



federazione lavoratori della conoscenza

**PROPOSTA DELLA FLC CGIL
PER UNA STRUTTURA INTERNA DI RILEVAZIONE
DELL'ISTAT**

ROMA, 18 GIUGNO 2009

PROPOSTA PER UNA STRUTTURA INTERNA DI RILEVAZIONE

Premessa

L'ipotesi di realizzare la Rete di rilevazione attraverso la costituzione di una struttura interna all'Istituto (Servizio e/o Direzione) era stata già ventilata in passato ed era coerente con la possibilità di avere una struttura dedicata all'acquisizione dell'INPUT. Tale possibilità era stata supposta anche in fase di revisione del Regolamento d'Organizzazione dell'Istituto approvato con DPCM 1.8.2001.

La struttura interna dedicata alle rilevazioni statistiche consentirebbe di mantenere integri gli obiettivi già fissati dal Consiglio e che oggi sono a rischio a causa delle difficoltà emerse nella realizzazione della Società a capitale pubblico. Inoltre ciò permetterebbe di superare l'estrema precarietà in cui versa la rete, che ha comportato difficoltà nel lavoro e sulla qualità, in quanto è stato sempre più difficile chiedere ai rilevatori affidabilità, precisione, tempestività e attenzione alla qualità del dato. Per contro sarebbero invece necessari, per assicurare la qualità dei dati, rilevatori fortemente motivati, a cui sia riconosciuta una retribuzione adeguata, e una forma contrattuale stabile che garantisca i principali diritti dei lavoratori (come raccomanda lo stesso Eurostat). Sotto questo profilo la struttura interna, alla quale assegnare i rilevatori statistici professionali, rappresenta la soluzione al problema.

Questa ipotesi potrebbe essere realizzata con una revisione dell'attuale regolamento d'organizzazione o intervenendo sul D.lgs 322/'89, passando per una fase di sperimentazione di un anno per consentire una valutazione dei costi e benefici e la necessità di individuare una soluzione ponte nell'immediato, in grado di far fronte all'impossibilità di proseguire nella costituzione della Società di cui all'art. 7 del decreto mille proroghe (Decreto Legge 270/08). La soluzione "ponte", che potrebbe contenere in sé già la fase di sperimentazione suddetta di un anno, consentirebbe di traghettare l'indagine delle FOL e la rilevazione per i prossimi mesi, scongiurando il blocco dell'indagine e l'eventuale infrazione per l'Italia dovuta al mancato rispetto di un obbligo comunitario. Infatti com'è noto, la fase in cui si è arrivati non consente di proseguire sulla strada intrapresa della costituzione della società privata a capitale interamente pubblico, nella fattispecie l'ISTAT.

Occorre quindi operare nella direzione indicata dal Consiglio e scongiurare l'affidamento all'esterno della rilevazione. A tal fine la FLC Cgil sottopone all'attenzione del Consiglio e dei vertici dell'Istituto la seguente proposta.

1. LA STRUTTURA DI RILEVAZIONE

Aspetti normativi

Dal punto di vista normativo la costituzione di una struttura dedicata alla Rete, che potrà diventare la **Rete Nazionale di Rilevazione** a cui affidare anche altre o tutte le rilevazioni dell'Istituto, si può raggiungere intervenendo sulle fonti normative da cui discende l'organizzazione dell'Istituto e si può intervenire su due differenti piani:

- sul Regolamento d'organizzazione (emanato con DPCM 1.8.2001);
- sul D.lgs 322/'89.

In una prima fase, necessaria anche alla sperimentazione che potrebbe essere di un anno, stando a quanto previsto dal DPCM 1.8.2001 art. 7 commi 8 e 9, si potrà intervenire attraverso un AOG (Atto Organizzativo Generale), che dovrà emanare il Consiglio d'Istituto, disponendo la costituzione di una struttura *permanente*, o di progetto se pensiamo alla fase sperimentale, dedicata alla Rete.

