termini numerici che di specifica formazione di carattere statistico e tecnico-informatico - per svolgere le attività statistiche. Anche per tale motivo tutti gli USR, ad eccezione di quello della Sardegna, dal 2004 ad oggi, si sono avvalsi di società esterne e/o di collaboratori esterni per lo svolgimento di attività statistiche (Tab.6). Le Regioni che nell'ultimo triennio si sono maggiormente avvalse di tali forme di collaborazioni sono la Toscana (con "più di 11" collaboratori esterni e "più di 11 incarichi" a società esterne), il Lazio (con "fino a 5" società esterne e 4 collaboratori esterni) e la Campania (con "più di 11" collaboratori esterni). La Lombardia e la Puglia si sono avvalse solo di società esterne, rispettivamente di 3 e "fino a 5". La peculiarità che emerge è che nonostante la Toscana sia la Regione dotata del "più numeroso" USR essa è quella che ricorre più delle altre all'utilizzo di collaborazioni esterne. Probabilmente ciò è connesso sia alla quantità di attività statistica svolta che all'organizzazione dell'Ufficio stesso che, per

estendere la propria attività, cerca di utilizzare professionalità adeguate<sup>35</sup>.

**Tab. 6 - Utilizzo di società esterne e/o di collaboratori esterni per lo svolgimento di attività statistiche da parte degli USR delle Regioni osservate**

REGIONI	Utilizzo società esterne	Utilizzo collaboratori esterni
Lombardia	Si (3 incarichi)	No
Toscana	Si (più di 11 incarichi)	Si (più di 11)
Lazio	Si (fino a 5)	Si (4)
Campania	No	Si (più di 11)
Puglia	Si (fino a 5)	No
Sardegna	No	No

**Fonte:** CoGIS - dati forniti dagli USR delle 6 Regioni intervistate.

Per quanto concerne le dotazioni informatiche, tutti gli USR hanno a disposizione Personal Computer e stampanti, ma non tutti un Server centrale (Lombardia e Puglia non hanno un server centrale). Dai dati raccolti nel corso delle interviste si evince che ogni unità di personale ha almeno un computer a disposizione: il numero dei computer, se raffrontato con le unità di personale dei rispettivi USR, risulta superiore alla numerosità del personale dell'ufficio.

---

<sup>35</sup> L'USR della Toscana ha affidato incarichi per lo svolgimento di attività statistiche finalizzate principalmente alla realizzazione di indagini telefoniche, allo sviluppo di sistemi informativi statistici e all'allestimento editoriale di pubblicazioni statistiche, tutte attività che, in effetti, è difficile svolgere all'interno di un ufficio.

**Tab. 7 - Risorse informatiche degli USR delle Regioni osservate**

REGIONI	Tipologia di risorse informatiche		
	Server	PC	Stampanti
Lombardia	---	13	7
Toscana	1	45	15
Lazio	1	10	10
Campania	3	20	22
Puglia	---	2	2
Sardegna	1	7	7

**Fonte:** CoGIS - dati forniti dagli USR delle 6 Regioni intervistate.

Il personale dei sei USR, oltre a utilizzare i classici programmi informatici di scrittura, presentazione e grafica, foglio elettronico, gestione di database (quest'ultimo non viene utilizzato dalla Puglia), utilizza specifici programmi statistici (principalmente SAS, ma in alcune Regioni anche SPSS e SPAD) e quattro USR (Lombardia, Toscana, Lazio, Campania) hanno un proprio sito internet.

Per lo svolgimento della propria attività statistica, tutti gli USR - ad eccezione dell'USR della Regione Sardegna - utilizzano archivi statistici e banche dati, mentre due USR (Toscana e Sardegna) gestiscono autonomamente archivi statistici e/o banche dati e altri due USR (Lombardia e Lazio) li gestiscono in collaborazione con altre strutture. I principali archivi statistici e banche dati di altre strutture utilizzati dagli USR sono: ASIA (Lombardia, Toscana, Lazio), INPS (Lombardia, Campania), archivi ISTAT dei Censimenti (Toscana), archivi ISTAT delle principali rilevazioni correnti (Toscana, Puglia), archivio ISTAT sull'agricoltura (Lazio), archivi interni alla Regione (Lazio), archivio Infocamere (Toscana, Campania).

I responsabili degli USR hanno dichiarato che l'Ufficio svolge un ruolo di assistenza e coordinamento tecnico-statistico nei confronti di altri uffici ed enti della Regione, che in tutte le Regioni si estrinseca principalmente attraverso la ricezione e fornitura di dati e in alcune Regioni (Toscana, Lazio, Puglia e Sardegna) attraverso l'acquisizione e la gestione di archivi amministrativi. Questa

affermazione per alcune Regioni solleva qualche perplessità, perché in alcuni casi, come si vedrà in seguito, l'USR non è neanche a conoscenza dei progetti inseriti nel PSN che vengono svolti da altre strutture regionali (solo la Toscana conosce tutti i progetti PSN svolti dalle altre strutture e la Lombardia è a conoscenza di uno solo su 16) e solo per pochi progetti gli USR effettuano attività di validazione dei dati prodotti dalle altre strutture regionali. Inoltre, dall'indagine è emerso che solo gli USR della Lombardia e della Toscana hanno organizzato specifici corsi di formazione in campo statistico del personale e che, negli ultimi anni, solo gli USR della Lombardia, della Toscana e del Lazio hanno svolto attività finalizzate alla diffusione della cultura statistica.

Nell'ambito dei rapporti tra gli enti del SISTAN previsti dal D.lgs. n. 322/1989, è da evidenziare che secondo tre USR (Lazio<sup>36</sup>, Puglia e Sardegna) l'ISTAT non esplica alcuna funzione di indirizzo e coordinamento nei confronti del proprio ufficio, che l'USR della Regione Campania lamenta la scarsa disponibilità dell'ISTAT ad "accogliere suggerimenti e necessità regionali" e che l'USR della Lombardia asserisce che "la funzione di coordinamento e di indirizzo nei confronti dell'USR da parte dell'ISTAT si esplica nel Comitato paritetico Regioni-ISTAT", rispetto al quale l'USR avverte comunque uno spazio ridotto in fase decisionale.

Sempre nell'ambito delle relazioni tra i soggetti facenti parte del SISTAN, gli USR hanno rapporti con i seguenti soggetti:

---

<sup>36</sup> L'USR del Lazio ha evidenziato che "la funzione di coordinamento e di indirizzo da parte dell'Istat appare alquanto limitata e si esplica principalmente nel richiedere ausilio all'Ufficio nella fase di rilevazione dati".

**Tab.8 – Rapporti tra gli USR delle Regioni osservate ed Enti del Sistan secondo quanto previsto dal D.lgs. 322/89**

Uffici/enti con cui sussistono rapporti	REGIONI					
	Lombardia	Toscana	Lazio	Campania	Puglia	Sardegna
Ufficio regionale dell'ISTAT	Si	Si	No	No	Si	No
Uffici statistica dei Ministeri	Si	Si	No	No	No	No
Uffici statistica comunali	Si	Si	Si	Si	Si	No
Uffici statistica provinciali	Si	Si	Si	No	Si	No
Altri uffici	Si	Si	No	No	Si	No

**Fonte:** CoGIS - dati forniti dagli USR delle 6 Regioni intervistate.

Come si evince dalla precedente tabella, solo gli USR della Lombardia e della Toscana dichiarano di avere rapporti con tutti i soggetti indicati, l'USR della Puglia ha rapporti con quasi tutti (ad eccezione dei Ministeri), l'USR della Sardegna non ha rapporti con nessuno dei summenzionati soggetti, l'USR della Campania ha rapporti solo con gli Uffici di statistica comunali e il Lazio solo con gli Uffici di statistica comunali e provinciali.

Tutti gli USR hanno invece avuto nell'ultimo triennio collaborazioni formalizzate con alcuni enti/organismi per lo svolgimento delle attività statistiche. In particolare, accanto a degli aspetti positivi relativi a tali collaborazioni, alcuni USR regionali hanno evidenziato dei punti critici. In particolare: la Lombardia sottolinea che non c'è una copertura su tutto il territorio per i rapporti con i Comuni e le Province, mentre per i rapporti con i Ministeri e con l'ISTAT lamenta una inaffidabilità legata al rapido *turn over* dei funzionari nel primo caso e a una eccessiva burocratizzazione della procedura statistica nel secondo caso; il Lazio evidenzia la difficoltà a reperire i referenti statistici nei Comuni e nelle Province; la Campania sottolinea l'eccessiva "burocratizzazione" dei rapporti con l'Università e la non perfetta coerenza con gli obiettivi regionali relativi ai rapporti con il

FORMEZ; la Puglia dichiara che l'ISTAT non sempre garantisce dati a valenza disaggregata.

Tutte le Regioni dichiarano di avere rapporti finalizzati allo svolgimento delle attività statistiche con le D/D regionali, anche se le Regioni Lazio e Sardegna evidenziano l'esistenza di rapporti solo con alcune di esse. Solo la Lombardia e la Toscana sottolineano che i loro USR hanno rapporti con tutte le D/D. Va evidenziato che la Regione Toscana, come anche previsto dall'art. 4 della L.R. n. 43/1992, ha nominato presso ciascuna DG uno o più "referenti statistici" che costituiscono dei riferimenti per l'USR per quanto concerne, in particolar modo, lo svolgimento delle attività connesse con i Programmi statistici nazionali e regionali.

Uno o più rappresentanti degli USR di tutte le Regioni, ad eccezione della Puglia, partecipano alle riunioni di alcuni dei circoli di qualità per la predisposizione del PSN, mentre i rappresentanti di tutti gli USR partecipano a riunioni e gruppi di lavoro che prevedono il coordinamento delle Regioni in campo statistico. La partecipazione ai circoli di qualità è comunque diversa da Regione a Regione: Lombardia e Toscana partecipano rispettivamente a sei e a cinque circoli, due sono seguiti dalla Sardegna e uno dalla Campania, mentre il Lazio ne indica generalmente "alcuni".

Secondo i responsabili degli USR delle Regioni Lombardia, Toscana, Campania e Sardegna la ripartizione delle competenze tra i rispettivi USR e l'Ufficio regionale dell'ISTAT è chiara e corretta, mentre i responsabili degli USR del Lazio e della Puglia affermano di non saperlo.

## **1.2. Le altre strutture regionali**

Come già accennato, all'interno di ciascun ente Regione considerato, l'attività statistica viene svolta, oltre che dall'USR, da altre strutture regionali, in particolare dalle D/D prima citate. Dall'indagine è emerso che la quantità e la tipologia dell'attività statistica svolta dalle D/D all'interno di una stessa Regione differiscono da struttura a struttura e che non tutte le D/D della

Regione (ad eccezione della Toscana) svolgono attività statistica. Più nello specifico si è rilevato che in ciascuna Regione, la percentuale di D/D che svolgono attività statistica sul totale delle D/D: è pari al 67% in Lombardia, al 50% nel Lazio, al 52% in Campania, al 36% in Puglia e all'83% in Sardegna.

In tutte le Regioni è stato rilevato che all'interno della stessa D/D più strutture possono svolgere attività statistica, ma in nessuna D/D esiste un punto di raccordo o di riferimento per tutta l'attività statistica. Tale raccordo non esiste neanche presso le D/D della Toscana, nonostante l'esistenza dei "referenti statistici" presso ciascuna di esse.

**Tab. 9 – Dipartimenti/DG che svolgono attività statistica, anno di inizio attività ed esistenza di strutture dedicate ad attività statistiche all'interno delle D/D**

<b>REGIONI</b>	<b>N° D/D che svolgono attività statistica</b>	<b>Totale D/D</b>	<b>Anno inizio attività statistica</b>	<b>Esistenza di strutture dedicate (N°)</b>
Lombardia	10	15	1976	2 in una stessa DG
Toscana	8	8	1985	in 1 DG
Lazio	11	22	1965	in 5 DG
Campania	11	21	1980	in 5 DG
Puglia	5	14	1985	in 4 Assessorati
Sardegna	15	18	1962	in 6 DG

**Fonte:** CoGIS - dati forniti dalle D/D delle 6 Regioni intervistate.

Complessivamente, le unità di personale che si occupano di attività statistica all'interno delle D/D delle Regioni considerate risultano più numerose nel Lazio (116 unità), Campania (79 unità) e Sardegna (75 unità), ma, se si considera il personale che svolge attività statistica a tempo pieno, tali numerosità sono di gran lunga inferiori (Tab.10).

**Tab. 10 - Personale che svolge attività statistica – a tempo pieno e a tempo parziale –delle D/D delle Regioni osservate**

<b>REGIONI</b>	<b>Personale che svolge attività statistica a tempo pieno</b>	<b>Personale che svolge attività statistica a tempo parziale</b>	<b>TOT. personale che svolge attività statistica</b>
Lombardia	1	31	32
Toscana	18	13	31
Lazio	52	64	116
Campania	10	69	79
Puglia	2*	8*	20
Sardegna	8	67	75

\* Una D/D non ha fornito specifiche per le sue 10 unità di personale che svolgono attività statistica.

**Fonte:** CoGIS - dati forniti dalle D/D delle 6 Regioni intervistate.

Il livello di istruzione del personale che svolge attività statistiche nelle D/D risulta elevato in tutte le Regioni: più del 50% del personale dedicato ad attività statistica (sia a tempo pieno che a tempo parziale) possiede una laurea o un titolo di studio superiore. In particolare, tale percentuale è pari al 66% in Lombardia, al 74% in Toscana, al 59% in Campania, al 75% in Puglia e al 65% in Sardegna. Solo nel Lazio tale percentuale risulta inferiore e pari al 37%. Tuttavia va evidenziato che in diverse realtà (addirittura in Lombardia e in Toscana che sono le Regioni che sembrano maggiormente organizzate a livello statistico) il personale che svolge attività statistiche presenta qualifiche eterogenee e solo in rarissimi casi ha una specializzazione, una laurea o un diploma in materie statistiche. Inoltre, solo in alcune D/D tale personale ha frequentato appositi corsi di formazione in materie statistiche. In particolare, in nessuna D/D del Lazio e della Puglia il personale ha frequentato attività statistiche e in pochissime D/D (meno di 5) delle restanti Regioni qualche unità ha frequentato corsi specifici in materie

statistiche. In particolare, in Sardegna è stato osservato che “essendo, nella maggior parte dei casi, gli interlocutori dei ‘non statistici’ e mancando all’interno delle direzioni la figura stessa dello statistico risulta persino difficile la compilazione dello stesso questionario. L’incomprensibilità di termini specifici come ‘codifica’, ‘unità statistica’, ‘indagine pilota’, ecc. ha provocato gravi dubbi in alcuni interlocutori che si trovavano in leggero imbarazzo al momento di identificare queste fasi”.

Dall’indagine è risultato che alcune attività statistiche vengono svolte al di fuori delle D/D da collaboratori esterni, da Società esterne o da appositi Osservatori e che, all’interno delle D/D, chi si occupa di attività statistica spesso coordina tali attività o svolge solo una funzione di referente. Infatti, molte D/D delle diverse Regioni, dal 2004 ad oggi, si sono avvalse o si avvalgono tuttora di società o di collaboratori esterni per svolgere le attività statistiche. In alcune Regioni, ma in particolare nella Regione Lazio, è stato evidenziato “il problema del controllo del lavoro delle società esterne perché, come già evidenziato, l’USR non riesce a svolgere l’attività di controllo e revisione dell’attività direzionale ma, soprattutto, perché il personale preposto ai processi produttivi di tipo statistico all’interno delle singole Direzioni spesso non ha le giuste competenze per ricoprire tale ruolo”.

Per svolgere le attività statistiche la stragrande maggioranza delle D/D (cfr. Tab.12) delle sei Regioni utilizza i programmi di scrittura e di foglio elettronico e una buona parte (più della metà) utilizza i programmi di gestione di database. Per quanto concerne l’utilizzo di appositi programmi statistici, non tutte le D/D che svolgono attività statistica utilizzano tali strumenti: il 50% delle D/D in Lombardia, il 63% in Toscana, il 18% nel Lazio, il 9% in Campania, il 20% in Puglia e il 27% in Sardegna. Da ciò emerge che, ad eccezione della Regione Toscana, l’attività statistica svolta dalle Regioni al di fuori dell’USR è probabilmente più incentrata sulla raccolta di dati amministrativi e sulla tenuta di archivi o su elaborazioni di dati a scopo interno. Persino in Lombardia è stato osservato che “nelle D/D l’attività statistica

viene avvertita come una fra le molte componenti del contesto lavorativo, quando non ancillare alla competenza principale”. Mentre per il Lazio è stato affermato che “si può dedurre che esiste, a livello direzionale, una diffusa mancanza di cultura statistica, ossia il dato statistico spesso non viene visto e valorizzato come tale ma solo come funzionale all’espletamento delle proprie attività istituzionali. Ciò porta, inoltre, ad ipotizzare l’esistenza di giacimenti informativi non utilizzati a fini statistici”. Anche in Campania è emerso che il processo di produzione dell’informazione statistica “sembrerebbe dedicato alla produzione di informazioni utili ai policy makers regionali. L’attenzione al dato per scopi sostanzialmente interni all’Assessorato di riferimento è inoltre confermata dal fatto che alcune Aree Generali di Coordinamento, pur dichiarando di non svolgere attività inserite nel PSN hanno tuttavia fatto emergere la realizzazione di attività statistiche”.

Questo è confermato anche dal fatto che, ad eccezione delle D/D della Toscana, non tutte le D/D delle cinque restanti Regioni hanno uno spazio sul sito web dedicato alle attività statistiche svolte e utilizzano archivi statistici e/o banche dati di altre strutture.

Altro aspetto da rimarcare è l’“isolamento statistico” delle D/D. Nella maggior parte dei casi queste svolgono le attività statistiche al loro interno e raramente collaborano con altre direzioni o enti.

Per quanto concerne i rapporti delle D/D con l’USR, non tutte le D/D delle varie Regioni hanno dichiarato di avere rapporti con l’USR. Ad esempio, nel Lazio, molte D/D hanno “lamentato la mancanza di assistenza tecnico-statistica da parte dell’USR nonostante quest’ultimo abbia dichiarato il contrario”. Situazione diametralmente opposta è quella che si evidenzia in Toscana, in cui tutte le D/D hanno sottolineato l’assistenza e l’importante ruolo di coordinamento svolto dall’USR in particolare per l’effettuazione di tutti i progetti inseriti nel PSN e nel PSR.

**Tab. 11 – D/D che svolgono attività statistica e che utilizzano società esterne e/o collaboratori esterni per lo svolgimento di attività statistiche delle Regioni osservate**

<b>REGIONI</b>	<b>Utilizzo società esterne (N° D/D)</b>	<b>Utilizzo collaboratori esterni (N° D/D)</b>	<b>N° D/D che svolgono attività statistica</b>
Lombardia	3	2	10
Toscana	8	5	8
Lazio	7	4	11
Campania	4	5	11
Puglia	2	1	5
Sardegna	10	9	15

**Fonte:** CoGIS - dati forniti dalle D/D delle 6 Regioni intervistate.

**Tab. 12 - D/D che svolgono attività statistica nelle Regioni osservate secondo i programmi informatici maggiormente utilizzati**

<b>REGIONI</b>	<b>Tipologia dei programmi informatici</b>			
	<b>Scrittura, presentazione e grafica</b>	<b>Foglio elettronico</b>	<b>Gestione di database</b>	<b>Specifici programmi statistici</b>
Lombardia	10	9	7	5
Toscana	8	8	6	5
Lazio	9	9	9	2
Campania	10	10	7	1
Puglia	3	4	2	1
Sardegna	14	15	10	4

**Fonte:** CoGIS - dati forniti dalle D/D delle 6 Regioni intervistate.

**Tab. 13 – D/D che hanno uno spazio su sito web dedicato alle attività statistiche svolte delle Regioni osservate**

<b>REGIONI</b>	<b>N° D/D che hanno uno spazio su sito web</b>
Lombardia	7
Toscana	8
Lazio	7
Campania	5
Puglia	3
Sardegna	13

**Fonte:** CoGIS - dati forniti dalle D/D delle 6 Regioni intervistate.

**Tab. 14 - Utilizzo di archivi statistici/amministrativi e/o anche dati di altre strutture e/o enti da parte delle D/D che svolgono attività statistica nelle Regioni osservate**

<b>REGIONI</b>	<b>N° D/D che utilizzano archivi statistici/amm.vi e/o banche dati</b>
Lombardia	6
Toscana	8
Lazio	6
Campania	7
Puglia	4
Sardegna	11

**Fonte:** CoGIS - dati forniti dalle D/D delle 6 Regioni intervistate.

## **2. L'attività statistica delle Regioni<sup>37</sup>**

Considerando la situazione complessiva delle sei Regioni osservate, emerge che la produzione statistica dei singoli USR e delle D/D regionali rientra prevalentemente nell'ambito della programmazione di statistiche ufficiali prevista a livello nazionale (PSN). Solo due Regioni (Lazio e Toscana) predispongono il PSR. A tale produzione statistica ufficiale si

<sup>37</sup> di Lucia Cataldi.

affianca, poi, un'attività statistica (che è stata definita "autonoma") che non rientra specificatamente all'interno di un circuito di produzione pianificato ma deriva da specifiche esigenze amministrative e da particolari e contingenti fabbisogni informativi funzionali all'espletamento delle politiche settoriali.

## 2.1. L'attività statistica prevista dal PSN

**Tab. 15 - Numero dei progetti del PSN 2006-2008 che prevedono la partecipazione delle Regioni osservate a vario titolo (compartecipante, organo intermedio, fornitore di dati) classificati secondo la struttura che li svolge**

SETTORE	N° progetti svolti dall'USR (autonomamente o in collaborazione con DG e altre strutture)	N° progetti svolti dai Dipartimenti/DG/altre strutture (autonomamente o in collaborazione con USR e altre strutture)	N° progetti non individuati con l'indagine <sup>3</sup>
Lombardia	16	16	86
Toscana	50 <sup>1</sup>	72 <sup>1</sup>	35
Lazio	11	19	44
Campania	5	50	54
Puglia	5	17	96
Sardegna	17 <sup>2</sup>	57 <sup>2</sup>	54

<sup>1</sup>26 progetti sono svolti da USR e D/D in collaborazione.

<sup>2</sup>10 progetti sono svolti da USR e D/D in collaborazione.

<sup>3</sup>L'ambito di analisi dell'indagine è stato delimitato alla sola attività statistica svolta dagli USR, dalle D/D e da altre strutture interne all'ente Regione, escludendo quella svolta da tutti gli altri enti, istituti o osservatori di emanazione regionale (o che prevedono la partecipazione della Regione) operanti sul territorio regionale.

**Fonte:** dati forniti dall'USR delle sei Regioni intervistate.

Dalla tabella precedente si evince che non è stato possibile individuare con l'indagine un numero consistente di progetti previsti dalla lista utilizzata per la rilevazione. Infatti, una parte di attività statistiche non è stata rilevata perché esterna all'ambito di analisi dell'indagine in quanto svolta da altri enti, istituti o osservatori di emanazione regionale (o che prevedono la partecipazione della Regione), operanti sul territorio regionale ma non inseriti all'interno dell'ente Regione. Altre motivazioni vanno ricercate nelle caratteristiche delle singole realtà regionali che hanno reso molto difficile l'individuazione dei referenti dei singoli progetti (anche laddove esistenti): presenza di grosse dimensioni dell'apparato regionale, problemi di comunicazione tra i diversi uffici, poca attenzione all'attività statistica all'interno delle diverse realtà regionali, scarsità di risorse e personale dedicato alle attività in questione. A ciò si deve aggiungere che, a posteriori, la lista in questione è risultata incompleta (nel caso della Toscana, ad esempio, sono emersi altri 15 progetti del PSN non inclusi nella lista, nel caso della Lombardia altri 2).

Per quanto concerne gli USR, sicuramente la Toscana appare la Regione più prodiga di progetti ed inoltre, unico caso tra le sei Regioni, ricopre il ruolo di titolare per 8 dei 50 progetti rilevati. Puglia e Campania appaiono, al contrario, le meno attive.

A livello di D/D generali per quanto la Toscana confermi la sua posizione prevalente rispetto alle altre Regioni (72 progetti dei quali 26 svolti in collaborazione con l'USR), anche altre due Regioni sono coinvolte in un discreto numero di progetti: la Sardegna (57 progetti dei quali 10 svolti in collaborazione con l'USR) e la Campania (50 progetti).

**Tab. 16 - Progetti del PSN 2006-2008 che coinvolgono l'USR per area tematica e tipologia di attività svolta**

<b>REGIONI</b>	<b>Area tematica</b>	<b>Tipologia</b>
Lombardia*	Istruzione e formazione: 2 Cultura: 1 Istituzioni: 6 Trasporti: 1 Turismo: 2 Cooperazione: 1 Famiglia e società: 1 Agricoltura: 2	Rilevazione: 16
Toscana	Agricoltura: 12 Assistenza e previdenza: 1 Conti econ. e finanz.: 1 Cultura: 2 Industria: 2 Istituz. Pubbl. e priv.: 4 Mercato del lavoro: 7 Prezzi: 1 Ricerca scientif.: 2 Sanità: 7 Società dell'inf.: 1 Popol.: 2 Territorio: 1 Trasporti: 5 Turismo: 2	Rilevazione: 48 Elaborazione: 2
Lazio	Agricoltura: 5 Turismo: 2 Cultura: 1 Società dell'inf.: 1 Ricerca scientif.: 1 Istituz. pubbl. e priv.: 1	Rilevazione: 11
Campania	Popol.: 2 Turismo: 2 Società dell'inf.: 1	Rilevazione: 5

**Tab. 16 – (segue) Progetti del PSN 2006-2008 che coinvolgono l'USR per area tematica e tipologia di attività svolta**

<b>REGIONI</b>	<b>Area tematica</b>	<b>Tipologia</b>
Puglia	Ricerca sc.: 1 Istituz. pubbl. e priv.: 3 Società dell'inf.: 1	Rilevazione: 5
Sardegna	Istituz. pubbl. e priv.: 3 Società dell'inf.: 1 Ricerca scientif.: 1 Assistenza e prev.: 1 Agricoltura: 11	Rilevazione: 17

\* Non c'è corrispondenza fra i titoli dei progetti del PSN e quelli indicati dall'USR.

**Fonte:** dati forniti dall'USR delle 6 Regioni intervistate.

Prendendo in considerazione la distribuzione dei progetti che hanno previsto la partecipazione degli USR delle singole Regioni per area tematica si evince che per la metà delle Regioni indagate il settore di interesse prevalente è risultato quello dell'Agricoltura. Si tratta, inoltre, nella quasi totalità dei casi, di rilevazioni per le quali le Regioni ricoprono il ruolo di compartecipante, organo intermedio o fornitore di dati.

Per tutti i progetti in questione gli intervistati hanno dichiarato che le linee guida fornite dagli Enti titolari della rilevazione erano sufficienti ed, inoltre, era stata fornita un'adeguata assistenza telefonica.

**Tab. 17 - N° progetti del PSN 2006-2008 svolti da altre strutture (D/D, ecc.) che l'USR ha dichiarato di conoscere**

<b>REGIONI</b>	<b>N° progetti PSN 2006-2008 svolti da altre strutture</b>
Lombardia	1
Toscana	48
Lazio	Non sa
Campania	Non sa
Puglia	Non sa
Sardegna	Non sa

**Fonte:** dati forniti dall'USR delle sei Regioni intervistate.

Dalla tabella precedente si deduce che, ad eccezione della Toscana, gli USR non sono a conoscenza dell'attività statistica ufficiale (progetti relativi al PSN) svolta dalle altre strutture regionali, a conferma della presenza delle considerevoli difficoltà di comunicazione esistenti tra gli USR e le strutture stesse.

**Tab. 18 - Progetti del PSN 2006-2008 che coinvolgono le D/D per area tematica e tipologia di attività svolta**

<b>REGIONI</b>	<b>Area tematica</b>	<b>Tipologia</b>
Lombardia	Costruzioni: 1 Agricoltura: 7 Turismo: 1 Cultura: 1 Sanità: 6	Rilevazione: 15 Elaborazione: 1

**Tab. 18 – (segue) Progetti del PSN 2006-2008 che coinvolgono le D/D per area tematica e tipologia di attività svolta**

<b>REGIONI</b>	<b>Area tematica</b>	<b>Tipologia</b>
Toscana	Ambiente: 3 Agricoltura: 12 Territorio: 1 Turismo: 2 Trasporti: 4 Sanità: 34 Assistenza e prev.: 1 Istituz. pubbl. e priv.: 5 Istruzione e formaz.: 2 Cultura: 1 Mercato del lavoro: 6 Conti econ e finanz: 1	Rilevazione: 71 Elaborazione: 1
Lazio	Ambiente: 7 Agricoltura: 6 Mercato lavoro: 2 Assistenza e prev.: 1 Istruz. e formaz.: 3	Rilevazione: 16 Elaborazione: 3
Campania	Agricoltura: 12 Trasporti: 3 Sanità: 33 Conti econ. e finanz.: 2	Rilevazione: 45 Elaborazione: 4 Studio prog.: 1
Puglia	Agricoltura: 2 Turismo: 1 Sanità: 14	Rilevazione: 17
Sardegna	Conti econ. e finanz.: 1 Ambiente: 10 Agricoltura: 6 Istruz. e formaz.: 1 Sanità: 29	Rilevazione: 45 Elaborazione: 2

**Fonte:** dati forniti dall'USR e dalle D/D delle sei Regioni intervistate.

Per quanto concerne i progetti che hanno visto la partecipazione delle D/D (Tab.18) i settori di interesse prevalenti sono la “Sanità” e l’”Agricoltura”, per tutte le Regioni osservate, e l’”Ambiente” per la Sardegna ed il Lazio.

Anche in questo caso la quasi totalità dei progetti sono rilevazioni per le quali le Regioni ricoprono il ruolo di compartecipante, organo intermedio o fornitore di dati. Inoltre, come è possibile evincere dalla tabella seguente, ad eccezione della Toscana, solo una piccolissima parte dei progetti che coinvolgono le D/D regionali transitano dagli USR per essere convalidati.

**Tab. 19 - N° progetti del PSN 2006/2008 svolti dalle D/D e dalle altre strutture e validati dall’USR**

<b>REGIONI</b>	<b>N° progetti PSN validati dall’USR</b>
Lombardia	4
Toscana	48
Lazio	1
Campania	0
Puglia	0
Sardegna	4

**Fonte:** dati forniti dall’USR e dalle D/D delle sei Regioni intervistate.

## **2.2. L’attività statistica prevista dal PSR**

Tra le Regioni intervistate solo il Lazio e la Puglia hanno istituito il SISTAR, anche se la Puglia non predispone il PSR, mentre il Lazio (per i soli trienni 2002-2004 e 2006-2008) e la Toscana (dal 1993 con regolarità) predispongono entrambi il PSR attraverso i relativi USR e, per entrambe le Regioni, le D/D rilevati non partecipano all’attuazione del PSR.

