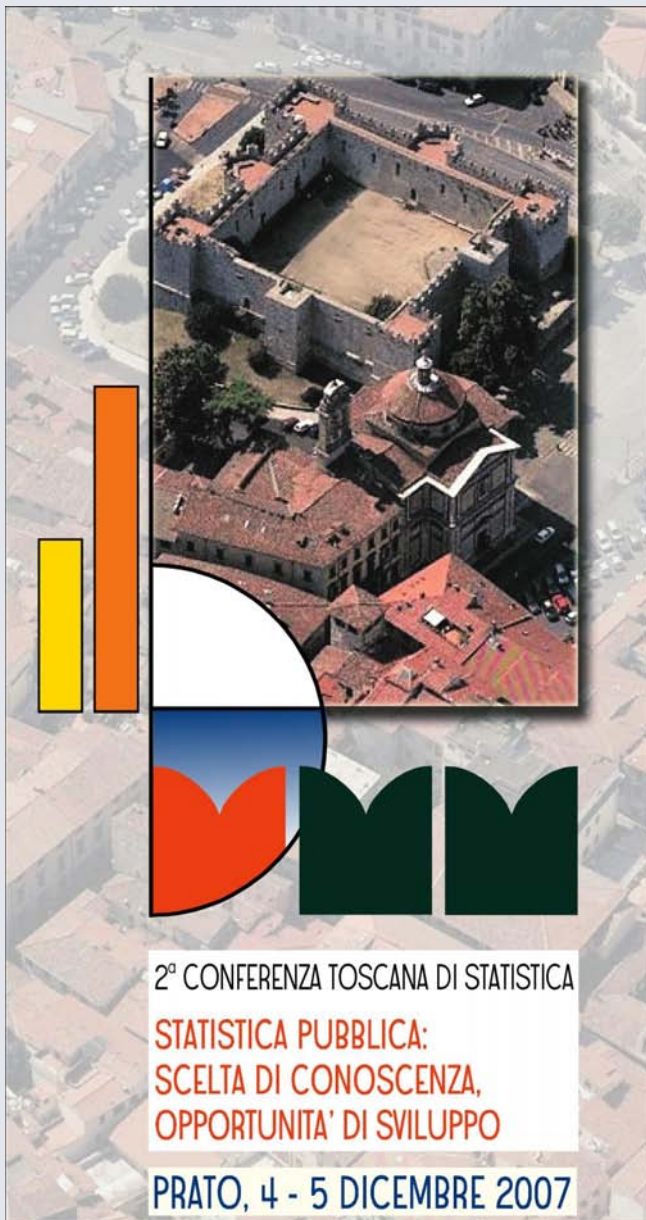


IN QUESTO NUMERO

> “..quanto a raccolto c'è da sfondare i granai..”	2
▶ 2a Conferenza Toscana di Statistica	2
Padova 4 e 5 dicembre 2007	
> Riprese le attività di formazione dell'USCI ...	4
> I censimenti che verranno	5
▶ Prezzi al consumo: una rilevazione in evoluzione	6
> IV Concorso per le scuole medie superiori “Conosci la tua regione con la statistica”	8
> Incontro USCI e Uffici di Statistica dei Comuni del Veneto	10
▶ Intervista al Ministro Linda Lanzillotta	12
> Assemblea USCI 2007.....	15
▶ Indagine sul profilo del rilevatore comunale	16
▶ La rilevazione sul personale dipendente dei Comuni	17
▶ Speciale Convegno di Padova	18
> Statistica e sistemi informativi per la governance degli enti locali	18
> La Statistica a supporto della programmazione strategica e gestionale dell'attività degli enti locali...	25
> Cinzia Viale Presidente CUSPI	28
> Una nuova architettura di Balanced Score Card per le organizzazioni della Pubblica Amministrazione Italiana	30
> Metodi e Sistemi Informativi per la programmazione e la valutazione degli Enti Locali	35
> Le risorse informative territoriali come valore aggiunto della programmazione	38
> Programmazione, Controllo e Statistica nel Comune di Padova	40
> Statistica e progresso della società: il ruolo delle comunità locali	46
> La Statistica Comunale dall'Unità alla Repubblica.	50
> Dalla “descrizione individuata alla generosità matematica”	55
> “Quanto a raccolto c'è da sfondare i granai”	57
> “Il cinguettio delle comari”	59

ANNO XIII nuova serie n°3, numero doppio
Dicembre 2007



2ª CONFERENZA TOSCANA DI STATISTICA

**STATISTICA PUBBLICA:
SCELTA DI CONOSCENZA,
OPPORTUNITA' DI SVILUPPO**

PRATO, 4 - 5 DICEMBRE 2007

Sala del Pellegrinaio Nuovo
Piazza dell'Ospedale, 1 - Prato

► “...quanto a raccolto c’è da sfondare i granai...”

Così, quasi senza accorgercene siamo arrivati al terzo numero della nuova serie di USCI Notizie. E anche questo è un numero doppio.

Parlare della positiva accoglienza dei primi due numeri potrebbe sembrare esageratamente entusiastico. Eppure ci interessa segnalare come, oltre alla diffusione istituzionale che ne abbiamo fatto, diverse centinaia siano le copie della rivista che sono state scaricate in formato elettronico dal nostro sito. Questo significa due cose. Che i contenuti della rivista sono di un certo interesse per il mondo della statistica ufficiale e di quella comunale in particolare. E che questi stessi contenuti sembrano avere un valore diverso quando appaiono stampati e rilegati, rispetto a quando fanno la loro comparsa, quasi sempre, sulle pagine di news di www.usci.it. Nella società dell’informazione diffusa e della telematica pervasiva, la dimensione cartacea delle pubblicazioni mantiene insomma la sua importanza perché limita la volatilità del contenuto informativo e consente una fruibilità ripetuta e magari più riflessuta. Questo numero esce in occasione della seconda edizione della Conferenza Toscana di Statistica, evento a cui l’USCI ha contribuito in modo determinate fin dalla sua ideazione, che si tiene in dicembre a Prato, e che vedrà un nuovo confronto tra tutti gli attori politici e amministrativi della regione attorno ai temi cruciali della funzione statistica ufficiale a livello locale. Pubblichiamo anche una importante intervista al Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali on. Linda Lanzillotta che, oltre a onorarci per l’attenzione riservatoci, entra con coraggio nel merito delle questioni che le abbiamo posto, indicando misure e atteggiamenti che non possono non supportare i nostri sforzi per porre in sempre maggior evidenza il ruolo e le funzioni degli uffici comunali di statistica.

Gran parte della rivista è dedicata alla pubblicazione dei materiali disponibili del Convegno di Padova del

giugno 2007 ed è illustrata con le foto relative. Si è trattato, senza ombra di dubbio, di una iniziativa molto ben riuscita, in occasione della quale si è forse raggiunto il più alto livello qualitativo tra i convegni promossi dall’USCI. I nostri lettori potranno così su queste pagine tornare a documentarsi sia sulla parte storica, documentaria e commemorativa del convegno, in particolare con le sapide “didascalie” del prof. Carlo Corsini (a cui abbiamo rubato il tioletto sopra), sia sulla parte scientifica e istituzionale con gli interventi e i contributi presentati, tutti di grande livello. Forse non ne avremo bisogno per il prossimo numero, ma non vogliamo smettere di sollecitare contributi e suggerimenti da parte dei nostri lettori. ●

► 2a Conferenza Toscana di Statistica

Si svolgerà a Prato, nella sala conferenze del Pellegrinaio Nuovo, i prossimi **4 e 5 dicembre** la seconda **Conferenza Toscana di Statistica**.

La Conferenza arriva al secondo appuntamento, forte del grande successo riportato nella prima edizione tenutasi a Siena nel 2005. Anche in questa occasione ANCI Toscana, USCI Toscana, Regione Toscana e Comune di Prato intendono offrire un’importante occasione di confronto e di conoscenza a tutto il mondo della statistica pubblica toscana, chiamando a dibattere e a presentare lavori, esperienze, progetti rappresentanti della statistica ufficiale e accademica a livello nazionale. Il tema scelto questa volta, *Statistica pubblica: scelta di conoscenza, opportunità di sviluppo*, intende richiamare ancora una volta la funzione essenziale per il corretto esercizio dell’attività amministrativa di una conoscenza statistica affidabile, pertinente e tempestiva. La suddivisione in sessioni tematiche consentirà un confronto concreto e permetterà di approfondire le tematiche degli assetti istituzionali del Sistan anche a livello regionale; le problematiche che scaturiscono dall’applicazione in ambito statistico della normativa in materia di protezione dei dati personali; le innovazioni che vanno facendosi strada per la prossima scadenza censuaria; le nuove opportunità che l’utilizzo dei sistemi informativi geografici apre al lavoro dello statistico pubblico.

Mentre la Pubblica Amministrazione si apre all’innovazione e ad un rapporto più immediato e partecipato con i cittadini, il disporre di tecniche e strumenti per l’analisi quantitativa del contesto demografico, economico, sociale, sia per le amministrazioni, sia per le formazioni sociali, qualifica in termini di partecipazione e di efficienza la governance locale.

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
stampa: **Polistampa** Firenze

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

PROGRAMMA**1° GIORNATA - MARTEDÌ 4 DICEMBRE****ore 9.30** Registrazione dei partecipanti**ore 10.00** Saluti**Marco Romagnoli**, Sindaco di Prato,
Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali
Claudio Martini, Presidente della Regione Toscana**ore 10.15** PRIMA SESSIONE
STATISTICA E ISTITUZIONI

tavola rotonda

Gli assetti organizzativi e istituzionali degli enti Sistan,
i sistemi statistici regionali, la Statistica nel Codice delle
Autonomie Locali, lo sviluppo della gestione associata
della funzione statistica

presiede

Riccardo Innocenti,

Presidente USCI, Comune di Firenze

intervengono

Luigi Biggeri, Presidente ISTAT**Alberto Bonaguidi**, Università di Pisa**Mario Pilade Chiti**, Università di Firenze, Consiglio ISTAT**Daniela Cocchi**, Presidente della Società Italiana di
Statistica**Paolo Fontanelli**, Presidente Anci Toscana, Sindaco di
Pisa**Federico Gelli**, Vicepresidente della Giunta Regionale
Toscana**Oreste Giurlani**, Presidente Uncem Toscana, Sindaco
di Fabbriche di Vallico**Massimo Logli**, Vicepresidente UPI Toscana, Presidente
Provincia di Prato**Beatrice Magnolfi**, Sottosegretario al Ministero
dell'Innovazione**Pierfrancesco Pacini**, Presidente Unioncamere Toscana**ore 13.30** Pranzo - Antiche stanze di Santa Caterina**ore 15.00** SECONDA SESSIONE
STATISTICA, SISTEMI INFORMATIVI E NORMATIVA
SULLA PRIVACY

presiede

Eugenio Handjaras, Regione Toscana

introduce

Claudio Filippi, Dirigente dell'Autorità Garante per la
protezione dei dati personali

intervengono

Paola Baldi, Regione Toscana**Lucia Buzzigoli**, Università di Firenze**Saverio Gazzelloni**, Segreteria Centrale SISTAN**Andrea Monni**, Assessore al Sistema Informativo della
Provincia di Prato**Mauro Parducci**, Presidente DeA**Luca Lo Bianco**, Comune di Roma**ore 17.30** dibattito**2° GIORNATA - MERCOLEDÌ 5 DICEMBRE****ore 9.30** TERZA SESSIONE

LE BUONE PRATICHE DELLA STATISTICA LOCALE

presiede

Annunziata Brugioni, Referente USCI Toscana, Comune
di Pistoia

introduce

Eugenio Giani, Assessore alla Statistica del Comune di
Firenze

intervengono

Franco Salvatore Corea, Direttore Uffici Regionali ISTAT**Salvatore De Priamo**, Comune di Cascina**Gianni Dugheri**, Comune di Firenze**Federico Giuntoli**, Comune di Livorno**Laura Goracci**, Comunità Montana Media Valle del
Serchio**Achille Lemmi**, **Stefano Duccio Gazzei**, Dipartimento
Metodi Quantitativi Università di Siena**Graziella Leo**, Comune di Siena**Beatrice Manetti**, Regione Toscana**Andrea Manganaro**, Comune di Prato**Cesare Renzoni**, Comune di Pisa**Silvana Salvini**, Dipartimento di Statistica Università di
Firenze**Alessandro Viviani**, Dipartimento di Statistica
Università di Firenze**ore 13.30** Pranzo - Antiche stanze di Santa Caterina**ore 14.30** QUARTA SESSIONELE INNOVAZIONI DELLA PROSSIMA TORNATA DEI
CENSIMENTI

presiede

Alessandro Pesci, Segretario generale, Direttore Anci
Toscana

introduce

Andrea Mancini, Direttore Censimenti Generali ISTAT
intervengono**Gianluigi Bovini**, Comune di Bologna**Giuseppe Gesano**, IRPPS - CNR**Paride Gullini**, Presidente ANUSCA**Antonio Lentini**, CISIS**Patrizia Lupino**, DeA, Direttore "Rivista Semplice"**Giuliano Orlandi**, Comune di Modena, USCI**ore 18.00** conclusioni**Andrea Breschi**, Assessore alla Statistica Comune di
Prato

▶ Riprese le attività di formazione dell'USCI

Il 2007 ha visto una forte ripresa delle attività formative promosse dall'USCI, dopo la stasi degli ultimi anni, determinata dal riassetto dell'associazione e dal suo riposizionamento nell'ambito della statistica ufficiale. Dopo la firma dei protocolli d'intesa e di collaborazione, a partire da quello con l'ISTAT, si è riproposta in termini nuovi l'offerta formativa rivolta ai comuni. E' passata in secondo piano la formazione su domanda del singolo comune o gruppo di comuni, per affermarsi la proposta di momenti formativi indifferenziati quanto a comuni destinatari, ma fortemente caratterizzati per la creazione e lo sviluppo degli uffici comunali di statistica, come presidio locale della statistica ufficiale e momento essenziale di supporto all'azione delle amministrazioni. Emblematica di questo nuovo corso è stata l'iniziativa organizzata insieme alla Società Italiana di Statistica, tenutasi a Firenze nel settembre. La Scuola SIS-USCI dedicata alla statistica locale ha avuto due principali caratteristiche. Per la prima volta il corso era organizzato insieme a una prestigiosa istituzione scientifica, con l'apporto di qualificati docenti universitari, perlopiù esperti anche nella collaborazione con le amministrazioni locali. Ogni materia proposta dal programma è stata trattata per un minimo di tre ore di lezione, congiuntamente da un docente universitario e da un esperto USCI, solitamente dirigente o funzionario di un ufficio di statistica locale. E' stato così possibile contemporaneamente avere una visione dell'argomento sia dal punto di vista accademico, sia da quello pratico operativo. La seconda caratteristica peculiare è stata quella di proporre argomenti basilari per l'esistenza, la autorevolezza e la funzionalità di un moderno ufficio di statistica comunale. Abbiamo così proposto il modulo sul controllo strategico e di gestione, quello sulle rilevazioni campionarie a scala comunale e sub comunale, quello sulle rilevazioni di customer satisfaction e di gradimento dei servizi, quello sulla comunicazione e sulla gestione delle relazioni interpersonali, quello sul codice deontologico e sul trattamento a fini statistici dei dati sensibili, quello sui sistemi informativi territoriali e la georeferenziazione dei dati statistici. Articolato su tre giorni pieni di lezione, ospitato presso l'ufficio di statistica del Comune di Firenze, il corso ha avuto un costo per i partecipanti, ancorché dipendenti di comuni soci, forse ancora troppo elevato, il che non ha consentito di raggiungere il numero massimo di partecipanti previsto; sul piano qualitativo però ha avuto un'ottima riuscita, tanto da consigliare ai promotori di riproporlo, con gli opportuni aggiustamenti, per il prossimo anno. Una novità è stata anche la giornata di formazione tenuta nell'ambito del Convegno DeA di Viareggio

nell'ottobre. In quella sede abbiamo riproposto alcuni dei moduli del corso SIS-USCI, verificandone il gradimento anche in un contesto diverso. I partecipanti al convegno erano infatti in massima parte addetti ai servizi demografici e le lezioni si sono tenute in contemporanea con altre iniziative seminariali organizzate dalla DeA. Anche in questo caso, è allo studio la riproposizione per il prossimo anno. Una buona riuscita ha avuto anche il corso tenuto a Verona nell'ottobre, questa volta diretto ai dipendenti dei comuni veneti delle province limitrofe. Una seconda edizione del corso, per i comuni veneti delle altre province, è prevista a Venezia nei primi giorni di dicembre. Anche in questi casi vengono riproposti alcuni dei moduli del corso di Firenze, ma vi sono anche apporti di docenti provenienti dagli uffici di alcuni dei comuni coinvolti, in modo da offrire una maggiore aderenza ai problemi specifici che emergono in sede di confronto locale, secondo le analisi e le proposte che maturano nell'ambito della Sezione Regionale dell'USCI.

Il 2008 dovrà vedere una intensificazione delle iniziative formative e anche una ulteriore diversificazione, sia a livello territoriale, con la proposta di corsi in altre regioni, sia con la focalizzazione anche su temi di più stretta attualità, magari adottando formule seminariali con un maggior coinvolgimento dei corsisti. Sono allo studio iniziative di questo tipo almeno per tre settori. Sicuramente, per quanto riguarda il complesso contesto della rilevazione dei prezzi, che sta evolvendosi rapidamente sia come processo sia come infrastruttura tecnologica, in modo da mantenere e sviluppare il ruolo da protagonisti sempre svolto dai comuni, attivando e intensificando la doverosa collaborazione con l'ISTAT. Ma anche per quanto riguarda le innovazioni che si prospettano per i prossimi censimenti, a partire dalla imminente necessità di approntare le nuove basi territoriali, compito che vedrà i comuni impegnati in innovazioni sia metodologiche sia tecnologiche, a partire dalla geocodifica delle basi stesse. E ancora, si aprirà senz'altro un vasto terreno per la formazione e la ri-formazione dei rilevatori comunali, come conseguenza non secondaria dell'indagine promossa insieme agli uffici del SISTAN sul profilo professionale di questa figura essenziale per la qualità dei dati statistici. Se le proposte USCI in materia di formazione riusciranno a conseguire il necessario equilibrio tra qualità dell'offerta, costi da sostenere, quantità della domanda da parte dei comuni, potremo ben dire di aver dato un contributo non secondario alla missione sociale che ci siamo prefissi. ●

► I censimenti che verranno

Nello scorso numero di USCI Notizie abbiamo pubblicato un documento, redatto da un gruppo di lavoro congiunto tra Società Italiana di Statistica e USCI, che avanzava alcune proposte in merito ai prossimi censimenti, in particolare per quello della popolazione. Al di là delle specifiche indicazioni contenute nel documento, le esigenze manifestate da parte dei comuni riguardavano essenzialmente il coinvolgimento nei processi di definizione delle strategie censuarie, la necessità di un ricorso consistente agli archivi amministrativi, l'integrazione di più fonti amministrative per revisionare le anagrafi prima delle operazioni censuarie, tecniche di rilevazione che limitassero al massimo il ricorso ai rilevatori, un grande sforzo per la georeferenziazione delle basi territoriali e della numerazione civica, la tempestiva fruibilità dei dati raccolti, anche in forma provvisoria, la titolarità congiunta della rilevazione.

Possiamo ben dire che la nostra intenzione di proporre innovazioni di forte impatto, anche per evitare il ripetersi degli esiti sconcertanti dell'esperienza 2001, abbia positivamente intercettato il lavoro avviato dall'ISTAT fin dall'inizio dei lavori della nuova Direzione Centrale dei Censimenti Generali.

In primo luogo è stata prontamente e soddisfacentemente recepita l'istanza dei comuni di partecipare da subito alla definizione delle nuove strategie. La costituzione di un comitato consultivo per la preparazione a livello comunale dei prossimi censimenti vede la presenza attiva, a vario titolo, di rappresentanti dei comuni di Bologna, Brescia, Cascina, Cuneo, Firenze, Modena, Napoli, Padova, Palermo, Roma e altri. I lavori fin qui tenuti dal comitato hanno visto la presentazione di molti contributi, prevalentemente da parte ISTAT, che hanno approfondito sia le esperienze estere, sia le criticità delle passate tornate, sia ipotesi e soluzioni possibili per i vari scenari che si prospettano. Parallelamente, il dibattito è proseguito sia in sede ISTAT, sia nelle sedi accademiche più interessate, con seminari e conferenze, e ha trovato un momento di approfondimento comune e generale nell'assegnazione del tema dei censimenti al programma della cosiddetta interconferenza di novembre 2007.

Anche in questa sede è stato previsto un largo numero di contributi da parte di esponenti dei comuni, in modo da porre in particolare evidenza le esigenze e il ruolo di quelli che non devono più essere chiamati organi periferici. La consapevolezza ormai diffusa che occorre stabilire un conveniente trade off tra lo sforzo richiesto ai comuni in occasione dei censimenti e le risorse che nell'occasione devono essere impegnate da un lato, e la disponibilità e la pertinenza dei ritorni informativi dai dati raccolti dall'altro, pensiamo possa fare in modo di riportare la statistica ufficiale al ruolo che le compete nella considerazione e nell'affidamento su di essa da parte delle amministrazioni

locali. Almeno, questa che si prospetta è una scommessa che conviene a tutti vincere.

Tutto questo però non è sufficiente. Le innovazioni metodologiche che si prevedono comportano l'introduzione di rilevazioni campionarie nella strategia censuaria, la creazione di zonizzazioni statistiche dedicate, l'adozione di metodiche di rilevazione differenziate secondo le dimensioni comunali. Perché questo sia possibile, e affinché possa risultarne un guadagno in termini di efficienza e di efficacia, occorre puntare molto sul rafforzamento quantitativo e qualitativo degli uffici comunali di statistica. Occorre cioè che siano realisticamente quantificate le risorse (personale, strumentazione, finanziamenti) occorrenti, assicurato il loro flusso. Sarà così possibile anche, e questo vuol essere più di un auspicio, che l'accresciuta capacità statistica dei comuni si sedimenti e consolidi anche passata la scadenza censuaria, lasciando alle amministrazioni uno strumento migliore per supportare la gestione e la conoscenza quantitativa dei territori. ●

La Conferenza
rappresenta un'occasione
preziosa di confronto
fra addetti ai lavori
sulle tematiche
metodologiche,
tecniche e istituzionali,
legate alla prossima
stagione censuaria.

Un momento produttivo
di riflessione
sui numerosi aspetti
che possono
rendere più efficace
l'impegno di molti.

**Censimenti
generali 2010-2011.
Criticità e innovazioni**

Roma
21-22 novembre 2007
Ore 9.00

Consiglio Nazionale
delle Ricerche
(ingresso via dei Murrucini)

Istat
Istituto Nazionale
di Statistica

► Prezzi al consumo: una rilevazione in evoluzione

Le istanze di cambiamento della rilevazione dei prezzi nate con l'introduzione della moneta unica europea e con la conseguente dualità tra inflazione "reale" e "percepita" hanno trovato una sede istituzionale di confronto nei lavori della Commissione di studio costituita dall'ISTAT proprio con il compito di condurre una approfondita riflessione sulle finalità, sulle tipologie e sulle caratteristiche degli indici temporali e degli indici spaziali dei prezzi al consumo e di fornire indicazioni in merito ad eventuali innovazioni da introdurre nell'attuale impianto di costruzione e di diffusione degli indicatori. L'attività della Commissione, presieduta dal Presidente dell'Istat e composta da rappresentanti del sistema statistico nazionale (tra cui anche i rappresentanti dei comuni), del mondo accademico, dei settori istituzionali e delle parti sociali, si è svolta sia attraverso la riflessione e il dibattito in sessioni plenarie sia attraverso approfondimenti condotti nell'ambito delle due sottocommissioni articolate al suo interno; la prima, con il compito di fornire indicazioni sulle finalità, sulle caratteristiche e sulle tipologie dagli indici; la seconda, per l'individuazione degli eventuali interventi innovativi da apportare alle metodologie statistiche attualmente adottate nella rilevazione delle informazioni di base e nella costruzione degli indicatori.

Dalle conclusioni della Commissione hanno preso origine alcune attività per l'introduzione di significative novità nella rilevazione dei prezzi al consumo, alcune delle quali già stanno impattando e altre impatteranno con il lavoro dei comuni che partecipano all'indagine. Ecco alcuni punti di

interesse.

- **L'allineamento tra il periodo di rilevazione dei dati e il periodo di riferimento degli indici.**

Questa novità nasce dalla necessità di soddisfare i criteri previsti dal regolamento approvato dall'Unione Europea e dalle sollecitazioni fatte in passato dal Fondo Monetario Internazionale. L'allineamento è avvenuto a ottobre 2006 quindi da più di anno, ma è bene ricordarlo per gli effetti positivi riscontrati, come evidenziato anche dalla Commissione di garanzia per l'informazione statistica, anche se la modifica del periodo di rilevazione, con una sua conseguente riduzione di una settimana, ha causato la necessità di riorganizzare il settore prezzi in tanti comuni che utilizzano come rilevatori dipendenti della propria amministrazione.

- **Introduzione del campionamento probabilistico.**

Il campionamento ragionato è sempre stato utilizzato nella rilevazione dei prezzi cominciando dalla scelta dei comuni e continuando con quella dei punti vendita e delle referenze rilevate all'interno del punto vendita. La necessità di valutare l'errore statistico, come accade per qualunque altra indagine, sta alla base delle sperimentazioni che l'ISTAT sta pianificando e che si compongono di due fasi: la prima per la scelta dei punti vendita utilizzando le informazioni presenti in archivi amministrativi, la seconda per la scelta della referenza all'interno del punto vendita. Non sfuggono le rilevanti difficoltà di sperimentazione ed eventualmente di adozione su tutto il territorio nazionale sia per la valutazione

dell'attendibilità a questi fini delle fonti esistenti relativi ai punti vendita (ASIA unità locali e altre) sia perché l'estrazione campionaria delle referenze all'interno di un punto vendita comporta una gamma di informazioni ausiliare che sembrano difficilmente disponibili. Per la sperimentazione di questa attività è stato creato uno specifico gruppo di lavoro cui partecipano oltre ISTAT anche i rappresentanti dei comuni di Firenze e Roma.

- **Lo sviluppo di un nuovo sistema di raccolta dati e di monitoraggio della qualità della rilevazione territoriale dei prezzi al consumo.**

L'innovazione di tutta l'architettura dei flussi informativi che Istat ha iniziato ormai da qualche anno, è arrivata nella fase di maggiore impatto con i comuni. Dopo un periodo in cui una parte dei comuni ha effettuato la rilevazione con computer palmari di varia natura, l'ISTAT ha deciso di abbandonare il sistema delle convenzioni con i singoli comuni, di acquistare direttamente i computer palmari e di fornirli ai comuni. La nuova organizzazione dei flussi informativi, che riguarda anche il progressivo abbandono delle procedure informatiche di data entry adottate fino a ora, avrà sicuramente anche un impatto organizzativo nella rete di rilevazione comunale. Per questo è stato costituito un gruppo di lavoro in cui oltre ai membri dell'ISTAT sono presenti i rappresentanti dei comuni di Bologna, Firenze, Milano, Modena, Napoli, Roma, Torino e Udine, all'interno del quale saranno valutate le conseguenze dell'adozione: sarà compito dei rappresentanti dell'USCI lavorare in ogni fase facendo valere il punto di vista e le esigenze dei comuni.



• Il progetto delle parità regionali dei poteri d'acquisto.

È stato attivato da parte dell'Istat, in collaborazione con l'Istituto Tagliacarne e con Unioncamere. Il progetto prevede l'utilizzo di gran parte dei dati provenienti dalla rilevazione dei prezzi al consumo per permettere, dopo opportuno controllo di marche e varietà, confronti territoriali per un numero elevato di beni. Per due capitoli di spesa, abbigliamento e calzature e mobili articoli e servizi per la casa, è necessario eseguire una rilevazione ad hoc. Dopo una prima fase sperimentale effettuata da alcuni comuni, adesso la rilevazione è effettuata due volte l'anno da tutti i comuni capoluogo di regione. Si tratta di una rilevazione piuttosto complessa perché obbliga i rilevatori nella ricerca di prodotti con marche e modelli specificati nel minimo dettaglio e per un numero di

quotazioni ben definite. Per questo non è sempre possibile utilizzare i punti vendita già impiegati. Inoltre la definizione della lista di rilevazione è sicuramente difficile a causa della velocità con cui vengono riviste le linee produttive delle categorie dei prodotti rilevati. Anche per questo il processo di validazione dei dati è stato fino ad oggi lento e non ha consentito per il momento la diffusione dei primi dati. È bene comunque evidenziare l'interesse con cui si guarda a questo progetto i cui risultati andranno a colmare un'importante lacuna informativa fino a ora presente nell'ambito della statistica ufficiale

Come si può immaginare, i possibili scenari futuri della rilevazione dei prezzi al consumo sono vari e di notevole interesse. Così come sicuramente c'è l'interesse dei comuni di attivarsi per il

miglioramento della qualità della rilevazione e il potenziamento delle possibilità informative anche a livello locale. Resta in sospeso il problema delle risorse economiche che il Sistema Statistico Nazionale può mettere a disposizione per sviluppare queste innovazioni. Come ricordato più volte, la rilevazione dei prezzi al consumo è a carico dei comuni, fatto salvo il contributo che l'Istat eroga e che copre solo una parte delle spese oltre al contributo per l'acquisto dei palmari. In un contesto generale in cui le risorse a disposizione degli enti per le proprie attività si riducono non è pensabile che le innovazioni siano finanziate localmente se comportano sensibili incrementi di spesa. ●

Gianni Dugheri

► IV concorso per le scuole medie superiori “CONOSCI LA TUA REGIONE CON LA STATISTICA”

Per far conoscere le fonti Statistiche degli Enti SISTAN della Regione e promuovere la cultura statistica nelle scuole medie superiori della Toscana.