Il comma 9 del citato dell'art. 7 del DPCM prevede infatti per il Consiglio la facoltà di istituire *apposite strutture, anche a carattere transitorio* e definirne modalità di costituzione e funzionamento.

L'altro piano d'intervento è quello che riguarda i compiti dell'ISTAT stabiliti dal D.lgs 322/89, auspicabile in quanto costituirebbe una configurazione più forte, attraverso la modifica dell'art. 15. Dal punto di vista degli assetti questo sarebbe l'intervento migliore e di sicura stabilità per la struttura dedicata alla rete di rilevazione.

Si tratta di aggiungere fra i compiti dell'ISTAT, al comma 1, quello della “costituzione della rete” prevedendo una specifica *lettera o)*, o alinea aggiuntiva, tipo:

- o) alla *costituzione* della rete nazionale di rilevazione

Organizzazione interna

Dal punto di vista degli assetti organizzativi la Rete, tanto più se dovrà occuparsi di tutte le rilevazioni, dovrebbe configurarsi come una Direzione. Infatti questo sarebbe l'assetto istituzionale più forte, in grado di interagire alla pari con i vari settori di produzione statistica. Nell'ambito delle 76 strutture dirigenziali previste dal comma 1 dell'art 7 del Regolamento d'organizzazione, trova senza dubbio collocazione la costituzione della Direzione della Rete. La decisione spetterebbe al Consiglio d'Istituto.

Conseguentemente la struttura dedicata dovrà prevedere una contingente di personale che, nell'ambito della consistenza complessiva della Pianta Organica, dovrà essere assegnato agli specifici compiti della Direzione (o della rete), al fine di consentire il necessario ampliamento della PO dell'ISTAT e il rafforzamento della Rete.

Il contingente di personale della Rete potrà essere individuato come un *di cui* della complessiva dotazione organica dell'Istituto, sul modello di quanto accade per gli UU.RR. già ora. Ciò potrebbe anche presupporre un'articolazione territoriale della rete stessa, se ciò fosse utile.

Per le determinazioni in materia di pianta organica le decisioni spettano al Consiglio, ma per la sua approvazione, come è noto, occorre intervenire con specifico DPCM attraverso il Dipartimento della Funzione Pubblica, che ha compiti di vigilanza sull'Ente.

Sotto questo aspetto le fonti normative riconducibili al Dlgs 165/2001 consentono di operare in questa direzione. Considerando anche che l'attività della rete è per sua natura orientata al contatto con i cittadini e quindi con il pubblico, qualche suggerimento sarebbe possibile anche con riferimento all'art. 11 del citato Dlgs 165/2001, a proposito dell'assegnazione *"... nell'ambito delle attuali dotazioni organiche delle singole amministrazioni personale con idonea qualificazione..."*.

Ovviamente una specifica dotazione organica di servizio sarebbe la soluzione migliore e a maggiore "garanzia" per la rete, possibilità prevista dal Regolamento d'organizzazione sulla base dell'art. 7 c. 9, ma anche il agli strumenti contrattuali può andare in questa direzione. Tuttavia il livello di Direzione già di per se garantirebbe la tenuta della rete dal punto di vista del possibile rischio di mobilità presso altre strutture di produzione per il personale che vi sarebbe assegnato.

Le risorse umane

Alla struttura della rilevazione dovrebbero essere assegnati i rilevatori statistici, il responsabile della struttura e il personale di ruolo in servizio necessario a garantire l'attività di supporto per il funzionamento della rete.

Rispetto alle risorse umane si dovrà tenere conto del necessario ampliamento della Pianta Organica complessiva dell'ISTAT per far fronte all'ingresso nei ruoli dell'Istituto dei rilevatori statistici.

I rilevatori dovrebbero essere assunti con contratti di lavoro subordinato, a tempo indeterminato e/o a tempo determinato, full-time o part-time.

La contrattazione integrativa dovrà affrontare gli aspetti specifici di costituzione e regolamentazione del rapporto di lavoro, anche in relazione agli aspetti economici e a quelli inerenti complessivamente la prestazione di lavoro.