**Tab. 20 - Progetti del PSR che coinvolgono l'USR per area tematica e tipologia di attività svolta**

<b>REGIONI</b>	<b>Area tematica</b>	<b>Tipologia</b>
Lombardia	---	---
Toscana <sup>1</sup>	Popolazione: 3 Sanità: 29 Politiche sociali: 10 Famiglie: 2 Istruz. e formaz.: 11 Cultura: 5 Sport: 1 Lavoro: 4 Giustizia: 1 Elezioni: 1 Agricoltura: 11 Industria: 2 Commercio: 11 Turismo: 6 Pianif. Territoriale: 1 Trasporti: 8 Ambiente: 3 Amministrazione regionale: 9 Sistemattiz. Patrimonio informativo regionale: 7 Tecnologie inform: 5 Metodologie: 2	Rilevazione: 55 Elaborazione: 59 Studio prog.: 18
Lazio <sup>2</sup>	Popolazione: 1 Agricoltura: 2 Metodologie: 1 Trasporti: 1 Più settori: 1	Rilevazione: 2 Elaborazione: 2 Sistema informativo: 1

**Tab. 20 – (segue) Progetti del PSR che coinvolgono l’USR per area tematica e tipologia di attività svolta**

<b>REGIONI</b>	<b>Area tematica</b>	<b>Tipologia</b>
Campania	---	---
Puglia	---	---
Sardegna	---	---

<sup>1</sup>104 progetti vengono svolti in collaborazione con le DG e altre strutture.

<sup>2</sup>2 progetti vengono svolti in collaborazione con altre strutture.

**Fonte:** dati forniti dall’USR e dalle D/D delle sei Regioni intervistate.

Per quanto riguarda la Toscana, il PSR 2006-2008 comprende 132 progetti di “iniziativa regionale” (vedi Tabb. 20 e 21). Tra questi, accanto a 55 rilevazioni e a 59 elaborazioni, è possibile rilevare una consistente attività di tipo progettuale (18 studi progettuali). Tale attività di iniziativa regionale è concentrata principalmente nell’area sociale, che interessa quasi la metà dei progetti (63). Il settore “Sanità” si conferma quello sul quale si concentra maggiormente l’attenzione regionale (con ben 29 progetti), seguito dal settore “Istruzione e formazione professionale” (11 progetti) e dal settore “Politiche sociali” (10 progetti). L’area economica è oggetto di 31 progetti (quasi un quarto dei progetti complessivi). L’USR partecipa alla realizzazione di tutti i progetti di “iniziativa regionale” inseriti nel PSR e ne svolge autonomamente 28, più del 20% del totale; per il resto, una minoranza - 10 progetti - è realizzata in collaborazione con soggetti esterni alla Regione, mentre la maggior parte - 94 progetti, pari al 71% circa del totale - è svolta in collaborazione con le Direzioni Generali (DG).

In quasi la metà delle indagini (59 sulle complessive 132) l’USR svolge la fase più progettuale ossia quella relativa alla definizione delle metodologie e degli aspetti generali del progetto principalmente in collaborazioni con le DG (in 43 sui 59 progetti). Tale dato risulta in linea con il fatto che più del 41% delle attività di iniziativa regionale è costituito da elaborazioni.

Per quanto concerne le fasi più operative, anche in questo caso l'USR le svolge più spesso in collaborazione con le DG: l'organizzazione delle operazioni sul campo per 42 dei 65 progetti che le prevedono è svolta in collaborazione; la formazione dei rilevatori in 28 sui complessivi 45 progetti e la fase di rilevazione dei dati in 28 casi sui 46 che la prevedono. La fase maggiormente sviluppata è quella relativa al trattamento dei dati prevista nell'81% dei progetti a conferma della notevole presenza di elaborazioni. Anche tale fase risulta perlopiù svolta in collaborazione con le DG (in 76 sui complessivi 107 progetti).

**Tab. 21 - Distribuzione dei progetti del PSR 2006-2008 della Regione Toscana secondo le fasi svolte dall'USR, autonomamente o in collaborazione (ad esclusione dei progetti del PSN eventualmente inclusi nel PSR)**

<b>Fase del progetto</b>	<b>Svolta autonoma</b>	<b>Svolta in collaborazione con altri soggetti della Regione (1)</b>	<b>Svolta in collaborazione con altri soggetti esterni alla Regione (2)</b>
Definizione metodologie e aspetti generali del progetto <i>(definizioni, popolazione, tecnica indagine, ecc.)</i>	13	43	3
Organizzazione operazioni sul campo <i>(indagine pilota, pre-test, contatti con i destinatari, selezione rilevatori, materiale per la rilevazione, ecc.)</i>	19	42	4
Formazione rilevatori	15	28	2
Rilevazione dati	16	28	2

**Tab. 21 – (segue) Distribuzione dei progetti del PSR 2006-2008 della Regione Toscana secondo le fasi svolte dall’USR, autonomamente o in collaborazione (ad esclusione dei progetti del PSN eventualmente inclusi nel PSR)**

<b>Fase del progetto</b>	<b>Svolta autonoma mente</b>	<b>Svolta in collaborazione con altri soggetti della Regione (1)</b>	<b>Svolta in collaborazione con altri soggetti esterni alla Regione (2)</b>
Trattamento dei dati (registrazione, controlli, correzione, elaborazione, ecc.)	25	76	6
<b>TOTALE dei progetti<sup>3</sup></b>	<b>28</b>	<b>94</b>	<b>10</b>

(1) Ad esempio: assessorati, osservatori, ecc.

(2) Ad esempio: enti di ricerca, università, società private, ecc.

(3) I totali di questa riga non indicano la somma dei valori della relativa colonna.

Per quanto concerne il Lazio (vedi Tab.20), è possibile constatare che il PSR 2006-2008 appare un documento non omogeneo al suo interno in quanto, accanto a progetti di natura prettamente statistica (6), presenta progetti che riguardano attività che l’Ente si propone di realizzare in osservanza a particolari adempimenti previsti per legge. A ciò si aggiunga che circa un terzo dei progetti inclusi si sono, in realtà, rivelati delle mere dichiarazioni di intenti. Per 3 dei 6 progetti di natura statistica l’USR svolge autonomamente tutte le relative fasi. Per la realizzazione di altri 2 progetti collabora con altri soggetti esterni alla Regione.

## 2.3. Le altre attività statistiche

**Tab. 22 - Attività statistiche non previste dal PSN e dal PSR svolte dall'USR e dalle D/D dal 2004 ad oggi**

REGIONI	N° attività statistiche svolte dall'USR	N° attività statistiche svolte dalle D/D
Lombardia	20	30
Toscana	0	3
Lazio	5	18
Campania	4	23
Puglia	1	2
Sardegna	0	0

**Fonte:** dati forniti dall'USR e dalle D/D delle sei Regioni intervistate.

**Tab. 23 - Distribuzione dei progetti di iniziativa autonoma sviluppati dagli USR delle sei Regioni campione secondo le fasi svolte autonomamente (a) o in collaborazione (c)**

REGIONI	Definizione metodologie e aspetti generali del progetto	Organizzazione operazioni sul campo	Formazione rilevatori	Rilevazione dati	Trattamento dei dati	N° totale progetti*
Lombardia	20 a	20 a	20 a	20 a	20 a	<b>20</b>
Toscana	0	0	0	0	0	<b>0</b>
Lazio	1 a; 3 c	1 a; 1 c	0	1 a	1 a; 2 c	<b>5</b>
Campania	1 a; 3 c	1 c	1 a	1 a; 3 c	4 c	<b>4</b>
Puglia	M.R	M.R	M.R	M.R	1 a	<b>1</b>
Sardegna	0	0	0	0	0	<b>0</b>

\* I totali di questa colonna non indicano la somma dei valori della relativa riga.

**Fonte:** dati forniti dall'USR delle sei Regioni intervistate.

Dall'indagine è emerso che accanto alla produzione statistica ufficiale esiste un'attività di iniziativa autonoma dettata perlopiù dalla necessità di rispondere a specifiche esigenze di natura amministrativo-gestionale e di carattere settoriale. Data la natura di tali attività, le Direzioni risultano maggiormente coinvolte in questo ambito.

**Tab. 24 - Distribuzione dei progetti di iniziativa autonoma sviluppati dalle D/D e dalle altre strutture delle sei Regioni campione secondo le fasi svolte autonomamente (a) o in collaborazione (c)**

<b>REGIONI</b>	<b>Definizione metodologie e aspetti generali del progetto</b>	<b>Organizzazione operazioni sul campo</b>	<b>Formazione rilevatori</b>	<b>Rilevazione dati</b>	<b>Trattamento dei dati</b>	<b>N° totale progetti*</b>
Lombardia	16 a; 7 c	14 a; 12 c	11 a; 3 c	19 a; 4 c	23 a	<b>30</b>
Toscana	1 a; 2 c	2 a; 1 c	2 a; 1 c	1 a; 2 c	1 a; 2 c	<b>3</b>
Lazio	9 a; 4 c	6 a; 1 c	3 c	5 a; 3 c	9 a; 3 c	<b>18</b>
Campania	19	16	16	20	22	<b>23</b>
Puglia	1 a; 1 c	1 a; 1 c	1 a; 1 c	1 a; 1 c	1 a; 1 c	<b>2</b>
Sardegna	0	0	0	0	0	<b>0</b>

\* I totali di questa colonna non indicano la somma dei valori della relativa riga.

**Fonte:** dati forniti dai D/D delle sei Regioni intervistate.

Dall'analisi delle Tabb. 22, 23 e 24 emerge che delle sei Regioni considerate la Lombardia risulta la più produttiva (con 50 progetti), seguita dalla Campania (27 progetti) e dal Lazio (23 progetti). Per quanto riguarda la Lombardia, l'USR per tutte le indagini attivate svolge autonomamente ogni fase di produzione dell'informazione statistica. Mentre le D/D, per più della metà dei progetti (23 sui complessivi 30), svolgono la fase di definizione delle metodologie e degli aspetti generali del progetto (in 16 casi autonomamente e in 7 in collaborazione con l'USR o altre strutture). Ad eccezione della fase dell'organizzazione delle

operazioni sul campo (svolte autonomamente in 14 casi e in collaborazione in 12 casi), tutte le altre fasi sono svolte principalmente dalle D/D in autonomia per i progetti che le prevedono (ossia per più della metà dei progetti). Per quanto concerne la Campania l'85% dei progetti di iniziativa regionale è svolto dalle D/D, i quali realizzano tutte le fasi di produzione dell'informazione statistica per più dei due terzi dei casi (in 19 progetti svolgono la fase di definizione delle metodologie e degli aspetti generali del progetto, in 16 quella dell'organizzazione delle operazioni sul campo e della formazione dei rilevatori, in 20 la rilevazione dei dati, in 22 il trattamento dei dati). Anche per la Regione Lazio data la natura di tali attività, le D/D risultano maggiormente coinvolti in questo ambito (con 18 progetti sui complessivi 23). Per la realizzazione delle stesse le D/D sono maggiormente coinvolti nella fase della definizione delle metodologie e degli aspetti generali del progetto (per 13 delle 18 attività rilevate) e in quella del trattamento dei dati (in 12 casi sui complessivi 18). La prima delle 2 fasi viene svolta quasi sempre autonomamente. Anche per la fase del trattamento dei dati si è registrato un buon grado di autonomia (solo per 3 delle 12 attività rilevate le D/D hanno richiesto il coinvolgimento di altri soggetti). Inoltre è emerso che la formazione dei rilevatori è la fase nella quale le D/D risultano meno coinvolti (è prevista solo in 3 casi sui complessivi 18) ed inoltre viene svolta sempre in collaborazione con altre strutture. La Toscana investe le proprie risorse sostanzialmente nella direzione della produzione statistica ufficiale (sono solo 3 i progetti di iniziativa autonoma svolti dalle D/D). La Puglia, realizza solo 3 progetti di iniziativa autonoma, mentre la Sardegna non ne ha alcuno.

I risultati di tali attività statistiche di tipo "autonomo" nel caso della Campania vengono discussi con il coordinatore d'Area e con gli Assessorati prima di essere diffusi, nel caso del Lazio con l'Assessore competente. La Lombardia non ha fornito indicazioni a riguardo.

**Tab. 25 - Attività statistiche non previste dal PSN e dal PSR svolte dall'USR per area tematica e tipologia di attività**

<b>REGIONI</b>	<b>Area tematica</b>	<b>Tipologia</b>
Lombardia	(non è stata indicata l'area tematica)	(non è stata indicata la tipologia)
Toscana	---	---
Lazio	Famiglie e comportamenti sociali: 3 Trasporti: 1 Metodologie: 1	Rilevazione: 2 Elaborazione: 2 Metodologie: 1
Campania	Agricoltura: 2 Innovazioni tecnologiche: 1 Popolazione: 1	Rilevazione: 3 Studio prog.: 1
Puglia	“Annuario statistico regionale”	Elaborazione
Sardegna	---	---

**Fonte:** dati forniti dall'USR delle sei Regioni intervistate.

Secondo i singoli USR, ad eccezione di quello della Toscana, tale attività statistica di iniziativa regionale andrebbe potenziata.

**Tab. 26 - Attività statistiche non previste dal PSN e dal PSR svolte dalle D/D per area tematica e tipologia di attività**

<b>REGIONI</b>	<b>Area tematica</b>	<b>Tipologia</b>
Lombardia	Costruzioni: 2 Cultura: 2 Commercio: 8 Mercato del lavoro: 1 Sanità: 4 Trasporti: 13	Rilevazione: 12 Elaborazione: 18
Toscana	Ambiente: 1 Mercato del lavoro: 1 Servizi finanziari: 1	Rilevazione: 1 Elaborazione: 1 Studio prog.: 1
	Istituzioni pubb. e priv.: 5 Trasporti: 3 Famiglie e comp. sociali: 5 Mercato del lavoro: 4 Istruz. e form.: 1	Rilevazione: 8 Elaborazione: 5 Sistema informativo: 2 Archivio/banca dati inf.: 3
Campania	Conti econ. e finanz.: 3 Istituz. pubbl. e priv.: 1 Agricoltura: 4 Società dell'inf.: 1 Popolazione: 1 Ambiente: 3 Famiglia e comportamenti sociali: 6 Sanità: 4	Rilevazione: 17 Elaborazione: 5 Studio prog.: 1
Puglia	Sanità: 1 Istruz. e formaz.: 1	Rilevazione: 2
Sardegna	---	---

**Fonte:** dati forniti dalle D/D delle sei Regioni intervistate.

Dall'analisi della tabella precedente si evince che le aree tematiche maggiormente interessate dal lavoro delle D/D in

questo ambito sono quella “Economica” per la Lombardia, la Toscana e il Lazio e quella “Sociale” per la Puglia. Per quanto concerne la Campania i progetti realizzati appaiono distribuiti abbastanza equamente all’interno delle due aree.

Per tutti i progetti analizzati nelle singole realtà regionali si tratta perlopiù di rilevazioni o, anche se in minore entità, di elaborazioni.

### **3. La diffusione dell’informazione statistica<sup>38</sup>**

Per quanto concerne la diffusione dei dati prodotti dagli USR delle diverse Regioni, si rileva che solo gli USR di quattro Regioni su sei realizzano pubblicazioni (sono escluse Sardegna e Puglia<sup>39</sup>) e i canali di diffusione più utilizzati sono le pubblicazioni a stampa e il sito Internet. Nell’ultimo anno l’USR della Toscana ha realizzato ben 17 pubblicazioni/rapporti ritenuti di rilevanza, mentre gli USR delle altre tre Regioni coinvolte nella diffusione ne hanno realizzati 4/5: evidentemente la numerosità delle pubblicazioni rispecchia il maggiore impegno nella produzione e diffusione dell’informazione statistica della Regione Toscana rispetto alle altre Regioni. Nelle Regioni Toscana, Lazio e Campania, da quanto emerso, non esistono, ad oggi, rilevazioni o elaborazioni di dati amministrativi realizzate dall’USR che non abbiano trovato alcuna forma di diffusione. Questa ipotesi si è verificata nel solo caso della Lombardia.

Per le D/D occorre notare che in tutte le Regioni queste strutture provvedono nella maggior parte dei casi alla diffusione dei dati prodotti e le forme di diffusione sono più ampie di quelle utilizzate dagli USR. Probabilmente per la tipologia delle attività istituzionali svolte, le D/D fanno maggior ricorso a rapporti cartacei a diffusione limitata e a diffusione interna, oltre che a pubblicazioni a stampa e al sito Internet, che in tutte le Regioni risulta comunque il mezzo di comunicazione ritenuto più

---

<sup>38</sup> di Cristina Panattoni.

<sup>39</sup> L’USR della Puglia ha collaborato con l’Istat alla realizzazione dell’Annuario statistico regionale 2004.

efficace. Inoltre, alcune D/D della Toscana, della Campania e della Sardegna hanno dichiarato di diffondere l'informazione statistica prodotta attraverso supporti magnetici e CD.

#### **4. L'attenzione alla qualità della produzione statistica dell'USR<sup>40</sup>**

La parte del questionario dedicata alle valutazioni connesse alla qualità dell'informazione statistica e rivolta ai responsabili degli USR, ha destato non pochi problemi di comprensione e interpretazione da parte degli intervistati, nonostante i quesiti fossero chiari e diretti. Il mancato coinvolgimento diretto degli USR in tutte le fasi di un'indagine statistica fa sì che questi non approfondiscano tutti gli aspetti connessi alla qualità delle varie fasi. A ciò si aggiunge che talora non vi sono al loro interno competenze adeguate per valutare la qualità dei dati. Del resto, anche la sensibilità verso le problematiche della qualità dell'informazione statistica sembra essere poco diffusa anche a causa della scarsa presenza di statistici negli USR.

In concreto, l'indagine condotta presso gli Uffici di statistica ha evidenziato situazioni estremamente differenziate tra le Regioni nell'approccio alle problematiche connesse alla qualità dell'informazione statistica. In particolare, sono molto diverse le fasi del processo che ciascun USR realizza, così che è risultato molto difficoltoso compararne i comportamenti.

Il punto di partenza e la chiave di lettura per sviluppare un'analisi comparata delle situazioni individuate nelle diverse Regioni è stato il quesito in cui si chiedeva al responsabile dell'USR se all'interno del proprio Ufficio vi fosse un adeguato grado di conoscenza delle problematiche connesse alla qualità dell'informazione statistica. Tale domanda infatti costituiva un controllo rispetto a quanto dichiarato nella sezione sulla qualità, visto che se la risposta fosse stata affermativa sarebbe stato molto probabile aspettarsi che venissero realizzate attività e applicate

---

<sup>40</sup> di Cristina Panattoni.

tecniche per la verifica della qualità delle operazioni statistiche svolte; il contrario, in caso di reazione negativa.

Esaminando quindi le risposte a tale quesito si è rilevato che solo due Regioni su sei, la Puglia e la Lombardia, hanno fornito una risposta negativa sostenendo che all'interno dell'USR non vi è un adeguato grado di conoscenza delle problematiche connesse alla qualità dell'informazione statistica. Il caso della Puglia è chiaro: a 9 quesiti inerenti la qualità della produzione statistica il responsabile dell'USR non sa rispondere, ad altri 4 non fornisce risposta. Inoltre, afferma che l'USR non attua verifiche per valutare il grado di soddisfazione dell'utenza e che l'USR stesso non svolge un'adeguata "politica per la qualità". Tale situazione è verosimilmente imputabile alla più volte richiamata mancanza, all'interno della Regione Puglia, di un vero e proprio USR ufficialmente operante. Il caso della Lombardia è invece, almeno apparentemente, più contraddittorio. All'affermazione precedentemente riportata seguono una serie di indicatori che al contrario fanno pensare che sia posta particolare attenzione alle questioni che riguardano la qualità dei dati statistici. Infatti, nella maggior parte dei casi viene effettuato il calcolo dell'accuratezza delle stime e sono attivati gruppi interdisciplinari di progettazione delle indagini; sono sempre elaborate note metodologiche a corredo delle indagini svolte e sono sempre realizzate iniziative per il controllo del processo di produzione e del lavoro eventualmente affidato in outsourcing. Inoltre, il responsabile dell'USR della Lombardia ritiene che il proprio Ufficio svolga un'adeguata "politica per la qualità" e come esempio riporta il caso del "Sistema turistico". E' chiaro, allora, che l'intervistato nel rispondere "no" al quesito in oggetto facesse riferimento al fatto che vi sono comunque margini di miglioramento nel trattare le questioni relative alla qualità dei processi di produzione dei dati e carenze su specifici argomenti sanabili attraverso una maggiore formazione e sensibilizzazione degli addetti all'Ufficio<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Ciò è stato ricostruito attraverso l'esame della documentazione raccolta.

Per le Regioni Toscana, Lazio, Campania e Sardegna, i responsabili dell'USR hanno dato risposta positiva alla domanda di controllo su menzionata. In queste Regioni vengono effettuati controlli sul lavoro dato in outsourcing<sup>42</sup> e viene posta attenzione alla qualità relativa alle fasi di indagine svolte. Tale attenzione è crescente al crescere del numero di fasi direttamente realizzate. Si rileva quindi che l'USR della Toscana, che si distingue per la sua feconda produzione di statistiche regionali e per un più ampio coinvolgimento nelle diverse fasi d'indagine, si occupa e cura un maggior numero di aspetti relativi alla qualità. Sotto questo profilo si può dunque affermare che la sostanziale differenza tra le quattro Regioni ora esaminate è funzione principalmente del diverso grado di coinvolgimento degli USR nelle indagini da essi svolte.

Tornando a un confronto generale e considerando l'impegno che ciascun USR attua a favore del miglioramento della qualità dell'informazione statistica a livello di sistema, occorre notare che gli USR di quattro Regioni (Lombardia, Toscana, Lazio, Campania) si preoccupano di recepire la domanda di informazione statistica espressa a livello regionale, ma al contempo solo due Regioni, la Lombardia e la Toscana, attuano poi delle verifiche per valutare se i dati prodotti hanno soddisfatto le esigenze informative degli utilizzatori. E sempre solo in Lombardia e Toscana sono state attivate iniziative regionali o locali per promuovere la qualità dei dati e l'utilizzo di procedure standard per la documentazione dei processi di produzione statistica e per la validazione dei risultati. Gli USR che dichiarano di attuare iniziative nell'ambito di una politica per la qualità da essi promossa sono quelli della Lombardia, della Toscana, della Campania e della Sardegna.

Nella valutazione dell'efficienza del sistema statistico regionale, considerando sia la produzione statistica ufficiale che quella di iniziativa autonoma, è emersa la problematica della duplicazione delle indagini. In Toscana, Lazio e Sardegna è nota

---

<sup>42</sup> Nello specifico, si tratta delle Regioni Toscana e Lazio che si avvalgono di tale strumento.

agli USR la situazione per cui si raccolgono all'interno dell'ente Regione informazioni sulle stesse tematiche ricorrendo a più indagini. E questo è emblematico che accada anche in Toscana in cui l'USR ha dimostrato di avere un controllo abbastanza completo della produzione statistica interna alla Regione stessa.

## **5. Approfondimento di alcune indagini**

### **5.1. La rilevazione *Interruzioni volontarie di gravidanza* (IST-00089)<sup>43</sup>**

Il progetto IST-00089 "*Interruzioni volontarie di gravidanza*" è una rilevazione annuale a titolarità Istat inserita nel settore Sanità del PSN. Rileva età, stato civile, storia riproduttiva delle donne che ricorrono all'interruzione volontaria di gravidanza (IVG) e le caratteristiche dell'intervento subito (cfr. Tab. 27).

Secondo quanto stabilito nel PSN, per lo svolgimento di tale rilevazione le Regioni e le Province autonome ricoprono i ruoli di organi intermedi di rilevazione e di soggetti partecipanti occupandosi della distribuzione, della raccolta e della registrazione dei modelli di rilevazione autocompilati dagli Istituti di cura. L'indagine è totale e avviene mediante raccolta diretta presso tali Istituzioni acquisendo i dati da archivi/registri cartacei di amministrazioni pubbliche e da archivi/registri informatizzati e basi di dati di amministrazioni pubbliche. Le informazioni raccolte vengono diffuse annualmente attraverso Internet e mediante apposite pubblicazioni a stampa dell'Istat.

Nell'indagine della CoGIS, effettuata presso le sei Regioni finora esaminate quale approfondimento dei processi di produzione sottostanti le rilevazioni del PSN 2006-2008 e che coinvolgono a qualsiasi titolo le Regioni, la rilevazione IST-00089 - Interruzioni volontarie di gravidanza è stata rintracciata in tutte le Regioni ad esclusione della Puglia (cfr. Tab. 28).

---

<sup>43</sup> di Cristina Panattoni.

**Tab. 27 - Scheda della rilevazione *Interruzioni volontarie di gravidanza* (IST-00089)**

<b>1. Titolare</b>	Istituto nazionale di statistica - Istat
<b>2. Soggetti compartecipanti</b>	Regioni e Province autonome
<b>3. Modalità della compartecipazione</b>	Distribuzione, raccolta e registrazione modelli di rilevazione
<b>4. Organi intermedi</b>	Regioni e Province autonome
<b>5. Fonti normative</b>	<i>Normativa nazionale</i> : Legge n. 194 maggio 1978
<b>6. Universo di riferimento</b>	Donne che ricorrono all'interruzione volontaria della gravidanza
<b>7. Unità di analisi</b>	Interruzioni volontarie della gravidanza
<b>8. Tipo di rilevazione</b>	Totale
<b>9. Dati personali</b>	sì
<b>10. Dati sensibili</b>	sì
<b>11. Principali caratteri rilevati</b>	Età, stato civile; storia riproduttiva; caratteristiche dell'intervento
<b>12. Periodicità</b>	Annuale
<b>13. Anno inizio della rilevazione</b>	1979
<b>14. Fonte dei dati</b>	<i>Raccolta diretta presso</i> : Istituzioni; <i>Acquisizione da fonti organizzate (archivi, registri, basi di dati)</i> : Archivi registri cartacei di amministrazioni pubbliche; <i>Acquisizione da fonti organizzate (archivi, registri, basi di dati)</i> : Archivi/registri informatizzati basi di dati di amministrazioni pubbliche
<b>15. Strumento di rilevazione</b>	Modello informatizzato
<b>16. Modalità di fornitura delle risposte</b>	Autocompilazione del modello informatizzato
<b>17. Soggetti presso i quali vengono assunte le informazioni</b>	Istituti di cura (pubblici e privati)

**Tab. 27 - (segue) Scheda della rilevazione *Interruzioni volontarie di gravidanza (IST-00089)***

<p><b>18. Qualità del processo di produzione</b></p>	<p><i>Operazioni previste:</i> Revisione ed eventuale codificazione con personale appositamente formato; Controlli di qualità sulla registrazione; Controllo e correzione automatica degli errori; Confronto con altre fonti.</p> <p><i>Trattamento per:</i> Mancate risposte totali (caduta dell'intervista, rifiuto etc. L'atto amministrativo o il record non sono disponibili); Mancate risposte parziali (valori fuori campo, mancanti o incompatibili per uno o più caratteri riferiti all'unità di analisi, etc.)</p> <p><i>Calcolo di indicatori sintetici di:</i> Mancate risposte totali; Errori di registrazione; Mancate risposte parziali</p>
<p><b>19. Forme di diffusione dei risultati</b></p>	<p>Banca dati specifica; Diffusione editoriale</p>
<p><b>20. Mezzi di diffusione dei risultati</b></p>	<p>Carta; Supporto informatico; Collegamento telematico</p>
<p><b>21. Periodicità della diffusione</b></p>	<p>Annuale</p>
<p><b>22. Pubblicazioni a carattere generale</b></p>	<p>Annuario statistico; Compendio statistico</p>
<p><b>23. Pubblicazioni a carattere specifico</b></p>	<p>Informazioni</p>
<p><b>24. Minimo livello territoriale dei dati</b></p>	<p><i>Divulgati</i> Provincia; <i>Divulgabili</i> Azienda sanitaria locale</p>

Fonte: Sistan, PSN 2006-2008

**Tab. 28 - Regioni rispondenti per la rilevazione Interruzioni volontarie di gravidanza**

Rilevazione PSN 2006-2008	REGIONI					
	Lombardia	Toscana	Lazio	Campania	Puglia	Sardegna
Interruzioni volontarie della gravidanza (IST-00089)	Si	Si	Si	Si	No	Si

**Fonte:** CoGIS, risultati dell'Indagine sulle attività statistiche delle Regioni.

### 5.1.1. Caratteri generali della rilevazione e personale coinvolto

Nelle cinque Regioni rispondenti la rilevazione in oggetto è realizzata dalle strutture elencate nella tabella 29 che hanno iniziato ad occuparsi di tale attività in periodi diversi: Lombardia e Toscana hanno collaborato con l'Istat sin dagli inizi della rilevazione (1979), Campania e Lazio rispettivamente dagli anni 1980 e 1981, mentre l'Osservatorio epidemiologico della Sardegna ha cominciato a fornire dati con molto ritardo, a partire cioè dal 1993, anno in cui l'ente regionale sardo è stato coinvolto nel processo di produzione dei dati sulle IVG (cfr. Tab.29).

L'USR partecipa alla realizzazione dell'indagine solo nella Regione Toscana, in stretta collaborazione con la Direzione generale Diritto alla salute e politiche di solidarietà – Settore informativo socio-sanitario.

In merito al ruolo che ciascun Ufficio ricopre nel processo di realizzazione della rilevazione in oggetto all'interno del PSN, nella tabella 30 viene riportato comparativamente quanto hanno dichiarato gli intervistati<sup>44</sup>.

<sup>44</sup> Agli intervistati sono state fornite le definizioni ufficialmente adottate in ambito Sistan per l'assegnazione dei ruoli ai soggetti coinvolti nei progetti del PSN.

In tutte le Regioni i referenti statistici contattati hanno dimostrato di saper riconoscere, seppur in parte, il ruolo ufficiale svolto dal proprio Ufficio.

**Tab. 29 - Struttura coinvolta nella rilevazione in oggetto e anno di inizio dell'attività**

<b>REGIONI</b>	<b>Struttura</b>	<b>Anno di inizio</b>
Lombardia	Direzione generale Sanità	Da quando è iniziata la rilevazione
Toscana	Settore Sistema Statistico Regionale in collaborazione con Settore informativo socio-sanitario della DG Diritto alla salute e politiche di solidarietà	Da quando è iniziata la rilevazione
Lazio	Lazio Sanità (ex Agenzia di sanità pubblica della Regione Lazio)	1981
Campania	AGC20 (Assistenza sanitaria) - Ufficio materno infantile	1980
Sardegna	Osservatorio epidemiologico	1993

**Fonte:** CoGIS, dati forniti dai referenti statistici delle strutture regionali intervistate nelle Regioni campione.

**Tab. 30 - Ruolo svolto dall'Ufficio per la rilevazione in oggetto, nell'ambito dei ruoli previsti dal PSN 2006-2008, secondo le dichiarazioni dei rispondenti**

<b>REGIONI</b>	<b>Ruolo dichiarato</b>
Lombardia	Compartecipante
Toscana	Organo intermedio di rilevazione
Lazio	Organo intermedio di rilevazione e Compartecipante
Campania	Organo intermedio di rilevazione
Sardegna	Compartecipante

**Fonte:** CoGIS, dati forniti dai referenti statistici delle strutture regionali intervistate nelle Regioni campione.

Un dato che è comunque emerso durante le interviste è la scarsa conoscenza delle assegnazioni e del significato dei ruoli attribuiti ai soggetti coinvolti nella realizzazione di progetti del PSN in ambito Sistan, da cui è derivata la difficoltosa individuazione da parte dei rispondenti del ruolo ricoperto dal proprio Ufficio.

