



1907-2007

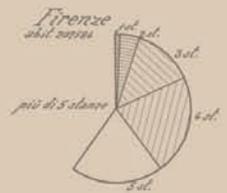
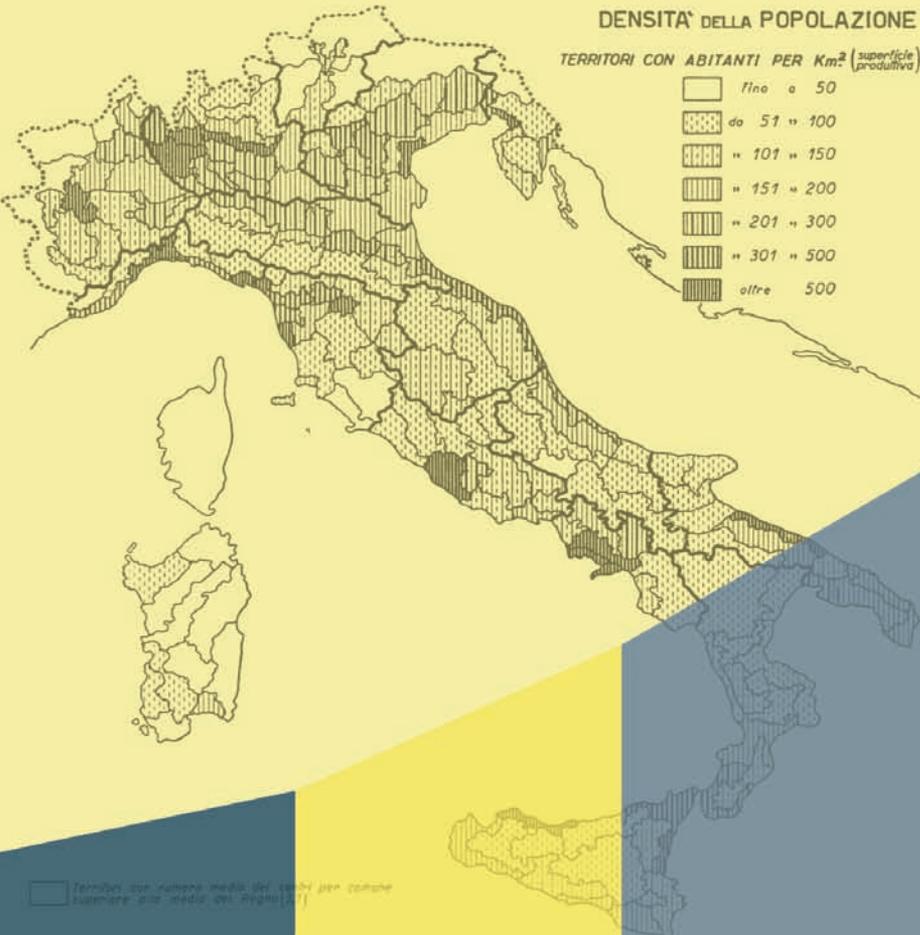
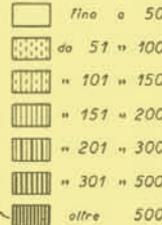
Centenario

Unione Statistica delle Città Italiane

100

DENSITA' DELLA POPOLAZIONE

TERRITORI CON ABITANTI PER Km² (superficie produttiva)



20

1987-2007

Ventennale

Unione Statistica dei Comuni Italiani



IN QUESTO NUMERO

> Editoriale	2
▶ Il convegno nazionale dell' USCI	3
Padova 4 e 5 giugno 2007	
▶ Verso i nuovi censimenti	5
Documento SIS-USCI	
> Formazione e risorse umane per gli uffici di Statistica Pubblici: un approccio olistico	10
▶ Corso SIS-USCI	15
La Statistica locale. Organizzazione, fonti, rilevazioni	
> Intervista a Leonardo Domenici	16
Sindaco di Firenze e Presidente ANCI	
> L' evoluzione del Sistema Statistico Nazionale	18
Di Saverio Gazzelloni	
> Le ultime notizie dalle sezioni regionali ..	20
> Circoli di Qualità	23
3° conferenza nazionale dei rappresentanti dei Comuni	
> L' USCI all' 8° Conferenza Nazionale di Statistica	24
> Comitato ISTAT-USCI	25
Le iniziative in corso	
> News	34
> Speciale Convegno di Reggio Calabria ..	38
La misurazione della Customer Satisfaction negli Enti Locali	
▶ Diventare soci USCI	62
Il provvedimento per l' adesione all' Unione Statistica Comuni Italiani	

▶ 100, 20, 2

Il secondo numero della nuova serie di USCI Notizie esce con una foliazione pressoché doppia rispetto al numero precedente. Esce altresì in occasione del nostro convegno annuale che si tiene a Padova, dove celebriamo insieme il centenario dell'USCI di Ugo Giusti e il ventennale della rifondazione.

È quindi un numero importante che dimostra in modo inequivocabile la grande intensità delle attività dell'USCI in questo periodo e descrive ampiamente come stiamo assolvendo i numerosi impegni che abbiamo assunto con i nostri soci e con i comuni italiani. A partire dal convegno di Reggio Calabria, del quale pubblichiamo una parte dei materiali disponibili, le iniziative si sono moltiplicate e troveranno un punto di eccellenza proprio nel convegno di Padova, per il quale dobbiamo ringraziare il Sindaco Flavio Zanonato; senza il suo sincero interesse, senza la sua presidenza del comitato scientifico e senza la determinazione del suo ufficio di statistica non sarebbe stato possibile allestire un'occasione di confronto sicuramente ai massimi livelli della statistica italiana. Questo numero presenta anche un'intervista al Sindaco di Firenze e Presidente dell'ANCI Leonardo Domenici che riteniamo di particolare interesse, anche per la volontà espressa di trovare forme di collaborazione con l'USCI per lo sviluppo della funzione statistica degli enti.

Ospitiamo anche un contributo del nuovo Direttore della Segreteria Centrale del SISTAN Saverio Gazzelloni che illustra le linee evolutive che il Sistema dovrà prendere per superare i limiti mostrati fin qui e diventare un vero sistema a rete.

Viene poi pubblicato a stampa per la prima volta il documento con le proposte per il prossimo censimento redatto dal gruppo di lavoro congiunto con la Società Italiana di Statistica. Sappiamo che su di esso si è aperto un vasto dibattito nella comunità statistica e auspichiamo che in questo modo possa estendersi ancora, contribuendo alla realizzazione di innovazioni concrete e al rafforzamento della statistica ufficiale.

Il fascicolo è pieno anche di altre notizie e contributi, tra cui quelli provenienti dalle sezioni regionali, ma ci preme segnalare una assoluta novità: il corso della Scuola della Società Italiana di Statistica organizzato insieme all'USCI dove, forse per la prima volta, l'accento è posto, più che sulla formazione individuale dei partecipanti, sulla dimensione complessiva delle competenze occorrenti per il funzionamento di un ufficio di statistica comunale. Sempre per la prima volta, il corso vedrà la trattazione di ciascuno degli argomenti previsti sia da parte di un docente delle università, sia da parte di un funzionario comunale, consentendo così alla docenza di verificare il grado di integrazione possibile tra proposizioni tipicamente didattiche e esperienze operative concrete.

Dopo la sperimentazione del primo numero insomma, questo che presentiamo è un po' la prova del conseguimento di una rapida maturità per USCI Notizie. Le accoglienze ricevute la scorsa volta, sia nella versione cartacea, sia nello scaricamento massiccio avvenuto da www.usci.it, ci hanno incoraggiato nel riprovarci. Siamo sicuri che anche questa volta non mancheranno gli apprezzamenti che auspichiamo si traducano anche in una crescita di contributi, sempre ben accetti. ●

USCI notizie

Periodico di informazione dell'Unione Statistica dei Comuni Italiani

Direttore responsabile: **Piero Forosetti**

Redazione: c/o Ufficio Comunale di Statistica di Firenze
via de' Peretti Ricasoli, 74 - 50127 Firenze
Tel. 055.3282220 - Fax 055.3282221
usci.notizie@usci.it

grafica: **Dueventi Comunicazione**
Fiesole (FI) Tel. 055.0517480
immagine in copertina di: **Gabriele Alidori**
stampa: **Polistampa** Firenze

Reg. Tribunale di Milano n. 252 del 07/05/1994

EVENTI

► **Convegno nazionale USCI Padova, 4-5 giugno 2007**

L'USCI celebra nel 2007 due importanti ricorrenze. Il centenario dalla fondazione della prima Unione Statistica delle Città Italiane nel 1907 e il ventennale della rifondazione della odierna Unione Statistica Comuni Italiani, proprio a Padova nel 1987. Il convegno, nella sua parte istituzionale, percorrerà i tratti salienti della storia della statistica ufficiale italiana e, in particolare, il ruolo che in essa hanno svolto i comuni e gli enti locali. L'appuntamento è ben lungi dall'essere solo un'occasione celebrativa. Il tema scientifico del convegno intende richiamare l'attenzione degli amministratori e dei decisori sul fondamentale ruolo di supporto alla programmazione strategica e gestionale che la statistica ufficiale può offrire, specie se trova solidi strumenti di lavoro negli enti e a livello territoriale. La presenza dei massimi livelli istituzionali e accademici della statistica italiana, con il Presidente dell'ISTAT e il Presidente della Società Italiana di Statistica, porterà un contributo non generico alla conoscenza e alla diffusione di metodi e strumenti per lo sviluppo della funzione statistica pubblica e per irrobustire gli uffici comunali di statistica. Una finestra sulle esperienze internazionali verrà offerta dalla partecipazione del Comune di Friburgo e dal contributo

del Chief statistician dell'OCSE.

La partecipazione di numerosi esponenti degli enti locali, amministratori, dirigenti, funzionari, operatori, consentirà un confronto tra esperienze diverse e raccoglierà le esigenze emergenti, in modo da favorire le innovazioni tecniche e organizzative necessarie sia nei comuni sia nel Sistema Statistico Nazionale. ●

COMITATO SCIENTIFICO**Presidente:**

Flavio Zanonato,
Sindaco Comune di Padova

Membri:

Giovanni A. Barbieri,
ISTAT
Daniela Cocchi,
Presidente Società Italiana di Statistica
Carlo A. Corsini,
Università di Firenze Dip. di Statistica
Domizia De Rocchi,
Comune di Como Vice Presidente USCI
Luigi Fabbris,
Università di Padova Dip. Sc. Statistiche
Francesco Favotto,
Università di Padova Dip. Sc. Economiche
Mirella Galletti,
Segreteria USCI
Riccardo Innocenti,
Comune di Firenze Presidente USCI
Maria Novello,
Comune di Padova Vice Presidente vicario USCI



Comune di Padova



Periodico di Unione Statistica dei Comuni Italiani

CONVEGNO NAZIONALE

Padova
4 e 5 giugno 2007

**LA STATISTICA
PER LA PROGRAMMAZIONE
STRATEGICA E GESTIONALE
DEI COMUNI**



Sala Livio Paladin
Cortile Pensile di Palazzo Moroni
Via del Municipio, 1

PROGRAMMA

LUNEDÌ 4 GIUGNO 2007

SEZIONE ISTITUZIONALE

Ore 14.30 - Registrazione dei partecipanti
Apertura mostra storico-documentaria

Ore 15.00 - Apertura del Convegno

Flavio ZANONATO,
Sindaco Comune di Padova

Riccardo INNOCENTI,
Presidente USCI

Vincenzo MILANESI,
Magnifico Rettore Università di Padova

Luigi BIGGERI,
Presidente ISTAT

Vanni MENGOTTO,
Presidente ANCI Veneto - Delegato ANCI

Giuseppe CONTINO,
Direttore Generale Comune di Padova

Daniela COCCHI,
Presidente SIS

Paola BALDI,
Vice Presidente CISIS

Marina CALIARO,
Consigliere Nazionale ANUSCA

Mauro PARDUCCI,
Presidente D&A

Cinzia VIALE,
Presidente CUSPI

**SEZIONE STORICA: centenario e ventennale
dell'Unione Statistica dei comuni italiani**

Ore 17.00 - **Giovanni FAVERO**, Università Ca' Foscari
di Venezia

Ore 18.00 - Chiusura dei lavori

MARTEDÌ 5 GIUGNO 2007

**SEZIONE SCIENTIFICA: Sistemi informativi per la
governance locale**

Ore 8.45 - Apertura dei lavori

Riccardo INNOCENTI, Presidente USCI
*"Statistica e Sistemi informativi per la governance degli
enti locali"*

Marco MENEGUZZO, Università di Roma 2-Tor

Vergata.- Facoltà di Economia
*"Le strategie degli Enti Locali: metodi, processi e
informazioni"*

Fabrizio BOCCI, Ricercatore Ce.Ri.S.Ma.S. Università
Cattolica del Sacro Cuore - Milano
*"Nuovi strumenti per integrare strategia e gestione: la
Balanced Scorecard nei Comuni"*

Luigi FABBRIS, Università di Padova, Dipartimento di
Scienze Statistiche
*"Metodi e sistemi informativi di programmazione
e valutazione negli enti locali"*

Ore 11.15 - Coffee Break

Giovanni A. BARBIERI, ISTAT,
Direttore centrale per le esigenze informative,
l'integrazione e il territorio
*"Le risorse informative territoriali come valore aggiunto
della programmazione"*

Maria NOVELLO, Dirigente Comune di Padova, Vice
Presidente USCI
*"Programmazione, Controllo di gestione e Statistica
nel Comune di Padova"*

Ore 13.00 - Dibattito

Ore 13.30 - Lunch nel cortile pensile di Palazzo Moroni

Ore 15.00 - Ripresa dei lavori

Enrico GIOVANNINI, Chief Statistician OCSE
*"Statistica e progresso della società: il ruolo delle
comunità locali"*

Saverio GAZZELLONI, Direttore Ufficio della Segreteria
centrale del Sistema Statistico Nazionale
*"Il Sistema Statistico Nazionale: diventare rete locale,
regionale e nazionale"*

Dieter SALOMON, Sindaco Comune di Friburgo
*"Statistica e programmazione: un'esperienza in un diverso
contesto nazionale"*

Ore 16.30 - Dibattito

Ore 17.00 - **Flavio ZANONATO**
Sindaco Comune di Padova

Chiusura del Convegno

► Verso i nuovi censimenti

La Società Italiana di Statistica e l'USCI hanno dato vita nei mesi scorsi a un gruppo di studio per esaminare possibili proposte innovative per i prossimi censimenti. Del gruppo hanno fatto parte, per la SIS, le professoresse Alessandra De Rose (Università di Roma), Fausta Ongaro (Università di Padova) e Silvana Salvini (Università di Firenze), e per l'USCI i dottori Silvana Basili (Comune di Roma), Gianluigi Bovini e Franco Chiarini (Comune di Bologna), Domizia De Rocchi (Comune di Como), Riccardo Innocenti (Comune di Firenze), Maria Novello (Comune di Padova).

Il documento è stato inviato al Presidente dell'ISTAT, al Presidente dell'ANCI e al Presidente della SIS.

Successivamente, il Presidente dell'ISTAT ha avviato le procedure per la costituzione di un "Comitato consultivo per la preparazione a livello comunale del 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni", con il compito di analizzare e valutare soluzioni di innovazione tecnica ed organizzativa ai fini della progettazione del prossimo Censimento e delle connesse operazioni di confronto e revisione delle anagrafi.

Per l'USCI faranno parte del Comitato il Presidente Riccardo Innocenti (Comune di Firenze) e la Vice Presidente Vicario dottoressa Maria Novello (Comune di Padova).

DOCUMENTO SIS USCI

SIS e USCI hanno convenuto di dar vita a un gruppo di studio per formulare analisi e proposte per la prossima scadenza censuaria, in grado di sopperire alle carenze più evidenti manifestatesi negli anni scorsi. In particolare, da parte dell'USCI sono state avanzate alcune tesi per orientare il lavoro, che possono essere così riassunte: rivedere l'impianto, la periodicità e la titolarità delle indagini censuarie, sostituendole in parte con indagini campionarie annuali, sviluppando il ruolo delle fonti amministrative, assicurando la titolarità congiunta tra ISTAT e comuni e quindi la piena e tempestiva fruibilità dei dati. Si ritiene infatti che esista negli Enti locali e nella comunità scientifica una crescente consapevolezza della necessità di aggiornare la rilevazione censuaria per la conoscenza statistica delle principali trasformazioni di carattere demografico e socio-economico che interessano le collettività locali (ed in particolare le aree urbane più dinamiche e protagoniste di processi di mutamento più complessi e veloci).

Lo scopo è quello di costruire un intervento sugli aspetti indicati che renda conveniente e interessante per i comuni partecipare al censimento, che preveda una disponibilità immediata dei dati rilevati, ancorché provvisori e soggetti a rettifica, che renda i risultati censuari un vero valore aggiunto informativo e non un elemento residuale nell'apparato statistico, cui si ricorre quando non vi siano altre fonti, che consenta l'affermarsi degli uffici di statistica come strutture permanenti e consistenti all'interno dei comuni, senza superfetazioni decennali che stravolgono assetti e bilanci senza alcun giovamento per le amministrazioni. Questo documento riassume la prima parte del lavoro di analisi e di studio e viene proposto a tutti gli interlocutori del sistema per l'apertura di un confronto a tutto campo, poiché si ritiene che gli Uffici comunali di statistica potrebbero essere (almeno nelle realtà urbane) un punto di riferimento irrinunciabile del processo di realizzazione delle indagini e di diffusione e analisi dei dati, dopo avere condiviso con ISTAT le scelte principali di carattere metodologico, organizzativo e finanziario. L'aspettativa degli interlocutori politici e amministrativi e delle forze sociali ed economiche è quella di disporre in tempi brevi e con continuità di dati significativi sui principali aspetti del mutamento demografico e socio-economico, che permettano di integrare con costi contenuti le numerose e preziose informazioni di cui già disponiamo utilizzando in forma intelligente e tecnologicamente avanzata gli archivi amministrativi di varia natura che sono già nel nostro dominio delle conoscenze (es.: anagrafi della popolazione, anagrafi degli utenti dei servizi comunali, anagrafi di natura tributaria nazionali e locali, archivi catastali, ecc.).

1. Vantaggi e inconvenienti di un censimento tradizionale

I vantaggi di un censimento tradizionale sono l'universalità della rilevazione, la sua simultaneità per tutti gli ambiti territoriali, l'elevato dettaglio territoriale cui possono essere riferite le informazioni. Il Censimento ha inoltre due importanti funzioni stabilite dalla legge: fornire il calcolo della popolazione legale di tutti i comuni italiani e consentire il confronto con l'anagrafe della popolazione residente al fine di una sua revisione

a cadenza decennale.

Nell'ottica di una formulazione di proposte di carattere migliorativo, occorre considerare – accanto ai vantaggi delle rilevazioni censuarie – gli inconvenienti che le contraddistinguono.

Innanzitutto la disponibilità di dati solo a cadenza decennale si dimostra oggi assai inadeguata in ragione delle rapide modificazioni che interessano la popolazione, la struttura economica, la configurazione del territorio e degli insediamenti. Un'ulteriore riflessione va fatta

anche sui contenuti. Rispetto agli archivi anagrafici, le informazioni aggiuntive e aggiornate che il censimento della popolazione rileva sono il grado di istruzione, la condizione professionale (unitamente a posizione e professione) e la mobilità sistematica per studio e lavoro. La tempestività nella diffusione delle informazioni non si è rivelata accettabile, a fronte degli investimenti effettuati, delle energie spese e delle aspettative manifestate, soprattutto in sede locale. In particolare, questa scarsa corrispondenza con le aspettative locali è derivata anche dalla impossibilità di disporre dei dati provvisori alla conclusione della rilevazione.

Dal punto di vista finanziario i costi sono molto onerosi, e di questo i comuni risentono pesantemente. Gli oneri a livello locale non vengono che in parte coperti dal contributo dell'ISTAT e quindi il costo vero dei Censimenti è ben maggiore di quello rilevato a livello nazionale; una verifica di questo assunto potrà essere facilmente constatata appena saranno resi noti i risultati dell'indagine apposita meritoriamente avviata dall'ISTAT recentemente. Il reperimento di questi finanziamenti in sede locale è stato in passato assai difficoltoso e lo sarà ancor più in futuro alla luce della nota situazione dei bilanci comunali, della contrazione delle risorse per la spesa corrente e per il personale, nonché della scarsa fiducia che potrebbe essere riposta dagli amministratori locali nello sforzo richiesto. Inoltre, e anche sulla base di queste considerazioni, l'utilizzo di una metodologia tradizionale nel 2011 esporrà i censimenti, come peraltro già avvenuto in altri paesi, al rischio di un movimento di opinione portatore di sospetto riguardo a rilevazioni di informazioni a carattere esaustivo sulle persone e sulle abitazioni, tanto più pericoloso in quanto ha riflessi pesanti

6 >

sull'attendibilità dei dati rilevati e investe quindi la credibilità della statistica ufficiale nel suo momento di massima espressione e diffusione.

2. Censimenti tradizionali e non: cosa si fa all'estero¹

Il censimento tradizionale è ancora effettuato nella vasta maggioranza dei paesi, particolarmente fuori dall'Europa occidentale. Essenzialmente consiste di un'enumerazione completa della popolazione in un giorno particolare, effettuata periodicamente (solitamente ogni 5 o 10 anni).



Il Convegno di Reggio Calabria

Tuttavia, all'interno di questa struttura si presentano modalità diversificate. Per esempio, l'enumerazione può essere effettuata da intervistatori o attraverso l'auto-compilazione; in questo caso, il questionario può essere inviato tramite il servizio postale o raccolto dai rilevatori; il censimento può riferirsi alla presenza o alla residenza il giorno di censimento; il numero ed il tipo di quesiti possono essere più o meno variabili. Inoltre, vari possono essere i controlli mirati a cogliere la presenza di sotto-enumerazioni o di doppi conteggi.

Si può portare l'esempio degli Stati Uniti, Australia, Canada, Israele, Nuova Zelanda, Slovenia, Spagna e, naturalmente, dell'Italia, dove il censimento è tenuto normalmente ogni dieci anni, a partire dal 1861. L'Italia inoltre ha anche registri anagrafici comunali (non sempre presenti negli altri paesi), ma poiché ogni comune è responsabile del relativo registro, questi variano altamente in qualità. Alcuni non sono neppure automatizzati e poiché la numerosità della popolazione è la base di calcolo di trasferimenti nonché della numerosità delle assemblee elettive, ci sono scarsi motivi

per cancellare le persone decedute o emigrate, sia in sede di gestione corrente dell'archivio sia, a maggior ragione, in occasione della revisione a seguito dei risultati censuari.

Tradizionalmente, il censimento è stato anche usato per aggiornare i registri che, a loro volta, sono utilizzati per valutare la sottostima o la soprastima della rilevazione censuaria. Nel 1991, per esempio, le cifre grezze del registro hanno dato una sottovalutazione del 5%, ma gli aggiustamenti post-censuari hanno ridotto questo valore all'1%. Ci può essere una differenza significativa fra popolazione residente e popolazione presente nei comuni, a causa degli studenti che sono registrati in un comune, ma vivono in un altro per studiare, o di persone temporaneamente residenti in un altro comune (o all'estero) per lavoro, o altre cause come la mancata cancellazione di cittadini stranieri tornati nei paesi di origine. Il censimento del 2001 ha enumerato sia la popolazione legale residente sia quella presente.

Molti paesi hanno una qualche forma di registro anagrafico, a livello nazionale o locale ed in linea di principio questo può completamente sostituire il censimento, per fornire in un qualunque momento una fotografia della popolazione a livello geografico disaggregato. In pratica, il relativo uso è costretto dalla qualità e dal limite dei dati contenuti nel registro e dalla combinazione, in molti paesi, del registro anagrafico con il censimento tradizionale, con indagini campionarie e di altre fonti amministrative. La modellistica alla base delle indagini per campione non può, naturalmente, fornire le informazioni allo stesso livello territoriale dettagliato del censimento tradizionale. Si può fare l'esempio dell'Olanda, Belgio, Danimarca, Germania, Svezia e Norvegia.

Un'alternativa al modello tradizionale di censimento enumera la popolazione per mezzo di un'indagine continua (censimento "continuo", rolling census), che copre il paese per un periodo di tempo piuttosto che un istante particolare. Ci sono vari modi possibili per scegliere il campione di unità amministrative ogni anno, per esempio considerando una regione nella sua totalità o prelevando un campione da ogni zona. Non si ha mai un'enumerazione completa del paese contemporaneamente, ma i dati raccolti ogni anno possono essere usati per modellare una valutazione nazionale più esatta di quanto lo siano le stime intercensuarie nel modello di censimento tradizionale. Soltanto un paese attualmente sperimenta il modello di censimento rolling, vale a dire Francia.²

Altre esperienze affiancano il modello dell'enumerazione completa a cadenza periodica, con una rilevazione per short form, con una rilevazione campionaria molto diffusa e un modello di rilevazione long form, svolta in

modo pressoché continuo. L'esempio in questo caso sono gli USA.

3. Verso un nuovo censimento

Nella ricerca di modifiche migliorative all'impianto censuario, deve essere posta una particolare attenzione all'esistenza di archivi di natura amministrativa, che possono costituire un importante punto di riferimento per l'adozione di una nuova metodologia. Questa soluzione ci porta a considerare un ulteriore elemento di estrema importanza, vale a dire la disponibilità di informazioni recenti a cadenze temporali più ravvicinate.

A questo riguardo la ricerca di soluzioni innovative si scontra con l'evidente impossibilità di effettuare censimenti di tipo tradizionale a scadenze più ravvicinate. Questo punto appare quindi assai problematico e necessita di una riflessione metodologica particolarmente approfondita, che si orienti verso soluzioni anche molto innovative e che tenga conto anche di quanto già sperimentato a questo riguardo da altri paesi. Nella ricerca di possibili miglioramenti metodologici un altro elemento che deve fare da guida è la riduzione delle complessità da un lato e la possibilità di impiantare, a livello comunali, uffici che in luogo di concentrare uno sforzo enorme in un ridotto periodo di tempo, possano agire, in dimensioni meno cospicue, per un numero di anni consistente.

Con riferimento ad aspetti normativi, si è accennato in precedenza alla popolazione legale, che attualmente viene stabilita per legge a seguito delle risultanze censuarie. Questa caratteristica del censimento deve ovviamente essere presente anche in un nuovo approccio metodologico, che potrebbe però interagire in maniera più stretta con l'anagrafe della popolazione residente. L'altro aspetto, che deriva da disposizioni di legge, riguarda infatti il confronto anagrafe-censimento, come strumento per la revisione decennale dell'anagrafe della popolazione.

L'esistenza nella realtà italiana di un registro così importante deve essere necessariamente messa al centro delle riflessioni sulle metodologie da adottare per il prossimo censimento della popolazione, nell'ottica di formare un archivio che sia costantemente aggiornato, attendibile in ogni momento dell'interrogazione, base per ogni altro tipo di indagine sulla popolazione. In questo senso andrebbero ipotizzate soluzioni che permettano di aggiornare elementi ulteriori rispetto a quelli già previsti dal confronto anagrafe censimento, evidenziandone la natura statistica³ per evitare la violazione delle norme che prevedono l'inutilizzabilità dei dati statistici per gli archivi amministrativi.

4. Una proposta di elementi di metodologie innovative

Per quanto riguarda il censimento della popolazione

l'attuale situazione non consente di basarsi su registri in condizioni di sostituire in tutto e per tutto il censimento. L'anagrafe è certamente un archivio demografico da valorizzare e da sfruttare maggiormente e con continuità, ma deve essere ricercata una soluzione diversa, almeno nel breve periodo, che consenta di porre le basi per giungere a regime alla "tenuta" e all'utilizzabilità a fini statistici degli archivi amministrativi.

Un eventuale snellimento del censimento mediante l'adozione di questionari "short form" da abbinare ad approfondimenti campionari con un modulo "long form" può rappresentare una soluzione.

Si avanzano qui alcune proposte che potrebbero concorrere alla soluzione delle varie criticità descritte.

1. Effettuare, entro un anno, una revisione straordinaria delle anagrafi per via informatica e completare l'aggiornamento sulla base del censimento 2001 laddove non fosse stato fatto o concluso

2. Individuare gli elementi per costituire basi territoriali georeferenziate al minimo livello di dettaglio possibile (numerazione civica) e che consentano aggregazioni territoriali sub comunali a fini statistici

3. Stabilire una soglia di popolazione al di sotto della quale verrà effettuato un censimento tradizionale a scadenza quinquennale; al di sopra della soglia invece adottare una strategia composita. La soglia potrebbe essere tale da farvi rientrare tutti i comuni che sono capoluogo di provincia⁴

4. Prevedere una strategia censuaria che si dispieghi su più anni e si concluda nel 2011, con l'applicazione di un modello short form nei primi anni e long form nell'ultimo a. Al termine della rilevazione di ciascun anno provvedere alla revisione anagrafica sulla base dei risultati raccolti implementando un sistema di controllo e enumerazione continua dei movimenti anagrafici, anche quelli interni ai comuni; la competenza principale di queste operazioni in ambito comunale non dovrà gravare in forma prevalente sugli Uffici di statistica comunali ma sui Servizi demografici, a cui spetta indiscutibilmente il compito del costante aggiornamento dei registri anagrafici.

b. Dovrà essere lasciata la possibilità di realizzare questa enumerazione (e il successivo confronto con l'anagrafe) con modalità innovative.⁵ Si ritiene infatti che, dove possibile, si potrebbe evitare il ricorso a una modalità di rilevazione estremamente onerosa e problematica per i comuni, accertando la presenza della persona sul territorio comunale con il ricorso a informazioni contenute in altri archivi di natura amministrativa. Per la sola quota di popolazione che rimarrebbe esclusa da questi incroci si renderebbe allora necessario andare sul territorio con modalità professionali per accertare la presenza o l'assenza ed acquisire eventualmente le informazioni non presenti sui registri anagrafici e richieste nel modello short-form (titolo di studio e condizione socio-economica).

c. Nel 2011 viene somministrato un questionario long form

su un campione della popolazione rappresentativo, a livello di aree di ridotta dimensione sub comunale, indicativamente calcolate su una soglia di abitanti (8-10.000 ?) d. In ogni caso vanno privilegiate le forme organizzative che, anziché ricorrere a un esercito di rilevatori impreparati, non motivati, scarsamente retribuiti, si appoggino su organizzazioni diffuse su tutto il territorio nazionale con le quali stabilire convenzioni e accordi per le operazioni porta a porta.⁶

e. La zonizzazione statistica utilizzata ai fini del campionamento deve rispettare i vincoli dei confini amministrativi del comune, anche quelli circoscrizionali, nonché quelli definiti in sede di programmazione territoriale (quando possibile), oltre a quelli tradizionali di disegno delle basi territoriali; le sezioni di censimento 2001 dovrebbero rimanere la base della zonizzazione statistica, fatte salve le modifiche morfologiche e insediative verificatesi dal 2001.

f. Nel 2011 la popolazione legale viene calcolata sul registro anagrafico, come aggiornato dalle risultanze delle varie tornate censuarie.

g. Lo short form contiene i dati anagrafici tradizionali (anno e luogo di nascita, cittadinanza, sesso, relazioni di parentela o di convivenza, titolo di studio, condizione e posizione professionale, un quesito elementare sulla mobilità, anche non sistematica); deve inoltre consentire l'aggiornamento della numerazione civica, anche di quella interna; è autocompilato.

h. Il long form contiene, oltre agli elementi dello short form, informazioni dettagliate sulle caratteristiche e il titolo di godimento dell'abitazione, sulla condizione e posizione professionale, sul ramo di studio o di attività, sulla mobilità, etc;⁷ è compilato con l'ausilio del rilevatore comunale o via internet.⁸

i. La rilevazione può avvenire sia con questionario cartaceo sia via internet; è da valutare - assicurando modalità operative che non comportino rischi di duplicazioni - anche la possibilità che il cittadino possa recarsi personalmente



La Terza Conferenza dei Circoli di Qualità

presso appositi uffici per farsi censire. In ogni caso i comuni si dotano di un'applicazione per il controllo e la verifica dei dati nonché per la loro archiviazione, elaborazione, diffusione, in modo che sia dedicata particolare cura alla messa a punto e al controllo delle diverse fasi dei processi che compongono la rilevazione.

j. Particolari accorgimenti andranno trovati, sia in termini di comunicazione, sia in ambito di rilevazione, per raggiungere la quota maggiore possibile di popolazione straniera.

k. Si propone inoltre di esplorare la possibilità che, a partire dal 2012 la rilevazione con long form possa essere resa permanente, a cadenza annuale, su un campione prestabilito della popolazione, in ogni caso rappresentativo a livello di zona statistica, mantenendo operativa buona parte della struttura organizzativa censuaria comunale.

5. La titolarità della rilevazione è congiunta tra ISTAT e singolo comune:

a. Responsabile per il Comune è il Sindaco nella sua qualità di ufficiale di Governo e di Capo dell'amministrazione

b. Dati provvisori, a vari stadi di elaborazione, possono essere diffusi dal Comune, con esplicita indicazione che possono essere soggetti a rettifica e che la diffusione dei dati definitivi e validati sarà effettuata dall'ISTAT

c. Dati anonimi, ancorché provvisori, devono essere diffusi ad altri settori dell'amministrazione comunale a sostegno di attività di programmazione e pianificazione con la supervisione dell'ufficio comunale di statistica

d. I dati definitivi, il cui rilascio deve rispettare i termini temporali stabiliti in sede europea, devono essere utilizzati

a corredo dell'adozione da parte dei consigli comunali dei principali atti di programmazione e pianificazione, nonché per la redazione delle relazioni revisionali e programmatiche in sede finanziaria.