2. IL RILEVATORE PROFESSIONALE

Valorizzare la rete di rilevazione per salvaguardarne l'esperienza e approfondire l'obiettivo della massima qualità e affidabilità delle indagini fondamentali per il Paese. Per perseguire con rigore questo orientamento e allargare l'esperienza ad altre indagini occorre disegnare un'ipotesi di rilancio del progetto intorno alla figura del rilevatore così come è emersa dai sette anni di attività dell'indagine continua sulle forze di lavoro svolta con la rilevazione in tecnica CAPI-CATI, largamente utilizzata a livello internazionale. Circa la metà dei paesi europei utilizzano la tecnica mista e 9 paesi soltanto interviste face to face. Peraltro, l'Italia si posiziona tra i migliori paesi in relazione sia al tasso di risposta sia alla percentuale di interviste *proxy* (Fonte, *Quality Report on the European Union Labour Force Survey*, disponibile nel sito di Eurostat, 2006).

Esigenze di continuità della prestazione

L'indagine dal 2004 è continua e prevede lo svolgimento di circa 300mila interviste familiari con tecnica mista CAPI-CATI realizzate su tutte le settimane dell'anno.

Circa 130mila interviste familiari (il 45% del totale) sono svolte con tecnica CAPI.

In particolare, l'indagine prevede che le famiglie vengano intervistate 4 volte. La prima intervista è svolta presso le abitazioni delle famiglie del campione da un rilevatore della rete ISTAT (CAPI). La stessa famiglia viene poi reintervistata altre tre volte a distanza di 3, 12 e 15 mesi dalla prima intervista. Le famiglie con telefono sono intervistate con tecnica CATI da una società specializzata, mentre le famiglie senza telefono sono invece intervistate in CAPI anche per le successive interviste. Inoltre, sono intervistate solo ed esclusivamente con tecnica CAPI le famiglie con intestatario straniero a causa della difficoltà di comprensione della lingua italiana.

I rilevatori sono impiegati con continuità durante l'anno con una pausa facoltativa di circa 15 giorni ad Agosto ed di 15 giorni a Dicembre. La rete dei rilevatori è composta attualmente da 317 unità. Il 45% di loro lavora con l'ISTAT da 7 anni (da ottobre 2002, anno in cui è stata avviata la sperimentazione sull'indagine continua), un quarto lavora per l'indagine da 5-6 anni e soltanto il 20% fa parte della rete da meno di 3 anni. Inoltre, gli stessi rilevatori sono stati coinvolti a vario titolo anche in altre indagini ISTAT (MOA, Professioni, eccetera), a dimostrazione della necessità, da parte dell'Istituto, di una permanente e organica rete di rilevazione. L'età media dei rilevatori è 36 anni. Un terzo dei rilevatori è laureato e i restanti due terzi hanno un diploma.

La giurisprudenza ha consolidato negli anni un'interpretazione che tende a ricondurre le caratteristiche di continuità della prestazione appena descritte alla disciplina del lavoro subordinato. Tale continuità, come emerge dall'esperienza di gestione della rete, risponde per altro ad una specifica esigenza di tenuta qualitativa della rilevazione. In particolare si evince che il rapporto consolidato con il rilevatore permette un controllo più efficace di alcuni parametri funzionali quali,

1) *l'affidabilità* di ogni singolo collaboratore, tenuto ad adottare una condotta nei rapporti con le famiglie che rispecchi l'immagine di serietà e competenza che l'Istituto nazionale di statistica deve offrire al cittadino, nonché attenersi scrupolosamente a tutte le indicazioni che l'ISTAT ritenga necessarie alla rilevazione (quali ad esempio illustrare correttamente le finalità e gli obiettivi dell'indagine e ridurre il più possibile i casi di rifiuto, cercare di intervistare tutti i componenti della famiglia per contenere il numero di interviste in proxy, richiedere e trascrivere sistematicamente il numero di telefono della famiglia intervistata spiegando che sarà contattata telefonicamente per altre 3 volte, eccetera). Solo attraverso un rapporto fiduciario e un lungo monitoraggio nel tempo è possibile per l'ISTAT conoscere e agire sugli standard comportamentali del corpo rilevatori per orientarli alla qualità richiesta.