È stata avviata la quarta edizione del concorso «Conosci la tua Regione con la Statistica» che ha lo scopo di avvicinare i giovani alla Statistica, come metodologia, e di far conoscere agli studenti delle scuole superiori le pubblicazioni statistiche diffuse dalla Regione, dalle Province e dai Comuni della Toscana. Per qualsiasi informazione riguardo il concorso: <http://www.ds.unifi.it/didattica/percorsi/concorsoscuole/>

BANDO DI CONCORSO

PREMESSA

L'informazione statistica serve per comprendere i fenomeni che ci circondano. Sull'informazione concernente il territorio si fonda gran parte del processo programmatico e decisionale a livello locale. Fare ricerca utilizzando dati statistici di alta qualità e trasparenza rappresenta una garanzia per gli studiosi, per gli amministratori e per l'intera società civile, che si avvantaggia sia delle ricerche sia degli interventi. Sembra pertanto di fondamentale importanza avvicinare i giovani alla Statistica, come metodologia, e ai dati statistici, in particolar modo provenienti da fonti ufficiali. Nell'ambito del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN), l'ISTAT, le Regioni, le Province e i Comuni sono i produttori di dati più importanti in vista degli obiettivi sopra elencati.

OBIETTIVI DEL CONCORSO

Attraverso la produzione di una ricerca originale che utilizzi dati provenienti da fonti statistiche ufficiali, il concorso si propone di:

- far conoscere le fonti ufficiali della statistica a livello locale attraverso la realizzazione di una ricerca autonoma su un tema a scelta;
- far acquisire familiarità ai giovani con la lettura e l'interpretazione delle tabelle statistiche e dei grafici;
- promuovere l'utilizzo delle metodologie di base della statistica (distribuzioni statistiche, indici di posizione e di variabilità).

Il concorso è rivolto a tutte le classi delle **scuole superiori** pubbliche e private della Regione Toscana.

LA RICERCA

Le classi delle scuole superiori pubbliche e private della Toscana sono invitate a realizzare una ricerca su un aspetto della realtà locale di loro interesse, utilizzando dati statistici ufficiali relativi alla popolazione, all'economia, alla società, all'ambiente e applicando i più diffusi strumenti di analisi statistica dei dati. Nel caso in cui siano realizzate indagini ad hoc, la ricerca dovrà comunque utilizzare dati provenienti da fonti statistiche ufficiali al fine della progettazione dell'indagine e dell'analisi dei risultati. I dati statistici necessari allo svolgimento della ricerca sono reperibili nei volumi delle collane: *Informazioni statistiche e Informazioni statistiche in breve* della Regione Toscana (<http://www.regione.toscana.it/cif/stat/>) e *La statistica per la città* del Comune di Firenze (<http://statistica.comune.fi.it/publicazioni/publicazioni.htm>). Altri dati sono disponibili sui siti WEB dell'ISTAT (<http://www.istat.it>), della Regione Toscana (<http://www.regione.toscana.it/>), della Provincia di Firenze (<http://www.provincia.fi.it>) e del Comune di Firenze (<http://statistica.comune.fi.it/>), nonché degli altri enti SISTAN della Toscana (province, comuni, comunità montane, camere di commercio). Si potranno inoltre integrare i dati di cui sopra con quelli di altre fonti statistiche ufficiali del Sistema Statistico Nazionale (<http://www.sistan.it>). Per ciascuna classe partecipante al concorso dovrà essere designato un docente referente, il cui ruolo è quello di mantenere i contatti con gli Enti promotori del concorso stesso. Sulla base di accordi diretti con gli Enti promotori sarà possibile per le classi partecipanti

effettuare visite ed incontri con gli uffici statistici degli enti promotori, anche per una conoscenza più diretta del processo di produzione dei dati e delle informazioni statistiche.

I risultati della ricerca potranno essere presentati nel modo che si riterrà più opportuno, per esempio attraverso un elaborato cartaceo o un poster, delle diapositive, un cd-rom, una pagina WEB o altro. Le classi dovranno inoltre predisporre una relazione scritta, indicante tutte le fasi della ricerca e le fonti dei dati utilizzati, che consenta alla Commissione una migliore valutazione del lavoro svolto.

TRASMISSIONE DELLE ADESIONI

Le classi che intendono partecipare al concorso devono inviare entro il **20 dicembre 2007**, la SCHEDA DI ADESIONE allegata al presente Bando. La scheda di adesione è disponibile anche sul sito WEB del Concorso <http://www.ds.unifi.it/concorsoscuole> e può compilata direttamente on-line. Alternativamente, la scheda dovrà essere inviata al Dipartimento di Statistica "Giuseppe Parenti", viale Morgagni n. 59, 50134 Firenze. La scheda può essere inviata anche via FAX (055 4223560) o per posta elettronica (concorsoscuole@ds.unifi.it).

TRASMISSIONE DELLE RICERCHE

Gli elaborati relativi alle ricerche svolte dovranno pervenire alla Segreteria Organizzativa presso il Dipartimento di Statistica dell'Università di Firenze entro e non oltre il **15 aprile 2008**, accompagnate da una breve relazione del docente referente in cui sono indicate le finalità didattiche perseguite, il percorso formativo realizzato ed i risultati ottenuti.

MODALITÀ E CRITERI DI VALUTAZIONE

Tutte le ricerche saranno valutate da una Commissione composta da rappresentanti degli Enti promotori del concorso. Le ricerche saranno valutate sulla base dei seguenti criteri:

- originalità del lavoro presentato;
- scelta pertinente dei dati rispetto al tema sviluppato;
- efficacia degli strumenti statistici utilizzati;
- presentazione della ricerca.

PRESENTAZIONE DELLE RICERCHE E PREMIAZIONE

La premiazione delle 3 ricerche che, secondo i criteri sopra indicati, saranno giudicate migliori, avverrà in occasione di un evento pubblico. La classe vincitrice del Concorso riceverà un premio pari a

2000 €, la seconda classificata un premio da 1500 € e la terza un premio pari a 1000 €. Sarà inoltre attribuito un riconoscimento individuale sotto forma di buoni libro ai docenti che hanno partecipato all'iniziativa e agli studenti che hanno partecipato attivamente alle ricerche premiate e i cui nominativi saranno resi noti dai docenti referenti. La Commissione si riserva di attribuire ulteriori premi in base alla partecipazione e all'interesse delle ricerche.

PUBBLICAZIONE DEI LAVORI

Una sintesi di tutti i lavori sarà pubblicata a cura del Dipartimento di Statistica dell'Università di Firenze. Gli standard tecnici per la pubblicazione dei lavori saranno comunicati successivamente.

CALENDARIO

- **6 novembre 2007** Incontro di presentazione dell'iniziativa e delle **fonti statistiche regionali** presso il Dipartimento di Statistica, organizzato in collaborazione con la Regione Toscana e l'Ufficio Regionale per la Toscana dell'ISTAT.
- Entro il **20 dicembre 2007**: invio della Scheda di Adesione alla Segreteria Organizzativa presso il Dipartimento di Statistica.
- Entro il **15 aprile 2008**: invio degli elaborati alla Segreteria Organizzativa presso il Dipartimento di Statistica.
- **maggio 2008**: dichiarazione dei vincitori e premiazione.

INFORMAZIONI

Il presente **bando** può essere scaricato dai siti Internet degli Enti promotori:

- Dipartimento di Statistica
<http://www.ds.unifi.it/concorsoscuole>
- Regione Toscana
<http://www.regione.toscana.it/cif/stat/iniziative.shtml>
- Comune di Firenze
<http://statistica.comune.fi.it>
- Provincia di Firenze
<http://www.provincia.fi.it>

Il concorso è patrocinato dalla **Società Italiana di Statistica** Salita de' Crescenzi, 26 - 00186 Roma
WEB: <http://www.sis-statistica.it/>

► Incontro USCI e Uffici di Statistica dei Comuni del Veneto Padova 5 ottobre 2007

Il 5 ottobre 2007 presso la Sala Paladin del Comune di Padova, si sono riuniti i rappresentanti degli Uffici di Statistica dei Comuni del Veneto.

Aprè la seduta la dott.ssa Maria Novello e dà il benvenuto ai presenti precisando che sono stati invitati all'incontro odierno i Comuni del Veneto soci e non soci, con più di 10.000 abitanti.

Sono presenti i Comuni: Abano Terme Dr. Mario Pepi - Responsabile UCS; Bassano del Grappa Dott.ssa Anna Chiara Zuccollo - Responsabile UCS; Cavarzere Sig. Leonardo Danielato - Responsabile UCS Conegliano Sig.ra Sofia Napoli - Capo Servizio Demografico e Statistico; Este Dr. Silvano Borgato - Segretario Direttore Generale; Mira Dott.ssa Gioia Boscolo - Responsabile UCS; Rovigo Dott.ssa Carla Cibola - Responsabile UCS; Rubano Dott.ssa Sonia Furlan - Dirigente; Dr. Natalino Daniele - Istruttore Direttivo UCS; Saonara Dr. Mariano Daniele - Responsabile dei Servizi Demografici; Vicenza Dr. Lorenzo Beggato - Responsabile UCS. All'apertura dei lavori dell'Assemblea sono presenti l'Assessore al Bilancio, Programmazione Controllo e Statistica, Servizi Demografici e Cimiteriali, Dr. Gaetano Sirone, ed il Direttore Generale dr. Giuseppe Contino che portano i saluti dell'Amministrazione e della Direzione comunale, apprezzando le iniziative dell'USCI deputate a creare sistema per lo sviluppo della statistica rivolta agli amministratori e dirigenti per le loro attività di programmazione degli obiettivi da realizzare. Il Dr. Daniele Contarato porta i saluti dell'Anci Veneto ed esprime apprezzamento per le iniziative dell'USCI che hanno portato alla sottoscrizione del protocollo di collaborazione USCIVeneto - ANCIVeneto. L'incontro di oggi costituisce l'inizio di un percorso congiunto affinché la funzione statistica a livello locale, soprattutto nei comuni di piccole dimensioni, possa svilupparsi attesa la necessità di conoscenza del territorio per governare eventi e risorse a vantaggio dei bisogni della collettività. Quindi ben volentieri ha accolto l'invito di oggi a partecipare ai lavori dell'Assemblea.

La Dott.ssa Novello ringrazia a nome di tutti il Dott. Sirone ed il Dr. Contino, che per motivi istituzionali non possono permanere durante i lavori.

Si passa quindi a trattare gli argomenti iscritti all'ordine del giorno.

Primo argomento: "Definizione piano attività sezione USCI Veneto 2007/2008.

Secondo argomento "attuazione iniziative previste nel protocollo ANCI-Veneto e USCIVeneto".

I due argomenti vengono discussi congiuntamente atteso

che le due Associazioni ANCI e USCI intendono collaborare proficuamente per la realizzazione sia degli obiettivi indicati nel protocollo sottoscritto sia per creare sinergie dedite alla sensibilizzazione degli Amministratori e dei Responsabili dei servizi dei 581 comuni veneti per l'utilizzo dell'informazione statistica a supporto della programmazione del territorio amministrato.

È emersa la necessità da parte dei presenti di condurre una indagine sui comuni veneti per rilevare lo stato dell'arte della funzione statistica, programmazione e controllo al fine di fare il bilancio delle necessità per uno sviluppo nel Veneto.

Viene individuato pertanto un gruppo di lavoro per la predisposizione di una bozza di questionario per la rilevazione dei bisogni, che sarà approvato dall'Assemblea nel prossimo incontro e somministrato elettronicamente ai comuni.

Il gruppo è così costituito:

1. Comuni Vicenza. Dr. Lorenzo Beggato, Responsabile UCS, o suo delegato.
2. Comune di Rovigo: Dott.ssa Carla Cibola, Responsabile UCS.
3. Comune di Bassano del Grappa: Dott.ssa Anna Chiara Zuccollo, Responsabile UCS.
4. Dr. Daniele Contarato, rappresentante ANCI Veneto per la funzione statistica.

L'Assemblea stabilisce inoltre che una volta mappato lo stato dell'arte dei comuni veneti, venga fatta una analisi per individuare forme di organizzazione degli uffici di statistica, a seconda delle caratteristiche territoriali, nel rispetto ovviamente delle normative e direttive dell'ISTAT. Congiuntamente a questa iniziativa l'Assemblea individua altri gruppi di lavoro per studiare modelli di elaborazione, percorsi metodologici ed organizzativi tarati secondo l'ampiezza demografica dei comuni veneti, finalizzati a coadiuvare i colleghi a sviluppare la cultura statistica all'interno del proprio Comune, deputata a soddisfare sia le competenze previste dal Sistema Statistico Nazionale e Regionale, sia i bisogni informativi dei propri Amministratori e Dirigenti.

I gruppi sono così individuati:

1. Comune di Conegliano e Mira per la parte Nord -Est del Veneto;
2. Comune di Rubano e Este per la parte Centro-Sud;
3. Comune di Bassano del Grappa e Schio per il Centro-Nord;
4. due Comuni del veronese, per l'Ovest Veneto, che saranno individuati, sentito anche il collega del Comune di Verona, non presente per motivi istituzionali.

In queste iniziative ovviamente sarà sempre coinvolto il dr. Daniele Contarato, rappresentante ANCI per la funzione statistica, che propone di inserire nella rivista Anci un articolo informativo dedicato alla statistica. Il Dr. Contarato dell'ANCI informa che il 16-17-18 aprile 2008 si terrà a Rovigo la consueta iniziativa "Dire e Fare nel Nord-Est" durante la quale le due Associazioni proporranno iniziative per il Territorio Veneto.

L'assemblea condivide appieno la proposta, peraltro prevista dal protocollo, e quindi congiuntamente, USCIVeneto - ANCI Veneto, organizzeranno la "prima conferenza statistica regionale" in cui si discuteranno temi sulla qualità e costi dei servizi, statistica e programmazione. In ogni caso il tema della conferenza sarà definito in uno dei prossimi incontri.

Tra le altre iniziative l'Assemblea propone che:

1. ogni Comune del Veneto inserisca nel proprio sito il link dell'USCI al fine di facilitare l'accesso al sito di quest'ultimo dove i colleghi possono reperire informazioni, supporti, conoscere le iniziative dell'USCI, trarre spunti, suggerimenti, ecc.;

2. sul sito USCI sia creato un "Forum regione Veneto" dove i gruppi di lavoro o i Comuni Soci del Veneto possano discutere temi di interesse ed oggetto dei lavori odierni. Novello si riserva di sentire il Presidente in merito alla fattibilità.

Come collaborazione fattiva fra i Comuni, il Comune di Padova fornirà supporto ai Comuni richiedenti per la realizzazione di elaborazioni statistiche per la propria amministrazione.

In merito al punto 3 dell'ordine del giorno, oltre all'individuazione dei preposti alle singole iniziative sopra indicate, vengono individuati due membri che entrano così a far parte della segreteria della Sezione USCI Veneto a supporto dell'attività svolta dalla Responsabile della Sezione regionale, Dott.ssa Maria Novello:

1. Dr. Lorenzo Beggiano, Responsabile UCS Comune di Vicenza, con incarico di Vice Referente Sezione USCI Veneto;

2. Dott.ssa Sonia Furlan, Dirigente Comune di Rubano, con delega ai rapporti USCIVeneto - ANCI Veneto. In merito al punto 4 dell'ordine del giorno "Eventi formativi attivati ed attivabili nel Veneto" dalla Sezione Regionale USCI, la Novello informa che le economie di spesa sul fondo destinato a finanziare le spese del convegno nazionale USCI tenutosi a Padova nel giugno scorso, sono state destinate dal Comitato di Direzione Nazionale a finanziare corsi di formazione nel Veneto che saranno attivati entro il 2007.

Pertanto, per essere sempre più vicini ai Comuni e per contenere le spese a loro carico, l'USCI ha ritenuto di dislocare i corsi di formazione in più punti della regione,

avvalendosi dei Comuni Soci, come previsto dalle finalità statutarie.

Il primo corso è stato attivato a Verona per la provincia di Verona e comuni con termini alla provincia. Il prossimo sarà attivato a Venezia.

L'Assemblea, dopo ampia e partecipata discussione su questo tema, peraltro molto sentito dai presenti, consci delle necessità di cui ogni Comune abbisogna, decide che corsi siano distribuiti il più possibile sul territorio ma soprattutto siano continui, ossia inizialmente con cadenza annuale e poi semestrale, sulla base di un piano formativo stabile che, oltre alla continuità contenga anche uno sviluppo progressivo delle materie trattate o delle problematiche emergenti; quindi un piano formativo permanente e progressivo; ciò perché emerge sempre più l'esigenza di garantire continuo supporto ai comuni, in particolar modo quelli di piccole dimensioni, partendo anche dall'alfabetizzazione statistica per giungere alla crescita professionale degli operativi ivi preposti e degli amministratori. Inoltre si farà formazione anche su argomenti di interesse al momento dell'attivazione del corso o specifici del territorio in cui si terrà il corso stesso.

L'organizzazione dei corsi vedrà coinvolto ovviamente l'ANCI ed altre Associazioni che intendano collaborare con l'USCI per la medesima finalità.

Vengono individuati i Comuni in cui si intende costituire sede permanente di formazione continua, con riserva di acquisire l'assenso della propria Amministrazione alla quale verrà riconosciuta la gratuità del costo per due partecipanti ai corsi a compensazione delle eventuali spese di organizzazione. I comuni prescelti sono Este, Conegliano, Padova, Rovigo, Vicenza e/o Bassano del Grappa, Verona.

Oltre a queste sedi, potranno candidarsi anche altri comuni del Veneto, in base alle necessità e/o richieste che perverranno dal territorio.

I contenuti dei singoli corsi saranno strutturati secondo le esigenze formative dei Comuni rientranti nel circondario della sede in cui si terrà il corso, con la logica e finalità sopra specificate.

L'Assemblea conclude i propri lavori alle ore 13,00.

Dr. Daniele Contarato

Dr.ssa Maria Novello

INTERVISTA

► Linda Lanzillotta Ministro per gli Affari Regionali e Autonomie Locali

Il Governo all'inizio dell'anno ha presentato al Parlamento il Disegno di Legge delega per l'attuazione dell'art.117 della Costituzione che contiene importanti riferimenti alla funzione statistica degli enti locali. A che punto è l'iter del provvedimento? Che previsioni si possono fare sulla sua conclusione?

Più che una previsione faccio un auspicio: che la Carta delle autonomie, attualmente all'esame della Commissione Affari Costituzionali del Senato, proceda celermente il suo iter e che presto, entro il 2008, il

Parlamento italiano trasformi in legge l'intero pacchetto che attua la riforma costituzionale del 2001: pacchetto che comprende, oltre al ddl che riforma l'assetto degli enti locali, anche il ddl delega sul federalismo fiscale, approvato dal consiglio dei ministri solo poche settimane dopo la Carta delle autonomie. Da parte del governo si è voluto dare impulso alla riforma dell'ordinamento, seguendo una linea evolutiva cominciata già dalla seconda metà degli anni '90, con il decentramento, e culminata con la riforma del 2001.



Linda Lanzillotta, Ministro Affari Regionali e Autonomie Locali

Tale riforma purtroppo è rimasta sulla carta per cinque anni, passati senza decidere: non c'è stato né un ritorno all'indietro rispetto a processi avviati, né lo sviluppo compiuto della riforma, né tantomeno la proposta di un modello alternativo di federalismo. La Carta delle autonomie e il ddl sul federalismo fiscale ci fanno uscire da tale stallo.

Costituiscono due tasselli di un disegno unico, che dà agli enti locali autonomia e responsabilità, in un sistema coerente e ordinato di *multilevel governance*. Le previsioni sul riordino e la valorizzazione della

funzione statistica sono un elemento importantissimo di tale sistema. Si prevede infatti che il legislatore delegato dovrà definire norme per promuovere l'attivazione di *"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."* La conoscenza e la misura quantitativa dei fenomeni economico-sociali, secondo standard, regole e linguaggi comuni definiti a livello nazionale, è una priorità da perseguire per consentire un efficiente ed efficace intervento pubblico, che sempre più si configura in termini di interazione fra i diversi livelli decisionali in cui si articola la Repubblica. Il loro coordinamento, a partire dalle basi conoscitive, è quindi essenziale. Da qui l'impulso al Sistema statistico nazionale ed al rafforzamento di ruolo degli uffici di statistica esistenti, in particolare di quelli che operano a livello locale, nonché l'esigenza di procedere alla costituzione di tali strutture laddove ancora non siano presenti.

La statistica è una delle funzioni che, forse, si prestano meglio a un esercizio associato, sia per gli enti di dimensioni minori, sia per le aree organicamente legate ai comuni capoluogo. Come pensa il Governo di favorire e incentivare un assetto istituzionale più collaborativo tra gli

enti?

La possibilità di svolgere funzioni in forma associata, anzi l'incentivo a farlo ogni qual volta questo aumenti l'efficienza, è una delle principali novità del sistema. Senza dubbio la statistica può rientrare tra queste funzioni. Si potrebbe così superare una situazione non ottimale che si è venuta a creare da quando, con l'istituzione del Sistema statistico nazionale (nell'89), si è stabilito che tutti i comuni dovessero dotarsi di ufficio di statistica, ma non si è considerato attentamente il fatto che in Italia il numero dei Comuni di piccole e piccolissime dimensioni (quelli con meno di 5.000 abitanti) rappresenta oltre il 70% del totale dei Comuni stessi. Questo, combinato con l'altro "peccato originale" del decreto su citato, ovvero il costo zero a cui è stata improntata la riforma, ha fatto sì che la maggioranza delle amministrazioni comunali non abbia aderito al dettato normativo e sia rimasta priva di ufficio di statistica. Nel 1999, l'Istat ha cercato di offrire un'alternativa, indicando la possibilità di un esercizio associato della funzione statistica, così come peraltro avviene per altre funzioni. Negli amministratori locali sicuramente c'è oggi una sensibilità maggiore verso la funzione statistica ma, in tempi di ristrettezza di bilanci, questo non si traduce in investimenti dedicati. Anche per questo ritengo sia necessario e anche possibile trovare il modo di premiare i Comuni che decidono di associarsi per esercitare la funzione statistica. Potranno essere individuati incentivi, non solo finanziari, all'associazionismo. Si potrebbe pensare di inserire la funzione statistica nell'ambito degli organismi polifunzionali (Unioni di comuni, Comunità montane ecc.) fra le funzioni che, se non esercitate direttamente dal singolo Comune, debbano essere comunque svolte a

livello di bacino attraverso una struttura dedicata. Si può anche riflettere sull'eventualità di qualificare la funzione statistica come *fondamentale* in quanto necessaria al corretto esercizio dei poteri programmatori dell'ente e alla corretta interlocuzione dello stesso con il sistema regionale e nazionale. Le opzioni da considerare possono essere diverse e complementari: su di esse va sviluppato un confronto con le autonomie per identificare le soluzioni più appropriate ed effettivamente praticabili nei diversi contesti.

Pensa che possa essere fatto uno sforzo, sia in sede parlamentare, sia in sede di decretazione delegata, per dare maggiore forza alla funzione statistica ufficiale esercitata dagli enti locali e dai comuni in particolare?

Il ruolo della funzione e dell'informazione statistica in questi ultimi dieci/quindici anni si è accresciuto e i buoni amministratori hanno capito che, proprio in funzione della scarsa disponibilità di risorse in bilancio, è più che mai necessario operare scelte programmatiche sostenute da analisi quantitative, che consentano poi il monitoraggio in corso d'opera e la valutazione d'impatto a valle del percorso. Credo sia fondamentale che il Governo centrale supporti questo sforzo e penso che, senza andare troppo lontano, basterebbe ripescare alcune norme che già esistono da tempo ma che, anche per le resistenze delle diverse burocrazie, sono state in larga misura disattese. Mi riferisco in particolare al decreto legislativo 286 del 1999 (nell'art. 6 comma 3) dove si dice che "I servizi di controllo interno operano in collegamento con gli uffici di statistica istituiti ai sensi del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322.

Essi redigono almeno annualmente una relazione sui risultati delle analisi effettuate, con proposte di miglioramento della funzionalità delle amministrazioni. Possono svolgere, anche su richiesta del Ministro, analisi su politiche e programmi specifici dell'amministrazione di appartenenza e fornire indicazioni e proposte sulla sistematica generale dei controlli interni nell'amministrazione". Lo stesso decreto (art. 1, comma 3) stabilisce che "gli enti locali (...) possono adeguare le normative regolamentari alle disposizioni del presente decreto, nel rispetto dei propri ordinamenti generali e delle norme concernenti l'ordinamento finanziario e contabile". A completare il quadro normativo, il Testo unico sugli enti locali (d.lgs 267/2000, articolo 12, comma 2), dispone 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". Dando attuazione in modo sostanziale alla normativa esistente circa i rapporti tra gli uffici di decisione e gestione e i sistemi statistici, il ruolo della statistica ufficiale acquisterebbe forza e visibilità.

I principi di autonomia e di sussidiarietà dovrebbero informare l'azione degli enti locali nel loro ruolo di governo del territorio. In questo contesto, come si profila il rapporto tra le regioni e i comuni? Il principio di autonomia nel caso della funzione statistica va declinato, innanzitutto, come indipendenza da condizionamenti da parte dell'organo politico dell'amministrazione cui



Linda Lanzillotta, Ministro Affari Regionali e Autonomie Locali

afferisce l'ufficio di statistica. L'autonomia rappresenta, o dovrebbe senz'altro rappresentare, il cuore della funzione statistica ufficiale. Infatti, solo se l'informazione statistica prodotta è scevra da condizionamenti politici, può svolgere a pieno il suo ruolo di garante anche nei confronti dei cittadini che, attraverso i dati forniti sull'operato delle amministrazioni pubbliche, possono esercitare quel controllo sociale che è il sale della democrazia. Proprio per rafforzare l'autonomia degli uffici di statistica è necessario renderli autorevoli. Gli strumenti normativi per farlo già ci sono e vanno rafforzati. Mi pare però anche indispensabile un investimento aggiuntivo in dotazioni strumentali e in professionalità senza il quale in molte situazioni è improbabile si

riesca ad ottenere risultati significativi. Un tale investimento dovrebbe riguardare, inoltre, lo stesso Istituto Nazionale di Statistica per metterlo in condizione di svolgere appieno e in modo esteso la funzione di indirizzo, coordinamento e assistenza tecnica che gli compete e che rappresenta l'altra faccia della medaglia da non trascurare, proprio al fine di dare impulso agli uffici di statistica locali. In sostanza è indispensabile, in questa materia, tenere sempre in primo piano l'ottica di sistema. Sistema che va considerato anche nelle sue articolazioni e possibili differenziazioni di livello regionale, con funzioni informative che possono essere sviluppate anche a beneficio dell'insieme di istituzioni che a tale livello fa capo. Ma è essenziale che

tutte le componenti del sistema si parlino utilizzando lo stesso linguaggio, condividano un minimo comun denominatore, e che non si formino quindi barriere alla comunicazione di natura tecnico-metodologica o derivanti da scelte incoerenti sulle priorità da seguire. Ben venga quindi un ruolo di iniziativa, anche di tipo finanziario, della Regione verso gli enti locali a condizione, però, che esso sia complementare e non confliggente con gli obiettivi di sistema, cosicché quest'ultimo possa crescere in qualità, pertinenza e flessibilità dell'informazione statistica aumentando al contempo il suo grado di integrazione.

► L'assemblea USCI 2007

Nell'assemblea annuale dei soci tenutasi il 4 giugno 2007 a Padova si è preso atto con rammarico del fatto che alcuni colleghi del Comitato di Direzione, per motivi diversi, non potevano più assicurare la loro presenza; i colleghi Silvana Basili (Roma) e Nunzia Crisafulli (Messina) sono state assegnate ad altro incarico, Francesca Trevisan Usberghi (Trieste) ha dato le dimissioni dal servizio per pensionamento, Michele D'Alfonso (Macerata) e Ilaria Gallo (Fiesole) hanno rimesso il mandato da componenti del Direttivo per impegni di lavoro. L'assemblea ha quindi proceduto a nominare nel Comitato di Direzione i colleghi Annunziata Brugioni (Pistoia), Luca Lo Bianco (Roma), Michele Onesti (Udine), Paolo Pluchino (Potenza), Maurizio Pertichetti (Terni).

È stato anche deciso di aumentare l'importo delle quote associative, a partire dal 2008, in considerazione del mancato adeguamento delle stesse da molti anni a questa parte.

La quota associativa annua passa da € 3,00 a € 4,00 per mille abitanti o frazione di mille, calcolata sulla popolazione legale al censimento 2001. La quota minima annua passa da € 60,00 a € 80,00. La quota massima annua rimane invariata di € 4.200,00. Viene anche eliminata la quota dimezzata per le iscrizioni effettuate nel secondo semestre dell'anno.

Il nuovo gruppo dirigente dell'USCI

Durante l'Assemblea annuale che si è tenuta a Padova il 4 giugno 2007 si è provveduto al rinnovo del gruppo dirigente.

► Presidente Riccardo Innocenti Comune di Firenze	► Segreteria Mirella Galletti Enrico D'Elia	Luca Lo Bianco Comune di Roma
► Vice Presidente Vicario Maria Novello Comune di Padova	► Comitato di Direzione Giorgio Bernardi Comune di Bari	Giuliano Orlandi Comune di Modena
► Vice Presidente Domizia De Rocchi Comune di Como	Claudio D'Aprile Comune di Cagliari	Patrizio Carboni Comune di Sassari
► Vice Presidente Giuseppe Pino Comune di Reggio Calabria	Annunziata Brugioni Comune di Pistoia	Maurizio Pertichetti Comune di Terni
	Paolo Pluchino Comune di Potenza	Rocco Bellomo Comune di Verona
		Michele Onesti Comune di Udine

► Il nuovo COMSTAT

È stato nominato, con la nuova composizione, il Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica. Tra i nuovi componenti, su designazione dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani, anche il Presidente dell'USCI. Il COMSTAT è l'organo di governo del Sistema statistico nazionale, esercita funzioni direttive nei confronti degli uffici di statistica e delibera il Programma statistico nazionale.