6. L'ISTAT assicura il finanziamento integrale delle spese censuarie comunali sulla base della popolazione residente.

7. Le spese che i comuni effettuano per il censimento non rientrano nei limiti dei patti di stabilità, sia in termini di spesa corrente sia di spesa per investimenti, né in quelli per la dotazione di personale, fatti salvi tetti commisurati alla dimensione demografica stabiliti a livello nazionale, e le normative per la stabilizzazione del personale precario.

Un altro elemento critico della passata esperienza censuaria è stato rappresentato dallo scarso coinvolgimento dei comuni e degli uffici comunali di statistica, nonché delle loro forme associative, nella definizione della strategia censuari, nella precisazione degli aspetti giuridici e organizzativi, nella gestione operativa nel corso dei lavori. Per ovviare a questa criticità si propone che venga istituito un tavolo tecnico-scientifico che veda la presenza dell'ISTAT, dell'ANCI, dell'USCI e del Ministero dell'Interno. I compiti del comitato dovrebbero essere di tipo propositivo e consultivo, nonché di condivisione delle scelte operate nelle sedi istituzionali deputate.

Il gruppo di studio auspica che sulle proposte avanzate possa aprirsi il più ampio confronto, con l'ISTAT e con gli organi preposti al Sistema Statistico Nazionale. ●

NOTE:

1. Parte delle considerazioni che seguono sono riprese da *Information paper, Census strategic development review, Alternatives to a Census: Review of international approaches*, Office for National Statistics, October 2003

2. Si tratta di una metodologia molto interessante ed innovativa studiata per dare una adeguata risposta alle stesse criticità evidenziate in precedenza. In sintesi le principali novità metodologiche dell'esperienza francese sono costituite dal venir meno dei requisiti dell'universalità e della simultaneità, tipici di un censimento tradizionale. Le principali conseguenze positive sono la riduzione della complessità, avendo "spalmato" l'impegno organizzativo e finanziario su più anni, e la maggiore tempestività nella diffusione dell'informazione. Dal punto di vista metodologico la novità più rilevante è stata quella di abbandonare la tecnica tradizionale di raccolta esaustiva delle informazioni ogni dieci anni presso tutti gli individui per passare ad una tecnica mista esaustiva-campionaria su un arco quinquennale in funzione della taglia demografica dei comuni. Questa nuova metodologia ha preso il via nel 2004 e si basa sulla formazione dei campioni annuali di numeri civici a partire dal "répertoire d'immeubles localisés" (RIL), vale a dire un archivio informatizzato di edifici residenziali, istituzionali o commerciali del comune localizzati individualmente sul territorio sulla base delle loro coordinate geografiche. A partire dall'archivio RIL presente in ciascun comune gli indirizzi delle abitazioni sono stati poi suddivisi casualmente in cinque gruppi formati dallo stesso numero totale di abitazioni nel rispetto di determinate condizioni di rappresentatività. Ogni gruppo rappresenta dunque il 20% delle abitazioni del comune. Ogni anno da ciascun gruppo a rotazione viene estratto un campione di numeri civici; la dimensione del campione è pari al 40% dei civici del gruppo e di conseguenza il campione è pari all'8% delle abitazioni del comune. Alla fine dei cinque anni sarà stato censito il 40% degli alloggi del comune, e quindi il 40% circa della sua popolazione. Va ricordato che la rilevazione campionaria adottata nei comuni da 10.000 abitanti in

su (e quindi anche nelle metropoli caratterizzate dalla maggiore complessità) presenta indubbi vantaggi nell'organizzazione del lavoro e nel reperimento dei finanziamenti, dal momento che l'impegno finanziario e operativo, in precedenza concentrato sostanzialmente in un solo anno, viene ora spalmato su più anni nell'arco dell'intera tornata censuaria, con conseguenti riflessi positivi anche sulla qualità dell'intera operazione.

3. Si potrebbe ipotizzare l'istituzione di un "registro statistico della popolazione" alimentato da un lato dal flusso informativo delle informazioni anagrafiche (e non viceversa) e dall'altro dalle informazioni censuarie raccolte.

4. E quindi anche comuni non capoluogo

5. Quindi prevedendo nella normativa censuaria la possibilità di modalità differenziate tra i comuni, fatte salve le caratteristiche tecniche e qualitative dei risultati finali che dovrebbero essere ovviamente omogenei per ogni comune

6. Per esempio Poste Italiane

7. A titolo indicativo: stato civile, la data di matrimonio/convivenza, il numero di figli (che andrebbe a correggere il dato di quelli conviventi dalla scheda di famiglia), la condizione di salute percepita che è una buona proxy di quella oggettiva e che tanto aiuterebbe a valutare i bisogni, e una domanda circa: «se avesse bisogno di aiuto, avrebbe a chi rivolgersi», per valutare la necessità di reti pubbliche o private con le debite modalità.

8. L'efficacia della tecnica internet è tutta da valutare. Essa pone inoltre problemi organizzativi dovendo essere assicurata la comunicazione tra il server che raccoglie i questionari internet e il singolo comune, in modo da monitorare la progressiva copertura degli elenchi di rilevazione. In ogni caso non appare proponibile, in ogni contesto si voglia considerare, anche quello più tradizionale, omettere questa possibilità, sia per motivi di immagine, sia per fornire comunque maggiori opportunità a fasce, ancorché ridotte, di popolazione

► Formazione e risorse umane per gli uffici di statistica pubblici: un approccio olistico

Rielaborazione dell'intervento svolto dal Presidente dell'USCI in qualità di *discussant* nella Sessione Risorse umane e competenze per la statistica ufficiale. Ottava Conferenza Nazionale di Statistica, Roma 28 novembre 2006.

L'individuazione delle competenze statistiche nella pubblica amministrazione non può prescindere dal ruolo essenziale che viene affidato agli uffici di statistica nell'ambito del Sistema Statistico Nazionale per la produzione di statistica ufficiale, sia quando gli uffici operano "su committenza" dell'ISTAT, sia e soprattutto quando operano a supporto delle proprie amministrazioni e della programmazione strategica, gestionale, territoriale. Questo ruolo precipuo al tempo stesso qualifica e distingue la competenza statistica in generale, da quella necessaria all'interno di un apparato pubblico. La competenza statistica in questo caso non può avere la medesima consistenza, profondità, ampiezza, efficacia per ciascuna delle figure professionali che popolano l'amministrazione considerata. D'altro canto si può affermare che tanto più si riscontri una differenziazione delle competenze statistiche in un'amministrazione, tanto più essa ha forti probabilità di contare su punte di eccellenza, localizzate nella struttura organizzativa deputata. Da un punto di vista propositivo, il medesimo concetto può essere espresso ricercando una ampia diffusione di competenze statistiche, sicuramente differenziate, in ogni componente professionale dei funzionari pubblici. Questa diffusione potrebbe essere classificata secondo una scala ordinale crescente che parte dalla semplice consapevolezza dell'utilità di disporre di misurazioni quantitative dei fenomeni (endogeni e esogeni alla professione) gestionali e amministrativi, positivi e di riflesso, per arrivare all'utilizzazione articolata e approfondita delle elaborazioni statistiche su cui basare



Scorcio dello Stand USCI al Salone dell'Informazione Statistica

scelte, politiche e amministrative, indirizzi gestionali, controlli e verifiche. Si può osservare anche che le competenze professionali degli "statistici" in senso stretto si collocano in alto in questa ipotetica scala, ma non al suo vertice. È infatti, in un certo senso, molto più agevole avere competenze necessarie alla produzione di statistiche accurate e pertinenti (e magari anche tempestive), piuttosto che utilizzarle al massimo delle potenzialità informative che le stesse statistiche contengono.

Le considerazioni che seguono derivano dall'esperienza dell'autore in un ufficio comunale di statistica e sono in gran parte strutturate avendo a riferimento quella realtà, in città di dimensioni almeno di media grandezza, tipicamente i comuni capoluoghi di provincia. Nondimeno, almeno per gli aspetti di principio e sostanziali, possono essere facilmente estese a ogni struttura pubblica. L'auspicio è che possano diventare, se non linee-guida, elementi di sostegno per la progettazione di prossime iniziative o programmi integrati da parte del SISTAN.

Le iniziative formative devono essere pensate, progettate e realizzate avendo come riferimenti gli uffici di statistica, più che gli statistici. Si ritiene infatti che la formazione di base ricevuta nelle università sia più che sufficiente dal punto di vista tecnico e metodologico per attivare un rapporto di lavoro "statistico". Più che sufficiente, in considerazione del fatto che tecniche di analisi evolute sono spesso sotto utilizzate o addirittura omesse nella pratica operativa, dovendo più che altro rivolgersi alla produzione di statistiche descrittive, anche ipotizzando il target cui le informazioni statistiche saranno destinate (cfr. oltre). D'altro canto non è raro il caso in cui agli uffici di statistica non sia assegnata alcuna figura professionale con competenze statistiche, neppure residuali e che al ruolo vengano adibiti dipendenti il più delle volte con professionalità tipicamente amministrative. Lungi dallo scandalizzarsi per un simile stato di cose, le cui determinanti sono al di fuori del nostro contesto di analisi e argomentativo, occorre prenderlo come un dato di

partenza su cui intervenire per innescare una migliore "attrezzatura" degli uffici di statistica. Privilegiare la dimensione della struttura organizzativa deputata all'attività statistica, adottare cioè un atteggiamento di tipo olistico, piuttosto che la dimensione individuale delle professionalità statistiche, significa insistere sulla indispensabilità di queste strutture, le uniche capaci, sia dal punto di vista normativo, sia da quello di sostanza, di operare con efficacia nel contesto organizzativo più vasto dell'ente, in grado quindi di assicurare l'espletamento della funzione statistica, pubblica e ufficiale, prodotta cioè non per fini di lucro e incardinata nella strumentazione di governo dell'ente in cui si esplica. Un diverso punto di vista, che privilegiasse l'individuo "statistico", rischierebbe di rendere implicitamente superfluo l'ufficio di statistica, di collocare, nella migliore delle ipotesi, queste figure in un contesto di analisi da centro studi, di indirizzare il loro operato più secondo le convenienze del momento che secondo le prescrizioni deontologiche e normative della statistica ufficiale, aumentando il probabile deficit di autonomia e di imparzialità. Va in ogni caso osservato che, se l'approccio è di tipo olistico, non per questo vanno persi di vista i singoli elementi e fattori delle operazioni da attivare, nonché la differenziazione dei destinatari, come sarà esplicitato meglio più avanti. Quali competenze possono allora essere individuate per un ufficio di statistica di una pubblica amministrazione, inteso come soggetto a pieno titolo del Sistema Statistico Nazionale? La domanda appare retorica e banale. Invece non lo è. Se lo sembra è perché, da troppo tempo, si è preferito far riferimento in materia alle benemerite disposizioni del D.Legs. 322/89 e successive modificazioni e integrazioni, nonché alle Direttive del Comstat. Ma, come sempre quando il riferimento è solo formale, di circostanza (anche negli atti delle amministrazioni), quello che poi fa premio è la sostanza dell'agire amministrativo quotidiano, il ruolo che esplicitamente si assegna alla funzione statistica nel contesto delle attività dell'ente, la quantità di risorse,

finanziarie, professionali, strumentali, che le si dedicano. E, nei comuni, permane la percezione che l'aspetto principale della funzione statistica sia quello esercitato dal Sindaco come ufficiale di governo, tanto da lasciare del tutto in secondo piano le disposizioni (in verità un po' ermetiche) come quelle dell'art. 12 del D.Legs. 267/2000, Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, quando si prevede, comma 2, che "Gli enti locali, nello svolgimento delle attività di rispettiva competenza e nella conseguente verifica dei risultati, utilizzano sistemi informativo-statistici che operano in collegamento con gli uffici di statistica in applicazione del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322. È in ogni caso assicurata l'integrazione dei sistemi informativo-statistici settoriali con il sistema statistico nazionale."

Le riflessioni di questi ultimi anni, e le esperienze non tutte positive maturate, sembrerebbero far emergere tre grandi ambiti di competenze e ruoli per gli uffici di statistica. Il primo dovrebbe essere quello di produrre robusti apparati informativi di tipo quantitativo a "corredo" (auspicabilmente obbligatorio) degli atti principali emanati dagli enti, quali, a esempio in un comune, i piani urbanistici, i piani commerciali, la programmazione scolastica, la programmazione del traffico, i bilanci, i Piani Esecutivi di Gestione, etc.. Il secondo quello di produrre, costantemente nel tempo e con una struttura espositiva consolidata, informazioni statistiche di base riguardanti il territorio amministrato, demografiche, sociali, economiche, sia "confezionate in casa" sia reperite appoggiandosi a fonti esterne opportunamente validate, il tutto possibilmente localizzato sul territorio con i moderni sistemi informatici geografici, valorizzando le potenzialità informative e relazionali degli archivi della numerazione civica. Il terzo quello di attivarsi per l'utilizzazione, l'analisi e l'elaborazione di dati provenienti dagli archivi amministrativi, con un loro opportuno trattamento, che preveda il consolidamento, la validazione, la

normalizzazione.

Ciascuna di queste affermazioni e proposizioni andrebbe adeguatamente sviluppata e argomentata, con uno sforzo che esula da questa occasione. È bene però che rimangano sullo sfondo dell'esposizione successiva, in evidenza, in modo da non ridurla a una banale definizione di un profilo professionale o di un programma di un corsetto di formazione.

Se concordiamo dunque sull'esigenza di attivare consistenti interventi di formazione negli enti, dedicati al potenziamento e allo sviluppo della funzione statistica, anche in considerazione della relativa disponibilità di risorse che possono esservi destinate, sembrano opportuno configurare questi interventi su tre direttrici concettuali, ferma restando la possibilità di modulare e contaminare gli interventi specifici, adattandosi ai contesti particolari. Ci sarebbe poi anche una quarta direttrice su cui ci si soffermerà più brevemente, per il carattere molto eventuale del suo proporsi in casi concreti.

La prima di queste direttrici dovrebbe essere rivolta agli operatori statistici, dai rilevatori agli analisti, che si trovano negli uffici di statistica. Come si è detto, è molto probabile che questi operatori siano in qualche modo "spiazzati" rispetto alle loro competenze originarie, a quelle con cui sono stati assunti. L'intervento dovrà quindi partire dalle competenze statistiche di base, essere approfondito per tutta la parte descrittiva e metodologica, mettere in grado gli operatori di realizzare indagini sul campo e analisi dai dati amministrativi, il tutto avendo come primo obiettivo da conseguire quello della qualità dei dati statistici raccolti, elaborati. Essenziale in questo contesto anche l'aspetto di come realizzare una efficace diffusione e comunicazione dei dati e delle informazioni, modulata sui target scelti e sull'utenza che si viene a creare. In questo senso sarebbe anche opportuno che l'attività di "produzione" (la cui realizzazione è poi l'obiettivo di fondo dell'intervento formativo) fosse quanto più possibile differenziata, non

limitandosi (come spesso succede) al terreno demografico, ma abbracciando anche, solo per fare qualche esempio, la rilevazione del gradimento dei servizi, le analisi territoriali e i sistemi informatici geografici, il supporto ai sistemi di controllo e di valutazione, etc. Andrebbe poi esplicitata una possibile derivazione, da considerare in base al contesto organizzativo concreto in cui si colloca l'intervento. Ci si riferisce alla possibilità non solo di conseguire competenze di base, accurate e dimensionate ai compiti effettivi, ma anche alla capacità di interagire con altre competenze, esterne alla struttura (e anche all'ente), in modo da sfruttarne le caratteristiche più specialistiche, avanzate; l'esempio tipico potrebbe essere quindi quello di indirizzare interventi formativi che mettano in grado gli operatori di avvalersi di apporti professionali evoluti come quelli che potrebbero fornire gli istituti e i dipartimenti universitari. Competenze queste che, se possono apparire sovradimensionate ed eccedenti rispetto a necessità continue e consolidate, possono invece ben essere attivate per progetti specifici e iniziative mirate, limitate nel tempo. Insomma, rendere l'ufficio di statistica in grado di attivare, gestire, controllare e utilizzare nella sua funzione, un rapporto di collaborazione con un team di ricerca o di analisi di livello universitario.

La seconda direttrice dovrebbe riguardare gli operatori con competenze statistiche acquisite all'università che, eventualmente e fortunatamente, si trovino a essere collocati negli uffici di statistica, una sorta di ri-formazione. In questo caso, appare necessario indirizzare gli interventi di formazione su argomenti "di contesto", assumendo che le competenze universitarie di base non possano comprendere la peculiarità operativa dell'ufficio di statistica pubblico, la normativa di riferimento e la relativa applicazione, le relazioni con altri uffici dell'amministrazione, le esigenze informative statistiche dell'ufficio e dell'amministrazione. Su tutti questi aspetti sarà necessario un modulo formativo specifico, segnalando al contempo che le difficoltà maggiori

non sembrano tanto consistere nell'immaginare un modulo didattico conseguente, quanto nell'individuare i formatori in grado di somministrare e gestire questo approccio. Andranno poi conseguite capacità per la realizzazione di prodotti statistici di base, come potrebbero essere gli annuari statistici, o gli strumenti per la rilevazione, l'analisi, la normalizzazione e l'analisi degli archivi amministrativi da utilizzare in un contesto statistico, o, ancora, la realizzazione di un'indagine campionaria sulla popolazione residente. Su questi argomenti sarà facile misurare se e quanto la preparazione universitaria appare adeguata (ed eventualmente suggerire qualche percorso di formazione-lavoro), ma anche la capacità della struttura organizzativa data di assorbire e utilizzare al meglio una competenza aggiunta che, magari dopo essere stata desiderata e ricercata, rischia di trovarsi spiazzata in un contesto che non è ancora capace di valorizzarla al meglio.

La terza direttrice è quella che presenta forse le maggiori difficoltà realizzative. Essa dovrebbe essere rivolta all'insieme delle figure con responsabilità decisionali (ai vari livelli) all'interno dell'ente, tipicamente dirigenti e quadri, operanti al di fuori dell'ufficio di statistica. Le difficoltà che si intravedono sono di due ordini. Il primo è di tipo organico-strutturale; è possibile proporre un intervento formativo, necessariamente abbastanza lungo e impegnativo, a un intero quadro dirigente di un ente, su aspetti sostanzialmente di tipo metodologico? La domanda può essere riformulata anche nel senso se sia possibile investire un congruo numero di figure professionali diverse tra loro assumendo che non hanno una competenza in campo statistico che consenta loro di utilizzare le informazioni statistiche per il loro lavoro. Mentre non è raro vedere interventi formativi che affrontano i temi delle tecniche di gestione manageriale, di programmazione per obiettivi, di comportamenti e ruoli gestionali, risulta a chi scrive che sia molto raro, e comunque improbabile, che in questi interventi sia compreso un ampio

spazio per la statistica, per il suo ruolo proprio per affrontare al meglio quei temi, per la funzione che essa dovrebbe svolgere a sostegno delle scelte. Senza contare che anche in questo caso ci si trova di fronte alla difficoltà di reperimento dei formatori adatti, dato che le società di consulenza solitamente impegnate hanno solo una vaga idea dell'argomento, appare di una certa difficoltà proporre iniziative formative, costose, che separino la statistica dagli altri temi o che la facciano emergere con la giusta consistenza tra di essi. Il secondo ordine di difficoltà è di tipo metodologico, dato che non si tratterebbe di insegnare la statistica, quanto di insegnare l'utilizzazione di metodi quantitativi nella programmazione, gestione, verifica, controllo delle attività amministrative cui i destinatari sono adibiti. Oltretutto, se prendiamo a esempio un comune, il grado di somministrazione di queste competenze dovrebbe essere differenziato in funzione dell'utilità aggiunta che l'utilizzazione della statistica apporterebbe nei singoli settori o servizi. Inoltre, e questo vale anche per i primi due target della formazione in campo statistico sopra visti, c'è da considerare il ruolo che in un contesto di ente locale riveste la "politica", ovvero il pensare le conseguenze delle scelte non unicamente dal punto di vista tecnico, ma essenzialmente in funzione della loro spendibilità e del loro appeal sul mercato politico, del voto. Aspetto questo molto forte per chi ha responsabilità, crescente con il crescere delle responsabilità, che investe direttamente i principi deontologici della statistica ufficiale, primi tra tutti quelli dell'autonomia, dell'imparzialità, della pertinenza.

La quarta, eventuale direttrice, dovrebbe riguardare i dirigenti, o comunque i responsabili, degli uffici di statistica. Tutto quanto detto finora per i tre precedenti target dovrebbe essere in qualche modo riassunto se si ravvisasse la necessità di un intervento formativo teso a rafforzare queste figure. Infatti, spesso siamo in presenza di individui con percorsi formativi in cui la statistica è stata assente

o presente solo come complemento di ordine secondario. Oppure, altrettanto spesso, si tratta di persone che hanno svolto le loro funzioni di responsabilità in contesti operativi diversi, anche se magari nel "sentire comune" assimilati alla statistica (tipico il caso, nei comuni, degli uffici di anagrafe). E comunque vale anche per i responsabili degli uffici di statistica quell'insieme di domande e di cautele che ci siamo proposti parlando più in generale dei responsabili degli enti. Senza contare che l'esperienza in molti comuni italiani mostra come al pensionamento o alle dimissioni di un responsabile di un ufficio di statistica spesso segua la mancata assunzione di un sostituto di pari grado, il declassamento e l'accorpamento dell'ufficio ad altra struttura, quando non addirittura la soppressione tout court.

Di non secondaria importanza appare il trattare di quali possano essere i soggetti che attivano programmi e iniziative di formazione come quelle qui ipotizzate e del ruolo che ciascuno di essi può rivestire. Verranno passati in esame procedendo dal centro, o dai centri, alla periferia.

In primo luogo quindi il SISTAN che dovrebbe porsi, ad avviso di chi scrive,

prima di tutto come regolatore e custode metodologico di iniziative coordinate e condivise, con una chiara indicazione di presupposti, principi, contenuti, attori, destinatari. Solo in via subordinata, eventualmente a carattere pilota, oppure per grandi progetti che necessitano di una gestione centralizzata, esso dovrebbe porsi come soggetto gestore e attuatore di programmi e iniziative specifiche. Non secondario appare il ruolo di catalizzatore di risorse finanziarie che possono essere attivate, sia attingendo a fondi centrali, sia mobilitando eventuali partner.

In secondo luogo la rete degli uffici regionali dell'ISTAT cui va riconosciuta una costanza di iniziativa nel tempo e un meritorio supporto a tante piccole realtà locali che non avrebbero avuto altrimenti modo di accedere a corsi come quelli realizzati da queste strutture. Ma a cui va anche "rimproverato" uno scarso legame concertativo con le stesse realtà locali e una bassa frequenza di risposta ai temi che l'approccio qui proposto ha avanzato. In particolare si segnala l'impostazione su target individuali, piuttosto che sulle strutture degli uffici di statistica, salvo errori od omissioni

sempre possibili da parte di chi scrive. Nell'ambito del Sistema Statistico Nazionale, ivi compresa la rete regionale ISTAT, anche l'USCI intende giocare un ruolo da protagonista, come previsto del resto dal protocollo di collaborazione sottoscritto con l'ISTAT, apportando le competenze maturate nella propria attività di formazione nonché quelle derivanti dalla costante presenza e conoscenza delle realtà degli uffici comunali. In terzo luogo l'accademia, le università e, come soggetto particolarmente attivo, propositivo, la Società Italiana di Statistica. In questo caso appare più forte il legame con le specifiche realtà, come viene rappresentato nei resoconti delle Scuole Sis; legame però che va più inteso in senso categoriale che di localizzazione sul territorio. In particolare si segnalano importanti esperienze che hanno portato elementi di specializzazione, anche avanzata, per il consolidamento di competenze nelle statistiche territoriali, specie demografiche. Ma, al tempo stesso, va considerato che anche in questo caso l'approccio è diretto quasi esclusivamente al singolo utente delle scuole e che il livello avanzato della proposta e dei contenuti colloca queste attività quasi esclusivamente nella seconda delle direttrici che abbiamo esaminato, oltretutto coprendo solo in parte il vasto ambito (di origine non esclusivamente statistica) da affrontare. Il recente protocollo di intesa con l'USCI, che prevede anche la possibilità di attivare iniziative formative congiunte, presenta le potenzialità per un arricchimento dell'offerta formativa delle Scuole, auspicabilmente nella direzione che qui si sostiene. Più in generale, occorrerebbe mobilitare in forma diffusa, ancorché coordinata almeno a grandi linee, la grande quantità di risorse professionali presenti nelle università per coinvolgerle in progetti formativi che affrontino, con iniziative specifiche, tutte e tre le direttrici proposte sopra e - perché no?



"USCI presenta" al Salone dell'Informazione Statistica

- anche la quarta.

In quarto luogo abbiamo i singoli enti, almeno quelli capaci di progettare iniziative formative in proprio, ancorché realizzate con appalti a strutture esterne. Per inciso, sulla capacità qui richiamata potrebbe positivamente incidere l'esercizio in forma associata della funzione statistica (principalmente per i comuni) in vario modo proposto, previsto e incentivato, che sembra però avere avuto sviluppo solo in situazioni marginali dal punto di vista quantitativo, quando invece potrebbe essere una delle soluzioni da adottare anche in contesti urbani e metropolitani; su questi aspetti, comunque troppo vasti da trattare qui, va sempre ricordato che l'esercizio associato può avere un senso se esso deriva da un rapporto con un'entità politico-amministrativa ben individuata, attiva sul territorio; diversamente, qualora si tratti semplicemente di un escamotage per mettere in comune risorse scarse (che solo per questo divengono ancora più scarse e inefficaci), l'esercizio della funzione statistica perde gran parte della sua pregnanza e si riduce alla mera e occasionale raccolta di qualche dato. Ritornando agli enti, appare evidente il rischio di cadere in un circolo vizioso, nella maggioranza dei casi, o virtuoso, in una piccola minoranza. Il caso virtuoso è quello rappresentato da un ente nel quale l'ufficio di statistica sia consolidato, abbia un suo ruolo preciso nel flusso delle decisioni amministrative, sia riconosciuto trasversalmente per la sua funzione di supporto indispensabile; in un caso simile si può individuare nell'ufficio stesso il soggetto promotore di iniziative di formazione che, a seconda del contesto, sono capaci di affrontare ciascuna delle tre direttrici più volte evocate; va notato che, in un caso simile, può anche essere un soggetto che si propone per affrontare, in altri enti, la quarta direttrice, quella meno probabile. Se si considera, all'opposto, il caso "vizioso", quello nel quale l'ufficio è residuale rispetto all'organizzazione complessiva dell'ente, marginale nel ruolo e nel riconoscimento, appare evidente che nessuna delle direttrici formative potrà essere di interesse per l'ente e che nessuno sforzo verrà fatto per reperire risorse scarse e preziose. Pur essendo quest'ultimo un caso "disperato", in entrambi i casi, virtuoso e vizioso, sono proprio le iniziative esterne che consentono di modificare la situazione, nel primo caso offrendo una sponda e conoscenze che permettono la realizzazione e concretizzazione di progetti pensati internamente; nel secondo caso, eventualmente anche se poco probabilmente, offrendo una idea nuova e prospettando un diverso ruolo alla funzione statistica rispetto a come è stata fino ad allora interpretata.

Anche da queste considerazioni finali ci sembra venga riconfermata l'opportunità dell'adozione di un approccio che abbiamo definito olistico, sicuramente più orientato alla costituzione e al rafforzamento degli uffici di statistica del Sistan, piuttosto che alla crescita professionale dei singoli operatori, condizione questa, si è sostenuto, necessaria ma non sufficientemente adeguata a supportare lo sviluppo della statistica ufficiale e la sua diffusione istituzionale e territoriale. ●

*Riccardo Innocenti,
Presidente USCI*

I moduli formativi USCI

- > **Archivi amministrativi, dati, informazioni statistiche per la gestione**
- > **La comunicazione delle informazioni statistiche**
- > **Il trattamento dei dati personali e di dati sensibili e giudiziari per fini statistici**
- > **Organizzazione e collocazione degli uffici comunali di statistica**
- > **Sistemi informativi territoriali e georeferenziazione dei dati statistici**
- > **Le rilevazioni di customer satisfaction per gli enti locali**
- > **Le rilevazioni dei comuni nel e per il Sistema Statistico Nazionale**
- > **Le rilevazioni campionarie a scala comunale e subcomunale**
- > **La rilevazione comunale dei prezzi al consumo**
- > **Gestione della relazione comportamentale ed interpersonale, problem solving, motivazione alla mansione**
- > **Statistica e sistemi di valutazione negli enti locali**
- > **La statistica nella programmazione strategica e gestionale degli enti locali**
- > **La misurazione dei risultati degli enti locali**

► Corso della Scuola della SIS in collaborazione con USCI "La statistica locale. Organizzazione, fonti, rilevazioni" 18-20 settembre 2007, Firenze

Il corso "La Statistica locale. Organizzazione, fonti, rilevazioni" si propone di presentare un panorama completo delle funzioni e dei compiti degli uffici di statistica degli enti locali, sia attraverso la ricognizione del contesto normativo sia approfondendo tra le possibili attività quelle che possono qualificare al meglio le funzioni. Ogni argomento delle lezioni sarà trattato sia da un docente universitario sia da un funzionario esperto operante negli uffici di statistica dei comuni.

Il corso è rivolto a amministratori, dirigenti, funzionari, addetti degli uffici di statistica degli enti locali e delle regioni, nonché ai Soci SIS, ricercatori, dottorandi e funzionari di enti pubblici e privati, interessati alla definizione delle competenze strutturali per la piena operatività di un ufficio di statistica di un ente locale, dedicato all'assolvimento delle funzioni statistiche a servizio dell'amministrazione di appartenenza

e nell'ambito del Sistema Statistico Nazionale.

Il corso è limitato ad un numero massimo di 30 partecipanti.

Domanda di partecipazione: collegarsi al sito SIS www.sis-statistica.it/index.php?module=corsi

La domanda di partecipazione dovrà pervenire on-line entro il 15 luglio 2007.

Il Comitato Scientifico vaglierà le domande e sulla base dell'ordine di iscrizione e del curriculum deciderà l'ammissione.

Ammissione: la frequenza al corso è subordinata al pagamento del contributo di partecipazione come da tabella in calce.

PROGRAMMA

	Sessioni Mattutine (9.00 - 13.30)	Sessioni Pomeridiane (14.30 - 17.30)
Martedì 18 settembre	<i>La formazione per gli uffici di statistica degli enti locali</i> (Alessandra De Rose - Silvana Salvini - Riccardo Innocenti) <i>Le statistiche per il controllo gestionale e strategico</i> (Alessandro Viviani - Maria Novello)	<i>Il codice deontologico per la statistica ufficiale</i> (Lucia Buzzigoli) <i>Il trattamento dei dati sensibili e giudiziari nei comuni</i> (Riccardo Innocenti)
Mercoledì 19 settembre	<i>Le rilevazioni campionarie a scala comunale e subcomunale</i> (Emilia Rocco - Massimiliano Sifone) <i>Le rilevazioni degli enti locali nel e per il SISTAN</i> (Domizia De Rocchi)	<i>Le rilevazioni degli enti locali nel e per il SISTAN</i> (Gianni Marliani) <i>Le rilevazioni di customer satisfaction negli enti locali</i> (Rossella Berni)
Giovedì 20 settembre	<i>Le rilevazioni di customer satisfaction degli enti locali</i> (Ciro Annicchiarico) <i>Flussi e comunicazione delle informazioni statistiche</i> (Cristina Martelli - Giusi Fiandaca)	<i>Sistemi informativi territoriali e georeferenziazione dei dati statistici</i> (Alessandra Petrucci - Gianni Dugheri)
Sede: Ufficio Comunale di Statistica di Firenze, Via de' Perfetti Ricasoli 74 - 50127 Firenze		

	entro 07-09-07	dopo 07-09-07
Socio ordinario SIS o sostenitore USCI	210.00 €	230.00 €
Studio aderente SIS o USCI	<i>studioso corrispondente</i>	210.00 €
	<i>studioso junior</i>	145.00 €
Ente aderente SIS o USCI	<i>dipendenti aderenti SIS</i>	210.00 €
	<i>altri dipendenti</i>	400.00 €
Altri *	720.00 €	800.00 €

*Partecipanti non aderenti alla Società Italiana di Statistica o all'USCI

INTERVISTA

► Leonardo Domenici Sindaco di Firenze, Presidente dell'ANCI

I comuni stanno vivendo da alcuni anni una profonda trasformazione, con un nuovo ruolo istituzionale e con profonde modificazioni organizzative. In che modo l'informazione statistica ufficiale, anche quella locale, può supportare questo cambiamento?