2) *la conoscenza del territorio* che permette ai rilevatori di ottimizzare l'organizzazione e la programmazione del proprio lavoro, risolvere efficacemente i problemi di gestione nei rapporti con i diversi attori in

gioco sul territorio (Ufficio di statistica dei Comuni, uffici Regionali dell'ISTAT, Autorità Locali) incidendo sul rapporto tra interviste assegnate e interviste "cadute".

3) *la stabilità della performance* che permette una conoscenza delle caratteristiche performative di ogni singolo rilevatore in modo da programmare un'oculata attribuzione delle interviste e calibrare gli interventi formativi. Combinando esperienza professionale e capacità individuale i rilevatori tendono a migliorare le proprie performance nel tempo, aumentando ad esempio i tassi di risposta e diminuendo la quota di interviste *proxy*. Ciò consente ai responsabili degli uffici regionali una gestione efficace delle risorse disponibili.

4) *Un percorso di formazione continuo* volto ad accrescere tra i rilevatori la consapevolezza dell'importanza della fase di rilevazione per la qualità dell'informazione statistica.

La figura del Collaboratore tecnico enti di ricerca

Le attività lavorative svolte dal rilevatore statistico sono interamente riconducibili alle mansioni attribuite alla figura del *Cter* contenute nel dpr 171/1991. La ratio legislativa in questione è infatti orientata a delimitare un campo di attività di supporto tecnico tanto largo quanto lo sono le esigenze dei diversi ambiti di ricerca scientifica. Coerentemente, gli istituti di flessibilità caratteristici del Contratto della ricerca hanno l'obiettivo di adattare un impianto contrattuale unitario alla variabilità delle caratteristiche organizzative di ogni specifico settore di ricerca.

L'Ente dovrà procedere ad inserire a tutti gli effetti l'attività di rilevazione tra quelle svolte dall'ISTAT assimilando il rilevatore professionale al profilo del *Cter*.

Per farlo si dovrà aprire una fase di contrattazione integrativa orientata a normare l'attività lavorativa del rilevatore attraverso una sessione specifica a ciò dedicata.

Inquadramento del Cter rilevatore: orario, e sede di lavoro

Tale contrattazione, al fine di essere di brevissima durata, dovrà vedere preventivamente le parti in accordo sull'esigenza di utilizzare tutti gli istituti contrattuali previsti per fornire la flessibilità specifica necessaria a svolgere il lavoro di rilevazione. In particolare,

L'orario di lavoro potrà articolarsi in forma di part time o di full time in ragione dei carichi di lavoro (già) assegnati ai rilevatori e alle esigenze organizzative dell'Ente. Si dovranno identificare idonei parametri atti a rapportare la produzione effettiva al tempo di lavoro. L'orario dovrà essere calcolato come media del tempo necessario ad organizzare e svolgere ogni singola intervista. Ciò nell'ambito delle 36 ore medie settimanali tenuto conto dei criteri di flessibilità contenuti nell'art 48 del Ccnl Ricerca 98/01 con necessità di applicare le modalità sostitutive di controllo automatico della presenza previste dal comma 4 del medesimo articolo. L'applicazione del regime di telelavoro potrebbe semplificare radicalmente la disciplina e il controllo dell'orario di lavoro. L'orario di servizio dovrà essere coerente con le esigenze dell'utenza, cioè le famiglie intervistate.

