



Luigi Biggeri

Principi e caratteristiche della statistica ufficiale tra passato e futuro

1. Premessa

Il tema di questa Settima Conferenza non è certamente nuovo nei dibattiti nazionali e internazionali sulla statistica ufficiale.

Da tempo, le informazioni statistiche ufficiali sono considerate un bene pubblico, cioè un patrimonio che deve rendere un servizio reale all'insieme dei cittadini.

Tuttavia, un'ulteriore riflessione è opportuna alla luce di quanto è avvenuto negli anni più recenti. Basti pensare ai cambiamenti istituzionali a livello europeo e nazionale, con esigenze informative differenziate; alla domanda di specifiche e dettagliate informazioni statistiche da parte di diversi gruppi di utilizzatori; alla complessità e instabilità dei fenomeni da misurare e alle loro diverse mutazioni; al rapido sviluppo delle tecnologie di comunicazione e diffusione delle informazioni; alla grande influenza dei media sulla collettività; alle frequenti polemiche strumentali - soprattutto a livello nazionale, ma anche a livello internazionale - sull'affidabilità della produzione statistica ufficiale.

Per tali motivi, questa vuole essere soprattutto una Conferenza di riflessione e di apertura all'esterno.

Di riflessione: sulla indispensabilità della statistica ufficiale; sulla sua organizzazione; sulle garanzie che offre e deve offrire in tema di qualità delle statistiche prodotte e diffuse; sulla sua adeguatezza nel soddisfare i vecchi e i nuovi bisogni informativi; sulla sua capacità di essere un valido supporto per le decisioni pubbliche e in particolare per quelle di intervento ai vari livelli territoriali, dall'Europa allargata alle comunità locali, e, infine, sulla sua funzione di dotare la collettività di strumenti per valutare le politiche implementate.

Di apertura all'esterno: per valorizzare il ruolo degli utenti - policy-makers, partiti politici, parti sociali, operatori economici, media, ricercatori, cittadini - per capire meglio le loro esigenze di informazione e il loro grado di soddisfazione in termini di tempestività, attendibilità, dettaglio settoriale e territoriale delle informazioni; per analizzare i problemi dell'accesso all'informazione statistica ufficiale e della garanzia della privacy dei rispondenti; per delineare i confini che esistono tra statistica ufficiale e statistica "privata"; per discutere del rapporto con i media e, conseguentemente, dell'immagine della statistica ufficiale da parte dell'opinione pubblica.

L'obiettivo generale è quello di stimolare nella nostra società in trasformazione una consapevolezza più profonda del ruolo cardine della statistica ufficiale.

In questa relazione introduttiva concentrerò l'attenzione su alcuni di questi punti, che saranno trattati con maggior dettaglio nell'ambito delle Conferenze, chiarendo come oggi più di sempre la statistica ufficiale rappresenti un bene pubblico e come l'applicazione dei Principi fondamentali della statistica ufficiale delle Nazioni Unite - di cui ricorre quest'anno il decimo anniversario dalla approvazione - dovrebbe essere una garanzia per tutti: stakeholders e utenti. Se si sollevano dubbi su tali garanzie, non possiamo assumere atteggiamenti autoreferenziali o chiuderci in una torre d'avorio limitandoci a rispondere che i principi vengono regolarmente applicati. E' opportuno discuterne e mettere in atto le azioni

che rendano le garanzie accettate da tutti.

Infine, poiché il problema più delicato per la realizzazione della missione della statistica ufficiale - ieri come oggi - è la fiducia degli utenti, che dipende non solo dall'osservanza dei principi ma anche dalla capacità della statistica ufficiale di registrare i cambiamenti di contesto sociale e culturale, ritengo importante soffermarmi sul perché ci può essere diffidenza nei riguardi dei dati e delle informazioni statistiche e su cosa occorra fare per migliorare il fondamentale rapporto della statistica ufficiale con i media e con l'opinione pubblica in modo da consentire alla statistica di realizzare la sua natura di strumento indispensabile per lo sviluppo della democrazia.

2. La statistica ufficiale bene pubblico

Già nel 1826 Melchiorre Gioia nel suo "Filosofia della statistica" definiva la statistica come "quella somma di cognizioni relative ad un paese, che nel corso giornaliero degli affari possono essere utili a ciascuno e alla maggior parte dei suoi membri od al governo, che ne è l'agente, il procuratore o il rappresentante". Tale definizione, per quell'epoca, è da considerarsi "rivoluzionaria", in quanto introduceva una concezione "democratica" della statistica ufficiale. Il Gioia, infatti, sosteneva che il lavoro degli Uffici produttori delle statistiche ufficiali, inteso come funzione pubblica, deve essere utile e al servizio della Società assegnando al cittadino un ruolo prioritario rispetto al governo che ne è il rappresentante (Biggeri L., 1989). Una visione questa ben diversa da quella perseguita con il censimento d'Israele e di Giudea che fu ordinato e fatto fare da re Davide per conoscere quanti erano gli uomini forti e che potevano maneggiare la spada (800.000 in Israele e 500.000 in Giudea), che, come dice Samuele nel Vecchio Testamento (Samuele II, 24:1-17), suscitò l'ira di Dio.

La Storia ci insegna come in realtà, nei quasi duecento anni che ci separano dallo scritto del Gioia, questa concezione della statistica ufficiale si sia scontrata con la esistenza di Stati sovrani con un forte potere centrale, nei quali la funzione statistica era posta al servizio del "principe", che normalmente preferiva tenere celate le motivazioni della propria condotta e le stesse statistiche commissionate, tanto che le rilevazioni servivano soprattutto a fornire strumenti più di controllo che di intervento sociale.