Oltre al Presidente dell'Istat, che lo presiede, il Comitato è composto da 21 membri: 10 in rappresentanza delle amministrazioni statali, un rappresentante delle Regioni, un rappresentante dell'Unione delle province italiane (Upi), un rappresentante dell'Unioncamere, tre rappresentanti dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (Anci), due rappresentanti di enti pubblici, il Direttore generale dell'Istat, due esperti scelti fra i professori ordinari di ruolo in materie statistiche, economiche e affini.

Presidente
Prof. Luigi BIGGERI

Componenti
Prof. Giorgio ALLEVA, Dott.ssa Paola BALDI, Dott.ssa Santa BRANCATI, Dott. Giancarlo BOSELLI, Dott.ssa Paola CASAVOLA, Prof. Tullio D'APONTE, Prof. Domenico DA EMPOLI, Prof. Giampiero DALLAZUANNA, Dott. Alberto FONTANA, Dott. Claudio GAGLIARDI, Prof. Giovanni GIRONI, Dott. Riccardo INNOCENTI, Prof. Giuseppe MONTEBELLI, Dott. Biagio MAZZOTTA, Prof. Geremia PALOMBA, Dott. Gaetano PALOMBELLI, Dott. Stefano PATRIARCA, Dott. Ernesto PERNA, Dott. Renzo PINARD, Dott. Luigi Federico SIGNORINI, Dott. Olimpio CIANFARANI.

► Indagine sul profilo del rilevatore comunale

La qualità dell'informazione statistica dipende certamente dal corretto e puntuale svolgimento delle attività di rilevazione effettuate dal personale con funzioni di rilevatore. È anche vero, però, che la valutazione della qualità di un'indagine statistica è alquanto complessa e si basa su una grande quantità di informazioni qualitative e quantitative ma, soprattutto, richiede una precisazione della nozione di qualità non ancora ben definita e che non è oggetto, però, di questo articolo.

La qualità dei dati ha, oggi più che mai, un rilievo centrale nell'attività di ricerca, ma non si tratta solo di fornire qualche indice in più sulla loro produzione, si tratta piuttosto di dare vita a un modo nuovo di pensare alla produzione degli stessi, a una nuova organizzazione di questa produzione, a nuovi metodi per distribuirla. Si tratta, soprattutto, di comprendere che la qualità dei dati deve realizzare il controllo del processo di produzione. Un controllo che deve essere contestuale e integrato allo svolgimento del processo stesso. Con l'indagine sul profilo professionale dei rilevatori comunali, promossa da ISTAT e USCI, di cui avevamo dato conto nel precedente numero di USCInotizie, si tenta di realizzare un cambiamento sia nella presentazione che nella documentazione della qualità dei dati.

Dagli incontri con i comuni coinvolti nella fase pilota del progetto (Firenze, Imperia, Lodi, Padova, Pisa, Reggio Calabria, Roma e Vicenza), è emerso che le modalità di selezione dei rilevatori vengono effettuate con criteri molto diversi. Questo aspetto può non garantire una sufficiente universalità della procedura e, soprattutto, un'adeguata omogeneità delle caratteristiche e delle capacità della rete di rilevazione, ma è anche vero che questa flessibilità si è resa necessaria sia per stimolare l'interesse dei comuni a curare le indagini, sia per consentire un adattamento alle condizioni locali.

Uno studio effettivo sulle caratteristiche dei rilevatori ha quindi il compito di aiutare nella identificazione del profilo necessario a esercitare l'attività di rilevatore, nella identificazione dei fabbisogni

di competenze, nella definizione di un set di indicatori in grado di individuare aspetti qualitativi che contribuiscono a raggiungere performance lavorative sempre più elevate, nonché alla progettazione di interventi formativi mirati a colmare eventuali bisogni espressi dai rilevatori.

Definito, quindi, il piano formativo sul modello concettuale di O*Net svolto da esperti ISTAT e rivolto ai Comuni coinvolti, è stata organizzata concretamente la rilevazione.

Per fare questo i rilevatori sono stati invitati a partecipare a incontri nei quali sono state illustrate le finalità e le modalità di espletamento dell'indagine, specificando che la partecipazione all'indagine rappresenta un investimento sulla professionalità di questa figura così importante per la qualità delle ricerche che le Amministrazioni comunali svolgono.

A seguire i rilevatori hanno provveduto alla compilazione del questionario su PC con un impegno medio di circa 90 minuti ciascuno. Complessivamente, sono stati intervistati 117 rilevatori nei comuni coinvolti.

L'indagine si concluderà con la stesura di un report che conterrà indicazioni sul profilo professionale, sui criteri di selezione, sui fabbisogni formativi e potrà risultare utile alla pianificazione di interventi formativi volti al miglioramento della qualità del lavoro dei rilevatori. ●

Ciro Annicchiarico



► La Rilevazione sul personale dipendente dei Comuni

Sia nelle imprese private che nelle amministrazioni pubbliche si sta affermando la consapevolezza che una buona organizzazione del personale (previsione di impieghi supplementari o eccedenti) possa riflettersi positivamente sull'andamento dell'azienda/ente.

In ambito pubblico in particolare, le disposizioni legislative in continua evoluzione e i crescenti vincoli finanziari imposti alle amministrazioni rendono sempre più complicata la gestione dell'organico.

L'applicazione di adeguati metodi di previsione, presi in prestito dalla demografia, possono sicuramente essere di supporto a questa attività. Di fatto, assimilando il personale di un'azienda ad una popolazione biologica, si possono trovare molte analogie: l'assunzione può essere paragonata alla nascita, le promozioni alle variazioni di status anagrafico, il pensionamento alla morte; così con gli strumenti dell'analisi demografica si possono studiare le caratteristiche delle strutture per età e anzianità di carriera del personale stesso e ricostruirne le biografie professionali.

Isolati tentativi di studio in questo senso sono stati condotti in altri Paesi europei, però non hanno prodotto strumenti di gestione previsionale d'insieme.

La "Rilevazione sul personale dipendente dei comuni" fa parte delle attività previste dal protocollo di collaborazione fra ISTAT e USCI per valorizzare a fini statistici gli archivi amministrativi. Si tratta di un progetto che mira a realizzare analisi ed elaborazioni di tipo demografico sulle popolazioni rappresentate dal personale dipendente dei Comuni nonché a studiare un efficiente piano di gestione e programmazione delle risorse umane degli enti.

Il Gruppo di lavoro che segue l'attività è formato da personale dell'ISTAT e dell'USCI, con la consulenza del prof. Antonio Santini dell'Università di Firenze.

I comuni coinvolti nella fase pilota sono: Bologna, Camaione, Firenze, Pisa, Reggio Calabria, Roma e la Comunità Montana della Media Valle del Serchio.

Per adesso il lavoro si sta muovendo su due fronti: da una parte la raccolta dei dati presso le varie amministrazioni, dall'altra le prime analisi sui dati di Firenze, da usare come modello da applicare poi agli altri enti.

La fase di raccolta dati può essere disarticolata in:

- una fase di test sul comune di Firenze che è servita a far emergere le criticità sia dal lato informativo che dal lato tecnico/informatico del set di informazioni che andavamo a richiedere, nonché a cercare di chiarirle. Di grande utilità è stata la collaborazione dell'Ufficio personale del Comune di Firenze nel fornire preziose indicazioni e classificazioni e nella solerte consegna dei dati che ha permesso di avere un'idea reale di quello che avremo potuto trovare nei comuni e, nel contempo, di avviare le prime analisi. Essenziale è stata la ricostruzione della tabella che riconduce ogni inquadramento giuridico economico posseduto negli anni dai dipendenti in archivio alla attuale classificazione contrattuale nelle categorie da A a D, una sorta di strumento per standardizzare e

relativizzare le posizioni professionali.

- una serie di incontri di presentazione dell'indagine per la raccolta dati presso i comuni coinvolti, facendo partecipare di volta in volta, oltre ai responsabili degli uffici di statistica, i responsabili organizzativi del personale e quelli dei centri di elaborazione dati. Via via che si procedeva con le visite sono venute fuori casistiche e/o



problematiche specifiche cui si è cercato di rispondere singolarmente e, laddove necessario, estendere le segnalazioni agli altri enti in modo da avere alla fine informazioni standardizzate per tutti. In generale si è riscontrata disponibilità e collaborazione da parte dei comuni. Obiettivo finale del progetto è lo studio effettuato distintamente su ogni singolo comune e, dove possibile, il confronto dei risultati fra i vari comuni mettendo in evidenza le situazioni migliori dal punto di vista informativo. Si prevede che i report finali possano essere prodotti entro la prima metà del 2008. ●

Francesca Crescioli

SPECIALE CONVEGNO
PADOVA► **Convegno di Padova**
“La Statistica per la programmazione strategica e gestionale dei Comuni”
4-5 giugno 2007

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

Statistica e sistemi informativi per la governance degli enti locali

Riccardo Innocenti, Presidente USCI

Che io sappia non si sono mai avute notizie di convegni dedicati al “ruolo dell’anatomia nello sviluppo della moderna medicina” o “l’importanza della tavola periodica per la produzione chimica” o altre di questo tipo. Per dire che nessuna di queste discipline viene messa in dubbio per le attività gestionali come quelle indicate.

Invece, come una nemesis ricorrente, siamo a organizzare appuntamenti e convegni, pubblicazioni e dibattiti che hanno come unico scopo quello di promuovere la cultura statistica e diffondere l’uso delle tecniche statistiche nelle pubbliche amministrazioni, come sostegno alle decisioni e come contributo per la conoscenza delle realtà amministrative. Forse è il caso di cominciare a chiedersi perché.

Va preso atto che non sono moltissime in Italia le amministrazioni comunali, come quella di Padova che ci ospita così magnificamente, che utilizzano in maniera sistematica il proprio ufficio di statistica, che lo tengono interrelato con gli apparati del controllo di gestione, con la programmazione finanziaria, con i sistemi di valutazione. Una situazione di difficoltà che è comune in tutte le zone del paese, nel Mezzogiorno come nel nord e al centro, compresa la mia regione.

A questo si accompagna, negli ultimi



anni, un tentativo articolato, e forse non organizzato, di delegittimare la statistica ufficiale nazionale, mettendone in discussione l’autonomia e la correttezza scientifica.

Un tentativo a cui non sono state insensibili parti del mondo delle autonomie locali che non hanno colto la pericolosità politica e sociale di questa operazione.

D’altro canto non sono mancati segnali positivi, sostanzialmente diretti a un rinnovato interesse per la costituzione di uffici di statistica o per il loro rafforzamento.

Come già notato in altre occasioni, questo andamento altalenante delle fortune degli uffici comunali di statistica

è in parte dovuto anche al ricambio tra gli amministratori, i dirigenti, i funzionari. Non è raro constatare che da un ottimo ufficio, al pensionamento del dirigente, si passa talvolta a situazioni a dir poco incresciose, come è successo anche ad alcuni comuni nostri soci.

Tutto questo è il segno che l’incardinamento degli uffici nella struttura organizzativa, e ancor più nel flusso delle procedure standardizzate dell’attività amministrativa, è provvisorio e aleatorio, come anche del fatto che spesso i decisori hanno nei confronti delle informazioni statistiche una scarsa dimestichezza, talvolta scetticismo, spesso una

consuetudine distorta. Rara è la consapevolezza del valore aggiunto che l'informazione statistica ufficiale, anche prodotta a livello locale da uffici appositamente formati e attrezzati, può apportare all'azione amministrativa, in termini di riduzione dei costi, di argomentazioni solide a sostegno delle scelte, di autorevolezza e trasparenza nel colloquio con le comunità amministrative. Anche l'uso crescente dei sondaggi, purtroppo non sempre realizzati secondo rigorosi criteri scientifici e pubblicando con chiarezza il valore e i limiti dei risultati prodotti, è un segno da un lato della domanda crescente di informazioni quantitative dall'altro della disinvoltura con cui spesso ci si appropria alla questione. Non è quindi inutile ricordare, ancora una volta, che la qualità dell'informazione prodotta dalla statistica ufficiale si fonda sui principi di imparzialità, affidabilità, pertinenza, efficienza, riservatezza e trasparenza.¹ Molto si è discusso in questi anni sul Sistema Statistico Nazionale, sulla sua genesi e sulla sua realizzazione, spesso attestandosi sulla constatazione di fatto che, essendo la riforma del 1989 concepita a costo zero, nessun vero investimento è stato fatto per la statistica ufficiale locale, comunale, e che quindi la mancanza di risorse ha determinato una situazione giuridica prevista ben diversa da quella reale. Ho avuto modo altre volte di sostenere² che la questione del finanziamento del SISTAN è, quanto meno, una questione mal posta, dove si scambia l'effetto per la causa. La causa è, a mio avviso, la scarsa fiducia che i decisori concedono o attribuiscono alla statistica ufficiale e, conseguentemente, in una situazione di generale scarsità di risorse, operano per la rinuncia all'informazione quantitativa o scelgono i suoi succedanei estemporanei e non ufficiali. Va sempre ricordato che numerosi sono stati negli ultimi anni negli enti locali uffici

costituiti ex novo,³ o l'attivazione di funzioni cospicuamente finanziate partendo da zero,⁴ o il finanziamento praticamente a fondo perduto di mirabolanti progetti di innovazione.⁵ Una possibile strategia per invertire questa tendenza potrebbe basarsi da un lato su azioni e normative che possano rinvigorire la funzione statistica degli enti, il ruolo degli uffici comunali e il loro esplicito riconoscimento giuridico; dall'altro, però, occorrerebbe consentire, favorire e promuovere la più ampia differenziazione locale, in termini organizzativi e di collocazione, in funzione delle esigenze di autonomia che gli enti esprimono. Sul primo versante una buona norma, a costo zero, sarebbe quella di obbligare i comuni a corredare ogni loro atto fondamentale⁶ di elaborati statistici pertinenti redatti da un ufficio che faccia parte del SISTAN;⁷ un'altra potrebbe essere quella di prevedere esplicitamente elaborazioni statistiche prodotte da un ufficio SISTAN integrate nei processi di formazione dei controlli strategici, di gestione, di regolarità e di valutazione. Sul secondo versante potrebbe essere concessa maggiore flessibilità alla norma⁸ che prevede la collocazione dell'ufficio comunale di statistica alle dirette dipendenze del Sindaco; collocazioni alternative potrebbero essere individuate nelle direzioni generali, negli uffici per il controllo strategico e di gestione, nei servizi demografici,⁹ negli uffici per la programmazione territoriale.¹⁰

Una simile prospettiva incide senz'altro sulla tradizionale attribuzione al Sindaco della funzione statistica nella sua qualità di ufficiale di Governo. Ma già nella formulazione dell'art.12 del vigente TU delle Autonomie Locali a questa dimensione della funzione statistica

se ne affiancava un'altra tesa direttamente al soddisfacimento delle esigenze informative statistiche degli enti. Uno sviluppo di questa tendenza può essere colto nel progetto di riforma presentato dal Governo. 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"¹¹; 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. Di particolare interesse per la funzione statistica dei comuni la previsione di cui all'art. 2 comma 4 lettera cc): "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

SPECIALE CONVEGNO
PADOVA

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 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.

Un altro terreno che occorrerebbe esplorare con maggiore convinzione, e, qui sì, con maggiori risorse di investimento, è quello della formazione, avendo principalmente due obiettivi:¹² Da un lato una formazione specialistica che sia mirata alla costituzione e al funzionamento degli uffici (piuttosto che alla crescita professionale del singolo operatore), al renderli in grado di interoperare con le altre strutture dell'amministrazione di appartenenza, alla costruzione di un soggetto attivo e propositivo nell'ambito del Sistema Statistico Nazionale. Dall'altro una formazione mirata alla sensibilizzazione della struttura amministrativa, che veda protagonisti i decisori, che proponga casi e soluzioni a fronte delle esigenze informative che emergono dall'attività gestionale. Ovviamente, la scelta di

operare in queste direzioni non può prescindere da una convinzione a monte di chi decide le strategie formative, ma può ben giovare di iniziative assunte centralmente che magari sostituiscano con nuovi prodotti sentieri formativi già battuti in passato senza esiti, non tanto sul lato dell'efficacia, quanto su quello della sedimentazione delle conoscenze nelle strutture organizzative. In questo contesto si colloca l'iniziativa che abbiamo preso insieme alla Società Italiana di Statistica, nell'ambito del protocollo di collaborazione che abbiamo stipulato,³ di sperimentare una Scuola SIS dedicata alla "Statistica locale. Organizzazioni, fonti, rilevazioni"⁴, realizzata in collaborazione con l'USCI, dove ogni argomento in programma viene trattato da un docente universitario e da un docente USCI congiuntamente; il programma è teso a fornire ai partecipanti l'inquadramento e le competenze necessarie per organizzare e gestire un ufficio comunale di statistica

Una diversa strategia per la promozione della gestione associata della funzione statistica comunale potrebbe aiutare un rinnovato processo di rifondazione e ricollocazione degli uffici di statistica locali. In primo luogo occorrerebbe considerare l'esercizio associato non più una situazione eccezionale, dovuta principalmente alla ridotta dimensione degli enti partecipanti, nella quale si pretende con un unico addetto di fare statistiche per dieci o più comuni. La funzione associata dovrebbe crescere di pari passo con la consapevolezza della necessità di attrezzare e dimensionare le scelte amministrative a scala sovracomunale, fenomeno questo che coinvolge sì i comuni di minori dimensioni ma che sta ormai interessando anche quelli

di dimensioni maggiori e i capoluoghi metropolitani. Oltre a realizzare facilmente intuibili economie di scala nelle risorse professionali e strumentali da impiegare (quindi con un risparmio "teorico"⁵ consistente), l'azione di governo dimensionata a scala vasta potrebbe avvalersi di informazioni statistiche anch'esse rivalutate e arricchite in quanto non limitate ai confini amministrativi, in grado di "seguire" meglio la dimensione spaziale dei fenomeni. È evidente che un simile processo non si innesca e non si sviluppa senza una decisa affermazione di volontà da parte degli amministratori, pur con molte evidenze di fatto sulla sua utilità.

Come tutti sanno, i comuni sono delle pubbliche amministrazioni molto particolari, essendo enti a competenza generale, prevalentemente vocati alla gestione dei vari servizi. Una delle conseguenze di ciò è che il loro apparato organizzativo non può scendere sotto certe dimensioni, dovendo comunque dedicare risorse umane a ciascuno dei servizi che erogano, sia all'esterno, sia al loro interno. Inoltre, la forte componente di servizi alla persona rende ancora più difficile ridurre il numero del personale. La tendenza degli ultimi anni alla esternalizzazione delle funzioni, o le cosiddette privatizzazioni, incidono solo in misura relativa perché comunque, sia pure al solo livello programmatico, è necessario presidiare anche le funzioni esternalizzate o privatizzate. Una ulteriore conseguenza di questo è che l'attività amministrativa produce una mole impressionante e indifferenziata di dati, diversamente da quanto può accadere in un ministero o in un ente pubblico economico. Le stesse considerazioni possono valere per le regioni o per le province ma, per motivi ovviamente

SPECIALE CONVEGNO
PADOVA

diversi, è evidente che la dimensione relativa pende a favore (o a sfavore, a seconda dei punti di vista) dei comuni. La vera, grande sfida gestionale, almeno dal punto di vista dello statistico, è quella di padroneggiare, gestire, valorizzare questo patrimonio informativo. Ma già parlare di patrimonio informativo significa avere compiuto un passo logico formale non del tutto scontato. La consapevolezza che i dati⁶ sono diversi dalle informazioni¹⁷ e che queste "escono" da quelli solo se sottoposte a processi di trattamento, di normalizzazione, di interrelazione, di elaborazione non è parimenti scontata. Questi processi non possono nemmeno essere pensati (figuriamoci progettati) se non si ricorre a una ulteriore categoria nella catena dell'informazione, quella dei metadati. La documentazione dei dati e delle variabili, la descrizione puntuale e accurata di come il dato viene raccolto, si forma, l'individuazione del soggetto e/o della struttura produttrice o proprietaria del dato, sono tutte informazioni aggiuntive, di secondo livello, i metadati appunto. La creazione e l'organizzazione dei metadati sono i processi cruciali per il passaggio dai dati alle informazioni, per la lavorazione della materia prima e la produzione dei semilavorati o dei prodotti finiti che dovrebbero essere le statistiche ufficiali locali. Nessun vero sistema informativo, e tanto meno nessun sistema informativo statistico, vedrà mai la luce se non si passa sotto le forche caudine di un faticoso lavoro di censimento, catalogazione, revisione e normalizzazione dei metadati e dei dati loro associati. Se questo lavoro viene fatto (anche) dagli statistici i dati, raccolti e gestiti per finalità amministrative, senza alcun riferimento al loro uso statistico, alla possibilità che essi possano generare informazioni preziose e aggiuntive,

diventano viceversa utilizzabili a scopi statistici, oltre a migliorare la loro qualità intrinseca e la loro fruibilità anche solo per i fini originari di raccolta.

Una divagazione esemplificativa potrà aiutare a dimensionare correttamente la questione del ruolo che i metadati giocano nella moderna società dell'informazione.¹⁸

Ormai tutti sanno che a livello planetario è in corso una guerra guerreggiata tra due colossi dell'informatica, Microsoft e Google, al confronto della quale la vendita di Telecom o di Endemol, che tanto fanno discutere i nostri giornali, sono liti condominiali.

Microsoft è la più grande azienda al mondo produttrice di software, la più diffusa, la più accusata di pratiche monopoliste. Google, al contrario non si occupa di contenuti, dell'informatica e del web, ma di metacontenuti. Google non produce informazione o contenuti, si limita a indicizzare quella che viene proposta in rete (e anche nei computer degli utenti).¹⁹ Non spende per produrre il servizio che propone agli utenti, come fa Microsoft, ma anzi si fa pagare, tramite la pubblicità, sempre più sensibile al contesto per le informazioni che indicizza e diffonde. Il servizio che offre non è il dato, ma il metadato, cioè la possibilità di arrivare al dato, quello giusto, quello ricambio tra gli amministratori, i dirigenti, i funzionari. Non è raro constatare



che da un ottimo ufficio, al pensionamento del dirigente, si passa talvolta a situazioni a dir poco incresciose, come è successo anche ad alcuni comuni nostri soci. Tutto questo è il segno che l'incardinamento degli uffici nella struttura organizzativa, e ancor più nel flusso delle procedure standardizzate dell'attività amministrativa, è provvisorio e aleatorio, come anche del fatto che spesso i decisori hanno nei confronti delle informazioni statistiche una scarsa dimestichezza, talvolta scetticismo, spesso una consuetudine distorta. Rara è la consapevolezza del valore aggiunto che l'informazione statistica ufficiale, anche prodotta a livello locale da uffici appositamente formati e

SPECIALE CONVEGNO
PADOVA

attrezzati, può apportare all'azione amministrativa, in termini di riduzione dei costi, di argomentazioni solide a sostegno delle scelte, di autorevolezza e trasparenza nel colloquio con le comunità amministrative. Anche l'uso crescente dei sondaggi, purtroppo non sempre realizzati secondo rigorosi criteri scientifici e pubblicando con chiarezza il valore e i limiti dei risultati prodotti, è un segno da un lato della domanda crescente di informazioni quantitative dall'altro della disinvoltura con cui spesso ci si avvicina alla questione. Non è quindi inutile che l'utente stia cercando. "Google introduce un workaround:²⁰Google non tratta il dato, ma il metadato. Il problema è che il metadato si basa sul dato. Poiché Microsoft non può impedire a Google di trattare metadati, allora cerca di impedirgli di referenziare dati. Come se i critici d'arte potessero scrivere recensioni a patto di non menzionare l'opera né dire in quale museo/mostra si trovi"; e ancora "Microsoft è più impattata di altri perché ha sposato in toto la filosofia dei contenuti protetti, e scopre con il consueto ritardo che si trova in un gioco ove la proprietà dei contenuti conta meno della loro disponibilità, persino in forma di metadato. Il dato vale così tanto che il metadato assume valori spaventosi"²¹

Insomma, il valore dei metadati è lì, pronto per essere sfruttato e moltiplicato, suscettibile di "arricchire" coloro che vorranno servirsene. Allora, i sistemi informativi statistici degli enti locali devono diventare proprio come Google per i naviganti del web: uno strumento insostituibile per attingere alle informazioni che già esistono ma sono nascoste tra i dati, un valore aggiunto gestionale che rende finalmente merito all'ufficio di statistica, non più

dedito solo a conteggiare la popolazione, elemento portante di innovazione, semplificazione, standardizzazione. Le esperienze in corso di questo tipo sono ancora troppo sporadiche in Italia. Si parla di sistemi informativi nelle accezioni più disparate, ma spesso riferendosi meramente ad archivi più o meno ben interrelati tra loro. Si parla di sistemi informativi statistici comprendendo ogni significativa organizzazione di dati resi omogenei e fruibili. Occorre probabilmente fare un salto, concettuale e culturale e affrontare il problema nel suo insieme, senza farsi spaventare dalla dimensione e dal tempo che occorre. I prodotti dei sistemi informativi statistici sono più noti e immaginati della loro creazione e gestione. Si parla spesso di cruscotti informativi per i decisori, strumenti senz'altro utili ma forse anche i più elementari e scontati. Io non trascurerei un ruolo rinnovato per gli annuari e i bollettini statistici comunali, magari arricchendo le parti compilative consuete con informazioni desunte dalla gestione amministrativa dei servizi, interni ed esterni, informazioni queste sempre difficili da reperire, soggette a una rapida obsolescenza o mimetizzazione negli archivi informatici. Così come non è da escludere la possibilità di elaborare, a partire da un sistema informativo statistico comunale, studi e riflessioni sull'efficacia delle politiche, sugli effetti di trasformazione che queste operano nel contesto territoriale.²² L'importanza di un sistema informativo statistico comunale robusto, fruibile e costantemente aggiornato risalta ancora di più se pensiamo ad alcuni grandi archivi che sono nella disponibilità pressoché esclusiva dei comuni o che trovano la loro migliore utilizzazione proprio a scala comunale e sub comunale, specie

laddove sia stata realizzata la georeferenziazione della numerazione civica, vera chiave di volta per passare dalla statistica descrittiva tabellare alla statistica descrittiva e analitica territoriale. Mi riferisco ovviamente in primo luogo all'anagrafe della popolazione, la cui utilità a fini statistici è fuori discussione. Ma anche agli archivi dell'anagrafe tributaria, solo da poco completamente scaricabili per il comune, al catasto, anch'esso ormai aggiornabile ogni mese, o allo stesso Archivio Statistico delle Imprese Attive (ASIA) - Unità locali, che ovvia in gran parte alle note difficoltà nella fruizione degli archivi delle Camere di Commercio, oltre a fornire un numero maggiore di informazioni. E a questi si potrebbero aggiungere gli archivi della sinistrosità stradale (anch'essi georeferenzabili), quelli sullo stato di salute, e altri. Insomma, la sola gestione di una simile mole di dati, tutti tra loro relazionabili (specialmente adottando le variabili territoriali come elemento di collegamento) richiede architetture e risorse professionali non banali per la progettazione e la gestione del sistema, nelle quali non si può e non si deve prescindere dalle professionalità statistiche e dal ruolo istituzionale degli uffici comunali di statistica.²³

In questo contesto, con queste difficoltà, concettuali e operative, mi sembra importante che gli enti stabiliscano rapporti di collaborazione costanti e strutturati con le università e con i dipartimenti di statistica. L'università può supportare con le sue competenze teoriche e applicative l'impostazione di progetti e la crescita di competenze interne in grado di gestire i processi e di rendere autorevoli e riconosciuti il ruolo e le funzioni degli uffici. Altrettanto importante è il ruolo delle

SPECIALE CONVEGNO
PADOVA

amministrazioni regionali e quello dei sistemi statistici regionali (SISTAR), specie se questi vengono vissuti in forma democratica, partecipata, non gerarchizzata. Le regioni in questi anni hanno spesso rappresentato un caposaldo nella statistica ufficiale, ma penso che siano loro stesse a rendersi conto che, se il sistema non si diffonde a macchia d'olio sul territorio, non produce innovazione e maggiore partecipazione, non si comporta come sistema a rete diffuso, il rischio di essere solo degli ISTAT in ventesimo è sempre più forte, oltre che appetibile per la sua facile realizzazione.