Con riferimento al personale (Tab. 31) che si è occupato dell'ultima edizione della rilevazione, si va da 4 unità di personale nel Lazio a una unità nella Campania. In prevalenza il titolo di studio di tali addetti è elevato ma solo per il personale di Lazio e Toscana si tratta di laurea in materie statistiche.

**Tab. 31 - Distribuzione del personale dell'Ufficio che si occupa delle attività relative alla realizzazione dell'indagine secondo il titolo di studio più alto conseguito (con riferimento all'ultima edizione)**

TITOLO DI STUDIO	REGIONI				
	Lombardia	Toscana	Lazio	Campania	Sardegna
Laurea in materie statistiche (4/5 anni, vecchio e nuovo ordinamento)		3	3		
Altra laurea (4/5 anni, vecchio e nuovo ordinamento)	1		1	1	
Altro diploma universitario o laurea di primo livello					2
Diploma di secondo grado	1				
<b>TOTALE</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>2</b>

**Fonte:** CoGIS, dati forniti dai referenti statistici delle strutture regionali intervistate nelle Regioni campione.

### 5.1.2 Il processo della rilevazione: le fasi realizzate

Analizzando le fasi del processo svolte dalle cinque Regioni che hanno risposto, si rileva un coinvolgimento di tutte in almeno due momenti: quello della raccolta dei dati attraverso un modello informatizzato<sup>45</sup> e quello della elaborazione dei dati prevalentemente mediante la produzione di statistiche descrittive. Ad eccezione della Campania, tutte le altre Regioni effettuano la correzione dei dati.

<sup>45</sup> Secondo quanto riferito dagli intervistati il modello di rilevazione viene compilato dalle ASL/Ospedali.

**Tab. 32 - Fasi realizzate dalla struttura coinvolta nella rilevazione sulle IVG**

REGIONI	Fasi realizzate
Lombardia	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Predisposizione del materiale per la rilevazione: solo programma elettronico</li> <li>2. Rilevazione/Raccolta dati: informatizzata</li> <li>3. Codifica: solo all'origine</li> <li>4. Revisione e controllo: solo a livello formale e controlli di coerenza</li> <li>5. Correzione e trattamento dei dati mancanti: correzione su campi fondamentali, ritornando alla fonte, ma non integrazione dati mancanti</li> <li>6. Approntamento software: Lombardia informatica, soc. informatica reg.</li> <li>7. Elaborazione dati: statistiche descrittive</li> <li>8. Validazione processo di produzione: interna</li> <li>9. Diffusione/Pubblicazione: anche interna, sino a pochi anni fa attraverso un volume</li> </ol>
Lazio	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Predisposizione materiale per la rilevazione</li> <li>2. Rilevazione/Raccolta dei dati: modello informatizzato</li> <li>3. Revisione e controllo: attraverso software apposito</li> <li>4. Correzione e trattamento dei dati mancanti</li> <li>5. Reinterviste</li> <li>6. Approntamento software: QUASIO che sfrutta il sistema informativo ospedaliero</li> <li>7. Approntamento supporti informatici</li> <li>8. Elaborazione dati</li> <li>9. Diffusione/Pubblicazione: pubbl. cartacee e su sito</li> <li>10. Archiviazione nelle basi dati generali</li> </ol>

**Tab. 32 (segue)**

<b>REGIONI</b>	<b>Fasi realizzate</b>
Toscana	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Formazione dei rilevatori o del personale addetto alla rilevazione:solo in alcuni casi, altrimenti è svolta dalle ASL</li><li>2. Predisposizione del materiale per la rilevazione: insieme all'Istat</li><li>3. Rilevazione/Raccolta dei dati: ricezione dei dati dalle ASL mediante un sistema informativo trimestrale</li><li>4. Codifica: l'USR da indicazioni a una ditta esterna</li><li>5. Revisione e controllo: l'USR fa un controllo sulle codifiche relativamente all'ultimo invio confrontando rispetto all'anno precedente</li><li>6. Correzione e trattamento dei dati mancanti: non vengono però fatte imputazioni</li><li>7. Approntamento software</li><li>8. Approntamento supporti informatici</li><li>9. Elaborazione dati</li><li>10. Validazione processo di produzione</li><li>11. Diffusione/Pubblicazione: "Toscana in cifre" su Internet</li></ol>
Campania	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Rilevazione/Raccolta dei dati: i dati sono trasmessi dalle ASL in formato elettronico</li><li>2. Elaborazione dei dati: statistiche descrittive</li></ol>
Sardegna	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Progettazione e definizione metodologie: decisione della metodologia</li><li>2. Selezione rilevatori</li><li>3. Rilevazione/Raccolta dei dati: su supporto informatico</li><li>4. Registrazione</li><li>5. Correzione/Trattamento dati mancanti</li><li>6. Approntamento software</li><li>7. Approntamento supporti informatici</li><li>8. Elaborazione dati</li><li>9. Diffusione/Pubblicazione: Bollettino epidemiologico regionale</li></ol>

**Fonte:** CoGIS, dati forniti dai referenti statistici delle strutture regionali intervistate nelle Regioni campione.

Lombardia, Toscana e Lazio realizzano anche le fasi di predisposizione del materiale per la rilevazione<sup>46</sup>, di revisione e controllo dei dati ricevuti<sup>47</sup>, di diffusione e pubblicazione dei risultati (quest'ultima attività è svolta anche dalla Sardegna). In Toscana, Lazio e Sardegna vengono inoltre approntati software e supporti informatici utili alla rilevazione; in Toscana e Lombardia viene svolta l'attività di validazione del processo di produzione.

Come situazioni sporadiche si segnalano il caso della Lombardia che dichiara di effettuare la codifica dei dati all'origine; il caso della Toscana che si occupa occasionalmente della formazione del personale addetto alla rilevazione; il caso del Lazio che effettua le reinterviste<sup>48</sup> e provvede all'archiviazione dei dati raccolti in banche dati generali e archivi informatizzati - tra cui il CEDAP<sup>49</sup> - detenuti dalla Agenzia di sanità pubblica e contenenti un'ampia gamma di variabili sanitarie (es: prestazioni specialistiche, ricoveri, emergenze, ecc.); infine, il caso della Sardegna che prende parte alla fase della decisione sulle metodologie da utilizzare e provvede alla selezione dei rilevatori.

In tutte le Regioni rispondenti, per la raccolta e il trattamento dei dati sulle IVG vengono utilizzati dei software appositi, il più delle volte<sup>50</sup> approntati all'interno della struttura che si occupa della rilevazione o come nel caso della Lombardia da società informatiche al servizio dell'ente regionale<sup>51</sup>. Anche la trasmissione dei dati all'Istat avviene in formato elettronico quasi sempre nel rispetto dei tempi previsti (solo la Campania dichiara di non rispettare le scadenze).

L'Istat a sua volta elabora i dati provenienti dalle Regioni e in 4 casi su 5 li restituisce alle Regioni stesse (a quanto dichiarato

---

<sup>46</sup> La Toscana in collaborazione con l'Istat e la Lombardia solo in relazione alla predisposizione del programma elettronico.

<sup>47</sup> Lombardia (controlli di coerenza), Toscana (controlli sulle codifiche rispetto a quelle utilizzate nell'anno precedente), Lazio (controlli di coerenza e di copertura).

<sup>48</sup> Intese come rinvio del modello incompleto al soggetto che lo ha compilato.

<sup>49</sup> I dati delle IVG alimentano anche l'archivio CEDAP (Certificati di assistenza al Parto).

<sup>50</sup> Toscana, Lazio e Sardegna.

<sup>51</sup> *Lombardia informatica*.

dall'intervistato questo non avviene nel solo caso della Toscana). In ogni modo, la maggior parte delle Regioni utilizza le informazioni sulle IVG così come rilevate e le diffonde autonomamente, ad eccezione del Lazio in cui i dati vengono diffusi solo dopo essere stati revisionati e restituiti dall'ente titolare ovvero dall'Istat.

L'indagine sulle IVG, costituendo in quasi tutte le Regioni l'unica fonte su tale fenomeno (solo la Toscana dichiara che gli stessi dati sono raccolti attraverso altre indagini nell'ambito regionale oppure sono contenuti in archivi amministrativi della Regione), viene apprezzata per il suo contenuto informativo (Lombardia, Sardegna). Peraltro, il processo di rilevazione ad essa sottostante viene ritenuto positivo poiché, secondo la Toscana a regime la Regione risulterebbe indipendente nel produrre le informazioni sulle IVG; per il Lazio, esistendo una continuità nel tempo dei referenti dell'indagine, è assicurata la reperibilità dei dati da parte degli utilizzatori; per la Sardegna, infine, si producono risultati in tempi brevi.

All'opposto, tra gli aspetti problematici del processo di rilevazione viene evidenziata da parte della Lombardia la mancanza di stimoli economici per il personale ospedaliero che si occupa di fornire i dati necessari alla rilevazione; l'indagine non viene apprezzata come fonte informativa, ma le fasi di rilevazione e di trasmissione dei dati vengono avvertite dagli Ospedali come un aggravio gratuito alle mansioni previste per il proprio personale. Il Lazio e la Campania esprimono preoccupazione per l'attendibilità e la correttezza dei dati forniti dai vari Istituti che compilano il modello di rilevazione; la Toscana riferisce delle difficoltà nell'utilizzo dei codici territoriali in relazione all'identificazione delle province di nuova istituzione, mentre la Sardegna lamenta un inadeguato ricorso all'informatizzazione e all'automazione dell'intero processo.

### 5.1.3 Rapporti con gli enti coinvolti nella rilevazione

Esaminando le relazioni che si instaurano tra le Regioni e gli altri enti coinvolti nel processo di produzione dell'informazione sulle IVG, la prima relazione indagata è stata quella con l'ente titolare, l'Istat. Quattro Regioni su cinque<sup>52</sup> hanno dichiarato che l'assistenza loro fornita dall'Istat è sufficiente e la modalità più frequente con cui essa si esplica, al di là dell'assistenza telefonica<sup>53</sup>, è la diffusione di circolari (Lombardia, Toscana, Lazio). La Campania afferma invece di ricevere assistenza attraverso la fornitura da parte dell'Istat del programma informatico per la rilevazione.

Per quanto riguarda i rapporti con l'USR ai fini dello svolgimento dell'indagine in oggetto, solo in Toscana vi è una collaborazione con tale Ufficio poiché, come già evidenziato, è lo stesso Ufficio di statistica regionale ad occuparsi della realizzazione delle diverse fasi del processo di produzione - tra cui la validazione dei dati - in stretta collaborazione con la Direzione Generale *Diritto alla salute* (cfr. Tab.29).

Nelle restanti Regioni le strutture individuate svolgono autonomamente le fasi dichiarate tranne nel caso della Regione Sardegna in cui l'Osservatorio epidemiologico si avvale della collaborazione di singoli esperti esterni, sia per la realizzazione degli aspetti statistici attinenti all'indagine che per l'analisi dei fenomeni epidemiologici connessi.

Per portare a compimento l'indagine sulle IVG, gli uffici regionali coinvolti nella rilevazione, intrattengono consistenti rapporti con le ASL e/o con le Aziende ospedaliere che devono compilare il modello informatizzato e restituirlo in tempi ben precisi agli Uffici regionali. E il non rispetto delle scadenze in

---

<sup>52</sup>Tutte tranne la Sardegna.

<sup>53</sup>Solo Lombardia, Campania e Sardegna hanno dichiarato di ricevere assistenza telefonica da parte dell'Istat.

tale passaggio di dati è evidenziato come criticità del rapporto sia dal Lazio che dalla Lombardia.

Infine, per lo svolgimento della rilevazione in oggetto, solo la Campania ha intrattenuto rapporti con altre Regioni, e in particolare con la Regione Lazio, e solo la Lombardia e la Toscana hanno partecipato alle riunioni dei Circoli di qualità del Sistan inviando rappresentanti dell'Ufficio coinvolto nella rilevazione.

## **5.2. La rilevazione *Indagine sulla struttura e sulle produzioni delle aziende agricole (IST-00562)*<sup>54</sup>**

*L'Indagine sulla struttura e sulle produzioni delle aziende agricole (SPA)* è una rilevazione del PSN, appartenente al settore "Agricoltura, foreste e pesca", che consente di ottenere informazioni sulle coltivazioni, gli allevamenti, il lavoro e le attività connesse all'agricoltura delle Aziende agricole esistenti sul territorio nazionale. Si tratta di una rilevazione campionaria, a periodicità biennale, iniziata nel 1990. L'Istat ne è il titolare mentre le Regioni ricoprono i ruoli di soggetti compartecipanti e di organi intermedi di rilevazione, esplicando le attività di raccolta, registrazione e trasmissione dei dati. I dati vengono raccolti direttamente presso le Aziende agricole mediante intervista *face to face* con modello cartaceo e con tecnica CAPI. I dati vengono diffusi tramite Internet, attraverso pubblicazioni a stampa e supporti informatici.

Nell'approfondimento di indagine effettuato dalla CoGIS, in tutte le sei Regioni campione è stato possibile individuare le strutture coinvolte nella realizzazione della rilevazione in oggetto.

---

<sup>54</sup> di Cristina Panattoni.

**Tab. 33 - Scheda della rilevazione *Indagine sulla struttura e sulle produzioni delle aziende agricole (IST-00562)***

<b>1. Titolare</b>	Istituto nazionale di statistica - Istat
<b>2. Soggetti compartecipanti</b>	Regioni
<b>3. Modalità della compartecipazione</b>	Raccolta e registrazione dati
<b>4. Organi intermedi</b>	Regione
<b>5. Fonti normative</b>	<i>Regolamento comunitario: REG.CEE 571/88</i>
<b>6. Universo di riferimento</b>	Aziende agricole
<b>7. Unità di analisi</b>	Azienda agricola
<b>8. Tipo di rilevazione</b>	<i>Campionaria: con selezione mediante campionamento probabilistico</i>
<b>9. Dati personali</b>	Sì
<b>10. Fenomeni oggetto di osservazione</b>	Struttura e produzioni delle aziende agricole
<b>11. Principali caratteri rilevati</b>	Coltivazioni; allevamenti; lavoro; attività connesse all'agricoltura
<b>12. Periodicità</b>	Biennale
<b>13. Anno inizio della rilevazione</b>	1990
<b>14. Fonte dei dati</b>	<i>Raccolta diretta presso: Imprese</i>
<b>15. Strumento di rilevazione</b>	Modello cartaceo e informatico
<b>16. Modalità di fornitura delle risposte</b>	Intervista faccia a faccia con modello cartaceo; Intervista faccia a faccia con P.C. portatile (C.A.P.I.)
<b>17. Soggetti presso i quali vengono assunte le informazioni</b>	Azienda agricola

**Tab. 33 (segue) - Scheda della rilevazione *Indagine sulla struttura e sulle produzioni delle aziende agricole (IST-00562)***

<p><b>18. Qualità del processo di produzione</b></p>	<p><i>Operazioni previste:</i> Pre-test del questionario; Formazione dei rilevatori; Controlli sull'effettuazione dei contatti; Reinterviste; Revisione ed eventuale codificazione con personale appositamente formato; Controlli di qualità sulla registrazione; Controllo e correzione automatica degli errori; Confronto con altre fonti</p> <p><i>Trattamento per:</i> Mancate risposte totali (caduta dell'intervista, rifiuto etc. L'atto amministrativo o il record non sono disponibili); Mancate risposte parziali (valori fuori campo, mancanti o incompatibili per uno o più caratteri riferiti all'unità di analisi, etc.)</p> <p><i>Calcolo di indicatori sintetici di:</i> Mancate risposte totali; Errori di registrazione; Mancate risposte parziali</p>
<p><b>19. Forme di diffusione dei risultati</b></p>	<p>Banca dati specifica; Diffusione editoriale; File standard; Raccolta di tabelle</p>
<p><b>20. Mezzi di diffusione dei risultati</b></p>	<p>Carta; Supporto informatico; Collegamento telematico</p>
<p><b>21. Periodicità della diffusione</b></p>	<p>Biennale</p>
<p><b>22. Pubblicazioni a carattere generale</b></p>	<p>Annuario</p>
<p><b>23. Pubblicazioni a carattere specifico</b></p>	<p>Informazioni; web</p>
<p><b>24. Minimo livello territoriale dei dati</b></p>	<p><i>Divulgati:</i> Regione <i>Divulgabili:</i> Regione</p>

**Fonte:** Sistan, *PSN 2006-2008*

**Tab. 34 - Regioni rispondenti per la rilevazione Indagine sulla struttura e sulle produzioni delle aziende agricole**

Rilevazione PSN 2006/2008	REGIONI					
	Lombardia	Toscana	Lazio	Campania	Puglia	Sardegna
Indagine sulla struttura e sulle produzioni delle aziende agricole (IST-00562)	Si	Si	Si	Si	Si	Si

**Fonte:** CoGIS, risultati dell'*Indagine sulle attività statistiche delle Regioni*.

### **5.2.1. Caratteri generali della rilevazione e personale coinvolto**

La tabella 35 riporta per ciascuna delle sei Regioni campione l'elenco delle strutture che si occupano della rilevazione SPA. L'USR risulta coinvolto solo nelle Regioni Toscana (in collaborazione con la Direzione generale sviluppo economico) e Lazio.

Per quanto riguarda l'anno in cui tali strutture hanno iniziato ad interessarsi dell'indagine, emerge che solo il SeSIRCA della Regione Campania mostra di essersi occupato della rilevazione dal suo inizio, ovvero dal 1990. La mancata risposta (della Lombardia) e la risposta "non so" (della Sardegna) al quesito in esame sono indicatori di mancanza di "memoria storica" all'interno dell'Ufficio e, di conseguenza, sono segnali di una discontinuità delle attività inerenti lo svolgimento dell'indagine, sia all'interno dell'Ufficio stesso (es: cambiamento nel tempo di personale interno che si occupa delle operazioni relative alla rilevazione in oggetto senza lasciare traccia di quanto svolto in precedenza), sia, più in generale, all'interno dell'ente Regione (es: cambiamento nel tempo dell'assegnazione alle diverse strutture regionali delle attività connesse alla rilevazione). Nei casi del Lazio, della Toscana e della Campania l'anno di inizio

della specifica attività per quell'Ufficio corrisponde all'anno in cui l'ente Regione ha iniziato ad essere coinvolto nel processo di produzione della SPA.

**Tab. 35 - Struttura coinvolta nella rilevazione in oggetto e anno di inizio dell'attività**

<b>REGIONI</b>	<b>Struttura</b>	<b>Anno di inizio</b>
Lombardia	Direzione generale Agricoltura	MR
Toscana	Settore sistema statistico regionale in collaborazione con Direzione generale Sviluppo economico	1998
Lazio	USR	1998
Campania	ACG11* (Sviluppo attività settore primario) – SeSIRCA (Settore Sperimentazione, Informazione, Ricerca e Consulenze in Agricoltura)	1990
Puglia	Assessorato alle risorse agro- alimentari – Ufficio bilancio e controllo di gestione	2005
Sardegna	Direzione generale dell'agricoltura e riforma agro-pastorale - Settore studi, statistica, ricerca e assistenza tecnica	Non so

\*Area Generale di Coordinamento 11 denominata *Sviluppo attività settore primario*.

**Fonte:** CoGIS, dati forniti dai referenti statistici delle strutture regionali intervistate nelle Regioni campione.

Il “non so” della Sardegna fornito al quesito appena analizzato si associa all'analogia risposta data dal referente sardo alla domanda relativa alla data di inizio e di eventuale conclusione delle attività svolte dall'Ufficio per la realizzazione dell'ultima edizione dell'indagine SPA. Ciò mostra la scarsa consapevolezza dei processi che sottendono alla realizzazione dell'indagine da parte del soggetto che se ne occupa.

Nell'esame delle risposte fornite al quesito relativo al ruolo ricoperto dall'Ufficio, si evidenzia la situazione della Puglia in cui il rispondente ritiene che il proprio Ufficio sia il titolare dell'indagine SPA, dimostrando in tal modo di ignorare le peculiarità del processo a cui prende parte nell'ambito del Sistan<sup>55</sup>.

**Tab. 36 - Ruolo svolto dall'Ufficio per la rilevazione in oggetto, nell'ambito dei ruoli previsti dal PSN 2006/2008, secondo le dichiarazioni dei rispondenti**

<b>REGIONI</b>	<b>Ruolo svolto</b>
Lombardia	Compartecipante e Organo intermedio di rilevazione
Toscana	Compartecipante e Organo intermedio di rilevazione
Lazio	Compartecipante e Organo intermedio di rilevazione
Campania	Organo intermedio di rilevazione
Puglia	Titolare della rilevazione
Sardegna	Compartecipante

**Fonte:** CoGIS, dati forniti dai referenti statistici delle strutture regionali intervistate nelle Regioni campione.

Dall'analisi della distribuzione del personale interno all'Ufficio coinvolto nell'ultima edizione della rilevazione SPA si evince che il numero di addetti impegnati in tale attività a livello di Direzione regionale centrale<sup>56</sup> varia da un minimo di una persona in Lombardia, Lazio e Puglia a un massimo di 3 persone in Toscana. Il loro titolo di studio è generalmente elevato ma solo una persona in Toscana, una in Puglia e una nel Lazio sono laureate in materie statistiche<sup>57</sup>.

<sup>55</sup> Cfr. nota 64.

<sup>56</sup> Il confronto è stato fatto solo in riferimento alle unità di personale impegnate a livello regionale centrale. In alcuni casi, come quello della Campania, sono coinvolte nella rilevazione altre 28 unità di personale in organico al SeSIRCA ma dislocate in sedi provinciali.

<sup>57</sup> Nel caso del Lazio si tratta di laurea triennale.

**Tab. 37 - Distribuzione del personale dell'Ufficio che si occupa delle attività relative alla realizzazione dell'indagine secondo il titolo di studio più alto conseguito (con riferimento all'ultima edizione)**

TITOLO DI STUDIO	REGIONI					
	Lombardia	Toscana	Lazio	Campania	Puglia	Sardegna
Laurea in materie statistiche (4/5 anni, vecchio e nuovo ordinamento)		1			1	
Altra laurea (4/5 anni, vecchio e nuovo ordinamento)	1	1		2		1
Diploma/Laurea di primo livello in materie statistiche			1			
Altro diploma universitario o laurea di primo livello						
Diploma di secondo grado		1				
Altro titolo di studio di livello inferiore						1
<b>TOTALE</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>2</b>

**Fonte:** CoGIS, dati forniti dai referenti statistici delle strutture regionali intervistate nelle Regioni campione.

### 5.2.2 Il processo della rilevazione: le fasi realizzate

Ciascun Ufficio intervistato nelle sei Regioni campione svolge fasi molto diverse quanto a numerosità e tipologia, tanto che è risultato complesso ricostruire delle linee comuni di azione seguite da tutte, o dalla maggior parte delle Regioni, nell'espletamento delle operazioni connesse alla realizzazione dell'indagine SPA.

**Tab. 38 - Fasi realizzate dalla struttura coinvolta nella rilevazione SPA**

REGIONI	Fasi realizzate
Lombardia	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Revisione e controllo: successivo a quello provinciale</li> <li>2. Correzione/trattamento dati mancanti: intermedio tra quello provinciale e quello dell'Istat</li> <li>3. Validazione processo di produzione: durante la fase di istruzione, monitoraggio e attraverso controlli a campione</li> </ol>
Toscana	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Formazione dei rilevatori o del personale addetto alla rilevazione: Istat-Regioni-Province</li> <li>2. Predisposizione materiale per la rilevazione: tramite il CISIS in collaborazione con Istat</li> <li>3. Rilevazione/Raccolta dei dati: interviste dirette da parte di tecnici con questionario cartaceo</li> <li>4. Revisione e controllo: dopo il controllo fatto dalla Provincia</li> <li>5. Approntamento software: distribuito dalla Regione alla Provincia</li> <li>6. Elaborazione dati: su dati mandati dall'Istat</li> <li>7. Validazione processo di produzione: solo per la parte di competenza</li> <li>8. Diffusione/Pubblicazione: dopo il ritorno dei dati dall'Istat</li> </ol>
Lazio	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Progettazione e definizione metodologie: riunioni e contatti e-mail e telefonici per progettare questionario, modi e tempi dell'indagine</li> <li>2. Operazioni sul campo preliminari: coordinamento telefonico e via e-mail con i colleghi ADA – Area Decentrata Agricola (Province) che a loro volta coordinano i rilevatori</li> <li>3. Revisione e controllo: con l'Istat</li> <li>4. Correzione e trattamento dei dati mancanti: con la Dir. Reg. Agricoltura</li> <li>5. Reinterviste: con la Dir. Reg. Agricoltura</li> <li>6. Elaborazione dati</li> <li>7. Diffusione/Pubblicazione</li> </ol>

**Tab. 38 – (segue) Fasi realizzate dalla struttura coinvolta nella rilevazione SPA**

<b>REGIONI</b>	<b>Fasi realizzate</b>
Campania	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Formazione dei rilevatori o del personale addetto alla rilevazione: seminari</li> <li>2. Rilevazione/Raccolta dei dati: interviste dirette con questionario cartaceo</li> <li>3. Registrazione: su database informatizzato</li> <li>4. Revisione e controllo: basati su esperti</li> <li>5. Reinterviste: condotte dagli stessi intervistatori</li> </ol>
Puglia	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Progettazione e definizione metodologie</li> <li>2. Selezione rilevatori</li> <li>3. Formazione dei rilevatori o del personale addetto alla rilevazione</li> <li>4. Predisposizione materiale per la rilevazione</li> <li>5. Rilevazione/Raccolta dei dati</li> <li>6. Registrazione</li> <li>7. Revisione e controllo</li> <li>8. Correzione/trattamento dati mancanti</li> <li>9. Elaborazione dati</li> </ol>
Sardegna	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gestione complessiva dell'indagine</li> <li>2. Finanziamento dell'indagine</li> <li>3. Coordinamento enti coinvolti</li> </ol>

**Fonte:** CoGIS, dati forniti dai referenti statistici delle strutture regionali intervistate nelle Regioni campione.

La Sardegna ha dichiarato di non svolgere nessuna delle fasi specificate nel questionario, ma ne ha indicate altre: la gestione complessiva e il finanziamento dell'indagine e il coordinamento degli enti coinvolti nel processo di produzione. In realtà tali informazioni sono generiche e non permettono di ricostruire le azioni<sup>58</sup> in cui si concretizza l'intervento della Direzione generale dell'agricoltura e riforma agro-pastorale - Settore studi, statistica,

<sup>58</sup> Secondo l'obiettivo del questionario.

ricerca e assistenza tecnica. Eppure, dalla denominazione, l'Ufficio referente sembrerebbe essere qualificato.

Un particolare emerge dall'analisi delle fasi svolte: la rilevazione dei dati è effettuata solo da tre Regioni (Toscana, Campania e Puglia) che al tempo stesso si occupano della formazione dei rilevatori e, in alcuni casi, anche della selezione dei rilevatori stessi (solo Puglia) e della predisposizione del materiale per la rilevazione (Toscana e Puglia). Questo è da attribuire con molta probabilità al fatto che in queste Regioni esiste una rete di rilevatori dedicati alla raccolta dei dati sulla SPA. Al contrario, per esempio, la Regione Lazio effettua solamente un coordinamento delle operazioni sul campo poiché la rilevazione e il monitoraggio dei rilevatori vengono realizzati a livello provinciale dalle ADA (Aree Decentrate Agricole).

Tutte le Regioni, ad esclusione del caso della Sardegna sopra esaminato, risultano coinvolte nell'unica fase comune di revisione e controllo dei dati raccolti a livello provinciale<sup>59</sup>.

Le fasi di progettazione e di definizione delle metodologie per l'indagine riguardano solo Lazio e Puglia; la registrazione dei dati è curata solo da Campania e Puglia. Lombardia, Lazio e Puglia provvedono alla correzione dei dati; Campania e Lazio effettuano le reinterviste. La Toscana appronta il software per la rilevazione e, come la Lombardia, realizza la validazione del processo di produzione dei dati. Infine, Toscana e Lazio provvedono all'elaborazione dei dati, cosa che avviene anche in Puglia, e si occupano della diffusione e pubblicazione delle informazioni derivanti dalla rilevazione SPA.

Dall'analisi degli aspetti informatici connessi all'espletamento della SPA emerge che solo Toscana, Lazio e Puglia utilizzano particolari software per la rilevazione e l'elaborazione dei dati, quelli cioè forniti dall'Istat.

---

<sup>59</sup> I dati vengono raccolti da rilevatori-tecnici provinciali che in alcuni casi dipendono direttamente dalla struttura regionale coinvolta nella rilevazione (es: Campania).

I dati raccolti vengono trasmessi all'Istat nella maggioranza dei casi sia in formato elettronico che in formato cartaceo e nel rispetto dei tempi previsti<sup>60</sup>.

Perlopiù, i dati elaborati vengono restituiti dall'Istat alle Regioni (solo la Sardegna afferma il contrario) che solo dopo questo *feedback* li utilizzano e li diffondono<sup>61</sup>.

Per quanto riguarda la problematica della duplicazione di indagini, Toscana, Lazio e Sardegna ritengono che le informazioni derivanti dalla SPA sono raccolte anche attraverso altre indagini svolte in ambito regionale o sono contenute in archivi amministrativi della Regione stessa.

In riferimento all'ultima edizione della rilevazione, andando ad esaminare gli aspetti positivi e gli aspetti problematici del processo di rilevazione connesso alla SPA, è emersa ancora una volta una varietà di situazioni riportate nella tavola seguente.

**Tab. 39 - Aspetti positivi e aspetti problematici del processo di rilevazione (rif: ultima edizione della rilevazione)**

<b>REGIONI</b>	<b>Aspetti positivi</b>	<b>Aspetti problematici</b>
Lombardia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informazione sull'individualità delle imprese</li> <li>- Conoscenza realtà imprese e ampiezza degli aspetti trattati</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Legare le informazioni con quelle delle altre fonti</li> </ul>
Toscana	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sempre maggiore disponibilità negli anni dell'Istat a collaborare con le Regioni</li> <li>- Maggiore collaborazione delle Province</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Miglioramenti ulteriori per es. nel software</li> <li>- Maggiore collaborazione da parte dell'Istat a livello organizzativo per venire incontro alle esigenze specifiche delle Regioni</li> <li>- Contributo finanziario per il pagamento dei rilevatori attualmente non adeguato</li> </ul>

<sup>60</sup> Solo Toscana e Lazio dichiarano di non rispettare sempre le scadenze stabilite dall'Istat.