L'auspicio del Gioia è però divenuto una esigenza reale nelle società democratiche e con ordinamento "pluriclasse" dove la statistica ufficiale è un bene pubblico.

Nel nostro ordinamento costituzionale l'informazione statistica tout court è vista come uno strumento essenziale per la realizzazione dei fondamentali scopi sociali e politici indicati nella Costituzione e, in definitiva, per lo sviluppo di una società democratica (Sandulli A. M., Baldassarre A., 1971). E', poi, il decreto legislativo 322/89 di istituzione del Sistema statistico nazionale (Sistan) che definisce i dati elaborati nell'ambito del Programma statistico nazionale (Psn) come patrimonio della collettività, e ad essi, contraddistinti da un elevato grado di imparzialità ed attendibilità, si attribuiscono particolari effetti giuridici.

Tutti ora riconosciamo che l'informazione statistica rappresenta un supporto indispensabile per decisioni razionali non solo da parte dei governi e delle amministrazioni pubbliche, ma anche degli operatori economici, delle parti sociali, dei media e dei cittadini, e costituisce per questi ultimi uno strumento di partecipato controllo democratico. E proprio per questo condividiamo l'idea che ogni società democratica necessita di informazioni statistiche ufficiali imparziali, affidabili, trasparenti, accessibili e pertinenti, capaci di descrivere le sue condizioni e i cambiamenti che avvengono in essa e rispettose della tutela della privacy. Ciò è quanto viene stabilito nei "Principi fondamentali" dell'ONU prima richiamati e, con una enunciazione quasi analoga, nel Regolamento CE n. 322/1997 del Consiglio Europeo e da ultimo nel recentissimo Trattato per la Costituzione Europea (Titolo VII, Art. III-335), dando così alla statistica un primo parziale riconoscimento costituzionale. Si tratta a mio avviso di un segnale importante a favore della costituzionalizzazione della statistica ufficiale da anni invocata.

3. L'implementazione dei "Principi fondamentali" e le garanzie per gli utenti

I principi che guidano la statistica ufficiale vengono realmente implementati? E gli strumenti utilizzati per la loro attuazione garantiscono la credibilità delle statistiche ufficiali e la fiducia degli utenti? Sono interrogativi che si è posta anche la Commissione Statistica dell'ONU che lo scorso anno ha realizzato una apposita indagine, su "Implementation of the fundamental principles of official statistics", cui hanno risposto gli istituti nazionali di statistica di 112 paesi. I risultati sono illustrati in un documento distribuito ai partecipanti di questa Conferenza.

Sono soddisfatto di poter affermare che la statistica ufficiale italiana ha sempre rispettato questi principi. Essa compie con sempre maggiore impegno una operazione di valutazione

della sua compliance con criteri universalmente riconosciuti e con un atteggiamento sempre meno autoreferenziale. In un sistema come il nostro, che vanta solidità ed autorevolezza, è perciò implicito ritenere che tutti i requisiti della Carta dell'ONU siano soddisfatti e regolarmente applicati. Ciò è vero se affrontiamo la questione in termini di "scala" di valori del livello di implementazione di ciascun target. Ed è proprio per queste ragioni che mi sembra importante vedere più da vicino i punti di forza e di debolezza del processo d'implementazione di alcuni tra i più importanti dei principi dell'ONU affinché possano essere individuate le strategie e le azioni necessarie per garantire un sempre più elevato adeguamento dell'attività statistica ai principi stessi.

La rilevanza e la pertinenza delle statistiche

Come è noto il legislatore ha affidato al Sistema statistico nazionale il compito di fornire al Paese e agli organismi internazionali l'informazione statistica ufficiale, individuando nel Programma statistico nazionale (Psn), che ha durata triennale ed è aggiornato annualmente, lo strumento idoneo a specificare le rilevazioni statistiche di interesse pubblico svolte dai singoli uffici di statistica del sistema. All'Istat, in particolare, oltre al ruolo di primo produttore delle statistiche più rilevanti, è affidato quello "non piccolo" di assicurare il funzionamento dell'intero Sistema e la realizzazione delle finalità che ne hanno determinato la creazione. Il Psn viene deliberato dal Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica (Comstat) composto da rappresentanti delle amministrazioni e degli enti che fanno parte del Sistan. Le strategie e le priorità dell'attività statistica del sistema sono definite dall'Istat e dal Comstat e le esigenze di informazione statistica da soddisfare e le modalità (rilevazioni, elaborazioni e progetti) della loro soddisfazione sono inizialmente individuate e discusse nell'ambito dei cosiddetti "Circoli di qualità", nei quali partecipano molti esperti di settore e sono rappresentati le Regioni, le Province e i Comuni. I circoli contribuiscono alla definizione del programma in ciascun settore nel rispetto dei principi di pertinenza, completezza e non eccedenza dell'informazione statistica ed hanno anche il compito di segnalare le attività ridondanti, duplicate o di scarso valore metodologico o conoscitivo eventualmente presenti nel Programma al fine di cercare di razionalizzare il processo di programmazione dell'attività statistica.