Due sono le direzioni di cambiamento che si stanno manifestando con maggiore vigore rispetto al ruolo dei comuni nella società. Da un lato lo sviluppo dei servizi sociali alle persone e alle imprese, con la ricerca di standard qualitativi sempre migliori; dall'altro il Comune è sempre più soggetto regolatore e controllore degli impulsi che genera e delle realizzazioni che sono fatte dalle formazioni sociali, in pieno spirito di sussidiarietà. Ognuna di queste direzioni comporta la necessità di una sempre maggiore disponibilità di informazioni quantitative



Leonardo Domenici

dettagliate, accurate e tempestive. Questo vale sia per recepire la percezione e il gradimento che i cittadini manifestano verso i servizi erogati, sia per programmare al meglio le risorse disponibili. La statistica ufficiale ha quindi il compito di riempire le lacune informative che ancora persistono e può farlo solo se alla produzione di statistiche nazionali si accompagna un forte impegno a livello locale di tutti i soggetti del Sistema Statistico Nazionale, a partire dai Comuni.

Tradizionalmente, il nostro ordinamento giuridico assegna al Sindaco nella veste di Ufficiale di Governo la responsabilità della funzione statistica. Pensa che la riforma del Codice delle Autonomie possa riconoscere ai comuni, anche in questo campo, la piena autonomia e quindi un ruolo assolutamente paritario con gli altri soggetti del Sistema Statistico Nazionale?

La riforma del Codice è un impegno di grande portata che vedrà impegnate tutte le rappresentanze istituzionali, parlamentari e non, alla definizione di un profilo moderno e proiettato nel futuro dell'ente locale. Sicuramente, sia in sede di approvazione della legge delega, sia soprattutto nella fase in cui saranno prodotti i decreti delegati occorrerà porre attenzione per sviluppare le indicazioni minime che già sono contenute nei testi in discussione e che rappresentano un passo avanti rispetto al Testo Unico vigente. La funzione statistica dovrà rimanere una essenziale prerogativa delle amministrazioni e andrà sicuramente superata la previsione, di derivazione dell'ordinamento del secolo scorso, che vede il Sindaco sovrintendere alla funzione come Ufficiale del Governo. Ma questo aspetto, di tecnica giuridica e di relazione tra poteri dello Stato, deve essere una conseguenza dello sviluppo concreto di questa attività a sostegno delle attività di programmazione e di informazione come dicevo prima. Altrimenti il rischio è quello di avere una buona previsione di legge che non ha le gambe su cui marciare.

Le dimensioni territoriali dei fenomeni economici e sociali quasi sempre sono indipendenti dai confini amministrativi. Pensa che le nuove città

metropolitane potranno esercitare al meglio anche la funzione statistica a supporto delle scelte di programmazione e di governo?

La dimensione giuridica e il profilo istituzionale e operativo delle aree metropolitane sono ancora in corso di definizione. In ogni caso, qualunque sia la loro estensione geografica e comunque siano configurati i compiti che dovranno assolvere, non potranno, come non può il singolo Comune, prescindere dalla conoscenza approfondita della dimensione quantitativa dei fenomeni sociali, economici, demografici che insistono sui territori. Si pensi solo alle esigenze di monitoraggi costanti e puntuali delle dinamiche demografiche e alla disponibilità di attendibili previsioni; o, per un altro verso, alla necessità di disporre di dati e informazioni statistiche sui fenomeni della mobilità e dell'ambiente. Gli apparati di raccolta e interpretazione dei dati non potranno prescindere dalla caratteristica di essere prodotti nell'ambito e con le garanzie della statistica ufficiale, se non vogliamo privare la stessa azione di governo delle aree vaste della credibilità e della competenza necessarie.



Cento anni fa, proprio a Firenze, prese avvio la costituzione dell'Unione Statistica delle Città Italiane con una grande assemblea di sindaci nel Salone de' Dugento di Palazzo Vecchio. Che ruolo ritiene possa avere l'USCI di oggi nel contesto tecnico del Sistema Statistico Nazionale e in quello istituzionale dei Comuni associati nell'ANCI?

Nel 2002, presentando il volume con la biografia del fondatore dell'USCI del primo Novecento, Ugo Giusti, scrivevo: "La costruzione del Sistema Statistico Nazionale richiede preliminarmente la pari dignità di tutti i soggetti territoriali coinvolti. Quindi occorre lavorare per realizzare una riforma che sappia coniugare l'insieme organico delle informazioni statistiche all'interno di un sistema 'a rete', concepito e strutturato in maniera unitaria e policentrica e fondato su una forte cooperazione tra l'ISTAT e le amministrazioni territoriali. Proprio attraverso il richiamo all'opera di Giusti, è possibile affermare che è maturo il tempo per l'avvio di iniziative che consentano alle autonomie locali di essere

effettivamente presenti nel SISTAN, per rendere possibile - anche attraverso il rafforzamento quantitativo e qualitativo degli uffici comunali di statistica - la produzione di indagini e di statistiche utili alle specifiche esigenze dei Comuni." Mi sembra che il ruolo tecnico che l'USCI sta interpretando sia precipuamente quello del sostegno allo sviluppo della funzione statistica dei Comuni e degli uffici comunali, con un importante rapporto di collaborazione con l'ISTAT e con una presenza sempre più evidente e incisiva nel SISTAN. L'esperienza e l'azione dell'USCI contribuisce proprio alla realizzazione di quel sistema a rete che auspico. L'ANCI ha dal canto suo l'interesse a rafforzare questa rete e a dotare gli uffici dei Comuni delle competenze e del ruolo che sono necessari. A partire dalla positive esperienze di collaborazione che vengono realizzate con le nostre sezioni regionali, in Toscana, in Veneto, in Lombardia, auspico che sia possibile stabilire terreni di collaborazione e di integrazione nel prossimo futuro.●

ARTICOLO

► L'evoluzione del Sistema Statistico Nazionale

Il Sistema Statistico Nazionale ha ormai 18 anni. Sulla sua natura e sulle sue potenzialità, così come sui suoi aspetti critici ancora da risolvere, giocano numerosi fattori sia interni al sistema stesso, sia esterni ad esso.

La grande accelerazione che in questi anni ha avuto lo sviluppo tecnologico connesso ai processi di produzione statistica (capacità elaborativa, crescita delle infrastrutture telematiche e della produzione di software dedicati alla trasmissione e condivisione delle informazioni sulla rete) ha enormemente ampliato la capacità di produrre informazione statistica e la possibilità di condividerla pressoché in tempo reale in ambiente web. Tutte le macrofasi che interessano il ciclo di vita dell'informazione statistica (dall'individuazione della domanda alla raccolta dei dati, dalla produzione dei dati finali alla loro diffusione) sono state ormai totalmente trasformate dalle tecnologie connesse allo sviluppo della rete.

A questo sviluppo generale si è accompagnata anche, nell'ambito del Sistan, una significativa crescita delle competenze tra i diversi attori a tutti i livelli del Sistema, con importanti conseguenze sul progressivo consolidarsi di situazioni di eccellenza da un lato e, dall'altro, sul piano della capacità diffusa di individuare criticità del Sistema e, in alcuni casi, di proporre nuove esperienze nell'ambito della raccolta e della diffusione dei dati. In questo senso 18 anni non sono trascorsi invano, in quanto l'esperienza maturata dai soggetti ha fatto crescere una coscienza critica del sistema stesso, sulla cui base si possono oggi costruire nuovi percorsi e nuove sperimentazioni condivise. In particolare, pur mantenendo l'ISTAT un ruolo centrale nel sistema statistico, così come previsto dalla normativa, la possibilità (e in alcuni casi, la necessità) di un dialogo

più intenso con gli altri produttori di statistica che operano a livello centrale e locale non può che risultare avvantaggiata da questa crescita delle competenze.

Tutto ciò ha comportato, come ovvia conseguenza, la crescita di una più consolidata "filosofia di rete", nell'ambito della quale è forte la consapevolezza della necessità di intensificare gli sforzi per realizzare il Sistema secondo una forte logica di cooperazione istituzionale tra i soggetti al fine di ottimizzare tutti gli elementi costitutivi della statistica ufficiale: dalla capacità di individuare la domanda alla razionalizzazione organizzativa e concettuale dei processi di raccolta dati, alla individuazione delle forme e dei canali ottimali per la diffusione. Soprattutto, "la filosofia di rete", supportata dallo sviluppo tecnologico precedentemente richiamato, crea le condizioni per un potenziamento e un contemporaneo snellimento dei processi di produzione statistica, con l'attenzione rivolta all'ottimizzazione dei flussi, alla diminuzione del carico statistico, alla tempestività con cui è possibile produrre l'informazione strategica per il paese. In questo contesto particolare rilievo assumono gli spazi del confronto interistituzionale, articolati sia sul livello centrale che su quello locale dove, in particolare, la capacità di dialogare tra l'ISTAT e i diversi livelli di governo locale (Regioni, Province e Comuni) può efficacemente tradursi in azioni di ottimizzazione del sistema (attraverso sperimentazioni, revisione dei processi di produzione, condivisione di informazioni provenienti dagli archivi amministrativi e così via).

Parallelamente a questi sviluppi indubbiamente positivi del Sistema, è necessario ricordare però che negli ultimi anni si è assistito ad una crescita esponenziale dei progetti inseriti nel

Programma Statistico Nazionale che ha comportato una certa proliferazione delle iniziative, una frammentazione non sempre facilmente gestibile nell'ambito delle usuali procedure di costituzione e monitoraggio del PSN. Per coniugare positivamente gli aspetti di crescita velocemente richiamati e quest'ultimo aspetto critico occorre tornare a riflettere sulla natura stessa del PSN da un lato e, dall'altro, sulle iniziative a breve e medio periodo che possono essere attivate per migliorare il processo di programmazione della statistica ufficiale.

Alcuni elementi che motivano l'ingresso di un progetto nel PSN, già presenti nella normativa e nelle riflessioni che hanno sempre accompagnato il processo di costituzione del Programma, possono essere facilmente richiamati:

- la necessità di rispettare un'ottica di programmazione;
- la rilevanza nazionale che l'iniziativa proposta può ricoprire nell'ambito del Sistema;
- il riconoscimento di entrare nell'ambito della statistica ufficiale;
- la possibilità di richiamare l'obbligo risposta nell'ambito delle rilevazioni;
- la necessità di stimare i costi che i progetti comportano per il funzionamento del Sistema;
- la consapevolezza che i progetti senza riferimento al territorio nazionale possano e debbano comunque presentare un aspetto prototipale da poter estendere ad altre esperienze.

Va però riconosciuto che tutti questi elementi non garantiscono automaticamente la crescita del sistema in termini di qualità totale dei processi, mentre al contrario, se non opportunamente monitorati, possono contribuire ad una mera crescita quantitativa che può presentare non pochi aspetti critici.

Se la crescita delle competenze e lo sviluppo di una filosofia di rete stanno caratterizzando i recenti sviluppi del sistema, occorre coniugare tutto ciò con una maggiore consapevolezza della centralità che la qualità dei processi inizia a rivestire a livello generalizzato.

Accanto ai tradizionali elementi che motivano l'inserimento di alcuni processi nel PSN iniziano a delinearci in maniera chiara alcuni aspetti che possono risultare strategici per lo sviluppo della qualità del sistema in un'ottica di medio periodo. In primo luogo, è necessario evitare che il processo di costituzione del PSN abbia solo una natura programmatica. È vero che questo aspetto fonda la sua ragion d'essere, ma è altrettanto vero che è necessario sviluppare gli aspetti di qualità della statistica ufficiale, con uno sforzo mirato al monitoraggio dei processi inseriti nel PSN e soprattutto anche alla qualità (e alla presenza, ancor prima), degli output dei progetti. In questo senso è necessario sviluppare e diffondere nel Sistema (e questo è compito principalmente della Segreteria Centrale del Sistan) una maggiore condivisione delle metodologie e dei contenuti dei

processi di produzione, con particolare riferimento alla possibilità/necessità di raccordare efficacemente la produzione di livello sub-nazionale con le indicazioni che il Sistema Statistico Europeo prevede per il livello nazionale.

L'attenzione andrà quindi portata, oltre che sul piano della programmazione, sul processo di produzione (con lo sviluppo più intenso di linee guida da seguire sul piano metodologico) e sul piano della diffusione, con particolare attenzione alle basi dati prodotte (e alla loro possibile condivisione) e agli output di risultato pubblicati e messi a disposizione dell'utenza (dai policy makers ai mass media, al cittadino). Se l'ottica di indirizzo e supporto al sistema che la normativa assegna all'ISTAT non può (e non deve) esaurirsi ad un livello troppo generale di programmazione è necessario, allora, che lo sforzo sia concentrato sull'armonizzazione delle metodologie, delle classificazioni, delle definizioni nonché sugli elementi dei processi di produzione che determinano la qualità del dato finale (le tecniche di rilevazione, le metodologie di monitoraggio, l'investimento sui rilevatori, la

formazione, gli indicatori di qualità...).

Allo stesso livello di riflessione si colloca poi il monitoraggio degli output. Sono troppi, allo stato attuale, i progetti che confluiscono nel PSN e non prevedono output da mettere a disposizione dell'utenza (generalizzata o specifica che sia). Considerato che una delle ragioni d'essere che qualifica la presenza di un progetto statistico nel PSN è la sua fruibilità da parte della collettività, la rilevanza che assume in quanto bene pubblico, la possibilità di seguire più da vicino e monitorare la produzione degli output finali risulta essere un elemento strategico del sistema. In questo senso, la possibilità di gestire un catalogo unico di tutti i prodotti Sistan, di tenerlo costantemente aggiornato e, soprattutto, di far confluire in esso non solo le indicazioni bibliografiche ma i prodotti editoriali stessi rappresenta sicuramente un primo passo nella direzione indicata. Il Sistema, in conclusione, presenta aspetti di maturazione che non possono e non devono essere trascurati. Con ogni probabilità è finita la fase in cui solamente l'aumento quantitativo (dei soggetti e dei processi) risultava essere l'unico indicatore di crescita del sistema. A un sistema più maturo devono corrispondere strategie più mature, e la filosofia di rete sviluppata in questi anni deve essere tradotta in una nuova capacità di fare sistema a) sfruttando gli elementi positivi richiamati in apertura (il nuovo sapere e le nuove competenze da un lato e, dall'altro, le enormi potenzialità che lo sviluppo tecnologico mette a disposizione per la crescita dei sistemi informativi) e b) concentrando gli sforzi sugli aspetti di qualità dei processi di progettazione, produzione e diffusione della statistica ufficiale.

Saverio Gazzelloni
Direttore dell'Ufficio
della Segreteria Centrale
del Sistema Statistico Nazionale



Visita culturale dei membri dell'Istituto Internazionale di Statistica, 6 luglio 1909. Ugo Giusti è il primo da sinistra

► Le ultime notizie dalle sezioni regionali

LOMBARDIA

Incontro sulla produzione Statistica dei Comuni

Il 3 aprile 2007 presso il Comune di Como - sala Stemmi- si sono riuniti i comuni soci della Lombardia insieme con altri Comuni di dimensione superiore ai 10.000 abitanti quali Casatenovo e Erba. Sono intervenuti all'incirca 20 comuni, compresi i soci.

I relatori presenti sono stati: Enrico Gelpi, Assessore del Comune di Como, Nunzio Fabiano, Segretario Direttore Generale del Comune di Como, Domizia De Rocchi, Dirigente del Settore Statistica del Comune di Como, Vicepresidente Nazionale Uschi e Referente Uschi per la Lombardia, Lia Coniglio, della Sezione Regionale Istat per la Lombardia, Adriano Gilardone e Giuseppe Gatti per il Comune di Cremona, Vittorio Rossin per il Comune di Monza, Claudio Formenti per il Comune di Como, Rosa Nucera per il Comune di Cologno Monzese.

I lavori sono stati aperti dall'Assessore del Comune di Como Avv. Enrico Gelpi che, oltre a portare i saluti del Sindaco e dell'Amministrazione, ha ricordato brevemente le attività più significative del Settore Statistica Comunale, dall'Osservatorio Prezzi allo studio sulla Qualità della vita al monitoraggio sugli Incidenti Stradali, sottolineando come in alcuni casi abbiano rappresentato degli esempi da seguire nel panorama nazionale e ribadendo l'importanza della funzione statistica per una programmazione qualificata e un'amministrazione del bene pubblico attenta e consapevole.

È seguito l'intervento del Segretario Direttore Generale Avv. Nunzio Fabiano che si è sviluppato su tre temi inerenti l'attività statistica: il grande potere dei dati, l'importanza della riservatezza cioè del rispetto della privacy e il concatenarsi delle conoscenze, un processo per il quale l'approfondimento di un fenomeno spesso fa nascere il bisogno di meglio conoscere i fenomeni ad esso correlati.

Quindi la Dott.ssa Domizia De Rocchi ha aggiornato i presenti sull'attività dell'Associazione negli ultimi mesi, dedicando particolare attenzione ai lavori del comitato ISTAT/USCI e del gruppo di studio SIS/USCI sui Censimenti, al Convegno di Padova di giugno, all'avvio della scuola SIS/USCI dedicata alla statistica locale.

La mattinata è quindi proseguita con gli interventi dei rappresentanti dei Comuni di Cologno Monzese, Como, Cremona e Monza che hanno presentato le loro pubblicazioni statistiche, diverse fra di loro per contenuti, per formato, per target di riferimento, illustrandone non tanto i contenuti ma piuttosto soffermandosi sul perché di una scelta, sulle difficoltà incontrate, sui riscontri avuti e dando indicazioni su tempi, costi e risorse necessarie per la realizzazione. Questo approccio singolare ma molto concreto al tema della diffusione delle informazioni è stato molto apprezzato dai presenti.

In chiusura la Dott.ssa Coniglio di Istat Lombardia si è trovata in perfetta sintonia con Uschi nell'avviare un percorso di ricerca di modalità di diffusione dei dati statistici semplici, efficaci, e condivisi soprattutto per i Comuni che per motivi diversi ad oggi non svolgono questa attività.

TOSCANA

Verso la Seconda Conferenza Toscana di Statistica.

“Statistica Pubblica: scelta di conoscenza, opportunità di sviluppo”

Dopo il grande successo dell'edizione di Siena del 2005 torna la Conferenza Toscana di Statistica. Questa seconda edizione si terrà a Prato il 4 e il 5 dicembre 2007.

Sarà promossa, oltre che da ANCI e USCI della Toscana anche dalla Regione Toscana. Le associazioni delle Province, delle Comunità montane, gli altri enti pubblici, l'ISTAT, la DeA, le Università e altri soggetti interessati saranno coinvolti nella organizzazione e nella partecipazione.

Sarà articolata in quattro sessioni, su due giornate: la prima sessione dedicata agli assetti organizzativi e istituzionali degli enti SISTAN, alla normativa per la creazione del SISTRAN toscano, al ruolo della statistica del nuovo codice delle autonomie, allo sviluppo della gestione associata della funzione statistica, la seconda dedicata ai sistemi informativi e alla normativa sulla Privacy con l'intervento del Garante per la protezione dei dati personali, la terza sessione dedicata alle innovazioni della prossima tornata dei censimenti, la quarta sessione dedicata alla programmazione degli enti locali e agli strumenti geografici nell'analisi statistica e nella creazione degli archivi statistici.

È prevista la partecipazione di numerosi esponenti politici, dell'ISTAT, delle Università, dei comuni e degli altri enti locali. La Conferenza avrà un taglio prevalentemente tecnico e illustrativo di esperienze e proposte innovative. Sarà prevista anche una sessione poster per ospitare un maggior numero di contributi.

VENETO

Firmato un protocollo d'intesa fra Anci-Veneto e USCI-Veneto. Obiettivo: ridare slancio agli Uffici statistica degli enti locali.

Le decisioni politiche? Si prendono con la statistica. Nei comuni veneti funziona proprio così: il primo step è un'accurata analisi della situazione economica e sociale del territorio; una volta elaborati i dati gli amministratori possono compiere scelte mirate per il bene della comunità. Con un conseguente risparmio di risorse economiche e maggiore efficienza dei vari uffici comunali.

La statistica viene dunque prima di tutto: Anciveneto e Usci Veneto hanno firmato un protocollo di intesa che mette nero su bianco tale principio.

Entrambi, recita il testo "si propongono di collaborare, nel riconoscimento dei rispettivi ruoli e funzioni, e nel rispetto dei principi di autonomia, accuratezza, tempestività e puntualità, accessibilità e trasparenza, confrontabilità, coerenza, completezza e pertinenza

dell'informazione statistica, per adeguare la dotazione statistica delle amministrazioni alle necessità emergenti dai processi di riforma e dallo sviluppo dei territori". In particolare, **verrà realizzata un'indagine conoscitiva sullo stato attuale degli uffici di statistica comunali della Regione**, le loro dotazioni professionali e strumentali, le attività di ricerca e di indagine e altri aspetti inerenti la funzione statistica degli enti locali. In un secondo momento sono in programma anche **appositi corsi di formazione per gli addetti agli uffici di statistica e i rilevatori statistici**. "Il protocollo d'intesa è solo un punto di partenza, rileva il presidente di Anciveneto **Vanni Mengotto**; si tratta di sviluppare sinergie che avranno degli effetti positivi sul funzionamento degli stessi comuni. Anciveneto si propone di sensibilizzare i comuni del Veneto perché diano il giusto

spazio alla statistica. Dai risultati raccolti periodicamente si possono trarre utili conclusioni e decisioni per il bene della collettività". Maria Novello, coordinatrice dell'USCI Veneto e dirigente presso il comune di Padova, non vede l'ora di mettere in pratica il protocollo: "La statistica è uno strumento utilissimo al momento di prendere decisioni a 360 gradi; anche il sindaco di Padova **Flavio Zanonato** appoggia in pieno l'iniziativa. In questo senso la città di Padova è un comune pioniere, un esempio di buone pratiche da imitare. Nella nostra struttura sono presenti gli uffici Programmazione, Controllo Gestione e Statistica; organi che lavorano per offrire in tempo reale una visione della città di ampio respiro".

Il testo del protocollo tra ANCI-Veneto e USCI-Veneto

Tra l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani sezione Veneto (**ANCI Veneto**) e l'Unione Statistica dei Comuni Italiani sezione Veneto (**USCI Veneto**), si conviene quanto segue:

1. Premessa

La funzione statistica degli enti locali, con le riforme costituzionali e con le innovazioni portate dall'art.12 del Testo Unico degli Enti Locali, si afferma come nuovo connotato dell'azione amministrativa e delle politiche dei servizi. Il Sindaco si occupa di statistica non solo come ufficiale del Governo ma anche e soprattutto per supportare con forti e autorevoli apparati conoscitivi la propria azione di governo delle comunità locali.

La attuale situazione negli enti locali della Regione Veneto vede una presenza differenziata e non sempre adeguata di uffici di statistica delle amministrazioni singole, costituiti secondo le caratteristiche giuridiche e tecniche prescritte dalla normativa del Sistema

Statistico Nazionale.

ANCI Veneto e USCI Veneto si propongono di collaborare, nel riconoscimento dei rispettivi ruoli e funzioni, e nel rispetto dei principi di autonomia, accuratezza, tempestività e puntualità, accessibilità e trasparenza, confrontabilità, coerenza, completezza e pertinenza dell'informazione statistica, per adeguare la dotazione statistica delle amministrazioni alle necessità emergenti dai processi di riforma e dallo sviluppo dei territori.

In questa ottica attiveranno tutte le iniziative, anche in accordo con l'ISTAT, la Regione e le Province, che favoriscano questo adeguamento.

2. Iniziative

ANCI Veneto attiverà, a seguito della sottoscrizione del presente protocollo, in collaborazione con USCI Veneto, iniziative di sensibilizzazione verso le amministrazioni comunali e le loro associazioni, per la costituzione e il rafforzamento degli uffici di statistica.

ANCI Veneto e USCI Veneto, nei loro siti internet e con altre iniziative informative, daranno spazio a tutte le attività che scaturiranno dall'attuazione del presente protocollo.

ANCI Veneto e USCI Veneto realizzeranno congiuntamente, sull'esempio di quanto già sperimentato in altre regioni, un'indagine conoscitiva sullo stato attuale degli uffici di statistica, le loro dotazioni professionali e strumentali, le loro attività di ricerca e di indagine e altri aspetti inerenti alla funzione statistica degli enti locali.

ANCI Veneto e USCI Veneto promuoveranno l'esercizio associato della funzione statistica per gli enti di dimensione minore, secondo le normative nazionale e regionale vigenti, anche in collaborazione con l'UNCEM Veneto.

ANCI Veneto e USCI Veneto presenteranno altresì proposte per l'esercizio della funzione statistica a supporto dei nuovi livelli di governo delle città metropolitane e delle aree metropolitane. ANCI Veneto e USCI Veneto ricercheranno forme di collaborazione scientifica con le università venete, anche con la sottoscrizione di apposite convenzioni tese allo sviluppo della funzione statistica degli enti locali.

ANCI Veneto promuoverà presso le amministrazioni associate, in collaborazione con USCI Veneto, l'utilizzo delle risorse statistiche pubbliche per la realizzazione di indagini, rilevazioni e sondaggi di interesse locale, affermandone la preferenza (in termini di attendibilità ed autorevolezza) rispetto al ricorso a collaborazioni estemporanee con imprese private.

ANCI Veneto realizzerà, in collaborazione con USCI Veneto, nell'ambito della prossima edizione della rassegna "Dire & Fare", una iniziativa specificamente dedicata alla statistica, presentando i risultati dell'indagine sugli uffici di statistica degli enti e le prospettive di lavoro concordate.

ANCI Veneto e USCI Veneto promuoveranno, d'intesa con la Regione Veneto, per la realizzazione del Programma Statistico Regionale nell'ambito dei quali tutti i soggetti partecipi del Sistema Statistico Nazionale operanti nel territorio abbiano eguale rilievo istituzionale, in applicazione, anche in ambito statistico, del principio di sussidiarietà.

ANCI Veneto e USCI Veneto promuoveranno, nell'ambito del Sistema Statistico Nazionale, tutte le iniziative che favoriscano la produzione e la diffusione di informazione statistica al massimo livello di disaggregazione territoriale, privilegiando ovunque possibile la dimensione comunale e sub comunale. ANCI Veneto promuoverà, avvalendosi della collaborazione e dell'esperienza dell'USCI, iniziative

di formazione per addetti agli uffici di statistica e per rilevatori statistici, finalizzate all'adeguamento degli uffici per il supporto alla conoscenza e alle decisioni del governo locale.

ANCI Veneto favorirà la proposizione di lavori statistici realizzati dagli enti per l'inserimento nel Programma Statistico Nazionale, avvalendosi della presenza USCI nei circoli di qualità SISTAN.

ANCI Veneto e USCI Veneto promuoveranno congiuntamente, nelle sedi nazionali di propria competenza, una ampia riflessione sul ruolo delle rilevazioni censuarie e sulla utilizzazione locale dei dati per pervenire alla presentazione di proposte che possano modificare l'impianto e la periodicità dei censimenti, favorendo una maggiore tempestività e aderenza alle esigenze informative locali, e al contempo il rafforzamento istituzionale degli uffici di statistica.

3. Sedi di lavoro e risorse

ANCI Veneto proporrà, nell'ambito del prossimo Congresso regionale, la costituzione di un gruppo di lavoro dedicato alla funzione statistica, alla cui realizzazione collaborerà USCI Veneto. ANCI Veneto e USCI Veneto si incontreranno periodicamente per l'esame dello stato di avanzamento delle iniziative previste dal presente protocollo. ANCI Veneto favorirà l'associazione all'USCI degli uffici di statistica dei comuni, singoli o associati, riconoscendone il ruolo di supporto sia alla diffusione della cultura statistica sia alle scelte delle amministrazioni.

ANCI Veneto comunque si avvarrà della collaborazione dell'USCI Veneto per ogni attività o iniziativa, ivi compresi i momenti consultivi o di rappresentanza tecnica a livello istituzionale regionale, che comportino la necessità di supporto statistico o la messa in campo di competenze statistiche, anche designando come propri rappresentanti esponenti di USCI Veneto nelle sedi di volta in volta evidenziate.

Per le iniziative previste dal presente protocollo verranno utilizzate risorse ricercate fra sponsor ed eventualmente integrate da altre attinte dalle rispettive associazioni.

***Il Vice Presidente
Vicario USCI Referente
Regione Veneto
Maria Novello***

***Il Presidente
ANCI Veneto
Vanni Mengotto***

Rubano, 7 febbraio 2007

EVENTI

► Circoli di Qualità. Terza conferenza nazionale dei rappresentanti dei Comuni

La Terza Conferenza Nazionale dei Rappresentanti dei Comuni nei Circoli di Qualità per il Programma Statistico Nazionale si è tenuta a Firenze il 9 marzo 2007, con la partecipazione di Saverio Gazzelloni, Direttore della Segreteria Centrale del Sistema Statistico Nazionale, e di Giuliana Coccia responsabile per il Programma Statistico Nazionale del SISTAN. La Conferenza ha ribadito il grande interesse che molti Uffici Comunali di Statistica ripongono nello sviluppo del Programma Statistico Nazionale. Nonostante le difficoltà finanziarie, logistiche e organizzative, si manifesta un ulteriore crescita del numero dei

lavori dei Comuni nel PSN. Il PSN, d'altro canto, si rivela una delle pochissime manifestazioni del Sistema Statistico Nazionale, sul quale è interesse essenziale dei Comuni investire; si può dire che i Comuni sono gli enti che più richiedono al SISTAN di esistere e di funzionare.

Ogni intervento che si proponga di rafforzare il SISTAN non può prescindere da un investimento sugli uffici comunali di statistica, e dal riconoscimento del loro ruolo essenziale sul territorio.

La partecipazione al PSN per un ufficio comunale rappresenta non solo una validazione e una valorizzazione della propria attività nell'ambito del Sistema, ma soprattutto una crescita di autorevolezza nei confronti della propria amministrazione e nei confronti dell'utenza pubblica.

L'USCI intende favorire e sviluppare, oltretutto qualificare, questa partecipazione; anche per questo dallo scorso anno ha fatto uno sforzo per far partecipare almeno un proprio rappresentante in ciascun circolo.



Saverio Gazzelloni e Giuliana Coccia alla Conferenza dei Circoli di Qualità

È stata accolta con grande soddisfazione l'attivazione di una nuova tipologia di lavori nel PSN, quella dei Sistemi Informativi Statistici. A tale proposito viene richiamata l'attenzione verso quei lavori dei comuni che si configurino come raccolta di metadati rispetto agli archivi amministrativi dei comuni; la disponibilità di metadati aggiornati, coerenti, esaustivi, strutturati secondo finalità statistiche, si rende ormai indispensabile a fronte del mutato contesto organizzativo e tecnico dei grandi data base comunali, meno soggetti che in passato a elevate soglie informatiche per la gestione e la relativizzazione, con una nuova presenza della dimensione geografica digitale.

L'occasione è stata opportuna anche per una rassegna della recente attività dell'USCI, tesa nel complesso allo sviluppo della funzione statistica dei comuni. In questo senso sono stati ricordati alcuni step essenziali:

- La predisposizione di una scheda per l'attività statistica

da integrare nel regolamento comunale per il trattamento dei dati sensibili e giudiziari, approvata dal Garante della Privacy

- La progettazione di una scuola SIS-USCI sulla statistica locale

- La proposta all'ISTAT di integrare i propri moduli formativi con l'apporto dell'esperienza operativa di docenti USCI

- Le attività pilota in corso di predisposizione in collaborazione con l'ISTAT per un'indagine sul personale di alcuni comuni e per una indagine sulle qualità professionali dei rilevatori (egualmente in

alcuni comuni pilota) da far seguire poi da iniziative formative mirate

- La programmazione del Convegno di Padova dedicato alla statistica per la programmazione strategica e gestionale dei comuni

- La proposta, avanzata insieme alla SIS, per una diversa strategia censuaria che metta al centro la costituzione di uffici comunali di statistica stabili e capaci di monitorare la realtà comunale con continuità e tempestività. ●

► L'USCI all'8° Conferenza Nazionale di Statistica

L'Ottava Conferenza Nazionale di Statistica svoltasi il 28 e 29 novembre 2006 al Palazzo dei Congressi dell'EUR a Roma si è caratterizzata anche per una importante presenza dell'USCI. Lo stand allestito nel Salone dell'informazione statistica ha visto, sotto la sigla di "USCI presenta" l'alternarsi di responsabili e esponenti dei comuni soci nella presentazione di lavori ed esperienze locali.

● Eugenia Catanese per il comune di Lecce:
La struttura e le dinamiche demografiche dei residenti stranieri a Lecce

● Silvia Da Valle, Laura Goracci e Francesco Poli per le Comunità Montane della Media Valle del Serchio e della Garfagnana
L'esperienza degli uffici associati di statistica nelle Comunità montane della Toscana

● Federico Giuntoli per il Comune di Livorno

Indagine Forze Lavoro a livello di SEL area livornese (Comuni Livorno e Collesalveti)

● Paolo Pluchino per il Comune di Potenza
L'attività statistica nel Comune di Potenza

● Andrea Manganaro per il Comune di Prato
La popolazione di Prato: le determinanti del cambiamento

● Giuseppe Medda per il Comune di Sassari
Il supporto della statistica per il governo locale: le indagini statistiche socio-economiche e le previsioni demografiche nel Comune di Sassari

● Claudio D'Aprile, Marianna Tosi e Daniela Vacca per il Comune di Cagliari
Cagliari e i suoi quartieri. Indicatori per leggere la città

● Riccardo Innocenti per l'USCI
La scheda per integrare il regolamento comunale sul trattamento dei dati

sensibili e giudiziari per fini statistici

● Tommaso Cotronei per il Comune di Reggio Calabria
Le rilevazioni di customer satisfaction negli enti locali. Principali risultati del Convegno USCI di Reggio Calabria

● Graziella Leo e Luca Gentili per il Comune di Siena
Il Sistema Informativo del Comune di Siena. Un osservatorio sull'incidentalità stradale

● Massimiliano Sifone per il Comune di Firenze
La rilevazione delle forze di lavoro nel Comune di Firenze

● Clementina Villani per il Comune di Roma
Il Progetto SLAM: statistiche del lavoro nelle aree metropolitane

Comitato ISTAT-USCI Il calendario delle rilevazioni

Nell'ambito delle attività del Comitato, per la prima volta è stato possibile compilare un quadro sinottico delle attività richieste dall'ISTAT ai comuni per l'intero anno. Pur non essendo ancora uno strumento perfezionato, il calendario assume importanza per consentire agli uffici comunali una migliore programmazione delle attività e dell'impegno delle risorse professionali.