<sup>61</sup> Ciò avviene in tutte le Regioni eccetto Puglia e Sardegna che utilizzano i dati così come rilevati.

**Tab. 39 – (segue) Aspetti positivi e aspetti problematici del processo di rilevazione(rif: ultima edizione della rilevazione)**

<b>REGIONI</b>	<b>Aspetti positivi</b>	<b>Aspetti problematici</b>
Lazio	-	- Software inadeguato, antico - Difficoltà di raccordo col la Direzione Regionale Agricoltura - Questionario troppo lungo
Campania	- Monitoraggio strutturale delle aziende agricole per cogliere i cambiamenti che avvengono nelle fasi intercensuarie	- Intervista in sé, fastidio statistico
Puglia	-	-
Sardegna	- Aggiornamento censimento nazionale - Ausilio decisioni politiche	- Tempi troppo lunghi per i risultati - Basso rimborso per le spese da parte dell'Istat

**Fonte:** CoGIS, dati forniti dai referenti statistici delle strutture regionali intervistate nelle Regioni campione.

Tre fattori critici sono stati menzionati più di una volta: la necessità di aggiornare gli strumenti informatici a disposizione (Toscana e Lazio); l'esigenza di avere da parte dell'Istat maggiori risorse economiche da dedicare alla rilevazione (Toscana e Sardegna) e, in ultimo, il problema della lunghezza del questionario che talora provoca fastidio statistico nei rispondenti (Lazio e Campania).

### 5.2.3 Rapporti con gli enti coinvolti nella rilevazione

Nel parlare dei rapporti con l'ente titolare, tutte le Regioni campione, ad eccezione della Sardegna<sup>62</sup>, hanno affermato di ritenere sufficiente l'assistenza ricevuta dall'Istat ai fini dello svolgimento delle operazioni connesse alla SPA. Tale assistenza, oltre che in forma di contatto telefonico<sup>63</sup>, si esplica, in quattro casi su cinque (non considerando la Sardegna) nella diffusione di manuali e circolari e nell'organizzazione di riunioni, mentre in due casi su cinque attraverso la consultazione del sito web e lo scambio di e-mail lungo tutto l'arco temporale della rilevazione.

Ad eccezione della Regione Lazio, in cui l'USR si interessa direttamente della SPA, in altre tre Regioni, gli Uffici che si occupano dell'indagine collaborano con l'USR. È il caso della Lombardia, in cui l'Ufficio Agricoltura si avvale dell'ausilio dell'USR all'interno di uno specifico nucleo tecnico<sup>64</sup>; della Toscana, in cui, ai fini dell'indagine, l'USR istituzionalmente collabora con la Direzione generale sviluppo economico; e, infine, della Sardegna che dichiara di organizzare incontri e riunioni con i referenti dell'USR ai fini della realizzazione dell'indagine SPA.

In ogni modo, solo in Toscana e Sardegna i dati della SPA sono sottoposti alla validazione dell'USR.

Oltre alla collaborazione con l'USR, negli ultimi tre anni gli Uffici elencati per ciascuna Regione nella tavola 35, ad esclusione di quanto avviene nella Campania e nella Puglia, hanno collaborato anche con altri soggetti per lo svolgimento di specifiche attività riguardanti l'indagine esaminata (cfr. Tab.40).

---

<sup>62</sup> La Sardegna non sa se ritenere sufficiente o meno l'assistenza fornita dall'Istat.

<sup>63</sup> Tutte le 6 Regioni intervistate, compresa la Sardegna, hanno dichiarato di aver ricevuto assistenza telefonica dall'Istat durante l'ultima edizione della rilevazione.

<sup>64</sup> Costituito da un rappresentante dell'USR, un rappresentante della Direzione generale agricoltura e due rappresentanti delle province.

**Tab. 40 - Modalità di svolgimento dell'indagine\* e principali attività svolte dalle strutture coinvolte nell'indagine SPA in collaborazione con altri soggetti (dal 2004 ad oggi)**

<b>REGIONI</b>	<b>Strutture coinvolte nella SPA</b>	<b>Modalità di svolgimento</b>	<b>Principali attività svolte in collaborazione</b>
Lombardia	Direzione generale Agricoltura	In collaborazione con l'USR, Province e società ERSAF	- USR –Nucleo tecnico - Province – Nucleo tecnico e rilevazione - ERSAF – Coordinamento operativo
Toscana	Settore sistema statistico regionale in collaborazione con Dir. gen. Sviluppo economico	In collaborazione con USR, Direzione generale sviluppo economico e Province	- Dir. Gen. Sviluppo economico, organizzazione e assistenza tecnico-statistica - Province –selezione rilevatori e coordinamento operazioni sul campo
Lazio	USR	In collaborazione con la Direzione regionale Agricoltura	- Coordinamento rilevatori - Help desk telefonico - Controllo e validazione questionario
Campania	ACG11* (Sviluppo attività settore primario) – SeSIRCA	Autonoma	Non pertinente
Puglia	Assessorato alle risorse agroalimentari – Ufficio bilancio e controllo di gestione	Autonoma	Non pertinente

**Tab. 40 – (segue) Modalità di svolgimento dell’indagine\* e principali attività svolte dalle strutture coinvolte nell’indagine SPA in collaborazione con altri soggetti (dal 2004 ad oggi)**

<b>REGIONI</b>	<b>Strutture coinvolte nella SPA</b>	<b>Modalità di svolgimento</b>	<b>Principali attività svolte in collaborazione</b>
Sardegna	Direzione generale dell'agricoltura e riforma agro-pastorale - Settore studi, statistica, ricerca e assistenza tecnica	In collaborazione con la Presidenza della Giunta e la società ERSAT	Istat - Formazione rilevatori ERSAT e Giunta – Coordinamento ERSAT – Verifica dei dati Giunta – Validazione dei dati

\*Autonoma o in collaborazione.

**Fonte:** CoGIS, dati forniti dai referenti statistici delle strutture regionali intervistate nelle Regioni campione.

Tra le problematiche emerse nelle relazioni instaurate tra gli Uffici coinvolti e quelli in collaborazione, si evidenzia la situazione della Toscana, in cui non sempre esiste una effettiva collaborazione con le Province; nel Lazio, invece, non c'è una chiara suddivisione di competenze tra l'USR e la Direzione regionale Agricoltura, con conseguenti conflitti di attribuzione; infine, la Sardegna segnala problemi legati al passaggio attraverso una filiera troppo lunga e complessa, e lamenta lunghezza nei tempi di rilascio del campione da parte dell'Istat.

In relazione alle attività di predisposizione del PSN, solo Lombardia e Toscana hanno partecipato alle riunioni dei Circoli di qualità del Sistan nel settore Agricoltura mentre, per quanto attiene ai rapporti che ciascuna Regione intrattiene con le altre, occorre notare che solo Sardegna e Toscana hanno rapporti con il Cisis rispetto alla realizzazione dell'indagine SPA.

### 5.3. La rilevazione “Attività formativa realizzata dalle Regioni”<sup>65</sup> (ISF-00004)

La rilevazione “Attività formativa realizzata dalle Regioni” è effettuata dall’ISFOL (ente titolare della rilevazione) a partire dal 1985 e le Regioni svolgono il ruolo di “fornitori dei dati”.

Si è scelto di approfondire questa rilevazione perché la CoGIS<sup>66</sup> aveva già evidenziato diversi aspetti problematici legati alla qualità e completezza delle informazioni raccolte<sup>67</sup>. La CoGIS aveva anche osservato che l’ISFOL, per effettuare la rilevazione, richiede i dati direttamente agli Assessorati alla formazione professionale non coinvolgendo gli Uffici di statistica regionali (USR) con il conseguente rischio che i dati raccolti potrebbero non essere controllati e validati dall’USR.

La presente indagine ha confermato alcune delle problematiche già emerse: in quattro Regioni (Lombardia, Campania, Puglia e Sardegna) su sei i ricercatori/rilevatori incaricati non sono riusciti a individuare la struttura regionale che svolge la rilevazione in oggetto<sup>68</sup>. Nelle restanti due Regioni (Toscana e Lazio) si è rilevato che l’ufficio che si occupa della rilevazione è una D/D<sup>69</sup> e non l’USR anche se, ma solo nel caso della Toscana, i dati vengono validati dall’USR prima di essere inviati all’ISFOL.

Le principali caratteristiche di questa rilevazione sono sintetizzate nella seguente Scheda del PSN 2006-2008. Con questo approfondimento è stato possibile confrontare, anche se

---

<sup>65</sup> di Barbara Buldo.

<sup>66</sup> Aureli, Buldo, Lallo, Ricca, Rigatti Luchini, *Completezza e qualità delle informazioni statistiche sulla formazione professionale*, Rapporto di ricerca n. 06.03, Commissione per la garanzia dell’informazione statistica-Presidenza del Consiglio dei Ministri, luglio 2006.

<sup>67</sup> Per gli aspetti problematici si rimanda al rapporto della CoGIS sopra citato.

<sup>68</sup> Per individuare le strutture o i responsabili della rilevazione presso queste Regioni, non sono state utili neanche le indicazioni fornite dall’ISFOL.

<sup>69</sup> In Toscana la rilevazione è effettuata dalla Direzione Generale Politiche formative, beni e attività culturali – Settore FSE e sistema della formazione e dell’orientamento, mentre nel Lazio dalla Direzione Regionale Istruzione, diritto allo studio e formazione professionale – Ufficio monitoraggio e valutazione.

solo per due Regioni, le modalità di partecipazione delle diverse Regioni alla rilevazione ISF-00004.

**Tab. 41 - Scheda della rilevazione *Attività formativa realizzata dalle Regioni (ISF-00004)***

<b>Caratteristiche della rilevazione “Attività formativa realizzata dalle Regioni” (ISF-00004)</b>	
<b>1. Finalità della rilevazione</b>	Rilevare le attività di formazione professionale finanziate dai fondi regionali/nazionali e dai fondi comunitari
<b>2. Titolare della rilevazione</b>	ISFOL
<b>3. Soggetti compartecipanti</b>	---
<b>4. Modalità della compartecipazione</b>	---
<b>5. Organi intermedi</b>	---
<b>6. Fonti normative</b>	Art. 20 della legge n. 845 del 1978
<b>7. Universo di riferimento</b>	Regioni e Province autonome
<b>8. Unità di analisi/rilevazione</b>	19 Regioni e 2 Province autonome
<b>9. Tipo di rilevazione</b>	Totale
<b>10. Principali caratteri rilevati</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Corsi e allievi (distinti per sesso) per tipologia corsuale</li> <li>- Allievi che hanno concluso l'attività per tipologia corsuale</li> <li>- Allievi qualificati per tipologia corsuale</li> <li>- Corsi e allievi (distinti per sesso) per settore o area professionale</li> </ul> <p><b>N.B.</b> Queste informazioni vengono rilevate distintamente per le attività finanziate dai fondi regionali/nazionali e dai fondi comunitari</p>

**Tab. 41 - (segue) Scheda della rilevazione *Attività formativa realizzata dalle Regioni (ISF-00004)***

<b>11. Periodicità della rilevazione</b>	Annuale
<b>12. Anno inizio rilevazione</b>	1985
<b>13. Fonte dei dati</b>	Archivi amministrativi regionali (cartacei o informatizzati)
<b>14. Strumento di rilevazione</b>	Modello di rilevazione cartaceo (o informatizzato) predisposto dall'ISFOL
<b>15. Modalità di fornitura delle risposte</b>	Autocompilazione modello
<b>16. Soggetti che forniscono le risposte</b>	Assessorati regionali (e delle province autonome) alla formazione professionale
<b>17. Controlli di qualità</b>	I modelli trasmessi vengono controllati dall'ISFOL sulla base di alcuni criteri predeterminati o sulla base dei dati degli anni precedenti. L'ISFOL ricontatta le Regioni e le Province autonome per acquisire almeno alcune delle informazioni mancanti.
<b>18. Forme di diffusione e accesso ai dati</b>	Pubblicazioni, Rapporti in formato cartaceo e internet
<b>19. Periodicità di diffusione</b>	Annuale
<b>20. Minimo livello territoriale dei dati</b>	<i>Divulgati:</i> Regione <i>Divulgabili:</i> Regione

Fonte: PSN 2006/2008 e CoGIS (2006).

### **5.3.1. Caratteri generali della rilevazione e personale coinvolto**

Il primo aspetto critico emerso dall'approfondimento effettuato presso la Regione Lazio è che il responsabile della rilevazione non era a conoscenza che i dati trasmessi

annualmente all'ISFOL fanno parte di una rilevazione inserita nel PSN<sup>70</sup>. Il rispondente del Lazio non è stato in grado di descrivere le principali caratteristiche della rilevazione; ad esempio, non sapeva da quale anno l'Ufficio monitoraggio e valutazione fosse coinvolto nella rilevazione e tanto meno da quale anno fosse coinvolto l'ente Regione Lazio. Inoltre, non ha saputo indicare neanche la data di inizio e di eventuale conclusione delle attività di rilevazione.

In Toscana è stata invece osservata una consapevolezza ben diversa da parte del responsabile della rilevazione: il Settore FSE e sistema della formazione e dell'orientamento ha svolto la rilevazione fin dal suo inizio (1985) e il responsabile della rilevazione è risultato perfettamente a conoscenza dei tempi di inizio e di conclusione della stessa (ha infatti dichiarato che, con riferimento all'ultima edizione dell'indagine, la Regione non ha rispettato i tempi previsti: a metà maggio 2007 le attività non erano ancora concluse - la data di conclusione richiesta dall'ISFOL era il 30 marzo 2007).

Nelle due Regioni il personale che si occupa di compilare la scheda di rilevazione è pari a 2 unità in Toscana e a 4 unità nel Lazio. Se si considera la scheda di rilevazione, le unità di personale che si occupano della rilevazione sembrano eccessive, ma in effetti i dati sulla formazione professionale richiesti dall'ISFOL provengono da diversi archivi amministrativi della Regione e talvolta necessitano di specifiche elaborazioni, con la conseguente necessità di coinvolgere più persone (generalmente appartenenti a strutture diverse all'interno della stessa D/D).

Il titolo di studio del personale coinvolto è elevato in entrambe le Regioni: in Toscana entrambe le persone sono laureate, nel Lazio due sono laureate, una ha un diploma di laurea e una un diploma di secondo grado.

---

<sup>70</sup> Il rispondente della Regione Lazio ha asserito che i dati inseriti nel loro sistema informativo SI\_MON vengono continuamente forniti dalla Direzione a vari enti (Ministero dell'Università, ISFOL, Tecnostruttura, ecc.), ma non ha consapevolezza delle finalità di tali richieste.

### 5.3.2. Il processo della rilevazione

Come si evince dalla Tab.41, la fonte dei dati per la rilevazione è di tipo amministrativo e questo viene confermato da entrambe le Regioni le quali estraggono i dati richiesti direttamente dai loro archivi informatizzati.

In particolare, per fornire i dati all'ISFOL, il Lazio li desume da un solo archivio amministrativo informatizzato (SI\_MON) che viene gestito dalla stessa struttura che si occupa della rilevazione ISFOL; la Toscana utilizza invece due archivi informatizzati, uno dei quali non è gestito dallo stesso settore responsabile della rilevazione<sup>71</sup>. Gli archivi utilizzati dalle due Regioni contengono una enorme mole di dati sia individuali che collettivi e le informazioni richieste dalla rilevazione sono tra quelle, anche se le due Regioni hanno evidenziato che devono essere effettuate delle elaborazioni di aggregazione per poter rispondere alle richieste.

Entrambe le Regioni ritengono che la qualità delle informazioni inserite negli archivi amministrativi utilizzati è molto elevata sia in termini di qualità che di grado di copertura: considerando un giudizio da 1 a 10, secondo la Toscana e il Lazio la qualità può essere valutata pari a 8 e il grado di copertura è valutato pari a 9 in Toscana e pari a 10 nel Lazio.

Sia la Toscana che il Lazio trasmettono i dati all'ISFOL in formato elettronico e l'ISFOL generalmente non rinvia alle Regioni i dati elaborati<sup>72</sup>; le due Regioni infatti non utilizzano i dati della rilevazione ISFOL (la Toscana solo raramente), ma utilizzano direttamente i dati dei propri archivi.

Confrontando le fasi della rilevazione realizzate dalle due Regioni, si osserva che entrambe effettuano essenzialmente le stesse: le fasi di “rilevazione/raccolta dei dati” e di

---

<sup>71</sup> I due archivi informatizzati da cui vengono desunti i dati sono gestiti dalla stessa Direzione Generale Politiche formative, beni e attività culturali, ma uno di essi (archivio sulla formazione professionale – Sistema informativo FSE) è gestito dal Settore FSE e sistema della formazione e dell'orientamento, mentre l'altro (Archivio informativo lavoro per apprendisti) è gestito dal Settore lavoro.

<sup>72</sup> Solo la Toscana ha dichiarato di ricevere il Rapporto dell'ISFOL.

“registrazione” sono svolte tramite l’estrazione dei dati dai loro sistemi informativi e la compilazione della scheda di rilevazione in formato elettronico; la fase di “revisione e controllo” invece è effettuata direttamente sui Sistemi informativi prima della rilevazione. La Toscana ha dichiarato di partecipare anche alla fase di “predisposizione del materiale della rilevazione” attraverso la formulazione di alcuni suggerimenti per le schede di rilevazione predisposte dall’ISFOL. Infine, l’USR della Regione Toscana effettua la “validazione dei dati” prima di trasmetterli all’ISFOL, mentre la stessa cosa non avviene nel Lazio.

Le due Regioni non hanno evidenziato aspetti positivi legati alla rilevazione, mentre hanno segnalato alcuni aspetti problematici. Il problema principale si riscontra nelle classificazioni utilizzate dall’ISFOL che talvolta differiscono da quelle utilizzate per i Sistemi informativi regionali. La Toscana evidenzia anche problemi legati alle competenze istituzionali derivanti dalle modifiche al Titolo V della Costituzione (L. cost. n. 3/2001) dal momento che la rilevazione è prevista da una legge del 1978 e quindi antecedente a tali modifiche.

### **5.3.3. Rapporti con gli enti coinvolti nella rilevazione**

Sia la Toscana che il Lazio dichiarano che l’ISFOL non fornisce particolare assistenza per la rilevazione (solo assistenza telefonica), anche perché in effetti non risulta necessaria.

Per svolgere la rilevazione le due Regioni non hanno stipulato accordi o intrattenuto rapporti con le altre Regioni ed entrambe non hanno partecipato alle riunioni del circolo di qualità “Istruzione e formazione” per la predisposizione del PSN.

L’ufficio della Regione Lazio che svolge la rilevazione non riceve, per la realizzazione della rilevazione stessa, alcuna forma di collaborazione da parte dell’USR, mentre in Toscana l’USR effettua solo la validazione dei dati.

#### 5.4. La rilevazione “*Movimento dei clienti negli esercizi ricettivi*”<sup>73</sup> (IST-00139)

L'indagine “*Movimento dei clienti negli esercizi ricettivi*” è effettuata dall'ISTAT sin dal 1956 e le Regioni svolgono il ruolo di “compartecipanti”. Le principali caratteristiche di questa rilevazione sono sintetizzate nella seguente Scheda del PSN 2006-2008.

**Tab. 42 - Scheda della rilevazione *Movimento dei clienti negli esercizi ricettivi* (IST-00139)**

<b>Caratteristiche della rilevazione “<i>Movimento dei clienti negli esercizi ricettivi</i>” (IST-00139)</b>	
<b>1. Finalità della rilevazione</b>	Rilevare gli arrivi e le presenze di italiani e stranieri nelle strutture ricettive
<b>2. Titolare della rilevazione</b>	ISTAT
<b>3. Soggetti compartecipanti</b>	Regioni o Province o Enti del turismo periferici (secondo le normative regionali), ENIT
<b>4. Modalità della compartecipazione</b>	Collettore di dati – stampa modelli di rilevazione
<b>5. Organi intermedi</b>	Enti periferici del turismo
<b>6. Fonti normative</b>	Direttiva comunitaria
<b>7. Universo di riferimento</b>	Clienti italiani e stranieri negli esercizi ricettivi
<b>8. Unità di analisi/rilevazione</b>	Esercizio alberghiero o altra struttura ricettiva (n. 113.000)
<b>9. Tipo di rilevazione</b>	Totale
<b>10. Principali caratteri rilevati</b>	- Arrivi dei clienti italiani - Presenze dei clienti italiani - Arrivi dei clienti stranieri - Presenze dei clienti stranieri

<sup>73</sup> di Barbara Buldo.

**Tab. 42 - (segue) Scheda della rilevazione *Movimento dei clienti negli esercizi ricettivi*(IST-00139)**

<b>11. Periodicità della rilevazione</b>	Mensile
<b>12. Anno inizio rilevazione</b>	1956
<b>13. Fonte dei dati</b>	Raccolta diretta presso le imprese
<b>14. Strumento di rilevazione</b>	Modello di rilevazione cartaceo o informatizzato
<b>15. Modalità di fornitura delle risposte</b>	Autocompilazione modello
<b>16. Soggetti che forniscono le risposte</b>	Esercizio alberghiero o altra struttura ricettiva
<b>17. Controlli di qualità</b>	Controlli di qualità sulla registrazione, controllo e correzione automatica degli errori; confronto con altre fonti
<b>18. Forme di diffusione e accesso ai dati</b>	Banca dati specifica; pubblicazioni; raccolta di tabelle
<b>19. Periodicità di diffusione</b>	Mensile
<b>20. Minimo livello territoriale dei dati</b>	<i>Divulgati:</i> Circoscrizione <i>Divulgabili:</i> Circoscrizione

**Fonte:** PSN 2006-2008.

In tutte le sei Regioni considerate nell'analisi è stata individuata la struttura regionale che svolge la rilevazione in oggetto e in ciascuna di esse è stato somministrato l'apposito questionario di approfondimento.

### 5.4.1. Caratteri generali della rilevazione e personale coinvolto

In quattro Regioni (Toscana, Lazio, Campania e Sardegna) la rilevazione è curata direttamente dall'USR<sup>74</sup>, mentre in Lombardia e in Puglia è curata, nel primo caso, dalla Direzione generale giovani e sport e promozione attività turistica e, nel secondo caso, da un apposito ufficio con finalità statistiche (Ufficio programmazione statistica) all'interno del Settore Turismo dell'Assessorato al Turismo. Solo nel caso della Lombardia i dati vengono validati dall'USR prima di essere inviati all'ISTAT, mentre in Puglia i dati raccolti non passano per l'USR.

Quattro Regioni (Toscana, Lazio, Campania e Sardegna) hanno dichiarato di svolgere il ruolo di "Organo intermedio di rilevazione, la Lombardia ha asserito di essere "Compartecipante", mentre la Puglia di essere "Titolare della rilevazione". In effetti, da quanto risulta dal PSN 2006/2008 le Regioni dovrebbero svolgere solo il ruolo di "compartecipanti" alla rilevazione, perché il ruolo di "organo intermedio di rilevazione" dovrebbe essere svolto dagli Enti periferici del turismo.

Ogni ufficio intervistato ha indicato una data diversa rispetto al quesito "da quale anno l'ente Regione è coinvolto nella rilevazione"<sup>75</sup> (cfr. Tab.43), anche se per tutte le Regioni tale data coincide con quella indicata nel quesito "da quale anno la rilevazione è effettuata dalla struttura che la svolge attualmente". La cosa che lascia perplessi è che dal PSN 2006/2008 risulta che la rilevazione è effettuata dall'ISTAT a partire dal 1956 (Tab.42).

---

<sup>74</sup> L'USR della Toscana svolge la rilevazione in collaborazione con la Direzione generale sviluppo economico.

<sup>75</sup> Solo la Toscana ha indicato che l'ufficio è coinvolto nella rilevazione dall'inizio della rilevazione stessa.

**Tab. 43 - Anno dal quale l'ente Regione è coinvolto nella rilevazione**

<b>REGIONI</b>	<b>Anni</b>
Lombardia	1989
Toscana	Dall'inizio della rilevazione
Lazio	Non so
Campania	1997
Puglia	1997
Sardegna	2005

**Fonte:** CoGIS, dati forniti dai referenti statistici delle strutture regionali intervistate nelle Regioni campione.

Per quanto riguarda la data di inizio e di fine della rilevazione, quattro Regioni (Lombardia, Toscana, Campania e Sardegna) hanno dichiarato che essa viene condotta continuamente ogni mese, mentre due (Lazio e Sardegna) hanno affermato di “non sapere” tali date. Le risposte del Lazio e della Sardegna denotano scarsa conoscenza dell'indagine da parte delle persone intervistate anche in una rilevazione come questa che viene svolta in modo continuo e con periodicità ben definita (mensile).

Il personale che si occupa della rilevazione è costituito da un massimo di 5 unità in Sardegna, da 2 unità in Lombardia, nel Lazio e in Campania e da 1 unità in Toscana e in Puglia (Tab.44). Il titolo di studio del personale dedito all'indagine è generalmente elevato in quasi tutte le Regioni (solo in Campania e in Sardegna non c'è personale laureato). Dalla numerosità del personale dedito all'indagine si può desumere che la quantità di attività necessaria per lo svolgimento della rilevazione non è enorme a livello regionale; probabilmente gli Enti periferici del turismo/Province sono gli organi impegnati a svolgere le attività maggiori e a gestire i contatti con gli esercizi alberghieri/strutture ricettive.

**Tab. 44 - Personale che, all'interno delle Regioni campione, si occupa della rilevazione per sesso e titolo di studio**

<b>REGIONI</b>	<b>N° persone</b>	<b>Sesso</b>	<b>Titolo di studio</b>
Lombardia	2	2 Femmine	2 Diploma di laurea in materie informatiche
Toscana	1	1 Femmina	1 Laurea
Lazio	2	1 Maschio e 1 Femmina	1 Laurea in materie statistiche e 1 Diploma di laurea
Campania	2	2 Maschi	2 Diploma di II grado
Puglia	1	1 Femmina	1 Laurea in materie statistiche
Sardegna	5	3 Maschi e 2 Femmine	5 Diploma di II grado

**Fonte:** CoGIS, dati forniti dai referenti statistici delle strutture regionali intervistate nelle Regioni campione.

#### **5.4.2. Il processo della rilevazione: le fasi realizzate**

Secondo quanto indicato nello Tab.45, la fonte dei dati della rilevazione è di tipo “raccolta diretta presso le imprese” e questo è quanto dichiarato da tre Regioni (Toscana, Lazio e Sardegna). Le restanti tre Regioni hanno invece dichiarato che la fonte dei dati è di tipo amministrativo (anche se la Lombardia e la Puglia hanno evidenziato che la popolazione di riferimento è costituita dalle “imprese”) e di conseguenza hanno compilato/risposto ai quesiti del questionario che dovevano essere somministrati “solo se la raccolta dei dati avviene attraverso l’utilizzo di fonte amministrativa”. Presumibilmente in queste ultime Regioni non è stato correttamente interpretato e compreso il concetto di “fonte

amministrativa”. Dalle risposte fornite si può desumere che le Regioni hanno indicato “fonte amministrativa” perché, per trasmettere i dati all’ISTAT, probabilmente utilizzano archivi informatizzati o cartacei (anche se non di fonte amministrativa) che vengono alimentati dalle Province o dagli Enti del turismo periferici sulla base dei questionari compilati dagli esercizi alberghieri/strutture ricettive. Tutti questi sono segnali di scarsa conoscenza e consapevolezza del ruolo/attività svolta dall’ufficio responsabile nel processo di rilevazione o addirittura della terminologia utilizzata nel corso dell’intervista. Queste tre ultime Regioni (Lombardia, Campania e Puglia) hanno anche indicato che gli archivi utilizzati per la rilevazione sono archivi informatizzati che contengono dati individuali sulle imprese. In particolare, in Lombardia gli archivi sono gestiti dalle Province, mentre nelle restanti due Regioni (Campania e Puglia) gli archivi sono gestiti dall’USR anche se i dati derivano dagli Enti provinciali del turismo. Per la Lombardia e la Puglia i giudizi sulla qualità e sul grado di copertura degli archivi sono molto elevati (tutti i giudizi sono pari a 10 ad eccezione del giudizio sulla qualità che in Puglia è pari a 9), mentre tali giudizi sono inferiori in Campania (pari a 7 sia sulla qualità dei dati contenuti nell’archivio che sul suo grado di copertura). I tre uffici dichiarano di effettuare gli opportuni controlli e le correzioni dei dati registrati negli archivi prima di utilizzarli per la rilevazione.

Gli uffici intervistati relativi alle sei Regioni hanno indicato di svolgere le seguenti fasi nell’ambito del processo di realizzazione della rilevazione:

**Tab. 45 - Fasi realizzate dalla struttura coinvolta nella rilevazione *Movimento dei clienti negli esercizi ricettivi***

REGIONI	Fasi realizzate
Lombardia	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Rilevazione/raccolta dei dati: modello informatizzato</li> <li>2. Registrazione: tramite web</li> <li>3. Revisione e controllo</li> <li>4. Correzione/trattamento dati mancanti: insieme all'Istat</li> <li>5. Approntamento software</li> <li>6. Approntamento supporti informatici: forniscono software</li> <li>7. Elaborazione dati: Regione, Istat, Province</li> <li>8. Validazione processo di produzione</li> <li>9. Diffusione/Pubblicazione: diffusione dato locale</li> </ol>
Toscana	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Rilevazione/raccolta dei dati: autocompilazione modello cartaceo o informatizzato</li> <li>2. Revisione e controllo: completezza, congruenza, compatibilità, copertura (anche le Province effettuano i controlli)</li> <li>3. Elaborazione dati: elaborazione di dati provvisori e definitivi</li> <li>4. Validazione processo di produzione</li> <li>5. Diffusione/Pubblicazione: "Il movimento turistico in Toscana", Informazioni in breve (sia cartaceo che sul sito web)</li> </ol>
Lazio	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Rilevazione/raccolta dei dati: autocompilazione modello cartaceo e successivamente informatizzato</li> <li>2. Revisione e controllo: prima dalle Province e poi dall'USR (controllo di coerenza)</li> <li>3. Approntamento software: viene fornito alle Province</li> <li>4. Validazione processo di produzione</li> <li>5. Diffusione/Pubblicazione: diffusione dati provvisori (Statistiche in pillole). Successivamente vengono pubblicati anche i dati definitivi</li> </ol>

**Tab. 45 – (segue) Fasi realizzate dalla struttura coinvolta nella rilevazione *Movimento dei clienti negli esercizi ricettivi***

REGIONI	Fasi realizzate
Campania	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Revisione e controllo</li> <li>2. Correzione/Trattamento dei dati mancanti</li> <li>3. Approntamento software</li> <li>4. Elaborazione dati</li> <li>5. Diffusione/pubblicazione: per la Campania</li> </ol>
Puglia	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Rilevazione/raccolta dei dati: modello cartaceo e modello informatizzato</li> <li>2. Revisione e controllo</li> <li>3. Approntamento software: predisposizione fogli excel per le elaborazioni</li> <li>4. Approntamento supporti informatici</li> <li>5. Elaborazione dati</li> <li>6. Validazione processo di produzione</li> <li>7. Diffusione/pubblicazione: una pubblicazione a livello locale</li> </ol>
Sardegna	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Rilevazione/raccolta dei dati: modello cartaceo e modello informatizzato</li> <li>2. Registrazione</li> <li>3. Revisione e controllo</li> <li>4. Correzione/Trattamento dei dati mancanti</li> <li>5. Approntamento supporti informatici</li> <li>6. Elaborazione dati</li> <li>7. Validazione processo di produzione</li> </ol>

**Fonte:** CoGIS, dati forniti dai referenti statistici delle strutture regionali intervistate nelle Regioni campione.

Confrontando le risposte fornite, si osservano alcune discrepanze fra le fasi realizzate dalle diverse Regioni. Comunque, anche se alcune Regioni possono non avere piena consapevolezza delle attività effettivamente svolte, in alcuni casi

è possibile che le Regioni hanno descritto alcune fasi della rilevazione che in realtà sono svolte dalle Province e/o dagli Enti territoriali del turismo, i quali sono coinvolti nella rilevazione come “organi intermedi di rilevazione” e collaborano strettamente con le Regioni (cfr. Tab.46).