La sede di lavoro come obbligo contrattuale potrebbe rappresentare una disfunzionalità organizzativa delle articolazioni territoriali della rete ed un aggravio notevole di costi necessari ad un allargamento delle sedi degli uffici regionali in grado di contenere i rilevatori. Una efficace alternativa potrebbe essere rappresentata dal telelavoro avviato con successo dall'istituto nel 2008 dopo una sperimentazione di un anno. La prestazione in telelavoro appare in tutta evidenza come la più realmente corrispondente all'attività che già svolge il rilevatore e non comporterebbe alcun incremento di spesa in quanto il supporto *hardware* e *software* necessario è già in uso e i contratti telefonici attivi. Sarebbe necessario a tal fine prevedere una postazione fissa collettiva per tutti i rilevatori in ogni ufficio regionale.

Inquadramento del Cter rilevatore: retribuzione

La contrattazione integrativa dovrà anche per quanto riguarda la struttura salariale applicare la normativa contrattuale degli Epr alle esigenze del rilevatore statistico. A tal fine dovrà essere prevista una specifica sessione negoziale per i rilevatori nell'ambito del contratto integrativo dell'ISTAT. Il cardine della contrattazione dovrà essere un orientamento delle parti atto ad individuare accanto alla stabilità di una retribuzione fissa un segmento salariale variabile in grado di garantire la giusta incentivazione ai lavoratori impiegati in una attività fisicamente impegnativa in cui la motivazione personale è un elemento che non deve essere trascurato. Per altro questa esigenza è perfettamente in linea con l'obiettivo di garantire un margine di controllo sulla produttività. La struttura del salario accessorio consente di costruire un sistema di valorizzazione in grado di permettere una variabilità pari a circa il 30per cento del salario. Tale *range* è coerente con i margini di oscillazione che già oggi le performance medie dei rilevatori hanno. Occorrerà dunque costituire una specifica sessione nell'ambito della quale commisurare ad esempio l'indennità di ente mensile alle effettive giornate medie di lavoro svolto. In ottemperanza dell'art. 4 del contratto 94/97 secondo biennio, in ragione della modifica organizzativa atta a creare la struttura di rilevazione in questione, si potrebbe valutare la possibilità di incrementare il fondo accessorio per far fronte all'incremento del numero di dipendenti al quale il fondo stesso si proporziona.

Elementi di calcolo dei costi di inquadramento contrattuale

La collocazione del rilevatore statistico all'interno del Contratto ricerca risulta semplificata dalla possibilità di elaborare i dati e le esperienze accumulate sulle caratteristiche performative del rapporto di lavoro così come si è svolto fin ora. A partire da questo elemento possiamo stabilire il tetto di interviste mensili cui intendiamo far riferire un impiego di rilevatore *full time*. L'esperienza sul campo ci fornisce l'indicazione di poter fissare a 45 interviste/mese l'attività corrispondente ad un rilevatore impiegato a tempo pieno. Conferma questa indicazione l'analisi sulle interviste svolte dal rilevatore medio nell'anno 2007 presente nell'allegato 1.

Utilizzando questo parametro e ipotizzando di inquadrare il rilevatore al VI° livello professionale, calcolando che il costo annuo per l'assunzione di uno *Cter* VI° livello *full time* secondo le tariffe del nuovo CCNL è pari a circa 32mila euro, ma che a questa cifra si dovrebbero aggiungere i costi indotti dall'incremento del fondo del salario accessorio dovuto alla crescita del numero di dipendenti, per cui si arriverebbe ad un costo complessivo unitario a regime di circa 36mila euro, la spesa annua per il personale di rilevazione considerando le 130mila interviste previste è pari a circa 9432mila euro.

3. PROPOSTA TEMPORANEA PER LA RETE FOL

Come detto in premessa, per far fronte all'emergenza e costruire poi una soluzione definitiva per la Rete di rilevazione, a cui affidare anche altre rilevazioni, occorre adottare una soluzione temporanea. La presente sezione si occupa di affrontare questo argomento.

Riferimenti normativi

Il quadro normativo cui ha fatto riferimento l'ISTAT vincolava la proroga dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa dei rilevatori alla costituzione della Società di rilevazione ISTAT (come da art. 10 bis della legge 248/05). Il termine per realizzare la società e quindi della scadenza dei contratti di collaborazione, a seguito di emendamenti correttivi effettuati con le finanziarie 2006, 2007, 2008, veniva infine fissato al 1/7/2009 dal decreto cd. "mille proroghe", art. 7 del D.L. 270/08.