Il Psn, sottoposto al parere della Commissione per la garanzia dell'informazione statistica, della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano e del Garante per la protezione dei dati personali, è infine approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previa deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica. Oltre al Psn, grande rilevanza istituzionale riveste anche la Relazione annuale che il Presidente del Consiglio dei ministri illustra al Parlamento sull'attività dell'Istat e degli altri soggetti del Sistan e sullo stato di attuazione del Programma statistico nazionale.

Questa breve descrizione della regolamentazione e del processo di formazione e di monitoraggio dell'attività di produzione della statistica ufficiale si è resa necessaria per precisare che la normativa vigente non attribuisce all'Istat e agli altri enti del Sistan il monopolio della produzione delle informazioni statistiche. Non vi è alcuna arbitrarietà nel nostro lavoro. La statistica ufficiale si è andata gradualmente connotando per l'oggettiva idoneità a produrre l'effetto di certezza al massimo grado, ossia ad offrire alla comunità nazionale e internazionale prodotti dotati di un elevato coefficiente di attendibilità (D'Alberti M., 1994).

Il legislatore, inoltre, ha riconosciuto anche alle istituzioni private la possibilità di partecipare al Sistan purché in possesso di determinati requisiti e svolgenti attività statistica di interesse pubblico secondo i principi della statistica ufficiale. E del resto la nostra Costituzione garantisce la libertà di ricerca scientifica e la statistica cosiddetta "privata" ha pieno diritto di cittadinanza, ma acquisisce validità scientifica soltanto quando rispetta i principi di imparzialità, qualità, trasparenza, ecc. più volte menzionati. Sono convinto che vi sono molte ricerche e rilevazioni statistiche ben realizzate in termini scientifici dai dipartimenti universitari, dagli istituti di ricerca e dai singoli ricercatori, che oltre ad avere una validità propria possono costituire valide esperienze per una successiva loro realizzazione estesa da parte dell'Istat.

Occorre però riconoscere che vi sono altrettante ricerche e rilevazioni con scarsa o nulla validità scientifica e svolte spesso per supportare interessi di parte. E' indubbio che occorra discutere se sia opportuno definire una qualche regolamentazione che preveda le verifiche di qualità anche per tali statistiche. L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha già regolamentato (delibera n. 153/02/CSP) la pubblicazione e diffusione dei sondaggi sui mezzi di comunicazione di massa obbligando i soggetti interessati e rendere pubbliche la metodologia e il campione utilizzati.

La formalizzazione dei processi di decisione ai vari livelli di governo, la valutazione delle

politiche di intervento, il continuo processo di decentramento decisionale e istituzionale con particolare attenzione verso il territorio, richiedono adeguate informazioni e, soprattutto, specifici sistemi informativi statistici che la statistica ufficiale dovrebbe implementare non solo nell'interesse dei decisori pubblici ma anche dei cittadini, al fine di metterli in condizione di esercitare un documentato controllo democratico. L'Istat ha sempre risposto positivamente a tali stimoli avviando, in misura crescente, significative esperienze di collaborazione istituzionale, con accordi e convenzioni ad hoc con ministeri, regioni, province, comuni ecc., che prevedono la realizzazione di sistemi informativo-statistici per le decisioni e per la valutazione di impatto delle politiche di intervento in specifici settori. Cito per tutti, per la loro particolare importanza ed efficacia, i progetti riguardanti il sistema informativo per le politiche strutturali portati avanti in collaborazione con il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (DPS) del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Circa il 30% dei nostri programmi di attività riguarda queste forme di collaborazione, ma questo è certamente un campo della statistica ufficiale che deve essere maggiormente sviluppato. Il processo di organizzazione in senso federale dello Stato appena iniziato e che sicuramente si estenderà, richiede anche di rafforzare il Sistan accentuando la sua caratteristica di sistema a rete e a carattere policentrico, dove le autonomie locali debbono giocare un maggior ruolo nel campo della statistica ufficiale. Di questo si è già discusso nella precedente Conferenza nazionale di statistica dalla quale sono emerse molte indicazioni per azioni da svolgere. Tra queste certamente la necessità di rivedere le procedure di predisposizione del Psn in modo da far partecipare tutti gli attori, compresi i soggetti esterni al Sistan (accademia, ricercatori, parti sociali, ecc.), in modo più completo alla definizione delle esigenze di informazione statistica, sia a livello nazionale che sub-nazionale. Noi abbiamo aumentato il loro coinvolgimento, tuttavia in ogni caso andranno rafforzate le sedi di confronto su obiettivi, metodologie di rilevazione ecc; ma forse sarebbe giusto riflettere sulla opportunità di attivare una Consulta degli utenti per la statistica, così come esiste in alcuni Paesi.

Indipendenza, integrità e credibilità della statistica ufficiale

Come ho messo in evidenza in una relazione presentata alla Conferenza degli statistici europei (Biggeri L., 2004), l'indipendenza, l'integrità e la credibilità sono essenziali per un effettivo sistema di statistiche ufficiali e per guadagnare la fiducia degli utilizzatori.

L'indipendenza e l'imparzialità vengono soddisfatte quando le decisioni riguardanti la raccolta, la conservazione e la diffusione delle statistiche sono adottate tenendo conto soltanto di considerazioni strettamente professionali e cioè seguendo i principi scientifici e l'etica professionale, e quindi in completa autonomia e senza alcun condizionamento da influenze politiche (di governo e non) o da pressioni di interessi organizzati.