**Tab. 46 – Enti/strutture che svolgono le attività relative alla rilevazione con le Regioni**

<b>REGIONI</b>	<b>Enti/strutture</b>
Lombardia	USR e 11 Province
Toscana	Province
Lazio	Aziende di promozione turistica e Province
Campania	Enti provinciali del turismo
Puglia	Nessuno (l'USR svolge le attività autonomamente)
Sardegna	Enti provinciali del turismo

**Fonte:** CoGIS, dati forniti dai referenti statistici delle strutture regionali intervistate nelle Regioni campione.

Infatti, se si considera la descrizione dei “flussi tra gli enti coinvolti” fornita dagli uffici intervistati presso le sei Regioni (ad eccezione della Lombardia e della Puglia<sup>76</sup> che non hanno fornito informazioni in merito), si osserva che molte fasi della rilevazione vengono effettuate dall'ISTAT (ente titolare) e dalle Province/enti provinciali del turismo (Tab.47) e che le descrizioni dei flussi tra gli enti coinvolti fornite dalle Regioni sono molto simili nella sostanza.

<sup>76</sup> La risposta fornita dalla Puglia non era pertinente con ciò che il quesito richiedeva.

**Tab. 47 - Flussi tra gli Enti coinvolti nella rilevazione**

<b>REGIONI</b>	
Lombardia	M.R.
Toscana	Province: raccolgono i dati, li registrano, li validano e li trasmettono alla Regione Regione: riceve i dati dalle Province, li valida e li trasmette all'ISTAT
Lazio	Aziende di promozione turistica (→ Province) → USR → ISTAT
Campania	Gli Enti provinciali del turismo (EPT) rilevano i dati delle strutture ricettive. Gli EPT li trasmettono all'USR che, dopo i controlli di coerenza, li invia all'ISTAT per la validazione
Puglia	N.B. La risposta data non era pertinente con il testo del quesito
Sardegna	L'USR spedisce i questionari – ricevuti dall'ISTAT - agli EPT che, a loro volta, li inoltrano alle strutture ricettive. L'USR verifica e controlla i dati. L'USR spedisce il risultato della rilevazione all'ISTAT.

**Fonte:** CoGIS, dati forniti dai referenti statistici delle strutture regionali intervistate nelle Regioni campione.

Considerando ancora le fasi del processo di realizzazione della rilevazione, si evidenzia che nella maggior parte delle Regioni (Lombardia, Toscana, Lazio, Campania e Puglia) i dati vengono utilizzati e diffusi anche a livello locale con appositi canali di pubblicazione.

Tutte le Regioni, ad eccezione della Sardegna, utilizzano particolari software (anche se differiscono da Regione a Regione) per effettuare la rilevazione e le eventuali elaborazioni dei dati (Tab.48) e tutte trasmettono i dati all'ISTAT in formato elettronico.

**Tab. 48 - Software utilizzati per la rilevazione o per le eventuali elaborazioni**

<b>REGIONI</b>	<b>Software</b>
Lombardia	Liturismo
Toscana	Software delle Province – SAS
Lazio	Excel
Campania	New Millennium, Access
Puglia	Applicativo on-line, excel
Sardegna	Non vengono utilizzati particolari software

**Fonte:** CoGIS, dati forniti dai referenti statistici delle strutture regionali intervistate nelle Regioni campione.

Tre Regioni (Lombardia, Toscana e Campania) affermano di non rispettare i tempi previsti dall'indagine; in particolare, la Toscana evidenzia che i ritardi sono dell'ordine di 4-5 mesi. Invece il Lazio e la Puglia dichiarano di rispettare i tempi, mentre la Sardegna "non sa". Per il Lazio la risposta desta qualche perplessità e incoerenza visto che precedentemente era stato dichiarato di non conoscere la tempistica prevista per l'indagine.

Secondo quanto dichiarato dalle Regioni, i dati elaborati dall'ISTAT vengono restituiti alle Regioni (solo la Lombardia ha dichiarato che i dati elaborati non vengono restituiti). Tutte le Regioni considerate dichiarano di utilizzare i dati della rilevazione: quattro Regioni (Lombardia, Toscana<sup>77</sup>, Campania e Puglia) utilizzano i dati così come rilevati e due Regioni (Lazio e Sardegna) utilizzano i dati che vengono restituiti dall'ISTAT. Inoltre, come già accennato precedentemente, le Regioni, oltre ad utilizzare i dati derivanti da questa rilevazione per scopi interni, li diffondono anche con apposite pubblicazioni a livello locale (solo la Sardegna "non sa" se tali dati vengono diffusi). Inoltre, tre

<sup>77</sup> La Toscana ha dichiarato di utilizzare i dati "provvisori" così come rilevati.

Regioni (Lombardia, Toscana e Puglia) affermano che le informazioni raccolte con la rilevazione “non sono raccolte attraverso altre indagini svolte nell’ambito regionale”, due Regioni (Lazio e Sardegna) “non sanno se sono raccolte attraverso altre indagini svolte nell’ambito regionale” e solo una (la Campania) afferma che tali informazioni “sono raccolte attraverso altre indagini svolte nell’ambito regionale”.

Per quanto concerne i principali aspetti problematici, la stragrande maggioranza delle Regioni evidenzia problematiche legate alla tempestività (non sempre si riescono a rispettare i tempi per i ritardi dovuti ai rispondenti – strutture ricettive – e agli organi intermedi di rilevazione – Province ed Enti provinciali del turismo) e alla copertura della rilevazione (difficoltà a reperire i dati di tutte le strutture ricettive – è una rilevazione di ampia numerosità e svolta mensilmente; non tutte le strutture rispondono). Inoltre, la Toscana sottolinea le difficoltà legate ai rapporti con le Province e ai cambiamenti frequenti delle Ditte esterne utilizzate dalle Province per la rilevazione; il Lazio si sofferma sulle problematiche dovute alla diversità dei software utilizzati dalle diverse Aziende di promozione turistica (APT). Infine, la Sardegna si sofferma sui costi della rilevazione, anche se più Regioni evidenziano l’importanza di poter disporre di tali dati a livello locale e che i dati raccolti sono unici.

### **5.4.3. Rapporti con gli enti coinvolti nella rilevazione**

Tutte le Regioni giudicano sufficiente l’assistenza fornita dall’ISTAT per la rilevazione che avviene principalmente – per tutte le Regioni - attraverso manuali, circolari, riunioni/incontri e assistenza telefonica<sup>78</sup>.

Come già precedentemente evidenziato, l’Ufficio che segue/svolge la rilevazione all’interno della Regione si avvale o collabora con altre strutture (cfr. Tab.47) e, proprio per l’organizzazione della rilevazione, si stabiliscono particolari flussi tra i diversi enti coinvolti, in particolare: ISTAT → Regioni → Province

---

<sup>78</sup> Solo il Lazio dichiara che l’ISTAT non fornisce assistenza telefonica per la rilevazione.

o Enti provinciali del turismo (EPT) o Aziende di Promozione Turistica (APT) → Esercizi ricettivi e viceversa. Rispetto a queste relazioni, alcune Regioni evidenziano aspetti critici: secondo la Lombardia “le Province hanno sistemi di rilevazione diversi”, per la Toscana sono problematici i rapporti con le Province e il Lazio ha “problemi di informatizzazione e di ritardi”.

Tutte le Regioni dichiarano di partecipare alle riunioni del circolo di qualità “Turismo” (settore relativo all’area tematica della rilevazione), mentre solo due Regioni (Toscana e Sardegna) dichiarano di aver intrattenuto rapporti con altre Regioni per la rilevazione tramite il CISIS; la Lombardia ha presentato alle altre Regioni il proprio sistema di rilevazioni.

### **5.5. La rilevazione “Rilevazione sull’uso di ICT usage e servizi on line nelle pubbliche amministrazioni” (IST-01928)<sup>79</sup>**

La rilevazione in oggetto è stata presentata per la prima volta all’interno del PSN per il triennio 2006-2008. L’Istat, che ne è l’ente titolare, ha avviato lo studio progettuale nel 2004. La rilevazione, avviata nel 2006, data la crescente offerta di informazioni e servizi forniti dalle Pubbliche Amministrazioni (PA) per via telematica, si propone di indagare alcune tematiche relative al settore quali: i servizi *on line* erogati tramite internet dalle PA, le dotazioni tecnologiche delle PA, la formazione erogata via *e-learning*, il ricorso all’*e-procurement* per l’acquisto di beni e servizi, l’utilizzo del protocollo informatico e l’informatizzazione delle attività delle PA.

Le Regioni ricoprono il ruolo di organi intermedi di rilevazione.

Di seguito si riporta la scheda identificativa del progetto, contenuta all’interno del PSN 2006-2008, nella quale sono riportate le principali caratteristiche della rilevazione.

---

<sup>79</sup> di Lucia Cataldi

**Tab. 49 - Scheda della Rilevazione sull'uso di ICT usage e servizi on line nelle pubbliche amministrazioni (IST-01928)**

<b>Caratteristiche della rilevazione</b>	
<b>“Rilevazione sull’uso di ICT usage e servizi on line nelle pubbliche amministrazioni” (IST-01928)</b>	
<b>1. Finalità della rilevazione</b>	Consolidamento e miglioramento della produzione di informazioni statistiche a sostegno della conoscenza e delle decisioni individuali e collettive
<b>2. Titolare della rilevazione</b>	ISTAT
<b>3. Soggetti compartecipanti</b>	MIT-CNIPA; CISIS; UPI; ANCI; CRC (Centri regionali di competenza per l’E. Government); Regioni
<b>4. Modalità della compartecipazione</b>	Collaborazione alla gestione della rilevazione e partecipazione delle Regioni in qualità di organi intermedi di rilevazione
<b>5. Fonti normative</b>	Bozza di regolamento comunitario e monitoraggio obiettivi di legislatura
<b>6. Universo di riferimento</b>	Unità istituzionali appartenenti al settore S13 del SEC 95
<b>7. Unità di analisi/rilevazione</b>	Numero di dotazioni tecnologiche, di servizi on line e di altri strumenti telematici
<b>8. Tipo di rilevazione</b>	Campionaria: con selezione mediante campionamento probabilistico
<b>9. Principali caratteri rilevati</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ICT nella struttura organizzativa dell’amministrazione</li> <li>- Consistenza e livello di formazione personale ICT</li> <li>- Dotazioni informatiche</li> <li>- Tecnologie e-learning</li> <li>- Ricorso a e-procurement</li> <li>- Utilizzo protocollo informatico</li> <li>- Servizi telematici fra PA</li> <li>- Servizi on line e loro livello di interattività</li> <li>- Informatizzazione attività.</li> </ul>
<b>10. Periodicità rilev.</b>	Annuale

**Tab. 49 – (segue) Scheda della Rilevazione sull’uso di ICT  
usage e servizi on line nelle pubbliche amministrazioni  
(IST-01928)**

<b>11. Anno inizio rilevazione</b>	2006
<b>12. Fonte dei dati</b>	- Raccolta diretta presso le Istituzioni - Acquisizione diretta da documenti amministrativi.
<b>13. Strumento di rilevazione</b>	- Questionario cartaceo - Questionario informatizzato
<b>14. Modalità di fornitura delle risposte</b>	- Autocompilazione del modello cartaceo - Autocompilazione del modello informatizzato - Osservazione diretta.
<b>15. Soggetti che forniscono le risposte</b>	Regioni, province, comuni, comunità montane (N° 1200) Asl, università, camere di commercio, altre pubbliche amministrazioni locali (N° 400)
<b>16. Controlli di qualità</b>	<i>Operazioni previste:</i> pre-test del questionario; formazione dei rilevatori; controlli di qualità sulla registrazione; controllo e correzione automatica degli errori. <i>Trattamento per:</i> mancate risposte totali (caduta dell’intervista, rifiuto etc. L’atto amministrativo o il record non sono disponibili); Mancate risposte parziali (valori fuori campo, mancanti o incompatibili per uno o più caratteri riferiti all’unità di analisi, etc.)
<b>17. Forme di diffusione e accesso ai dati</b>	Comunicato stampa; Banca dati specifica; Diffusione editoriale; File standard; Raccolta di tabelle; Pubblicazioni a carattere generale (Informazione e nota rapida) e specifico (Annuario PA).
<b>18. Periodicità di diffusione</b>	Annuale
<b>19. Minimo livello territoriale dei dati</b>	Regionali (sia per i divulgati che per i divulgabili)

Fonte: Sistan, PSN 2006-2008.

### 5.5.1 Caratteri generali della rilevazione e personale coinvolto

In tutte le Regioni campione è stato possibile somministrare il questionario relativo alla rilevazione ed in tutti i casi è emerso che la struttura che se ne occupa è l'USR. Tutte le Regioni, così come indicato nella scheda identificativa del PSN, ricoprono il ruolo di organo intermedio, ad eccezione della Toscana che risulta anche fornitore di dati (in quanto, avendo scelto di svolgere l'indagine come censuaria e non campionaria, fornisce all'Istat anche i dati relativi ai Comuni non inclusi nel campione). La Lombardia e la Sardegna hanno dichiarato di essere coinvolte nella rilevazione già dal 2005 ma probabilmente tale coinvolgimento si riferisce ad una sperimentazione, come nel caso della Toscana, dal momento che nel PSN il 2006 è indicato come anno di inizio della rilevazione. Infatti in tutte le altre Regioni l'ultima edizione della rilevazione (rispetto ai tempi dell'intervista ossia maggio 2007) coincide in realtà con la prima e unica edizione della stessa, ed è stata avviata e conclusa nel 2006 dal Lazio, appena avviata nel maggio del 2007 e quindi non ancora conclusa al tempo dell'intervista per Toscana, Campania e Puglia. La rilevazione, come si deduce dalla scheda identificativa del PSN, dovrebbe essere svolta con periodicità annuale.

**Tab. 50 - Data di inizio e di eventuale conclusione delle attività svolte per la rilevazione**

<b>REGIONI</b>	<b>Anno dal quale l'ente Regione è coinvolto nella rilevazione</b>	<b>Data di inizio ultima edizione</b>	<b>Data di conclusione ultima edizione</b>
Lombardia	2005	Maggio 2006	Luglio 2007
Toscana	2005 <sup>1</sup>	Maggio 2007	A metà maggio le attività non erano concluse
Lazio	2006	Gennaio 2006	Luglio 2006
Campania	2007	Maggio 2007	A fine maggio le attività non erano concluse

**Tab. 50 – (segue) Data di inizio e di eventuale conclusione delle attività svolte per la rilevazione**

<b>REGIONI</b>	<b>Anno dal quale l'ente Regione è coinvolto nella rilevazione</b>	<b>Data di inizio ultima edizione</b>	<b>Data di conclusione ultima edizione</b>
Puglia	2007	Maggio 2007	A metà maggio le attività non erano concluse
Sardegna	2005	Non sa	Non sa

<sup>1</sup>Nel 2005 è stata effettuata una sperimentazione, mentre la prima edizione è stata avviata a regime nel 2007.

**Fonte:** CoGIS, dati forniti dai referenti statistici delle strutture regionali intervistate nelle Regioni campione.

Dalla tabella seguente emerge che, ad eccezione della Puglia<sup>80</sup>, nella rilevazione è coinvolto un discreto numero di persone (da 3 a 6 unità di personale). La situazione appare più differenziata sotto il profilo dei titoli di studio posseduti dal personale che si occupa della rilevazione, in quanto si passa dai 4 laureati (in materie statistiche) della Regione Lazio ai 5 diplomati della Sardegna. In tutte le Regioni, ad eccezione della Sardegna, è comunque presente almeno un laureato.

**Tab. 51 - Personale che, all'interno delle Regioni campione, si occupa della rilevazione per sesso e titolo di studio**

<b>REGIONI</b>	<b>N° persone</b>	<b>Sesso</b>	<b>Titolo di studio</b>
Lombardia	6	1 Maschio e 5 Femmine	1 laurea in materie statistiche, 1 altra laurea, 2 Diploma di secondo grado e 2 altro titolo di studio di livello inferiore

<sup>80</sup> Dai risultati dell'indagine è emerso che nella Regione Puglia nell'ambito dell'USR (che ufficialmente non esiste ma può in qualche modo essere identificato all'interno di una Posizione organizzativa) lavora una sola persona che è la stessa che si occupa della rilevazione.

**Tab. 51 – (segue) Personale che, all’interno delle Regioni campione, si occupa della rilevazione per sesso e titolo di studio**

<b>REGIONI</b>	<b>N° persone</b>	<b>Sesso</b>	<b>Titolo di studio</b>
Toscana	3	3 Femmine	1 laurea in materie statistiche, 1 laurea in materie informatiche, 1 Diploma di secondo grado
Lazio	4	2 Maschi e 2 Femmine	2 Laurea in materie statistiche e 2 Laurea di primo livello in materie statistiche
Campania	5	4 Maschi e 1 Femmina	1 Altra laurea 4 Diploma di secondo grado
Puglia	1	1Maschio	1 laurea in materie statistiche
Sardegna	5	3 Maschi e 2 Femmine	5 Diploma di secondo grado

**Fonte:** CoGIS, dati forniti dai referenti statistici delle strutture regionali intervistate nelle Regioni campione.

### **5.5.2 Il processo della rilevazione: le fasi realizzate**

Come è possibile desumere dalla scheda identificativa del PSN la rilevazione è di tipo campionario (con selezione mediante campionamento probabilistico). Solo la Toscana ha richiesto all’Istat di poterla estendere a tutto l’universo di riferimento probabilmente per il particolare interesse che la tematica riveste per la Regione stessa. Si tratta di una indagine diretta che coinvolge un campione di 1200 unità tra Regioni, Province, Comuni e Comunità montane e di 400 unità tra Asl, Università, Camere di commercio e altre PA locali. Come strumento di rilevazione viene utilizzato sia un questionario informatizzato che uno cartaceo per venire incontro alle esigenze di quei soggetti non dotati delle adeguate strutture informatiche.

**Tab. 52 - Fasi realizzate dalla struttura**

<b>REGIONI</b>	<b>Fasi realizzate</b>
Lombardia	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Collaborazione con l'Istat nella definizione del questionario</li> <li>2. Rilevazione/raccolta dei dati: modello informatizzato e cartaceo per chi non ha l'accesso on line</li> <li>3. Forniscono assistenza al personale del comune addetto alla rilevazione</li> <li>4. Predisposizione materiale per la rilevazione: insieme all'Istat</li> <li>5. Registrazione on line</li> <li>6. Revisione e controllo: prima fase</li> <li>7. Correzione/trattamento dati mancanti: insieme all'Istat</li> <li>8. Reinterviste: nel caso di errori</li> <li>9. Elaborazione dati: dopo quelle dell'Istat vengono realizzate elaborazioni autonome su particolari realtà locali</li> <li>10. Diffusione/Pubblicazione</li> </ol>
Toscana	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Progettazione rilevazione e verifica questionario</li> <li>2. Ha partecipato ad un'indagine sperimentale</li> <li>3. Predisposizione materiale per la rilevazione: insieme all'Istat</li> <li>4. Rilevazione/raccolta dei dati: autocompilazione modello cartaceo o informatizzato</li> <li>5. Registrazione: solo per i comuni che utilizzano i questionari cartacei</li> <li>6. Revisione e controllo: valori missing, rispetto salti, congruenza</li> <li>7. Correzione dati sulla base delle indicazioni fornite telefonicamente dai rispondenti richiamati</li> <li>8. Elaborazione dati: elaborazione di dati provvisori per fare report interni (è stato richiesto all'Istat l'accesso ai dati grezzi)</li> <li>9. Validazione processo di produzione</li> <li>10. Diffusione/Pubblicazione: prevista</li> </ol>

**Tab. 52 – (segue) Fasi realizzate dalla struttura**

REGIONI	Fasi realizzate
Lazio	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Progettazione e definizione metodologie: insieme all'Istat</li> <li>2. Operazioni sul campo preliminari: insieme all'Istat</li> <li>3. Formazione personale addetto alla rilevazione: insieme all'Istat</li> <li>4. Predisposizione materiale per la rilevazione: insieme all'Istat</li> <li>5. Rilevazione/raccolta dei dati: compilazione modello informatizzato</li> <li>6. Revisione e controllo</li> <li>7. Correzione e trattamento dei dati mancanti</li> <li>8. Reinterviste telefoniche</li> <li>9. Elaborazione dati: insieme all'Istat</li> <li>10. Diffusione/Pubblicazione: insieme all'Istat</li> </ol>
Campania	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Rilevazione/ raccolta dati: modello informatizzato on line e cartaceo per che non ha l'accesso web</li> <li>2. Registrazione: solo per i questionari cartacei</li> <li>3. Revisione e controllo: coerenza</li> <li>4. Correzione/Trattamento dei dati mancanti: attraverso il rigetto delle unità</li> <li>5. Validazione processo di produzione</li> </ol>
Puglia	
Sardegna	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Rilevazione/ raccolta dati: modello informatizzato e cartaceo</li> <li>2. Registrazione</li> <li>3. Revisione e controllo</li> <li>4. Correzione/Trattamento dati mancanti</li> <li>5. Reinterviste</li> <li>6. Elaborazione dati</li> <li>7. Validazione processo di produzione</li> <li>8. Diffusione/Pubblicazione: insieme all'Istat</li> </ol>

**Fonte:** CoGIS, dati forniti dai referenti statistici delle strutture regionali intervistate nelle Regioni campione.

Dall'analisi delle principali fasi dell'intero processo di rilevazione svolte dalle singole strutture intervistate, è possibile notare che solo tre delle sei Regioni campione sono coinvolte nella fase più progettuale, ossia in quella relativa alla progettazione dell'indagine e alla definizione del questionario, anche se con un diverso grado di coinvolgimento. Infatti mentre la Toscana realizza, insieme all'Istat, la progettazione della rilevazione, la verifica il questionario ed inoltre ha partecipato ad un'indagine sperimentale (a conferma dell'interesse che ha mostrato per la rilevazione); il Lazio partecipa alla fase di progettazione della rilevazione e alla definizione delle metodologie e la Lombardia collabora con l'Istat solo per la predisposizione del questionario. Tutte le Regioni, ad esclusione della Puglia che non ha fornito risposte ai quesiti di questa sezione del questionario, realizzano le fasi più operative ossia la rilevazione/raccolta dei dati, e la registrazione (ad eccezione del Lazio). Inoltre, la Lombardia, la Toscana ed il Lazio predispongono con l'Istat il materiale per la rilevazione. Per quanto riguarda la qualità del processo di produzione, risulta che tutte le Regioni effettuano sia la revisione e il controllo dei dati che la correzione e in alcuni casi il trattamento dei dati mancanti, ma non sempre sono ben specificate le modalità di attuazione di tali fasi. Stesso discorso vale per la validazione del processo di produzione effettuata da tre Regioni (Toscana, Campania e Sardegna). Inoltre, confrontando i controlli di qualità previsti e contenuti nella scheda identificativa del PSN relativa al progetto con quelli che le sei Regioni campione hanno dichiarato di realizzare, emerge che nessuna delle Regioni ha dichiarato di effettuare il pre-test del questionario (probabilmente solo la Toscana lo ha fatto avendo partecipato ad una indagine sperimentale); solo il Lazio partecipa con l'Istat alla formazione del personale dei Comuni addetti alla rilevazione; la Lombardia, il Lazio e la Sardegna prevedono anche la reintervista nel caso di errori. Per quanto concerne l'elaborazione dei dati, solo la Campania non ne produce alcuna mentre la Toscana ha addirittura richiesto all'Istat l'accesso ai dati grezzi per poter

realizzare dei report interni già sui dati provvisori. Da ciò deriva che, se si esclude la Puglia per i motivi prima accennati, la Campania è l'unica Regione che non prevede la pubblicazione dei dati ma si limita a diffondere un rapporto cartaceo.

Per tutte le Regioni intervistate la trasmissione dei dati all'Istat avviene in formato elettronico e, nel caso del Lazio, più specificatamente attraverso il software INDATA fornito dall'Istat stesso. Tale software, è utilizzato dal Lazio e dalla Toscana (insieme al SAS) per effettuare anche la rilevazione e le eventuali elaborazioni connesse. Entrambe le Regioni considerano tale software innovativo, di facile lettura e molto utile per la rilevazione. Negli altri casi non vengono utilizzati particolari software per attuare le precedenti fasi.

Nello svolgimento della propria attività delle tre Regioni che hanno concluso la rilevazione (Lombardia, Lazio e Sardegna) solo la Sardegna ha dichiarato di aver rispettato i tempi e le scadenze previste. Nei primi 2 casi ciò non è stato possibile ed, in particolare, per la Lombardia, a causa del fatto che la numerosità dei Comuni coinvolti (circa il doppio di quelli delle altre Regioni) risultava troppo ampia rispetto ai tempi della rilevazione; mentre per il Lazio a causa dell'inerzia di molti Comuni nel fornire le risposte richieste e per la difficoltà di individuare alcuni referenti. I dati elaborati dall'Istat vengono sempre restituiti alle singole Regioni (anche se per la Sardegna ciò avviene su pressante richiesta) che, in alcuni casi (Lombardia, Toscana e Lazio), li utilizzano e li diffondono anche prima che vengano restituiti dall'Istituto come dati validati.

Per tutti gli intervistati, almeno limitatamente alle informazioni raccolte con questa indagine, non dovrebbero verificarsi duplicazioni nei singoli ambiti regionali ossia non dovrebbero esistere altre indagini che raccolgano le stesse informazioni.

### **5.5.3 Rapporti con gli enti coinvolti nella rilevazione**

Il rapporto instaurato dalle Regioni intervistate con l'Istat sembra essere abbastanza positivo, infatti tutte le Regioni hanno definito sufficiente l'assistenza tecnico-statistica ricevuta. In tutti i casi, ad esclusione della Puglia che non ha fornito risposte in relazione a questa sezione del questionario, tale assistenza si è esplicata tramite manuali e riunioni; nel caso della Toscana, del Lazio e della Sardegna si è fatto ricorso anche a circolari; mentre per il Lazio e la Campania l'Istat ha anche organizzato degli incontri formativi. E' stata, inoltre, fornita, assistenza telefonica tranne che nel caso della Regione Campania.

Abbastanza critico appare, invece, il rapporto tra le Regioni e i relativi Enti coinvolti nella rilevazione. Infatti tutte le Regioni intervistate hanno lamentato un oneroso lavoro di assistenza e sollecitazione dei Comuni interessati alla rilevazione per ottenere le informazioni richieste sia perché, come già in parte accennato, specie in quelli di dimensione più piccola, vi era carenza di personale qualificato (Lombardia e Toscana) o scarsa dotazione informatica (Campania), sia perché alcuni non hanno risposto ed inoltre risultava problematica la stessa individuazione dei referenti (Lazio). Inoltre, spesso la numerosità degli Enti coinvolti risultava troppo ampia rispetto ai tempi della rilevazione (Lombardia e Campania).

**Tab. 53 – Enti/strutture che svolgono le attività relative alla rilevazione con le Regioni**

<b>REGIONI</b>	
Lombardia	Altri soggetti della Regione: Rete Lombardia Integrata (per inviare o ricevere questionari)
Toscana	Autonomamente
Lazio	Autonomamente
Campania	Non so
Puglia	-
Sardegna	Autonomamente

**Fonte:** CoGIS, dati forniti dai referenti statistici delle strutture regionali intervistate nelle Regioni campione.

Dalla Tab.53 si deduce che tre delle sei Regioni intervistate hanno svolto/svolgono le attività di propria competenza relative alla rilevazione in modo autonomo. La Lombardia, invece, collabora con altri soggetti: con i soggetti appartenenti alla Rete Lombardia Integrata, nella fase di raccolta dati, e con le Regioni Emilia Romagna e Valle D’Aosta per alcuni scambi informativi. Inoltre, Toscana e Sardegna hanno stipulato accordi o intrattenuto rapporti con altre Regioni tramite il CISIS (vedi Tab.54).

**Tab. 54 - Regioni con le quali la struttura ha stipulato accordi o intrattenuto rapporti per la rilevazione**

<b>REGIONI</b>	
Lombardia	Con l’Emilia Romagna e la Valle D’Aosta per scambio informazioni
Toscana	Si, attraverso il CISIS
Lazio	No
Campania	No
Puglia	No
Sardegna	Si, attraverso il CISIS

**Fonte:** CoGIS, dati forniti dai referenti statistici delle strutture regionali intervistate nelle Regioni campione.

Un aspetto non secondario per il contributo che le singole Regioni hanno eventualmente potuto apportare alla predisposizione del PSN (sia in una fase più progettuale che per un'analisi di eventuali aspetti critici della rilevazione in oggetto), riguarda la partecipazione alle riunioni del circolo di qualità relativo al settore "Società dell'informazione"; la quale sembrerebbe abbastanza ampia se si considera che, quasi tutte le Regioni, ad eccezione di Puglia e Sardegna, vi hanno preso parte.

## **5.6. La rilevazione "*Trasporto pubblico locale*" (ITR-00005)<sup>81</sup>**

La rilevazione fa parte del Settore "Trasporti" nell'ambito dell'Area "Settori economici" del PSN. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, l'Ente titolare, svolge tale rilevazione già dal 1981. L'obiettivo principale che la rilevazione si prefigge di raggiungere è quello di aumentare e migliorare l'informazione sul trasporto pubblico locale urbano ed extraurbano. I principali caratteri rilevati nelle imprese pubbliche e private di trasporto locale sono soprattutto di natura economica: risultati economici; contributi; occupati; domanda e offerta di trasporto; investimenti e parco veicoli.