TIPO DI ATTIVITÀ SVOLTA	TIPO DI ATTIVITÀ RICHIESTA	2007												2008											
		Gennaio	Febbraio	Marzo	Aprile	Maggio	Giugno	Luglio	Agosto	Settembre	Ottobre	Novembre	Dicembre	Gennaio	Febbraio	Marzo	Aprile	Maggio	Giugno	Luglio	Agosto	Settembre	Ottobre	Novembre	Dicembre
DCCG - CENSIMENTI GENERALI																									
1. Rilevazione campionaria sui costi diretti sostenuti dai Comuni per i Censimenti 2000-2001	Raccolta delle informazioni e compilazione del questionario	■	■																						
2. Rilevazione sull'uso dei dati censuari 2000-2001 presso istituzioni appartenenti al Sistan e gruppi di utenti esperti	Raccolta delle informazioni e compilazione del questionario			■	■	■	■																		
3. Rilevazione pilota per la verifica a campione dei metodi di acquisizione di informazioni e dati per l'aggiornamento delle basi territoriali censuarie	Test e sperimentazioni di modalità di aggiornamento di basi territoriali e verifica delle procedure di acquisizione delle informazioni utili a tale scopo			■	■	■	■	■	■																
4. Rilevazione campionaria per la misurazione della qualità di un archivio integrato di numeri civici per aree campione	Verifica della copertura e qualità di archivi e numeri civici in aree campione e verifica procedure di acquisizione delle informazioni utili a tale scopo							■	■	■	■	■													
5. Indagine ricognitiva presso enti Sistan su strutture, funzioni e reti di rilevazione aventi rilevanza a fini censuari	Raccolta delle informazioni e compilazione del questionario												■	■	■	■									
DCPC - STATISTICHE SUI PREZZI ED IL COMMERCIO CON L'ESTERO																									
1. Indagine mensile sui prezzi al consumo	I comuni svolgono la rilevazione sotto il coordinamento dell'Istat	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
2. Indagine parità potere acquisto regionali	I comuni svolgono la rilevazione sotto il coordinamento dell'Istat	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
DCIS - STATISTICHE E INDAGINI SULLE ISTITUZIONI SOCIALI																									
1. Rilevazioni demografiche e sanitarie	rif. Circolare n.39 Prot. n.7130 del 3/11/2006	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
2. Rilevazione spesa sociale dei Comuni singoli o associati	Raccolta delle informazioni e compilazione del questionario																								
DCCV - INDAGINI SU CONDIZIONI E QUALITÀ DELLA VITA																									
1. Indagine Multiscopo sulle famiglie "Aspetti della vita quotidiana"	Riunione di istruzione raccolta dati (relativa all'indagine 2007)	■																							
	Rilevazione dei dati (relativa al 2007)		■																						
	Riunioni di istruzione per estrazione delle famiglie campione (relativa 2008)																								
	Estrazione delle famiglie campione (relativa al 2008)																								
2. Indagine Multiscopo sulle famiglie "Uso del tempo"	Riunioni di istruzione per estrazione delle famiglie campione																								
	Estrazione delle famiglie campione																								
	Riunione di istruzione raccolta dati																								
	Rilevazione dei dati																								
3. Indagine Multiscopo sulle famiglie "Rilevazione sull'integrazione sociale e il lavoro dei cittadini immigrati"	Riunioni di istruzione per estrazione delle famiglie campione																								
	Estrazione delle famiglie campione																								
	Riunione di istruzione raccolta dati																								
	Rilevazione dei dati																								
4. Servizio formazione e lavoro	Estrazione del campione																								
	Formazione sull'estrazione																								
	Estrazione delle famiglie campione																								
	Assistenza ai rilevatori ISTAT																								
5. Indagine sui consumi delle famiglie (attività comuni)	Formazione del campione																								
	Sostituzione dei comuni																								
	Estrazione famiglie																								

TIPO DI ATTIVITÀ SVOLTA	TIPO DI ATTIVITÀ RICHIESTA	2007												2008											
		Gennaio	Febbraio	Marzo	Aprile	Maggio	Giugno	Luglio	Agosto	Settembre	Ottobre	Novembre	Dicembre	Gennaio	Febbraio	Marzo	Aprile	Maggio	Giugno	Luglio	Agosto	Settembre	Ottobre	Novembre	Dicembre
DCCV - INDAGINI SU CONDIZIONI E QUALITÀ DELLA VITA (segue)																									
5. Indagine sui consumi delle famiglie (attività comuni) - segue -	Invio campione																								
	Invio scheda informativa																								
	Controllo materiale di indagine																								
	Selezione rilevatori																								
	Assegnazione e sostituzione interviste ai rilevatori																								
	Monitoraggio rilevazione																								
	Controllo quantitativo materiale di rilevazione																								
	Predisposizione e invio del materiale all'Istat																								
	Formazione																								
	Briefing																								
Debriefing																									
Controllo degli importi dei pagamenti ai comuni e pagamento ai rilevatori																									
6. Indagine sulle condizioni di vita EU.SILC (attività comuni)	Formazione del campione																								
	Sostituzione dei comuni																								
	Estrazione famiglie																								
	Invio campione																								
	Controllo materiale di indagine																								
	Selezione rilevatori																								
	Assegnazione e sostituzione interviste ai rilevatori																								
	Monitoraggio rilevazione																								
	Controllo quantitativo materiale di rilevazione																								
	Predisposizione e invio del materiale all'Istat																								
Formazione																									
Briefing																									
Debriefing																									
Controllo degli importi dei pagamenti ai comuni e pagamento ai rilevatori																									
7. Indagini sperimentali sui consumi delle famiglie (attività dei comuni)																									
7.3. Per la rilevazione delle quantità alimentari acquistate	Formazione del campione																								
	Sostituzione dei comuni																								
	Estrazione famiglie																								
	Invio del campione																								
	Invio scheda informativa																								
	Controllo materiale di indagine																								
	Selezione rilevatori																								
	Assegnazione e sostituzione interviste ai rilevatori																								
	Monitoraggio rilevazione																								
	Controllo quantitativo materiale di rilevazione																								
	Predisposizione e invio del materiale all'Istat																								
	Formazione rilevatori e supervisori																								
	Briefing																								
Debriefing																									
Controllo degli importi dei pagamenti ai comuni e pagamento ai rilevatori																									
7.4. Per l'introduzione di una componente Panel nell'indagine sui consumi delle famiglie	Formazione del campione																								
	Sostituzione dei comuni																								
	Estrazione famiglie																								
	Invio del campione																								
	Invio scheda informativa																								
	Controllo materiale di indagine																								
	Selezione rilevatori																								
	Assegnazione e sostituzione interviste ai rilevatori																								
	Monitoraggio rilevazione																								
	Controllo quantitativo materiale di rilevazione																								
	Predisposizione e invio del materiale all'Istat																								
	Formazione rilevatori e supervisori																								
	Briefing																								
Debriefing																									
Controllo degli importi dei pagamenti ai comuni e pagamento ai rilevatori																									
Nessuna attività per le Direzioni: DCSS - Statistiche economiche strutturali DCSC - Statistiche economiche congiunturali sulle imprese, i servizi e l'occupazione DCMT - Tecnologie e il supporto metodologico DCET - Esigenze informative, l'integrazione e il territorio DCAR - Dati e archivi amministrativi e registri statistici DCDE - Diffusione dell'informazione statistica e il supporto alla produzione editoriale DCCR - Coordinamento degli Uffici regionali DCCN - Contabilità nazionale																									

Comitato ISTAT-USCI Dichiarazione congiunta sulla rilevazione dei prezzi al consumo

Il Comitato tecnico-scientifico di cui all'art. 4 del Protocollo di collaborazione tra ISTAT e USCI ha preso in esame le innovazioni tecnico-organizzative che caratterizzeranno la rilevazione dei prezzi al consumo e i rapporti tra l'ISTAT e gli uffici comunali di statistica.

Il Comitato ha preso atto delle difficoltà che sono intervenute, sia a livello centrale sia a livello locale, a seguito del cambiamento del periodo di rilevazione dell'indagine e della conseguente necessità di contrarre le attività di raccolta dei dati in tre settimane in luogo delle precedenti quattro.

Nel riaffermare, ove ve ne fosse il bisogno, il ruolo centrale che i comuni hanno sempre avuto e devono mantenere per lo svolgimento della rilevazione dei prezzi, nonché la grande importanza che la rilevazione dei prezzi riveste per i comuni, sia in termini di responsabilità, sia in termini di visibilità, il Comitato ritiene che

vadano evidenziate in ogni sede le opportunità di miglioramento qualitativo e di resa informativa che le innovazioni organizzative potranno determinare.

Il Comitato auspica che possa costituirsi al più presto un gruppo di lavoro, con una ampia rappresentanza di comuni, per concordare tempi e modalità di applicazione delle innovazioni tecnologiche e organizzative che l'Istat intende proporre, anche in previsione di possibili diversificazioni per tipologia di comuni.

Il Comitato si adopera affinché, anche nella rilevazione dei prezzi, importanza crescente abbiano la produzione e la diffusione di informazioni statistiche a livello territoriale dettagliato e che con questo criterio vengano esaminate e concordate le ipotesi alternative di disegno territoriale di indagine. In questo senso è anche auspicabile che il progetto sperimentale di costruzione

di un indice dei prezzi di acquisto delle abitazioni, che prevede il calcolo a livello nazionale, venga esteso alla misurazione di indici locali.

Nell'ottica di una sempre maggiore distribuzione sul territorio nazionale della rilevazione dei prezzi al consumo, il Comitato auspica che sia possibile un ruolo sempre più incisivo dell'ISTAT per favorire l'attivazione della rilevazione anche nei comuni capoluogo che ancora non partecipano, così come l'approdo al calcolo autonomo degli indici di un sempre maggior numero di città.

La prevista introduzione a tappeto dei palmari in ogni comune e per ogni rilevatore comporterà l'attivazione di iniziative formative mirate che dovranno necessariamente coinvolgere tutti i comuni partecipanti alla rilevazione. Il Comitato auspica un forte coinvolgimento dell'USCI nella progettazione e nella realizzazione di queste attività di formazione. ●

L'ISTAT ha avviato la costituzione di un gruppo di lavoro "Sviluppo di un nuovo sistema di raccolta dei dati e di monitoraggio della qualità della rilevazione territoriale dei prezzi al consumo", con la partecipazione dei comuni che, entro il 30 aprile 2008, affronti i seguenti temi: riorganizzazione della fase di acquisizione sul campo dei prezzi al consumo, riorganizzazione della fase di selezione dei rilevatori, implementazione del Sistema Informativo della Rete di Rilevazione Comunale (SIRC), riorganizzazione attività di formazione del personale, progettazione del Sistema Informativo Gestione Indagini sui Prezzi (SIGIP).

Comitato ISTAT-USCI Rilevazione del profilo professionale dei rilevatori comunali

Nell'ambito delle attività previste dal protocollo di collaborazione tra ISTAT e USCI è stato avviato un progetto per realizzare un'indagine sul profilo professionale dei rilevatori comunali. Tale progetto origina dalla convinzione che la qualità del dato statistico scaturisce dal monitoraggio della qualità sul campo e che, a questo proposito, il ruolo del rilevatore è centrale nel processo di produzione delle informazioni. L'individuazione del profilo professionale del rilevatore permette, inoltre, di poter definire in modo adeguato i criteri di selezione e i percorsi formativi che possono assicurare standard qualitativi più elevati.

Per costruire il profilo del rilevatore comunale si ricorrerà ad

una metodologia (basata su questionario) utilizzata dall'ISTAT per svolgere l'indagine sulle professioni e mutuata dal Bureau of Labour Statistics statunitense.

I comuni partecipanti alla fase sperimentale sono: Firenze, Imperia, Lodi, Padova, Pisa, Reggio Calabria, Roma, Vicenza. È stato costituito un gruppo tecnico di cui fanno parte rappresentanti di tutti i comuni coinvolti nella fase pilota, dell'USCI e dell'ISTAT.

● IL PROGETTO

Contesto generale di riferimento

La consapevolezza che la qualità dell'informazione statistica

non riguarda solamente i prodotti finali delle rilevazioni, ma va perseguita soprattutto nel corso del processo di produzione, ha fatto sì che negli ultimi anni si sia prestata progressivamente sempre più attenzione alle diverse fasi di una rilevazione, con l'obiettivo dichiarato di intervenire in corso d'opera per prevenire le diverse cause degli errori non campionari. È così maturata la coscienza che solamente la predisposizione di accurati sistemi di monitoraggio sul campo possono garantire un elevato livello di qualità delle operazioni di rilevazione e quindi dei dati prodotti.

Nell'ambito di queste riflessioni il ruolo dei rilevatori nell'ambito del processo di raccolta dei dati è andato via via assumendo una importanza sempre maggiore, e la possibilità di gestire efficacemente le fasi di selezione e di formazione dei rilevatori è risultata essere uno degli elementi di base del processo produttivo utile a garantire la qualità dei dati prodotti. L'ISTAT, come è noto, ha investito molto in questa direzione soprattutto nell'ambito della nuova rilevazione sulle forze di lavoro, andata a regime a partire dal 2004. La rete di rilevazione direttamente gestita dall'Istituto per realizzare questa indagine ha permesso di sperimentare un nuovo livello di attenzione alla qualità dei processi, con particolare riferimento anche alle fasi di selezione, formazione e monitoraggio dei rilevatori.

Le sperimentazioni che si sono protratte nel tempo hanno condotto anche ad una rilevazione sul profilo professionale dei rilevatori, effettuata nel corso del 2006.

L'idea maturata nell'ambito del Comitato ISTAT-USCI riguarda la possibilità di replicare la sperimentazione fatta sui rilevatori della rete ISTAT per le forze di lavoro anche sui rilevatori di un numero ristretto di Comuni.

● OBIETTIVI

Obiettivo del progetto sull'analisi del profilo professionale dei rilevatori comunali è quello di rilevare e misurare variabili che definiscono e descrivono le caratteristiche della loro professione.

L'impalcatura metodologica per l'analisi del profilo del rilevatore utilizzata per il progetto è quella elaborata e messa a punto dal Dipartimento del lavoro degli Stati Uniti d'America che ha sviluppato il modello O*Net.

L'utilizzo di tale modello, oltre a fornire elementi adeguati a delineare il profilo professionale dei rilevatori comunali, permetterà di confrontare questo risultato con quanto emerso dalla sperimentazione effettuata sulla rete ISTAT, con il profilo professionale del rilevatore che risulta dall'indagine ISTAT sulle professioni per quanto riguarda il contesto nazionale, nonché con il profilo che emerge dalle analisi svolte negli Stati Uniti.

Le motivazioni che spingono ad avviare un'analisi in questa direzione sono da rintracciare nella volontà di perseguire i seguenti obiettivi:

- identificazione del profilo necessario ad esercitare l'attività di rilevatore;
- identificazione dei fabbisogni di competenze;

- individuazione di strumenti metodologici per affinare la fase di selezione;
- definizione di un set di indicatori in grado di individuare alcuni aspetti qualitativi che concorrono a raggiungere performance lavorative sempre più elevate;
- progettazione di interventi formativi mirati a colmare eventuali bisogni espressi dai rilevatori.

Obiettivo più generale del progetto è anche quello relativo all'importanza strategica che una forte collaborazione tra ISTAT e Comuni può rivestire, con riferimento ad una figura così decisiva quale è quella del rilevatore, nell'ambito dello sviluppo del Sistan.

● METODOLOGIA E TECNICA D'INDAGINE

Data la complessità del concetto di professione e la quantità di dimensioni che intervengono a definirlo, molteplici sono gli strumenti metodologici per rilevare le professioni che si rintracciano in letteratura e dall'osservazione diretta delle pratiche di indagine svolte a livello internazionale e nazionale. Fra gli strumenti rintracciabili quello ritenuto più significativo e innovativo, per analiticità ed operatività, è, come già accennato, il modello O*Net (Occupational Information Network) messo a punto dal Department of Labour degli Stati Uniti d'America.

Tale strumento, per rappresentare e descrivere i contenuti delle professioni, adotta un modello skill based costruito incorporando i risultati più significativi delle ricerche condotte nell'ultimo mezzo secolo in materia di job analysis. Il modello proposto per la definizione di una unità professionale si incentra sull'analisi di 5 aree di informazione:

- requisiti del lavoratore (informazioni correlate alle skills di base e trasversali, all'istruzione e alla cultura generale)
- caratteristiche del lavoratore (informazioni correlate alle caratteristiche personali e al sistema valoriale apportato dal lavoratore)
- requisiti esperenziali (informazioni correlate alla formazione, esperienza, ecc.)
- requisiti della professione (informazioni correlate alle attività di lavoro, contesto lavorativo, contesto organizzativo)
- specificità della professione (informazioni correlate alle conoscenze professionali, skills professionali, compiti, macchinari, attrezzature, strumenti).

Le caratteristiche che permettono di ricostruire le suddette dimensioni sono state rielaborate, dal gruppo di ricercatori del Department of Labour, sotto forma di domande raggruppate in nove sezioni tematiche di un questionario:

- compiti, definiti in termini di azione applicata ad alcuni oggetti sotto determinate condizioni, sono i compiti particolari costitutivi delle attività lavorative che professione è chiamata a svolgere;
- conoscenze, definite come l'insieme strutturato delle informazioni, dei principi, delle pratiche e delle teorie necessari al corretto svolgimento del lavoro. Costituiscono il patrimonio cognitivo che la professione richiede a chi la

esercita;

- skills, definite come insieme di procedure, di processi cognitivi generali che sottostanno alla efficace applicazione e acquisizione della conoscenza. Si tratta di processi rilevanti per lavorare con o per applicare conoscenze in una performance lavorativa;

- competenze, definibili come quelle capacità costitutive dell'individuo, quelle sue caratteristiche cognitive, psicomotorie, fisiche, sensoriali e percettive che possono essere di aiuto nello svolgimento della professione, nelle modalità di esecuzione delle attività lavorative connesse e nell'efficacia e nell'efficienza con cui la professione viene esercitata;

- attività, definibili come processi, pratiche, interazioni e comportamenti che soggiacciono ai compiti specifici svolti. Rappresentano la riduzione della molteplicità e della complessità degli specifici contenuti lavorativi a tipologie comuni e generalizzabili che disegnano la struttura concettuale entro cui può essere compreso il lavoro;

- contesto di lavoro, definibile come spazio lavorativo individuato dalle dimensioni dei rapporti interpersonali, delle caratteristiche strutturali del lavoro e delle condizioni fisiche del lavoro;

- istruzione/formazione, i tre domini rilevano requisiti e pre-requisiti di accesso alla professione. Si tratta di tipi di esperienza attraverso i quali gli individui acquisiscono le conoscenze e le competenze che ci si aspetta abbiano per poter svolgere la professione;

- interessi e valori, definibili come fattori soggiacenti alla motivazione e alla soddisfazione per il lavoro svolto, colgono, da un lato, gli orientamenti espressivi della personalità individuale che una professione è in grado di soddisfare e, dall'altro, aspettative e valori che l'individuo attribuisce al lavoro, in qualche modo garantiti da quella stessa professione;

- stili di lavoro, colgono varianti stilistiche con cui vengono svolte le attività lavorative legate alla professione. Utilizzati nel lavoro ne influenzano lo svolgimento mettendo in gioco

modi di essere e di fare che informano il comportamento e le relazioni sociali, il senso di responsabilità e del dovere nei confronti dei propri compiti, l'iniziativa, la capacità di adattarsi ai cambiamenti e di far fronte agli imprevisti. Il fatto di poter avere a disposizione i risultati relativi alla rete di rilevazione ISTAT facilita il compito da perseguire con la presente sperimentazione in un duplice senso: a) è possibile alleggerire di molto il questionario O*Net da sottoporre ai rilevatori (sulla base dell'esclusione certificata di tutti gli item che dalla rilevazione ISTAT risultano sicuramente non pertinenti con il lavoro dei rilevatori) e b) arricchisce l'analisi finale della possibilità di un confronto diretto ed analitico su gruppi di rilevatori diversi.

● LE FASI DEL PROGETTO

Il progetto di analisi e definizione del profilo professionale dei rilevatori comunali può essere articolato nelle seguenti fasi:

- individuazione dei Comuni interessati alla sperimentazione;
- apertura di un tavolo tecnico condiviso tra ISTAT (centrale ed Uffici regionali), USCI, responsabili dei Comuni coinvolti nella sperimentazione per condividere le scelte metodologiche e gli aspetti organizzativi necessari alla realizzazione della rilevazione;

- ottimizzazione dello strumento di rilevazione;

- definizione di un piano formativo sul modello concettuale di O*Net svolto da esperti ISTAT e rivolto ai soggetti dell'ISTAT, dell'USCI e dei Comuni coinvolti che effettueranno concretamente la rilevazione e, successivamente, le analisi;

- definizione degli aspetti organizzativi per effettuare la rilevazione (tempi, luoghi ed attori coinvolti);

- elaborazione ed analisi dei dati raccolti;

- stesura di un report tecnico finale con indicazioni sul profilo professionale, sui criteri di selezione, sui fabbisogni formativi e sulla conseguente pianificazione di interventi formativi mirati ad innalzare la qualità del lavoro svolto dai rilevatori. ●

► Comitato ISTAT-USCI Indagine demografico-aziendale sul personale dei Comuni

Nell'ambito delle attività previste dal protocollo di collaborazione tra ISTAT e USCI, e in particolare di quella di valorizzazione a fini statistici degli archivi amministrativi, è stata avviato un progetto per realizzare analisi ed elaborazioni di tipo demografico sulle popolazioni rappresentate dal personale dipendente dei comuni. I comuni partecipanti alla fase pilota saranno, previa ulteriori verifiche con i responsabili comunali del personale e degli archivi, Bologna, Camaione

(LU), la Comunità Montana Media Valle del Serchio (LU), Firenze, Padova, Pisa, Reggio Calabria, Roma.

È stato formato un gruppo di lavoro, che si avvarrà della consulenza del prof. Antonio Santini dell'Università di Firenze, formato da rappresentanti dell'USCI e dell'ISTAT che avrà il compito del contatto con gli enti, della raccolta dei dati e delle prime elaborazioni.

● IL PROGETTO

1.1. Premessa

La posizione qualitativa e quantitativa occupata dalla funzione pubblica nella nazione non ha mai cessato di crescere, fino ad essere oggi il primo datore di lavoro del paese. Si comprende l'ampiezza dei problemi di gestione e di previsione che ciò implica quando si tiene conto che questi funzionari, che appartengono a corpi diversi, sono regolati da tanti statuti particolari quanti sono i corpi

coinvolti.

Ugualmente l'amministrazione deve adattarsi in permanenza a funzioni sempre più complesse, all'evoluzione delle tecnologie che portano a sostanziali guadagni in produttività; alle nuove disposizioni legislative (riduzione della durata del lavoro, sviluppo del lavoro a tempo parziale, leggi di decentramento). Essa deve anche assicurare la copertura del territorio con tutti i problemi di mobilità geografica, di cambiamento degli addetti che questo comporta. L'amministrazione deve dunque poter in permanenza disporre di un personale per numero, livello, gradi, qualificazione corrispondente ai bisogni della collettività.

Si vede bene, dunque, la necessità, più che mai evidente, di analisi di tipo previsionale. Peraltro il problema non è nuovo. Nella letteratura sulla gestione previsionale si raccomandano la creazione di una metodologia di previsione comune, quanto meno per gli enti pubblici di un particolare tipo: è ciò che si è fatto in altri paesi europei, anche se, al di là d'iniziativa isolate presso qualche ministero - ad esempio, in Francia per Poste e Comunicazioni (Bruyere, 1982, 1985, 1988), per il Corpo insegnante (Norvez, 1978), per il Corpo dei magistrati (Meunier, 1993) non è stato elaborato nessuno strumento di gestione previsionale d'insieme.

Così, può sembrare paradossale che disponendo dei mezzi statistici e informatici (sistemi informatizzati per i pagamenti e la gestione che interessa l'insieme degli enti pubblici), che di fronte alla stabilità del personale conferita per lo statuto dei funzionari, pochi sistemi siano stati introdotti, suscettibili almeno di essere estesi all'insieme della Funzione pubblica, e in particolare alle Amministrazioni locali.

Se non in tutti, in molti Comuni da tempo sistemi di gestione informatizzata del personale sono stati messi a punto ed utilizzati. Di fatto qualsiasi studio di gestione previsionale che si basa sulle proiezioni

demografiche non può essere condotto se non esiste da un lato una archiviazione dei dati del personale che permetta di suddividere la popolazione nelle differenti classi secondo dei criteri socio-demografici e giuridici e, d'altro lato, un'informazione storica di qualche anno sugli stocks di popolazione e i flussi d'entrata e uscita corrispondenti. Occorre, tuttavia, sottolineare che la determinazione dei bisogni di personale nelle amministrazioni locali deriva da una doppia analisi diretta allo stesso tempo sugli impieghi e sugli uomini. Ognuna di esse dovrà in effetti prevedere gli impieghi supplementari o eccedenti necessari per ottimizzare le sue missioni di servizio pubblico in un dato orizzonte. Dovrà ugualmente per lo stesso periodo determinare i bisogni di rinnovo della sua popolazione, vale a dire il saldo dei diversi motivi statuari d'entrata e d'uscita che fanno sorgere vacanza d'impiego utilizzando principalmente le tecniche dell'analisi demografica (probabilità d'uscita per età, sesso, livello, per quanto riguarda, ad esempio, il flusso d'uscita). Inoltre, i crescenti vincoli finanziari imposti alle amministrazioni locali richiedono di adattare eventuali modelli previsionali introducendo ulteriori fattori limitativi.

1.2. Demografia e Gestione delle Risorse Umane

Nella pianificazione della gestione delle risorse umane di un'azienda la demografia può essere un utile strumento per conseguire i seguenti obiettivi:¹

- adattare al meglio le strategie di gestione del personale ai cambiamenti demografici emergenti;
- tentare di cogliere, mediante lo studio della composizione della forza lavoro in termini di caratteristiche demografiche (età, sesso, durata del servizio, istruzione etc.), le motivazioni che sono alla base di alcuni fenomeni, come per esempio il turnover aziendale, la performance aziendale, la propensione o meno all'innovazione nell'interno dell'azienda, le strategie

di scelta del personale;

- cercare di prevedere le conseguenze, sull'ammontare e sulla composizione futura del personale di un'azienda, di certe decisioni già prese e le implicazioni di alcune fra le possibili decisioni da prendere.

Ma l'utilità dell'impiego dell'analisi demografica per la soluzione dei problemi di gestione delle risorse umane va oltre la semplice previsione. Come è stato evidenziato da tempo², il personale di un'azienda può essere assimilato ad una popolazione biologica e, soprattutto, è possibile sfruttare gli strumenti dell'analisi demografica per studiare le caratteristiche attuali delle strutture per età e anzianità di carriera del personale stesso. Di fatto, molteplici sono le analogie tra struttura di una popolazione (risultato della formazione di nuove coorti e del loro invecchiamento attraverso le leggi di fecondità e di mortalità) e la piramide dei livelli del personale di un'azienda (risultato della formazione delle carriere professionali secondo le leggi di sviluppo dettate dagli statuti dell'azienda stessa). In questa prospettiva è particolarmente utile sfruttare i quadri concettuali e i modelli desumibili dalla 'trasversalità' delle tecniche dell'analisi demografica, che si adattano allo studio degli 'insiemi rinnovabili' - quali, appunto, sono sia le popolazioni biologiche, sia ogni altro genere di collettivo che nel tempo si comporta come queste ultime -. Sta di fatto che l'interazione tra piramide dei livelli, statuti e carriere, può essere ben compresa, oltre che mediante previsioni, anche attraverso l'uso di modelli di popolazione. Un esempio, del tutto elementare, è quello della popolazione stazionaria, la cui utilizzazione rappresenta uno dei primi tentativi in questa direzione, al fine di sfruttare il parallelismo appunto fra modello di popolazione stazionaria in demografia e stato stazionario in gestione delle risorse umane. Il primo, com'è noto, è un modello nel quale le leggi di fecondità e mortalità sono

fisse cosicché il tasso di incremento risulta pari a zero e la piramide per età è a sua volta costante nel tempo. Il secondo, immaginando per analogia che le assunzioni, le promozioni interne e le uscite riguardanti il personale di un'azienda si stabilizzino, consente di prevedere verso quale stato stazionario tenda la piramide dei livelli.

Appurata l'utilità della demografia nell'analisi di popolazioni professionali, come quella dei lavoratori di un'azienda, risulta indispensabile definire i punti su cui focalizzare l'attenzione. Ci riferiamo a tutti i flussi del personale: assunzioni, cambiamenti di ruolo, promozioni e uscite. Sono, in particolare, queste ultime a creare squilibri nella struttura del sistema e a permettere promozioni e nuove assunzioni, mettendo in moto la macchina amministrativa ed in particolare quella di gestione del personale.

Il termine "uscita" si riferisce al numero totale di individui persi dal sistema per qualunque ragione, sia essa dovuta ad una scelta individuale (uscita volontaria) o ad una causa di forza maggiore come la cattiva salute, il pensionamento forzato, etc. (uscita involontaria). Ai fini dell'analisi statistica, comunque, la distinzione poco importa, a meno di casi eccezionali.

Per valutare la portata dei cambiamenti in atto nelle risorse umane è necessario fare riferimento ad un modello. Per la sua semplicità e universalità nell'applicazione possiamo prendere in considerazione quello di G. Costa³ nel quale la gestione delle risorse umane è correlata a tre dimensioni:

1. le variabili ambientali: mercato del lavoro, mercati di sbocco, tecnologia, sistema politico, sistema socioculturale;
2. la struttura di governo delle transazioni di lavoro;
3. gli attori chiave: imprese e aggregazioni di imprese, lavoratori e sindacati, Stato.

Alcune di queste variabili possono essere analizzate, altre tralasciate,

come le prime (soprattutto a causa del limitato valore informativo dei dati normalmente a disposizione). Anche se non ci si sofferma particolarmente sulle prime, non è possibile del tutto trascurare una breve presentazione dei cambiamenti emergenti nel mercato del lavoro. Le trasformazioni, causate anche dalle variazioni demografiche, hanno infatti sempre maggior peso nelle eventuali decisioni del management. Tra i cambiamenti di varia natura ricordiamo la forte diminuzione del tasso di natalità, l'invecchiamento sempre più consistente e rapido della popolazione, l'aumento del tasso di scolarità, la scarsità di offerta per lavori dequalificati, i flussi di immigrazione sempre più consistenti dai Paesi in via di sviluppo, la tendenza delle amministrazioni verso pratiche, più o meno articolate, di outsourcing. Per far fronte a questi e ad altri cambiamenti (legati alle variabili demografiche) il management dell'azienda dovrà, dunque, porre maggiore attenzione a quella che è ormai definita Demografia aziendale o Demografia delle organizzazioni formali - dal termine anglosassone Organizational Demography.

1.3. Statistica e Gestione delle Risorse Umane

Il primo passo verso l'applicazione di un determinato modello consiste nella scelta delle categorie di lavoratori che possano costituire un gruppo omogeneo rispetto alle uscite, e nella individuazione di una struttura opportuna che ne descriva i flussi interni. I tassi di flusso dipendono da molte altre variabili come l'età, il sesso, la qualifica, lo stato civile, l'allocatione: e sarebbe utile includere queste variabili in un archivio del personale. Il progetto più convincente per la costruzione di tale archivio è quello di un sistema informatico che contenga tutte le informazioni. Una delle caratteristiche principali di un archivio-dati relativo al personale è rappresentato dalle dimensioni, ovvero dal numero elevato di

informazioni che è necessario raccogliere e mantenere aggiornate per ogni individuo. A prescindere dai dati utili ai fini amministrativi o derivanti da esigenze legali e fiscali, ogni responsabile di struttura ha bisogno di conoscere:

- dati anagrafici di massima (generalità, età, anzianità)
- dati organizzativi (qualifica, categoria, retribuzione, date di eventuali variazioni).

Anche se l'evoluzione e la diffusione dell'informatica nell'ultimo decennio hanno permesso la raccolta di numerose informazioni, l'esistenza di un servizio informatico in una struttura produttiva o di servizi non è di per sé sufficiente perché si abbiano delle buone statistiche: la raccolta delle informazioni e l'inserimento in tabelle rispondono a degli obiettivi specifici che possono essere molto diversi da quelli dei servizi contabili o gestionali. Da quanto detto finora, risulta che ciascuna azienda può essere descritta in termini di composizione per sesso, per età, per durata nel servizio dei lavoratori, per livello di istruzione della forza lavoro, per le caratteristiche socio-economiche dei suoi membri e così via.