Essendo a questo punto superato il limite temporale per la costituzione della società, appare impossibile la prosecuzione dei contratti co.co.co in essere sulla base dell'art. 7 citato. La necessità di garantire la prosecuzione dell'indagine sulle forze di lavoro, come da regolamento comunitario, obbliga a questo punto l'ente ad adottare una soluzione ponte per garantire nei prossimi mesi la rilevazione, in attesa di adottare la soluzione definitiva.

Garantire la prosecuzione dell'indagine con nuovi contratti

Sotto questo profilo, anche sulla base di novità emerse, la normativa vigente consente all'ISTAT la possibilità di stipulare nuovi contratti di collaborazione con gli attuali rilevatori a partire dal 1/7/2009, essendo superato il vincolo introdotto dall'art. 10 bis. L. 248/05. In tal modo si potrà proseguire l'indagine senza soluzioni di continuità per quanto riguarda la rilevazione dei dati.

Infatti il ddl 1082 B, approvato definitivamente il 26/5 u.s. ed in via di pubblicazione, all'art. 22 comma 2 modifica in più parti l'articolo 7, comma 6, del d. lgs. n. 165 del 2001, al fine di ampliare i casi nei quali si può prescindere dal possesso del requisito della comprovata specializzazione universitaria nella stipulazione di contratti con personale esterno per far fronte a esigenze che non è possibile fronteggiare con il personale in servizio, permettendo alle amministrazioni di stipulare contratti di collaborazione coordinata e continuativa per il supporto dell'attività di ricerca. La norma che condizionava tale possibilità alla sussistenza di oneri esterni non a carico del bilancio, è stata riformulata sancendo che non debbano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Occorre ricordare che la legge finanziaria 2008 (l. 244/07, art. 3 comma 80) riduce al 35% della spesa sostenuta nel 2003 per le stesse finalità il limite per i contratti per il personale a t.d. o con convenzioni o con collaborazioni coordinate e continuative (come previsto dal c. 187 art. 1 della legge 266/2005). Nel 2003 la spesa a carico del bilancio ISTAT per contratti a t.d. è stata di 14.156.394 €, cui vanno aggiunti i 3.783.564 € spesi per i contratti co.co.co e sottratti 3.736.414 € spesi per il personale a t.d. su progetti finanziati, per un totale di ca. 14.200.000 €. Anche il 35% di tale cifra (circa 4.970.000 €) consente all'ISTAT di superare la scadenza del 30/6/2009 per i contratti dei collaboratori della rete.

Per quanto riguarda le restrizioni introdotte dalla l. 133/08 per le tipologie contrattuali di lavoro flessibile nelle pubbliche amministrazioni, va infine citato quanto scritto nel parere UPPA 56/08 ("Parere all'ANCI in merito all'art. 36, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 come modificato dall'art. 49 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge, con modificazioni,

dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133”). Come si legge nel parere “...Ciò rappresentato occorre, tuttavia, puntualizzare alcuni aspetti fondamentali. Il limite previsto dal vigente art. 36, comma 3, del d.lgs. 165/2001, secondo cui le amministrazioni non possono ricorrere all'utilizzo del medesimo lavoratore con più tipologie contrattuali per periodi di servizio superiori al triennio nell'arco dell'ultimo quinquennio, si applica solo nel caso in cui il soggetto sia stato utilizzato con più tipologie contrattuali di tipo flessibile diverse, ferma restando per la medesima tipologia di contratto la disciplina sulla durata prevista dalla normativa specifica...”.