Per concludere, vorrei accennare a due iniziative che come USCI abbiamo avviato insieme alla Segreteria Centrale del SISTAN, nell'ambito delle attività previste dal protocollo di collaborazione ISTAT-USCI.²⁴ Sono iniziative che a nostro avviso qualificano il ruolo del SISTAN come elemento propositore e innovatore, non semplice struttura redazionale del Programma Statistico Nazionale. La prima riguarda l'analisi del profilo professionale dei rilevatori comunali, confrontabile con altre esperienze internazionali e nazionali, finalizzata a individuare: il profilo necessario ad esercitare l'attività di rilevatore; i fabbisogni di competenze; gli strumenti metodologici per affinare la fase di selezione; un set di indicatori in grado di individuare aspetti qualitativi che contribuiscono a raggiungere performance lavorative sempre più elevate; gli interventi formativi mirati a colmare eventuali bisogni espressi dai rilevatori; ma anche per attivare metodologie di indagine non ancora sufficientemente sfruttate a livello locale, come le indagini telefoniche. Una fase pilota è stata avviata con la partecipazione di alcuni comuni soci;²⁵ che prevede la formazione degli operatori che somministreranno il questionario ai rilevatori in servizio e

poi procederanno alle elaborazioni e alle analisi, sia caso per caso, sia in confronto tra le varie esperienze. La seconda riguarda una ricerca sul personale dei comuni, condotta con tecniche di tipo demografico-aziendale, con l'utilizzo di dati individuali, tesa a ricostruire nel tempo le caratteristiche strutturali della forza lavoro negli enti, la sua evoluzione, e a fornire possibili elementi previsivi. Anche in questo caso è stata avviata una fase pilota con la partecipazione di alcuni comuni soci e non.²⁶ La prima tappa, già iniziata, è quella di rilevare negli archivi informatici di tutte le amministrazioni partecipanti i dati necessari all'analisi e ai confronti successivi. Si tratta da un lato di un importante esperimento di utilizzazione dei dati amministrativi a fini statistici e dall'altro del tentativo di produrre informazioni utili a una migliore gestione della principale risorsa impiegata dai comuni che, conseguentemente, grava in maniera così significativa sui bilanci.

Spero che questa comunicazione abbia reso con chiarezza il senso della direzione in cui l'USCI si sta muovendo, il modo in cui intendiamo interpretare il ruolo di promotori dello sviluppo della funzione statistica locale e di facilitatori dell'azione degli uffici comunali di statistica. La nostra direzione di lavoro è quella di sviluppare l'innovazione, rivalutando la funzione degli uffici e attivando iniziative e ricerche, relazioni e indagini che superino il mero ruolo passivo finora svolto. È quella di dotare le amministrazioni di apparati informativo-statistici che facilitino l'azione di governo, la rendano misurabile e quindi valutabile, offrano alle città documentazioni accurate e tempestive sull'evoluzione dei principali fenomeni sul territorio. La stessa proposta che abbiamo avanzato

come gruppo di studio costituito con la SIS per innovare metodologie, tecniche, gestione della prossima tornata censuaria²⁷ va nella stessa direzione: rendere gli uffici protagonisti stabili della lettura e della proposizione delle informazioni statistiche, con una moderna visione delle esigenze delle amministrazioni, ma mantenendo la rigosità e l'affidabilità proprie della statistica ufficiale.

Dobbiamo manifestare la nostra soddisfazione per come questa nostra visione abbia positivamente intercettato una direzione di sviluppo evidente nel modo di operare dell'ISTAT e del SISTAN: il protocollo di collaborazione firmato ne è una dimostrazione e lo è, soprattutto, perché non ha prodotto solo mere dichiarazioni d'intenti ma sta dimostrando la possibilità di attivare iniziative concrete e raggiungere risultati importanti. Si sta facendo strada insomma, e forse un po' anche grazie a noi, la consapevolezza che, nel mutato assetto istituzionale, e soprattutto nelle mutate condizioni in cui avvengono e si affermano fenomeni sociali dalle caratteristiche del tutto nuove;²⁸ la statistica ufficiale o è anche statistica locale o non è.

Con la stessa franchezza va detto che non possiamo dichiararci altrettanto soddisfatti dell'altro nostro interlocutore fondamentale: il sistema degli amministratori. Oltre ad alcune esperienze particolarmente positive che abbiamo avviato a livello territoriale con le nostre sezioni regionali;²⁹ non siamo ancora riusciti in maniera diffusa e uniforme a far inserire tra le priorità dell'agenda degli amministratori comunali la funzione statistica. Spero di sbagliarmi, e spero che in un prossimo futuro le condizioni evolvano positivamente, ma non vorrei che stesse proprio qui il limite che accennavo all'inizio e la ragione per la quale dovremo fare ancora tanti convegni come questo.

SPECIALE CONVEGNO
PADOVA

NOTE

1. <http://www.istat.it/istat/principi.html>
2. http://www.istat.it/istat/eventi/seminario1rat/relazioneInnocenti_def.pdf
3. Gli URP o gli uffici per la sicurezza sul lavoro, per esempio
4. Le incentivazioni per la progettazione della cd. Legge Merloni
5. Sarebbe interessante capire perché la statistica non è riuscita nel suo insieme a intercettare alcunché di questo cospicuo flusso di finanziamenti, essendo la disciplina spesso intrinseca a quegli stessi progetti, tanto che, per esempio, anche nella dirfettiva del marzo 2007 del Ministero per l'Innovazione "Linee strategiche per il sistema nazionale di e-government" si auspicano interventi per "catturare ed archiviare, ma, soprattutto, analizzare ed usare l'enorme patrimonio di dati strutturati per informare e supportare l'azione e la decisione sia nel front-end che nel backend (data warehousing, intelligence per management, processi, attori ed attività)"
6. Per esempio quelli di competenza dei consigli comunali
7. Magari non necessariamente facente parte dell'Amministrazione
8. In molte realtà inosservata
9. Specie negli enti di minori dimensioni
10. Un'altra proposta potrebbe essere quella di svincolare dai patti di stabilità le spese correnti e di investimento effettuate nell'ambito del SISTAN, quindi in capo agli uffici comunali di statistica
11. http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/codice_autonomie_locali/articolato.pdf
12. Un mio punto di vista sulla questione lo si può trovare nell'articolo "Formazione e risorse umane per gli uffici di statistica pubblici: un approccio olistico", USCI Notizie, a. XIII, nuova serie, n. 2, giugno 2007, pp.10-14, rielaborazione dell'intervento svolto in qualità di discussant alla Ottava Conferenza Nazionale di Statistica, Roma 28 novembre 2006, nella Sessione Risorse umane e competenze per la statistica ufficiale
13. http://www.usci.it/nuke/modules.php?name=Downloads&d_op=getit&lid=28
14. <http://www.usci.it/nuke/modules.php?name=News&file=article&sid=410&mode=&order=0&thold=0>
15. Dico "teorico" perché si tratta in termini previsionali, non di fatto. In termini di cassa non si risparmia proprio niente se gli addetti alla statistica non ci sono già
16. I dati sono il risultato delle osservazioni originarie sul fenomeno d'interesse; in un sistema informativo statistico si tratta di grandezze quantitative. I dati, di per sé, forniscono un supporto molto limitato al processo decisionale: essi rappresentano il materiale "grezzo", che deve essere caricato di significatività, in modo da ottenere delle informazioni. Caricare di significatività uno o più dati vuol dire elaborarli, sintetizzarli, aggregarli e interpretarli
17. Un'informazione è, invece, il risultato dell'elaborazione di più dati, elaborazione che, tipicamente, consiste in operazioni di sintesi e nella successiva costruzione di indicatori. Tale processo di elaborazione dei dati consente, da una parte, di ridurre la mole di grandezze con cui si ha a che fare e, dall'altra, di incrementare le conoscenze sul fenomeno d'interesse.
18. Per l'esempio e parte delle considerazioni sono debitore al blog http://www.wolfstep.cc/archives.php?subaction=showfull&id=1173167818&archive=1175414465&start_from=&ucat=17&page=6&page=5&page=4&page=3&page=2
19. Forse non è inopportuno notare che il successo di Google è dovuto all'efficienza dell'algoritmo statistico che utilizza
20. Ovvero ha cambiato la prospettiva della competizione di mercato, in parte creando un mercato del tutto nuovo
21. Ivi. Il blog prosegue con altre interessanti considerazioni, tra cui quella che, alla lunga, Microsoft potrebbe soccombere nella lotta aperta con Google; inoltre, è in questo contesto che si colloca il tentativo di entrambe di prendere parte del mercato della concorrenza: Microsoft cercando di acquisire il principale motore di ricerca alternativo a Google, Yahoo!, Google cominciando ad offrire un pacchetto paragonabile a Office, gratis, on line e con storage facoltativo dei dati.
22. Secondo il modello input -> processo -> output -> outcome
23. Un esempio banale può illustrare bene il perché dell'inderogabilità di questa funzione. Non sono rare le situazioni in cui, nel tracciare zonizzazioni e perimetri utili ai fini della programmazione territoriale, si prescinde dalla basi territoriali censuarie, e in particolare dai confini delle sezioni censimento, con l'ovvia conseguenza di non poter poi applicare i dati censuari a quelle zonizzazioni.
24. http://www.usci.it/nuke/modules.php?name=Downloads&d_op=getit&lid=30
25. Firenze, Lodi, Padova, Pisa, Reggio Calabria, Roma, Vicenza
26. Bologna, Camaiore, Firenze, Padova, Pisa, Reggio Calabria, Roma e la Comunità Montana della Media Valle del Serchio
27. <http://www.usci.it/nuke/modules.php?name=News&file=article&sid=368&mode=&order=0&thold=0>
28. Si pensi solo alle mutate condizioni strutturali dei flussi demografici e al ruolo rinnovato che in esso giocano gli agglomerati urbani
29. In Toscana, con la realizzazione della Conferenza regionale di statistica, prossima alla replica nel tardo autunno 2007, ma anche in Veneto, con il recente protocollo di collaborazione con ANCI Veneto, e in Lombardia

La Statistica a supporto della programmazione strategica e gestionale dell'attività degli Enti Locali

Marina Caliaro, Consigliere Nazionale ANUSCA

Signor Sindaco, Autorità, Colleghi, Signore e Signori a nome del Presidente dell'Associazione Nazionale degli Ufficiali di Stato Civile e Anagrafe, dott. Paride Gullini, e dell'Associazione stessa, porgo i saluti e ringraziamenti per l'invito a partecipare a questa importante iniziativa. Il Dott. Gullini auspica la possibilità di giungere in tempi brevi ad una collaborazione più stretta e proficua con l'Associazione Unione Statistica dei Comuni Italiani anche attraverso iniziative di formazione rivolte a quanti negli Enti locali svolgono attività connesse alla funzione statistica: nei Comuni medio - piccoli spesso non esiste un autonomo servizio di statistica e tali attività sono affidate agli operatori dei servizi anagrafe e di stato civile.

Garantire una crescita professionale e una migliore conoscenza delle materie su cui operano è un impegno che ANUSCA ha nei confronti dei propri associati e che ritiene di poter assolvere in modo più adeguato per quanto attiene la funzione statistica con l'aiuto dell'USCI. Ritengo si possa affermare che entrambe le Associazioni, USCI e ANUSCA, perseguono, tra gli altri, l'obiettivo di diffondere la consapevolezza della necessità di un maggiore e migliore utilizzo del dato statistico.

Ciò è necessario:

- per una conoscenza oggettiva della situazione del Paese,
- per fini di programmazione e gestione delle attività degli Enti locali secondo le specifiche competenze istituzionali,
- per assicurare a tutti i cittadini risposte efficaci e rapide ai loro bisogni,
- per dare trasparenza e conoscibilità all'attività svolta dalle Amministrazioni stesse.

Nell'ambito del Comune, l'esistenza di banche dati strutturate e costantemente aggiornate, quali quelle dello Stato civile e dell'Anagrafe, costituisce una risorsa di grande valore che l'Amministrazione deve saper utilizzare mediante lo sviluppo di un sistema integrato tra questi servizi e l'attività statistica.

Gli uffici dello Stato Civile dispongono di informazioni relative alle nascite, ai matrimoni, ai decessi, alle cittadinanze per quanto riguarda non solo la popolazione residente nel territorio ma anche quella solo presente nel territorio.

Gli uffici dell'anagrafe raccolgono dati relativi alle iscrizioni e cancellazioni dall'anagrafe delle persone residenti per consentire di misurare la consistenza numerica della popolazione quale conseguenza del movimento sia naturale (nascite, morti, matrimoni) sia sociale (trasferimenti di abitazione, emigrazioni) della popolazione stessa.

Gli uffici AIRE (anagrafe degli italiani residenti all'estero) gestiscono le posizioni dei nostri connazionali che vivono all'estero, nonché di cittadini italiani nati all'estero e di quanti, stranieri, siano divenuti cittadini italiani risiedendo all'estero: raccolgono pertanto informazioni che permettono l'elaborazione a livello nazionale di statistiche per sesso, per fasce d'età, per anno d'iscrizione, per circoscrizione estera di residenza sulla base dei dati forniti dai singoli Comuni al Ministero dell'Interno che gestisce l'anagrafe AIRE centralizzata e l'elenco degli elettori all'estero.

Si può affermare che sin dall'origine della costituzione del "Registro della



SPECIALE CONVEGNO
PADOVA

popolazione”, così veniva definita l’anagrafe, e sin dalla costituzione dei Registri dello Stato Civile per la registrazione degli eventi naturali e giuridicamente rilevanti propri della vita di ciascuna persona, **le finalità prettamente statistiche** della raccolta e dell’utilizzo dei dati demografici sono state strettamente connesse a **finalità amministrative e di governo** proprie delle Autorità Municipali. Basti pensare al nascere delle anagrafi tributarie, delle liste di leva, degli uffici di collocamento, alla fondazione e organizzazione di opere assistenziali, al rilascio dei libretti di lavoro: istituti e attività basati sulla conoscenza di dati acquisiti dallo stato civile e dall’anagrafe.

È sempre più evidente che Stato ed Enti locali in genere non hanno solo la necessità di censire la popolazione e di conoscerne quantitativamente l’ammontare, ma hanno altresì l’esigenza di avere certezza e conoscenza reale dei rapporti giuridici che si instaurano tra i cittadini: i registri di stato civile e di anagrafe assolvono senza dubbio a questa finalità.

Stato civile e Anagrafe hanno assunto, nella realtà odierna, il ruolo di servizi rivolti ai cittadini e, in virtù della loro capacità di assolvere a tale ruolo, sono espressione del buon funzionamento dell’Amministrazione nella quale si collocano. Sono il primo luogo di incontro tra cittadino e pubblica amministrazione e, nella misura in cui tali servizi funzionano bene, possono essere luoghi ideali di verifica del processo di avanzamento e miglioramento dell’attività della Pubblica Amministrazione, non solo in senso tecnologico ma soprattutto nel senso di un progressivo avvicinamento tra cittadinanza e istituzioni.

La raccolta e l’elaborazione di informazioni da parte degli uffici anagrafici e di stato civile e di altri che operano nell’Ente locale non sono però sufficienti a dare esatta rappresentazione della società, se queste attività non sono effettuate secondo regole comuni e condivise, che portino a misurazioni statistiche omogenee.

La lettura e l’interpretazione delle informazioni presenti nelle diverse banche dati dell’Ente locale debbono poter essere realizzate in modo sistemico così che i dati raccolti, posti nel giusto contesto, siano analizzati nelle loro relazioni dinamiche, cogliendo la connessione tra i molteplici aspetti della realtà sociale ed economica. In questo modo la funzione statistica si rivela essere una risorsa indispensabile per il corretto operare dell’Ente locale perché riesce a cogliere aspetti qualitativi che, diversamente, in un’attività di semplice aggregazione di grandezze, verrebbero ad essere trascurati.

Infatti la disponibilità di dati correnti e aggiornati, la capacità di una loro attenta e pronta analisi che conduca a informazioni statistiche oggettive, possono influire sulla

efficacia e flessibilità degli interventi delle Amministrazioni pubbliche e determinare, altresì, il successo o meno delle iniziative assunte. Conoscere con esattezza la situazione della popolazione residente suddivisa per fasce di età, sesso, stato civile, occupazione professionale, e altro e saper collocare tali informazioni nell’ambito delle singole circoscrizioni territoriali rende possibile progettare l’attivazione di servizi adeguati laddove gli stessi sono più necessari, magari in relazione alla maggiore presenza di persone anziane o di famiglie con bambini in età scolare, o di studenti, o di cittadini stranieri.

Il Comune oltre che essere il naturale destinatario e fruitore di dati così raccolti ed elaborati, è altresì in grado di metterli a disposizione di altre Amministrazioni, per il controllo sulla situazione sociale, sanitaria, economica, di sicurezza. Altri Servizi pubblici, per i quali è rilevante il rapporto persona - territorio, traggono molte delle informazioni necessarie al loro funzionamento dalle fonti anagrafiche e di stato civile e dalle elaborazioni statistiche dei dati così ottenuti.

A titolo esemplificativo posso ricordare:

- la collaborazione con le Aziende Sanitarie locali per la rilevazione delle nascite;
- la collaborazione con il Dipartimento della Protezione civile per il progetto “Sistema Nazionale di sorveglianza, previsione ed allarme per la prevenzione degli effetti delle ondate di calore sulla salute della popolazione” per cui, in collaborazione con i Comuni, è stato istituito un sistema di rilevazione della mortalità estiva per consentire una valutazione dell’efficacia dei piani di prevenzione posti in essere;
- e ancora la collaborazione fra INPS ed Enti locali per la cui realizzazione si stanno svolgendo iniziative di formazione a cura di ANUSCA per quanto attiene la conoscenza e la gestione dei flussi informativi bidirezionali tra i due Enti e non solo, flussi realizzati attraverso modalità di interscambio di dati, di elenchi, di statistiche, di certificati e moduli, al fine dell’erogazione di servizi tra gli Enti e verso i cittadini;
- il particolare rilievo che, nel processo di e-government in atto, ha assunto l’applicazione del sistema INA – SAIA. Tale sistema, attraverso lo scambio delle informazioni anagrafiche e di stato civile, permette di associare ciascun cittadino al Comune di residenza ed è in grado di fornire informazioni statistiche di estremo rilievo per il Paese. Attraverso questa architettura tecnologica vengono inviati e ricevuti dati relativi alla popolazione in forma di flussi documentali predisposti su uno specifico tracciato informatico: si crea così un’unica anagrafe virtuale, accelerando la velocità di smistamento delle comunicazioni

SPECIALE CONVEGNO
PADOVA

anagrafiche.

Le potenzialità del sistema riguardano:

- la possibilità di diffondere elenchi di variazioni anagrafiche ai diversi Enti interessati,
- la convalida dei codici fiscali da parte del Ministero delle Finanze,
- l'invio delle comunicazioni di cambio di residenza relative ai cittadini nonché le verifiche delle loro posizioni anagrafiche,
- la verifica e la convalida del riassunto statistico concernente la dinamica demografica da trasmettere all'ISTAT,
- l'inoltro dei dati significativi alla Motorizzazione Civile per gli aggiornamenti delle patenti e dei libretti di circolazione dei veicoli,
- l'invio degli aggiornamenti all'INPS per quanto attiene l'anagrafe dei pensionati e i decessi,
- una più approfondita attività di vigilanza da parte del Ministero dell'Interno e dell'ISTAT, così come già in atto

per quanto riguarda il controllo delle posizioni dei cittadini italiani residenti all'estero i cui dati sono comunicati on - line dai Comuni e dai Consolati italiani all'estero direttamente al Ministero dell'Interno.

A livello europeo nel programma statistico comunitario per il periodo 2003 - 2007 si ribadisce a più riprese la necessità che l'Unione europea per formulare, applicare, controllare e valutare le proprie politiche possa accedere tempestivamente ad informazioni statistiche aggiornate, affidabili e tra loro comparabili. Si pone evidentemente l'accento sulla utilità dell'elaborazione statistica per l'attività della Comunità europea, sempre che siano rispettati i requisiti di imparzialità, affidabilità, indipendenza scientifica, efficienza economica, riservatezza, non gravosità per gli operatori, enunciati nel Trattato dell'Unione Europea.



SPECIALE CONVEGNO
PADOVA

Cinzia Viale, Presidente CUSPI

Desidero innanzitutto porgere i miei ringraziamenti personali e del Coordinamento degli Uffici di Statistica delle Province al Sindaco di Padova e al Comitato Scientifico del convegno per l'invito rivoltomi, che dà l'opportunità al Cuspi di prendere parte a un'iniziativa così importante e significativa come la celebrazione del centenario della fondazione e del ventennale della rifondazione dell'Usci.

Il Cuspi è un organismo che si è costituito formalmente nel 2002, nell'ambito dell'Unione delle Province Italiane, e ha tra le principali finalità quella di "...soddisfare gli obiettivi informativi e statistici dei suoi membri e di collaborare con gli enti che fanno parte del Sistema Statistico Nazionale e con altri organismi simili, anche di altri paesi, al fine di favorire, sviluppare e divulgare le analisi statistiche, le attività culturali e di ricerca nel campo informativo e statistico, per le autonomie locali." (art. 2 del Regolamento).

Questo convegno costituisce un'occasione particolarmente importante perché offre l'opportunità di discutere del **ruolo della statistica pubblica**, nella programmazione e nella gestione degli Enti Locali e, pur essendo dedicato alle realtà comunali, è di particolare interesse anche per le Province, poiché l'utilizzo della statistica a supporto all'attività di governo ritengo abbia per noi caratteristiche del tutto analoghe ai Comuni.

Con grande attenzione seguirò gli autorevoli interventi in programma nella giornata di domani, che in gran parte fanno riferimento all'ambito generale degli Enti Locali, visto come un sistema di riferimento unico e ben preciso.

Sicuramente il ruolo dei Comuni nella statistica pubblica e ufficiale, legato alle rilevazioni condotte dall'ISTAT, è storicamente assai più rilevante e più consistente di quello delle Province (basti pensare allo svolgimento dei censimenti generali). Del resto, competenze in materia statistica sono attribuite alla Provincia già nel T.U. della legge comunale e provinciale, approvato con R.D. nel 1915, che dice testualmente: *"La Deputazione Pro vinciale deve ogni anno raccogliere, in una relazione generale, tutte e notizie statistiche relative all'amministrazione della Provincia e sottoporle tanto al Governo che al Consiglio Provinciale, con le forme determinate dai Regolamenti Generali"*.

L'Ente Provincia, viste le sue competenze a carattere maggiormente settoriale, ha limitato in passato la sua attività di statistica ufficiale a specifiche rilevazioni, altrettanto settoriali.

Tuttavia, da molto tempo a tali ristrette attività ufficiali s'è affiancato un **lavoro molto più ampio** delle Province, principalmente a seguito dell'istituzione del Sistema Statistico Nazionale avvenuto con il d.lgs. 322/89 e alla quasi parallela riforma dell'ordinamento degli Enti Locali, attuata con la l. 142/1990. Questa legge, oltre a prevedere, tra le funzioni amministrative, *"raccolta ed elaborazione dati"*, ha attribuito alla Provincia compiti di programmazione in ambito economico, produttivo, commerciale, turistico, sociale, culturale, sportivo.

Lo sviluppo dell'attività statistica è strettamente legato quindi al fabbisogno di informazioni necessario per lo svolgimento dei

compiti di programmazione, ma anche al rafforzamento del concetto di Provincia come **anello di congiunzione** fra la realtà comunale - che costituisce storicamente il tessuto originario dell'amministrazione pubblica italiana - e gli apparati regionale e statale.

Questo ruolo, che la Provincia ha avuto fin dall'unità nazionale, s'è evoluto col tempo e ha trovato finalmente riconoscimento normativo dapprima, come suaccennato, nella l. 142/1990, successivamente confermato dal Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (d.lgs. 267/2000) e poi al massimo livello delle fonti del diritto italiano, colla riforma del titolo V della nostra costituzione.

Attualmente, nessuno dubita più dell'importanza fondamentale della statistica pubblica quale **strumento di supporto alle decisioni**: gli organi di vertice, i "politici" degli Enti Locali, traggono anche dall'esame dei dati statistici quell'indispensabile conoscenza del territorio e delle sue dinamiche economiche, sociali, culturali, sanitarie e così via, conoscenza che essi pongono poi a fondamento della propria programmazione e delle scelte strategiche per il futuro. A titolo esemplificativo, pensiamo alla pianificazione territoriale, ambito in cui i Comuni, le Province, le Regioni sono, a diversi livelli di responsabilità e nel rispetto dei principi di sussidiarietà e coerenza, coinvolti nelle fasi di concertazione per il "governo del territorio" e quindi nella redazione dei Piani preliminari e dei Piani Territoriali di Coordinamento per cui necessitano di dati e di informazioni statistiche importanti

SPECIALE CONVEGNO
PADOVA

sia per quantità sia per qualità. Rispetto al tema è interessante notare che il d.d.l. "Delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale n. 3 del 2001" - (Codice delle Autonomie) - considera in un punto specifico la

pubblico di connettività di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82".

Premesso quindi che **il sistema statistico pubblico non può non avvalersi di tutti i contributi dei soggetti che vi appartengono** (purché nel rispetto degli **"standard, regole tecniche e linguaggi comuni definiti a livello nazionale"** richiamati nel

per soddisfare il bisogno di tempestività del dato ed anche e soprattutto di apportare un netto miglioramento alla qualità dei dati medesimi.

In questa prospettiva, è evidente che la prima necessità nel comportamento di tutti i soggetti membri del SISTAN è **quella di "fare sistema"**: mai come nel nostro caso tale espressione, di questi tempi usatissima e spesso abusata, è invece assai significativa per quel che vogliamo fare e dove vogliamo arrivare.

Và senza dubbio detto che in questi anni sono stati fatti grandi passi in avanti, in alcuni settori i risultati sono stati decisamente più positivi che in altri. Potremmo citare numerose esperienze e progetti realizzati attraverso la collaborazione tra Autonomie locali, tra quest'ultime e l'ISTAT e, ancora, tra Autonomie e altri organismi facenti parte del SISTAN.

Permangono tuttavia elementi e meccanismi che in qualche modo ostacolano la piena realizzazione del Sistema e che, a mio avviso, devono essere necessariamente rivisti. Mi riferisco principalmente alla questione annosa dei finanziamenti per l'attività statistica, spesso ridotti e, in alcuni casi, addirittura non previsti; mi riferisco inoltre all'attribuzione di funzioni, anche di coordinamento, statistico a uffici e organi che, per la loro organizzazione e sfera d'azione, hanno difficoltà a svolgere con la necessaria competenza.

Abbiamo detto poc'anzi che il Sistema statistico nazionale può e deve avvalersi dei contributi di tutti i suoi soggetti; orbene, un'organizzazione razionale dei flussi di dati secondo le competenze e la vocazione propria di ciascun componente, nel rispetto



funzione statistica: *"...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 statistico nazionale di cui al decreto legislativo 6 giugno 1989, n. 322, e nel sistema*

d.d.l. e dei principi di efficienza ed efficacia), dobbiamo considerare che gli Enti Locali necessitano di una comprensione approfondita e soprattutto aggiornata della propria collettività, proprio allo scopo di rendere quel "supporto alle decisioni" di cui abbiamo appena parlato realmente proficuo ed efficace.

Tali completezza e tempestività possono essere ottenute solo se tutti i costituenti il SISTAN svolgono un ruolo specifico e commisurato alle proprie caratteristiche peculiari, nel dare il proprio contributo qualificato

SPECIALE CONVEGNO
PADOVA

delle norme di legge, può sicuramente condurci a **un insieme armonico e produttivo**, nel quale la collaborazione fra tutti e la reciproca comprensione delle esigenze e delle necessità sono gli ingredienti per il sicuro successo del sistema, in un'ottica di alleggerimento della cosiddetta "molestia statistica" e, conseguentemente, di risparmio delle risorse.

In questo panorama, ribadiamo, il ruolo primario delle Province è quello di stabilire laddove ancora non vi sono, e di rafforzare nei casi

in cui già esistono, i legami statistici col resto del mondo delle autonomie, di cui esse sono parte integrante, in **un complesso coordinato di soggetti statisticamente attivi** (Province e Comuni) che dialoga coi Sistemi statistici regionali - ove costituiti - e con quello nazionale.

Seguendo tali linee guida ci possiamo realmente aspettare che un sistema stratificato e piramidale qual è ancora, nella sua ossatura, quello dell'organizzazione territoriale italiana, funzioni più proficuamente

per ognuno; e che lo faccia non già palesando gli spesso frequenti difetti (ridondanze, duplicazioni inutili, conflitti più o meno esplicitati) di tale modello, bensì una volta tanto dimostrando che, proprio grazie all'impegno comune e **al reciproco riconoscimento e rispetto di ruoli e competenze**, anche un'organizzazione così complessa e articolata può raggiungere e dimostrare risultati che, in taluni casi, possono sicuramente arrivare all'eccellenza.

Una nuova architettura di Balanced Scorecard per le organizzazioni della Pubblica Amministrazione Italiana

Fabrizio Bocci, Ce.Ri.S.Ma.S.

Introduzione

Un numero sempre maggiore di organizzazioni del settore pubblico nel mondo sta adottando la Balanced Scorecard o comunque un qualche sistema di gestione strategica (o solo di misurazione) della performance. Nell'ultimo periodo, anche in Italia è aumentata la sensibilità sull'argomento e si iniziano a vedere le prime applicazioni.

La Balanced Scorecard è uno strumento per la gestione strategica della performance che è stato pensato per le aziende orientate dal profitto. Quindi se si vuole applicarlo al settore pubblico è necessario adottare opportune modifiche per adattarlo a quelle che sono le esigenze della pubblica amministrazione. Di fatto, soprattutto nel mondo anglosassone, ma anche in quello scandinavo, sono state proposte ed applicate con successo alcune modifiche in tal senso. Quando si pensa al nostro paese, la prima domanda da porsi è se l'architettura della Balanced Scorecard di derivazione anglosassone sia adeguata a descrivere appieno la complessità delle relazioni tra organizzazione pubblica e comunità di riferimento che caratterizza la situazione italiana. Oggi i Cittadini nella loro relazione con le organizzazioni del pubblico settore esercitano il ruolo di stakeholder (o portatori di interessi) multi-dimensionali. Se le organizzazioni pubbliche non sono pienamente coscienti

di questa molteplicità, rischiano di fallire nel perseguimento della loro mission.

Lo scopo di questa riflessione è proporre una nuova architettura di Balanced Scorecard per la Pubblica Amministrazione italiana da utilizzare come base su cui sviluppare un modello consistente, applicabile e sostenibile, che tenga conto della particolarità del contesto nazionale.