Nella gestione e pianificazione delle risorse umane, l'analisi delle distribuzioni demografiche può essere usata per previsioni a breve e a lungo termine.

L'analisi della manodopera attualmente in forza è un punto di partenza importante per poter valutare i bisogni futuri dell'azienda. Dal confronto annuale - o semestrale o altro di breve periodo - di stock in ogni grado, insieme ai flussi, le assunzioni e le uscite è possibile stimare i parametri di un opportuno modello che permetta, nel lungo periodo, l'identificazione della domanda di manodopera e la previsione dei trend futuri.

È dunque naturale un accostamento tra popolazione (intesa nel comune senso demografico) e personale d'azienda. Se, da un lato, i vari attributi di natura demografica - sesso, età, stato civile, luogo di nascita e di residenza

- e di natura non demografica - professione, grado di istruzione, etc.
 - caratterizzano la piramide di una popolazione, analogamente i caratteri strutturali di tipo aziendale (anno di assunzione, anzianità, livello) e non aziendale (sesso, età, luogo di nascita o residenza) danno origine alla cosiddetta piramide dei livelli di un collettivo aziendale, uno degli strumenti alla base del Manpower Planning.

Nel corso del tempo, l'ammontare e i caratteri strutturali delle due categorie di popolazione subiscono mutamenti per effetto degli eventi che si producono al loro interno: si tratta, per l'una, delle nascite, dei matrimoni, delle immigrazioni, dei decessi, delle emigrazioni, che si configurano come il risultato dei comportamenti individuali o meglio delle propensioni a vivere certi eventi demografici; e parallelamente, per l'altra, delle assunzioni, dei trasferimenti, delle dimissioni, dei licenziamenti, dei pensionamenti, dei decessi: tutti eventi, ad eccezione degli ultimi, dovuti all'applicazione di norme giuridiche, amministrative, economiche che regolano le strategie aziendali relativamente alle risorse umane e vanno sotto il nome di statuti. La combinazione, infine, dei caratteri che definiscono la struttura demografica con le propensioni dà origine alle biografie individuali, definite come la successione cronologica degli eventi che a partire dalla nascita segnano la storia di ciascun soggetto. D'altro canto, nell'azienda il combinarsi della piramide dei livelli con gli statuti genera le carriere professionali, intese come la successione, a partire dall'età alla - o dalla data di - assunzione delle anzianità in ciascun livello al momento della promozione al livello superiore. Se la popolazione umana va intesa come un insieme di biografie, quella aziendale appare costituita da un insieme di carriere professionali che nel tempo si formano, si accavallano, si estinguono.

Nel seguente quadro sinottico sono

riportate in sintesi le definizioni che guidano l'approccio.

NELLA POPOLAZIONE	NELL'AZIENDA
<p>Piramide della popolazione: l'insieme degli effettivi dell'organismo, secondo caratteristiche distinte, ad un momento dato.</p>	<p>Piramide dei livelli: composizione del personale per (sesso) anzianità e livello.</p>
<p>Propensioni: a vivere i vari eventi demografici (matrimonio, procreazione, divorzio, morte, migrazione...)</p>	<p>Statuti: l'insieme di regole amministrative e giuridiche che riguardano l'assunzione, l'avanzamento il licenziamento ed il pensionamento del personale.</p>
<p>Biografie: successione delle età in cui vengono vissuti i vari eventi demografici</p>	<p>Carriera: età all'ingresso nei successivi gradi o insieme dell'età all'ingresso e dell'anzianità in ciascun grado al momento della promozione ad un grado superiore.</p>

Così come le popolazioni propriamente oggetto di studio della demografia possono essere condizionate da fattori di contesto, anche l'evoluzione dei dipendenti di un'azienda non dipende esclusivamente dalle loro propensioni individuali, ma è governata dagli statuti vigenti. Questo potrebbe essere considerato il limite per cui raramente sono state fatte proiezioni rigorose sulla popolazione di un'azienda, contrariamente a quanto accade per le popolazioni tradizionali. Tra l'entrata e l'uscita dal corpo aziendale ciascun dipendente è oggetto di una serie di avvenimenti che ne caratterizzano la carriera professionale. Si tratta dei possibili avanzamenti o promozioni che ciascun addetto può ottenere per anzianità, per scelta diretta dell'azienda o per concorso.

L'avanzamento per anzianità è tuttora presente ma meno diffuso che in passato. Mentre fino a qualche anno fa in molti contratti di lavoro le promozioni avvenivano in modo automatico e/o a scadenza fissa dopo un certo decorso temporale dall'assunzione, attualmente ai criteri di mobilità per assunzione vengono affiancati numerosi altri parametri di valutazione individuale secondo cui effettuare o meno avanzamenti di carriera.

L'avanzamento per scelta aziendale si ha quando un dipendente, per capacità o altri motivi, viene passato da un livello ad un livello superiore senza aver raggiunto l'anzianità necessaria. Molti manager "moderni" prediligono ormai questa politica di management del personale, indirizzati nelle loro scelte anche da tecniche di valutazione dell'efficienza produttiva dei singoli sempre più sofisticate e precise.

Infine, soprattutto nel settore pubblico, nel quale rientra la popolazione oggetto del nostro studio, nuove assunzioni e promozioni avvengono mediante concorsi che possono essere per titoli, per esami o per titoli ed esami combinati⁴, in relazione alla modalità di svolgimento, e anche interni o esterni riguardo alle persone che vi possono accedere.

1.4. Il caso studio: alcuni Comuni italiani

L'idea di uno studio finalizzato alla realizzazione di un efficiente piano di gestione

delle risorse umane nell'ambito di un'amministrazione comunale ha preso vita dalla consapevolezza dell'importanza di integrare gli studi sociologici, psicologici ed economici con analisi di tipo demografico [Santini, 2003], in accordo con i Comuni stessi, può dar luogo a una ricerca diretta ad analizzare dapprima distintamente le carriere del personale tecnico-amministrativo delle varie categorie. Un'altra caratteristica del progetto è la possibilità di esplorare, su un archivio di dimensioni complesse e articolate, che però dovrebbe presentare caratteristiche pressoché analoghe in dimensioni aziendali e localizzazioni differenziate, la sua utilizzazione per fini statistici; a loro volta, questi fini statistici sarebbero direttamente utili alle attività di gestione e programmazione dei singoli enti, nonché consentirebbero un benchmark tra realtà differenti finora mai sperimentato.

È chiaro che a priori, senza, cioè una preventiva verifica, non è possibile garantire per ciascuna di tali unità amministrative tutte le informazioni che di seguito verranno esplicitate. Si ritiene, peraltro, che una base comune informativa, anche più limitata, possa venir comunque garantita.

Il primo passo, nell'ambito di questa ricerca, sarà l'adattamento dell'archivio amministrativo alle specifiche esigenze del demografo, e la traduzione dello statuto⁵ vigente in una sequenza di categorie e di livelli che sia conforme alle disposizioni in vigore. La struttura dell'archivio originario (si suppone articolata secondo criteri di massima razionalità), consentirà la ricostruzione completa della biografia professionale di ciascuno dei dipendenti appartenenti all'unità amministrativa (data di nascita, data di assunzione nella categoria iniziale, data dei passaggi di livello nella medesima categoria, data di passaggio ad altra categoria e successivi livelli, ecc.): insomma, l'intera storia professionale di ciascun dipendente verrebbe ricostruita secondo i criteri indispensabili per un'analisi di tipo

demografico.

Di fatto, a ciascun Comune sarà fornita una scheda in cui, per ogni addetto, verranno richieste le seguenti informazioni: numero di matricola, data di nascita, sesso, comune, CAP e provincia di residenza, data di assunzione, livello di assunzione, date di passaggio di livello e livelli acquisiti, titolo di studio posseduto al momento dell'assunzione, anni e titoli conseguiti dopo l'assunzione, profilo professionale all'assunzione e variazioni per anno, tipo di contratto all'assunzione e variazioni per anno, imponibile IRPEF per anno, numero di familiari a carico per anno, e altre eventualmente concordate.

I modelli di gestione previsionale, secondo l'approccio demografico classico in cui prevale l'ottica longitudinale, hanno come oggetto di studio la coorte e come variabile temporale l'anzianità. Il termine coorte indica un insieme di individui che hanno vissuto lo stesso evento-origine (l'evento che ne determina cioè l'ingresso nella popolazione studiata) nello stesso momento. Nella popolazione la coorte per eccellenza è quella che prende il nome di generazione, ed è costituita dall'insieme di individui nati nello stesso anno; nell'azienda la coorte di riferimento è solitamente quella formata da tutti gli addetti assunti nello stesso anno oppure da quelli promossi nella stessa unità di tempo. Il riferimento temporale che nella popolazione in senso demografico è dato dall'età anagrafica, nell'impresa diviene l'anzianità nell'azienda (il numero di anni trascorsi dall'assunzione) o l'anzianità nel livello (il numero di anni vissuti nel medesimo livello) o anche l'età anagrafica stessa. Le variabili presentate, infatti, sono indispensabili per la presentazione di tutte le analisi preliminari necessarie ad impostare i modelli di previsione del personale. Tanto nell'impostazione dell'Event History Analysis, quanto nei modelli markoviani, è di fondamentale importanza la conoscenza della struttura per età - o anzianità - e per

livello nel sistema oggetto di studio.

1.5. Le fonti-dati e la struttura dell'Archivio

Sulla base delle informazioni raccolte, si dovrà costituire uno specifico archivio eventualmente differenziato secondo le variabili di interesse. Sulla base dell'esperienza conseguita in passato, nell'analisi del personale dell'Ateneo fiorentino, un archivio originale EVENTI raccoglie le carriere di tutti i dipendenti in servizio ad una data fissa (poniamo al 31.12.2006), nonché le informazioni simili concernenti gli individui non più in servizio.

L'inizio della registrazione su supporti informatici delle carriere del personale può risalire a periodi differenziati per comune (così come, nel tempo, possono essere stati modificati i criteri di archiviazione, le relazioni tra archivi, la dimensione cronologica e quella quantitativa relativamente alle variabili archiviate); i dati riguardanti carriere sviluppatesi prima di tale data, presenti nell'archivio, possono essere ricavati attraverso una ricostruzione operata a posteriori, basata sulle informazioni presenti nei registri cartacei (anche se questi dati - ricavati - sono da ritenersi nel complesso meno attendibili rispetto ai successivi, proprio per le difficoltà connesse ad una registrazione di questo tipo).

Il database può essere così strutturato:

- una tabella DIPENDENTE contenente gli attributi anagrafici del dipendente (sesso, data nascita, comune di residenza...) e alcuni dati relativi al momento dell'assunzione (data assunzione, livello assunzione, tipo di contratto...);
- una tabella per ogni evento-variazione nella carriera del dipendente nel corso del servizio (acquisizione titoli di studio, avanzamenti di carriera...). Ciascuna di queste ultime tabelle sarà legata al dipendente e conterrà, per ogni evento-variazione, l'anno e la specifica della variazione (titolo di studio acquisito, profilo professionale acquisito...).

Riferimenti Bibliografici

Boueyre D., Le personnel des PTT face aux nouvelles technologies. Thèse de 3° cycle en démographie, (Université René Descartes, Paris 5), 1982.

Evolution des vacances d'emploi dans le grade d'inspecteur central de 1985 à 1990, juin 1985

Analyse des possibilités de carrière des agents du service général (1985-1990), mars 1988

Renouvellement de la population et perspectives de carrière dans cadres supérieurs des PTT (1985-1995) juillet 1988.

Meunier J., Perspectives de carrière et évolution du corps des Magistrats, 1900-2030, Population, n. 1, 1993.

Norvez A., Le corps enseignant et l'évolution démographique, Cahiers de l'INED, n° 82, 1978.

NOTE:

1. G. De Bartolo, *Elementi di analisi demografica e demografia applicata*, Rende, 1997

2. A. Santini, *Il contributo dell'analisi demografica alla gestione delle risorse umane*, in "La statistica per lo sviluppo dell'azienda", Quaderno dell'Istituto Guglielmo Tagliacarne, 9, 1995, pp.49-65

3. G. Costa, *Le risorse umane nella sfida degli anni novanta* in "L'impresa, 3", 1989, pp.13-23

4. Si parla di *concorsi per titoli* quando le graduatorie sono stilate valutando solo i titoli posseduti dal candidato. *I concorsi per esame* si basano sul superamento da parte del candidato di una o più prove inerenti il posto messo a concorso. *I concorsi per titoli* ed esami tengono conto di entrambi i parametri.

5. È opportuno precisare che i termini "statuto" e "statutari" vanno intesi nel senso loro conferito da L. Henry (1971)

NEWS**► Atlante Statistico dei Comuni**

L'Istat rende disponibile l'Atlante statistico dei comuni, un sistema informativo contenente dati a livello comunale raccolti da fonti ufficiali. Attraverso l'aiuto di un semplice software è possibile la consultazione, l'esportazione e la rappresentazione cartografica di informazioni relative a: Censimenti (dal 1971 per Popolazione e abitazioni e Industria e Servizi; dal 1990 per Agricoltura); Territorio; Popolazione; Sanità; Istruzione; Turismo; Cultura; Credito; Veicoli circolanti. Sono disponibili

anche stime per Sistema locale del lavoro.

I dati possono essere estratti e consultati secondo una serie molto ampia di partizioni territoriali predefinite (regioni, province, comuni, comunità montane, sistemi locali del lavoro, aziende sanitarie locali, ecc.), oppure attraverso costruzioni personalizzate di comuni.

Dal sito dell'ISTAT è possibile scaricare: Il sistema informativo (disponibile in allegato in formato

eseguitabile, circa 280 MB), che può essere scaricato e installato sul computer dell'utente.

Il volume (in formato pdf, circa 5.50 MB), che presenta le caratteristiche tecniche del software di interrogazione e contiene la guida all'installazione, le informazioni sull'organizzazione del data base, la descrizione dei criteri di selezione delle variabili territoriali e alcuni esempi di utilizzo del sistema informativo.

► Meno costi, più cultura. Software open-source per gli enti locali

Del nuovo PSN farà parte un nuovo studio progettuale presentato dal Servizio Statistica del Comune di Firenze e che vede come soggetti partecipanti l'Unione Statistica dei Comuni Italiani (USCI) e l'ISTAT. Lo studio, presentato al Circolo di Qualità Metodologie e Strumenti Generalizzati, riguarderà la "Valutazione e sperimentazione di software open-source per la statistica ufficiale a livello locale". Tramite l'utilizzo del programma R e la modifica di librerie già esistenti si cercherà di implementare

un sistema user-friendly ad uso degli operatori degli enti locali per la produzione di analisi statistiche. Anche altri software Java-based saranno valutati nella sperimentazione. La scarsità di risorse destinabili da parte dei comuni all'acquisto di software statistico risulta essere un grosso impedimento alla diffusione della cultura statistica all'interno delle amministrazioni comunali che si ripercuote spesso nell'impossibilità di diffondere alla cittadinanza informazioni sulle realtà locali. Questo progetto si propone in

un'ottica di superamento di questo tipo di barriere culturali e informative. Le sperimentazioni riguarderanno principalmente la statistica descrittiva e il campionamento. Particolare interesse sarà inoltre posto anche all'integrazione di possibili strumenti per la reportistica e verrà valutata la possibilità di utilizzo di software open-source per la gestione delle indagini telefoniche. Dal punto di vista divulgativo sono attesi almeno due rapporti semestrali riguardanti i progressi nelle attività.

► Il nuovo codice delle autonomie

Con il titolo di **Delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione, per l'istituzione delle città metropolitane e per l'ordinamento di Roma Capitale della Repubblica. Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 118, commi primo e secondo della Costituzione e delega al Governo per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3**, il Governo ha dato il via all'iter per l'adozione da parte del Parlamento della legge delega e, successivamente per l'approvazione da parte del Governo dei decreti delegati di attuazione.

Il testo completo è reperibile sul sito del Governo http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/codice_autonomie_locali/articolato.pdf

Di particolare interesse per la funzione statistica dei comuni la previsione di cui all'art. 2 comma 4 lettera cc) che riportiamo:

"cc) prevedere strumenti idonei a garantire l'esercizio, da parte degli enti locali, di compiti conoscitivi, informativi e statistici concernenti le loro funzioni finalizzati alla circolazione delle informazioni tra amministrazioni locali, regionali e statali, secondo standard, regole tecniche uniformi o linguaggi comuni definiti a livello nazionale, in coerenza con il quadro regolamentare europeo ed internazionale. Tali strumenti devono essere integrati nel sistema informativo statistico nazionale di cui al decreto

legislativo n. 322 del 1989 e nel sistema pubblico di connettività di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005;"

Nella relazione che accompagna il disegno di legge si illustra il significato della disposizione:

"Il coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale (lettera cc) è una delle materie rientranti nella competenza legislativa esclusiva dello stato ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera r) della Costituzione. Sulla materia, pertanto, lo Stato è autorizzato a produrre direttamente una normativa di rango primario e secondario. Il criterio serve a dare sostanza a tutte quelle forme di cooperazione e collaborazione funzionale e strutturale tra enti locali, regioni e stato che necessitano di una rete informativa capillare ed omogenea per funzionare correttamente."

Anche se l'iter sarà ancora lungo appare opportuno che i comuni e le loro associazioni preparino il terreno per l'attuazione delle nuove disposizioni, anche alla luce delle previste riallocazioni di funzioni e compiti sui territori previste da altre norme, prime tra tutte quelle sulle città metropolitane, su Roma capitale, sulla revisione delle circoscrizioni provinciali e sull'esercizio associato delle funzioni.

► Neodemos: un portale demografico

www.neodemos.it è un nuovo portale demografico. Si tratta di un sito dedicato al tema delle relazioni tra popolazione, politiche e società. I maggiori temi del dibattito politico e sociale, in Italia, sono legati ai veloci mutamenti demografici in corso: bassa natalità, rapido invecchiamento, intense migrazioni, mutamento dei sistemi familiari, allungamento della vita. I promotori, tra cui il prof. Massimo Livi Bacci, la prof. Letizia Mencarini e il prof. Gustavo De Santis garantiscono dell'indipendenza e della apertura ad una pluralità di idee.

Nel primo rilascio si trovano contributi su:

- la nuova geografia demografica dell'Italia, con il centro-nord demograficamente più dinamico del mezzogiorno;
- le coppie di fatto e le loro regolarizzazioni, che, se somigliassero ai Pacs francesi, potrebbero attestarsi intorno alle 20.000 all'anno;
- l'opportunità di pensare non solo a quanti stranieri immigrano nel nostro paese, ma anche a quali: quanto istruiti, quanto dotati di competenze utili alla nostra economia, ecc.;

- il rapporto tra l'allungamento della durata della vita, e il tempo da trascorrere al lavoro o in pensione - un rapporto che si tende spesso a dimenticare.

www.neodemos.it è tra i links amici di www.usci.it e ha recentemente pubblicato una "pillola" sul documento SIS-USCI sui censimenti redatta da Silvana Salvini e Riccardo Innocenti.

NEWS

► L'ordinamento della Statistica Ufficiale

AA. VV., *L'ordinamento della statistica ufficiale*, a cura di R. Tomei, prefazione di V. Cerulli Irelli, Giuffrè, Milano, 2006, n. 50

Sono trascorsi diciotto anni dall'approvazione del d.lgs.322/89 e diverse sono state le occasioni, anche attraverso recenti convegni, per mettere a fuoco luci ed ombre del Sistema statistico nazionale (Sistan) e dell'informazione statistica ufficiale. Si sentiva tuttavia la mancanza di uno studio organico di carattere istituzionale sulla materia. Il volume che qui si presenta viene a colmare questo vuoto. Esso, oltre a svolgere sul

Sistema statistico nazionale un'attenta riflessione, costituisce anche un primo bilancio della riforma che ha rivoluzionato la statistica ufficiale nel nostro Paese.

Il quadro che ne emerge (che si estende sino a ricomprendere, per le inevitabili connessioni, il Sistema statistico internazionale e l'ordinamento statistico comunitario), pur non tralasciando di sottolineare le criticità e gli aspetti suscettibili di interventi correttivi, delinea un profilo sostanzialmente positivo del Sistan, in quanto organizzazione ritenuta capace, pur con risorse impari (quasi una costante della nostra storia nazionale) rispetto a quelle degli apparati statistici dei Paesi più avanzati, di garantire un'informazione completa, imparziale e affidabile. Si tratta di un risultato, come traspare dai contributi dei diversi autori, al quale hanno dato e danno il loro rilevante apporto tutte le componenti del Sistema, ciascuna oggetto di specifica analisi. Non minore rilievo è riconosciuto, inoltre, agli organi preposti al governo e alla vigilanza del Sistema stesso (Comstat, Commissione per la garanzia dell'informazione statistica e Garante per la privacy). Esauriti i profili strutturali, ampio spazio viene dedicato agli aspetti della produzione e promozione statistica, con particolare attenzione ai

consistenti e al Programma statistico nazionale, vera e propria narrazione della statistica ufficiale. Completano la pubblicazione, infine, due separate trattazioni: l'una, relativa alla materia della privacy, senz'altro la più densa di novità normative e, insieme, la più irta di difficoltà applicative; l'altra, riguardante la giurisprudenza costituzionale, che al Sistema ha offerto preziosi orientamenti, giungendo sino ad anticipare i contenuti della successiva normazione, in particolare di livello costituzionale. È indubbio che lo scenario istituzionale, economico e sociale nel cui contesto era stato ideato il d. lgs.322/89 ha subito profonde trasformazioni, che hanno avuto un forte impatto sulla struttura e l'attività del Sistema. Alla rivisitazione dei suoi profili istituzionali, perciò, deve guardarsi senz'altro con favore, soprattutto perché a procedervi sono stati, com'è avvenuto in questo caso, esperti che alla preparazione culturale uniscono una specifica competenza professionale.

Contents: PROFILI DI DIRITTO INTERNAZIONALE E COMUNITARIO:

I principali organismi internazionali di informazione statistica - L'ordinamento statistico europeo - LA STRUTTURA E IL FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA STATISTICO NAZIONALE. Profili storici: La vicenda amministrativa della statistica ufficiale nella storia d'Italia - Il livello nazionale: L'ISTAT: natura organizzazione e compiti - Gli enti di informazione statistica - L'ufficio di statistica delle amministrazioni centrali degli enti



pubblici nazionali - Il livello locale: L'organizzazione e l'attività statistica delle Regioni e Province autonome - L'ufficio di statistica delle Province - L'ufficio di statistica delle Prefetture - UTG - L'ufficio di statistica delle Camere di Commercio - L'ufficio di statistica dei Comuni - L'ufficio di statistica delle comunità montane - L'esercizio in forma associata della funzione statistica - I soggetti privati:

L'ufficio di Statistica dei soggetti privati - Il governo del sistema e la vigilanza sull'informazione statistica: Il Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica - La Commissione per la garanzia dell'informazione statistica - Il Garante per la protezione dei dati personali - I raccordi istituzionali: Le statistiche del credito - LA PRODUZIONE E LA PROMOZIONE

DELLA STATISTICA UFFICIALE. La produzione: I censimenti generali - Il programma statistico nazionale - La promozione - LA TUTELA DELLA RISERVATEZZA: I trattamenti dei dati personali nell'ambito del SISTAN - LA STATISTICA UFFICIALE NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE: Corte costituzionale e statistica ufficiale.

Valutazione e customer satisfaction per la qualità dei servizi

Il 12 e 13 Aprile 2007 si è tenuto a Roma presso il Dipartimento di Studi Economici, Finanziari e Metodi Quantitativi dell'Università "Tor Vergata" il convegno su "Valutazione e customer satisfaction per la qualità dei servizi".

Il convegno è una iniziativa patrocinata dalla Società Italiana di Statistica e promossa da:

- Dipartimento SEF e MEQ dell'Università di Tor vergata
- Gruppo di coordinamento della Società Italiana di Statistica: Statistica per la valutazione e la Qualità dei Servizi
- Gruppi di ricerca cofinanziati PRIN: Assetti istituzionali e qualità dell'istruzione - Università di Udine
- Nuovi metodi statistici multivariati di classificazione e riduzione dimensionale per la valutazione e la customer satisfaction nei servizi - Università di Roma "La Sapienza"
- Metodi di finanziamento, valutazione e benchmarking dei sistemi sanitari - Università di Milano "Bicocca"

Obiettivo del convegno era quello di fornire una panoramica degli approcci e delle metodologie attualmente utilizzate e contribuire, tramite le esperienze presentate nelle sessioni di lavoro, a fornire alcune risposte ai problemi non ancora risolti, sia sotto il profilo culturale che delle metodologie più innovative di analisi statistica utilizzate.

Elemento portante dell'iniziativa l'attenzione degli statistici verso queste problematiche, notevolmente aumentata negli ultimi anni, soprattutto per la forte richiesta sia del sistema produttivo sia degli Enti Pubblici di tecniche statistiche idonee ad affrontare le problematiche inerenti la valutazione della efficacia, della efficienza e della qualità, con particolare

riferimento alla customer satisfaction.

Le aree tematiche individuate erano cinque:

- la sanità, nella cui sessione sono stati presentati lavori relativi all'appropriatezza nella prescrizione dei farmaci attraverso un'esperienza locale, le Carte di Controllo come strumento di monitoraggio per la qualità dei servizi socio-sanitari, la verifica empirica di un modello di patient satisfaction ed altri lavori;
- l'istruzione, dove sono stati presentati lavori relativi alla costruzione di Indicatori per la soddisfazione della didattica universitaria, una valutazione degli effetti della nuova riforma dei cicli e degli ordinamenti didattici ed altri;
- economia e territorio, sessione nella quale sono stati presentati lavori sul Capitale umano, ricerca del lavoro e job satisfaction attraverso l'analisi empirica di un grande Comune, lavori sulla qualità nell'informazione e nel processo di panificazione ed altri;
- i trasporti, dove sono stati presentati due lavori relativi all'analisi di customer satisfaction in una azienda di trasporto pubblico credito e altri servizi, la misurazione del Passenger Satisfaction effettuate con l'ausilio di Tecniche Statistiche Multivariate ecc.;
- altri servizi, in questa sessione sono stati temi quali il ruolo della statistica per la valutazione dei servizi, e dei Servizi alle Imprese.

Gli aspetti metodologici riguardavano le misure di efficienza e/o efficacia, i modelli di misura della customer satisfaction, la costruzione di indicatori, le scale di misura, le metodologie per la misura dell'outcome e i sistemi informativi.

Il convegno si è concluso dandosi appuntamento fra due anni, con l'intento di ampliare il parterre dei relatori ed aprire alle altre discipline che lavorano nel campo della customer satisfaction.

SPECIALE CONVEGNO
REGGIO CALABRIA**► Convegno di Reggio Calabria
"La misurazione della Customer Satisfaction negli Enti Locali"
29 settembre 2006.**

Pubblichiamo alcuni dei contributi presentati in occasione del Convegno di Reggio Calabria. Tutti i contributi disponibili sono liberamente scaricabili da www.usci.it

Il ringraziamento del Presidente dell'USCI al Sindaco di Reggio Calabria

Egregio Signor Sindaco,

desidero ringraziarLa, a nome dell'USCI e mio personale, per aver reso possibile il grande successo riscosso dal Convegno tenutosi il 29 settembre scorso. Abbiamo riscontrato, senza ombra di dubbio, il livello più alto conseguito da molti anni a questa parte in occasioni di questo tipo organizzate dall'USCI. La qualità degli interventi, così come l'organizzazione impeccabile, hanno sicuramente apportato un contributo di sostanza alle esigenze dei numerosi amministratori e funzionari presenti. Siamo sicuri che quanto è stato dibattuto nella splendida Sala dei Lampadari di Palazzo San Giorgio porterà frutti consistenti nello sviluppo della funzione statistica degli enti locali, non solo in Calabria ma nell'intero panorama nazionale della amministrazioni comunali.

Vorrei pregarLa, signor Sindaco, di estendere questo ringraziamento a tutti i colleghi dell'Ufficio di Statistica, e in particolare a Giuseppe Pino e Tommaso Cotronei, che hanno lavorato alacremente per la perfetta riuscita della manifestazione e hanno reso evidente il grande impegno che la Sua Amministrazione ha voluto profondere per l'affermazione dell'insostituibilità della



Reggio Calabria, Palazzo San Giorgio

statistica ufficiale nella misurazione del rapporto tra erogazione dei servizi pubblici e soddisfazione dei cittadini e degli utenti.

Riccardo Innocenti

Il saluto del Presidente dell'ISTAT

Nell'inviare un cordiale saluto a tutti i partecipanti a questo importante appuntamento dell'USCI, desidero scusarmi con gli organizzatori e con tutti voi per non essere presente, ma purtroppo la convocazione, non preventivata, del CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica), con all'o.d.g. la Relazione previsionale e programmatica per il 2007, mi ha trattenuto a Roma.

Mi dispiace non essere presente poiché ritengo molto utile per lo sviluppo del Sistan discutere di problemi comuni con gli statistici ufficiali che fanno parte dell'USCI e, quindi, mi permetto di farVi pervenire alcune considerazioni di carattere generale sul nostro futuro impegno.

Noi sosteniamo, giustamente, che le informazioni statistiche che produciamo costituiscono il supporto

indispensabile per le decisioni razionali da parte di tutti, cittadini compresi, anzi sono lo strumento di partecipato controllo sociale e, inoltre, che esse servono a rendere i governi, a qualsiasi livello, trasparenti e valutabili. Proprio per questo dobbiamo perciò essere in grado di rendere questo servizio nel modo migliore possibile, in relazione allo sviluppo delle esigenze di informazione statistica dei governi

e dei cittadini.

Dal punto di vista della organizzazione generale del sistema, Voi sapete, poiché l'ho sostenuto più volte, che l'evoluzione del Sistema statistico nazionale richiede di rafforzarne la struttura di sistema a rete e a carattere policentrico, dove le autonomie locali (regioni, province, città metropolitane, comunità montane, e, soprattutto, comuni, che costituiranno il soggetto istituzionale naturalmente preposto alla raccolta della informazione statistica di base) devono giocare un ruolo di maggior rilievo nel campo della statistica ufficiale. Proprio per questo gli Uffici di statistica dei comuni sono i soggetti che devono essere il fulcro per far sviluppare in modo sempre più adeguato il Sistan, con l'appoggio e il coordinamento dell'Istat. Pertanto noi dobbiamo lavorare tutti assieme, anche con gli altri responsabili degli Uffici di statistica e con gli enti rappresentativi delle autonomie locali per raggiungere in modo corretto questo importante obiettivo.

A questo fine, come è richiamato nella nuova serie della Vostra Rivista, l'Istat e l'Usci hanno stipulato un accordo di collaborazione molto ambizioso che prevede molti campi di azione e che mira ad agevolare lo scambio di esperienze e a promuovere le buone pratiche nell'ottica dello sviluppo della funzione statistica a livello locale. Un rapporto di collaborazione permanente è, a mio avviso, essenziale ai fini dello sviluppo del Sistema statistico nazionale a livello locale.

Con riguardo al tema specifico della Conferenza, ritengo che la sua valutazione debba essere svolta nell'ambito della ormai decennale riforma della pubblica amministrazione che ha come

obiettivi primari quelli della efficienza ed efficacia della sua azione. Essa richiede -e ciò in parte è già stato avviato in alcune "isole felici"- e comunque richiederà un'ulteriore messa a punto di strumenti di controllo interno e di valutazione della efficacia dei servizi resi dalle singole unità che non possono non fondarsi su affidabili indicatori statistici e su rilevazioni statistiche ad hoc (ad esempio di customer satisfaction).

Il contesto generale risulta oggi maggiormente favorevole che nel passato allo sviluppo della funzione statistica all'interno delle amministrazioni. Il decreto legislativo 286/99 fornisce sostanziale riconoscimento del ruolo e della professionalità degli operatori del sistema statistico: esso prevede, infatti, la costituzione di un sistema informativo statistico unitario a supporto dei sistemi di controllo di gestione, valutazione e controllo strategico e il suo collegamento con l'attività dell'ufficio di statistica. Ma ora anche l'aspetto della valutazione della efficacia dei servizi assume una rilevanza sempre più fondamentale.

Sono le amministrazioni in grado di predisporre gli indicatori e di svolgere le analisi e le rilevazioni statistiche necessarie?

Si tratta a mio avviso di uno dei nodi fondamentali della riforma poiché, come spesso si fa nel nostro Paese, si pongono obiettivi ambiziosi senza specificare chi fa cosa e se vi sono le professionalità adatte per svolgere le attività richieste: il nodo fondamentale della riforma della PA riguarda proprio l'investimento per lo sviluppo della cultura dell'uso dei dati statistici e delle rilevazioni statistiche nelle pubbliche amministrazioni.

Possono gli Statistici Ufficiali svolgere

(o sottrarsi a) questo compito? Non saprei dirlo, avendo Essi già tante cose da fare per sviluppare il Sistan, ma occorre discuterne. Si tratta, infatti, di una doppia sfida rivolta alla statistica ufficiale, alla quale viene domandato sia di rilevare anche fenomeni più vicini alla statistica aziendale sfruttando le fonti amministrative o svolgendo indagini ad hoc, sia di provvedere alla necessaria ed adeguata formazione statistica dei dirigenti e quadri della pubblica amministrazione. E' certo comunque che gli statistici ufficiali presenti nelle varie unità della PA e, nel caso specifico negli Uffici Statistici dei Comuni, se non hanno le risorse umane per svolgere le indagini, devono quanto meno essere chiamati ufficialmente dai policy makers e dirigenti dei comuni a impostare le rilevazioni e analisi statistiche da effettuare e a verificare la validità delle rilevazioni statistiche eventualmente richieste a società esterne. Soltanto la professionalità degli statistici ufficiali consentirà che si raggiungano gli obiettivi della misurazione statistica senza che si sprechi danaro pubblico.