Conclusioni

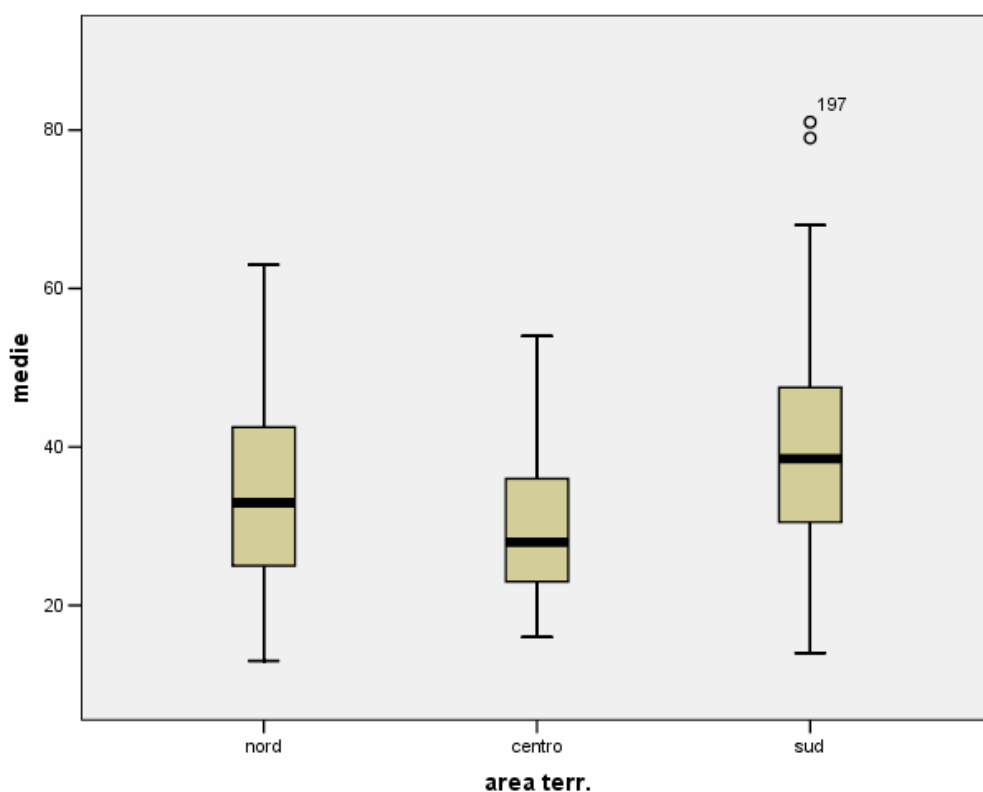
A nostro parere, l'ISTAT può quindi stipulare nuovi contratti con i collaboratori della rete, dal 1/7/2009, garantendo in tal modo sia i posti di lavoro che la continuità di un'indagine la cui importanza, in un momento di grave crisi economica, è inutile sottolineare.

Allegato 1 - Distribuzione delle interviste per rilevatore.

Analizzando i dati delle interviste realizzate nel 2007 si possono dedurre alcune considerazioni sul carico di lavoro medio per rilevatore. Sono qui considerate soltanto le prestazioni “medie” escludendo quindi i rilevatori che nell’anno in esame sono stati discontinui.

In media ogni rilevatore realizza 36 interviste al mese. La media delle interviste è più elevata nel Mezzogiorno (40 interviste mensili); nel Nord e nel Centro del paese la media è rispettivamente di 34 e 31 interviste mensili (Figura 1).

Figura 1 – Box-plot sulla distribuzione delle interviste medie per area territoriale



Osservando la distribuzione delle interviste si osserva che più della metà dei rilevatori (il 58%) svolge un numero di interviste inferiore alla media delle 36 interviste al mese (Figura 2).

Per individuare il numero di interviste che corrispondono a un impegno lavorativo full time, è utile analizzare la distribuzione delle interviste per quartili. Il valore mediano (pari al 50% della distribuzione) è di 34 interviste. Il numero di interviste equivalenti a un impegno full time potrà essere rintracciato nel valore estremo del terzo quartile pari a circa 45 interviste.

Figura 2 – Istogramma della distribuzione delle interviste effettuate