Le Regioni ricoprono il ruolo di organi intermedi di rilevazione.

Per tre delle sei Regioni campione (Lombardia, Lazio e Sardegna) non è stato possibile effettuare l'intervista: dopo innumerevoli contatti telefonici, nessuno all'interno delle singole Direzioni regionali che dovrebbero essere interessate a questa attività è risultato a conoscenza del progetto.

Di seguito si riporta la scheda identificativa del progetto, contenuta all'interno del PSN 2006-2008, nella quale sono riportate le principali caratteristiche della rilevazione.

---

<sup>81</sup> di Lucia Cataldi

**Tab. 55 - Scheda della rilevazione *Trasporto pubblico locale*  
(ITR-00005)**

<b>Caratteristiche della rilevazione “Trasporto pubblico locale” (ITR-00005)</b>	
<b>1. Finalità della rilevazione</b>	Consolidamento e miglioramento della produzione di informazioni statistiche a sostegno della conoscenza e delle decisioni dei policy makers, operatori economici e di tutti i cittadini
<b>2. Titolare della rilevazione</b>	Ministero delle infrastrutture e dei trasporti
<b>3. Soggetti partecipanti</b>	-
<b>4. Organi intermedi</b>	Regioni
<b>5. Fonti normative</b>	Normativa nazionale: Legge 1085 del 31/10/1967
<b>6. Universo di riferimento</b>	Imprese pubbliche e private di trasporto pubblico locale, che operano all'interno di una Regione o tra Regioni limitrofe
<b>7. Unità di analisi/rilevazione</b>	Imprese pubbliche e private di trasporto pubblico locale
<b>8. Tipo di rilevazione</b>	Totale
<b>9. Principali caratteri rilevati</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Risultati economici</li> <li>- Contributi</li> <li>- Occupati</li> <li>- Domanda e offerta di trasporto</li> <li>- Investimenti</li> <li>- Parco veicoli</li> </ul>
<b>10. Periodicità della rilevazione</b>	Annuale
<b>11. Anno inizio rilevazione</b>	1981
<b>12. Fonte dei dati</b>	- Raccolta diretta presso Imprese
<b>13. Strumento di rilevazione</b>	- Modello cartaceo
<b>14. Modalità di fornitura delle risposte</b>	- Autocompilazione del modello cartaceo

**Tab. 55 – (segue) Scheda della rilevazione *Trasporto pubblico locale* (ITR-00005)**

<b>Caratteristiche della rilevazione “Trasporto pubblico locale” (ITR-00005)</b>	
<b>15. Soggetti che forniscono le risposte</b>	Imprese pubbliche e private di trasporto pubblico locale
<b>16. Controlli di qualità</b>	<i>Operazioni previste:</i> controlli di qualità sulla registrazione <i>Trattamento per:</i> mancate risposte totali (caduta dell'intervista, rifiuto etc. L'atto amministrativo o il record non sono disponibili); Mancate risposte parziali (valori fuori campo, mancanti o incompatibili per uno o più caratteri riferiti all'unità di analisi, etc.) <i>Calcolo di indicatori sintetici:</i> Mancate risposte totali
<b>17. Forme di diffusione e accesso ai dati</b>	Diffusione editoriale e mediante internet; Pubblicazioni a carattere generale (Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti).
<b>18. Periodicità di diffusione</b>	Annuale
<b>19. Minimo livello territoriale dei dati</b>	<i>Divulgati:</i> Ripartizione geografica <i>Divulgabili:</i> Regione

Fonte: Sistan, PSN 2006-2008.

### **5.6.1 Caratteri generali della rilevazione e personale coinvolto**

Come è possibile desumere dalla Tab.56 non sono gli USR ad occuparsi della rilevazione ma le strutture (Dipartimenti, Direzioni, Assessorati) delle quali si compongono i singoli apparati regionali. Tutte e tre le Regioni rispondenti hanno confermato di ricoprire il ruolo di organo intermedio, così come indicato nella scheda identificativa del PSN.

**Tab. 56 - Strutture che si occupano della rilevazione**

<b>REGIONI</b>	<b>Strutture</b>
Toscana	Direzione Politiche territoriali e ambientali – Settore Pianificazione mobilità e trasporti + Settore Sistema Statistico Regionale (USR)
Campania	AGC 14 – Autolinee e vie di comunicazione – Fondo nazionale trasporti
Puglia	Assessorato ai Trasporti – Settore Programmazione e vie di comunicazione – Osservatorio regionale per la mobilità

**Fonte:** CoGIS, dati forniti dai referenti statistici delle strutture regionali intervistate nelle Regioni campione.

In Toscana, dal 1999 (anno dal quale la Regione è coinvolta nel progetto) è stata sempre la Direzione Politiche territoriali e ambientali ad occuparsi della rilevazione. L'ultima edizione è iniziata nel giugno 2006 ma, nonostante fosse previsto che si concludesse nel novembre dello stesso anno, a maggio 2007 ancora non erano terminate tutte le attività a causa dell'inerzia delle imprese a fornire le dovute risposte. La Campania ha, invece, portato a termine l'ultima edizione della rilevazione (iniziata nel luglio 2006 e terminata ad ottobre 2006), anche se l'intervistato non ha saputo indicare da quale anno la Regione sia coinvolta nel progetto. Per quanto concerne, infine, la Puglia sembrerebbe che l'ultima edizione della rilevazione coincida in realtà con l'unica svolta dalla Regione ed iniziata nel febbraio 2006 (non sono state fornite indicazioni relativamente ai tempi previsti per la conclusione). Come si può desumere dalla scheda identificativa del PSN, la rilevazione dovrebbe essere svolta con periodicità annuale.

**Tab. 57 - Personale che, all'interno delle Regioni campione, si occupa della rilevazione per sesso e titolo di studio**

<b>REGIONI</b>	<b>N° persone</b>	<b>Sesso</b>	<b>Titolo studio</b>
Toscana	3	2 Maschi e 1 Femmina	2 Altra laurea e 1 Diploma di secondo grado
Campania	1	1 Femmina	1 Altra laurea
Puglia	3	3 Maschi	1 Altra laurea e 2 Diploma di secondo grado

**Fonte:** CoGIS, dati forniti dai referenti statistici delle strutture regionali intervistate nelle Regioni campione.

A differenza di Toscana e Puglia, in Campania è solo una l'unità di personale coinvolta nelle attività della rilevazione. Dal punto di vista del titolo di studio, il personale occupato sembra abbastanza qualificato essendoci in tutte le Regioni intervistate, almeno un laureato (anche se non in materie statistiche).

### **5.6.2 Il processo della rilevazione: le fasi realizzate**

Dalla scheda identificativa del PSN emerge che la rilevazione è di tipo totale e riguarda tutte le imprese pubbliche e private di trasporto pubblico locale. La raccolta dei dati avviene tramite indagine diretta con autocompilazione di un modello cartaceo da parte delle imprese.

**Tab. 58 - Fasi realizzate dalla struttura**

<b>REGIONI</b>	<b>Fasi realizzate</b>
Toscana	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Rilevazione/raccolta dei dati: modello informatizzato autocompilato dalle imprese</li> <li>2. Revisione e controllo: l'Osservatorio regionale dei trasporti fa la prima revisione, la Regione l'ultima verifica prima di inviare tutto al Ministero per i controlli di coerenza</li> <li>3. Validazione processo di produzione: per quanto di competenza</li> </ol>
Campania	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Rilevazione/raccolta dei dati: invio e raccolta tramite posta del questionario cartaceo alle imprese</li> </ol>
Puglia	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Selezione campione (tutte le aziende di trasporto pubblico locale; lavoratori-studenti in alcune fasce orarie, flussi di movimento dai rispettivi comuni verso ciascun capoluogo di provincia rispetto ai diversi mezzi di trasporto)</li> <li>2. Rilevazione/raccolta dei dati: modello informatizzato e cartaceo</li> <li>3. Codifica</li> <li>4. Approntamento software</li> <li>5. Approntamento supporti informatici</li> <li>6. Elaborazione dati</li> </ol>

**Fonte:** CoGIS, dati forniti dai referenti statistici delle strutture regionali intervistate nelle Regioni campione.

Analizzando i risultati dell'indagine relativi alle principali fasi dell'intero processo di rilevazione (vedi Tab.58) che ha coinvolto/coinvolve le singole strutture intervistate, emergono alcune difformità rispetto alle indicazioni contenute nella scheda identificativa del progetto. Innanzitutto, la Puglia ha circoscritto l'indagine totale alle sole aziende di trasporto pubblico locale ed accanto a questa ne effettua una su base campionaria diretta anche a persone fisiche (lavoratori-studenti in alcune fasce orarie, flussi di movimento dai rispettivi Comuni verso ciascun capoluogo di provincia rispetto ai diversi mezzi di trasporto). Tutte le Regioni

intervistate realizzano le fasi più operative della rilevazione, ossia la raccolta dei dati, che avviene tramite l'utilizzo di un modello cartaceo solo in Campania (Regione che si limita a svolgere quest'unica fase del progetto); mentre in Toscana e in Puglia (accanto a quello cartaceo) viene utilizzato un modello informatizzato. Con le stesse modalità vengono trasmessi i dati all'Ente titolare: in formato cartaceo dalla Campania, elettronico dalla Toscana ed in entrambi i formati dalla Puglia. La Campania, infatti, lamenta la poca informatizzazione presente nelle imprese intervistate che ha reso difficile ottenere un riscontro sui dati rilevati. La Puglia, inoltre, è coinvolta anche nelle attività di codifica e di approntamento di software e supporti informativi. Per quanto riguarda la qualità del processo di produzione, risulta che solo la Toscana effettua la revisione e il controllo dei dati: l'Osservatorio regionale dei trasporti attua una prima revisione e la Regione l'ultima verifica prima di inviare tutto al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per i controlli di coerenza. Dunque si presume che, tanto per la Toscana quanto soprattutto per Campania e Puglia che non sono affatto coinvolte in questa fase del processo produttivo, siano a carico del Ministero anche gli altri controlli di qualità previsti e indicati nella scheda identificativa del PSN relativa al progetto. Infine, solo la Puglia ha dichiarato di realizzare l'elaborazione dei dati per la quale non utilizza, però, particolari software.

Il Ministero, al termine del processo di rilevazione ed elaborazione, non restituisce i dati alle singole Regioni (nel caso della Puglia non sono state fornite indicazioni a riguardo). Solo la Puglia utilizza i dati così come rilevati presumibilmente per le elaborazioni che ha dichiarato di svolgere.

Per quanto riguarda la diffusione dei dati, questa si limita a quella svolta dall'Ente titolare mediante internet (nel sito del Ministero) e tramite la pubblicazione a carattere generale "Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti".

Per gli intervistati, le informazioni rilevate con questa indagine, non sono raccolte attraverso altre indagini svolte nei relativi ambiti regionali.

### **5.6.3 Rapporti con gli enti coinvolti nella rilevazione**

L'assistenza tecnico-statistica fornita dal Ministero alle Regioni intervistate è definita adeguata solo nel caso della Campania, mentre per la Toscana è insufficiente e per la Puglia non necessaria. Nel caso della Toscana si esplica sia telefonicamente che tramite manuali o circolari non dettagliate, nel caso della Campania, telefonicamente o mediante circolari.

Per quanto concerne il rapporto tra le strutture interessate alla rilevazione e gli USR relativi al proprio ambito regionale, solo in Toscana si è instaurata una collaborazione. Inoltre, in tutti i casi, l'USR non sottopone a validazione l'attività svolta dalle strutture stesse. Il mancato rapporto delle strutture interessate alla rilevazione con gli USR è sicuramente molto importante per comprendere il ruolo limitato e, in parte carente, ricoperto in questa indagine dalle Regioni intervistate. Ma soprattutto rappresenta la ragione principale delle problematiche legate all'identificazione dei referenti nelle altre Regioni nelle quali non è stato possibile realizzare l'intervista (infatti anche nel caso della Lombardia, del Lazio e della Sardegna l'indagine è risultata di competenza dei Dipartimenti/Direzioni/altre strutture regionali). Dunque questa è una di quelle indagini per le quali l'USR (ad eccezione della Toscana) non ha saputo esplicitare quel ruolo, affidatogli dalla normativa sugli Enti del Sistan, di promozione, indirizzo e coordinamento dell'attività statistica che interessa la propria amministrazione nell'ambito del PSN.

Dai risultati dell'indagine è, poi, emerso che, per svolgere le attività relative alla rilevazione, la Toscana collabora anche con l'Osservatorio regionale dei trasporti e la Puglia si avvale dell'ausilio dell'Agenzia Regionale di Mobilità. Mentre la Campania svolge la rilevazione in modo autonomo.

In nessun caso le strutture intervistate hanno dichiarato di aver stipulato accordi o intrattenuto rapporti con altre Regioni.

Solo la Toscana ha partecipato alle riunioni del circolo di qualità, per la predisposizione del PSN, relativo al settore "Trasporti".



## PARTE III

### UN QUADRO DI SINTESI DEI RISULTATI<sup>82</sup>

#### 1. Premessa

Come si è detto nella prima parte di questo rapporto la CoGIS ha scelto di limitare l'analisi dell'attività statistica ad alcune importanti Regioni (Lombardia, Toscana, Lazio, Campania, Puglia e Sardegna) che si collocano nelle quattro grandi ripartizioni geografiche in cui si articola e divide il Paese. La scelta di contenere il numero delle Regioni da analizzare è dovuta alla necessità di ottenere, in tempi sufficientemente brevi e con un limitato dispendio di risorse, un primo quadro della situazione che caratterizza l'attività statistica nelle Regioni italiane evidenziandone caratteristiche e problematiche principali. Tuttavia, le Regioni prescelte sono rappresentative delle diverse situazioni e problematiche che riguardano le Regioni italiane e ne costituiscono un sottoinsieme importante sul piano economico, sociale e demografico.

Per quanto riguarda il campo di definizione dell'indagine occorre anche ricordare che questa indagine si limita ad analizzare l'attività statistica svolta nell'ambito dell'ente Regione escludendo tutti gli altri enti, istituti, osservatori di emanazione regionale o con partecipazione della Regione operanti nel territorio regionale che possono svolgere un'attività statistica. Nelle Regioni esiste un numero non trascurabile di tali organismi con varie finalità e strutture organizzative che affiancano l'attività delle Regioni con lo scopo di approfondire la conoscenza di alcuni fenomeni e problematiche di interesse locale. Di questi organismi peraltro non è facile ricostruire una lista esaustiva. Tuttavia è chiaro che le evidenze emerse da questo rapporto andrebbero integrate con un'analisi estesa anche a questi organismi.

---

<sup>82</sup> di Carlo Filippucci.

Si ricorda inoltre che in questa indagine l'attività statistica considerata è esclusivamente quella connessa direttamente o indirettamente alla produzione di dati escludendo le utilizzazioni più o meno sofisticate degli stessi.

L'analisi sviluppata nel seguito deriva dalle informazioni fornite dai soggetti individuati come referenti statistici regionali e costituisce la sintesi della descrizione analitica dei risultati delle indagini effettuate.

## **2. L'organizzazione dell'attività statistica nelle Regioni**

### **2.1 Aspetti generali**

Le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano fanno parte del Sistema Statistico Nazionale istituito con il D.lgs. n. 322/1989 che dà alle Regioni la possibilità di svolgere un'attività statistica propria (CISIS, 2003) ma soprattutto individua nelle Regioni un referente primario per l'attività statistica definita nell'ambito del PSN elaborato dall'Istat. In tale ambito assumono un rilievo particolare gli Uffici di Statistica Regionali (USR). Questi hanno il compito di dare attuazione al PSN, attraverso le attività di rilevazione, elaborazione, diffusione e archiviazione dei dati. Agli USR, inoltre, le diverse normative regionali che li hanno istituiti attribuiscono compiti di coordinamento, controllo, verifica e validazione dell'attività statistica della Regione. Alla luce di ciò risulta evidente che l'attività statistica ufficiale delle Regioni e anche gran parte di quella non legata alla statistica ufficiale si dovrebbe incentrare sugli USR o, quantomeno, dovrebbe essere da questi conosciuta, coordinata e controllata.

Dall'indagine invece emerge che una grande difformità di modelli organizzativi caratterizza l'attività statistica delle Regioni e conseguentemente l'estensione, l'organizzazione, le caratteristiche e la qualità dell'attività stessa. In particolare, gli USR, snodi fondamentali del sistema statistico regionale secondo la normativa vigente, hanno in pratica compiti e organizzazione

molto diversi e molto diverso è il grado di coordinamento, controllo ed interazione che hanno realizzato sia con gli altri uffici della Regione sia con enti esterni alla Regione.

Due questioni di primaria importanza emergono dall'osservazione.

La prima e più generale riguarda il ruolo, l'estensione e la percezione dell'attività statistica nelle Regioni osservate e quindi ciò che potremmo definire il livello della cultura statistica nell'ente Regione. Inteso in questo senso il livello della cultura statistica appare generalmente poco sviluppato ma soprattutto molto differenziato tra la Toscana e la Lombardia – anche se in quest'ultima non si è riscontrato lo stesso livello di organizzazione e di attuazione della normativa - e le altre Regioni considerate. Il problema riguarda anche e ovviamente gliUSR e tutti gli altri uffici regionali che svolgono attività statistica. Così, se è pur vero che spesso esiste una carenza di dati statistici pertinenti per affrontare un'analisi quantitativa approfondita dei sistemi regionali, ancora più spesso in una buona parte delle Regioni considerate sembra che non ci sia l'interesse e che manchino le competenze per utilizzarli, per trarne analisi ed evidenze rilevanti per l'azione di governo e la valutazione delle politiche o per produrli in modo efficace ed economico. Da diversi aspetti osservati con questa indagine emerge disattenzione verso l'attività statistica e anche qualche caso di vera e propria incompetenza statistica delle persone contattate (ma indicate come referenti)<sup>83</sup>.

La dispersione che ha assunto l'attività statistica attraverso il suo frazionamento in molti uffici che hanno competenze e finalità diverse non si segnala solo perché indica il mancato rispetto del dettato del D.lgs. 322/89 ma soprattutto perché testimonia la scarsa comprensione della funzione trasversale dell'attività statistica e fa sì che tale funzione venga avvertita nei diversi dipartimenti delle Regioni come un'attività marginale, quando non ancillare. Inoltre, la frammentazione provoca una dispersione di risorse e competenze a fronte della quale non si riscontrano

---

<sup>83</sup> Cfr. rapporto della Regione Sardegna.

particolari benefici per l'attività statistica. I vari uffici si trovano sovente a svolgere il ruolo di un modesto ingranaggio nell'ambito di un "processo produttivo" del dato fungendo da intermediari tra gli enti, principalmente l'Istat, che progettano e governano il processo di produzione delle statistiche e gli enti locali ad un livello territoriale inferiore a cui si chiede di essere meri fornitori di dati elementari. Spesso si riscontra anche che gli uffici in cui viene svolta l'attività statistica non dispongono delle risorse umane adeguate per svolgere la loro attività, non sono sufficientemente coinvolti nel processo di produzione dei dati e sono poco avvertiti dell'importanza dei controlli finalizzati ad assicurare gli standard di qualità.

Una tale marginalità è aggravata, da un ritorno di informazioni da parte dell'Istat che non sempre è stato giudicato adeguato dagli intervistati<sup>84</sup>. Si tratta di un aspetto non trascurabile che interessa l'organizzazione della statistica italiana. Questa si appoggia a diversi enti sia per la rilevazione dei dati, sia per ottenere archivi amministrativi, ma la motivazione dei soggetti coinvolti a livello locale è generalmente scarsa e l'attività che viene richiesta viene percepita prevalentemente come un obbligo burocratico piuttosto che come un'occasione per acquisire una maggiore conoscenza della realtà regionale.

Si deve rilevare, tuttavia, che questi aspetti emergono in modo molto diverso nelle Regioni osservate, tanto che sembra riproporsi anche qui la tradizionale distinzione tra Nord, Centro, Sud ed Isole. Le differenze tra le Regioni che appartengono alle diverse ripartizioni geografiche sono considerevoli in termini di livelli di attività statistica, di organizzazione, di capacità di intervento e controllo da parte degli USR, di formazione e qualificazione del personale addetto all'attività statistica. Si distingue in termini positivi l'USR della Toscana che risulta impegnato in un'attività ampia nell'ambito del PSN e del proprio

---

<sup>84</sup> Riguardo al ritorno di dati agli enti fornitori da parte l'Istat, va evidenziato che l'Istat da alcuni anni cura la restituzione dell'informazione agli enti fornitori con molta più attenzione. Va quindi anche considerata l'ipotesi che i dati non vengano adeguatamente utilizzati dagli uffici regionali oppure che il livello di disaggregazione con cui vengono forniti non consenta il loro utilizzo a livello locale.

PSR. Anche la Lombardia svolge una significativa attività ma non dispone di un PSR che riassume l'insieme delle attività statistiche della Regione. Entrambe le Regioni esprimono anche una non trascurabile domanda ed una produzione di statistiche ed analisi quantitative per i fini propri delle diverse strutture regionali<sup>85</sup> che hanno il compito di approfondire aspetti specifici di interesse regionale.

In generale, le Regioni che hanno costituito queste strutture sono anche quelle che intrattengono relazioni più intense e proficue con altri organismi impegnati nell'attività statistica: cooperano con organismi regionali, nazionali ed internazionali, partecipando ad indagini sperimentali/pilota dell'Istat e dell'Eurostat. Si è rilevata anche una stretta collaborazione con altre realtà statistiche del territorio ed un'attiva partecipazione ad organismi collegiali, quali i Circoli di Qualità (CdQ), sia da parte degli USR che di alcune Direzioni Generali e/o Dipartimenti regionali (D/D).

Molto diverso è il quadro che si presenta nelle altre Regioni. Più scarsa è la partecipazione alle attività previste nel PSN e i PSR non sono realizzati o appaiono solo come adempimenti formali. Inoltre, più deboli e a volte quasi inesistenti sono gli USR. La situazione maggiormente carente è quella della Puglia dove l'USR di fatto non esiste ma anche della Sardegna, che sta attraversando una fase di forte ristrutturazione interna che condiziona lo svolgimento delle attività statistiche e non è chiaro verso quale organizzazione approderà.

La seconda questione riguarda l'attività statistica che non è affatto concentrata nell'USR ma largamente distribuita all'interno delle varie D/D delle Regioni e anche al di fuori della Regione in osservatori o altre strutture ed enti interni alla Regione stessa o esterni ma collegati e controllati in modo più o meno diretto. In media quasi i due terzi delle D/D svolgono attività statistiche. Inoltre, in alcune Regioni sono state create presso le diverse D/D specifiche unità funzionali dedicate

---

<sup>85</sup> Si ricorda che queste Regioni hanno creato qualificati Istituti di ricerca regionali: è il caso dell'IRPET della Toscana e dell'IRER della Lombardia.

all'attività statistica (Tab. 9) e in vari casi l'avvio di un'attività statistica è abbastanza recente e comunque molto successiva all'istituzione del Sistan<sup>86</sup>. Infine, il ruolo di coordinamento dell'attività statistica e di garante della qualità delle statistiche assegnato all'USR non è generalmente riconosciuto dalle varie D/D: è il caso soprattutto della Puglia, della Sardegna, della Campania e del Lazio. La dispersione dell'attività statistica è tale che non sempre è stato possibile identificare tutte le attività statistiche sia perché, con la sola eccezione dell'USR della Toscana, nessun ufficio delle Regioni osservate, e tanto meno i loro USR, ha il controllo dell'insieme di tali attività, sia perché le stesse specifiche D/D non sanno quali attività statistiche vengano svolte nelle altre D/D e in diversi casi non sono neppure in grado di indicare esaurientemente quali attività, dove e chi le realizza nell'ambito della propria D/D. In conseguenza di ciò, nella maggior parte delle Regioni un numero consistente di progetti previsti nel PSN 2006-2008 che interessano il coinvolgimento a vario titolo della Regione non sono stati rintracciati nel corso dell'indagine (cfr. Tab.15)<sup>87</sup>. Ci si è trovati, infatti, in difficoltà in varie D/D della maggior parte delle Regioni ad individuare i referenti delle attività statistiche che dovevano essere svolte e in alcuni casi gli intervistati non erano in grado di collaborare, pur essendo indicati come referenti, in quanto avevano conoscenze basilari incerte e lacunose relativamente all'indagine e all'attività statistica.

Al riguardo si pensi che dall'indagine emerge che solo due Regioni su sei (il Lazio e la Puglia<sup>88</sup>) hanno istituito il Sistar e solo due Regioni predispongono un Programma Statistico Regionale, tuttavia solo la Toscana lo predispose dal 1993, mentre il Lazio lo ha fatto solo per i trienni 2002-04 e 2006-08. Inoltre, mentre il PSR della Toscana riguarda 132 progetti (di cui

---

<sup>86</sup> E' il caso del Lazio dove 7, delle 11 Direzioni che svolgono attività statistica hanno iniziato tale attività di recente: da meno di 7 anni in 4 casi e da meno di 2 anni in 3 casi.

<sup>87</sup> Ciò, come si è detto, non significa che i progetti previsti non vengono svolti ma che all'interno del ente Regione (questo era il nostro punto di vista) nessuno ha il quadro completo dell'attività svolta. Inoltre, è doveroso ricordare, come detto nella sezione 1, che l'indagine ha riguardato solo USR e uffici regionali e non anche altri enti o strutture di emanazione regionale.

<sup>88</sup> Come si vedrà in seguito l'USR della Puglia di fatto non esiste.

106 svolti dall'USR in collaborazione con varie D/D), nel Lazio il PSR riguarda appena 6 progetti realmente classificabili come attività statistica.

Vi sono dunque differenze rilevanti tra le Regioni e in particolare diverso appare il livello di frammentazione da Regione a Regione. In pratica, si può dire che solo nella Regione Toscana l'USR presenta tutte le caratteristiche che sono richieste dal ruolo e dai compiti che la normativa nazionale e regionale gli assegna. Anche in questa Regione, tuttavia, tutte le otto Direzioni svolgono attività statistiche e in una di queste esiste una struttura dedicata appositamente all'attività statistica. E' pur vero che la normativa regionale prevede che l'USR si possa avvalere di altri uffici regionali, specie quando questi ultimi siano depositari di informazioni amministrative naturalmente connesse alla loro attività, ma rimane evidente che l'attività statistica è realizzata in uffici diversi e che non è coordinata e sono scarsi i *feed-back* tra i diversi soggetti che vi partecipano. Nel caso della Toscana, tuttavia, è da rilevare che lo svolgimento di compiti in materia di statistiche sembra non costituire un problema per il buon coordinamento e per le interrelazioni che intercorrono tra USR e D/D.

La frammentazione e la dispersione dell'attività statistica appare così un fenomeno strutturale caratteristico di tutte le Regioni e potrebbe essere anche accettato come una conseguenza naturale della storia e della complessità dell'attività regionale. La frammentazione, inoltre, costituisce un problema solo se non è governata e coordinata, se non esistono standard e metodologie qualificate e condivise, se non vi è scambio di esperienze e delle pratiche migliori, se vi è duplicazione di risorse e di conoscenze e sovrapposizione di competenze.

## **2.2 Gli Uffici di Statistica Regionali**

Malgrado la frammentazione dell'attività statistica nelle diverse articolazioni delle Regioni, l'individuazione delle specifiche modalità organizzative e funzionali degli USR nelle singole Regioni merita una considerazione particolare per il ruolo

che la normativa nazionale assegna loro ma anche perché ciò aiuta a comprendere meglio il livello e le peculiarità dell'organizzazione dell'attività statistica nelle Regioni indagate.

Da quanto si è detto sopra si comprende che anche dal punto di vista organizzativo gli USR si differenziano in modo significativo nelle sei Regioni. Innanzitutto, gli USR sono stati attivati in tempi molto diversi nelle varie Regioni: si va dal 1989 (Lombardia e Campania) al 2001 (Puglia). Gli altri sono stati costituiti negli anni '90 (Toscana nel 1992, Sardegna nel 1994, Lazio nel 1997). L'USR della Puglia, tuttavia, esiste di fatto solo sulla carta. Infatti, l'USR della Regione Puglia ha un solo addetto e non esiste una funzione dirigenziale istituzionalizzata. Allo stesso tempo l'USR della Sardegna sta trasferendo le proprie competenze ad un nuovo osservatorio che assumerà probabilmente le funzioni di USR.

Dunque, dopo diciotto anni dall'emanazione del D.lgs. 322/89 si può dire che in buona sostanza la normativa in materia di organizzazione statistica regionale non ha ancora trovato una completa applicazione. E' pertanto evidente che il livello di organizzazione ed estensione dell'attività statistica nelle Regioni risente in primo luogo di queste differenze nella realizzazione ed avvio della struttura che dovrebbe avere il ruolo primario nell'attività statistica di questi enti. Inoltre, anche l'obiettivo di assicurare un controllo del processo di rilevazione ed una maggiore uniformità sul piano delle procedure di rilevazione e della qualità dei dati non sembra affatto assicurato.

Molto diversa è anche la struttura regionale nella quale gli USR sono collocati<sup>89</sup>. Questo aspetto potrebbe non essere rilevante perché dipende dalle dinamiche istituzionali interne a

---

<sup>89</sup> Struttura di appartenenza dell'USR:

Lombardia: Direzione Centrale comunicazioni nazionali e internazionali;

Toscana: Direzione Generale Organizzazione e sistema informativo – Area di coordinamento Reti di Governance del Sistema Regionale e Ingegneria dei Sistemi Informativi e della Comunicazione;

Lazio: Dipartimento istituzionale – Direzione regionale tutela dei consumatori e semplificazione amministrativa;

Campania: Area Ricerca Scientifica, Statistica, Sistemi Informativi ed informatica – Settore Analisi, Progettazione e Gestione Sistemi informativi;

Puglia: Assessorato Bilancio e Programmazione – Settore Controllo Interno di gestione;

Sardegna: Direzione Generale della Presidenza.

ciascuna Regione che non dovrebbero influire su aspetti operativi come l'attività statistica. In realtà, la collocazione istituzionale dell'USR non è affatto trascurabile perché è indicativa del riconoscimento o meno della funzione trasversale della statistica e della posizione più o meno subordinata ad altre attività (come l'informatica) che questa può avere nella concezione del governo di una Regione. D'altra parte, anche secondo gli intervistati di due importanti Regioni come il Lazio e la Campania, l'attuale collocazione istituzionale non assicura l'autonomia e la funzionalità dell'USR. Infatti, nelle due Regioni l'USR è istituito presso articolazioni regionali che operano in specifici settori di attività, quindi senza una vera e propria autonomia finanziaria ed organizzativa.