Sono sicuro che le relazioni, gli interventi e le discussioni di questo Convegno contribuiranno a chiarire molti aspetti di questo tema, e Vi auguro pertanto buon lavoro.

Vostro

Luigi Biggeri

SPECIALE CONVEGNO
REGGIO CALABRIA

Il saluto del Presidente dell'USCI

È una grande soddisfazione per l'USCI tenere oggi questo convegno in una grande città del Mezzogiorno. Era dal 1997, con il nostro convegno a Catania, che non succedeva. È grazie al grande impegno che l'Amministrazione Comunale di Reggio Calabria sta approfondendo per lo sviluppo della funzione statistica, come il Sindaco ci ha appena accennato, che oggi siamo qui a discutere di un tema che non esito a definire come la "nuova frontiera" della statistica comunale, anche se, naturalmente, non è l'unica.

Desidero anche ringraziare pubblicamente, oltre al Sindaco Scopelliti, che ci accoglie in questa magnifica sala, il collega Giuseppe Pino, vice presidente dell'USCI, che ha fortemente voluto questo appuntamento, operando con una determinazione costante, senza per questo voler apparire tra i protagonisti, lasciando peraltro la ribalta a un giovane attivissimo collega. La sua modestia non ci esime però dal richiamare qui le sue doti e dal tributargli un plauso che si merita interamente.

Ho parlato di nuova frontiera perché la questione della misurazione della customer satisfaction negli enti locali coinvolge diversi aspetti della funzione statistica sui quali mi soffermo brevemente, cercando di dare un contributo non di circostanza ai lavori del convegno, in modo da renderci tutti consapevoli del grande compito che abbiamo davanti.

Gli uffici di statistica dei comuni, come sapete, fanno parte a pieno titolo del Sistema Statistico Nazionale e quindi sono produttori di statistica ufficiale, ben definita come bene pubblico. Lo sono quando operano collaborando con l'ISTAT per l'esecuzione delle indagini previste dal Programma Statistico Nazionale, ma lo sono anche, e in un certo senso soprattutto, quando operano a sostegno delle proprie amministrazioni. E in questo caso sono tenuti a rispettare tutte le regole scientifiche e deontologiche poste a presidio della credibilità e dell'efficacia della statistica ufficiale. Per le amministrazioni comunali dispone di una struttura



I componenti dell'Ufficio Statistica di Reggio Calabria. Il Vicepresidente dell'USCI Giuseppe Pino è il quarto da sinistra

e delle competenze capaci di misurare il gradimento, le performances, l'efficacia dei servizi pubblici, comunali e non solo, è un fattore di arricchimento della strumentazione di governo delle città e dei territori, è un elemento essenziale per la valutazione delle politiche pubbliche, è supporto indispensabile ai controlli di gestione. Naturalmente, è anche un impegno non indifferente, sia in termini finanziari, sia in termini di fiducia. Ma è anche infinitamente più solido di affidamenti episodici di incarichi a strutture esterne che non devono rispondere degli standard e dei requisiti della statistica ufficiale.

Impiantare un sistema continuo, strutturato, confrontabile nel tempo e nello spazio, di rilevazione delle prestazioni dei servizi comunali, compresi gli aspetti di costo e quelli di gradimento, basato sulle regole della statistica ufficiale, è anche una grande opportunità di democrazia che le amministrazioni possono offrire ai loro cittadini. Un'occasione per raccogliere feedback organizzati e non urlati, un modo per coinvolgere negli indirizzi di gestione gli utenti, una opportunità di valutazione che va al di là di quelle offerte dall'agone politico. La via maestra per certificare e argomentare i livelli della qualità della vita raggiunti nelle città, articolando, nelle varie declinazioni che possono assumere nei diversi ambiti, i giudizi troppo spesso soggettivi e generici. Credo che la migliore conferma a questa impostazione venga proprio dalle parole del Prefetto De Sena, dolorose per certi aspetti, ma determinate ad attivare interventi efficaci.

Attivare rilevazioni sistematiche di customer satisfaction sui servizi pubblici comporta implicazioni di rilievo anche dal punto di vista organizzativo e dal punto di vista metodologico. Ma prima di tutto comporta un cambiamento strutturale dell'impostazione culturale della pubblica amministrazione, come ricordava anche il professor Biggeri nel suo messaggio. La misurazione di un qualsiasi fenomeno comporta la possibilità di valutarne gli andamenti, basandosi su elementi che vedono prevalere gli aspetti oggettivi rispetto a quelli soggettivi. La cultura della misurazione è quindi presupposto indispensabile per un'attività di governo consapevole e non casuale, per l'amministrazione che davvero vuole affermare la propria efficacia, oltre che la propria efficienza, facendo leva sui risultati (e sulle dinamiche nel tempo dei risultati) piuttosto che sulle procedure. Cultura della misurazione è quindi anche cultura del risultato. La funzione statistica delle amministrazioni locali deve allora diventare qualcosa di più della mera esecuzione di conteggi, proporsi come

protagonista, ed essere riconosciuta come tale, in e da un'amministrazione moderna, insomma apportare un valore aggiunto per la democrazia.

Dicevo delle implicazioni dal punto di vista organizzativo. Se il cervello dell'attività di misurazione deve stare nell'ufficio di statistica, questo non può essere costituito come un ufficio di serie B, residuale una volta soddisfatte altre necessità. Deve essere dotato delle professionalità necessarie all'espletamento della funzione, delle attrezzature informatiche che lo rendano capace di gestire, analizzare, elaborare banche dati amministrative e dataset originali, deve godere del riconoscimento esplicito da parte delle altre strutture dell'amministrazione come soggetto di supporto trasversale all'ente.

Dicevo anche delle implicazioni metodologiche. Possono essere applicati alla pubblica amministrazione i modelli utilizzati nelle imprese private a proposito di customer satisfaction? L'utilizzo della locuzione anglofona non è più generico rispetto alla lingua italiana, dove il termine customer può essere tradotto come cliente, ma anche come utente? I modelli correntemente utilizzati sono applicabili laddove si sia in presenza di una pluralità di "prodotti", come succede tipicamente nella pubblica amministrazione? La stessa domanda si deve porre considerando che, se analoghe possono essere le tecniche di analisi dei costi di produzione, ben diverse dovranno configurarsi laddove lo scopo del lavoro non sia il profitto bensì il soddisfacimento delle esigenze dell'utenza. E ancora: l'utilizzazione di tecniche campionarie può soddisfare le esigenze conoscitive meglio dell'indagine su popolazioni chiuse di utenti del singolo servizio? L'estrazione di campioni dalle liste anagrafiche può dare risultati migliori di altre tecniche di individuazione casuale dei rispondenti?

Su tutti questi aspetti abbiamo cercato, insieme ai colleghi dell'ufficio di statistica di Reggio Calabria, di costruire un'occasione di confronto, né celebrativa, né di circostanza. I contributi che ascolteremo cercheranno di dare risposte concrete e fornire esempi pratici di come sia possibile avventurarsi verso questa nuova frontiera. La tavola rotonda conclusiva sarà anche un momento di confronto aperto per verificare in prima battuta quanto efficace sia stato il nostro lavoro oggi e se il nostro insistere sulle risorse e sulle strutture interne sia davvero un terreno di sviluppo praticabile.

L'impostazione che abbiamo voluto dare a questa giornata vuole essere il migliore esempio del metodo di lavoro che l'USC ha adottato da un po' di tempo a questa parte. Quello di mettere in secondo piano la sua funzione di testimonianza, di rappresentanza statica, ed anche un

SPECIALE CONVEGNO
REGGIO CALABRIA

po' monotona (se mi permettete), delle esigenze dei comuni, per passare a iniziative propositive, come quelle previste dai protocolli di collaborazione che abbiamo firmato con la DeA, con la SiS, con l'ISTAT, tre protagonisti a titolo diverso della statistica italiana che abbiamo qui oggi rappresentati ai massimi livelli. Per esempio, vogliamo, come USCI, promuovere la realizzazione di iniziative formative avanzate, di indagini pilota, di analisi ed elaborazioni originali, di utilizzazione estesa dei giacimenti dati amministrativi. Stiamo lavorando a una proposta per la realizzazione dei prossimi censimenti che veda i comuni protagonisti non solo della rilevazione ma anche della gestione dei dati e degli archivi, con la valorizzazione e l'impianto stabile di uffici strutturati. Vogliamo favorire e promuovere l'esercizio associato della funzione statistica, non solo per gli enti di piccole

dimensioni ma anche tra le città e i comuni contermini. Vogliamo promuovere lo sviluppo della raccolta e della elaborazione di informazioni statistiche dettagliate sul territorio, utilizzando al meglio gli strumenti di informazione geografica disponibili e georiferendo la numerazione civica, vero momento di raccordo puntuale tra il territorio e tutti i fenomeni economici e sociali che sul quel territorio insistono. Insomma una gamma ampia di attività e di proposte che potete trovare nella rivista che abbiamo appena dato alle stampe e per le quali penso non sia sbagliato richiedere sempre maggiori adesioni alla nostra associazione, anche nella logica della costituzione delle sezioni regionali dell'USCI, strutture più vicine ai comuni.

Riccardo Innocenti

Customer Satisfaction e valutazione integrata delle politiche locali.

Mauro Palumbo, Università di Genova, Presidente Associazione Italiana di Valutazione



Il Convegno di Reggio Calabria

1. Premessa: le sfide alla P.A. locale

Negli Enti locali si presenta in modo sempre più chiara la sfida alla governabilità che si è andata definendo a partire dagli anni Settanta, con l'esaurimento del modello di governo centralistico e

burocratico- professionale, basato sulla rigida definizione e divisione delle competenze tra livelli di governo e tra mondo pubblico e privato e sulla legittimazione top down delle politiche e bottom up delle istituzioni. Questa sfida è riassumibile in due

termini chiave, legittimazione ed efficacia, che saranno brevemente esaminati nel seguito.

La legittimazione del potere pubblico, locale o nazionale che sia, risiede notoriamente nel suo carattere democratico, ossia nel fatto che le istituzioni sono governate da assemblee elette con metodo democratico (ossia secondo il principio per cui alla maggioranza dei voti corrisponde, normalmente, la maggioranza dei seggi) e attraverso decisioni assunte con metodo democratico (ossia con la maggioranza dei voti). A sua volta la democrazia riposa su presupposti esplicitati da diversi autori, tra i quali citiamo la libertà di associazione in partiti, la libertà nell'espressione delle opinioni, l'esistenza una pluralità di fonti di informazione e di una pluralità di partiti, i quali a loro volta sono considerati il canale principale, dal basso verso l'alto, per la rappresentanza politica dei valori e degli interessi dei cittadini e, dall'alto verso il basso, per la formulazione dei programmi e l'assunzione delle

scelte politiche nelle diverse sedi istituzionali. La crisi nella rappresentatività dei partiti, nel duplice significato, di riduzione della quantità e dell'intensità della partecipazione dei cittadini alla loro attività e di riduzione della loro capacità di formare-influenzare l'opinione pubblica, che si traducono poi in sempre più diffusi fenomeni di disaffezione elettorale, generano un problema non trascurabile di legittimazione delle istituzioni e in particolare del loro potere di assumere decisioni vincolanti per tutti i cittadini rappresentati dalle istituzioni medesime.

Una seconda non piccola fonte di erosione della legittimazione delle istituzioni deriva poi dal passaggio da un prevalente ruolo di "arbitro" nei confronti delle attività dei privati ad un ruolo di "giocatore", ossia dal passaggio dalla (prevalenza della) funzione regolativa, di produzione di regole del gioco per i privati, alla (prevalenza della) funzione erogativa, di produzione di beni e servizi essenziali per il benessere dei cittadini. È infatti evidente che il ruolo erogativo sposta il giudizio dei cittadini dalla legittimità delle scelte operate (aveva titolo il Comune a fare quella scelta? È stata quella una scelta assunta in modo *democratico*? È stata una *scelta giusta*?) al giudizio sulla bontà di quelle stesse scelte (è stata *buona* quella scelta? Ha davvero assolto i bisogni degli utenti? Lo ha fatto nel modo migliore?). Ci si interroga dunque sempre meno sulla legittimità delle scelte operate e sempre più sul terreno della loro efficacia (grado di assolvimento dei bisogni) ed efficienza (grado di ottimizzazione delle risorse: si poteva quel servizio fare meglio? Poteva costare meno?).

Questo passaggio, dalla legittimazione all'efficacia, è particolarmente avvertito nel caso

dei poteri locali, visto che i Comuni si trovano in prima linea nell'erogazione, in via diretta o mediata, di servizi essenziali, da quelli sociali ai trasporti, dalle reti di approvvigionamento dell'acqua a quelle di smaltimento dei rifiuti. Ed è sempre più evidente che il giudizio degli elettori si basa sempre più spesso sulla capacità delle Amministrazioni pubbliche di rispondere ai loro bisogni piuttosto che sulla loro capacità di rappresentare i loro valori o ideali. È quello che negli Stati Uniti intendono gli studiosi che, fin dagli anni Settanta, hanno affermato che *politics is policy*, ossia che la politica finisce per tradursi nelle politiche pubbliche ed è su questo terreno che viene giudicata.

A questo si aggiunge il crescente sviluppo del cosiddetto "terzo settore", che fornisce risposte "non dello stato e non del mercato" a molti dei problemi sociali e che rappresenta una sorta di "rivincita" della società civile sul modello tradizionale di Stato del benessere, che vedeva come unici attori gli individui e lo Stato. Un modello che, in realtà, come hanno bene evidenziato i lavori di Donati, Colozzi e De Nicola, poteva fornire servizi solo in quanto sostenuto, in modo "sotterraneo", dalle reti familiari e dall'economia informale degli scambi di beni e servizi all'interno della famiglia e che non a caso anche per la crisi della famiglia e per l'emersione del lavoro femminile è andato in crisi. Il costante sviluppo del terzo settore ha portato al riconoscimento del principio di sussidiarietà, che genera un'innovazione importante rispetto al tradizionale modello ottocentesco di Stato, perché assegna pari dignità all'assolvimento di bisogni sociali effettuato da soggetti collettivi non riconducibili allo Stato o agli individui (famiglie).

Di qui anche il percorso che intendo seguire in questa mia relazione. Se il governo locale viene giudicato in base alla sua capacità di risposta bisogni, questi bisogni occorre innanzi tutto conoscerli; in secondo luogo bisogna capire se essi vengono assolti correttamente e se l'utente è soddisfatto; in terzo luogo bisogna trovare il modo di includere queste conoscenze (ex ante, in itinere, ex post) nel processo di produzione dei servizi pubblici, se possibile ottimizzando la ricaduta di questa inclusione sia sul piano della legittimazione (la politica è giusta perché ha ascoltato nel modo corretto i cittadini), sia su quello dell'efficacia e dell'efficienza (la politica risponde sempre meglio alle esigenze e magari lo fa anche a costi decrescenti). Da ultimo, occorre tener conto che una politica pubblica non è necessariamente svolta in via esclusiva o prevalente da soggetti pubblici, e neppure da operatori del mercato remunerati con soldi pubblici, sicché anche le forme di regolazione dei processi di produzione dei servizi cambiano e si complessificano. Qual è allora la funzione delle indagini di customer all'interno di una prospettiva globale di valutazione delle politiche locali?

2. Programmare e valutare in una società complessa¹

Negli ultimi decenni si assiste ad un ulteriore fenomeno, parallelo a quello della riduzione della legittimazione democratica delle istituzioni, che in breve potrebbe essere definito della crescente frammentazione, complessificazione e diversificazione della società. Diviene cioè sempre più evidente il fenomeno della complessità sociale, che si caratterizza per:

- l'aumento delle variabili "in gioco" nel determinare i comportamenti degli attori sociali;

SPECIALE CONVEGNO REGGIO CALABRIA

- la corrispondente diminuzione della capacità euristica delle cosiddette "variabili strutturali" (ruolo professionale, classe sociale, ma anche sesso ed età) sui comportamenti individuali;

- l'aumento del numero degli (e delle relazioni tra) operatori "istituzionali" che agiscono nella sfera sociale, economica e politica;

- la velocità con cui si diffonde il cambiamento (non solo tecnologico) nelle diverse sfere di attività dell'uomo.

Da tutto questo deriva una realtà sociale a più basso tasso di prevedibilità, perché

a) i diversi sotto-sistemi sono:

- interrelati sempre più strettamente
- con modalità sempre più eterogenee e sempre meno prevedibili;

b) il mutamento si manifesta in termini di:

- più accelerata evoluzione di quello che è (o potrebbe essere) prevedibile (mutamento di velocità entro "regole del gioco" esistenti e conosciute: ad esempio, aumenta la mobilità privata per motivi di lavoro e si concentra negli orari di apertura e chiusura delle unità produttive);

- mutamento nelle forme di evoluzione, quindi modificando in tutto o in parte le "regole del gioco" conosciute (ad esempio, la mobilità privata per motivi di lavoro segue orari diversi da quelli di apertura e chiusura delle unità produttive);
- mutamento delle configurazioni globali che derivano dalla somma dei mutamenti di cui sopra (dentro e fuori le regole del gioco: ad esempio, la diffusione del lavoro flessibile, l'utilizzo di Internet, modificano la struttura della mobilità urbana per ragioni di lavoro)

c) la società è più frammentata, in quanto sono più numerosi i soggetti rilevanti nei processi decisionali, ma
- i loro comportamenti sono meno prevedibili;

- le loro aggregazioni meno stabili;
- più difficile la rappresentanza dei loro interessi.

In questo tipo di società abbiamo cioè:

- più attori sulla scena,
- più opzioni possibili per i singoli attori,
- meno regole del gioco stabili su cui basarsi,
- più vincoli da rispettare.

Questi fenomeni generano una domanda di governabilità nuova, in quanto più opzioni aperte per più attori richiedono "più governo", non disgiunta dalla domanda di partecipazione (meno disposti sono i nuovi attori a delegare, meno rappresentativi sono gli attori istituzionali verso i nuovi soggetti).

Di qui evidenti problemi di governabilità, già evidenziati da tempo (tra i precursori segnalo Donolo, Fichera, 1981):

- sul versante della "domanda", si va affermando una maggiore esigenza di produzione sia di norme sociali che di interventi regolativi da parte dei pubblici poteri (aumento degli attori, degli ambiti di intervento, delle forme di intervento: non solo stato o mercato, ma anche terzo settore)
- sul versante della "offerta", si hanno poteri pubblici in difficoltà sul piano delle risorse disponibili, della capacità di rispondere con efficacia a domande spesso contrastanti, della legittimazione stessa ad intervenire. Di qui il rischio che si inneschi un circuito perverso: una minore capacità di autoregolazione sociale ed economica può produrre una minore capacità di risposta dell'autorità pubblica, da cui possono derivare ulteriori domande inevase (o conflitti). Si rafforza in questo caso il circolo vizioso della dipendenza, messo in evidenza già da Ledrut (1968) e da Crozier (1987), secondo

il quale il cittadino si rende conto di poter essere ascoltato solo se urla più forte, ossia se accentua la condizione di bisogno che legittima la sua domanda, avviando una spirale perversa per cui un maggiore intervento pubblico produce una maggiore domanda invece che un assolvimento dei bisogni.

Una risposta a questa "crisi di governabilità" (lemma assai di moda negli anni Ottanta) viene da tre altri concetti chiave, tuttora assai usati: *governance*, *partecipazione*, *valutazione*.

In termini assai schematici, il passaggio dal concetto di governo a quello di *governance* deriva dalla necessità di rileggere in una nuova chiave i processi di coordinazione politica in una società complessa e differenziata, caratterizzata da una sempre minore prevedibilità del comportamento dei vari attori sociali, da una crescente produzione di regole attraverso processi negoziali, da un ruolo del potere politico che si connota sempre più come regista di processi negoziali complessi e interattivi, volti ad assicurare un livello di cooperazione dei principali stakeholder sufficiente a sviluppare interventi impossibili da realizzare dal solo attore pubblico. Questo fenomeno si accompagna alla crescita di procedure partecipative non tradizionali attorno a diversi temi e livelli decisionali, a cominciare da quelli percepiti dai cittadini come maggiormente rilevanti (es., ambiente, salute), ovvero attorno a quelli percepiti dal decisore come maggiormente complessi (es., politiche urbanistiche)(cfr. Pellizzoni 2002). Come ho argomentato con maggior dettaglio in altra sede (cfr. Palumbo, 2003), la partecipazione finisce per costituire una sorta di "soluzione pragmatica" all'impossibilità di effettuare

SPECIALE CONVEGNO
REGGIO CALABRIA

previsioni attendibili (il che non significa rinunciare alle analisi sui bisogni, ovviamente): L'interazione tra *stakeholders* permette infatti di costruire un *frame* cognitivo comune dal quale derivavano linee di azione condivise. I partecipanti si vincolano infatti reciprocamente al rispetto del corso d'azione concordato e questo assume un significato solo in relazione agli impegni assunti dagli altri partecipanti all'interazione. Questi fenomeni presentano anche forme circolari di relazione tra componenti cognitive ed operative, dal momento che l'azione produce anche nuova conoscenza per gli attori, con aggiustamenti conseguenti delle azioni future (cfr. Crosta, 1998). Le dimensioni cognitive e pragmatiche finiscono per rafforzarsi a vicenda, dal momento che la conoscenza è vera se viene riconosciuta come tale dagli attori e quindi usata, divenendo vera perché usata, con una sorta di inversione del teorema della profezia che si autoadempie (il cosiddetto Teorema di Thomas), per cui se sono reali le conseguenze di una certa interpretazione della situazione, allora questa interpretazione è vera (in altri termini, se tutti crediamo di poter conseguire il risultato e ci impegniamo per farlo, creiamo le premesse per realizzarlo). Questa è del resto la prospettiva in cui si muove, per esempio, la legge 328/00, che prevede la partecipazione degli utenti non solo alla progettazione delle politiche, ma anche alla loro erogazione. Si tratta di una prospettiva che contiene elementi innovativi anche sul piano concettuale, che possono essere brevemente illustrati come segue. Nella concezione tradizionale di servizio pubblico (non solo sociale, ma di qualunque natura), il cittadino si "riduce" ad utente, in quanto viene preso in considerazione limitatamente

al suo ruolo di portatore di bisogno. Questo comporta una prospettiva "attiva" da parte del servizio, che deve rilevare i bisogni nel modo più adeguato alla progettazione di un servizio che (sotto il vincolo delle risorse disponibili) li possa soddisfare adeguatamente. A sua volta, il cittadino svolge il ruolo "passivo" di "portatore di (informazioni relative ai suoi) bisogni", che deve diligentemente fornire a richiesta. Il decisore pubblico impiegherà poi queste informazioni per assumere scelte in ordine al servizio, delle quali il cittadino beneficerà in quanto utente. Il decisore pubblico potrà altresì svolgere indagini nel corso dell'erogazione del servizio, volte a rilevare la soddisfazione dell'utente, ovvero (come più raramente accade) l'eventuale (grado di) assolvimento del bisogno. In tutti i casi, le diverse occasioni in cui può essere preso in considerazione il punto di vista dell'utente (ex ante, con l'analisi dei bisogni, ovvero in itinere ed ex post, con la rilevazione della soddisfazione o dei risultati degli interventi)

rafforzano l'impostazione tradizionale delle politiche pubbliche, secondo le quali i cittadini sono titolari di bisogni e di informazioni sulle prestazioni ricevute, attivabili per scelta del soggetto pubblico e negli spazi da questo assegnati.

Esiste anzi un sostanziale isomorfismo tra la concezione di democrazia e di processo decisionale pubblico adottate, da un lato, e tipo di tecniche di ricerca sociale utilizzate, dall'altro. Nella prospettiva tradizionale, infatti, il processo decisionale può essere raffigurato con la sequenza "*survey-analysis-plan*", di competenza, rispettivamente, del ricercatore (che rileva i dati), dell'analista o del tecnico (che li interpreta e li rende utilizzabili per la decisione), del politico (che sceglie una tra le molte alternative possibili).²

Ma il passaggio delle informazioni dalla popolazione ai tecnici (da *survey ad analysis*) e quello successivo, delle diagnosi che da questi dati sono derivate e delle terapie che sono suggerite dai tecnici a politici (da *analysis a plan*) tende a perpetuare un'immagine passiva



Il Convegno di Reggio Calabria

SPECIALE CONVEGNO REGGIO CALABRIA

dei cittadini, neutrale dei tecnici e di esercizio del (legittimo) potere di scelta da parte dei decisori politici.³ In realtà, il tecnico, apparentemente neutrale, da un lato impone le proprie categorie cognitive alle rappresentazioni mentali dell'intervistato, mentre, dall'altro lato, "espropria" delle risposte l'intervistato, che perde il controllo sulle letture dei suoi bisogni e problemi che a partire da quei dati saranno proposte dal ricercatore. A sua volta, nel modello tradizionale di programmazione, il tecnico "offre" (vende) le proprie analisi al decisore, che opererà delle scelte a partire da queste, ma senza esserne vincolato fino in fondo, sia perché difficilmente dall'analisi discende un unico possibile intervento, sia perché la selezione tra gli eventuali metodi alternativi d'intervento avviene su base non esclusivamente tecnica. La customer nasce in questo tipo di concezione del processo di progettazione e produzione del servizio e può naturalmente contribuire a migliorarlo, ma anche a perpetuare una sorta di espropriazione da parte del decisore del potere del cittadino, che se da un lato gli ha delegato, in virtù del principio della democrazia rappresentativa, il potere decisionale, dall'altro ha delegato, al ricercatore il potere di far sentire la propria voce grazie alla *survey*, in virtù del principio dell'oggettività della scienza.

Nelle pagine che seguono si tenterà tuttavia di illustrare un diverso possibile uso della customer, all'interno di una diversa concezione delle politiche pubbliche. Si tratta in questo caso abbandonare la strada della razionalità sinottica, che presuppone, nella ricostruzione del modello operata da Lindblom (1968), la possibilità di individuare per ogni problema una ed una sola

soluzione più appropriata,⁴ l'equivalente della *one best way* di Taylor nel campo delle politiche pubbliche, per abbracciare quella della razionalità processuale, in cui la razionalità non scompare, ma da sostanziale (capace cioè di dettare le soluzioni "giuste" per ogni problema) diviene procedurale: razionali non sono più le decisioni, ma può esserlo il processo di assunzione delle decisioni, che si configura anche come «un processo di apprendimento, che si realizza con continui aggiustamenti tra mezzi e fini» (Bobbio 1996: 26; cfr. anche Balducci, 1991). Il modello della razionalità processuale sposta l'accento dai temi della conoscenza (obiettiva, preliminare alle scelte, neutrale, ecc.) e della decisione assunta da chi ha la competenza formale-istituzionale) a quelli della comunicazione, della partecipazione, della negoziazione (nelle fasi sia decisionali che valutative). Evita

anche di concepire come antitetice la tecnica e la democrazia, in quanto incorpora nella produzione di conoscenza anche gli *stakeholder* e assegna alle sedi in cui si sviluppa il dibattito sugli interessi e sui valori importanti funzioni cognitive.

Nella prospettiva della razionalità processuale, assume un rilievo particolare la concezione dialogica, deliberativa e inclusiva della democrazia proposta da House e Howe (1999), nella quale la partecipazione diviene essenziale per la costruzione stessa delle policies. Si tratta tuttavia di una partecipazione diversa (e concorrente, come osserva molto bene Pellizzoni, 2005) rispetto a quella prevista dalla concezione tradizionale di democrazia, in quanto presuppone una partecipazione informata dei cittadini e un processo decisionale che avviene dopo un'attenta discussione: i punti di consenso raggiunti sono frutto di



Il triangolo della valutazione e della qualità nei servizi

“what people believe upon reflexion” (House and Howe, 1999: 10), ossia non di una “maggioranza aggregativa” come quella ottenuta da superficiali sondaggi, bensì di una “maggioranza deliberativa”, quale quella ottenuta grazie all’impiego di tecniche qualitative, come il focus group, capaci di riprodurre il processo di formazione dialogica di un’opinione (per un esempio recente cfr. Stagi, 2001).⁵

Pellizzoni (2002) bene distingue tra dibattito di “posizione” e “pubblico”; mentre nel primo la scena è dominata dagli interessi rappresentati dai diversi stakeholder e il consenso viene raggiunto secondo modalità negoziali di tipo classico, nel secondo i cittadini “non organizzati” assumono un ruolo centrale.⁶

3. La prospettiva integrata della valutazione

Poche brevi premesse. Programmare e valutare sono due facce della stessa medaglia, figlie della razionalità che deve improntare le politiche pubbliche. Una razionalità, come si è detto sopra, che diviene sempre più procedurale, di accordo iniziale tra le parti sulle regole del gioco (gli urbanisti parlano di *lanl for planning*), gioco il cui esito non sarà scontato né prevedibile sulla base delle posizioni iniziali degli attori. L’interazione tra questi spiega sempre più i punti di approdo e questo produce diverse conseguenze. Non solo l’impossibilità di effettuare previsioni valide a prescindere dall’evoluzione del contesto decisionale e dell’ambiente esterno su cui interviene, ma anche due caratteristiche chiave del processo decisionale che si sviluppa tra gli attori: l’essere un processo interattivo, in cui le soluzioni vengono via via messe a fuoco assieme ai problemi (secondo un modello spesso vicino a quello del *garbage can* proposto

da March e Olsen, 1976), l’essere, soprattutto, un processo di apprendimento, che utilizza i dati che emergono nel corso della decisione e dell’attuazione per rivedere costantemente l’adeguatezza delle soluzioni trovate. Ora, proprio il carattere di apprendimento dei processi virtuosi di decisione ed attuazione nel pubblico amplia lo spazio della valutazione; come ha osservato Bruno Dente (2000), “la valutazione di oggi è il programma di domani”. Ecco perché in questa relazione lego la progettazione e la gestione degli interventi alla loro valutazione: perché le certezze perdute ex ante a causa della complessità sociale di cui si è detto poc’anzi possono essere recuperate dalla valutazione, a condizione che questa sia condotta in una prospettiva che dia spazio ai punti di vista dei diversi attori.

Svelando il significato del titolo di questa relazione, valutazione integrata non significa altro che valutazione condotta tenendo conto dei diversi punti di vista degli attori rilevanti all’interno di una politica pubblica. Questi attori sono riconducibili con qualche semplificazione a tre: i decisori, gli attuatori, i cittadini-utenti. una tripartizione certo non originale, perché nella letteratura sulla valutazione è più volte evidenziata; Scriven (1993), ad esempio, rielaborando proposte formulate vent’anni prima, sottolinea che i bisogni degli utenti, gli obiettivi delle organizzazioni, gli standard di qualità (definiti di solito dagli operatori) sono i tre riferimenti chiave della valutazione, non riducibili l’uno all’altro.

Il campo di azione di una politica pubblica, in particolare di un servizio pubblico, che sui cittadini utenti ha riflessi immediati, può essere pertanto esemplificato da un triangolo, ai cui

vertici stanno i bisogni, gli obiettivi, gli standard. Ognuno dei vertici corrisponde ad un punto di vista: gli obiettivi a quello delle organizzazioni (le strutture, che debbono rispondere ai bisogni sotto il doppio vincolo delle risorse disponibili e dei vincoli organizzativi e delle loro competenze istituzionali), i bisogni al punto di vista degli utenti o dei cittadini (attenti soprattutto ai risultati, alla soluzione dei bisogni), gli standard a quello degli operatori (attenti ai processi di erogazione dei servizi). Si tratta di un’impostazione utile nel campo dei servizi, in cui i tre attori sono spesso in posizione dialettica; nel caso della produzione di beni, invece, l’organizzazione controlla sia la definizione degli obiettivi che quella delle procedure e dunque gli standard sono direttamente riconducibili ai decisori piuttosto che non agli operatori; nel caso-limite della catena di montaggio sono gli ingegneri di produzione e non gli operai che controllano il processo (anche se dai limiti del sistema nasce il “modello Toyota”, in cui gli operai possono intervenire sul processo di produzione, migliorandolo). Di contro, nei servizi si parla di standard professionali e non meramente procedurali, perché è dalla conoscenza incorporata nella professione che trae legittimazione il processo di produzione del servizio. Ma è interessante anche notare che questa tripartizione (obiettivi, bisogni, standard), trova riscontro anche nel modello del ciclo del progetto, che è caratterizzato dalla definizione di un obiettivo generale o globale, cui corrispondono gli impatti, che si traduce in un obiettivo specifico, cui corrispondono i risultati, a sua volta articolato in obiettivi operativi, che utilizzando mezzi o risorse (e procedure attuative) devono produrre realizzazioni. Questo modello, pur nella sua rigidità, ha il vantaggio di

SPECIALE CONVEGNO
REGGIO CALABRIA

evidenziare che i nessi fra i tre punti di vista non sono solo di tipo dialettico e legati a interessi diversi, ma anche di tipo causale, perché solo inserendo le prassi degli attori all'interno degli obiettivi di strutture il cui operato è finalizzato a rispondere a bisogni è possibile sia programmare sia monitorare e valutare i complessi processi di produzione delle politiche sociali. Veniamo al ruolo della customer: al più rappresenta uno dei punti di vista, certo il meno considerato. Ma lo presenta bene? Nel modo giusto? Come osserva ad es. Lo Schiavo, 2001, normalmente nei servizi pubblici il cliente non è il solo

destinatario diretto del servizio; questo è ovvio soprattutto quando si tratta di persona non dotata di piena capacità di apprezzamento del servizio, come un minore o una persona con ridotte facoltà di comprensione, ma il ragionamento vale anche per il trasporto pubblico, ad esempio, che influenza la qualità della vita anche di chi non lo usa; dall'altro lato, egli evidenzia il fatto che alcune caratteristiche dei servizi pubblici sono valutabili "solo secondo standard tecnico-professionali in genere non immediatamente disponibili ai fruitori" (p. 180). Detto in altri termini, il punto di vista dell'utente non è necessariamente

rappresentato dalle opinioni dell'utente stesso, perché questa ipotesi è valida solo ipotizzando la sua perfetta competenza a giudicare i risultati di breve e di lungo termine. Tutto questo al netto delle tare che vanno fatte sulle indagini di customer, non sempre condotte nel pieno rispetto dei canoni della metodologia della ricerca sociale. Al di là del modo spesso discutibile in cui viene costruito il questionario (che presuppone spesso una competenza).