Le informazioni statistiche sono inoltre affidabili quando rispecchiano, con la maggiore accuratezza possibile, la realtà che si propongono di rappresentare. L'affidabilità implica che la scelta tra i vari tipi di fonti (in particolare tra quelle statistiche ed amministrative), metodi e procedure debba rispondere a criteri scientifici con riguardo alla qualità, alla tempestività, ai costi e al carico di lavoro sui rispondenti. Per conseguire la comparabilità delle informazioni statistiche tra i Paesi e la consistenza e la efficienza dei sistemi statistici occorre anche che gli uffici di statistica di ciascun paese adottino i concetti, le classificazioni e i metodi specificati a livello internazionale.

Il principio della trasparenza comporta inoltre che siano fornite dettagliate informazioni sul disegno della rilevazione e/o sulle stime, sulle definizioni e classificazioni adottate, sulle procedure e fonti utilizzate, sulla copertura della rilevazione e sui presunti errori di campionamento e di rilevazione.

E, infine, i dati individuali raccolti per la produzione di statistiche devono essere protetti per evitare violazioni della privacy secondo la legislazione vigente e comunque usati per scopi esclusivamente statistici.

E' evidente che il soddisfacimento dei primi principi menzionati richiede integrità professionale (delle persone) e integrità dei processi e dei dati (dei metodi di raccolta, diffusione e interpretazione dei dati), nonché l'integrità del sistema statistico ufficiale (cioè della coerenza delle differenti informazioni statistiche prodotte dal sistema). Soltanto la loro soddisfazione consente di avere statistiche ufficiali di alta qualità. Ed è anche evidente che la soddisfazione delle integrità implica la soddisfazione della accountability e della trasparenza per facilitare la corretta interpretazione dei dati da parte degli utenti.

In conclusione, le integrità richiamate, pur non essendo esplicitamente menzionate tra i principi della statistica ufficiale, sono strettamente collegate alla indipendenza, imparzialità, qualità e trasparenza delle informazioni statistiche e sembrano essere un pre-requisito per assicurare sia l'indipendenza che la credibilità delle statistiche.

Per soddisfare i principi dell'integrità, e di conseguenza quelli fondamentali della statistica ufficiale, è determinante che gli statistici ufficiali abbiano skill, competenze ed espe-

rienze adeguate. Vi posso assicurare che il nostro personale è altamente considerato a livello nazionale e internazionale. Ma è indubbio che per aumentare ancor più il potenziale umano e le capacità del Sistan occorre sviluppare una cultura professionale comune tra tutti gli statistici ufficiali e, quindi, la loro formazione è un cardine dello sviluppo del sistema. I tempi sono pertanto maturi per attivare la Scuola superiore per la statistica ufficiale del resto prevista anche in un apposito decreto legislativo del 1999.

Sempre a garanzia dell'integrità è necessario stabilire procedure chiare e trasparenti e protocolli da applicare a qualsiasi attività di produzione e diffusione dei dati e al comportamento degli uffici di statistica e degli statistici ufficiali. L'Istat ha ampiamente proceduto in questo senso e sta ufficializzando tutte le procedure seguite. Per ottenere maggiore credibilità e fiducia da parte degli utilizzatori è forse opportuno definire e pubblicizzare anche un vero e proprio "Code of practice" e un "Code of professional ethics" come ci si appresta a fare anche a livello di sistema statistico europeo, dopo l'ONS inglese ed altri istituti nazionali di statistica.

La garanzia che i principi fondamentali della statistica ufficiale siano rispettati e che i dati statistici ufficiali siano di buona qualità è assicurata dai controlli, dalle valutazioni interne (auditing) e da quelle esterne effettuate da organismi sia nazionali che internazionali. L'Italia è tra i pochi paesi che ha un organismo indipendente, la Commissione per la garanzia della informazione statistica, che vigila sulla imparzialità, completezza, qualità e rispondenza agli standard internazionali della informazione statistica del Sistan. Inoltre, le statistiche prodotte dall'Istat sono sottoposte al vaglio e alla certificazione di Eurostat (l'Ufficio statistico dell'Unione Europea) e del Fondo monetario internazionale (che ha sviluppato il Special Data Dissemination Standard e il Data Quality Assessment Framework, alla verifica della cui osservanza è stato sottoposto anche l'Istat nel 2002). Non è da trascurare, infine, l'utilità di attivare periodicamente "peer review".

4. Le recenti esigenze di informazione e il loro impatto sui principi fondamentali: alcuni problemi

Consideriamo alcuni dei problemi fronteggiati recentemente per assicurare i requisiti di imparzialità e affidabilità delle statistiche ufficiali in relazione alle pressanti esigenze informative manifestate da stakeholders e utilizzatori.