Il quadro istituzionale si complica ulteriormente se si considera che non solo in Puglia ma anche nel Lazio e in Sardegna gli USR non hanno un'articolazione funzionale interna adeguata alla necessità di far fronte in modo dedicato e continuativo alle diverse funzioni che dovrebbero e potrebbero svolgere e per di più, in alcuni casi, gli USR sono investiti anche di compiti in materie diverse dall'attività statistica<sup>90</sup>.

Naturalmente le diversità evidenziate si riflettono anche sulla disponibilità e sulla qualificazione del personale addetto agli USR. Le disparità tra gli USR emergono chiaramente anche solo guardando al totale degli addetti (Tabb. 2, 3 e 4): la Toscana dedica 25 addetti all'USR, la Puglia ed il Lazio hanno rispettivamente 1 e 5 addetti. Se poi si considera il personale che svolge esclusivamente attività statistica le disponibilità di risorse umane diminuiscono ulteriormente<sup>91</sup>. Inoltre, una parte non trascurabile di tale personale svolge l'attività statistica a tempo parziale con ulteriore pregiudizio per la quantità e qualità del lavoro in ambito statistico. Pochissimi sono i giovani: solo due nell'USR della Toscana hanno meno di 30 anni. Ma ancora più preoccupante è il titolo di studio di questo personale. La

---

<sup>90</sup> Questo è in particolare il caso della Campania.

<sup>91</sup> La dispersione dell'attività statistica in vari uffici non rende del tutto confrontabili le situazioni dei diversi USR, anche se al disotto di un certo numero di addetti qualunque USR non è in grado di assolvere ai suoi compiti

Sardegna e la Campania non dispongono di nessun laureato in materie statistiche, solo 2 la Lombardia che pur ha un importante USR e 3 il Lazio, mentre ancora si distingue nettamente la Toscana che dispone di 16 laureati di cui 8 in materie statistiche.

A questa situazione si potrebbe far fronte con l'attività di formazione e qualificazione, peraltro necessaria per mantenere un adeguato aggiornamento sulle tecniche ed i metodi statistici. Purtroppo, dal 2004 ad oggi, solo in Toscana l'attività di formazione in ambito specificatamente statistico ha assunto un rilievo significativo (10 iniziative; Tab. 5) e solo il Lazio ha promosso un master universitario in materie statistico-informatiche a cui hanno preso parte gli addetti dell'USR.

Il ricorso a personale o società esterne all'ufficio potrebbe sopperire sia alle eventuali carenze di personale che alla mancanza di qualifiche adeguate. Non è stata invece rilevata una regolarità in tale senso (Tab.6), anzi il ricorso all'esterno decisamente più ampio è quello dell'USR della Toscana, mentre è modesto negli USR con poco personale i quali peraltro ricorrono maggiormente a singoli collaboratori più che a società. Sembra dunque possibile rilevare che: i) se un USR ha una discreta struttura ed attività è indotto ad estendere la propria attività, a qualificarla e viene ad essere probabilmente coinvolto in un maggior numero di progetti; in questo caso ha bisogno di aiuti esterni oppure può collaborare con il personale delle altre D/D (sembra questo il caso della Lombardia e della Toscana); ii) quando l'USR è una struttura debole allora si incontrano difficoltà anche ad utilizzare altre risorse e ad interagire con loro. E' poi da sottolineare che la mancanza di professionalità adeguate in materie statistiche all'interno degli USR (là dove si manifesta) è di grave pregiudizio anche al ricorso all'*outsourcing*, infatti viene a mancare la capacità di controllare l'adeguatezza e la qualità del lavoro affidato all'esterno.

La dotazione informatica (Tab.7) e la disponibilità di software statistico sembrano in genere adeguati al personale impiegato<sup>92</sup>. In ogni caso, è risultato evidente che le risorse

---

<sup>92</sup> In quattro Regioni su sei l'USR ha anche un sito internet.

informatiche non costituiscono un vincolo allo sviluppo dell'attività statistica ma non sono neppure una garanzia perché questa si affermi e sia di qualità adeguata.

### **2.3 L'attività statistica**

La variabilità riscontrata per gli USR si ritrova anche nella tipologia e quantità di attività statistica che questi svolgono. Ma in questo caso la differenziazione effettiva può risultare ancora maggiore in quanto l'attività statistica si può espletare nell'ambito del PSN, del PSR, essere un'attività autonoma di ciascuna Regione, oppure essere svolta in enti o uffici esterni alla Regione ad essa collegati.

Se si guarda all'attività svolta nell'ambito del PSN, che dovrebbe essere comune a tutte le Regioni, troviamo invece, ancora con l'eccezione della Toscana, che una quota molto modesta di indagini è svolta o controllata in qualche modo dall'USR e dalle D/D delle Regioni. Questo almeno secondo la ricostruzione delle attività svolte a partire da quanto le Regioni, nelle persone dei referenti che ci sono stati segnalati, sono state capaci di indicarci. La Regione Toscana è coinvolta in 98 lavori previsti quali adempimenti SISTAN nell'ambito del PSN 2006-2008. Nelle altre Regioni la situazione è decisamente e sorprendentemente diversa. La Sardegna è attiva in 64 progetti nell'ambito Sistan, la Campania in 55, la Lombardia in 32, il Lazio è coinvolto in 30 progetti, infine, la Puglia in 23. Gli USR da Regione a Regione hanno il controllo diretto di un numero molto diverso di indagini inseriti nel PSN.

Questo aspetto è preoccupante perché pone la questione di chi ed in che modo si realizza quella funzione di controllo e validazione dell'attività sul campo che sarebbe demandata agli USR. Di conseguenza ci si potrebbe chiedere quanto l'Istat possa garantire che il processo di rilevazione sul campo sia sotto controllo.

Le difficoltà riscontrate nel rintracciare presso le Regioni tutte le attività previste nel PSN inducono a riflettere sulla

efficacia del funzionamento di uno dei principali strumenti creati per dare corpo ad un effettivo sistema statistico nazionale. Non solo le Regioni non hanno piena coscienza dell'attività a cui collaborano ma anche la loro partecipazione alla formulazione del PSN presenta alcuni limiti. Innanzitutto, generalmente ciascuna Regione non esprime le proprie esigenze in modo coordinato ed unitario proprio a causa della molteplicità di referenti a livello regionale, anche all'interno di una stessa Regione, che agiscono in maniera non coordinata e con competenze molto diverse. In questa situazione quindi ciascuna Regione non effettua una selezione di progetti e non esprime priorità. In secondo luogo, la partecipazione delle Regioni ai Circoli di Qualità (CdQ)<sup>93</sup> non è sistematica: non tutti i Circoli di Qualità sono seguiti ed i soggetti regionali che partecipano sono spesso diversi, oppure la rappresentanza regionale è limitata a rappresentanti del Cisis. Questi ultimi, a loro volta, per le ragioni già dette riescono tutt'al più ad esprimere esigenze generali ma difficilmente possono rappresentare le problematiche specifiche delle singole Regioni e le loro priorità<sup>94</sup>.

L'attività statistica delle Regioni non è certo limitata a quella indicata dal PSN, ma si estende a molte altre iniziative che, come si è già detto, solo in pochi casi sono identificate e coordinate in un Programma statistico regionale. Questa attività è in alcune Regioni molto ampia, mentre in altre è modesta o assente; in alcuni casi è sotto il controllo dell'USR, ma in molti altri casi viene sviluppata in modo autonomo dai singoli uffici o enti creati dalle Regioni, così che appare arduo quantificare, valutare e comparare l'attività statistica svolta in ogni Regione.

E' pur vero, e forse inevitabile, che molte indagini statistiche sfuggano al controllo di un unico soggetto preposto all'attività statistica perché episodiche e/o promosse per conseguire finalità specifiche di singoli uffici. Ciò del resto avviene anche a livello nazionale rispetto all'Istat. Tuttavia, a livello regionale, la

---

<sup>93</sup> Si tratta della sede in cui avviene il confronto con l'Istat in vista della preparazione del PSN.

<sup>94</sup> Anche il coordinatore degli uffici regionali dell'Istat ha rilevato che sarebbe utile una partecipazione diretta delle Regioni.

dispersione e la scarsa comunicazione sembrano molto più accentuate.

Connessi all'attività statistica sono la gestione e l'utilizzo di archivi amministrativi e di banche dati. E' ben noto infatti che questi stanno acquistando un rilievo sempre maggiore per la produzione di statistiche perché consentono di ridurre i costi di rilevazione, di contenere il fastidio dei soggetti che detengono l'informazione e di ottenere informazioni molto disaggregate specialmente a livello territoriale. L'esempio forse più importante di utilizzo di archivi amministrativi a fini statistici in Italia è la produzione da parte dell'Istat di ASIA, ma anche l'utilizzo dei dati INPS, dei dati raccolti a fini fiscali, dei dati sanitari che costituiscono importanti fonti per la produzione di statistiche. Gli enti locali dovrebbero essere particolarmente interessati ad utilizzare fonti amministrative non solo perché spesso ne sono i detentori e quindi sono richiesti di fornire le informazioni contenute in questi archivi, ma anche perché potrebbero utilizzarli loro stessi per produrre evidenze sulla realtà locale che altrimenti non sarebbero disponibili. In effetti, tutte le Regioni tranne la Sardegna utilizzano per varie finalità archivi e/o banche dati costituiti presso altri soggetti. Inoltre, con l'eccezione di Puglia e Campania, vi è una gestione di archivi e/o banche dati propri effettuata dagli USR.

Nell'indagine si è approfondita l'analisi delle tematiche interessate da un'attività statistica nelle varie Regioni. Come si vede dalla Tab.16, per quanto riguarda gli USR, il numero delle aree tematiche rilevate varia dalle quindici della Toscana, alle otto della Lombardia, alle sei del Lazio, alle cinque della Sardegna, alle tre della Campania e della Puglia. Le tematiche comuni, anche se limitatamente al PSN, sono poche. Per quanto riguarda il tipo di intervento realizzato, solo la Toscana si occupa anche di studi progettuali e di elaborazioni ma per solo 2 progetti in ciascuna delle due ultime attività citate su 94 progetti. Gli altri USR si occupano solo di rilevazione.

Sempre nell'ambito del PSN considerato, ma con riguardo alle D/D, la diversità in termini di numero progetti è minore

(Tab.18)<sup>95</sup> e si nota ancora una grande diversità tra le tematiche trattate nelle diverse Regioni. Inoltre, alcune di queste aree sono presenti sia nell'attività delle D/D sia in quella degli USR in particolare nell'ambito sanitario e agricolo. Nell'ambito delle indagini seguite dalle D/D nel quadro del PSN, gli uffici svolgono un'attività statistica che in un numero di casi maggiore rispetto al precedente affronta l'elaborazione dei dati.

Se si considera l'attività statistica svolta nell'ambito dei PSR il confronto è condizionato, come si è già rilevato, dalla mancanza di un tale Programma in ben quattro Regioni e quindi dalla mancanza di attività in questo contesto progettuale delle Regioni osservate (Tab.20). Vale comunque la pena di ricordare ancora l'attività della Toscana che ha inserito nel PSR un numero molto ampio di progetti (oltre 130 per un ventaglio di aree tematiche molto vasto), mentre l'altra Regione che ha predisposto un PSR, il Lazio, ha inserito solo sei progetti che hanno effettivamente la natura di attività statistiche.

In questo contesto l'attività statistica della Toscana si qualifica ulteriormente in quanto realizza non solo la rilevazione ma anche un discreto numero di studi progettuali (18) ed effettua elaborazioni dei dati in quasi 60 progetti.

Infine, per quanto attiene all'attività autonoma, ci si aspetterebbe che le Regioni che non hanno mostrato un'attività statistica di rilievo in sede di PSN o PSR dimostrino il loro impegno in ambito statistico in quest'ultimo contesto. In realtà così non è (cfr.: Tabb. 22, 25 e 26). Nella Regione Lombardia sono stati individuati 50<sup>96</sup> progetti (di cui 20 svolti nell'ambito dell'USR), in Campania 27 (di cui 4 svolti nell'ambito dell'USR), nel Lazio 23 (di cui 5 svolti nell'ambito dell'USR); 3 in Puglia (di cui 1 svolto nell'ambito dell'USR), mentre nessuna attività è stata rintracciata in Sardegna. Il ventaglio delle tematiche trattate non è ampio, mentre riguardo al tipo di attività svolta si nota un impegno sporadico nella progettazione

---

<sup>95</sup> Occorre anche tenere presente che l'attività delle D/D è più settoriale e monotematica e che non tutte le indagini del PSN sono state rintracciate.

<sup>96</sup> Si ricordi che la Lombardia ha creato un gran numero di osservatori che non sono stati indagati.

(relativamente a due progetti considerando tutte le Regioni) e un po' più ampio nell'elaborazione.

I problemi sollevati dall'illustrazione fatta sin qui sono evidenti.

In primo luogo, questa situazione non assicura che non si abbiano duplicazioni delle indagini e della produzione statistica non solo all'interno di una stessa Regione ma anche rispetto alla produzione statistica nazionale<sup>97</sup> con conseguente possibile spreco di risorse sia umane che finanziarie. In secondo luogo, spesso indagini sullo stesso argomento sono saltuarie e condotte con metodologie e definizioni diverse così che la confrontabilità nel tempo e nello spazio non è possibile con grave pregiudizio sulla loro efficacia euristica e su quella di descrivere la dinamica dei processi indagati. Infine, un effetto negativo lo si può riscontrare sulla qualità dei dati: la mancanza di coordinamento e la saltuarietà non favoriscono l'attenzione verso la qualità dei dati e il miglioramento delle indagini attraverso l'analisi delle esperienze precedenti e la formazione di personale qualificato, tanto meno la diffusione di *best practices*.

Come si è visto, pur con rilevanti differenze, l'attività statistica delle Regioni in pratica non è affatto trascurabile e riguarda una vasta area di tematiche specifiche tra le quali esistono alcune aree di interesse comune. Inoltre, c'è sicuramente un fermento considerevole nell'ambito dell'attività di documentazione statistica che si esprime in modo differenziato, più o meno ampio e organizzato ma che meriterebbe di essere coordinato, indirizzato e, soprattutto, armonizzato creando così l'occasione per un'apprezzabile estensione della base informativa a livello territoriale, che da sempre costituisce una debolezza del nostro sistema statistico, e uno strumento per l'azione dei governi regionali e centrale. Uno sforzo di coordinamento di alcune attività statistiche maggiormente condivise sarebbe certamente desiderabile per i motivi che sono stati illustrati finora

---

<sup>97</sup> In Toscana, Lazio e Sardegna gli intervistati ritengono che nelle Regioni si raccolgano informazioni sulle stesse tematiche ricorrendo a più indagini, mentre in Lombardia l'ipotesi non è esclusa e nelle altre due Regioni non sanno rispondere.

ma sarebbe importante anche per capire se le Regioni italiane si stanno avvicinando o allontanando e per comprendere gli effetti di politiche simili in contesti economico sociali diversi o di politiche diverse in contesti simili. Un tale coordinamento tuttavia richiede l'impegno forte e continuativo di un soggetto nazionale che, d'altra parte, è già individuato dal D.lgs 322/89: l'Istat.

## **2.4 La rete di relazioni nell'ambito delle attività statistiche**

L'analisi della rete di relazioni che si stabilisce tra gli enti che svolgono un'attività statistica a livello regionale ha un'evidente utilità per comprendere il grado di collaborazione e di interscambio che è stato realizzato nell'ambito regionale e del Sistan. La considerazione di questo aspetto consente quindi di comprendere la penetrazione dell'attività statistica nella società civile, ma è anche importante per individuare l'eventuale esistenza di soggetti *leader* in tale attività e capire in quale posizione si trovino gli USR regionali.

La struttura della rete è molto articolata e complessa in quanto, come si è visto, gli USR non sono gli unici referenti dell'attività statistica regionale ma sono affiancati anche da varie D/D delle stesse Regioni. D'altra parte, gli USR non intrattengono relazioni con tutte le D/D regionali che svolgono attività statistica, ciò vale in particolare per il Lazio e la Sardegna. Inoltre, alle D/D vanno aggiunti tutti gli altri istituti, osservatori e organismi di vario genere a cui le Regioni si rivolgono o a cui hanno attribuito compiti in materia di attività statistica ma che non sono stati considerati in questa indagine.

In questa indagine si è scelto di dare un'attenzione prioritaria alla rete che si incentra sugli USR. Infatti, secondo quanto previsto dal D.lgs 322/89 i rapporti tra USR e enti del Sistan interessano uffici regionali dell'Istat, uffici di statistica dei Ministeri, uffici di statistica delle Province, uffici di statistica dei Comuni ed alcuni altri soggetti. Ebbene, dal punto di osservazione di questa indagine la rete appare piuttosto sfilacciata

(cfr. Tab.8): solo Toscana e Lombardia intrattengono relazioni in tutte le direzioni indicate, come anche la Puglia se si esclude la mancanza di relazioni con gli uffici di statistica dei Ministeri. A fronte di queste Regioni sta la Sardegna che non dichiara relazioni con nessun soggetto del Sistan, la Campania che ha rapporti solo con i Comuni ed il Lazio che interagisce solo con gli Uffici di statistica comunali e provinciali ma segnala la difficoltà di individuare e reperire i referenti statistici nei vari enti. Inoltre, occorre sottolineare che quanto rilevato in Puglia lascia alquanto perplessi in quanto a effettiva sostanza delle relazioni dichiarate, poiché, come si è visto, l'USR di questa Regione dispone di una sola unità di personale e quindi si comprende bene che le relazioni non possano essere che molto lasche. C'è tuttavia da segnalare che la Puglia ha realizzato una significativa collaborazione con l'ufficio regionale dell'Istat.

Colpisce ancora una volta la grande differenza tra le Regioni e in particolare l'apparente isolamento dell'USR della Sardegna e l'assenza di relazioni di tre USR con gli uffici regionali dell'Istat, mentre si può spiegare la mancanza di rapporti con gli uffici di statistica dei Ministeri che sono verosimilmente intrattenuti direttamente dalle D/D che curano le diverse indagini.

Se si guarda alle azioni poste in essere dagli USR delle Regioni campione nei confronti di altri uffici/enti della Regione, nell'ambito delle loro funzioni di coordinamento dell'attività statistica delle rispettive Regioni<sup>98</sup>, emerge che tutte le Regioni indicano l'esistenza di azioni che spaziano in un ambito molto vasto: assistenza/coordinamento tecnico-statistico, organizzazione di corsi di formazione del personale in campo statistico, raccolta e fornitura di dati, acquisizione e gestione archivi amministrativi. Tuttavia, mentre la Toscana è impegnata in tutti questi ambiti e la Campania e la Lombardia<sup>99</sup> non svolgono l'ultimo tipo di attività, le altre Regioni (inclusa la Campania) sono assenti sul piano della formazione del personale in campo statistico. Caso a se è la Sardegna che non dichiara rapporti con altri soggetti Sistan ma

---

<sup>98</sup> L'informazione riguarda le azioni avviate a partire dal 2004.

<sup>99</sup> La Lombardia ha delegato questa attività ad un ente esterno.

indica l'esistenza di almeno tre tipologie di azioni, il che suscita non poche perplessità.

Per quanto riguarda gli altri enti o uffici con cui si intrattengono relazioni emergono valutazioni positive sul ruolo giocato dal Sistan nel legittimare un ruolo per la statistica a livello comunale e provinciale e nei confronti dell'Unioncamere. Un rapporto importante che viene segnalato è quello con l'Università in merito allo scambio di conoscenze metodologiche e tecnico-operative. Infine, sono segnalate relazioni significative con il Formez e con l'Istat. Tuttavia, emergono anche difficoltà e problemi che riguardano: la difficoltà a intrattenere relazioni con i Ministeri a causa del rapido *turn over* dei funzionari; con l'Istat che non restituisce informazione disaggregata a livello regionale e quindi appare come un soggetto che usa la rete per ottenere informazioni ma non interagisce efficacemente; con i Comuni e con le Province in quanto non tutti dispongono di uffici di statistica oppure sono uffici costituiti solo apparentemente senza che esista un referente adeguato; infine, con l'Università con la quale non è facile instaurare rapporti a causa di una burocrazia eccessiva.

Per quanto riguarda i rapporti con l'Istat un dato importante è che in tutte le Regioni, ad eccezione della Puglia, uno o più rappresentanti dell'USR partecipa alle riunioni di alcuni dei Circoli di Qualità organizzati dall'Istat per la predisposizione del PSN. Malgrado ciò, come si è visto, la maggior parte degli USR non è poi in grado di seguire e controllare l'attuazione del Programma alla cui formazione avrebbero partecipato. D'altra parte, il numero di Circoli di Qualità a cui partecipano è molto diverso: Lombardia e Toscana partecipano rispettivamente a sei e cinque Circoli, uno solo è seguito dalla Campania e due dalla Sardegna, mentre il Lazio ne indica genericamente alcuni. In realtà il Cisis è il soggetto che potrebbe rappresentare con maggiore continuità e completezza le Regioni nei Circoli di Qualità. Tuttavia, il problema non è completamente risolto perché non è ben codificata la procedura con cui una Regione fa conoscere le sue esigenze in modo organico, così andrebbe

meglio approfondito come il Cisis operi una sintesi delle esigenze e delle problematiche di ciascuna Regione, come individui le esigenze a cui dare priorità e come si articolino i flussi di ritorno Cisis/Regioni.

A questo strumento l'Istat attribuisce molta importanza per assicurare l'interazione con le Regioni e per raccogliere le esigenze delle stesse.

D'altra parte, i Circoli di Qualità hanno una funzione di discussione, di confronto, ma non hanno la capacità di decidere né di approfondire la fattibilità delle richieste.

Alla luce di quanto emerso in questa indagine appare che questo tipo di strumento non è del tutto soddisfacente al fine di assicurare sia il coordinamento dell'azione statistica a livello nazionale, sia la collaborazione da parte degli enti regionali.

Connesso a questo aspetto si è poi rilevato che i CdQ non riescono a svolgere quella funzione di indirizzo e coordinamento per l'attività statistica che sarebbe desiderabile avere da parte dell'Istat.

Infine, in tutte le Regioni uno o più rappresentanti dell'USR partecipa a riunioni o gruppi di lavoro che prevedono il coordinamento delle Regioni in campo statistico, ma anche in questo caso i dubbi sull'efficacia del modo in cui il coordinamento è realizzato, più che dello strumento, sorgono dalla evidente disparità emersa in relazione all'estensione e alla tipologia degli argomenti trattati dall'attività statistica delle Regioni osservate.

## **2.5 La qualità delle statistiche**

Solo negli USR della Toscana e Lombardia sono state attivate iniziative per promuovere la qualità dei dati e l'utilizzo di procedure standard per la documentazione dei processi di produzione statistica e per la validazione dei risultati. Questa sconcertante affermazione deriva dalle risposte date dagli intervistati nelle Regioni osservate. Tuttavia, in quattro Regioni su sei (Campania, Lazio, Sardegna, Toscana) si è anche

affermato che all'interno dell'USR esiste un adeguato grado di conoscenza delle problematiche connesse alla qualità dell'informazione statistica e che l'USR svolge un'adeguata "politica per la qualità" (si tratta Campania, Lombardia, Sardegna, Toscana).

Non stupisce che si denunci la difficoltà a diffondere una cultura della qualità dei dati nel caso della Puglia, che non dispone neppure di un vero e proprio USR, ma va soprattutto sottolineato che in Regioni come la Lombardia e il Lazio si presenti e si dichiarino apertamente l'esistenza di questo problema.

In ogni caso, dalle affermazioni sopra riportate emerge una contraddizione che è stata approfondita considerando alcuni altri aspetti rilevanti per valutare l'attenzione esistente negli USR verso la qualità delle statistiche. L'accuratezza delle stime effettuate viene calcolata solo in due Regioni (Lombardia e Toscana), mentre l'attenzione per la tempestività<sup>100</sup> si riduce sostanzialmente alla sola Regione Lazio e il controllo del lavoro dato in *outsourcing* è effettuato solo in tre Regioni<sup>101</sup> (anche se delle restanti tre, due non rispondono a tale quesito e una non ricorre ad *outsourcing*). Per contro in quattro Regioni<sup>102</sup> sono attivate iniziative per il controllo del processo e predisposte note metodologiche per le indagini seguite. Infine, l'attenzione verso la soddisfazione degli utilizzatori dei dati prodotti trova spazio solo in due Regioni (Lombardia e Toscana) e la formazione dei rilevatori è curata direttamente dall'USR in una sola Regione (Lombardia).

E' pur vero che la disattenzione verso questi due ultimi aspetti può essere spiegata considerando che buona parte degli USR non trattano indagini promosse autonomamente e che non dispongono di una rete di rilevatori ma è anche vero che, stando a quanto si è potuto rilevare, il lavoro dato in *outsourcing* è controllato solo in tre Regioni. Inoltre, gli altri aspetti sopra evidenziati non rassicurano certo circa l'attenzione che in generale è posta alla qualità dei dati.

---

<sup>100</sup> Specificazione della data di rilascio dei dati.

<sup>101</sup> Lazio, Lombardia, Toscana.

<sup>102</sup> Lazio, Lombardia, Sardegna, Toscana.

Sul piano degli aspetti più positivi è da segnalare che gli USR di quattro Regioni attuano verifiche per valutare le esigenze informative esistenti a livello regionale e che sempre in quattro casi vengono effettuati confronti tra i valori di appositi indicatori costruiti sui dati rilevati e quelli desunti da altre rilevazioni<sup>103</sup>.

Altri aspetti meno evidenti ma non trascurabili per gli effetti che possono avere sulla qualità emergono dal fatto che solo gli USR di Lombardia e Toscana realizzano una progettazione accurata delle indagini ricorrendo a gruppi interdisciplinari e solo la Lombardia e il Lazio si avvalgono della consulenza o partecipazione di comitati scientifici indipendenti.

In questo ambito si può considerare anche l'attività di pubblicazione e diffusione di statistiche da parte degli USR. Si tratta di un'attività essenziale in quanto rende disponibile ed accessibile in concreto l'informazione contribuendo quindi a definire un'importante dimensione della qualità dei dati. Da questo punto di vista Puglia e Sardegna si distinguono nettamente per la quasi totale assenza di attività di diffusione di materiale statistico nel corso dell'ultimo anno e per la mancanza di qualunque canale di diffusione e pubblicazione<sup>104</sup>. Per contro, la Toscana emerge ancora nettamente con 17 pubblicazioni/rapporti di un certo rilievo contro i 4-5 delle altre Regioni.

Le pubblicazioni a stampa e un sito internet sono utilizzati da tutte le quattro Regioni che diffondono materiale statistico, mentre i supporti magnetici o CD sono stati usati solo dalla Lombardia e dalla Campania. Per quanto riguarda i D/D che svolgono attività statistica si può dire che un po' tutti i canali sono utilizzati compresa la diffusione interna e a circolazione limitata, il canale meno utilizzato (solo tre Regioni) è ancora quello dei supporti magnetici.

---

<sup>103</sup> L'USR della Puglia è evidentemente sempre quello più deficitario.

<sup>104</sup> L'USR della Puglia ha collaborato alla realizzazione dell'Annuario statistico regionale nel 2004 insieme all'ISTAT regionale.

## 2.6 Un confronto tra le Regioni sulla conduzione delle indagini

Come anticipato nella prima parte di questo rapporto, si è cercato di confrontare le modalità con cui le Regioni qui considerate eseguono quanto previsto nell'ambito delle stesse indagini. Non si poteva effettuare un confronto generalizzato per motivi di tempo e anche perché non tutte le Regioni fanno le stesse indagini. Quindi il confronto è stato ristretto a sei rilevazioni individuate nell'ambito del PSN 2006/2008 che dovrebbero coinvolgere tutte le Regioni. Le sei rilevazioni, elencate nella prima parte del rapporto, riguardano tematiche diverse ma di rilievo per tutte le Regioni. Queste ultime appaiono come organi intermedi, fornitori di dati o compartecipanti in tutte le indagini considerate.

In particolare si intendeva verificare se di fronte alla stessa attività da svolgere si adottassero le stesse modalità e le stesse soluzioni tecniche ed operative. Quali differenze vi fossero nella cura con cui le operazioni vengono svolte e quale attenzione verso la qualità venisse esercitata.

La situazione che si è concretamente osservata è tale da ridurre e vanificare, almeno in parte, la portata del confronto che si intendeva effettuare. Infatti, il primo aspetto che è emerso dall'osservazione sul campo è stato l'impossibilità di rintracciare tutte le sei indagini in tutte le Regioni. Solo per tre di queste indagini, infatti, si è potuto verificare il coinvolgimento di tutte le Regioni qui considerate: "Movimento dei clienti negli esercizi alberghieri (IST-00139)"; "Indagine sulla struttura e sulle produzioni delle aziende agricole (IST-00562)"; "Rilevazione sull'uso di ICT *usage* e servizi on line nelle pubbliche amministrazioni (IST-01928)". L'indagine su "Interruzioni volontarie della gravidanza (IST-00089)" non è stata rintracciata solo nella Regione Puglia; l'indagine sul "Trasporto pubblico locale (ITR-00005)" è stata rintracciata in tre Regioni su sei<sup>105</sup>,

---

<sup>105</sup> Si tratta delle Regioni Toscana, Campania e Puglia.

infine, l'indagine "Attività formativa realizzata dalle Regioni (ISF-00004)" è stata individuata in Toscana e nel Lazio.

Da quanto si è detto non si può trarre la conseguenza che le Regioni non effettuano queste indagini, come si è già notato infatti altri enti collegati alle Regioni potrebbero essere incaricati di queste attività, oppure la rilevazione potrebbe essere svolta in qualche ufficio regionale anche se nella nostra indagine nessuno è stato in grado di individuarle.

In ogni caso, rimane il fatto determinante che alcune indagini inserite nel PSN per i referenti statistici che abbiamo rintracciato non vengono svolte o non esistono; quale delle due situazioni sia la peggiore non è facile dirlo. In un caso vi sarebbe un'inadempienza palese nei confronti di un progetto approvato come prioritario in campo statistico, nell'altro, avremmo una dimostrazione ulteriore di come l'attività statistica in alcune Regioni manchi di un coordinamento pur minimale, testimoniando così la scarsa attenzione che la statistica riceve a livello regionale.

Non è dunque facile perseguire l'obiettivo che ci si è posti, cioè individuare le differenze con cui nelle Regioni viene svolta l'attività statistica, né sviluppare un confronto generalizzato esteso a tutte le rilevazioni e a tutte le Regioni anche perché il numero di indagini a cui riferirsi risulta ulteriormente ridotto.

Nella seconda Parte di questo rapporto è riportata un'analisi approfondita, indagine per indagine, delle situazioni e dei comportamenti osservati nelle diverse Regioni. Qui ci si limita a riprendere alcuni aspetti salienti che da quella analisi emergono rinviando ad essa per cogliere a pieno il rilievo delle considerazioni riportate.