NOTE:

1. Il paragrafo riprende il titolo di un capitolo di un mio libro (Palumbo, 2001), del quale riprende alcuni passaggi chiave.
2. Un più dettagliato esame di questo punto è contenuto in Palumbo, 2003.
3. In questa sede si ritiene, per semplicità di esposizione, che le scelte in materia di servizi pubblici siano comunque riconducibili, in ultima analisi, alle istituzioni pubbliche che ne sono titolari (e le scelte agli organi politici di governo), anche se agiscono in regime di autonomia o addirittura se sono svolti in appalto da privati.
4. Il dettaglio dei requisiti richiesti dal modello è illustrato in Palumbo, 2001; una buona ricostruzione del dibattito è in Dunn, 1994.
5. Al riguardo ricordo che anche House e Howe (1999: 132 e ss.) hanno distinto fra una concezione della democrazia *emotivistic* (o *preferential*) e una *deliberative* (o *cognitivistic*): "citizens in democracy are responsible only to the fulfillment of their own preferences [and] that democracy should be independent of any particular conceptions of the good life or what gives value to life [...] In the deliberative democratic view, citizens should express their beliefs about what should be done, nor just fulfil their own preferences, and democratic institutions should provide the means of arriving at knowledge of what should be done".
6. Secondo Pellizzoni i due modelli rispondono in modo diverso alle questioni di: 1. chi ha titolo a partecipare; 2. come deve essere organizzata la discussione; 3. quali connessioni esistono tra la sede partecipativa e il processo decisionale formale; 4. come partecipazione si connette con il *problem setting*.

Riferimenti bibliografici

- Balducci Alessandro, 1991, *Disegnare il futuro. Il problema dell'efficacia nella pianificazione urbanistica*, Il Mulino, Bologna.
- Bobbio Luigi, 1996, *La democrazia non abita a Gordio. Studio sui processi decisionali politico-amministrativi*, FrancoAngeli, Milano.
- Crosta Pierluigi, 1998, *Politiche*, FrancoAngeli, Milano.
- Crozier Michel, 1987, *Etat modeste, état moderne, stratégie pour un autre changement*, Paris, Fayard; trad. it. *Stato modesto, Stato moderno. Strategie per un cambiamento diverso*, a cura di Domenico Lipari, Edizioni Lavoro, Roma, 1988.
- Dente Bruno, 2000, "La politica di valutazione nelle politiche pubbliche", *Rassegna Italiana di Valutazione*, V, 19, pp. 11-21.
- Dunn William N., 1994, *Public Policy Analysis: An Introduction*, Prentice Hall, Englewood Cliffs (1^a ed. 1981).
- House Ernest R., Howe Kenneth R., 1999, *Values in evaluation and social research*, Sage, Thousand Oaks, Ca.
- Ledrut Raimond, 1968, *Sociologie urbaine*, Paris, P.U.F.; trad. it. *Sociologia urbana*, Il Mulino, Bologna, 1969.
- Lindblom Charles E., 1968, *The Policy-Making Process*, Prentice Hall Englewood Cliffs, Ca.
- Lo Schiavo Luca, 1999, "Le misure di qualità e la *customer satisfaction*", in Giovanni Azzone e Bruno Dente, a cura di, *Valutare per governare. Il nuovo sistema dei controlli nelle Pubbliche Amministrazioni*, ETAS, Milano, pp. 115-153.
- Lo Schiavo Luca (2001), "Qualità e valutazione: confini e valichi di transito", in Nicoletta Stame (a cura di), *Valutazione 2001. Lo sviluppo della valutazione in Italia*, FrancoAngeli, Milano, pp. 175-184.
- Löwi Theodore J., 1964, "American Business, Public Policy, Case-studies, and Political Theory", *World Politics*, 16, pp. 677-715.
- March James G., Olsen Johan P., 1976, *Ambiguity and Choice in Organizations*, Universitetsforlaget, Bergen.
- Palumbo Mauro, 2001, *Il processo di valutazione. Programmare, decidere, valutare*, FrancoAngeli, Milano.
- Palumbo M., 2003, "Qualità e quantità, valutazione, ricerca sociale e democrazia" in Claudio Melchior (a cura di), *La rappresentazione dei soggetti collettivi*, Forum, Udine, 2003, pp. 337-362.
- Pellizzoni Luigi, 2002, «Dilemmi della democrazia nel *Participatory Technology Assessment*», *Sociologia e Politiche Sociali*, V, 1, pp.65-95.
- Pellizzoni Luigi, a cura di, 2005, *Governance come interfaccia*, numero monografico di *Sociologia e Politiche Sociali*, VIII, 2.
- Scriven Michael, 1993, *Hard-Won Lessons in Program Evaluation*, New Directions in Program Evaluation, n. 58, Jossey-Bass, San Francisco.
- Stagi Luisa, 2001, "Il *focus group* come tecnica di valutazione. Pregi, difetti, potenzialità", *Rassegna Italiana di Valutazione*, 20, pp. 61-82.

Le Amministrazioni Pubbliche indagano la soddisfazione dei cittadini. *Annalisa Gramigna, Coordinamento del Cantiere di Innovazione Customer Satisfaction*

1. Che cos'è la *customer satisfaction*

Il processo di trasformazione e modernizzazione delle amministrazioni pubbliche, avviato nei primi anni novanta, è stato guidato soprattutto dalla necessità di migliorare la relazione con il cittadino, aumentando anche la soddisfazione per i servizi offerti. In tale processo, hanno assunto particolare importanza il tema della qualità dei servizi pubblici e il ruolo centrale del cittadino. Uno degli strumenti più utilizzati per comprendere il livello di soddisfazione dei cittadini rispetto ai servizi è la misurazione del grado della qualità percepita, comunemente denominata indagine di *customer satisfaction*.

In questo senso, rilevare la *customer satisfaction* consente alle amministrazioni di uscire dalla propria autoreferenzialità e le aiuta a comprendere sempre meglio i destinatari ultimi delle proprie attività.

La rilevazione della *customer satisfaction* rappresenta una delle attività possibili nell'ambito delle politiche dell'ascolto e della partecipazione dei cittadini alla realizzazione delle politiche pubbliche, una leva strategica per conoscere e rendere più consapevole il cittadino, per costruire un nuovo modello di relazione amministrazione-amministrati basato sulla fiducia e su una nuova legittimazione dell'azione pubblica. Occorre perciò che le amministrazioni diventino capaci di dare valore al punto di vista del cittadino e occorre che l'ascolto diventi una funzione permanente, pianificata, organizzata e governata.

Il valore strategico della *customer satisfaction* nelle amministrazioni pubbliche si trova negli obiettivi che essa persegue: individuare il potenziale di miglioramento dell'amministrazione, i fattori su cui si registra lo scarto maggiore tra ciò che l'amministrazione è stata in grado di realizzare e ciò di cui gli utenti hanno effettivamente bisogno o che si aspettano di ricevere dalla stessa amministrazione. Occorre perciò che le amministrazioni diventino capaci di dare valore al punto di vista del cittadino e occorre che l'ascolto diventi una funzione permanente, pianificata, organizzata e governata.

2. Cosa ha fatto il Programma Cantieri sul tema

● A partire dal novembre 2002 è stato avviato un Laboratorio nel quale sono state coinvolte amministrazioni ed esperti del tema. Il confronto ha portato ad individuare un grave deficit di competenze relative alla metodologia

della ricerca e, per questo, si è deciso di realizzare un Manuale che potesse offrire anche indicazioni operative relative ad ogni necessario passaggio dell'indagine di *customer satisfaction* individuata come una delle possibili azioni di ascolto e conoscenza dei cittadini e dei loro bisogni.

● Nel 2003 è stato realizzato il Manuale "La *customer satisfaction* nelle amministrazioni pubbliche" che fornisce indicazioni metodologiche per rilevare la qualità percepita dai cittadini, con approfondimenti sui servizi di front-office, sui servizi sanitari e i servizi per gli anziani. Il Manuale è il risultato del lavoro svolto all'interno del Laboratorio.

● In seguito alle riflessioni emerse nel corso del Laboratorio e a partire dai contenuti del Manuale, nel marzo 2004 è stata emanata la Direttiva del Ministro per la Funzione Pubblica sulla rilevazione della qualità percepita dai cittadini.

- Nel periodo settembre 2003 - giugno 2004 è stata guidata e realizzata la sperimentazione di indagini di *customer satisfaction* per l'attuazione di quanto previsto dalla Direttiva e secondo le impostazioni metodologiche del Manuale.

● Sulla base della sperimentazione, è stato realizzato un volume che raccoglie e descrive i progetti e i materiali delle indagini di *customer satisfaction* realizzate nei diversi settori.

3. Il Cantiere di innovazione *Customer Satisfaction*

All'interno della sperimentazione, denominata "Cantiere di innovazione", dedicato alla *customer satisfaction* le amministrazioni partecipanti sono state invitate a realizzare un percorso di indagine, identico per tutti nei tempi e negli output, da personalizzare, invece, per ogni altro aspetto: tipologia di servizio oggetto dell'indagine, attori interni ed esterni da coinvolgere, risorse da utilizzare, ecc.

Il percorso è stato avviato attraverso un primo seminario di due giornate: nella prima è stato introdotto il tema della qualità dei servizi e della *customer satisfaction*; la seconda giornata, invece, ha avuto una funzione formativa in senso stretto, presentando indicazioni metodologiche ed operative da seguire per l'avvio dell'indagine. Queste due giornate sono servite, in particolare, a formare i partecipanti alla realizzazione delle varie attività previste nella prima parte del Cantiere d'innovazione.

SPECIALE CONVEGNO REGGIO CALABRIA

Il percorso proposto, infatti, è stato diviso in due parti. Nella prima, corrispondente al periodo di tempo tra il primo ed il secondo seminario (ottobre 2003-marzo 2004), è stato chiesto alle amministrazioni di progettare la ricerca e avviarne l'implementazione, di realizzare, eventualmente, un'indagine preliminare (focus group, interviste, ecc.) e di creare un questionario che, in questa prima parte doveva essere anche testato! In questo modo, quindi, al secondo seminario, le amministrazioni

sarebbero arrivate con il loro questionario pronto ad essere utilizzato per la raccolta delle informazioni.

Per ogni fase le amministrazioni hanno prodotto documenti utili a formalizzare lo svolgimento delle attività previste, questo sia per tenere traccia e memoria delle decisioni assunte e delle informazioni di volta in volta raccolte, ma anche per rendere evidente a tutti il lavoro svolto da ognuno. I documenti prodotti, infatti, sono stati pubblicati all'interno del sito, proprio con l'intento di

Prima Parte	Fasi	Output previsti	Strumenti a supporto
Progettazione dell'indagine (ottobre 03 - marzo 04)	Il disegno dell'indagine	-Progetto articolato: obiettivi, destinatari, attori, risorse, modalità operative, ecc.	-Schema di progetto -Indicazioni per contrattare esterni -Universo o campione? -La dimensione del campione -Esempi di calcolo del campione
	L'indagine preliminare	-Breve sintesi dei risultati	-Lista delle fonti informative -Che cos'è la fase qualitativa -Il Focus group -Le interviste -L'osservazione diretta -La ricerca motivazionale
	Il questionario	-Questionario	-"Alberi della qualità" -Stesura del questionario -Accorgimenti nella stesura del questionario -Autocompilazione del questionario

Tabella 3 - Prima Parte - Fasi, Output e Strumenti di supporto

diventare utili riferimenti anche per le altre amministrazioni.

Per supportare lo svolgimento di ogni fase sono stati offerti vari strumenti, alcuni creati ad hoc per la formalizzazione delle attività (per esempio lo Schema di progetto) ed altri raccolti e presentati come esempi o approfondimenti particolari (che cos'è e come si conduce un focus group, come si conduce un'intervista, ecc.). Un secondo seminario, sempre di due giornate, ha segnato il passaggio tra la prima e la seconda parte della sperimentazione. Nella prima di queste due giornate c'è stato un momento di confronto fra le amministrazioni e con gli esperti, rispetto al lavoro svolto fino a quel momento. Nella seconda, invece, i partecipanti sono stati coinvolti in esercitazioni individuali e di gruppo su aspetti legati alla metodologia di indagine. Queste due giornate sono servite a formare i partecipanti per il completamento dell'indagine.

Nella seconda parte del percorso (marzo-giugno 2004)

le amministrazioni sono state chiamate a realizzare l'indagine attraverso la distribuzione e la raccolta dei questionari, ad elaborare i risultati e a definire prime idee di miglioramento dei servizi.

Le modalità di lavoro sono state identiche a quelle utilizzate nella prima parte prevedendo, per ogni fase, output e strumenti di supporto. Anche in questo caso sono stati predisposti strumenti ad hoc: uno schema di sintesi per la descrizione della raccolta dei dati, uno schema di sintesi dell'elaborazione e un formato standard per le presentazioni dei risultati e delle proposte di miglioramento dei servizi.

Il percorso si è concluso nel corso della convention di Cantieri (luglio 2004). In questa occasione le amministrazioni hanno presentato i risultati del loro lavoro ovvero i dati raccolti attraverso i questionari e le prime idee di cambiamento del servizio indagato. Il supporto a tutte le attività previste è avvenuto prevalentemente a distanza attraverso il portale di Cantieri

(www.cantieripa.it), all'interno del quale sono state predisposte aree dedicate ai singoli Cantieri di innovazione accessibili non solamente alle amministrazioni partecipanti alle sperimentazioni ma ad ogni navigatore interessato ai temi. Anche per questa ragione nei quattro siti sono state introdotte diverse informazioni che potessero

facilitare l'orientamento di un visitatore casuale, mentre una parte di contenuti è stata specificamente progettata e dedicata ai partecipanti. La parte più generale, pensata per tutti, presentava il tema oggetto della sperimentazione e descriveva l'iniziativa; inoltre erano presenti una bibliografia aggiornata, link a siti, istituzionali e non, e

Seconda Parte	Fasi	Output previsti	Strumenti a supporto
Realizzazione dell'indagine, elaborazione e definizione di prime idee di cambiamento (marzo- giugno 04)	La raccolta dei dati	-Documento che sintetizza la raccolta: Percentuali di ritorno; bilancio fra problemi incontrati e vantaggi attribuiti alla metodologia prescelta	-Schema di sintesi -Le tipologie di intervista -L'autocompilazione del questionario -L'esecuzione delle interviste -Istruzioni per intervistatori
	L'elaborazione dei dati	- Sintesi delle attività svolte e delle criticità rilevate con indicazione di eventuali correttivi	-Schema di sintesi -L'elaborazione e l'interpretazione dei risultati -Il calcolo delle medie -Gli indicatori di variabilità -La correlazione -La correlazione per ranghi
	L'interpretazione dei dati	- Power point o Report di presentazione delle idee di cambiamento	-Formato standard per presentazione -L'interpretazione dei risultati

Tabella 4 - Seconda Parte - Fasi , Output e Strumenti di supporto

materiali liberamente scaricabili (esperienze già realizzate, articoli, ecc.).

Pensando più direttamente ai partecipanti, invece, nel sito dedicato alla *customer satisfaction* sono state, di volta in volta, predisposte informazioni logistiche relative ai seminari; sono stati pubblicati i resoconti dei seminari e i materiali didattici utilizzati e sono stati inseriti, per ogni fase di lavoro, strumenti, esempi (come indicato nelle Tabelle 1 e 2 sopra), riferimenti al manuale e documenti prodotti dalle amministrazioni (output). L'assistenza a distanza, inoltre, prevedeva momenti di interazione sia "verticale", tra le amministrazioni e gli esperti, sia "orizzontale" tra le amministrazioni. Questo scambio poteva avvenire attraverso i forum di discussione dedicati alle sei attività da svolgere (Il disegno dell'indagine; L'indagine preliminare; Il questionario; La raccolta dei dati; L'elaborazione dei dati; L'interpretazione dei dati). In realtà l'utilizzo fatto dalle amministrazioni è stato solamente in una direzione, quella verticale, nel senso che tutti gli interventi dei forum sono state richieste di aiuto rivolte agli esperti; i forum non sono diventati,

invece, "luoghi" di discussione o di confronto tra le amministrazioni. Le ragioni ipotizzabili per spiegare questo fenomeno sono diverse, dalla rigidità dello strumento, alla ricchezza delle informazioni date da ogni amministrazione attraverso gli output prodotti.

Le richieste di chiarimenti pubblicate sui Forum hanno consentito, però, di arricchire l'elenco delle Domande e Risposte (in gergo le *Faq - Frequently Asked Questions*) che è diventato un altro utile "prodotto" del Cantiere di innovazione.

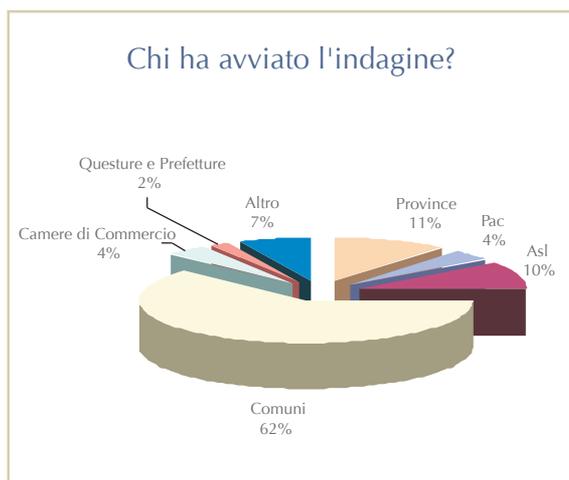
4. Le amministrazioni che hanno partecipato alla sperimentazione

Le amministrazioni che hanno partecipato attivamente al Cantiere di innovazione sono state 92 per un totale di 111 partecipanti. Ciò non significa che tutte e novantidue siano arrivate al termine del percorso: molte si sono fermate dopo la prima prova (il disegno dell'indagine) e altre verso le fine (nella fase di raccolta ed elaborazione dei dati). Le ragioni sono state diverse: difficoltà nel coinvolgimento dei colleghi, difetto di legittimazione,

SPECIALE CONVEGNO REGGIO CALABRIA

elezioni amministrative in molte realtà locali, inadeguatezza dei tempi proposti da Cantieri, ecc. Ma chi sono le amministrazioni che hanno partecipato al Cantiere di innovazione dedicato alla *customer satisfaction*?

Come si vede dal grafico, la netta maggioranza dei partecipanti proveniva da Comuni.



Si tratta di Comuni medio-piccoli ma non piccolissimi che si trovano, prevalentemente, nell'Italia centrale e nell'Italia del nord. Di questi, 20 sono capoluogo di provincia tra cui il Comune di Roma che ha realizzato due indagini all'interno del Municipio XII con il supporto di un gruppo di lavoro centrale, appartenente all'Ufficio controllo interno.

Inoltre, fra gli altri, hanno partecipato attivamente il Ministero degli Interni, la Corte dei Conti, i Monopoli di Stato, l'Agenzia Lazio Lavoro, l'Università di Cagliari, il Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), la Regione Sardegna e l'Inps.

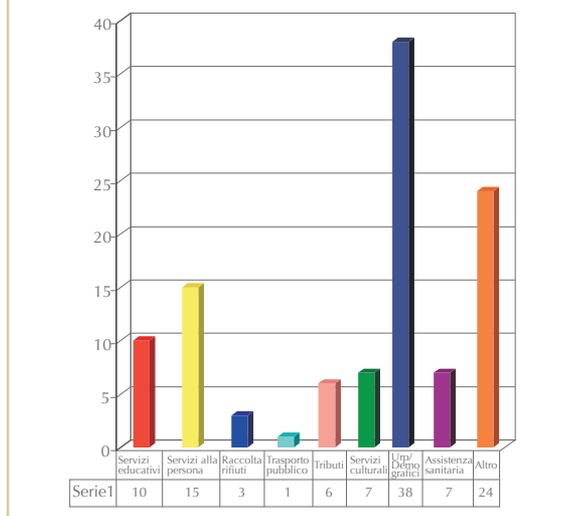
I servizi indagati sono stati prevalentemente quelli di front-office (oltre l'80% dei casi) anche quando hanno coinvolto settori particolari come, per esempio, i tributi. Diverse indagini, poi, hanno avuto ad oggetto servizi alla persona, in particolare servizi per anziani e servizi educativi.

In coerenza con la tipologia di servizio scelto per l'indagine, i destinatari sono stati, nell'87% dei casi, gli utenti esterni: i cittadini oppure altre tipologie di utenti come, per esempio, gli imprenditori o altri professionisti. Solo il 9% delle indagini è servita per verificare la percezione del personale interno. In alcuni casi la percezione dei colleghi è stata confrontata con quella degli utenti esterni del servizio.

Infine, il 4% delle indagini si è rivolto ad altre amministrazioni. Naturalmente questo ha riguardato, in particolare, quegli enti che hanno come utenti principali non cittadini o utenti privati ma altri soggetti istituzionali (come, per esempio, nel caso della Regione Sardegna o dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale dell'Abruzzo e del Molise).

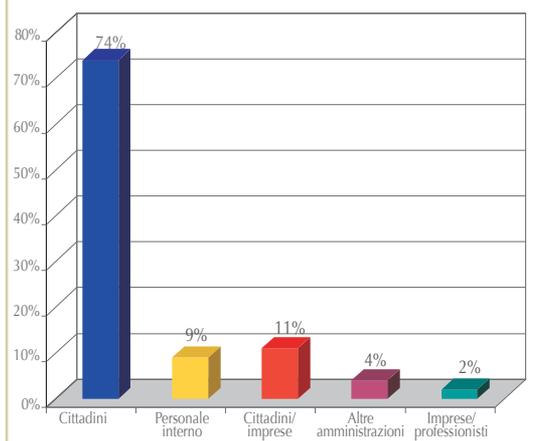
Per ogni amministrazione, hanno partecipato alla sperimentazione più persone, specie nei casi in cui la realizzazione delle indagini ha visto il lavoro d'équipe tra uffici diversi. E' da rilevare, infatti, la collaborazione tra uffici per le relazioni con il pubblico o altre funzioni di staff (controllo di gestione, staff della direzione generale, controllo di qualità, ecc.) e altri uffici o servizi dell'ente. Sono state più del 15% le amministrazioni che hanno visto lavorare fianco a fianco colleghi di uffici diversi, per esempio il Comune di Carpi, il Comune di Torino, il Comune di Ferrara, il Comune di Ravenna, il Comune di Pistoia, il Comune di Crema, il Comune della Spezia, il Comune di Roma, il Comune di Padova, il Comune di Catania, e altri ancora. Nei Comuni più piccoli, in genere, è stato l'urp ad occuparsi dello svolgimento delle indagini mentre nei Comuni più grandi sono stati gli uffici organizzazione oppure gli uffici qualità o lo staff del direttore generale, a

Su quali servizi viene svolta l'indagine?



coinvolgere servizi particolari realizzando insieme l'indagine. Nelle Asl questo è stato un fenomeno costante: gli uffici qualità o gli urp si occupano sistematicamente di verificare la percezione della qualità sui diversi ambulatori, sulla mensa, sui reparti, ecc.

Chi sono i destinatari delle indagini?



5. L'ideazione e l'organizzazione delle indagini: un quadro d'insieme

Analizzando i disegni delle indagini realizzati dalle amministrazioni si ricavano molte informazioni interessanti.

Oltre al fatto che la maggior parte delle amministrazioni ha analizzato la percezione della qualità dei servizi di front-office, emerge che solamente il 5% delle amministrazioni ha completamente affidato l'indagine all'esterno a consulenti o agenzie. Il 12%, invece, ha creato gruppi di lavoro misti composti da personale interno con il supporto di competenze esterne, mentre l'83% ha realizzato l'indagine senza l'ausilio di risorse esterne. Questa scelta ha almeno tre ordini di motivi:

- il primo è la carenza di risorse da destinare all'acquisizione di competenze esterne;
- il secondo motivo è la scelta di mantenere *know how* all'interno dell'amministrazione;
- il terzo motivo è la presenza di un supporto esterno dato da Cantieri (formazione, presenza di esperti, strumenti a supporto, ecc.).

Altra scelta operata dalle amministrazioni, che non è da considerare scontata, è quella di non rivolgersi all'intero universo di riferimento ma di coinvolgere nell'indagine solamente un campione. Questa scelta, fatta dal 61% dei partecipanti, è sicuramente coraggiosa perché definire un campione rappresentativo non è affatto semplice. Ci sono, infatti, due ordini di problemi: la numerosità del campione, cioè quante persone devono essere intervistate in tutto, e la composizione del campione, ovvero che caratteristiche devono avere le persone intervistate (per esempio il genere, l'età, il titolo di studio, ecc.). Anche questa scelta, non scontata, può essere motivata

almeno da due ragioni:

- la presenza, in diversi casi, di personale dell'ufficio statistica all'interno del gruppo di lavoro;
- la presenza degli esperti del Cantiere a cui rivolgere domande e con cui confrontarsi sulle modalità di definizione dei campioni.

Continuando ad analizzare i disegni delle indagini emerge un'altra informazione interessante. Molti (il 35%) hanno previsto di realizzare un'indagine preliminare precedente alla creazione del questionario. L'indagine preliminare, essendo un'attività piuttosto complessa, è stata consigliata ma come una fase eventuale. Le esperienze fatte, però, hanno tutte mostrato l'utilità di questo passaggio per avere maggior chiarezza nella fase di stesura del questionario, sia dal punto di vista dei contenuti che da quello del linguaggio e della formulazione delle domande. Oltre il 65% ha previsto, poi, l'utilizzo di un questionario autocompilato. I rischi di basso ritorno, tipici di questa soluzione, si compensano con i minori costi della soluzione stessa. Avvertite del rischio, diverse amministrazioni hanno cercato di evitare che il questionario non fosse compilato oppure non fosse riconsegnato, prevedendo la consegna del questionario compilato direttamente nelle mani di una persona (stagista, personale di front-office, ecc.). Fra coloro che, invece, hanno deciso di utilizzare intervistatori, l'84% ha realizzato un'intervista diretta e solamente nel 16% dei casi è stata fatta un'intervista telefonica.

Queste scelte - l'intervista diretta e la riconsegna in mano a personale ad hoc - sono coerenti con il tipo di indagine scelta rivolta, come abbiamo detto, prevalentemente a sportelli fisici. In questi casi si è deciso, infatti, di consegnare il questionario o realizzare le indagini immediatamente dopo il momento di interazione dell'utente con il personale di sportello.

La maggior parte delle amministrazioni ha scelto di realizzare l'indagine solamente sugli utenti reali del servizio, non anche sugli utenti potenziali. I casi presenti di indagini rivolte anche all'utenza potenziale mostrano come, attraverso l'ascolto di coloro che non utilizzano abitualmente il servizio, è possibile cogliere spunti per il miglioramento e soprattutto per l'innovazione del "pacchetto di servizi" offerto.

Praticamente in tutti i disegni delle indagini le amministrazioni hanno previsto di restituire i dati raccolti, ed eventualmente anche alcune indicazioni sulle possibili soluzioni delle criticità emerse, a diversi soggetti. È interessante analizzare "a chi", secondo le amministrazioni, devono essere riconsegnati i risultati dell'indagine. Praticamente tutti hanno previsto di

SPECIALE CONVEGNO
REGGIO CALABRIA

comunicare i risultati ai cittadini. L'altro soggetto, sempre presente nella comunicazione programmata, è il vertice politico e in molti hanno immaginato di inviare un report anche al direttore generale e al dirigente responsabile del servizio indagato. Sono pochi, invece, i casi di restituzione prevista a colleghi. Per quanto riguarda i colleghi del servizio indagato, la ragione di questa omissione può essere, in realtà, dettata dall'aver dato per scontato che questi sono direttamente coinvolti nel percorso di indagine come protagonisti attivi. Ma che dire degli altri colleghi dell'amministrazione? Queste scelte mostrano due criticità che, a dire il vero, sono piuttosto diffuse: da una parte la carenza di comunicazione interna, intesa come normale diffusione di conoscenze relative a progetti più o meno innovativi realizzati dai diversi uffici o servizi dell'amministrazione. L'altra criticità è data dal fatto che la *customer satisfaction* continua ad essere, spesso anche inconsapevolmente, più un'operazione di immagine che non una reale occasione di discussione e confronto sul miglioramento dei servizi o, in generale, delle risposte offerte dalle amministrazioni. La scelta relativa alla comunicazione dei risultati dell'indagine di *customer satisfaction* va meditata bene perché comunicare ai cittadini che l'amministrazione ha realizzato un'indagine sulla qualità percepita relativa a particolari servizi può essere rischioso qualora non sia certo che, in seguito ai risultati conseguiti, si procederà al miglioramento dei servizi. Questa comunicazione, infatti, crea nuove attese di miglioramento. Dall'altra parte, non realizzare una comunicazione interna "strategica" porta molti dei progetti di *customer satisfaction* al loro fallimento perché solamente con il coinvolgimento e la sensibilizzazione dei colleghi al miglioramento dei servizi è possibile passare dalle idee alle azioni di miglioramento.

6. L'interpretazione dei risultati e le prime idee di cambiamento

La fase finale di elaborazione ed interpretazione dei dati non è stata banale per le amministrazioni. In molti hanno utilizzato programmi *excel* o *access* per l'inserimento e l'elaborazione dei dati, calcolando medie o percentuali senza particolari incroci tra variabili, spesso appoggiandosi ad altri uffici o utilizzando competenze interne: la statistica, équipe di sociologi, psicologi, ecc. Ma che cosa è emerso di interessante da queste indagini? In realtà, non è stato possibile operare un confronto sistematico fra i dati raccolti per via della loro disomogeneità; tuttavia abbiamo tentato un'analisi complessiva a partire dai grafici, dalle tabelle e dalle considerazioni prodotte dalle amministrazioni stesse.

Serve, però, una premessa importante alle osservazioni che seguono, una considerazione preliminare da tenere presente in fase di analisi dei risultati: i servizi che le amministrazioni hanno messo sotto la lente sono probabilmente quelli che, bene o male, funzionano. Questa scelta, incoraggiata anche da noi, è motivata in parte dalla situazione particolare che si è venuta a creare all'interno del Cantiere di innovazione, per cui le amministrazioni hanno avuto la possibilità di misurarsi con un percorso complesso, per alcuni veramente nuovo, ma in un contesto "protetto". Per questo spesso sono stati scelti i servizi meno problematici, anche per acquisire con più facilità un metodo da utilizzare, nel tempo, su altri servizi.

Analizzando i risultati ottenuti dalle amministrazioni che hanno portato a termine le indagini scopriamo che gli aspetti più critici dei servizi sembrano essere le strutture, la manutenzione e la pulizia, mentre pare sempre meno problematica la relazione tra gli operatori, di sportello o di servizio, e gli utenti. In generale, infatti, i cittadini si ritengono piuttosto soddisfatti della relazione con il personale e della cortesia con cui vengono accolti e trattati. Sono mediamente soddisfatti della chiarezza e della completezza delle informazioni date e del materiale informativo, mentre i tempi di attesa rimangono, in diversi contesti, una criticità.

Dai front-office arriva, però, un diffuso scontento sulla capacità e sulla possibilità che gli operatori di sportello hanno di incidere e risolvere i problemi posti dagli utenti. Da alcuni *focus group* emergono metafore interessanti relative, in modo particolare, all'ufficio relazioni con il pubblico "specchietto per le allodole" e "addormentapopoli", che mostrano le perplessità dei cittadini rispetto a questo ufficio. Si teme, insomma, che sportelli di questo tipo servano per tranquillizzare i cittadini mentre, invece, all'interno dell'ente continua a sopravvivere una certa resistenza al cambiamento. Inoltre, i cittadini stanno sviluppando una maggiore sensibilità al tema della privacy e indicano alle amministrazioni la necessità di avere ambienti e spazi che consentano una maggiore tutela della riservatezza, specie in uffici dove si trattano temi particolari come la ricerca di un lavoro, una situazione di salute o il pagamento dei tributi.