- A fronte della crescente richiesta di statistiche sempre più analitiche e specifiche, che evidentemente dà luogo ad una utenza molto "frammentata" e difficile da soddisfare, vi è anche la necessità che l'informazione statistica ufficiale assuma sempre più una funzione arbitraria nella piccola e grande conflittualità tra gruppi di individui. In una società pluralistica e multi-classe è richiesto che la statistica pubblica sia prodotta tenendo conto delle numerose esigenze presenti e dunque, in un certo senso, dei differenti punti di vista. Si tratta di un compito molto impegnativo, a causa dell'elevata complessità ed instabilità dei fenomeni e dei loro rapidi cambiamenti (in particolare dei comportamenti delle unità economiche). D'altra parte l'implementazione corretta di una nuova indagine in tempi brevi presenta difficoltà considerevoli, dovute non soltanto a problemi di costo. A volte, pertanto, è difficile essere d'accordo sulle definizioni statistiche adottate. Sappiamo bene che l'informazione statistica dipende dalla griglia concettuale (scopo, concetti, definizioni, classificazioni, ecc.) usata per raccogliere le informazioni e per effettuare le stime e che perciò le informazioni statistiche, pur ottenute perseguendo la massima oggettività, sono, almeno in parte, convenzionali. Per queste ragioni possono accadere illusioni "ottico-statistiche" e l'unico modo per comprenderle e superarle è conoscere esattamente le convenzioni. Proprio per questo è perciò necessario che le griglie concettuali di riferimento siano condivise dai produttori e dagli utilizzatori ed è per questo che le definizioni adottate dagli organismi statistici internazionali non devono soltanto essere recepite, ma anche discusse criticamente.

- Un secondo problema deriva dal fatto che le esigenze di informazioni statistiche degli stakeholders e degli utenti spesso non sono chiaramente definite. E' perciò compito dei produttori "filtrare" le richieste degli utenti con riguardo alle differenti alternative e procedure. E' chiaro che le ipotesi e le decisioni devono essere adottate secondo i principi dell'integrità e dell'etica professionale. Tuttavia è evidente che le scelte fatte influenzano i risultati delle misure statistiche e che gli utilizzatori possono non essere d'accordo con le scelte e gli standard definiti dalla comunità statistica. Il solo modo per convincere gli utilizzatori della integrità e della credibilità delle statistiche ufficiali è quello di diffondere la metainformazione, cioè dettagliate informazioni sulle procedure seguite per scegliere le definizioni e le classificazioni, per effettuare la raccolta dei dati e per produrre i risultati. E' quanto abbiamo fatto di recente per alcuni processi di produzione fondamentali, tra cui ad esempio gli indici dei prezzi al consumo. Ciononostante alcuni utilizzatori continuano a dichiararsi insoddisfatti anche perché fanno riferimento a schemi concettuali diversi. Cosa

possiamo fare in proposito?

- L'utilizzo di raccolte di dati amministrativi, siano essi contenuti in registri, archivi o database, consente di ottenere come sotto-prodotto consistenti quantità di dati statistici che possono soddisfare numerose esigenze informative. La loro utilizzazione è quindi molto importante, tra l'altro per ridurre i costi e il carico di lavoro dei rispondenti. Seguendo l'esempio dei paesi del nord Europa, si è fatta molta strada nello sfruttamento di tali giacimenti di informazioni. L'ordinamento vigente consente agli operatori della statistica ufficiale di accedere a tali registri e archivi, anche se di fatto questo diritto non viene sempre riconosciuto. Tuttavia è assolutamente necessario che la legge preveda il coinvolgimento degli statistici ufficiali fin dall'inizio nella definizione delle caratteristiche e dei contenuti delle rilevazioni amministrative, come pure dei registri e degli archivi amministrativi. Solo in questo modo potrà realizzarsi una proficua integrazione non soltanto delle fonti ma anche dei soggetti coinvolti nel progetto degli archivi, al fine di evitare un lungo, oneroso e talvolta impossibile lavoro di riclassificazione dei dati a posteriori.

- Dall'Europa, e in particolare dalla Banca centrale europea, ma anche dagli economisti e dai policy-makers italiani viene la richiesta di informazioni statistiche (specificamente per gli indicatori congiunturali) sempre più tempestive. L'Istat si è già attrezzato e si sta attrezzando sempre più per rispondere a questa richiesta, ma è bene chiarire che il miglioramento della tempestività a volte può andare a scapito dell'attendibilità dei dati, in quanto è necessario tener conto delle condizioni nelle quali le informazioni statistiche sono ottenute. Il conflitto tra tempestività e accuratezza può essere risolto impiegando adeguate metodologie statistiche e trovando buone soluzioni di compromesso. In ogni caso sarà comunque necessario diffondere dati provvisori cui far seguire successive revisioni. Il principio dell'integrità richiede una chiara definizione e pubblicazione della politica di revisione dei dati adottata. L'applicazione di questa particolare procedura, tuttavia, richiede un'estrema cautela, poiché non trova d'accordo molti utilizzatori, almeno in Italia. I media, in particolare, tendono a considerare perfino una piccola revisione dei dati o di un indice (dello 0,1%) come una correzione di errori fatti dalla statistica ufficiale. E' indispensabile pertanto essere chiari a tale riguardo e coinvolgere nella discussione sull'antitesi tra tempestività ed accuratezza policy-makers, economisti e media.

- Infine, spesso si sostiene che non è verificata la complessiva integrità e coerenza dei vari dati pubblicati su differenti fenomeni prodotti dal sistema statistico ufficiale. Il sistema dei conti nazionali è certamente un buon modello per la verifica dell'integrità dei dati sugli aggregati macro-economici, ma non si dispone di un simile modello per i fenomeni sociali e per altri rilevanti fenomeni che influenzano la qualità della vita e mettono in evidenza lo sviluppo di un paese. Questa questione anima sensibilmente il dibattito attuale. Nei prossimi giorni avrà luogo a Palermo un Forum organizzato dall'Oecd sui Key indicators intitolato Statistics, Knowledge and Policy, al quale anche l'Italia porterà un importante contributo.