Pur a rischio di essere ripetitivi è necessario rilevare ancora una volta che il dato più significativo che emerge comparando le diverse indagini è la disomogeneità tra le Regioni. Diversità che riguarda non pochi aspetti delle indagini considerate. Diverse, anche in modo rilevante, sono nelle Regioni le date di inizio per ciascuna indagine<sup>106</sup>. Diverso è il ruolo giocato dagli USR che in

---

<sup>106</sup> Escluso il caso dell'indagine sull'ICT *usage* che è quella avviata più di recente.

alcune Regioni, ma solo per poche indagini, sono parte attiva nell'esecuzione dei compiti previsti, mentre solo in qualche altro caso svolgono i compiti fondamentali di certificare e verificare il lavoro compiuto in altri uffici. Diverso è il coinvolgimento delle Regioni nella fase progettuale mediante la partecipazione ai Circoli di Qualità organizzati dall'Istat. Diversa, infine, è la comprensione del ruolo che la Regione deve svolgere nelle indagini considerate. Generalmente le Regioni svolgono la funzione di organi intermedi di rilevazione, ma in alcune Regioni soprattutto per l'indagine sull'ICT *usage* si osserva un coinvolgimento in fase di progettazione per tre Regioni, mentre per l'indagine sul "Movimento dei clienti negli esercizi alberghieri" si è rilevata anche una generalizzata cattiva comprensione del ruolo assegnato. Diverse ancora sono alcune modalità di svolgimento delle varie fasi delle indagini e diversa è la capacità delle Regioni di rispettare i tempi previsti per le attività da svolgere.

In breve, non tutte le Regioni per una stessa indagine eseguono le stesse fasi e in alcuni casi le eseguono in modo differente, in un caso si arriva ad avere popolazioni di riferimento diverse e ad utilizzare questionari diversi<sup>107</sup>. In questo ambito vale la pena di rilevare che per l'"Indagine sulla struttura e sulle produzioni delle aziende agricole" è stata segnalata la possibile esistenza di duplicazioni a causa di altre indagini dello stesso tipo o per la disponibilità dei dati raccolti in archivi amministrativi.

Ci sono tuttavia anche aspetti comuni alle diverse Regioni. In primo luogo è emersa una valutazione comune generalmente positiva sulla assistenza prestata dall'Istat sia in termini di documentazione di riferimento sia nello svolgimento delle indagini. L'Istat predispone materiali sulle modalità di comportamento che trasmette per lo più tramite circolari. Inoltre, le Regioni generalmente ritengono soddisfacente il ritorno informativo da parte dell'Istat, anche se in alcuni casi si lamenta la lunghezza dei tempi per ottenere i dati relativi alle indagini e per la gestione di alcune indagini viene rilevato che il software

---

<sup>107</sup> Si tratta dell'indagine sul Trasporto pubblico locale

predisposto dall'Istat è obsoleto. Al contrario, nell'indagine sui Trasporti, che è sotto il controllo del Ministero dei Trasporti, non vi è alcun ritorno e l'interazione è considerata inadeguata. A questo va aggiunto che spesso le Regioni hanno lamentato le grosse difficoltà che incontrano ad ottenere una collaborazione adeguata da parte degli enti locali di livello inferiore, Province e Comuni in particolare, che dovrebbero partecipare alle indagini fornendo l'informazione di base.

Si tratta di due segnali che certo non consentono facili generalizzazioni, ma sono indicativi dello stato dei rapporti tra i diversi enti partecipanti al Sistan. Il rapporto con l'Istat si è consolidato ma tra le altre componenti del sistema l'interazione non è facile, né vi è chiara comprensione dell'essere parte di un progetto e di uno sforzo comune.

### **3. Considerazioni conclusive e alcune linee di intervento**

L'indagine condotta fornisce alcune evidenze abbastanza nette circa lo stato dell'attività statistica delle Regioni quale è stata ripercorsa in questa sezione, anche se non si può dimenticare la cautela imposta dall'aver esaminato solo un sottoinsieme di Regioni, da avere delimitato il campo di osservazione e dall'aver tratto le evidenze da un'informazione fornitaci da funzionari che nelle Regioni considerate sono stati indicati come referenti per l'attività statistica. Ciò premesso, è difficile sfuggire all'idea che sia stato opportuno indagare in questa direzione più di 18 anni dopo l'istituzione del Sistema statistico nazionale.

Il Sistan aveva diversi e ambiziosi obiettivi. Con esso si intendeva perseguire la costituzione di un unico sistema coordinato capace di raccogliere e organizzare l'attività statistica che si svolge nelle diverse articolazioni territoriali e funzionali del Paese. Si mirava a costituire dei presidi dell'attività statistica in tali articolazioni riuscendo così ad individuare dei referenti privilegiati per la diffusione e il miglioramento della statistica, ad armonizzare strategie e metodologie. Si cercava di assicurare una

maggior attenzione verso la qualità dei dati. Si proponeva, infine, di diffondere e di migliorare l'attenzione verso la cultura statistica nei diversi enti che costituiscono la Pubblica Amministrazione e concorrono alla formazione della statistica ufficiale.

Alla luce di quanto emerso alcuni risultati sono stati conseguiti ma diversi altri problemi rimangono aperti, almeno con riferimento alla dimensione regionale qui indagata.

Innanzitutto, con riferimento allo snodo del Sistan costituito dalle Regioni, non sembra ancora raggiunto l'obiettivo di realizzare un vero e proprio Sistema statistico nazionale, se per sistema si intende una pluralità di enti coordinati e interagenti tra loro in modo da formare un complesso organico soggetto a regole comuni. Le Regioni, come del resto molti altri enti che sono stati inglobati nel Sistan, appaiono più come componenti separate a cui si chiede di realizzare alcuni compiti (che peraltro non sempre vengono attuati secondo le regole predefinite), piuttosto che snodi funzionali a livello locale di un sistema unitario, coerente e intercomunicante. Le considerazioni che seguono dipendono per molti aspetti da questo primo problema.

In secondo luogo, emerge una grande difformità nelle modalità con cui si organizza l'attività statistica delle Regioni, disparità di strutture, di risorse, di livello di attività, di modalità di conduzione delle stesse indagini e, infine, di attenzione verso la statistica. Disparità che sembrano ripercorrere la tradizionale divisione territoriale del Paese. Dall'indagine è emersa una situazione che in termini comparativi può essere definita di eccellenza (il caso della Toscana) e che si distingue nettamente dalle altre tra le quali vi sono situazioni ancora differenziate ma anche casi da non proporre certo come modello. Queste differenze nell'organizzazione dell'attività statistica tra le Regioni sono certamente un grave ostacolo all'affermarsi di un Sistema statistico nazionale che occorre cercare di rimuovere.

Si è poi rilevato che la penetrazione di una cultura statistica nell'ambito dell'ente Regione è debole: lo status e la percezione dell'attività statistica nelle Regioni sono in prevalenza modeste e

scarso è l'impegno nella formazione statistica, ma esiste anche una qualche forma di disattenzione da parte di alcuni referenti statistici nel cercare di comprendere appieno il proprio ruolo nella conduzione di alcune indagini. La mancanza di una sensibilità adeguata verso la statistica si evidenzia anche negli organi di governo delle Regioni che non si curano né di dare un ruolo adeguato agliUSR, né di creare le condizioni per riconoscere e tenere sotto controllo il complesso dell'attività statistica svolta nell'ambiente regionale.

Ancora, la costituzione degliUSR, cioè dei referenti privilegiati per la statistica nelle Regioni, nella sostanza non è pienamente realizzata. Ma soprattutto l'attività statistica è largamente dispersa nei diversi uffici regionali e nessun ufficio delle Regioni osserva, e quindi anche i loroUSR, ha la conoscenza, il controllo e, tanto meno, è in grado di coordinare l'insieme di tali attività. Così che in diversi casi, come si è appena detto, non è possibile ricostruire all'interno di una Regione il quadro completo delle attività statistiche svolte. Senza considerare poi che solo in una minoranza di Regioni esiste un Programma Statistico Regionale capace di dare una visione organica della politica della Regione in tema di statistica e statistiche. Il problema è già stato notato in passato ed è particolarmente indicativo di come in ambito statistico vi siano non poche disattenzioni nei confronti della lettera e dello spirito della normativa. Infatti, già nello schema di intesa tra Stato e Regioni in materia di sistemi informativi statistici all'art. 1 si dice che "gli Uffici di statistica delle Regioni ... sono parte integrante del Sistema statistico nazionale. Essi sono l'unico interlocutore del Sistema statistico nazionale per quanto di pertinenza delle rispettive Regioni". Se, come si è visto chiaramente gliUSR non hanno conoscenza dell'intera attività statistica svolta nelle rispettive Regioni ciò significa che questi non possono svolgere il ruolo di garanti della qualità e della metodologia dell'attività statistica regionale che è loro assegnato e, al tempo stesso, che gli enti titolari delle indagini che richiedono la collaborazione delle Regioni non si preoccupano

affatto di questa situazione e degli effetti che può avere sull'informazione che ottengono dalle Regioni.

Come si è detto ci sono diverse motivazioni che stanno alla base di questa situazione che in questa sede non possono essere indagate a fondo. Certo è che a livello del governo regionale non si è riprodotto il modello nazionale che vede un Istituto Nazionale di Statistica autonomo, depositario principale dell'attività statistica, con proprie finalità e con l'obiettivo di assicurare l'indipendenza e l'obiettività dell'informazione statistica ed una base informativa di interesse generale per il governo del Paese. Ciò dipende evidentemente dalle finalità generali e dall'universalità della produzione statistica. Anche senza risalire alle origini della parola statistica, l'affermazione si giustifica guardando al rilievo che ha assunto la produzione statistica nella costruzione dei sistemi di contabilità nazionale, all'importanza degli indicatori statistici nel valutare lo stato dell'economia e quindi nel determinare le politiche economiche e sociali dei governi e degli organismi internazionali. La statistica ha un'utilità sociale primaria e per questo è coerente che la produzione statistica sia affidata prevalentemente ad un soggetto che ha una responsabilità collettiva. La particolare natura delle statistiche renderebbe molto difficile per l'utilizzatore la scelta tra statistiche diverse relative allo stesso fenomeno. Le statistiche, infatti, devono rispondere a finalità conoscitive generali e specifiche definite nell'ambito di precisi e ben delineati sistemi di ipotesi, di definizioni, di strumenti e tecniche e di scelte operative. Su questa base, nell'ambito del sistema statistico nazionale, ad un solo produttore pubblico è affidato il difficile compito di fare scelte che si ispirino e garantiscano l'interesse generale<sup>108</sup>. D'altra parte, la CoGIS ha recentemente ribadito che l'informazione statistica è un bene pubblico e che per tale ragione essa deve essere resa disponibile a tutti in condizioni di parità: dagli addetti ai lavori, agli operatori sociali,

---

<sup>108</sup> Questa argomentazione trova ulteriori spunti e giustificazioni nella riflessione di Fortunati (1978). Vale anche la pena di notare che nell'attuazione del Sistan il legislatore ha voluto che il Programma statistico nazionale proposto dall'Istat recepisce le istanze che emergono da tutto il Paese e fosse approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

agli utenti comuni, secondo i criteri della correttezza, completezza, immediatezza e comprensibilità, chiarezza metodologica, tempestività e accessibilità (Raccomandazione CoGIS n. 1/2006). Garantire la qualità delle statistiche è così uno dei principali obiettivi dei produttori di informazione statistica, specie nella società odierna nella quale l'informazione è un bene primario ed è sempre maggiore l'utilizzo dei dati da parte dei più svariati soggetti.

Perché a livello regionale non si sia riprodotto lo stesso modello che si è affermato nel Paese è dunque questione non semplice da comprendere.

Una prima e forse fondamentale ragione va ricercata nel fatto che a livello regionale non esiste uno schema concettuale condiviso per l'interpretazione e descrizione dei sistemi economici locali alla stregua di quello che ha prodotto il sistema di contabilità nazionale. Anche se è evidente che le Regioni hanno finalità diverse dal Governo centrale e quindi non dispongono degli stessi strumenti, è pur vero che la dimensione territoriale dello sviluppo economico non dispone di un quadro di riferimento sufficientemente condiviso che aiuti a definire un insieme di variabili di base per il governo dell'economia locale. L'Istat per molti anni ha trascurato la dimensione regionale e conseguentemente la produzione di un sistema di statistiche regionali ha sofferto di gravi ritardi e presenta ancora significative lacune. Infatti, solo da pochi anni si comincia a disporre a livello regionale di alcuni aggregati generali derivati peraltro dal Sistema di contabilità nazionale. Tutto ciò ha portato ad una cronica insufficienza di statistiche regionali che non ha favorito lo sviluppo dell'analisi statistica a questo livello e tanto meno lo sviluppo di una cultura di governo fondata sull'analisi e il riscontro con l'evidenza empirica.

In secondo luogo, sembra verosimile affermare che il modo con cui si sono progressivamente estesi i compiti delle Regioni sia stata una componente importante. Dovrebbe essere sufficientemente condivisa l'idea che le funzioni delegate alle Regioni sono aumentate con gradualità nel tempo e che per molti

anni alcune funzioni (la sanità in particolare) hanno avuto un ruolo predominante nell'attività regionale. La funzione statistica è stata poi riconosciuta e normata solo con l'istituzione del Sistan alla fine degli anni '80. Ciò evidentemente ha favorito lo sviluppo di alcune attività rispetto ad altre che si sono organizzate autonomamente per far fronte alle proprie esigenze anche in ambito statistico.

Va poi ricordato il ritardo che più in generale ha la cultura statistica nel Paese e a livello locale in particolare. Basti pensare che la stessa CoGIS, in un'indagine sullo "Stato dell'informazione statistica nei Comuni e negli altri enti intermedi del Sistan" nel 1995 aveva evidenziato le grandi difficoltà a realizzare uffici di statistica a livello locale. La statistica o viene ridotta alla demografia oppure assimilata all'informatica. Ciò perché le anagrafi e i censimenti sono stati per lungo tempo le basi informative primarie e, sull'altro piano, perché la gestione informatica ha pervaso rapidamente tutte le attività.

Infine, non dimentichiamo uno stile di governo a livello regionale che sembra generalizzato nel quale sembra emergere una resistenza dei diversi Assessorati o Dipartimenti/Direzioni a condividere informazioni o a sottostare a misure del loro operato da parte di altri soggetti della stessa Regione. Al riguardo si pensi alla debolezza di molti USR, si pensi che l'istituzione del Sistar e la predisposizione di un Programma Statistico Regionale sono rari e hanno contenuti in alcuni casi limitati a ben pochi progetti.

Anche il sistema Sistan presenta alcune falle. L'Istat, che dovrebbe svolgere un ruolo di governo e direzione dei vari uffici del Sistan (A. Chiappetti, CoGIS, 2007), in pratica non sembra esercitare appieno tale funzione. E' pur vero che per le indagini inserite nel PSN l'Istat fornisce istruzioni ed assistenza che sono giudicate adeguate, ma si è anche riscontrato che quasi tutte le Regioni considerate hanno lamentato che l'Istat non esplica "alcuna" funzione di indirizzo e coordinamento nei confronti del proprio USR o che vi è una scarsa disponibilità a tenere conto delle esigenze regionali. Anche se la funzione di coordinamento e di indirizzo nei confronti degli USR da parte dell'Istat si esplica

nel Comitato paritetico “Regioni-Istat”, questo ambito non pare sia sufficiente per creare un’interazione efficace con gli USR. In complesso emerge che il coordinamento complessivo del sistema presenta delle lacune. In buona parte perché l’Istat non riesce ad avere un unico referente regionale efficace ed autonomo, perché, anche quando un tale referente esiste, la sua adeguatezza ai compiti previsti non è sempre garantita. Ma in buona misura anche l’Istat porta qualche responsabilità, in primo luogo perché, come si è rilevato e come emerge dalle situazioni descritte, l’Istat non cura abbastanza l’interazione con gli USR tant’è vero che non è riuscita a far sì che gli unici referenti per la statistica regionale siano gli USR. D’altra parte, la capacità degli uffici regionali dell’Istat di stabilire relazioni ed interagire con le Regioni non è certo generalizzata ma dipende più dalle capacità e dall’iniziativa dei singoli responsabili di tali uffici che da una prassi consolidata di collaborazione. In secondo luogo, perché non fornisce alle Regioni un flusso di statistiche adeguato alle esigenze dell’analisi e del governo delle Regioni. In terzo luogo, perché non riesce a sfruttare pienamente uno dei principali strumenti con cui si realizza il governo del sistema, il PSN. Infatti, da una parte, non è facile che tutte le esigenze e le problematiche in ambito statistico arrivino all’Istat in quanto, come si è visto, l’attività statistica è dispersa in molti uffici regionali e gli USR in genere non riescono ad acquisire nella maggior parte dei casi una visione complessiva dell’attività svolta in Regione. Basti ricordare che non è stato possibile neppure individuare tutti i progetti PSN che dovrebbero vedere coinvolte le Regioni<sup>109</sup> e, ancora, che non tutte le Regioni producono il Programma statistico regionale che invece dovrebbe costituire il punto di riferimento dell’Istat per recepire l’attività delle Regioni in materia statistica. Inoltre, è molto diverso anche il numero di Circoli di Qualità a cui le diverse Regioni partecipano direttamente e non del tutto efficace il loro *modus operandi*. Dall’altra parte, mancando un referente unico per la statistica, la

---

<sup>109</sup> Ciò, come si è detto, non significa che i progetti previsti non vengono svolti ma che all’interno dell’ente Regione nessuno aveva il quadro completo dell’attività svolta.

valenza delle scelte fondamentali della programmazione realizzata in sede di PSN e le sue articolazioni non vengono colte dalle Regioni, né gli indirizzi operativi volti ad assicurare gli standard metodologici e la qualità dei dati diventano un patrimonio comune di chi opera in ambito statistico nelle Regioni. È evidente che in tale contesto il PSN non riesce ad essere un ponderato, partecipato e condiviso strumento per un'efficace azione di indirizzo e coordinamento.

Va ancora considerato che i progetti inseriti nel PSN coinvolgono le Regioni prevalentemente come organi intermedi di rilevazione e quindi con compiti e responsabilità marginali nel processo di progettazione e produzione delle statistiche.

Le Regioni, d'altra parte, non sembrano svolgere neppure un ruolo di coordinamento per l'attività statistica degli enti territoriali che operano nel proprio territorio di competenza, né, tranne qualche eccezione, essere un punto di aggregazione per le attività che altri enti del Sistan svolgono nel territorio regionale. I rapporti con gli enti locali di livello inferiore sono segnalati molto spesso come molto difficili, complicati da realizzare e da gestire. Scarsi sono anche i rapporti con gli Uffici regionali dell'Istat. Questi Uffici sono essenzialmente referenti locali dell'Istat e non svolgono un ruolo importante nel favorire l'integrazione e l'interazione tra gli enti che operano in campo statistico su scala regionale.

Non è facile individuare delle proposte capaci di modificare la situazione illustrata, tuttavia, dalle evidenze emerse in questo rapporto si possono indicare alcune linee di intervento.

In primo luogo, occorre probabilmente ritoccare la normativa. Infatti, esiste un problema giuridico formale che riguarda l'effettiva attuazione di quella parte normativa istitutiva del Sistan relativa alla costituzione degliUSR. Data la situazione illustrata è forse necessario introdurre qualche forma di penalizzazione per le Regioni che non attivano l'USR e, soprattutto, non lo dotano delle risorse, delle competenze, delle responsabilità effettive e dell'autonomia necessarie per il controllo dell'attività statistica regionale. Si potrebbe suggerire la

possibilità che una Regione non possa fondare propri atti di governo o proprie iniziative su statistiche che non siano certificate dall'USR. Naturalmente ciò ha un senso solo se si mettono gli USR in condizione di disporre di capacità idonee a tale compito. In questo contesto si pone anche l'esigenza di una maggiore collaborazione tra l'Istat e le Regioni per definire un insieme adeguato di linee guida sulle modalità per effettuare una tale certificazione e indicare le condizioni affinché si possa ritenere affidabile una statistica. Questa prospettiva dovrebbe consentire anche di fare emergere tutte le attività che oggi vengono svolte nei più diversi uffici regionali. Allo stesso modo anche la formulazione di Programmi statistici regionali (formulati obbligatoriamente dagli USR), che oggi spesso non sono che mere rendicontazioni dell'attività statistica, dovrebbe essere resa cogente per le Regioni e diventare veri e propri strumenti di razionalizzazione e progettazione dell'attività statistica. In questo modo si potrebbe anche ovviare in breve tempo alla necessità di fare "emergere" tutta l'attività statistica svolta nei molti uffici regionali. Oggi la predisposizione dei PSR è solo richiesta alle Regioni ma certamente sarebbe importante compiere uno sforzo per chiarire che i PSR sono strumenti di programmazione e definire in modo esplicito e vincolante per tutti che cosa deve contenere un PSR.

In secondo luogo, come si è argomentato più sopra, si deve considerare che a livello regionale non esiste uno schema concettuale condiviso per l'interpretazione e descrizione dei sistemi economici locali alla stregua di quello che ha prodotto il sistema di contabilità nazionale. Manca a livello regionale un quadro di riferimento sufficientemente condiviso che suggerisca un insieme di variabili di base per il governo dei sistemi locali. Più precisamente per quanto qui interessa non esiste un vero e proprio sistema di statistiche regionali e, in buona sostanza, permane un'insufficienza di statistiche a livello regionale che non favorisce lo sviluppo dell'analisi statistica a questo livello e tanto meno lo sviluppo di una cultura di governo fondata sull'analisi e il riscontro con l'evidenza empirica.

Il problema non è semplice da risolvere ma si può e si deve cominciare a lavorare in questa direzione estendendo il quadro di statistiche che da qualche anno l'Istat ha iniziato a diffondere anche a livello regionale. Occorre costruire un momento di incontro e confronto non pensando di potere produrre un sistema di contabilità regionale ma, piuttosto, nell'ottica di estendere anche a livello regionale quanto si va proponendo in sede internazionale attraverso l'individuazione di un insieme di indicatori di base comuni a tutte le Regioni<sup>110</sup>. Nella costruzione di questi indicatori bisogna sapere impegnare studiosi, l'Istat e le stesse Regioni. La costruzione di un sistema di indicatori regionali di base sarebbe di stimolo al riconoscimento e al radicamento dell'attività statistica ma consentirebbe anche un salto di qualità nel panorama italiano aprendo la via all'analisi comparata dell'evoluzione delle diverse Regioni, consentendo il controllo di processi di convergenza e la valutazione dell'effetto delle diverse politiche intraprese. La produzione e diffusione di un tale sistema di indicatori non potrebbe essere dispersa in diversi uffici ma concentrata negliUSR che in questo modo vedrebbero rafforzato il loro ruolo di referenti primari per l'informazione statistica.

Un terzo livello di intervento si può individuare nel Sistan. Il sistema ha bisogno di diventare progressivamente sempre più un vero e proprio sistema. A questo fine occorre definire un programma da realizzare gradatamente ma finalizzato a integrare sempre di più le diverse parti nel sistema. In questo ambito esistono diversi organi che potrebbero assumere un ruolo importante di coordinamento e stimolo. Tra questi vorremmo segnalare il Cisis e l'Istat. Il primo, come organo tecnico delle Regioni, deve svolgere in modo ancora più ampio un ruolo di coordinamento tra le Regioni e di stimolo nei confronti dell'Istat. L'Istat, a sua volta, dovrebbe assumere effettivamente quel ruolo di governo e direzione che la legge gli assegna. A questo scopo

---

<sup>110</sup> Si ricorda in proposito il recente convegno II OECD World Forum su "Statistics, Knowledge and Policy" tenutosi a Istanbul nel giugno 2007 e la dichiarazione di intenti che impegna i paesi partecipanti a sviluppare un sistema di indicatori e che ha già ottenuto l'adesione delle principali organizzazioni internazionali e degli stati membri.

occorre agire su più fronti. Innanzitutto, modificando il *modus operandi* con cui si formula il PSN. L'occasione dovrebbe essere un vero e proprio momento di progettazione dell'attività statistica nazionale, dove si individuano e selezionano le esigenze maggiormente condivise, si compiono scelte determinando priorità e imponendone la realizzazione con le opportune modalità e gradualità. In questo ambito i Circoli di Qualità potrebbero giocare un ruolo più importante così come potrebbero impegnarsi a diffondere sempre più estesamente le esperienze migliori e le *best practices*. A supporto di questa azione si può e si deve agire anche su altri versanti. Da un lato, si può agire su un fronte che potremmo definire formativo e metodologico definendo un programma di formazione ed aggiornamento delle competenze statistiche, ma anche intensificando l'interscambio dell'informazione, delle metodologie e delle procedure più adeguate e, ancora, assumendo la guida di quel processo di costruzione di un quadro di indicatori fondamentali di cui si è detto sopra. Un secondo livello è quello dell'informazione ed analisi statistica. L'Istat dovrebbe farsi carico di estendere progressivamente il flusso di restituzione di statistiche alle Regioni che partecipano alla produzione statistica nazionale anche proponendo il ricorso a tecniche statistiche opportune per ottenere statistiche per domini che non fossero previsti nel piano di alcune indagini. In questo ambito tutte le basi dati dell'Istat che hanno un interesse regionale dovrebbero essere rese accessibili agliUSR senza che questi le debbano richiedere appositamente. La base dati Asia costituisce un esempio significativo. Asia contiene diverse importanti informazioni sul sistema produttivo che sono di grande interesse per l'azione dei governi regionali, eppure solo qualche Regione ne ha la disponibilità. Assieme alla diffusione dell'informazione bisogna pensare anche a promuovere l'analisi e l'interpretazione corretta dei dati. L'Istat con la collaborazione delle Regioni potrebbe predisporre uno schema di elaborazioni di base per le principali fonti statistiche (vedi Asia) comune a tutte le Regioni da fornire periodicamente agliUSR. Potrebbe ancora organizzare momenti

di incontro per mostrare le opportunità di analisi e approfondimento che le fonti che produce offrono a livello locale. L'Istat ancora potrebbe produrre per le Regioni italiane e con la collaborazione delle Regioni e degli altri enti che operano su questa scala qualcosa di analogo al Rapporto che annualmente elabora sulla situazione del Paese. Con questo strumento l'Istat non diffonde in sostanza nuove statistiche ma valorizza quelle che già produce. Quest'appuntamento annuale è un'occasione in cui la statistica ufficiale assume una forte visibilità nei confronti delle Istituzioni, del Governo e della società civile; costituisce un forte arricchimento della conoscenza dei risultati conseguiti e dei problemi che interessano la società e l'economia italiane. Gli stessi risultati si potrebbero ottenere anche a livello regionale e il loro effetto forse sarebbe ancora più rilevante di quanto avviene su scala nazionale per di più si potrebbe costruire un'occasione di crescita e di lavoro in comune tra diversi soggetti del Sistema Statistico Nazionale.

Un ruolo potrebbe spettare anche alle Regioni che sono più avanzate nell'organizzazione dell'attività statistica. AgliUSR di queste Regioni si potrebbe chiedere di illustrare attraverso proprie pubblicazioni o iniziative seminari, per la cui organizzazione il Cisis potrebbe avere un ruolo primario, come il governo regionale utilizza l'informazione statistica.

Sempre in questo ambito occorre intervenire per migliorare i rapporti tra le Regioni e gli utilizzatori delle statistiche regionali, da un lato e gli altri enti del Sistan, dall'altro. Per quanto riguarda il primo aspetto va sottolineato che così come le Regioni devono disporre dell'informazione prodotta dall'Istat, allo stesso modo le Regioni devono assicurare l'accessibilità agli utenti esterni dell'informazione prodotta dalle Regioni o da loro acquisita. Le Regioni potrebbero in questo modo diventare uno snodo importante nella diffusione della statistica e della informazione statistica a livello locale e sarebbero costrette a rafforzare il ruolo e la responsabilità di un Ufficio statistico regionale. Sul fronte dei rapporti con gli altri enti del Sistan, occorre un impegno dell'Istat in collaborazione con le Regioni stesse per interpretare le

relazioni con gli enti locali in modo non burocratico e verticistico. Vanno definite modalità adeguate per coinvolgere gli enti locali nell'attività statistica restituendo loro l'informazione che può essere rilevante per la loro azione di governo. Ma occorre anche che le Regioni, in particolare gli USR, si dimostrino capaci di raccogliere le istanze conoscitive che emergono in tali ambiti sub regionali creando momenti di incontro, di elaborazione comune e più in generale di collaborazione. Infine, le Regioni dovrebbero promuovere aggregazioni tra gli enti di livello inferiore per l'attività in ambito statistico con la finalità di realizzare momenti di confronto sulle esigenze informative locali, attività di formazione statistica e sull'utilizzazione delle statistiche.



## BIBLIOGRAFIA

Aureli E., Buldo B., Lallo A., Ricca F., Rigatti Luchini S. (2006), *Completezza e qualità delle informazioni statistiche sulla formazione professionale*, Rapporto di indagine n. 06.03, Commissione per la garanzia dell'informazione statistica-Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Buldo B., Amendola G., Ballacci F., Cataldi L., Fabi C., Napoli V., Panattoni C. (2000), *Rilevazione delle attività e delle strutture con compiti di raccolta di informazioni statistiche nelle Pubbliche Amministrazioni*, Rapporto di indagine n. 00.05, Commissione per la garanzia dell'informazione statistica-Presidenza del Consiglio dei Ministri.

CISIS-MIPA(2003), *Modelli organizzativi degli uffici di statistica delle regioni*, Rapporto finale, Roma.

Morata F. (2004), *Come migliorare la governance democratica europea con le Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, I, p. 24.

Regione Lazio - Sistema statistico regionale del Lazio (2006-2008), *Programma statistico regionale*.

Regione Toscana (2006-2008), *Programma statistico regionale*.

Scmitter Ph. (2001), *What is there to legitimise in the European Union... and how this might be accomplished*, in Commissione Europea, *Europe 2004: Le Grand Débat. Setting the Agenda and Outlining the Options*, Bruxelles, 15-16 ottobre 2001.

Sidenius N. C. (1999), *Business governance structures and the EU: the case of Denmark*, in B. Kohlere-Koch, R. Eising, *The*

*transformation of Governance in the European Union*, Londra, Routledge, pp. 173-188.

Sistan-Istat (2006-2008), *Programma statistico nazionale*.

#### **BIBLIOGRAFIA ON-LINE**

[www.cisis.it](http://www.cisis.it)  
[www.istat.it](http://www.istat.it)  
[www.sistan.it](http://www.sistan.it)  
[www.regione.campania.it](http://www.regione.campania.it)  
[www.regione.lazio.it](http://www.regione.lazio.it)  
[www.regione.lombardia.it](http://www.regione.lombardia.it)  
[www.regione.puglia.it](http://www.regione.puglia.it)  
[www.regione.sardegna.it](http://www.regione.sardegna.it)  
[www.regione.toscana.it](http://www.regione.toscana.it)