I tempi del Cantiere di innovazione hanno consentito alle amministrazioni di concludere l'indagine e di definire alcune primissime idee di miglioramento dei servizi. Si tratta, nella maggior parte dei casi, di idee ancora abbozzate che, però, offrono già utili indicazioni. Anzitutto va detto che il problema principale, che accomuna praticamente tutti i partecipanti, è quello di

SPECIALE CONVEGNO
REGGIO CALABRIA

realizzare miglioramenti poco costosi o, addirittura, "a costo zero". Questo vale in modo particolare per i front-office, e con buona probabilità questa necessità è data dal fatto che i servizi non hanno grosse disponibilità economiche e talvolta anche una scarsa legittimazione da parte dell'intera organizzazione.

Ciò limita la possibilità di realizzare i cambiamenti strutturali che sono, in genere, quelli economicamente più onerosi. Sono invece più diffuse le idee di modifiche legate agli aspetti organizzativi direttamente gestiti dal servizio e che non prevedono esborsi economici: miglioramento della segnaletica, modifica degli orari di apertura, miglioramento della modulistica dal punto di vista del linguaggio e dell'organizzazione grafica dei contenuti, semplificazione delle procedure (per esempio di quelle del pagamento).

Alcuni pensano di fare più attenzione all'uso della tecnologia: il sito Internet, la posta elettronica, la firma digitale, ecc. Questo riguarda, in modo particolare, coloro

che hanno destinato l'indagine a utenti specifici, come, per esempio, le altre amministrazioni oppure professionisti, ecc.

Anche sulla base delle indicazioni date da certe tipologie di utenza, le amministrazioni ipotizzano modalità con cui rendere costante ed aggiornata anche la semplice informazione (spesso normativa), che può facilitare lo svolgimento delle loro attività; inoltre prevedono di approntare servizi specifici anche on line.

Un'idea di miglioramento piuttosto diffusa è quella di rivedere i contenuti e le modalità di alcune collaborazioni funzionali al buon funzionamento del servizio: contenuti delle convenzioni, dei capitolati di appalto, nel caso di servizi mensa, servizi trasporto, ecc. In alcuni casi, invece, si prevede di rivedere o rinforzare i rapporti e le collaborazioni con altre amministrazioni (per esempio la collaborazione con urp comunali da parte delle province, definizione di contenuti diversi nel rapporto Asl-Comune per la gestione associata delle informazioni, ecc.).



Il Convegno di Reggio Calabria

SPECIALE CONVEGNO REGGIO CALABRIA

Nei casi in cui i tempi di attesa sono stati indicati come una questione problematica, alcune amministrazioni pensano di acquistare strumenti o tecnologie per la gestione delle code non avendo la possibilità di avere altro personale e, quindi, di aprire altri sportelli. Altre, invece, pensano di poter gestire questo problema attraverso l'uso della Rete, aumentando i servizi on line, soprattutto per certe fasce di utenti.

7. Alcune riflessioni conclusive

In queste poche pagine alcune considerazioni conclusive che derivano prevalentemente dall'importante esperienza maturata all'interno del Cantiere di innovazione dedicato alla *customer satisfaction*.

Prima di tutto è importante sottolineare una grossa criticità legata al metodo: quando si ricorre ad un'indagine di *customer satisfaction*, pare che il problema principale sia la definizione della dimensione del campione, e i costi conseguenti. In realtà non è così, poiché il problema centrale è la qualità dell'informazione che si ottiene e non la quantità. In ogni caso, il dimensionamento ottimale del campione non è un problema semplice e va risolto secondo regole e dettami specifici.

Dobbiamo rilevare una diffusa carenza di competenze nelle amministrazioni per quanto riguarda la conduzione di un'indagine secondo criteri scientifici. Questo riguarda tanto le competenze statistiche che quelle riferite alla metodologia della ricerca sociale.

Attraverso il Cantiere di innovazione si è cercato di mostrare concretamente, alle amministrazioni, che non ci si può improvvisare e che l'acquisizione di competenze passa anche dallo studio e dall'utilizzo di conoscenze altre, interne o esterne che siano. Per questo abbiamo cercato di lavorare, insieme alle amministrazioni, non solamente sugli aspetti metodologici ma anche sul processo da governare per il buon svolgimento di un'indagine. Siamo certi che, in seguito a questa esperienza, coloro che hanno partecipato al Cantiere di innovazione non avranno più, se mai l'hanno avuta, l'idea che realizzare un'indagine di *customer satisfaction* si limiti alla predisposizione di un questionario e alla creazione di qualche grafico. Da questo punto di vista, ci pare rilevante che all'interno di molte amministrazioni abbiano lavorato équipe composte da personale di diversi uffici. In particolare, in quelle realtà più grandi dove sono intervenute le staff (ufficio statistica, controllo di gestione, ufficio qualità, staff del direttore generale, ecc.) questa sperimentazione è servita anche per consolidare un metodo, oltre che un gruppo di lavoro, che verrà poi utilizzato anche per la realizzazione di indagini relative ad altri servizi dell'amministrazione. Questa scelta, oltre tutto, può facilitare l'attuazione del cambiamento e del miglioramento dei servizi, altro aspetto critico di molte indagini di *customer satisfaction* realizzate dalle amministrazioni pubbliche. Infatti, nelle amministrazioni in cui le staff hanno affiancato i servizi, con buona probabilità si proseguirà il lavoro d'équipe funzionale all'attuazione delle idee di miglioramento. Molte amministrazioni hanno dichiarato in aula di voler realizzare le idee di miglioramento attraverso progetti, partecipati dai colleghi, per il cambiamento dei servizi, ma hanno anche espresso la loro difficoltà nel gestire questo tipo di dinamiche, per mancanza di competenze specifiche: come individuare delle priorità tra le tante indicazioni emerse dalle indagini? chi coinvolgere nella definizione dei progetti di miglioramento? ecc.



a misura del Paese.

Sala C

**Sessioni
parallele**

martedì 28
11,30-13,15

Fare sistema:
i nuovi prodotti

mercoledì 29
9,30-11,15

Fare sistema:
i nuovi strumenti

**Ottava
Conferenza
nazionale
di statistica**

Il lavoro svolto all'interno del Cantiere di innovazione ha aperto, insomma, nuovi spazi di confronto e di approfondimento che le amministrazioni potranno gestire anche grazie alla socializzazione e agli scambi di esperienze avvenuti nel corso dei seminari e durante la convention finale.²

Una leva organizzativa sicuramente importante ai fini dell'attuazione del miglioramento dei servizi è la comunicazione nei due momenti dell'ascolto e dell'informazione.

In particolare, per quanto riguarda il tema dell'ascolto dell'utenza, dal nostro osservatorio privilegiato, ci siamo resi conti che i cittadini hanno voglia di parlare con le amministrazioni e di essere coinvolti direttamente. Chi ha organizzato *focus group* sostiene che praticamente tutti gli invitati hanno accettato di buon grado e chi non ha potuto partecipare ha già confermato la sua adesione per prossimi gruppi. I cittadini non amano, invece, essere disturbati a casa attraverso il telefono (questo anche per via del gran numero di telefonate finalizzate alle vendite che, negli ultimi anni, è aumentato in modo esponenziale). Questa attitudine alla partecipazione deve far riflettere sulla fiducia, che specie in alcuni contesti territoriali, i cittadini hanno nei confronti delle istituzioni pubbliche. Ciò responsabilizza le amministrazioni che devono cercare di essere all'altezza delle aspettative dei cittadini rispondendo in modo puntuale e trasparente ai loro bisogni. Inoltre richiede alle amministrazioni che le attività di ascolto non siano fini a sé stesse ma abbiano una reale funzione nel miglioramento dei servizi e, perché no, nella valutazione e nella definizione delle politiche pubbliche.

D'altra parte l'ascolto è una fase importante del processo di comunicazione e può essere particolarmente utile, non solamente per acquisire informazioni ma anche per erogarle aumentando, per esempio, la conoscenza che gli utenti hanno dei servizi pubblici (dove si trovano, cosa offrono, come sono organizzati, ecc.). A questo proposito, direi che la comunicazione è una leva fondamentale per la diffusione di una diversa cultura del servizio. D'altra parte, in certe situazioni, come detto anche sopra, è evidente che uno dei limiti del servizio è la sua capacità di farsi conoscere e di farsi apprezzare. Le amministrazioni hanno una precisa responsabilità in questo senso. Certo, è impensabile (e forse neppure corretto) realizzare campagne di comunicazione per un cambio di orario, ma è altresì impensabile non strutturare una comunicazione strategica per consentire ai cittadini di cogliere le tante opportunità che le amministrazioni pubbliche offrono. Penso, per esempio agli Informagiovani, ai Centri per l'impiego, ai servizi di

prevenzione delle Asl, a tutto il sistema scolastico, ai servizi sociali, alle biblioteche, ma anche a tutte quelle amministrazioni, centrali e non, che hanno un ruolo rilevante di supporto e di indirizzo nei confronti delle altre amministrazioni. Ci sono asimmetrie informative che vanno ridotte per far crescere il senso di cittadinanza e per tutelare i diritti e le opportunità di tutti. Si auspica, allora, che le amministrazioni diventino sempre più capaci di comunicare in modo strategico e finalizzato, sia nella fase dell'ascolto che in quella dell'informazione. Anche per questo i nuovi Cantieri di innovazione sono stati dedicati, fra gli altri, al tema dei piani di comunicazione e a quello dei processi decisionali inclusivi (quei processi decisionali che prevedono la partecipazione di soggetti titolari e interessati alle specifiche decisioni) con l'intento di supportare le amministrazioni sia nella progettazione di una comunicazione coerente con le strategie organizzative, che nel coinvolgimento, con tecniche particolari, dei vari "portatori di interesse".

E per finire, vorrei provare a riflettere sul valore che la customer satisfaction può avere per le amministrazioni pubbliche.

Il lavoro proposto alle amministrazioni si è concentrato esclusivamente sui servizi; l'indagine di customer satisfaction è stata proposta come uno degli strumenti finalizzati all'ascolto, utile a comprendere in che modo il cittadino percepisce ciò che gli viene offerto e quali sono, eventualmente, alcune delle esigenze che non trovano risposta attraverso quel servizio, in coerenza con la mission istituzionale dell'ente.

Ed è proprio la mission istituzionale dell'ente che deve guidare l'amministrazione nell'operare le scelte strategiche di miglioramento o innovazione dei servizi, di fronte ai dati quantitativi che segnano la soddisfazione o l'insoddisfazione dei cittadini. Per capirci: anche se gli utenti di una biblioteca che sono stati intervistati dichiarano di non utilizzare in modo assiduo laboratori e prodotti multimediali disponibili nelle sale della biblioteca, la scelta di offrire questi servizi e questi prodotti a tutta la cittadinanza può rimanere, per la biblioteca, la risposta strategica ad un bisogno della popolazione, evidentemente non manifestato direttamente dagli utilizzatori principali del servizio, ma rilevato dal personale e dal responsabile. In particolare, dal momento che questi servizi sono stati predisposti per alcune fasce di utenza che hanno minori opportunità di reperire in altri ambiti quelle conoscenze, la decisione conseguente all'indagine può essere, per esempio, non quella di disinvestire sui prodotti multimediali o sulle attività di

SPECIALE CONVEGNO
REGGIO CALABRIA

laboratorio ma, piuttosto, quella di comunicare meglio agli utenti di riferimento le opportunità predisposte per loro.

Questa esempio, per spiegare la logica che vale per tutti i servizi i quali sono, sostanzialmente, le risposte, organizzate dalle amministrazioni, per far fronte a determinati bisogni, secondo le politiche pubbliche definite.

In questo senso, quindi, la customer satisfaction, come tutti gli strumenti di management, può avere una sua utilità nella misura in cui chi la utilizza non solo lo sappia maneggiare ma sappia soprattutto sfruttarne tutte le caratteristiche ai propri fini: l'enfasi posta sui desiderata espressi dai cittadini non evita all'amministrazione la responsabilità di trovare risposte adeguate (tanto più che, come abbiamo visto sopra, a causa delle scelte o degli errori di metodo, spesso quei cittadini che vengono ascoltati, non sono neppure rappresentativi di tutti i cittadini).

D'altra parte, la crescita di una comunità passa da una visione degli interessi generali più alta, che sta in capo alle istituzioni, rispetto al particolare visto dal singolo cittadino.

La customer satisfaction, allora, ha una sua funzione sicuramente importante, anche di orientamento delle politiche pubbliche, ma svolge appieno la sua finalità quando viene utilizzata all'interno di organizzazioni che stanno lavorando per trovare assetti organizzativi e "pacchetti di servizi" adeguati ad un contesto interno ed esterno in cambiamento; all'interno di amministrazioni che ascoltano, misurano, al limite fissano standard e controllano economicamente la gestione dell'organizzazione con l'intento di realizzare la loro funzione istituzionale: tutelare e garantire i territori, il benessere della popolazione e pari diritti per tutti i cittadini.

NOTE:

1. "Testare" il questionario significa verificare la sua adeguatezza in termini di linguaggio, di chiarezza delle domande, di ordine logico delle domande, ecc. Il test è necessario per favorire la compilazione del questionario (perché chi lo compila ha la sensazione che le domande siano chiare, semplici, pertinenti, ecc.) e viene realizzato secondo diverse modalità che possono anche essere contemporanee. Sicuramente occorre testare il questionario cercando di riprodurre fedelmente le condizioni in cui verrà compilato successivamente, inoltre si possono utilizzare altre modalità funzionali a comprendere l'adeguatezza delle scelte fatte nella stesura delle domande (lunghezza, chiarezza, ecc.).

2. È utile segnalare che quei soggetti intermedi che hanno come *mission* istituzionale il sostegno all'innovazione amministrativa (per esempio le Regioni e le Province nei confronti delle amministrazioni dei loro territori) oppure, per esempio, le Scuole pubbliche, possono utilmente tenere conto di queste criticità emerse praticamente a tutti i livelli e in tutte le amministrazioni e possono farvi fronte adottando progetti ad hoc oppure percorsi formativi. Un esempio in questa direzione è la Regione Emilia Romagna che ha avviato un progetto di supporto alle amministrazioni emiliano-romagnole che si chiama "Team di innovazione" (<http://www.regione.emilia-romagna.it/urp/operatori/team/cosasono.htm>). Uno di questi è dedicato al tema della *customer satisfaction* e replica, a livello regionale, il Cantiere di innovazione nazionale avvalendosi dei materiali e delle esperienze già maturate ed offrendo un ruolo di guida alle amministrazioni esperte del territorio (fra queste, quelle che hanno preso parte al Cantiere di innovazione nazionale). In questo modo, quindi, la Regione può diventare un nodo territoriale che diffonde e supporta l'acquisizione di conoscenza.

Indagini e analisi per il gradimento dei servizi comunali di Firenze. Metodi e organizzazione.

Ciro Annicchiarico, Comune di Firenze.

La visione della qualità come concetto legato alla capacità di generare valore e soddisfazione per il cliente è nata come esigenza del settore privato che, sulla spinta di un aumento considerevole dei livelli concorrenziali, ha dovuto ristrutturare i propri modelli organizzativi, introducendo una nuova prospettiva: la Customer Satisfaction.

Dalla seconda metà degli anni novanta, parallelamente al percorso aziendale, le strategie di customer

satisfaction si sono estese anche agli enti pubblici, dove hanno assunto un'accezione più vasta, in considerazione della differente conformazione della P.A. che trova la sua ragione di esistere non nel generare profitto, ma nel fornire ai cittadini quei servizi che avranno poi una ricaduta sul territorio.

Le indagini di *customer satisfaction* relative alla soddisfazione nei servizi pubblici dove è forte la componente di *front-office*, sono in generale di

tipo quantitativo.

Su questo tema, è da tempo disponibile un'ampia letteratura, grazie a numerosi interventi sia in termini metodologici sia in termini di esperienze sul campo, svolti da vari soggetti.

Considerando quindi la letteratura, dal punto di vista metodologico, il paradigma di riferimento è quello basato sulla conferma delle attese: un soggetto sarà soddisfatto se percepisce di ricevere più di quanto

SPECIALE CONVEGNO
REGGIO CALABRIA

La consegna di un omaggio a Maria Luisa Ratiglia, Direttore della Segreteria Centrale del SISTAN, in occasione del Convegno di Reggio Calabria, per la conclusione del suo rapporto di lavoro con l'ISTAT

si aspetta. Da ciò segue che la misura della *customer satisfaction* è data dalla discrepanza fra percezioni e attese.

La prima indagine sull'utilizzo e il gradimento dei Servizi comunali di Firenze, nasce nel 1997, è svolta dal Servizio di statistica per conto dell'Ufficio Tempi e Spazi e si propone, come obiettivo di medio-lungo periodo, il monitoraggio del gradimento dell'utenza per i servizi forniti.

Questa indagine ha disegnato un percorso che, nel tempo, si è sempre più raffinato nelle tecniche di rilevazione e nella gestione delle indagini:

1) nelle tecniche di rilevazione, facendo ricorso a metodi più snelli come le interviste svolte col sistema CATI, che è un metodo di rilevazione dei dati standardizzato di tipo misto. L'intervista strutturata viene condotta

da un intervistatore telefonicamente ma, a differenza dei metodi tradizionali, l'operatore può gestire il colloquio ponendo le domande e registrandole direttamente sul computer.

Questa metodologia ha come vantaggi:

- La rapidità nella raccolta dei dati
- Il contenimento dei costi
- Il controllo dell'attività degli intervistatori
- La possibilità di raggiungere velocemente le persone anche in vaste aree
- La rapidità nella elaborazione dei dati

Come svantaggi:

- La diffidenza dei cittadini verso le interviste telefoniche, soprattutto per la notevole diffusione di telemarketing, che spinge spesso l'interlocutore a rifiutare l'intervista

- L'impossibilità di utilizzare altri supporti informativi, quali le immagini, o fotografie
- L'esigenza di ricorrere ad un questionario piuttosto breve a domande chiuse con alternative di risposta limitate
- La difficoltà di impegnare l'intervistato per un periodo di tempo piuttosto lungo, in quanto l'attenzione alle risposte del questionario telefonico può essere più limitata
- La difficoltà nel reperimento dei numeri telefonici.

2) nella gestione delle indagini, valendosi di partners esterni all'Amministrazione Comunale, tramite

convenzioni come quella stipulata con il Dipartimento di Statistica dell'Università degli Studi di Firenze. È in questo ambito e con queste modalità che abbiamo realizzato le indagini di customer satisfaction, rivolte sia alla popolazione in generale, sia a target specifici di testimoni privilegiati.

Mi riferisco all'indagine sul "Gradimento dei Servizi offerti dal Comune di Firenze", i cui risultati fanno emergere un panorama di sostanziale soddisfazione da parte degli utenti rispetto ai servizi offerti dall'Amministrazione con punte di eccellenza per quanto riguarda la soddisfazione sulla cortesia e la competenza del personale;

penso a quella sul "Gradimento dei Servizi del Comune di Tavarnelle Val di Pesa", all'indagine sulle "iniziative del Quartiere 4 per limitare il consumo di acque minerali", effettuata per due

SPECIALE CONVEGNO REGGIO CALABRIA

anni consecutivi i cui risultati hanno evidenziato il riavvicinamento dei cittadini all'utilizzo dell'acqua di rubinetto (oltre il 4% di famiglie non usa più l'acqua minerale imbottigliata in contenitori di plastica monouso), per proseguire con quella sul "Gradimento dei servizi erogati dalla Polizia Municipale", che viene ripetuta annualmente. Fra gli aspetti più apprezzati, gli intervistati mettono in rilievo quelli relativi al fattore "umano", come la competenza, la cortesia, la professionalità e l'efficienza del personale. Emergono, naturalmente, alcune differenze tra Servizi che risentono degli aspetti organizzativi e di comunicazione legati, probabilmente, alle attività che li caratterizzano e su cui la P.M. sta lavorando per il miglioramento; a quella su "I fiorentini e il Teatro Comunale", commissionata dalla Fondazione del Teatro, che sottolinea quanto l'abbinamento di strumenti promozionali, di indagini periodiche per la rilevazione della soddisfazione dell'utenza e di comunicazione si riveli una delle vie di potenziale successo da percorrere, per accrescere la domanda e migliorare la qualità della fruizione;

per concludere con l'indagine sul servizio taxi a Firenze (commissionata dallo Sviluppo Economico poco prima del decreto Bersani), e quella sulle vacanze estive dei fiorentini. Sul piano operativo per realizzare un'indagine è necessario:

1. stabilire ex ante gli attributi o le dimensioni del servizio ritenuti importanti da rilevare;
2. adottare una scala di misurazione, con la quale si chiede all'intervistato di posizionarsi lungo una sequenza di possibili risposte, tra loro graduate secondo un preciso criterio. Generalmente abbiamo utilizzato una scala di misura di tipo numerico, in grado cioè di facilitare una serie di elaborazioni quantitative (calcolo di

media, di varianza, di scostamenti ecc.) e una scala costruita su concetti o attributi verbali (es. molto soddisfatto, soddisfatto, ecc.).

Nelle interviste CATI, dove non è disponibile un supporto visivo o grafico che facilita la somministrazione di quesiti con risposte verbali, abbiamo utilizzato la scala con punti che vanno da 1 a 10, semplice da usare per il rispondente grazie all'associazione con le valutazioni scolastiche. Per la scelta dei cittadini da intervistare, estratti casualmente dalle liste anagrafiche del Comune, è stato adottato un campionamento probabilistico, di tipo stratificato con strati definiti rispetto al quartiere di residenza del rispondente, al sesso e alla classe di età. La numerosità delle persone intervistate nei vari strati, ha rispettato la proporzione sulla popolazione residente nel Comune di Firenze al momento dello svolgimento dell'indagine.

La nota distintiva di queste indagini è quella di aver sviluppato uno studio sui rapporti fra i cittadini e l'Amministrazione comunale. Il ricorso a metodi di rilevazione integrata così come l'adozione di strumenti sociologici per la lettura dei dati, hanno contribuito ad arricchire la qualità delle analisi. La ricerca integrata, infatti, si presenta come una ricerca svolta in due fasi consequenziali:

- a. la fase "esplorativa" o qualitativa che serve a individuare indizi e segnali di un fenomeno e a delineare tendenze e mutamenti;
- b. la fase "estensiva" o quantitativa che serve a tradurre in numeri i risultati provenienti dalla fase precedente.

Definizione dei fattori di qualità

L'analisi della customer satisfaction e la misurazione dei livelli qualitativi nel settore dei servizi erogati dalla

Pubblica Amministrazione risulta piuttosto complessa per una serie di caratteristiche proprie della natura stessa dell'attività, trattandosi generalmente di prestazioni di servizi, che si connotano in modo diverso rispetto all'attività di produzione e vendita di beni.

Non esiste una sostanziale differenza tra beni e servizi per quanto riguarda la misura della soddisfazione del cliente: questa dipende in entrambi i casi dallo scarto tra le attese del cliente e la performance percepita. I servizi, in particolare, sono contraddistinti da aspetti specifici quali:

- l'intangibilità della prestazione,
- la simultaneità tra produzione e consumo
- il ruolo attivo svolto dal cliente nel corso dell'attività di produzione. Un bene tangibile è il frutto di un ciclo produttivo in cui il cliente entra in relazione con il prodotto solo al termine del processo: il giudizio di soddisfazione deriva quindi dall'esperienza d'uso del prodotto stesso.

Nel caso dei servizi invece, il cliente/utente può esercitare un'influenza diretta sul processo di erogazione e sul risultato che ne consegue, entrando in relazione con l'output non alla fine ma nel corso della fruizione, attraverso un'interazione con il personale preposto alla fornitura.

Queste caratteristiche rendono differenziata la percezione qualitativa dei singoli utenti, che sviluppano aspettative/attese del servizio ricevuto, in relazione ai diversi fattori oggetto di valutazione (peraltro soggettiva). È importante quindi, ai fini di una analisi di customer satisfaction, individuare i fattori che fondano ed alimentano il giudizio qualitativo dell'utente sui servizi erogati. Salvo declinazioni più specifiche in riferimento ai singoli servizi, i fattori

che abbiamo osservato nelle nostre indagini, sono i seguenti:

1. accessibilità (facilità ad entrare o meno in contatto con l'Ente)
2. comunicazione (informazione all'utente)
3. competenza/professionalità
4. cortesia (capacità di comprensione, flessibilità, interazione)
5. credibilità (fiducia in chi eroga il servizio)
6. affidabilità (processo di erogazione senza errori)
7. rispondenza (servizio adeguato alla domanda)
8. tempestività
9. conoscenza del cliente/utente (utile per un servizio personalizzato).

Utilità e obiettivi dell'indagine di customer satisfaction

Nella P.A. le indagini di customer satisfaction servono:

1. a definire e valutare l'efficacia delle politiche pubbliche, dove per politiche pubbliche si intende, in modo sintetico, le scelte prioritarie dell'Amministrazione finalizzate ad ottenere benefici esterni sulla comunità.
2. a progettare i sistemi di erogazione dei servizi.

Ma con quali obiettivi?

La soddisfazione dell'utente è un fenomeno complesso, ma può tuttavia essere misurato in modo semplice assumendo che ciascun fattore della qualità ovvero ciascuna caratteristica del prodotto/servizio, provochi una percezione superiore, uguale o inferiore alle aspettative, associata ad una definita intensità di insoddisfazione.

In sintesi gli obiettivi della customer satisfaction li possiamo riassumere così:

- Analizzare la soddisfazione del cliente/utente rispetto al servizio reso, sulla base di giudizi di qualità;
- Analizzare la soddisfazione del cliente/utente per ogni elemento della

catena del valore del servizio reso (essendo l'Amministrazione comunale Ente di servizi).

Da tenere comunque presente che nella P.A. senza entrare nel merito delle connessioni metodologiche e organizzative del legame tra soddisfazione e qualità, la rilevazione della customer satisfaction può essere considerata anche da altri tre aspetti, quali:

Aspetto "Etico"

È la ragion d'essere dell'Ente che ha la mission di servire il cittadino, di assicurare condizioni di soddisfazione e di sviluppo, di migliorare la qualità della vita.

Aspetto "Relazionale"

È il rafforzamento del rapporto di fiducia che l'amministrazione pubblica deve acquisire dal cittadino.

Aspetto del "Valore"

È la percezione di prestazioni adeguate alle risorse richieste, ovvero la percezione del cliente di aver speso bene le proprie risorse (tempo, denaro, incombenze) avendo ottenuto il massimo possibile, rispetto alle sue aspettative.

La Customer satisfaction come criterio di valutazione della performance amministrativa

Le leggi di riforma hanno scritto che la buona amministrazione è una amministrazione capace di operare secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità. Per raggiungere questi obiettivi sappiamo quanto sia importante considerare anche la soddisfazione degli utenti rispetto alle scelte operate dall'amministrazione: ecco perché le indagini di customer satisfaction non sono un obiettivo in sé ma uno strumento delle strategie di gestione delle politiche pubbliche basate anche sull'ascolto e la partecipazione degli utenti. Il valore strategico di queste iniziative dovrebbe consistere nel fatto che servono a individuare il potenziale di

miglioramento dell'amministrazione, i fattori su cui si registra lo scarto maggiore tra ciò che l'amministrazione è stata in grado di realizzare e ciò di cui gli utenti hanno effettivamente bisogno o che si aspettano di ricevere dalla stessa amministrazione. La customer satisfaction è dunque uno strumento di gestione e valutazione dell'organizzazione, delle persone e delle competenze presenti, delle tecnologie utilizzate, dei processi seguiti, delle risorse impiegate e dei risultati prodotti. Ecco perché è necessario che l'ascolto diventi una funzione permanente, pianificata, organizzata e governata.

Risultati per i cittadini e per l'amministrazione

1. Per l'amministrazione l'ascolto può costituire uno strumento di governo delle politiche pubbliche e di gestione del consenso intorno alle scelte di governo dell'amministrazione riducendo i conflitti e sostanzando il concetto di democrazia

2. per i cittadini e gli utenti dei servizi la partecipazione può costituire una forma di controllo dell'impiego delle risorse pubbliche a cui i cittadini, come co-finanziatori, concorrono in forma diretta e/o indiretta e una forma di esercizio legittimo del ruolo di elettori che non deve esprimersi necessariamente e solo attraverso gli organismi di rappresentanza.

La somma di questi risultati vede l'amministrazione e i cittadini come soggetti non più separati e in cerca di una relazione comunicativa, ma un unico soggetto in cui la comunicazione si esercita reciprocamente per la definizione e il raggiungimento dell'interesse generale.

► Diventare soci USCI

Il provvedimento per l'adesione all'Unione Statistica Comuni Italiani

Si propone una bozza di Deliberazione della Giunta Comunale per l'adesione all'USCI. Dello stesso tenore può essere un provvedimento dirigenziale, qualora l'organizzazione del Comune lo preveda.

LA GIUNTA COMUNALE

- Premesso che ai sensi del D.Lgs. n° 322/89 è stato istituito l'Ufficio Statistica del Comune di e che l'attività dell'Ufficio statistica negli ultimi tempi ha assunto un ruolo fondamentale nella programmazione e nella gestione degli Enti Locali;
- rilevato che si è costituita l'Unione Statistica dei Comuni Italiani (USCI) la quale non ha scopi di lucro e la cui durata è a tempo indeterminato;
- dato atto che l'Unione Statistica ha attualmente la sede legale a Verona mentre la sede operativa si trova a Roma e che tali sedi potranno essere variate in relazione alle esigenze amministrative ed operative, con decisione congiunta del Segretario Generale e del Comitato di Direzione;
- considerato che le finalità dell'USCI sono indirizzate a rappresentare le strutture statistiche comunali nell'ambito del Sistema Statistico Nazionale e nei confronti dell'ISTAT per il soddisfacimento degli obiettivi informatici-tecnico- statistici degli enti associati nell'ambito delle autonomie locali, nonché alla collaborazione fra gli uffici comunali di statistica ed altri organismi simili anche in altri paesi per favorire, sviluppare e divulgare la cultura nel campo informativo e statistico e tutte le attività di ricerca ed analisi statistiche per le Autonomie locali;
- tenuto conto che gli scopi dell'USCI sono i seguenti:
 - 1) facilitare lo scambio di informazioni fra gli associati nel campo statistico informativo;
 - 2) offrire ad ogni Ufficio comunale di statistica supporto e consulenza nel caso siano richiesti;
 - 3) favorire iniziative comuni tendenti allo sviluppo della cultura e della formazione statistica nelle Autonomie locali;
 - 4) coordinare la collaborazione dei diversi Uffici statistici per assicurare la migliore unità di concetti ed i metodi riguardanti la produzione e la diffusione dell'informazione statistica, nonché l'uso della stessa;
 - 5) instaurare rapporti di scambio di informazione e confronto di esperienze anche con analoghe Associazioni operanti in altri Paesi;

- ritenuto che gli Enti associati, nell'attuazione pratica delle suddette finalità, considerano prioritario avere rapporti di positiva collaborazione con l'ANCI, con l'ISTAT e con altri Enti operanti nel campo delle autonomie locali;
- preso atto che l'USCI ha sottoscritto con l'ISTAT un protocollo di collaborazione che ha tra i suoi obiettivi principali il rafforzamento della collaborazione in campo statistico (anche dal punto di vista tecnico e metodologico), la realizzazione di attività di formazione statistica, il favorire lo scambio di dati e informazioni, la promozione dell'adozione di standard e indicatori statistici sui servizi dei comuni (anche a partire dagli archivi amministrativi), la promozione di esperienze pilota, centri di eccellenza e indagini statistiche innovative;
- considerato che l'associazione all'USCI può rappresentare per l'Ufficio Statistica un valido supporto per i compiti e le funzioni che è chiamato a svolgere per cui si ritiene opportuno far aderire il Comune di alla suddetta organizzazione USCI onde permettere all'Ufficio Statistica una migliore qualità dei servizi erogati;
- vista la "Relazione Istruttoria" predisposta dall'Ufficio Statistica;
- visti i "Pareri di regolarità Tecnica e Contabile"
- vista la relazione dell'Assessore del Servizio

tutto ciò premesso

delibera

- 1) di associare il Comune di all'Unione Statistica dei Comuni Italiani (USCI);
- 2) di demandare al Dirigente del Servizio la predisposizione di tutti gli atti consequenziali per l'esecuzione del presente provvedimento, unitamente ai relativi atti di spesa

Stante l'urgenza si dichiara il presente provvedimento immediatamente e seguibile.

SCHEMA D'ISCRIZIONE

Da compilare e inviare via Fax allo 06.67103414

- ◆ Comune/Ente.....
- ◆ Provincia.....
- ◆ Referente.....
- ◆ Indirizzo.....
- ◆ Telefono.....
- ◆ Fax.....
- ◆ E-mail.....
- ◆ Decorrenza Iscrizione.....
- ◆ N° Deliberazione Giunta o Determinazione Dirigenziale.....

Quota associativa annua: € 3.00 per ogni 1.000 abitanti o frazione con un minimo di € 60 ed un massimo di € 4.200

Per iscrizioni effettuate nel secondo semestre dell'anno la quota va dimezzata

Da versare su:

CC n. 5193990 ABI 02008 CAB 11739 Unione Statistica dei Comuni Italiani c/o Unicredit Banca CariVerona DIP. Verona S. Zeno

Sede Operativa:

c/o Ufficio Comunale di Statistica di Roma
Via della Greca, 5 - 00186 ROMA
tel. 06.67103885 - fax 06.67103414
www.usci.it - e-mail info@usci.it

Sede Legale:

c/o Bianco Riccardo
Via XX Settembre 130
37129 VERONA

Partita Iva:

03010960239