La Balanced Scorecard nel settore privato

Facciamo innanzitutto un breve richiamo alla Balanced Scorecard per le organizzazioni profit-driven. L'architettura originale della Balanced Scorecard così come era stata pensata da Kaplan e Norton per le organizzazioni private prevede quattro prospettive: economico/finanziaria, clienti, processi interni e crescita ed apprendimento. Le quattro prospettive sono rappresentate in sequenza nella mappa strategica attraverso le relazioni causa effetto che collegano gli obiettivi strategici propri di ciascuna prospettiva tra loro e con quelli delle altre prospettive. È da sottolineare come sia importante il concetto di sequenza. Questo è ulteriormente ribadito dalle quattro classiche domande a cui rispondere nel settore privato, come esemplificato nella figura successiva.

Prospettiva economico finanziaria	Quali sono i risultati che desideriamo ottenere per soddisfare gli azionisti dell'organizzazione?
Prospettiva dei clienti	Per raggiungere questi risultati quale proposta di valore per il cliente dovremo generare?
Prospettiva dei processi interni	Per generare una proposta di valore per i nostri clienti che ci permetta di ottenere i risultati finanziari desiderati, in quali processi interni dovremo eccellere?
Prospettiva della crescita ed apprendimento	Come dovranno essere le persone, la tecnologia informatica ed il clima di azione per eccellere in quei processi che ci consentiranno di generare una proposta di valore ai nostri clienti tale da permetterci di raggiungere i risultati finanziari auspicati?

Figura 1 - adattamento da Kaplan e Norton

Queste sono le domande fondamentali per le aziende profit-driven. Le risposte a queste domande permettono di descrivere la strategia lungo le quattro prospettive della Balanced Scorecard.

Nel settore privato la prospettiva di risultato (o di outcome) è quella economico/finanziaria: l'organizzazione esiste per creare profitto e valore.

La Balanced Scorecard nel settore pubblico

Viste queste premesse, è possibile applicare la Balanced Scorecard nel pubblico? Direi proprio di sì, anzi è più che auspicabile. L'importante è applicare intelligentemente i concetti che stanno alla base della BSC e non farsi confondere dalle differenze nel fine ultimo dell'organizzazione. Il concetto fondamentale della Balanced Scorecard è quello di legare i risultati desiderati (la performance attesa) a quelli che pensiamo essere i

driver della performance all'interno dell'organizzazione. Questo si esplicita attraverso le relazioni causa effetto utilizzabili indipendentemente dalle finalità ultime dell'organizzazione. L'importante è "ordinare" le prospettive, che si decide di considerare, nella giusta



posizione all'interno della mappa strategica. È chiaro che una architettura di Balanced Scorecard basata sulla sequenza propria delle organizzazioni dedite al profitto non è proponibile nel settore pubblico: il fine ultimo delle organizzazioni del settore pubblico non è quello di creare profitto, ma, in generale, di creare valore pubblico per la comunità in cui operano. Quindi se si vuole utilizzare la Balanced Scorecard nella pubblica amministrazione è necessario modificarne l'architettura originaria per adattarla alle esigenze differenti a cui debbono rispondere le organizzazioni pubbliche. Scorrendo la letteratura sulle applicazioni della Balanced Scorecard nel settore pubblico e vari "case study", soprattutto relativi al mondo anglosassone, si può notare

SPECIALE CONVEGNO
PADOVA

come non venga mai evidenziata una chiara distinzione tra organizzazioni che producono servizi (come gli ospedali) ed organizzazioni che, in aggiunta, gestiscono la "cosa pubblica" su delega del cittadino (ad esempio gli enti locali, gli enti governativi e, nel caso italiano, le aziende sanitarie locali).

Generalmente le architetture proposte per la Balanced Scorecard e per la mappa strategica sono pensate per il primo tipo di organizzazione, ma poi sono applicate ad entrambi i tipi di organizzazione.

Le loro caratteristiche possono essere riassunte come segue:

- Viene considerata un'ulteriore prospettiva: quella della mission

'ulteriore Questo è corretto. Le organizzazioni del settore pubblico sono orientate dalla loro mission e non dalla generazione di profitto. Agiscono per perseguire la loro mission di miglioramento della società e non considerano i riconoscimenti finanziari come fine ultimo da perseguire.

- Il cittadino, o la comunità, è considerato come un cliente

Non c'è nulla di male nel considerare i cittadini come clienti, vederli come fruitori di servizi ad alto livello. Qualche volta, quando abbiamo a che fare con un'organizzazione pubblica vorremmo proprio essere trattati con tutte le attenzioni che certe aziende private riservano ai propri clienti. Ma la "metafora del cliente", seppure di importanza fondamentale per il rinnovo della Pubblica Amministrazione, da sola non è in grado rappresentare la complessità dei rapporti tra Settore Pubblico e Comunità.

- Generalmente la prospettiva economico finanziaria e quella del cliente sono poste allo stesso livello

Questo viene fatto per elevare il ruolo e l'importanza della prospettiva del cliente e per ridurre l'influenza degli indicatori finanziari. La questione vera, però, è un'altra: la prospettiva finanziaria è una prospettiva di "input" o di "risultato" per l'organizzazione? Per molte organizzazioni pubbliche la prospettiva finanziaria è una prospettiva di input in quanto i fondi a disposizione sono spesso assegnati politicamente, seguendo logiche differenti da quelle legate alla proposta di valore verso i clienti, tipiche del settore privato.

- Qualche volta viene aggiunta una prospettiva relativa all'autorità

Qualche volta si considera una ulteriore prospettiva: quella dell'autorità superiore. La funzione di questa prospettiva è quella di rappresentare il cittadino nella

su dimensione di "proprietario" della cosa pubblica. Questo è un significativo passo avanti, ma non è ancora abbastanza. O meglio, potrebbe essere abbastanza per le organizzazioni pubbliche che producono servizi, ma non per quelle che gestiscono in delega la cosa pubblica. Questo modo di disegnare l'architettura della Balanced Scorecard risente dell'influenza di quanto teorizzato dal New Public Management (NPM).

Il New Public Management (NPM)

Il New Public Management è un nuovo paradigma di gestione della cosa pubblica emerso all'inizi degli anni Novanta con i lavori di Hood e quelli di Osborne e Gaebler per "reinventare" il governo. Il NPM è stato influenzato dalle idee di Peter Drucker sul "governo imprenditoriale", enunciate a partire dal 1968 con il libro "The age of discontinuity". Il NPM rappresenta una critica a tutto campo all'idea di Weber sulla burocrazia, si è guadagnato l'approvazione di importanti organismi internazionali quali l'OCSE, ed ha portato a notevoli cambiamenti nella Pubblica Amministrazione in paesi quali la Gran Bretagna, il Canada, l'Australia e la Nuova Zelanda. Senza entrare nel merito in modo più approfondito, l'idea del NPM è quella di incoraggiare una cultura orientata dalla performance, dal risultato, in un settore pubblico meno centralizzato e più orientato a vedere il cittadino come cliente. Si rimanda ai lavori degli studiosi citati e alle pubblicazione OCSE per un approfondimento di queste tematiche.

Tornando alla Balanced Scorecard, un'impostazione, come quella delineata seguendo i principi guida enunciate dai teorici del NPM, porta ad una geografia della mappa strategica dove la prospettiva dei processi interni e le altre prospettive sono allineate solo con un set parziale di "risultati desiderati" e questo può portare a conseguenze negative sulla performance dell'organizzazione, specialmente a lungo termine.

Una nuova architettura di BSC per la Pubblica Amministrazione

Per attuare una gestione veramente "olistica" della performance è necessario pensare ad un'architettura che tenga conto della complessità delle relazioni tra comunità ed organizzazione pubblica, superando i paradigmi del NPM, certamente innovativi rispetto alla visione burocratica dell'organizzazione pubblica, ma limitanti in quanto troppo sbilanciati a favore di una visione, diciamo, eccessivamente imprenditoriale del settore pubblico. Visione che poi è stata spesso deformata in un eccesso di aziendalizzazione. A questo proposito sono molto importanti le riflessioni che cattedratici come

Vigoda, Wray ed Epstein stanno portando avanti i concetti di collaborazione e partecipazione del cittadino, soprattutto quando questi vengono collegati alla gestione della performance.

La nuova architettura per costruire la mappa strategica delle organizzazioni del settore pubblico si compone di cinque prospettive:



Figura 2

Le 5 prospettive della BSC per la Pubblica Amministrazione

Fin qui niente di nuovo sotto il sole. Quasi tutte le organizzazioni pubbliche che hanno adottato la BSC hanno aggiunto una prospettiva "cappello" relativa alla mission dell'organizzazione. Alcune organizzazioni pubbliche già considerano le risorse finanziarie come un input e la gestione di queste risorse è parte integrante della prospettiva dei processi interni. Un esempio classico è la Città di Charlotte, l'ente locale che da tempo ha interiorizzato i concetti di gestione della performance attraverso la Balanced Scorecard. Comunque è importante sottolineare una volta di più quanto sia importante posizionare la prospettiva delle risorse finanziarie come una prospettiva di input e non come una prospettiva di risultato. La novità che voglio introdurre sta nel considerare la prospettiva della comunità suddivisa ed organizzata in quattro dimensioni:

- 1) *il Cittadino come Cliente*
- 2) *il Cittadino come Proprietario*
- 3) *il Cittadino come Soggetto alle leggi*
- 4) *il Cittadino come Partner*

Perché così tante dimensioni? Perché le differenti relazioni che la Pubblica Amministrazione ha con i cittadini e le varianti di comportamenti della cittadinanza all'interno ed all'esterno dell'organizzazione pubblica, possono essere usati per migliorare i risultati attesi nella gestione della cosa pubblica. Queste dimensioni si rinforzano mutuamente e rinforzano la motivazione dei dipendenti nell'impegnarsi per il successo dell'organizzazione.

Queste dimensioni rappresentano i differenti ruoli di stakeholder assunti dalla cittadinanza in relazione con l'organizzazione pubblica e con cui l'organizzazione pubblica deve confrontarsi.



Figura 3 - La nuova architettura di Balanced Scorecard

1) il Cittadino come Cliente

È importante considerare il Cittadino come cliente in un ambiente complesso.

Le regole democratiche, i criteri di trasparenza, la richiesta di accountability forzano i manager e le autorità pubbliche a trattare la Cittadinanza in maniera migliore che in passato. Questa è la dimensione della responsiveness, che potremmo tradurre della "capacità di risposta" dell'organizzazione, attraverso l'efficacia e l'efficienza dei servizi erogati o gestiti.

2) il Cittadino come Soggetto alle leggi

Proteggere la cittadinanza con le leggi significa non solo migliorare il benessere sociale, ma anche minimizzare i rischi e gli effetti dell'incertezza che possono condizionare le performance dell'organizzazione. È un mezzo oppure una fine? La mia opinione è che sia un fine, parte integrante del perseguimento della mission dell'organizzazione.

3) il Cittadino come Proprietario

I Cittadini pagano le tasse, votano i loro rappresentanti e agiscono tramite intermediari per controllare la cosa pubblica. Questa è la dimensione dell'accountability delle organizzazioni del settore pubblico. In questa dimensione si tiene conto di come le organizzazioni rispondono ad una autorità superiore in termini di qualità del servizio erogato ed in termini di economicità dello stesso.

4) Il Cittadino come Partner

È la dimensione del coinvolgimento della cittadinanza, della partecipazione, del senso civico e della

SPECIALE CONVEGNO PADOVA

collaborazione. Alcuni considerano il coinvolgimento dei cittadini più come un processo che come un risultato. Io sono tra coloro che lo considerano un obiettivo strategico "alto", una condizione del benessere sociale a lungo termine.

I cittadini dovrebbero essere coinvolti sia come individui (risultati che derivano dalla prevenzione e dal senso civico) sia come parte di gruppi organizzati (risultati che derivano dalla collaborazione).

Vigoda, ad esempio, sottolinea che: "Studi recenti hanno mostrato che le azioni spontanee ed il volontariato (entrambi basati sulla motivazione intrinseca) sono strumenti utili per le organizzazioni del settore pubblico per superare le difficoltà di budget e promuovere l'efficacia nel contesto pubblico" Allineare obiettivi, misure ed iniziative delle altre prospettive con un set bilanciato di risultati attesi nelle quattro dimensioni della comunità potrebbe rappresentare un ulteriore passo avanti nella progettazione di un efficace sistema bilanciato di gestione della performance nel settore pubblico. Questo permetterebbe infatti di bilanciare:

- un approccio passivo con le relazioni attive
- il breve termine con il lungo termine
- la capacità di risposta con la collaborazione
- la soddisfazione del cittadino con il suo contributo al miglioramento del servizio

È proprio partendo dalla considerazione del ruolo del cittadino di stakeholder multi-dimensionale che è possibile individuare i processi interni strategici per l'organizzazione pubblica, per sostenere un miglioramento continuo nel tempo in presenza di risorse finanziarie sempre più limitate. Questi processi possono essere esplicitati nei relativi "cluster" per ciascuna dimensione del cittadino, attraverso la mappa strategica e misurati con la balanced scorecard.



Metodi e Sistemi Informativi per la programmazione e la valutazione degli Enti Locali

Luigi Fabbri, Università di Padova Dipartimento di Scienze e Statistiche

La statistica, sin dai tempi antichi (egizi, romani, veneziani dal 1300, ...) è uno strumento di conoscenza per l'organizzazione statale. Da cui il nome proposto, sembra per la prima volta, nella seconda metà del Settecento da Gottfried Achenwal, giusnaturalista e statistico tedesco. Dunque, statistica come scienza dell'amministrazione.

Circa da quando si è cominciato a chiamarla così, si è sviluppata una statistica per la società, in quanto comunità d'interessi degli individui, in contrapposizione, alcune volte netta, con la scienza per la gestione dello Stato. Da una parte, serviva per la conta e il controllo (censimento) dei cittadini, la loro classificazione per gli scopi pubblici, dall'altro un nuovo strumento metodologico per tentare di capire le cause dei problemi sociali fino ad allora considerati quasi una conseguenza degli eventi naturali. È in questo periodo che grandi pensatori (tra gli altri, A. Comte, A. Quételet, A. de Toqueville, T.R. Malthus, A.A. Cournot, A. Messedaglia) sviluppano, dalla seconda metà dell'Ottocento, la disciplina che inizialmente si chiamava "aritmetica politica" o "fisica sociale" che costituirà le basi della statistica sociale che, dagli ultimi decenni del Novecento, è un tutt'uno con la disciplina volta alla gestione dello Stato e dei suoi terminali locali, in modo particolare regioni e comuni.

La statistica e le statistiche sono il riferimento normale per ideare servizi pubblici, assumere decisioni a carattere politico, gestire attività, valutarne e monitorarne gli effetti, assistere i processi democratici e di partecipazione. La statistica ha un ruolo strumentale, su sollecito, nei processi decisionali pubblici e uno esclusivo, ad iniziativa autonoma, nella ricerca empirica. Questa può essere considerata un processo distinto da quello decisionale in ragione dei gradi di immediata utilizzabilità dei risultati per le questioni pratiche, immediatezza che va dal minimo della ricerca di base, collegabile alle decisioni solo alla lontana, ad un massimo che è appunto quello di essere supporto preliminare alle decisioni.

La statistica come metodo sta pervadendo i processi decisionali pubblici. Non solo in quanto disciplina che esprime in termini quantitativi gli aspetti nodali delle decisioni, ma anche come disciplina in grado di prevedere

le conseguenze delle scelte e di anticipare gli scenari nei quali gli interventi pubblici si vanno a collocare. Quindi, statistica come "scienza che informa" rappresentando, analizzando e prevedendo la realtà. Non più solo metodo di analisi, ma anche criterio di idealizzazione dell'esperienza per modellare la realtà. Le opportunità per l'uso di metodi e modelli sono ben presenti nelle leggi che ordinano le attività degli enti locali (tra le ultime: D.Lgs. 112/98, D.Lgs. 267/00, LR del Veneto 11/03). Riguardano non solo la programmazione e l'amministrazione dei servizi, ma anche l'assetto del territorio, lo sviluppo economico, le infrastrutture e, non ultima, la partecipazione dei cittadini alle decisioni pubbliche. I metodi per la programmazione e la valutazione, richiamati nel titolo di questa nota, non sono specifici dell'attività delle amministrazioni locali, bensì sono le situazioni operative e le dimensioni quantitative degli interventi ad avere un impatto sulle scelte di metodo.

Diciamo innanzitutto che le basi informative dei modelli applicati a livello locale sono per la quali totalità di natura non amministrativa, con sporadici inserimenti di informazioni di dettaglio derivanti da indagini statistiche. È, quindi, necessario che lo statistico che opera nell'ambito pubblico sappia:

- da una parte, educare le varie componenti dell'amministrazione alla qualità (completezza della copertura degli insiemi, veridicità dei dati, ma soprattutto adeguatezza e coerenza delle classificazioni) dei dati amministrativi da utilizzare a fini statistici;
- d'altra parte, deve avere una chiara visione delle potenzialità informative autonome dell'Ente in cui opera e delle necessità rispetto ai vari obiettivi che si porranno. Per questo motivo, lo statistico deve essere il riferimento per il sistema informativo dell'Ente. Informativo, si badi bene, non informatico. Il primo fa, infatti, riferimento alla tassonomia e alla finalizzazione delle informazioni, il secondo alla gestione tecnica delle basi di dati. Facciamo un esempio. Supponiamo che un servizio di un comune sia stato certificato ISO 9000 e che si voglia mantenere la certificazione. In ragione delle Vision 2000, lo statistico, in accordo con l'ente certificante, curerà la strutturazione del sistema informativo mirato alla

SPECIALE CONVEGNO PADOVA



costruzione degli indicatori richiesti per la verifica di qualità, adatterà, ideerà, somministrerà ed analizzerà i questionari di customer satisfaction a campioni di utenti del servizio, conserverà ed analizzerà i reclami (in formato testo) raccolti per suggerire miglioramenti gestionali, si farà carico di creare serie storiche di indicatori per il confronto nel tempo degli aspetti rilevanti del servizio. In altri termini, sarà il garante del mantenimento nei termini di qualità previsti per il servizio e il promotore del miglioramento della gestione, in stretto accordo con i responsabili amministrativi del settore che organizza il servizio. Non è più lo statistico passivo, al quale si chiede di dare i numeri risolutivi di una determinata questione, ma uno statistico pro-attivo, capace di vedere in ogni aspetto programmatico, gestionale e valutativo della realtà amministrativa in cui opera ragioni del proprio essere all'interno dell'Ente.

I sistemi informativi che servono per le decisioni sono costituiti da:

- basi di dati finalizzate all'espletamento di funzioni statistiche di supporto alle decisioni e alla ricerca che l'intelletto dello statista, prima che gli organi di governo, sollecita,
- sistemi di indicatori da ideare, ossia da definire dal punto di vista teorico, e da alimentare con dati. Si possono intravedere tre livelli di dettaglio nel sistema di indicatori, corrispondenti ad altrettanti livelli decisionali:
 - la cosiddetta *governance*, ossia la padronanza delle situazioni politicamente caratterizzate e la capacità di visione futura della realtà amministrata da parte dei massimi organi di governo dell'Ente,
 - quello dei servizi, di cui programmare le dimensioni e il funzionamento per garantirne la qualità,
 - la rappresentazione dei fenomeni rilevanti sul territorio per l'analisi dei bisogni della popolazione e degli enti economici che vi sono insediati.

L'ampiezza del campo d'interesse è tale da configurare uno statista che sa compenetrarsi con le finalità generali dell'Ente coniugate con le specificità del territorio servito

e condizionate dalle risorse disponibili. Quindi, uno statistico consapevole e capace di relazionarsi con tutti i livelli decisionali ed operativi dell'Ente. D'altra parte, proprio questa multifunzionalità impone chiarezza di visione e ricerca dell'essenzialità. L'esatto contrario dell'allargamento a dismisura delle basi di dati e alla tenuta in linea di dati di ogni tipo nella convinzione che prima o poi serviranno. Se lo statistico è capace, la sua primazia sui sistemi informatici è nella natura delle cose. Per programmare e valutare bisogna saper definire i bisogni, attuali e futuri, delle popolazioni amministrare, bisogna saper dimensionare servizi ed attività, prevedendo le risorse necessarie, anticipare, simulando ipotesi diverse, gli aspetti del territorio in collegamento con i piani sociali di zona. Per evitare improvvisazioni, si dovrà sia ripensare la qualità della formazione tecnica nelle università, puntando ad una formazione volta a sviluppare competenze trasversali e non solo tecniche, e sia dosare opportunamente nella gestione dell'Ente l'impiego di competenze interne con la possibilità di consulenze esterne mirate. Inoltre, si dovrà curare il sistema informativo. Esiste l'organizzazione nazionale di sistemi informativo-statistici connessi tramite l'imponente sistema degli uffici di statistica e il cosiddetto SISTAN – Sistema statistico nazionale ex D.Lgs. 322/89. In varie regioni, c'è il SISTAR, il sistema statistico regionale, l'analogo del SISTAN su altra scala dal punto di vista strutturale, ma con finalità più vicine a quelle funzionali alla programmazione e all'azione degli enti, di cui abbiamo finora parlato.

Un'altra funzione importante della statistica pubblica è la diffusione della conoscenza statistica presso gli amministrati. La statistica, nel garantire l'imparzialità di ciò che produce, può essere un punto di equilibrio tra gli interessi dell'esecutivo e quelli della collettività anche nei casi in cui tendono a non coincidere. L'ufficio di statistica deve informare in modo uguale sia chi paga per produrre le statistiche e sia chi paga i gestori delle attività pubbliche.

La diffusione delle statistiche pubbliche è una funzione fine, che richiede una capacità di lettura dei dati da parte dello statistico tale da coinvolgere la popolazione pur fornendo statistiche interpretate. È nella mente di chi scrive un episodio relativo ad una delle prime applicazioni di *customer satisfaction* per i servizi pubblici in Italia.

Credendo di far del bene, fu resa pubblica l'ottima valutazione ottenuta dal servizio e la ancora superiore valutazione ottenuta dal personale di sportello. I giornali

locali, il giorno dopo, attaccarono l'amministrazione con un titolo che suonava all'incirca: "Sugli altari i caporali, bocciati i generali", avendo attribuito il pur elevato, ma minore dell'altro, giudizio ottenuto dal servizio nel suo insieme a pretese incapacità organizzative. Con conseguenze facili da immaginare su chi aveva promosso la valutazione del servizio e ne aveva diffuso le stime. Comunque sia, la statistica, della cui necessità di presenza nell'amministrazione abbiamo detto, deve essere regolata da un'etica professionale che si estrinseca prevalentemente nella formulazione autonoma delle statistiche che genera. Anche la fornitura di uno sportello informativo per la comunità fa quindi parte delle funzioni dei sistemi informativi statistici degli enti locali.

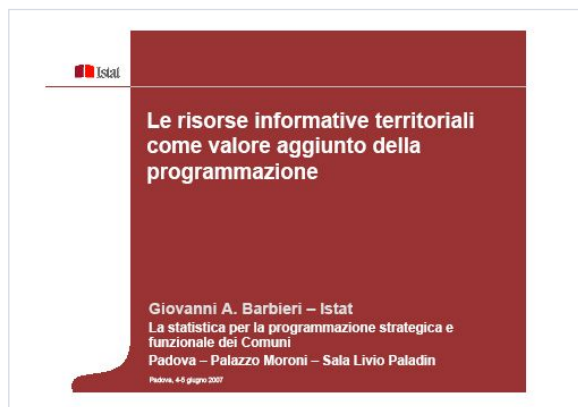
Terminando, ci sentiamo di proporre che in ogni regione, una volta istituito il SISTAR, si punti a:

- la promozione di operatori, referenti e dirigenti degli uffici del Sistema statistico per renderli più idonei alle finalità sopra dette. Un buon esempio può essere il progetto formativo "Per una *koinè* statistica" che la Regione del Veneto ha promosso in collaborazione con l'università per rifinire in modo mirato la formazione degli addetti alla statistica degli enti del Sistema;
- creare, nell'ambito delle associazioni degli uffici di statistica (USCI, CUSPI, ecc.), gruppi di lavoro volti a sostenere professionalmente i responsabili e i collaboratori degli uffici di statistica;
- discutere, all'interno delle associazioni di categoria, architetture paradigmatiche dei sistemi informativi locali e piani minimi di ricerca anticipatori delle attività inerenti all'autonomia degli enti locali così da dare idee e grammatiche per gli statistici di città, province e comunità montane (tra gli altri: evoluzione dell'urbanizzazione, densità edilizia, espansione urbana, direttrici di espansione, città metropolitana, mura antiche; pendolarismo e flussi, trasporti locali, navigazione fluviale, logistica, nodi di comunicazione; servizi sociali, povertà estrema, *welfare* comunale, municipalizzate; sport, ricreazione, cultura, patrimonio artistico; dismissione e ricollocazione delle attività produttive e commerciali, mercati; cimiteri);
- organizzare basi di dati con questionari, distinti per tema analitico e accessibili mediante parole chiave.

SPECIALE CONVEGNO
PADOVA

Le risorse informative territoriali come valore aggiunto della programmazione

Giovanni A. Barbieri, Direttore Centrale per le Esigenze Informative, l'Integrazione e il Territorio ISTAT



Programma e governo locale

- Programmazione e mercato
 - Struttura gerarchica del programma
 - Ruolo e disponibilità dell'informazione
 - Segnali di mercato
- Muoversi in una logica di mercato
 - Mercato come strumento di democrazia
 - Ruolo sostanziale della statistica
- Decentramento, devoluzione, sussidiarietà
 - Avvicinare le decisioni ai cittadini
 - Responsabilizzare i decisori
 - Tramite segnali di quasi-mercato
 - Salvaguardia dell'efficienza economica

5 giugno 2007 G. A. Barbieri 2 Istat

Informazione e governo locale

- Informazione prodotta nell'attività di amministrazione della cosa pubblica
- Informazione "statistica"
 - Funzione
 - Dall'individuale/aneddotico al collettivo
 - Riferimento alla collettività
 - Statistica come scienza del collettivo
 - Scopo
 - Dalla gestione alla visione strategica

5 giugno 2007 G. A. Barbieri 3 Istat

Territorio e governo locale

- Quale territorio?
 - Scala delle politiche
 - Luogo dell'amministrazione
- Quali statistiche?
 - Statistiche del territorio
 - Statistiche dal territorio
- Quali soggetti e quale ruolo?
 - Il sistema e i suoi soggetti
 - Il ruolo dell'Istat nel sistema (Gazzelloni)
 - Il ruolo dell'Istat nei processi di produzione
 - L'Istat come produttore
 - L'Istat come "facilitatore" (architetture d'integrazione)

5 giugno 2007 G. A. Barbieri 4 Istat

Domanda e offerta di statistiche territoriali

- Per il territorio: quale informazione statistica occorre per chi ha responsabilità gestionali e di governo?
 - Dimensione territoriale delle politiche nazionali
 - Dimensione locale (luogo)
- Sul territorio: l'offerta di informazione esistente o potenziale
 - Scale territoriali
 - Sistemi informativi
- Del territorio: quale informazione statistica il territorio dovrebbe e può produrre direttamente
 - Dati e stime
 - Architetture d'integrazione

5 giugno 2007 G. A. Barbieri 5 Istat

Ricerca Informativa
territoriale e
programmazione

Quale territorio?