Effettivamente l'Istat predispone ormai da dieci anni, come molti di voi sanno, il Rapporto annuale sulla situazione del Paese che contiene non soltanto l'analisi della evoluzione economica più recente e il suo confronto con gli altri principali paesi europei ed extra-europei, ma anche analisi e approfondimenti dettagliati sulla competitività di gruppi di unità economiche e del sistema produttivo nel suo complesso, sulla efficienza e sui cambiamenti del mercato del lavoro, sulle caratteristiche e sulle trasformazioni del sistema di welfare, sui comportamenti degli individui e delle famiglie, sui rischi demografici e così via, in ciò favoriti anche dal buon livello delle nostre rilevazioni statistiche nel campo sociale e demografico, in particolare sulle famiglie. Le analisi consentono di verificare la qualità e la consistenza dei diversi dati, l'integrità e la coerenza del sistema delle statistiche ufficiali italiane e, come si è verificato anche negli ultimi anni, di aumentare la credibilità di tali statistiche da parte degli utilizzatori. Il Rapporto presenta risultati di sicuro interesse, fornisce valore aggiunto alle informazioni delle singole rilevazioni e contribuisce ad individuare possibili soluzioni dei problemi economici e sociali sul tappeto.

Non vi è dubbio tuttavia che occorra rafforzare la ricerca in campo sociale al fine di identificare un framework di riferimento che ci guidi anche nella valutazione della coerenza ed efficacia delle fonti socio-demografiche. Inoltre, è necessario riflettere sulla opportunità di disegnare e produrre sistemi di "indicatori chiave" da condividere a livello internazionale (o almeno a livello nazionale, come già fanno alcuni paesi), per misurare il progresso complessivo dei singoli Paesi.

5. L'uso dell'informazione statistica ufficiale: la necessità di diffondere la cultura statistica

Se, come ho detto, la statistica ufficiale italiana è in buono stato di salute e dà sufficienti garanzie di soddisfare i principi fondamentali delineati delle Nazioni Unite, perché da qualche tempo non riscuote un'adeguata fiducia da parte dei cittadini e subisce spesso at-

tacchi che mettono in dubbio la sua validità?

In ogni società democratica, per evitare l'insorgere di eventuali "asimmetrie informative", lo Stato provvede a produrre statistiche ufficiali e pubbliche, cioè certificate e a disposizione di tutti, come strumenti di garanzia dei diritti dei cittadini.

Questa funzione della statistica, in realtà, è stata significativamente compromessa per lungo tempo dalla presenza di numerose barriere - tecniche, fisiche, culturali, politiche - all'accesso dell'informazione.

Da alcuni anni la produzione statistica ufficiale è aumentata considerevolmente in termini quantitativi e migliorata sotto il profilo della qualità. La tecnologia è divenuta un potente alleato della statistica ufficiale, non solo perché ha guadagnato un ruolo centrale nei processi di produzione, ma anche perché ha semplificato le modalità di accesso e abbattuto gli ostacoli alla diffusione dei dati, aumentando la capacità di penetrazione dell'informazione statistica nelle istituzioni e soprattutto nella società. Questi processi di innovazione hanno dunque avvicinato la statistica ufficiale all'obiettivo di divenire uno strumento efficace per l'esercizio della cittadinanza. Obiettivo avvicinato ma non raggiunto. Perché? Innanzitutto, perché i cittadini sono diffidenti nei riguardi della statistica ufficiale, tendendo a percepirla come un pezzo dell'apparato di governo, come qualcosa che fa parte del gioco politico, nonostante i suoi attributi di autonomia, indipendenza e imparzialità.

Vi è poi una naturale diffidenza nei riguardi degli specialisti e degli statistici in particolare. A questo proposito occorre ricordare che la mente umana si trova in difficoltà di fronte alla stima dei fenomeni collettivi. Infatti, senza l'ausilio della tecnica statistica, non è in grado di sintetizzare quantitativamente i risultati di un elevato numero di osservazioni, che invece percepisce singolarmente. La mente umana non ha quindi la capacità di conoscere "naturalmente" i fenomeni collettivi. Ciononostante, ognuno vorrebbe indurre dalle proprie esperienze personali quelle della collettività cui appartiene, che invece presenta unità molto differenti, senza utilizzare i metodi statistici ritenuti troppo difficili.

Le ragioni della sfiducia, inoltre, dipendono anche dal fatto che gli utenti della statistica ufficiale, specialmente gli individui e le famiglie, non riescono sempre a stabilire un nesso funzionale tra i dati statistici commentati dai media e la loro vita quotidiana. Questa difficoltà dipende in parte dal fatto che talvolta i mezzi di comunicazione di massa, per catturare con più immediatezza l'attenzione del pubblico, tendono a riportare le statistiche ponendo enfasi più sulle cifre "anomale" o "ecclatanti" che sul senso complessivo dei dati. Spesso, inoltre, i media non illustrano adeguatamente la complessa variabilità del dato statistico, limitandosi a presentarne soltanto i valori medi. Queste modalità di trattamento dell'informazione statistica possono determinare distorsioni della comunicazione a cui sono esposti soprattutto i lettori e il pubblico con bassi livelli di numeracy. E' quanto si è verificato recentemente con la nota querelle legata al changeover lira/euro e al calcolo dell'indice dei prezzi al consumo.

Non va dimenticato, infine, che l'interesse dell'opinione pubblica tende naturalmente ad essere catalizzato più dalle critiche, anche se scorrette, che dalle valutazioni positive sull'attendibilità dei dati statistici.