- Il territorio come dimensione dei fenomeni:
 - Griglia per la loro osservazione e misura statistica (i fenomeni avvengono nello spazio)
 - Griglia per l'analisi (ricorso a modelli statistici adeguati)
- Il territorio come "luogo" dell'auto-organizzazione sociale
- Il territorio come articolazione della democrazia:
 - Griglia per l'offerta di servizi alla collettività
 - Griglia per l'organizzazione dell'attività della pubblica amministrazione
 - Griglia di riferimento delle decisioni dei vari livelli di governo (sovra-nazionale, nazionale, sub-nazionale)

5 giugno 2007 G. A. Barbieri 6 

Ricerca Informativa
territoriale e
programmazione

Dimensione territoriale delle politiche (1)

- Scala territoriale e perdita d'informazione
 - Approccio *top-down*
 - Coerenza tra i livelli (classificazione gerarchica)
 - Definizione dell'informazione
 - Approccio *bottom-up*
 - Auto-organizzazione spaziale (es. città funzionali)
 - Coerenza da costruire
- Dimensione territoriale delle politiche
 - Governo nazionale
 - Visione d'insieme e dettaglio territoriale
 - Governo locale
 - Specificità dei processi di sviluppo locale

5 giugno 2007 G. A. Barbieri 7 

Ricerca Informativa
territoriale e
programmazione

Dimensione territoriale delle politiche (2)

- "Governo" (programmazione, monitoraggio e valutazione → *ex ante, in itinere, ex post*) e *accountability* (output e outcome)
- Disponibilità di statistiche e indicatori (spesso, da decidere e da costruire)
- Rilevanza e pertinenza, con riferimento:
 - Al territorio (griglia territoriale predefinita e dotata di valenza economica)
 - Allo sviluppo/evoluzione dell'economia e della società
 - Alla dimensione delle policy
- Sviluppo locale implica governo locale
 - Basi territoriali
 - Sistemi informativi
 - Statistici del territorio

5 giugno 2007 G. A. Barbieri 8 

Ricerca Informativa
territoriale e
programmazione

Geografie per l'analisi e la decisione

- Regioni normative e regioni funzionali
 - Normative: espressione di volontà politica; i limiti sono fissati a seconda dei compiti attribuiti alle comunità territoriali, della consistenza demografica necessaria per effettuare tali compiti in modo efficace ed economico e dei fattori storici, culturali e di altro genere
 - Funzionali: definite in base a requisiti analitici; raggruppano zone utilizzando criteri geografici (ad esempio, altitudine o tipo di terreno) o socio-economici (ad esempio, omogeneità, complementarietà o polarità delle economie regionali)
- Classificazioni gerarchiche/non gerarchiche

5 giugno 2007 G. A. Barbieri 9 

Ricerca Informativa
territoriale e
programmazione

Sistemi informativi statistici integrati

- Di che cosa stiamo parlando?
 - Informativo, non informatico (il modo in cui sono organizzate le informazioni, non la tecnologia)
 - Statistico (riferimento a un sistema specifico di meta-informazione)
 - Integrato (integrazione di fonti diverse entro il sistema di meta-informazione, pluralità di ambiti d'uso)
 - Geografico (basi territoriali e geo-referenziazione delle informazioni)
 - Potenzialità tecnologiche (approccio "micro-territoriale")

5 giugno 2007 G. A. Barbieri 10 

Ricerca Informativa
territoriale e
programmazione

La statistica a sostegno delle decisioni

- Contributo della statistica pubblica (e degli statistici che operano nelle amministrazioni) alle scelte di policy:
 - Trasparenza
 - Evidenza di natura quantitativa
 - *Accountability*
- In gioco la possibilità stessa delle strategie d'avvicinamento dei cittadini alle scelte pubbliche
- Dati ufficiali e stime: ruolo della statistica pubblica
 - Produzione e diffusione di informazioni ufficiali
 - Metodo e procedimento che garantisce la controllabilità dei processi d'elaborazione di stime
 - Qualità più come processo che come risultato

5 giugno 2007 G. A. Barbieri 11 

SPECIALE CONVEGNO
PADOVA

Architetture di integrazione territoriale

- Rapporti tra sistemi informativi nazionali e sistemi informativi "locali":
 - Ufficialità dell'informazione statistica come valore
 - Nodi nell'ambito del Sistema statistico nazionale
 - Momenti di confronto e di armonizzazione
 - Sistemi di metadati

5 giugno 2007 G. A. Barbieri 12 

Il territorio come banco di prova

- Far emergere e coordinare le esigenze dell'utenza attuale e potenziale
- Promuovere l'integrazione *ex post* (metadati) ed *ex ante* (*frame*)
- Sviluppare prodotti e servizi nuovi
- Valorizzare l'informazione geografica esistente (generata da transazioni economiche o amministrative)
- Sviluppare il "linguaggio comune" dell'informazione statistica territoriale (accesso, utilizzo integrato e condivisione)

5 giugno 2007 G. A. Barbieri 13 

Programmazione, Controllo e Statistica nel Comune di Padova

Maria Novello, Dirigente Comune di Padova, Vicepresidente USCI

Negli anni Novanta, all'interno del processo di modernizzazione richiesto dalla Riforma della Pubblica Amministrazione, sono stati emanati, tra gli altri, due importanti decreti che hanno sancito dapprima il riordino del Sistema Statistico Nazionale (D.lgs. 322/89) ed in seguito la messa a punto di un apparato per i controlli interni delle Pubbliche Amministrazioni (D.lgs. 286/99).

Con il primo, si innova il ruolo della Statistica Ufficiale, non più al servizio esclusivo del Governo ma di tutta la collettività, quale "bene pubblico". Il secondo, stabilisce che gli strumenti di controllo interno non possono non fondarsi su affidabili indicatori statistici. Prevede infatti la costituzione di un sistema informativo statistico a supporto dei sistemi di controllo strategico, di gestione e di valutazione.

Il Comune di Padova ha adeguato, nel 1997, la sua struttura organizzativa al dettato della riforma della P.A., ridefinendo le competenze dei settori esistenti ed istituendone di nuovi, tra

cui il Settore Programmazione e Controllo. A questo Settore è stato aggregato l'Ufficio di Statistica, precedentemente inserito nel Settore Servizi Demografici, conferendogli una propria autonomia, al di fuori quindi delle aree di coordinamento, con referente politico il Sindaco e gerarchico il Direttore Generale.

Al conferimento dell'incarico di dirigere il nuovo Settore, mi sono trovata ad affrontare da subito due differenti problematiche: la prima, tipica di una struttura nascente, la seconda, tipica di una struttura da rilanciare: l'Ufficio di Statistica era un servizio, da quattro anni privo del Dirigente, con poche risorse, che svolgeva unicamente le attività prescritte da ISTAT; tutto questo, alla vigilia del gravoso impegno dei Censimenti di fine anni Novanta.

In principio, ho dovuto sviluppare separatamente le tre competenze, programmazione, controllo di gestione e statistica. Per le prime due

(programmazione e controllo di gestione) è stata indispensabile una fase di progettazione dei sistemi, loro sperimentazione e consolidamento, dopo la condivisione con la Giunta Comunale, il Comitato di Direzione ed il Nucleo di Valutazione, questi due appena costituiti. Con la Statistica, invece, ho dovuto riorganizzare l'ufficio con nuove risorse umane ed un piano formativo ad ampio respiro, per affrontare i censimenti: (nel 1999 quello Intermedio dell'Industria e dei Servizi, nel 2000 quello dell'Agricoltura e nel 2001 quelli Generali, di più grossa portata per la loro organizzazione e per il loro impegno finanziario: censimento della popolazione, abitazioni, industria e servizi, e, per la prima volta, gli edifici esistenti sul territorio comunale).

Al termine di queste fasi, l'esperienza che ho maturato mi ha fatto optare per una diversa organizzazione del Settore, volta all'integrazione ed all'interazione delle tre funzioni piuttosto che alla loro gestione

separata, intravedendo in ciò l'opportunità di strutturare in modo più adeguato quel patrimonio informativo di cui necessita la classe politica per decidere e la classe dirigenziale per gestire.

La prima motivazione che ha condotto questa mia scelta è stata data dall'aver messo in luce i numerosi aspetti che le tre funzioni hanno in comune: principi ispiratori, finalità, destinatari e, da ultimo, metodologie.

Mi sono quindi impegnata verso il raggiungimento dell'integrazione e dell'interazione delle tre funzioni, gettando le basi per diffondere tale esperienza negli altri Settori dell'Ente, dovendo anch'essi operare con gli strumenti di programmazione e controllo di gestione, con il supporto di informazioni statistiche.

Il secondo motivo, invece, è legato alla qualità del dato che deve essere tale **sin dalla sua origine** (tanto per la programmazione e controllo di gestione, quanto per la statistica), perché ogni decisione **comporta dei costi** e deve essere sostenuta, per quanto possibile, da **dati oggettivi** che chi è chiamato a decidere deve conoscere.

Ho posto quindi l'attenzione su due punti: il primo, **contenere i costi della produzione del dato**, il secondo, **augmentarne la qualità**.

Gli archivi amministrativi, infatti, sono ricchi di dati, raccolti per le più svariate esigenze e finalità, spesso utilizzati solo per ricerche estemporanee quando se ne presenta la necessità. Ma non tutti questi dati possono essere impiegati per produrre risultati statisticamente validi, in quanto sono informazioni di carattere burocratico, conosciute normalmente solo dall'ufficio che le adopera per

le proprie attività e quasi sempre forniscono notizie strettamente funzionali ai processi amministrativi per i quali sono raccolti.

Tali dati, invece, sono un vero e proprio patrimonio da valorizzare.

Per questo motivo devono sin dall'origine essere prodotti, raccolti, elaborati ed utilizzati con metodologie appropriate e valide che consentano di fornire informazioni attendibili, confrontabili e soprattutto riutilizzabili in qualsiasi momento, anche per altre finalità, evitando la loro trasformazione postuma in elaborazioni statistiche con maggiori costi nel loro trattamento e, soprattutto, una minore attendibilità.

La crescente esigenza di raccogliere dati sui risultati delle attività (gli *outcome*, si pensi alla redazione dei bilanci sociali, ambientali, di genere, ecc.) e legarli alle preziose informazioni sulle condizioni socio-economiche della popolazione del territorio governato e alle caratteristiche della domanda che la stessa esprime, sono due elementi fondamentali per contestualizzare la *performance*, nonché per misurarne efficacia, efficienza ed economicità.

Il terzo motivo della mia scelta deriva dal cambiamento delle logiche gestionali ed organizzative dell'Ente che dovevano superare la precedente impostazione di tipo "burocratico" per orientarsi sempre più verso la "cultura del risultato".

Fatta questa premessa, il percorso seguito ed i risultati nel tempo raggiunti nell'introdurre, sviluppare e consolidare gli strumenti di programmazione e controllo di gestione nel Comune di Padova hanno avuto alcune condizioni necessarie, pur nella consapevolezza che il processo del cambiamento

sarebbe stato lungo:

- il forte *commitment* ricevuto dall'Amministrazione e dal Direttore Generale, costituendo a tali fini il Settore Programmazione Controllo e Statistica;
- la forte integrazione di tale Settore con gli altri Settori di staff, ed in particolare con il Settore Risorse Umane, Risorse Finanziarie e Servizi Informatici e Telematici;
- la formazione della classe dirigenziale e direttiva;
- la crescente collaborazione dei Dirigenti responsabili dei singoli Settori;
- l'introduzione, il consolidamento e la gestione degli strumenti di valutazione delle prestazioni del personale, in particolar modo della dirigenza e delle posizioni organizzative, coordinati ed integrati ovviamente con gli strumenti di programmazione e controllo di gestione.

Le funzioni di programmazione e controllo di gestione sono condotte, coordinate e regolate in maniera accentrata, e nei singoli Settori tali funzioni sono presiedute da una figura che nel tempo ha assunto via via "di fatto" un **ruolo di interfaccia del nuovo Settore**, con il preciso obiettivo di rendere la programmazione ed il controllo di gestione funzioni diffuse, i cui compiti sono gestiti da un gruppo di referenti settoriali, con capacità, competenze e sensibilità adeguate, in grado di proporre e sviluppare analisi anche di tipo economico, **con la guida ed il coordinamento del Settore Programmazione Controllo e Statistica** sul piano delle metodologie e contenuti.

Anche **la funzione statistica è condotta, coordinata e regolata in maniera accentrata** e dal 2007 il

SPECIALE CONVEGNO
PADOVA

referente di settore per il controllo di gestione è anche il referente per la funzione statistica, cui sarà somministrata idonea formazione. Anche in questo campo l'Amministrazione ha dato un forte impulso, il Sindaco in prima persona, il Consiglio Comunale, con l'approvazione di un proprio ordine del giorno a favore dello sviluppo della funzione statistica, ed il Direttore Generale, sul piano organizzativo.

L'approccio di fondo adottato, che ha consentito il consolidamento del sistema di controllo di gestione prima e della statistica poi, si qualifica per tre aspetti:

1. culturale: che non ha puntato all'introduzione forzata di strumenti di controllo, bensì alla diffusione della "cultura" del controllo della gestione, inteso come utilizzo efficiente delle risorse, acquisizione ed analisi sistematica delle informazioni a supporto delle decisioni e valutazioni; il tutto seguito dall'introduzione graduale di strumenti coerenti con una funzione di accompagnamento e di traino;

2. diffuso: che ha contemplato il coinvolgimento di tutte le strutture organizzative, direttamente responsabili della erogazione dei servizi, esterni ed interni, per lo sviluppo in ciascun settore di competenze e sensibilità utili per un funzionale monitoraggio della gestione e per non far vivere il controllo come una funzione di natura ispettiva, voluto e imposto dal vertice politico e/o tecnico della struttura;

3. trasparente: che ha mirato, in modo chiaro, a fornire un sistematico supporto di analisi ai settori ed ai rispettivi dirigenti, con uno scambio continuo, reciproco e comprensibile di informazioni, reports, analisi, con una metodologia comune a tutti i livelli di responsabilità.



In conclusione il controllo di gestione, così come la gestione delle risorse umane ed ora anche della statistica, sono funzioni sempre più diffuse all'interno dei singoli servizi, gestite con *know how* proprio dei singoli settori, con strutture centrali che dettano regole generali, cui tutti i Settori/rami d'azienda devono adeguarsi.

Dal mio punto di vista non può essere diversamente, perché la strategia (aspetto politico) e la tattica (aspetto gestionale) del Comune si concentrano e sempre più dovranno farlo verso tre direttrici:

- **l'evoluzione dello scenario demografico-sociale** per l'adozione di efficaci politiche per la famiglia e per la comunità;

- **la sostenibilità del sistema di welfare locale**, in cui il Comune assume sempre più il ruolo di coordinatore di servizi, in particolare di servizi sociali alle famiglie e di qualità della vita dei cittadini, con costante verifica della sostenibilità economica del sistema e conseguente ricerca di nuove modalità di funzionamento;

- **il ruolo dell'area metropolitana della**

città di Padova, che ha superato in questi anni i confini amministrativi comunali per estendersi su un'area metropolitana ampia, che supera i 400 mila abitanti. È questa la scala su cui è necessario analizzare molti dei problemi che riguardano l'ambiente ed il territorio, l'attivazione di nuovi servizi o la localizzazione ed accessibilità degli stessi, non più solo nell'ambito, della città ma nell'intera area metropolitana che comprende ben 18 comuni contermini.

Il Comune di Padova, come anche altri comuni, dovrà ridisegnare la propria organizzazione, a partire dal personale che sarà chiamato a garantire una maggiore efficienza, quindi più elevati livelli di produttività, e ridefinire il proprio contributo professionale per adeguarsi ai nuovi compiti di programmazione e verifica della gestione dei servizi affidati all'esterno. Vi sarà una progressiva perdita di personale dedito alle mansioni di tipo esecutivo ed un incremento delle strutture di controllo, dello *staff* amministrativo-tecnico, incaricato delle funzioni di programmazione dei servizi, del loro affidamento e del controllo sull'operato dei soggetti affidatari della gestione.

Per queste ragioni chi ha la responsabilità, politica o dirigenziale, ha bisogno di essere aggiornato costantemente con informazioni corrette, prodotte con metodologie rigorose, accurate, complete, comparabili, stabili, di qualità, tempestive, imparziali e pertinenti. A tal fine il sistema attivato all'interno dell'Ente è finalizzato a raccogliere ed elaborare informazioni interne ed esterne che mirano a sviluppare sistemi di misurazione multidimensionale della *performance* amministrativa, a integrare, come ad esempio le più consolidate

informazioni derivanti dall'utilizzo dei fondi in bilancio, con quelle relative ad altre dimensioni dell'attività, quelle relative ai risultati e impatti delle politiche, alla qualità dei servizi e dei processi organizzativi.

Gli sforzi culturali ed organizzativi messi in atto dal Comune di Padova sono stati pertanto convogliati sui seguenti strumenti di controllo:

Pianificazione: strumento a disposizione dei *policy makers*, con cui evidenziano i bisogni collettivi, le finalità e le strategie. La "Relazione Previsionale e Programmatica" del Comune di Padova non è più un mero adempimento burocratico, ma è divenuto lo strumento con cui l'Amministrazione rende note alla collettività le sue scelte strategiche, le supporta con informazioni che derivano da analisi statistiche del contesto socio-ambientale e dai risultati del Controllo di Gestione. Ad esempio, si pensi alla pianificazione d'interventi a supporto della famiglia che non può prescindere dall'analisi della tipologia delle famiglie, dei bisogni che esse esprimono, del livello quali-quantitativo dei servizi che s'intende erogare, oppure dalla localizzazione di nuovi servizi.

Programmazione e budgeting: due strumenti che consentono di tradurre la strategia politica in tattica operativa, scomponendo gli obiettivi strategici in obiettivi specifici a breve termine che i singoli Dirigenti sono chiamati ad attuare. Il piano degli Obiettivi ed il piano degli Indicatori, anch'essi supportati da informazioni statistiche, sono due strumenti che hanno lo scopo di guidare i Dirigenti nello svolgimento delle attività e di fornire parametri di confronto per la valutazione dei risultati (risorse utilizzabili e risultati da ottenere).

Reporting: strumento per rilevare i

risultati in corso di conseguimento allo scopo di valutare le possibili azioni correttive, fornendo nel contempo elementi di *feedback* alle fasi precedenti (di previsione) per eventuali modifiche. Anche in questa fase è opportuno avere analisi statistiche concomitanti laddove si verificano significativi scostamenti, oppure per verificare se l'obiettivo che si sta perseguendo è ancora rispondente ai bisogni per cui è stato programmato.

Consuntivazione: strumento di rilevazione dei risultati effettivamente conseguiti dalle singole entità organizzative e rappresenta la premessa per l'analisi del grado di raggiungimento degli obiettivi.

Si tratta di un processo che si avvale di supporti informativi per ciascun evento significativo. Come la 'Relazione Previsionale e Programmatica' è divenuta uno strumento di fondamentale importanza in sede di pianificazione, il piano degli indicatori in sede di programmazione, così il 'Referto del Controllo di Gestione' lo è nella consuntivazione. Anche in questo caso non mancano informazioni statistiche.

Sistemi di valutazione: i risultati devono essere sempre valutati e portati a conoscenza sia all'interno che all'esterno dell'ente; per questa ragione il controllo di gestione mette a disposizione un patrimonio informativo sempre più completo e di qualità, tale da consentire un sistema di valutazione, da un lato con dimensione esterna, di ampio dominio dei servizi offerti alla comunità in relazione al contesto socio-ambientale, e, dall'altro, con dimensione interna, delle scelte gestionali in relazione alle risorse consumate ed agli obiettivi perseguiti.

Considerati i vantaggi e l'utilità che derivano dalla gestione unitaria delle

SPECIALE CONVEGNO
PADOVA

funzioni di programmazione, controllo di gestione e statistica, ritengo che non sia pensabile ritornare ad una logica diversa dalla loro integrazione ed interazione.

Sotto la mia unica responsabilità di Dirigente confluiscono due dipendenze funzionali, che di per sé sono separate, rispondendo alla mia Amministrazione e all'ISTAT.

Il compito che mi sono prefissa e che attuo giorno per giorno per consolidare sempre più l'obiettivo che fin qui vi ho illustrato è quello di far cooperare congiuntamente e trasversalmente in tutta la produzione del Settore i dipendenti in possesso di requisiti professionali e culturali diversificati (in campo statistico, amministrativo e contabile) con formazione tesa ad arricchire ed ampliare le aree di rispettiva competenza.

Cito alcuni esempi di produzione congiunta:

1. Relazione Previsionale e Programmatica.
2. Peg/budget con piano degli Obiettivi e degli Indicatori.
3. Referto del Controllo di Gestione.
4. Analisi della gestione dell'Autoparco comunale.
5. Analisi del bilancio del Comune di Padova attraverso indicatori finanziari 1997- 2005.
6. Il bilancio comunale a confronto con bilanci di altri comuni.
7. Analisi del conto annuale del personale del Comune di Padova.
8. Progetto prototipale di analisi e confronto dei conti annuali di alcuni comuni di diversa dimensione demografica del Veneto (Abano Terme, Cadoneghe, Este, Mira, Rovigo, Venezia, Verona, Vicenza e Vigonza).
9. Analisi sui risultati delle valutazioni delle prestazioni individuali del personale non dirigenziale, deputata

alla verifica della sostenibilità dei sistemi permanenti di valutazione attivati nel Comune di Padova.

10. Indagini sulla qualità dei servizi dell'ente condotte direttamente o dai singoli settori, in questo caso, sotto la guida del Settore Programmazione Controllo e Statistica che valida il questionario, detta le regole per la conduzione e referta i risultati finali che confluiscono anche nel controllo di gestione.

11. Elaborazioni a supporto dell'attività dei 35 Settori dell'Ente, in prevalenza dei Servizi Scolastici, Sociali, Pianificazione Urbanistica (per quest'ultimo basti ricordare la quantità di informazioni di cui abbisogna per la definizione del P.A.T e P.A.T.I.).

12. Elaborazioni richieste da Enti esterni, quali ad esempio l'Unità Sanitaria Locale, Enti ed imprese pubbliche e private, commerciali e singoli cittadini.

13. Pubblicazioni previste nel piano annuale di produzione: "Padova e la sua area metropolitana", "Pendolari a Padova", "Popolazione e abitanti dell'area metropolitana", "Incidenti stradali", "Attività edilizia", "Matrimoni a Padova", "Iscritti per nascita a Padova", "Popolazione con cittadinanza straniera", "La popolazione a Padova, nei suoi quartieri e unità urbane" "La famiglia Padova" e "Inflazione a Padova".

Contestualmente ho sviluppato ulteriori azioni tese alla qualità del miglioramento dei servizi e delle prestazioni con:

1. la costituzione dell' "Albo Comunale di rilevatori statistici", mediante selezione pubblica per titoli ed esami, previo corso di formazione che ha incluso, oltre alle specifiche materie di rilevazione statistica, le tecniche di comunicazione, indispensabili per instaurare un rapporto professionale

con le famiglie intervistate (l'indice di risposta alle rilevazioni a Padova sotto l'aspetto quali-quantitativo è molto elevato).

2. l'attivazione dal 2003 del progetto "Padova città campione" per l'elaborazione autonoma degli indici economici. Il progetto ha richiesto la costituzione di un Ufficio dedicato, composto da Istruttori Statistici, scelti a suo tempo con selezione pubblica, per titoli ed esami, che oggi l'Amministrazione Comunale ha potuto stabilizzare in virtù della normativa vigente. Una positiva collaborazione al progetto proviene anche dalla Commissione Comunale di Controllo sulla rilevazione dei prezzi al consumo che mi sento onorata di presiedere per l'attiva partecipazione dei componenti e qualità dei contributi che essi sanno esprimere.

3. la tempestività nella pubblicazione di dati socio-demografici, grazie anche alla sinergia con il Settore Servizi Demografici, nei cui confronti viene esercitato il prescritto controllo tecnico. Nel mese di febbraio di ogni anno vengono resi noti i dati della popolazione aggiornati al 31 dicembre dell'anno precedente con apposito piegherole "I numeri di Padova" e nel mese di settembre viene regolarmente pubblicato l'"Annuario Statistico Comunale" con dati sempre aggiornati al 31 dicembre dell'anno prima.

4. la produzione annuale del nutrito numero di pubblicazioni tutte con dati aggiornati al 31 dicembre precedente. Le pubblicazioni prodotte sono regolarmente rese note con conferenze stampa ed inserite nel sito comunale.

5. l'aggiornamento mensile del sito internet, sul quale l'Amministrazione e la cittadinanza trovano al 15 di ogni

SPECIALE CONVEGNO
PADOVA

mele il dato aggiornato sulla popolazione ed a fine mese quello sull'inflazione.

6. L'attenzione e verifica del rispetto della privacy.

7. L'attivazione di corsi di formazione interna ed esterna, in collaborazione con diversi Enti, tra cui USCI, Università di Padova, ISTAT, SIS, , DEA, ed altri.

8. L'attivazione di stage in collaborazione con l'Università di Padova e Venezia.

Per concludere, la programmazione ed il controllo di gestione creano

domanda di informazione statistica e la statistica risponde, la statistica crea stimoli e riflessioni che la programmazione accoglie: un circolo virtuoso indispensabile a chi ha responsabilità politica e gestionale. Le tre funzioni hanno infine il merito di mettere in contatto, all'interno dell'ente, i settori che si potranno confrontare su una base comune ed omogenea di dati, ed all'esterno, gli enti che, analogamente operando, produrranno una piattaforma comune di confronto.

Hanno concorso al raggiungimento dei risultati, che ho avuto il piacere di esporre, coloro che con me hanno

condiviso il progetto: l'Amministrazione Comunale nelle persone del Sindaco e del Direttore Generale, che, accogliendo il mio progetto, mi hanno fornito le risorse per portarlo avanti; i miei collaboratori, fortemente motivati, con la loro professionalità, competenza, impegno e disponibilità.

Il mio progetto ha trovato altresì sostegno in USCI, ISTAT Nazionale e ANCI Veneto.

Infine ho avuto modo di trarre spunti di riflessione anche dalle Università, attraverso gli stage svolti all'interno del Settore in campo statistico ed economico.



SPECIALE CONVEGNO
PADOVA

Statistica e progresso della società: il ruolo delle comunità locali

Enrico Giovannini, Chief Statistician OCSE



OECD  OCDE

Statistica e progresso della società: il ruolo delle comunità locali

Enrico Giovannini
OECD Chief Statistician
Maggio 2007

Alcuni aforismi:

- Informazione non è conoscenza (A. Einstein)
- Un investimento in conoscenza frutta il migliore interesse (B. Franklin)
- Condividi la tua conoscenza. È un modo per raggiungere l'immortalità (Dalai Lama)
- Guardati dalla falsa conoscenza: è più pericolosa dell'ignoranza (B. Shaw)
- L'illuminazione è l'uscita dell'uomo dalla sua immaturità. L'immaturità è l'incapacità di utilizzare la propria capacità di comprendere senza l'aiuto di qualcun altro (I. Kant)

OECD  OCDE

Assunzioni di base sui decisori nell'ambito dei modelli teorici:

- Sono razionali
- Usano l'informazione disponibile
- Massimizzano o minimizzano una funzione

Ma siamo sicuri che queste ipotesi siano corrette, in pratica?

OECD  OCDE

Vediamo alcuni esempi di uso dell'informazione statistica per prendere decisioni

- Imprese
- Politici
- Cittadini

OECD  OCDE

Imprese

- La bolla della "new economy" cominciò con affermazioni pubbliche del tipo:
 - "Il traffico su Internet raddoppia ogni 100 giorni" (2000)
 - "E-commerce: uno tsunami digitale (1997)
- L'indicatore di competitività del World Economic Forum: l'Italia è peggio del Botswana.

OECD  OCDE

Politici

- La decisione sulla definizione dell'Area dell'euro fu presa sulla base di statistiche armonizzate a livello europeo.
- Poi si scopri che le statistiche greche erano state deliberatamente truccate.
- Dichiarazione dell'ex Primo Ministro di un paese G7:
 - "Ho visto alcune statistiche che dimostrano la bassa qualità del nostro sistema scolastico. Non so se queste statistiche siano vere o no, e non mi interessa. Comunque ho deciso di affrontare questo importante problema".



Cittadini (1)

- Recente indagine ISAE-OCSE sulle famiglie italiane

Tabella 1 - La conoscenza statistica

Variabile	Valore vero	Media	Standard deviation	Mediana
PIL (anno 2006)	1.9	2.7	3.7	2.0
Dettro PIL (anno 2006)	4.4	8.5	14.5	3.4
Inflazione (settrale 2007)	1.8	4.6	9.7	2.4
Tasso di disoccupazione (III trimestre 2006)	6.8	14.5	13.0	10.0



Cittadini (2)

- Recente indagine ISAE-OCSE sulle famiglie italiane

Tabella 2 - Importanza della conoscenza e desiderio di essere informati

	Percentuale di risposte
<i>Come consiglia l'essere informato su tali fenomeni?</i>	
Estremamente importante	8%
Molto importante	23%
Importante	45%
Poco importante	14%
Absolutamente non importante	4%
Non sa/non risponde	9%
<i>Vorrebbe essere informato di più?</i>	
Sì	52%
No	42%
Non sa/non risponde	5%



Tre approcci principali alla misurazione del progresso:

- Estensione dei conti nazionali ai fenomeni sociali ed ambientali
- Indicatori composti
- Indicatori chiave



Conclusioni principali:

- Gli "indicatori chiave" sembrano l'approccio più vantaggioso nel medio termine, ma ci sono molti modi per sviluppare queste iniziative.
- Ogni paese deve scegliere i propri indicatori chiave sulla base della propria cultura e del proprio assetto istituzionale.
- Problemi di natura statistica, politica ed organizzativa vanno affrontati e risolti, ma la partecipazione delle varie componenti della società è un fattore chiave di successo.
- La comparazione internazionale dei risultati è fondamentale.



Il Forum Mondiale dell'OCSE su "Statistica, Conoscenza e Politica"

- Prima edizione (Palermo 2004)
- Seconda edizione (Istanbul, 27-30 giugno 2007) su "Misurare e favorire il progresso della società" (www.oecd.org/oecdworldforum)
- In cooperazione con EC, OIC, UN, World Bank
- Sostenuto da ISI, PARIS21, SESRTCIC, ecc.
- Sessione invitata all'ISI2007
- Collegamento con il meeting mondiale delle autorità nazionali di public auditing (Messico 2007)
- Collegamenti con altre iniziative (ISQOLS, etc.)



SPECIALE CONVEGNO PADOVA

Il problema

Il Forum affronta problemi chiave per lo sviluppo di una società moderna:

- Andare al di là del PIL come misura di benessere
- La trasparenza e la "accountability" delle politiche pubbliche;
- L'aumento della capacità delle persone di capire le caratteristiche della società in cui esse vivono;
- Il ruolo che gli statistici, i media, la società civile, ecc. devono svolgere per creare una società della conoscenza, in cui le decisioni siano prese sulla base di fatti.

OECD  OCDE

Verso il secondo World Forum (1)

- Il Forum è stato preparato attraverso riunioni regionali ...
 - America Latina (Colombia – Ottobre 2006)
 - Africa (Rwanda – Gennaio 2007)
 - Asia (Corea – Febbraio 2007)
 - Medio Oriente (Yemen – Aprile 2007)
- ... e conferenze tematiche
 - Misurazione del benessere (Milano – Giugno 2006)
 - Nuovi strumenti ICT per presentare le statistiche (Roma – Marzo 2007)
 - Misurazione della felicità e politica (Roma – Aprile 2007)

OECD  OCDE

Verso il secondo World Forum (2)

- 900 partecipanti provenienti da:
 - diversi "mondi" (politica, accademia, statistica, ONGs, etc.)
 - più di 100 paesi e 30 organizzazioni internazionali
- Speakers da oltre 45 paesi e 15 organizzazioni internazionali
- Webcasting in sette lingue
- Mostra delle soluzioni innovative per trasformare la statistica in conoscenza (più di 30 stand)
- Film sul Forum
- Il più grande evento organizzato dall'OCSE in termini di partecipazione geografica

OECD  OCDE

Obiettivi del Forum

- Far sì che ogni partecipante comprenda l'importanza crescente della misurazione del progresso della società
- Chiarire i passi da compiere per lanciare iniziative di misurazione del progresso a livello nazionale e/o locale
- Creare una "esperienza" che possa stimolare ulteriori interazioni tra i partecipanti
- Costruire un network internazionale di soggetti impegnati nella misurazione del progresso a livello mondiale, nazionale e locale
- Definire un mandato per il follow-up
 - Dichiarazione congiunta
 - Impegni individuali
 - Progetto globale

OECD  OCDE

Perché l'OCSE?