Alla luce di queste considerazioni, quindi, risulta evidente che l'attuale, straordinaria diffusione di informazione statistica e la sua elevata accessibilità non sono sempre di effettiva utilità pubblica. In altre parole la grande diffusione di informazione statistica non si traduce automaticamente in "buon uso".

Certamente è opportuno, come l'Istat sta facendo, predisporre e presentare sempre più informazioni statistiche tarate sulle esigenze di specifici pubblici di riferimento e con riguardo a gruppi di soggetti più omogenei. Occorre dare maggiore visibilità a tutti i soggetti sociali, ad esempio cercando di costruire indici dei prezzi al consumo per famiglie di pensionati e famiglie con bassi redditi, analizzando le famiglie povere, gli immigrati e le loro famiglie nella globalità delle loro condizioni di vita e di esclusione sociale, e così via.

I cittadini riusciranno così a ritrovarsi meglio nelle statistiche. Ma questo non basta. Come è storicamente avvenuto per la penetrazione sociale di tutte le innovazioni tecniche, anche la diffusione delle statistiche ha bisogno che la società sviluppi una maturazione culturale perché essa sia pienamente incorporata nella strumentazione sociale di base. Per poter esercitare il diritto all'informazione, non basta semplicemente disporre di statistiche: bisogna imparare ad usarle. Sia i policy-makers sia i cittadini dovrebbero avere un'adeguata alfabetizzazione e cultura statistica, che invece non possiedono, dovrebbero cioè almeno essere in grado di interpretare i dati (facendo riferimento ai concetti, alle definizioni, ecc.) e saper usare i metodi statistici più semplici. E' importante colmare questa lacuna perché, come si è rilevato in più occasioni, l'informazione statistica è divenuta talvolta pretesto per scoop giornalistici basati sul sensazionalismo.

Senza una efficace promozione ed una capillare diffusione della cultura statistica non è possibile consolidare la fiducia dell'opinione pubblica e dei rispondenti nella statistica ufficiale. Infatti, benché quest'ultima costituisca un bene pubblico, non sempre i cittadini han-

no gli strumenti culturali adeguati per distinguerne, apprezzarne e sfruttarne appieno la portata informativa. In altri termini, secondo l'efficace sintesi di Gerd Gigerenzer, "Numbers are public, but the public is not generally numerate". Questa situazione, originatasi in seguito a complesse circostanze storiche e culturali, perdura ancora oggi anche sotto la spinta di gruppi di pressione che non hanno alcun interesse alla diffusione della numeracy, cioè dell'alfabetizzazione statistica.

Le proposte delle strategie da seguire per la diffusione della cultura statistica sono molte (vedi Biggeri L., 1994). Occorre investire di più in questo campo fornendo anche ai non addetti ai lavori una "istruzione" all'uso dell'informazione statistica per evitare che gli utenti (anche quelli più smaliziati!) utilizzino i dati al di fuori della loro sfera di validità. Per questa attività, diciamo così divulgativa, è determinante l'ausilio dei mass-media e della scuola, in modo da creare un ambiente che faciliti la comprensione dei dati statistici. Per dissipare la diffidenza o la sfiducia dei cittadini conviene inoltre diffondere il più possibile le informazioni sui principi che vengono seguiti, sulla integrità e sulla credibilità della statistica ufficiale con esempi concreti e semplici. E' certamente necessario investire molto nella comunicazione rivolta al pubblico e agli utenti.

Infine, in Italia ma anche in altri paesi, la statistica pubblica ha recentemente subito pesanti attacchi che hanno messo in dubbio ora i dati di base, ora i metodi applicati, ora i risultati, rischiando sia di danneggiare gravemente il credito della statistica ufficiale, sia di incrinare l'atteggiamento collaborativo dei rispondenti, che è indispensabile per assicurare la qualità dell'informazione statistica e, conseguentemente, l'autorevolezza di chi la produce. Come dice la Commissione per la garanzia dell'informazione statistica nel "Libro bianco sull'informazione statistica in Italia" in corso di pubblicazione, "sembra quasi che cominci a diffondersi il vezzo di giudicare la bontà di un dato statistico o di un indice dal fatto che corrisponda alle proprie aspettative; e se non lo fa, si arriva a dire che essi sono sbagliati".

Assistiamo piuttosto frequentemente alla manipolazione delle evidenze quantitative da parte dei politici e dei media. Prevale una sorta di par condicio malintesa: "secondo i dati dell'Istat" e poi "afferma l'associazione XY", "i dati dell'Istituto Z", e così via. Ai cittadini, in questo modo viene fatto credere che ci sia una specie di concorrenza tra i dati (e non soltanto tra le fonti) e che la scelta dell'utente (a chi dare fiducia) sia una questione di gusti o di preferenze politiche. Al fondo di questa tendenza c'è anche una generale accettazione di quel "relativismo culturale disincantato" per cui si nega non soltanto l'esistenza di una verità assoluta, ma anche la possibilità di avvicinarsi per gradi ad una rappresentazione fedele della realtà. In questa prospettiva, si pongono sullo stesso piano e si commentano allo stesso modo informazioni statistiche ufficiali ottenute rispettando rigorosi principi scientifici con altre che tali principi non hanno rispettato.