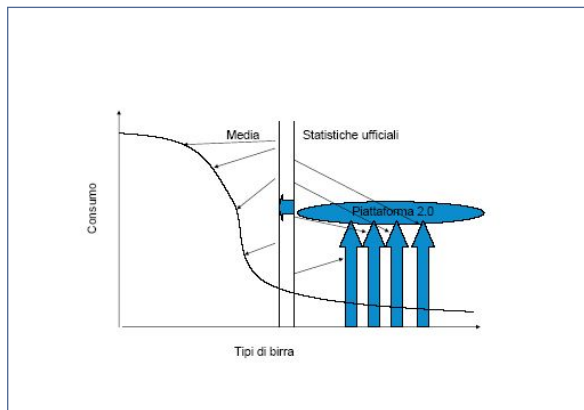
- L'OCSE ha una lunga tradizione di sviluppo di standard statistici che hanno cambiato la cultura e la politica:
 - Conti nazionali (60);
 - Indicatori sociali (70);
 - Risultati dell'educazione (90);
 - Sviluppo sostenibile (00).
- L'OCSE è una fonte di dati e standard statistici molto rispettata in tutto il mondo
- L'OCSE dispone di una straordinaria capacità analitica in tutti i campi del progresso - economia, società, ambiente, ecc.
- L'OCSE ha una struttura flessibile che può gestire progetti complessi anche sul piano della governance

OECD  OCDE

Il Progetto Globale sulla "Misurazione del progresso delle società"

- Preparare la strada verso un nuovo set di indicatori mondiali di progresso entro il 2015, quando gli MDG verranno ridiscussi
- Quattro direzioni:
 - Ricerca statistica
 - Sviluppo di nuove soluzioni ICT
 - Advocacy e sviluppo istituzionale
 - Sviluppo di una infrastruttura globale sul progresso delle società
- In partnership con altre istituzioni

OECD  OCDE



Perché la componente locale è fondamentale?

- Decentramento decisionale
- Coinvolgimento dei cittadini
- Propensione all'innovazione
- Reti esistenti
- Legami con le università e i centri di ricerca



Partners già identificati

- **US Community Indicators Consortium, il quale ha connessioni con:**
 - Canada
 - Australia
 - Brasile
 - Colombia
 - Francia
- Ministero della funzione pubblica, Spagna
- Consiglio d'Europa
- UNDP Governance Centre (Oslo)
- Comitato TDPC dell'OCSE (prossimo 20 giugno)
- ISQOLS



In conclusione, il Progetto intende:

- Cambiare la cultura, aiutando le persone a porre attenzione a tutte le dimensioni del progresso
- Migliorare la conoscenza, aiutando le persone ad essere maggiormente attenti ai rischi ed alle sfide globali
- Migliorare la "numeracy" nella popolazione, rafforzando la capacità delle persone di usare la statistica per capire la realtà in cui esse vivono
- Migliorare la politica locale, attraverso una migliore misurazione della sua efficienza ed efficacia
- Migliorare la politica internazionale, creando un sistema di monitoraggio globale del progresso del mondo
- Favorire una discussione aperta e basata sui fatti sullo stato e l'evoluzione del mondo
- Migliorare la capacità statistica in ogni paese
- Sviluppare nuove statistiche su fenomeni emergenti



SPECIALE CONVEGNO
PADOVA

SEZIONE STORICO-DOCUMENTARIA

La Statistica Comunale dall'Unità alla Repubblica

Giovanni Favero, Università Ca' Foscari di Venezia

1. In questo intervento intendo ricostruire il percorso, segnato da pubblicazioni e indagini a mano a mano più specifiche e da dibattiti teorici spesso sotterranei, attraverso il quale emerse nell'Italia liberale l'idea di una "statistica comunale", connotata in maniera particolare rispetto alla statistica generale del Regno e progressivamente estesa da rilevazioni di carattere amministrativo e finanziario a indagini specifiche su questioni di carattere tipicamente urbano.¹ Nel corso del primo decennio post-unitario, vennero rapidamente emergendo alcuni problemi legati al ruolo delle Giunte municipali di statistica, composte da esperti della materia che esercitavano la loro funzione a titolo gratuito ed erano prive di personale proprio, ma cui era affidata la responsabilità di gestire *in loco*, con personale del Comune, le rilevazioni statistiche generali, in particolare in occasione dei censimenti della popolazione.²

Il funzionamento discontinuo delle Giunte, che si concentrarono sulla produzione di monografie e studi di argomento locale, le cui pretese statistiche spesso si riducevano alla mera descrizione storico-geografica di singoli comuni o provincie, era soltanto l'aspetto più evidente delle difficoltà che si opponevano alla costruzione di un efficace apparato di misurazione in campo sociale e soprattutto economico.³

In primo luogo, la varietà delle impostazioni e delle pratiche di quantificazione messe in gioco a livello locale e le diffuse resistenze che contesti sociali fortemente differenziati opponevano all'indagine statistica rendevano difficilmente comparabili i dati raccolti. D'altro canto, la presenza di una strozzatura nella circolazione dei temi di dibattito e nelle carriere personali tra livello locale e nazionale sembra essere stata contemporaneamente causa ed effetto delle difficoltà di comunicazione e di comprensione tra Ufficio centrale ed istanze periferiche.⁴ Il problema di orientare secondo parametri uniformi

la compilazione di monografie locali fu posto in maniera esplicita già all'interno del Congresso internazionale di statistica riunito nell'autunno del 1867 a Firenze, allora capitale d'Italia, all'interno del quale una sezione era specificamente dedicata alla statistica dei Comuni. Lo sforzo messo in atto in quell'occasione da Cesare Correnti per dare autonomia scientifica alla *statistica comunale* e distinguerne gli aspetti sociali da quelli puramente amministrativi poté fornire inquadramento e giustificazione teorica alla compilazione di studi monografici - il cui numero nei decenni successivi avrebbe continuato a crescere - ma non riuscì a conferire alla produzione di dati a livello locale quella uniformità di criteri e di impostazione che appariva imprescindibile per il buon funzionamento di una statistica unitaria.⁵ Troppo diverse apparivano infatti le esigenze conoscitive e le capacità di rilevazione proprie delle grandi e piccole città, da una parte, e dei comuni rurali, dall'altra: la necessità di ipotizzare una autonomia comunale "a due velocità" anche in campo statistico emergeva come improrogabile dal dibattito fiorentino.

Da'altro canto, l'esigenza di riorganizzare il servizio statistico di fronte all'insufficiente lavoro delle Giunte municipali emerse con forza dopo il compimento del processo risorgimentale - con l'annessione delle provincie venete e di Roma - che venne a coincidere con la morte



SEZIONE STORICO-DOCUMENTARIA

SPECIALE CONVEGNO
PADOVA

di Pietro Maestri, direttore della statistica per tutto il primo decennio post-unitario, e con la nomina al suo posto di Luigi Bodio, già legato a Correnti. Negli anni successivi, sarebbe gradualmente prevalsa l'opzione di centralizzare le procedure di spoglio dei dati, opzione in cui Bodio e alcuni degli studiosi chiamati a far parte della nuova Giunta centrale di statistica vedevano ormai l'unico mezzo per rendere omogenei i criteri di classificazione impiegati.⁶

2. Nel frattempo, la statistica urbana conosceva una sua autonoma evoluzione, legata alla crescita delle grandi città.

Lo sforzo di elaborazione di criteri scientifici atti a misurare l'espansione urbana risultava negli anni '60 chiaramente collegato ad una retorica della riconversione produttiva delle antiche città capitali, argomentazione ricorrente di fronte alle istanze municipalistiche che si opponevano a una eccessiva centralizzazione amministrativa. Nel corso degli anni '80 l'interesse per le città venne invece gradualmente a definirsi, al di là di semplici considerazioni demografiche, in rapporto a più specifiche questioni igieniche ed amministrative, fattesi più gravi proprio in quegli stessi anni.

A questo proposito, un punto di svolta a livello internazionale fu segnato dalle conferenze tenutesi nell'ottobre del 1879 fra i direttori degli uffici di statistica di una ventina di città tedesche, di cui un resoconto fu pubblicato negli «Annali di Statistica». Quell'esperienza di associazionismo statistico tra i municipi avrebbe in seguito rappresentato un modello di riferimento per quella che diverrà l'Unione statistica delle città italiane. Nel processo di definizione di una specifica statistica urbana, centrale divenne negli ultimi decenni dell'Ottocento il problema delle abitazioni e della misura delle condizioni di affollamento della popolazione, chiaramente collegato ai problemi igienico-sanitari che caratterizzavano le realtà urbane. In questo contesto nacque a Milano nel 1884 il primo ufficio statistico municipale d'Italia, la cui istituzione fu esplicitamente motivata dall'esigenza di assolvere funzioni essenzialmente amministrative, divenute indispensabili in una situazione di forte inurbamento che richiedeva continui interventi e spese cui il municipio doveva fornire giustificazioni concrete.⁸

Nello stesso anno, i dati raccolti per la prima volta in occasione del censimento del 1881 sulle condizioni edilizie delle grandi città italiane furono parzialmente elaborati e pubblicati, proprio su stimolo del municipio

di Milano, che aveva chiesto al Ministero di agricoltura industria e commercio notizie di statistica comparata su parecchie città importanti, italiane e straniere, utili per gli studi in vista del piano regolatore edilizio.⁹ La spinta proveniente dalle amministrazioni comunali si accompagnava alla necessità di documentare progetti di legge sostenuti dal riformismo crispino, che dava legittimazione alle istanze proprie del movimento igienista.¹⁰ Effetti della rinnovata attenzione per le città furono la graduale messa a punto di criteri di indagine più precisi, la definizione di oggetti e categorie atti a comprendere la specificità dei fenomeni urbani e, infine, la loro applicazione su scala nazionale in occasione di rilevazioni generali o di inchieste su questioni specifiche.¹¹ Queste ultime furono contemporaneamente il risultato ed occasione di rilancio del dibattito scientifico e politico sulla necessità e la legittimità di un intervento dei poteri pubblici sulle questioni urbanistiche.

Ma i provvedimenti finalmente attuati, sulla scorta dei dati raccolti, individuavano ancora una volta nei municipi le istanze deputate a tradurre in atto norme stabilite a livello nazionale, fatta salva la necessità di eccezionali interventi dello Stato nelle situazioni più gravi.¹² Di qui l'esigenza di nuove indagini, volte a rendere conto dei progressi ottenuti, ad identificare gli intoppi, a controllare l'operato delle amministrazioni locali, caricate di nuove incombenze.

3. Possiamo quindi identificare due processi indipendenti che si intersecano: da un lato, una statistica urbana e comunale in progressiva crescita, data la necessità di controllare l'espansione delle funzioni urbane e municipali; dall'altro, la parallela centralizzazione delle rilevazioni statistiche, con esautorazione delle istanze locali.

I primi tentativi dell'Ufficio centrale di estendere e approfondire le rilevazioni statistiche sulle realtà comunali e urbane vennero peraltro a coincidere con la crisi della statistica ufficiale italiana, dovuta a un calo di interesse da parte della classe dirigente collocabile nel quadro dei mutamenti politici e culturali degli ultimi decenni del secolo.³ La scelta di centralizzare gli spogli, attuata nel corso degli anni '80, rese in realtà estremamente fragile l'apparato statistico centrale di fronte ai tagli di bilancio attuati negli anni '90 dai governi post-crispini, anticipati dalla decisione di non eseguire il censimento decennale del 1891, che ebbe conseguenze imprevedute sulla percezione del fenomeno dell'urbanesimo. Negli anni precedenti, infatti, la diversità degli scopi, in

SPECIALE CONVEGNO
PADOVA

SEZIONE STORICO-DOCUMENTARIA

senso lato scientifici piuttosto che amministrativi, delle rilevazioni di censimento rispetto a quelle anagrafiche, affidate ai Comuni, aveva prodotto una marcata diffidenza da parte dell'Ufficio centrale nei confronti dei dati prodotti a livello comunale, e la decisione a partire dagli anni '80 di basare le cifre ufficiali sullo stato della popolazione sui soli dati forniti dai censimenti decennali.

Questa scelta finì per amplificare gli effetti della mancata esecuzione del censimento del 1891, dilatando ulteriormente (per via del mancato aggiornamento del denominatore) la sopravvalutazione della mortalità urbana, legata alla localizzazione in città degli istituti sanitari e di beneficenza ed al continuo afflusso di popolazione senza fissa dimora, e fornendo elementi alle polemiche dei primi decenni di questo secolo contro i deleteri effetti demografici dell'urbanesimo.

La successiva crisi della statistica centrale vide ridursi i

reali dimensioni del fenomeno dell'urbanesimo. Sull'argomento erano stati pubblicati privatamente numerosi studi statistici e sociologici; l'Ufficio centrale non era tuttavia in grado, finanziariamente e materialmente, di organizzare, dopo lo sforzo del censimento, una nuova indagine specifica sulle grandi città.

In seguito alle aumentate esigenze di controllo su alcuni aspetti della vita cittadina, divenute improcrastinabili, alcuni grandi comuni procedettero così nei primi anni del Novecento ad una riorganizzazione amministrativa dei servizi di rilevazione ed all'istituzione di veri e propri uffici statistici, avviando la pubblicazione di Annuari statistici e di indagini svolte da studiosi privati su argomenti di interesse locale.¹⁶

Nel 1905 prese corpo l'idea di un Annuario Statistico delle Città Italiane, nato come filiazione dell'Associazione

dei comuni italiani, che si proponeva di coordinare il lavoro statistico dei comuni allo scopo di raccogliere e pubblicare annualmente i dati prodotti a livello municipale. Nel 1907, poi, il Comitato esecutivo per l'Annuario si costituiva in Unione statistica delle città italiane. Il suo impegno appariva inteso a definire con maggiore precisione procedure e concetti utili per consentire la raccolta di dati uniformi da parte di istanze pluralistiche, come erano i municipi.

Uno dei risultati duraturi di questo sforzo fu l'individuazione di una



fondi ed il personale dell'Ufficio centrale tanto da impedire la continuazione di molte delle indagini avviate negli anni '80. In risposta alla paralisi dell'apparato statistico centrale, sarebbe quindi esplosa nei primi anni del '900 la reazione dei municipi, improvvisa ed imprevedibile, ma anche composta, organizzata, flessibile, capace di dar vita a un coordinamento autonomo delle indagini e dei criteri di rilevazione e di mettere a punto pubblicazioni comparative e studi specifici, il tutto in esplicito appoggio alle rivendicazioni di un parallelo "movimento comunale".²⁵ Il censimento del 1901 mise finalmente in evidenza le

terminologia specifica e di indicatori fissati convenzionalmente atti a misurare l'intensità di alcuni fenomeni specificamente urbani, dal sovraffollamento alla densità edilizia, in connessione con una spinta legislativa e di regolamentazione locale che necessitava di criteri di riferimento stabili.

4. Tra i propri compiti, l'Unione prevedeva anche la compilazione di studi monografici su questioni specifiche che interessassero gli aderenti. Tra questi, spicca la monografia compilata da Ugo Giusti, capo dell'ufficio

SEZIONE STORICO-DOCUMENTARIA

SPECIALE CONVEGNO
PADOVA

statistico del Comune di Firenze e a lungo segretario dell'Unione statistica delle città italiane, sul problema dell'addensamento e dell'affollamento nei centri urbani italiani al censimento del 1911, in cui, accanto al problema delle abitazioni, emergeva come centrale la questione della possibile delimitazione di un centro urbano.¹⁷

Si tratta di un esempio particolarmente utile per comprendere il tipo di approccio che caratterizzava la statistica municipale dell'età giolittiana. Giusti presentava la questione come principalmente statistica e indicava l'esigenza di individuare un criterio omogeneo che consentisse uno studio comparativo. Quel criterio veniva trovato in una delimitazione arbitraria ma applicata in modo uniforme ai Centri di una certa importanza, vale a dire una delimitazione puramente geometrica, attuata tracciando una circonferenza del raggio di dieci chilometri attorno alle dieci principali città italiane. Di queste agglomerazioni territoriali, Giusti calcolava poi la densità, rapportandola a quella del centro principale di popolazione ed a quella della più vasta circoscrizione amministrativa circostante, alle diverse date dei censimenti della popolazione. Quelle cifre fornivano finalmente un indice dell'influenza - demograficamente intesa - esercitata dal centro principale sul territorio circostante, nonché dell'eventuale inadeguatezza dei confini amministrativi comunali.

Le riflessioni dedicate da Giusti alla misura delle agglomerazioni urbane palesavano chiaramente il loro carattere eminentemente comparativo. Il risultato ottenuto era quello di evitare di conferire carattere politico agli studi commissionati dall'Unione statistica delle città italiane, salvaguardandone così il carattere tecnico. Ai singoli municipi, differenziati sotto molti aspetti ma in particolar modo sotto quello della tradizione politica ed amministrativa, sarebbe spettato poi dare interpretazione ai risultati ottenuti sulla base dei criteri neutrali fissati dall'Unione.

In tal modo, la statistica municipale di fatto recuperava, in termini aggiornati e pluralistici, quella funzione tecnica cruciale che il riformismo crispino aveva a suo tempo assegnato alle inchieste e alle indagini quantitative.

Ma non fu un'esperienza che durò a lungo: dopo una lunga fase di involuzione, nel 1928, l'Unione sarebbe stata assorbita dalla Confederazione nazionale degli enti autarchici e corporativi, presto soppressa.¹⁸ L'avvento del fascismo rovesciò completamente l'impostazione pluralistica data all'organizzazione dei servizi statistici dal "movimento comunale": impose con criteri politici nuove e più ampie suddivisioni territoriali, funzionali

alla razionalizzazione della gestione dei servizi urbani; cancellò le forti istanze di autonomia locale emerse nei decenni precedenti; assorbì infine a livello centrale, nell'Istat affidato a Corrado Gini, le competenze tecniche maturate dall'esperienza municipale, riprendendo così, in forme stavolta autoritarie e tecnocratiche, le fila di un discorso che, a livello centrale, si era interrotto negli anni '90 dell'ottocento.¹⁹

Dopo la caduta del fascismo, la Liberazione e la nascita della Repubblica il ripristino delle autonomie locali non corrispose a una ripresa dell'iniziativa statistica a livello municipale paragonabile con i trascorsi dei primi decenni



del novecento: a lungo subalterna e sottovalutata nel quadro dell'organizzazione centralistica conservata dall'Istat, la statistica municipale vede riconosciuto esplicitamente il proprio ruolo soltanto a partire dall'istituzione nel 1989 del Sistema statistico nazionale, nel quadro della riforma dell'Istat, preceduta di qualche anno dalla ricostituzione nel 1987 dell'Unione statistica delle città italiane, intesa a fornire supporto tecnico e conoscitivo alle amministrazioni locali.

SPECIALE CONVEGNO
PADOVA

SEZIONE STORICO-DOCUMENTARIA

NOTE

1. Riprendo qui numerosi spunti ricavati da G. Favero, *Le misure del Regno: Direzione di statistica e municipi nell'Italia liberale*, Padova, Il Poligrafo, 2001.
2. Sulle vicende relative all'istituzione delle Giunte municipali di statistica e al tentativo fallito di costituire dei veri e propri uffici provinciali, dotati di proprio personale, vedi R. Fracassi (a cura di), *Dal censimento dell'Unità ai censimenti del centenario*, Roma, Istat, 1961, pp. 47-56.
3. Vedi in proposito il caso della fallita statistica industriale del 1862: A. Polsi, «La "statistica dell'industria manifattrice" del 1862», in «Quaderni Storici», 15 (1980), n. 45, pp. 894-917.
4. Gli stessi contatti personali, documentabili attraverso i numerosi carteggi privati conservatisi, ed i percorsi di carriera individuali sembrano suggerire una forte discontinuità fra diversi ambiti di relazione e di circolazione delle idee, a livello nazionale e a livello locale. Per una indagine sugli specifici interessi di alcune Giunte locali e sulle carriere di alcuni tra i protagonisti del dibattito statistico ottocentesco, vedi Favero, *Le misure del Regno*, pp. 69-84.
5. P. Maestri, *Procès Verbaux et Résolutions de la sixième session du Congrès International de Statistique*, Firenze, Barbera, 1867; più dettagliato il *Compte-Rendu des travaux de la sixième session du Congrès International de Statistique réuni à Florence les 30 Septembre, 1, 2, 3, 4 et 5 Octobre 1867*, Firenze, Barbera, 1868.
6. Una sintesi del dibattito sulla centralizzazione degli spogli delle rilevazioni demografiche interno alla Giunta, dal 1882 trasformata in Consiglio superiore di statistica, in Favero, *Le misure del Regno*, pp. 156-176.
7. «Conferenze tenutesi a Berlino nei giorni 4, 5 e 6 ottobre 1879 dai direttori degli uffici di statistica delle città tedesche», in «Annali di Statistica», serie II, vol. 16 (1880), pp. 1-13.
8. Vedi *Resoconto dell'amministrazione comunale 1885*, parte seconda, *Dati statistici*, Milano, Tip. Bernardoni di C. Rebeschini e C., 1886.9.
9. Vedi i «Cenni statistici intorno alle condizioni demografiche ed edilizie di alcune città italiane ed estere», in «Annali di Statistica», serie III, vol. 9 (1884), pp. 3-141.
10. Sulla questione, vedi C. Giovannini, *Risanare le città. L'utopia igienista di fine secolo*, Milano, Franco Angeli, 1996, pp. 11-29, e soprattutto G. Zucconi, *La città contesa: dagli ingegneri sanitari agli urbanisti, 1885-1942*, Milano, Jaca Book, 1989.
11. Vedi in particolare i *Risultati dell'inchiesta sulle condizioni igieniche e sanitarie nei Comuni del Regno*, Roma, Tip. nell'Ospizio di San Michele, 1886, in tre volumi pubblicati a cura del Ministero di Agricoltura Industria e Commercio; in occasione dell'inchiesta venne finalmente elaborata - per l'insieme del Regno e per tutti i capoluoghi di provincia - la mole complessiva dei dati relativi alle abitazioni raccolti con il censimento del 31 dicembre 1881.
12. Vedi ad esempio la ben nota legge n. 2892 del 15 gennaio 1885 per Napoli, promulgata in seguito alla gravissima epidemia di colera

che colpì la città nel 1884, mettendo in evidenza il degrado igienico ed edilizio di molti quartieri popolari: la legge prevedeva la compilazione di un piano dei lavori di risanamento da parte del Municipio, che ne avrebbe curato direttamente l'esecuzione dopo l'approvazione da parte dello Stato, che promosse l'emissione di un prestito agevolato per finanziare i lavori e soprattutto le espropriazioni necessarie.

13. Sulla crisi della statistica ufficiale e sulle sue cause, legate alla sconfitta di quello che appare un progetto scientifico e istituzionale coerente, fatto proprio dai teorici della «scienza dell'amministrazione», vedi ancora Favero, *Le misure del Regno*, pp. 176-189.

14. Vedi in proposito l'ampio studio di O. Gaspari, *L'Italia dei municipi. Il movimento comunale in età liberale (1879-1906)*, edito con il patrocinio dell'ANCI, Roma, Donzelli, 1998.

15. All'istituzione di una «sezione statistica» a Milano nel 1884 seguirono soltanto nei primissimi anni del '900 gli «uffici statistici» veri e propri di Torino, Firenze e Venezia, e solo nel decennio successivo Napoli e Roma

16. Vedi la presentazione di U. Giusti, «L'annuario statistico delle città italiane», «Annuario statistico delle città italiane», anno I (1906), Firenze, Alfani e Venturi editori, 1906, p. XI. Allo stesso Giusti, capo dell'ufficio statistico fiorentino, va attribuito il merito di aver proposto la pubblicazione dell'Annuario: Idem, «La statistica locale», «Annuario statistico del Comune di Firenze», anno I (1903), Firenze, Tip. Barbèra di Alfani e Venturi proprietari, 1904, p. XXVIII.

17. U. Giusti, *L'addensamento e l'affollamento nei centri urbani italiani al 10 giugno 1911*, Monografie e studi dell'Unione statistica delle città italiane, n. 2, Firenze, Alfani e Venturi editori, 1913. Si veda in proposito F. Casini, *Una statistica per la città: l'opera di Ugo Giusti (1873-1953)*, Firenze, Edizioni Polistampa, 2002, pp. 88-89.

18. Come lo stesso Giusti, passato dapprima a dirigere l'Ufficio del censimento presso la Direzione di statistica, e quindi all'Istituto Nazionale di Economia Agraria, avrebbe segnalato: U. Giusti, «La statistica locale in Italia dagli inizi del secolo XIX ai nostri giorni», in Istat, *Decennale 1926 IV - 1936 XVI*, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1937, p. 129.

19. Tra i funzionari provenienti dalla statistica municipale e in genere dalle amministrazioni locali trasferiti all'Istat spiccano i primi tre direttori generali: Alberto Mancini, all'Istat nel 1926-1927, era segretario generale del Governatorato di Roma; Santino Verratti, che lo sostituì nei successivi due anni, diresse l'Associazione dei Comuni Italiani nell'anno 1924, Roma, Associazione dei Comuni Italiani, 1924-1925, 2 voll.; Alessandro Molinari, chiamato da Gini all'Istat nel 1929, era capo dell'Ufficio studi e statistiche del Comune di Milano, e nella collana di monografie dell'USCI aveva pubblicato A. Molinari, *Le aziende municipalizzate italiane nell'anno 1926*, Firenze, Alfani e Venturi, 1926.

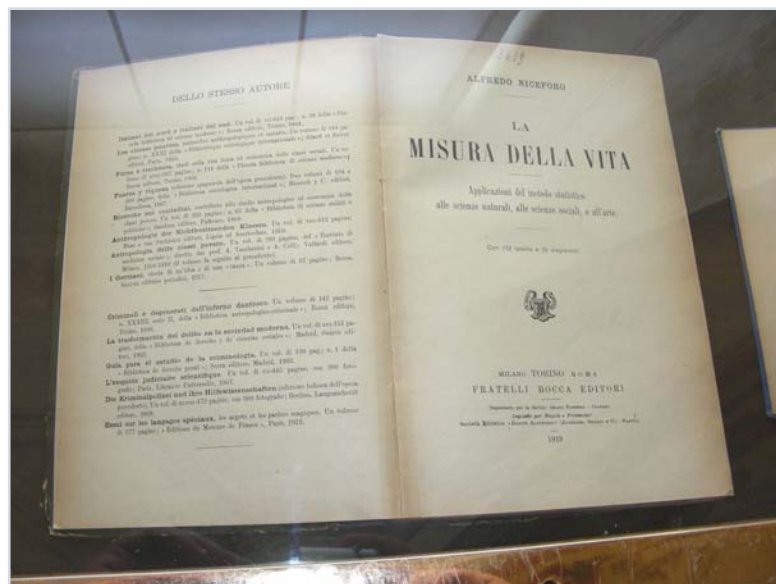
Dalla "descrizione individuata alla generosità matematica" Cesare Correnti, *Introduzione, in Annuario Statistico Italiano, per cura di Cesare e Pietro Maestri, a. II, 1864, o. XII*

La storia della Statistica come disciplina, sia in Italia che nel resto del mondo, è ben nota e non occorre ripercorrerla analiticamente in questa sede. Come insegnamento obbligatorio la Statistica era, prima dell'unificazione, presente in particolare nel Lombardo Veneto, nella Facoltà di Giurisprudenza di Padova e Pavia; mirava, infatti, a integrare la formazione amministrativa dei laureati, seguendo lo schema della statistica achenwelliana, intesa come descrizione dei dati concernenti le condizioni demografiche ed economiche, dell'organizzazione politica e dell'amministrazione dello Stato. Con lo stesso contenuto, era svolto a Firenze dallo Zuccagni Orlandini (*Elementi di statistica*) dal 1859 nell'Istituto di studi superiori pratici e di perfezionamento. Nel Regno di Sardegna la legge Casati del 1859 introdusse inizialmente il corso di geografia e statistica nella

Facoltà di Lettere, poi rese obbligatoria la Statistica nell'indirizzo politico-amministrativo a Giurisprudenza nel 1862, ma nel 1865 lo ridusse a facoltativo. Fu solo con il 1868 che Statistica venne inserita come insegnamento obbligatorio nella Scuola superiore di commercio, appena istituita a Venezia, e la docenza venne affidata a Luigi Bodio. La Scuola superiore di commercio si diffuse rapidamente in altre parti del Regno e da essa in seguito nacque la Facoltà di Economia e Commercio. Alla concezione della disciplina come strumento per la produzione di statistiche descrittive viene man mano a contrapporsi il suo significato di scienza sociale, come esplicitato nella prima traduzione (a cura del Salvioni) del volume di Georg Mayr (*La statistica e la vita sociale*), utilizzata nell'Istituto tecnico di Padova; ed è con questo approccio

che nel 1875 viene inserita in tutte le Facoltà di Giurisprudenza del nuovo Regno unificato. (E. Morpurgo, *La statistica e le scienze sociali*; F. Maggiore Perni, *Della unità e indipendenza della scienza statistica nei suoi indirizzi e nel suo metodo*). Con l'accrescersi degli interessi di studio e di ricerca in campo internazionale, nonché per il contributo dei Congressi Internazionali di Statistica, l'evoluzione delle applicazioni della Statistica porta da una parte alla distinzione nel corpus della statistica di alcuni settori specifici delle sue applicazioni (G. Majorana Calatabiano, *La statistica teorica e applicata*; A. Contento, *Teoria statistica generale e demografica*; N. Colajanni, *Manuale di statistica teorica e demografica*; A. Niceforo, *Il metodo statistico, Teoria e applicazione alle scienze naturali, alle scienze sociali, all'arte*), dall'altra allo sviluppo dell'autonomia di alcune di queste discipline, in particolare nel campo dello studio della popolazione, non ultimo sotto l'influsso di studiosi tedeschi e inglesi, le cui opere venivano tradotte soprattutto a cura della Direzione Generale della Statistica. Se ne distaccano così inizialmente la Demografia, (R. Benini, *Principii di demografia*; A. Niceforo, *La misura della vita*), poi la Statistica economica e quella giudiziaria, infine la Statistica sociale.

Fra l'ultimo scorcio dell'800 e i primi anni del '900 si fa strada una nuova concezione dei compiti della Statistica, intesa come "forma di osservazione e di induzione appropriata allo studio quantitativo



SPECIALE CONVEGNO PADOVA

SEZIONE STORICO-DOCUMENTARIA

dei fenomeni che si presentano come pluralità o masse di casi" (così la intende il Benini, nei suoi *Principii di statistica metodologica*), ma poco prima l'aveva definita il Ferraris (*Lezioni di statistica*) come "rilevazione metodica dei fatti, mediante dati numerici, rilevati per masse, ridotti a gruppi omogenei, elaborati e interpretati con procedimenti matematici". Si noti, comunque, che Benini e Ferraris erano membri del Consiglio Superiore o Giunta centrale della Direzione Generale della Statistica, insieme a

molti studiosi e docenti di Statistica in Italia.

Questo nuovo approccio trova sempre più applicazione nei manuali universitari, come quelli di Mortara (G. Mortara, *Elementi di statistica*) e di Gini (C. Gini, *Appunti di statistica*), per citarne solo alcuni. L'adozione e la diffusione della Statistica metodologica, come sistema di regole da adottare per lo studio quantitativo dei fenomeni collettivi, riduce fortemente il legame preferenziale che l'univa ai fenomeni sociali e alla popolazione. Corrado Gini, in

particolare, pur distinguendo il campo di applicazione della Statistica da quello della Matematica pura, enfatizza il ruolo svolto dagli strumenti matematici per la Statistica: tuttavia, mantenendo la distinzione fra statistica metodologica e statistica applicata, tende a riportare nell'alveo della statistica applicata quei campi disciplinari che mostravano tendenza a divenire autonomi, come la Demografia, la Statistica sociale e la Statistica economica.

PER SAPERNE DI PIÙ

- Carlo A. Corsini (a cura di), *Da osservazione sperimentale a spiegazione razionale. Per una storia della Statistica in Italia*, Pisa, Pacini Editore, 1989
- Giovanni Favero, *La statistica nell'università italiana: manuali e libri di testo dal 1848 al 1922 "Il pensiero economico italiano"*, 2006
- Silvana Patriarca, *Numbers and nationhood: writing statistics in nineteenth-century Italy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996

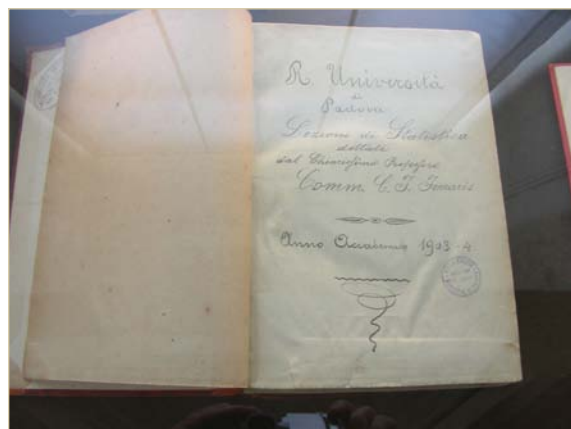
ERANO IN MOSTRA

- Attilio Zuccagni-Orlandini, *Elementi di statistica*, Firenze, Tipografia popolare di E. Ducci, 1869 (Proprietà privata)
- Emilio Morpurgo, *La statistica e le scienze sociali*, Firenze, Le Monnier, 1872 (Proprietà privata)
- Georg Mayr, *La statistica e la vita sociale*, Torino, Roma, Napoli, Ermanno Loescher, 1879 (Proprietà privata)
- Francesco Maggiore-Perni, *Della unità ed indipendenza della scienza statistica nei suoi indirizzi e nel suo metodo*, Palermo, Tip. Michele Amenta, 1889 (Proprietà privata)
- Giuseppe Majorana Calatabiano, *La statistica teorica e applicata*, Firenze, G. Barbèra, 1889 (Proprietà privata)
- Rodolfo Benini, *Principii di demografia*, Firenze, Barbera, 1901 (Proprietà privata)
- *Lezioni di statistica dettate dal Prof. Ferraris*, a.a. 1903-1904, Padova, Stabilimento Tipolitografico, 1904 (Proprietà: Comune di Padova)
- Rodolfo Benini, *Principii di statistica metodologica*, Torino, UTET, 1906 (Proprietà privata)
- Aldo Contento, *Teoria statistica generale e demografica*, Milano, Società Editrice Libreria, 1909 (Proprietà privata)
- Napoleone Colajanni, *Manuale di statistica teorica e demografica*, Napoli, Luigi Pierro, 1910 (Proprietà privata)
- Giorgio Mortara, *Elementi di statistica. Appunti sulle lezioni di statistica metodologica dettate nell'Istituto Superiore di Studi Commerciali di Roma*, Roma, Athenaeum, 1917 (Proprietà privata)
- Alfredo Niceforo, *La misura della vita*, Torino, Bocca, 1919 (Proprietà: Università di Padova - Biblioteca della Facoltà di Scienze Statistiche)
- Corrado Gini, *Appunti di statistica*, raccolti dallo studente E. Bittarello, durante l'anno accademico 1914-1915, Seconda edizione, a.a. 1919-1920, Padova, La Litotipo, 1920 (Proprietà dell'Università di Firenze-Biblioteca sociale)

“quanto a raccolto c'è da sfondare i granai”

Cesare Correnti, *lettere a Luigi Bodio, 10 marzo 1876, in Archivio di Statistica, a. I, fasc. 1. 1876, p. VII*

Il processo di unificazione italiana, avvenuto con annessioni successive al Regno piemontese, si realizzò con la sconfitta delle idee di costruzione federalista dello Stato e di decentramento amministrativo. Il forte dibattito sulle istituzioni amministrative che dovevano costruire l'ossatura del nuovo Stato si estese anche alla statistica nazionale, alla sua organizzazione, ai suoi fini e ai suoi contenuti. Le Direzioni centrali di statistica degli Stati preunitari (operose in Piemonte, in Sicilia e in Toscana, per esempio), che pure avevano dato frutti interessanti, vennero soppresse e, con R.D. 9 ottobre 1861, su proposta di Filippo Cordova, presso il Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio venne istituito un Ufficio di Statistica Generale, con autonomia funzionale all'interno del MAIC, con una Giunta o Comitato Centrale che ne doveva organizzare l'attività e con un'articolazione territoriale perseguita attribuendo compiti statistici a uffici comunali e provinciali. Pochi mesi dopo, con la caduta del governo Ricasoli, il R.D. 3 luglio 1862 cancellò



gli Uffici, formati da personale formalmente stabile, sostituendoli con Giunte provinciali e comunali, divenute elettive (Comune di Firenze, **Regolamento normale e disciplinare**).

Da allora, con vicende alterne fino alla definitiva riorganizzazione dei servizi statistici in un quadro fortemente accentrato alle dipendenze del Governo, con la creazione dell'Istituto Centrale di Statistica nel 1926,

(**Decennale**) ogni tentativo di costruire una statistica completa ed accurata della nazione in tutte le sue componenti dimostrò la sua inefficacia, anche per la grande disomogeneità territoriale delle diverse condizioni sociali, demografiche ed economiche che rendevano difficile la predisposizione di piani di rilevazione articolati. È evidente che prima di tutto occorre conoscere alcune caratteristiche della popolazione del Regno che si stava costituendo. La prima iniziativa in senso assoluto, in campo statistico, fu, quindi, il censimento generale della popolazione che si tenne alla fine del 1861 (**Allegato alle istruzioni**) a cui seguì quello di dieci anni dopo, quando il Regno si era ormai consolidato (Monteroni d'Arbia, **manifesto; Schema e istruzioni per il riempimento della scheda**).

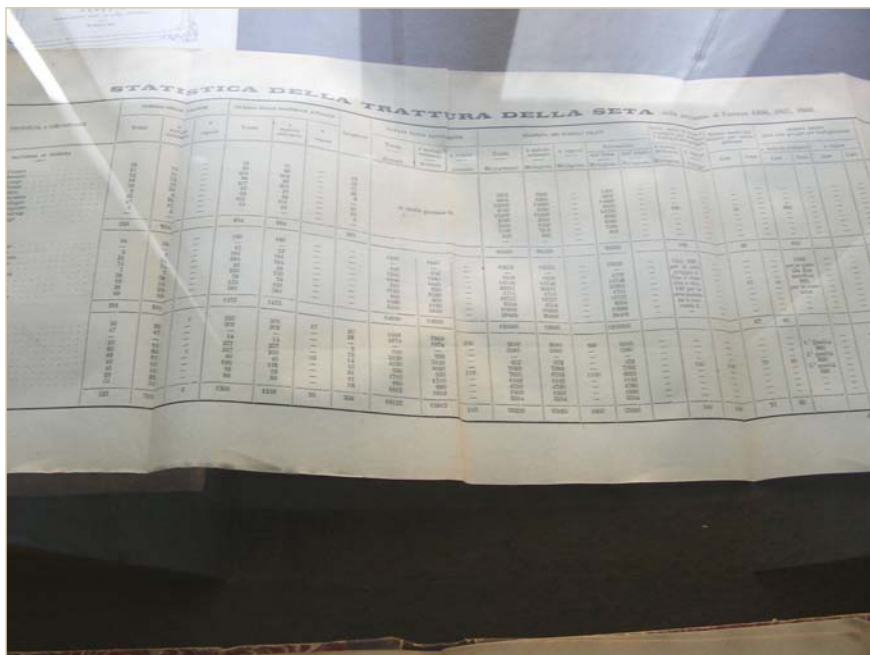
Il primo lavoro di raccolta organica di informazioni per conoscere le diverse “popolazioni italiane” che erano confluite a formare il nuovo Regno, affidato da Cordova a Pietro Castiglioni, (**Relazione generale**) non fu di per sé troppo arduo perché il materiale raccolto dalle Direzioni di statistica preunitarie era già disponibile per creare un quadro generale e darne una lettura. Ma molti altri argomenti - come quelli relativi all'agricoltura e alle industrie (A. Errera, **Storia e statistica delle industrie venete**), alla sanità (E. Raseri, **Atlante**) e dell'istruzione, per esempio - non si prestavano facilmente ad analoghe operazioni, come ebbero a dimostrare i nuovi criteri di rilevazione che vennero nel corso del tempo introdotti, e le molteplici indagini avviate dalla Direzione Generale di Statistica e alle inchieste parlamentari. Basti pensare all'inchiesta agraria e sulle condizioni della classe agricola, diretta da Stefano Jacini, che si concluse con la pubblicazione di quindici volumi fra il 1882 e il 1885, e ai tre volumi editi nel 1886 di quella sulle condizioni igieniche e sanitarie nei comuni del Regno (**Risultati dell'inchiesta sulle condizioni igieniche**).

Tra il 1871 e il 1910 vennero dati alle stampe 151 volumi, dei quali ben 131 pubblicati fino al 1898, allorché Bodio lasciò la Direzione Generale della Statistica. Nel 1878 si pubblicò il primo volume dell'*Annuario Statistico Italiano*, nel 1864 vide la stampa il primo volume del *Movimento dello stato civile*, nel 1871 la *Statistica delle cause di morte*. L'attività della Direzione non si esauriva

**SPECIALE CONVEGNO
PADOVA**

SEZIONE STORICO-DOCUMENTARIA

nella rilevazione di dati correnti, nella progettazione di nuove informazioni e nella pubblicazione di relazioni periodiche o estemporanee, ma anche in periodiche rassegne bibliografiche concernenti tematiche statistiche (**Saggio di bibliografia**). Gli Annali di Statistica ebbero il carattere di vera raccolta scientifica a dimostrazione del fatto che la Direzione operava anche come officina non solo per preparare il personale che vi faceva capo, ma anche per diffondere nel Paese la cultura statistica. Negli Annali venivano quindi accolte memorie di studiosi e ricercatori, traduzioni di importanti opere di statistica



metodologica e applicata pubblicate all'estero, nonché rubriche bibliografiche di opere italiane ed estere. Non mancavano relazioni sui progressi della statistica all'estero e sui Congressi Internazionali di Statistica che erano l'occasione per confrontarsi e per discutere di problemi comuni. Un'attività veramente intensa, come la descrive Correnti nella sua lettera a Bodio, almeno finché le sorti della DGS vennero appunto rette da Bodio. Tuttavia il peso delle particolarità regionali stava svelando il carattere restrittivo dell'egemonia politica del liberalismo

moderato: la statistica e le statistiche contribuivano bensì a conoscere più a fondo il Paese, ma miravano soprattutto a fornire strumenti più di controllo che di intervento sociale. La classe dirigente continuava a fare l'inventario del mondo ma con un distaccato interesse per i contenuti sociali.

Di fatto l'organizzazione periferica, quella che più mirava al cuore della realtà, era lasciata all'iniziativa dei municipi e agli interventi dei Prefetti.

ERANO IN MOSTRA

- Pietro Castiglioni, *Relazione generale con una introduzione storica sopra i censimenti delle popolazioni italiane dai tempi antichi sino all'anno 1860*
- in Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio, *Statistica del Regno d'Italia, Popolazione, Censimento degli antichi Stati Sardi e censimenti di Lombardia, di Parma e di Modena*, vol. I, Torino, Stamperia reale, 1862 (Proprietà: Università di Padova - Biblioteca della Facoltà di Scienze Statistiche)
- Alberto Errera, *Storia e statistica delle industrie venete e accenni al loro avvenire*, Giuseppe Antonelli, Venezia, 1870 (Proprietà privata)

- Direzione Generale della Statistica, *Risultati dell'inchiesta sulle condizioni igieniche e sanitarie nei comuni del Regno, Parte seconda, Notizie date per ciascun comune*, Roma, Tip. Nell'Ospizio di S. Michele, 1886 (Proprietà privata)
- Luigi Bodio, *Saggio di bibliografia statistica italiana* (Proprietà: Università di Padova - Biblioteca della Facoltà di Scienze Statistiche)
- Enrico Raseri, *Atlante di Demografia e Geografia Medica d'Italia*, Roma, De Agostini, 1906 (Proprietà privata)
- Istituto Centrale di Statistica, *Decennale 1926-1936* (Proprietà: Comune di Padova)

“il cinguettio delle comari”

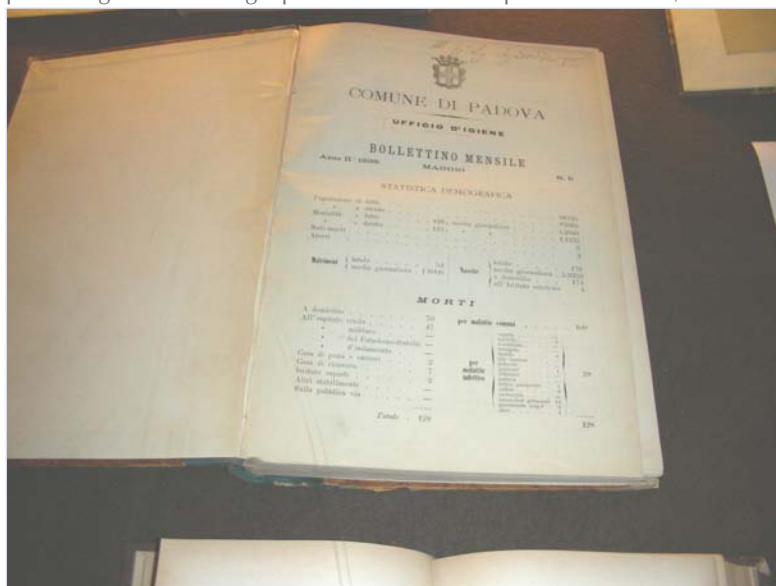
Cesare Correnti, lettera a Luigi Bodio, 10 marzo 1876, in Archivio di Statistica, a. I, fasc. 1, 1876, p. XV. La lettera si riferisce al decreto Castagnola dell'aprile 1873 sull'obbligatorietà della anagrafi comunali e sulle reazioni di molti comuni che non volevano attuarlo

Nell'ottobre 1867 si tenne a Firenze, allora capitale del Regno d'Italia, la sesta sessione del Congresso internazionale di statistica, organizzato da Correnti e da Maestri. Pietro Castiglioni presentò una articolata proposta sull'organizzazione delle rilevazioni statistiche, ottenendo il consenso unanime dei partecipanti. La relazione riprendeva le idee di base con cui Correnti e Maestri avevano cercato, invano, di concretizzare l'istituzione: le stesse idee che costituivano il fulcro del decreto del 1861 con il quale Cordova aveva creato la Direzione Generale della Statistica. Lo schema era lineare: al vertice doveva esserci un Consiglio scientifico formato di esperti studiosi e docenti, integrati dai delegati dei diversi Ministeri, con piena autonomia e poteri d'intervento per raccogliere dati. In ogni provincia

e in ogni comune dovevano istituirsi Comitati anch'essi dotati di autonomia funzionale e decisionale, formati da personale esperto e stabile. I rapporti fra il Consiglio centrale, i comitati provinciali e i comitati comunali funzionavano a catena: dall'alto partivano le richieste, dal basso arrivavano le risposte. Ma ciascuna unità della catena poteva fare rilevazioni e indagini specifiche a seconda delle istanze e delle peculiari condizioni esistenti sul territorio. In questo quadro, per limitare le spese (che incidevano sui bilanci comunali), i comuni di dimensione ridotta potevano essere aggregati. Lo scopo era, dunque, quello di creare una efficiente organizzazione statistica - e quindi politica - di taglio federalista. Il progetto non riuscì a raccogliere i consensi politici necessari, non solo

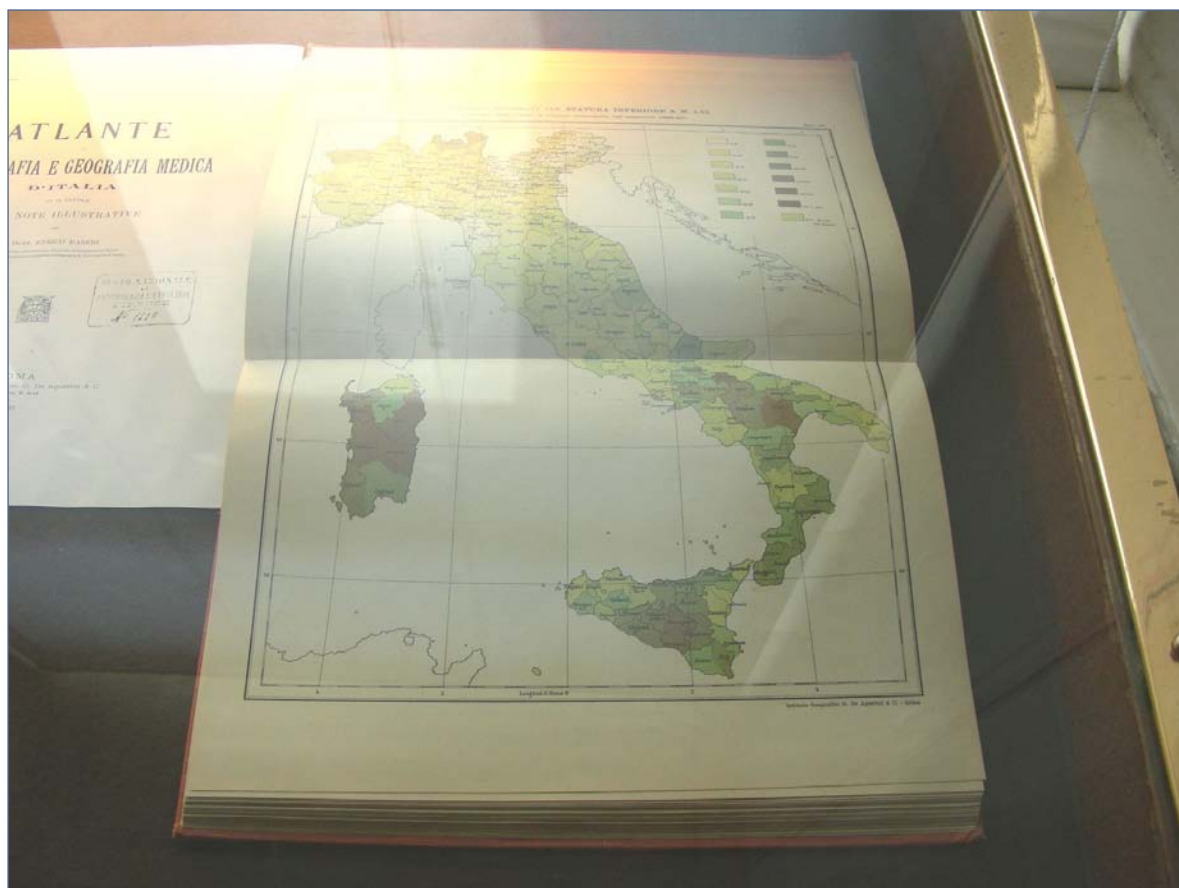
perché i mezzi economici disponibili erano largamente insufficienti, ma anche per l'impreparazione del personale cui dovevano essere affidate le operazioni necessarie. Il problema di fondo era però costituito, non tanto a livello di governo quanto a livello locale, dalle resistenze che gruppi e contesti sociali differenziati opponevano a tutto il progetto. In questo quadro un altro problema fa sentire con sempre maggior forza la sua presenza: l'inurbamento della popolazione, con le sue accentuate caratteristiche differenziali (G. Mortara, Le popolazioni delle grandi città), abbondantemente segnalato anche in campo internazionale - e gli Annali di Statistica lo denunciano ripetutamente (A.d.S., 1880 e 1882) - con tutte le sue implicazioni in termini di qualità delle abitazioni e dei servizi pubblici (acqua, igiene, sanità, ecc.). È in questo quadro che nascono i primi uffici statistici nelle città più grandi (Comune di Padova, Bollettino statistico 1898 e 1909; Comune di Firenze, Annuario statistico), non soltanto per misurare e analizzare le nuove realtà demografiche che si stavano creando ma soprattutto per far fronte a condizioni sociali in continua evoluzione ma in sensibile peggioramento. Si chiedevano, in definitiva, anche interventi e costi indispensabili e fortemente differenziati sul territorio. Peraltro i dati rilevati e quelli resi disponibili dalla Direzione Generale della Statistica si confermavano sempre più arretrati e insoddisfacenti rispetto alle esigenze locali.

Due processi indipendenti vengono



SPECIALE CONVEGNO
PADOVA

SEZIONE STORICO-DOCUMENTARIA



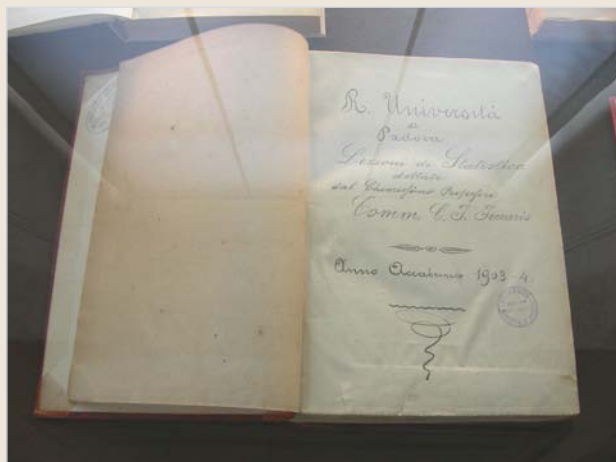
così a crearsi: da un lato quello connesso con l'esigenza di statistiche urbane e comunali in progressiva dilatazione, dall'altro quello della forte centralizzazione delle rilevazioni statistiche, accompagnato da una forte accentuazione di quelle ritenute di maggior interesse generale (come quelle demografiche correnti), con l'effetto di esautorare le istanze locali. L'apparato centrale è in piena crisi e non riesce a rispondere alla crescente domanda di statistiche locali, lasciando così spazio alla reazione municipale che si viene formalizzando nei primi del '900.

Facendo seguito alle diverse proposte che da tempo erano in circolazione,

ai diversi progetti di riorganizzazione di alcuni grandi comuni, come Torino, Trieste, Milano, Padova, Parma, Bologna, Firenze, Roma, e Palermo (per citarne solo alcuni), ma anche con il tacito assenso della Direzione Generale della Statistica, nel 1901 nasce ufficialmente l'Associazione dei comuni italiani, il cui comitato esecutivo pubblica nel 1906 il primo volume dell'Annuario statistico delle città italiane. Infine, nel 1907 viene costituita l'Unione statistica delle città italiane, per "coordinare tutti gli sforzi delle singole città verso un migliore e più chiaro ordinamento delle statistiche locali" (Comune di Padova, *Il quinto censimento*; USCI, *Il sesto censimento*).

L'USCI era pertanto disegnata come "rete di trasmissione e di elaborazione dei dati statistici indispensabili in particolare alla conoscenza dei principali movimenti demografici e delle attività economiche che hanno luogo nelle città". Ugo Giusti ne divenne segretario e ne tenne le funzioni fino allo scioglimento dell'Unione avvenuta nel 1929, curando non solo l'attività dell'Ufficio statistico del Comune di Firenze di cui era capo ma in particolare quelle dell'USCI (*Annuario statistico; Bollettino*).

SEZIONE STORICO-DOCUMENTARIA

SPECIALE CONVEGNO
PADOVA

PER SAPERNE DI PIÙ

- Dora Marucco, L'amministrazione della statistica nell'Italia unita, Roma-Bari, Laterza, 1996 (Proprietà privata)
- Oscar Gaspari, L'Italia dei municipi: il movimento comunale in età liberale (1879-1906), Roma, Donzelli, 1998 (Proprietà privata)
- Giovanni Favero, Le misure del Regno, Direzione di statistica e municipi nell'Italia liberale, Padova, Il Poligrafo, 2001 (Proprietà privata)
- Filippo Casini, Una statistica per la città, L'opera di Ugo Giusti (1873-1953), USCI e Comune di Firenze, Edizioni Polistampa, Firenze, 2002 (Proprietà privata)

ERANO IN MOSTRA

- Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio, Direzione Generale della Statistica, "Annali di Statistica", Serie II, vol.16, 1880 (Proprietà: Università di Padova - Biblioteca della Facoltà di Scienze Statistiche)
- Ministero di Agricoltura, Industria e commercio, Direzione Generale della Statistica, "Annali di Statistica", Serie III, vol. 1, 1882 (Proprietà: Università di Padova - Biblioteca della Facoltà di Scienze Statistiche)
- Comune di Padova, Ufficio d'Igiene, Bollettino statistico, a. II, n. 1, Gennaio 1898 (Proprietà: Comune di Padova)
- Annuario Statistico del Comune di Firenze, a. I, Firenze, Alfani e Venturi, 1903, (Proprietà: Ufficio di Statistica del Comune di Firenze)
- Annuario Statistico delle Città Italiane, a. I., Firenze, Alfani e Venturi, 1906 (Proprietà: Università di Padova - Biblioteca Universitaria)
- Giorgio Mortara, Le popolazioni delle grandi città italiane: studio demografico, Torino, Utet, 1908 (Proprietà: Università di Padova - Biblioteca della Facoltà di Scienze Statistiche)
- Comune di Padova, Bollettino statistico, 1909 (Proprietà: Comune di Padova)
- Comune di Padova, Il quinto Censimento della

- Popolazione e il primo Censimento Industriale, 11 giugno 1911 (Proprietà: Comune di Padova)
- Bollettino dell'Unione Statistica delle Città Italiane, Annali di statistica Municipale, I, 1914, Firenze (Proprietà privata)
- Bollettino dell'Unione Statistica delle Città Italiane, Redatto dal Prof. Ugo Giusti Capo dell'Ufficio dell'Unione, anno I, n. 1, Firenze, 1 Maggio 1914 (Proprietà privata)
- Comune di Firenze, Monografie e studi dell'Ufficio di Statistica, n. 6, (Ugo Giusti), Demografia fiorentina, 1862-1914, Firenze, Tipografia Barbèra, 1916 (Proprietà privata)
- Unione statistica delle Città italiane, Il VI Censimento generale della popolazione e l'indagine sulle abitazioni nei maggiori Centri urbani del Regno, Istruzioni e moduli, Firenze, Barbèra, 1921, (Proprietà privata)
- Ugo Giusti, Le correnti politiche italiane attraverso due riforme elettorali dal 1909 al 1921, in Unione Statistica delle Città Italiane, Monografie e Studi, n. 3, Firenze, Alfani e Venturi, 1922, (Proprietà privata)
- Ugo Giusti, Caratteristiche ambientali italiane: agrarie, sociali, demografiche, 1815-1942, Roma, Falli, 1943, (Proprietà: Università di Padova - Biblioteca del Dipartimento di Geografia)

► 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 succitata 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.

SCHEDA D'ISCRIZIONE

Da compilare e inviare via Fax allo 055.3282221

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

Quota associativa annua in vigore dal 2008: € 4.00 per ogni 1.000 abitanti o frazione con un minimo di € 80 ed un massimo di € 4.200

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