Le critiche avanzate di recente alla statistica ufficiale prive di argomentazioni scientifiche le abbiamo confutate, come richiesto anche dal principio dell'ONU. Questi attacchi, tuttavia, non giovano allo svolgimento della nostra missione istituzionale, screditano la qualità dei metodi e dati ma, quel che è più grave, rischiano di delegittimare e minare alla base il sistema statistico ufficiale. La statistica ufficiale viene messa incautamente in dubbio, quando invece dovrebbe rappresentare il "metro" del dibattito politico e sociale. Il Paese sembra non capire i danni che possono derivare allo sviluppo della democrazia da parte di questi atteggiamenti.

Critiche anche aspre ma documentate possono invece essere di stimolo, contribuire a fare migliorare la qualità delle singole rilevazioni e del sistema statistico, dare maggior fondamento alla fiducia nelle istituzioni statistiche, che svolgono un ruolo insostituibile per l'informazione dei cittadini, dei soggetti economici e delle amministrazioni. Del resto lo scambio tra la comunità scientifica e gli statistici ufficiali è cruciale per lo sviluppo del sistema statistico.

6. Considerazioni conclusive

Da quanto ho detto finora è evidente che, per conseguire un forte sviluppo e una completa affermazione della statistica ufficiale nel nostro Paese, le sfide sono davvero molte e difficili. Gli statistici ufficiali raccolgono come sempre queste sfide, continuando a lavorare con impegno e tenacia cercando di attuare i vari suggerimenti che ho segnalato e tutti quelli che emergeranno dal dibattito di questi giorni.

Occorre accelerare alcune riforme e cambiare alcune regole di comportamento. E' certamente necessario rafforzare l'autonomia e l'autorevolezza del sistema statistico italiano. Del resto a livello europeo sono in corso i lavori per l'aggiornamento e la revisione della legge statistica, per creare un più "forte" sistema statistico europeo e per dare maggiore autonomia ad Eurostat.

Come abbiamo visto, per fare in modo che la statistica ufficiale divenga una risorsa ve-

ramente utilizzata per lo sviluppo della democrazia e del Paese, occorre non soltanto effettuare interventi legislativi, ma soprattutto modificare gli atteggiamenti nei riguardi della statistica. I media potranno giocare un ruolo molto importante nel conseguimento di quest'ultimo obiettivo.

La statistica ufficiale deve avere il supporto della società civile e dei politici.

Sarà necessario tener presente che l'attività statistica ha un costo, mentre è facile dimostrare che i finanziamenti al sistema statistico italiano sono decisamente insufficienti. Pertanto, benché sia importante massimizzare l'efficienza, devono essere esplicitamente riconosciuti i costi della funzione statistica e previsti e valutati i relativi finanziamenti, a tutti i livelli, in relazione ai benefici che ne ottengono.

Se come spero si condivide la visione della statistica ufficiale delineata dai principi delle Nazioni Unite e la sua posizione nei riguardi della democrazia, occorre avere un quadro comune di valori da sviluppare. Tutti gli attori - governo, opposizione, partiti politici, parti sociali, cittadini, media, ricercatori accademici e non, statistici ufficiali - dovrebbero impegnarsi in modo coordinato per raggiungere gli obiettivi previsti: occorre cooperare e fare squadra per il bene della statistica e della collettività.

Se trasformeremo, come mi auguro, la visione in realtà, ci aspetta un futuro nel quale le informazioni statistiche ufficiali godranno della fiducia di tutti e saranno completamente ed efficacemente al servizio della società.

Una società che sarà più consapevole del proprio "stato" e meno soggetta agli alti e bassi delle cifre.

Riferimenti bibliografici

Biggeri Luigi (1989), *Statistica e cittadini*, in Società Italiana di Statistica, Atti del Convegno "Statistica e Società", Pisa, 9-10 ottobre;

Biggeri Luigi (1994), *Esigenze di soggetti utilizzatori: cittadini, imprese, istituzioni localizzate*, in Atti della Seconda Conferenza nazionale di statistica, Istat, Roma, 15-17 novembre;

Biggeri Luigi (2004), *Integrity - A prerequisite of independence and credibility of official statistics*, Conference of European Statisticians, Unece, Paris, 8-10 June;

D'Alberti Marco (1994), *Verso una nuova ufficialità delle statistiche*, in Atti della Seconda Conferenza nazionale di statistica, Roma, 15-17 novembre;

Sandulli Aldo Maria, Baldassarre Antonio (1971), *Profili giuridici della statistica in Italia*, in Atti del Convegno sull'informazione statistica in Italia, Roma, 28-29 maggio, *Annali di statistica*, Serie VIII, Vol. 26, Istat, Roma.



Mario P. Chiti

Istituzioni e regole della statistica ufficiale

1. Esattamente due secoli or sono, un giurista e filosofo - Gian Domenico Romagnosi, cui si deve un contributo fondamentale alla edificazione del moderno diritto pubblico - elaborò una teoria delle funzioni pubbliche che per la prima volta considerava, accanto alle funzioni tradizionali di sovranità, nuove funzioni di “gestione” e “ispezione”. Con tali nozioni Romagnosi si riferiva a quella parte di attività in cui lo Stato, avendo per cura le esigenze dei singoli e della società, si presenta anzitutto come gestore, impegnato ad offrire alla collettività un vasto complesso di servizi di “amministrazione civica economica”. Tra questi inserì anche la statistica, cui dedicò un saggio (“La statistica civile”) di particolare acutezza e perdurante attualità.

In virtù di contributi di questo tipo, la statistica acquisì la duplice connotazione di funzione pubblica necessaria per l’elaborazione delle politiche e delle decisioni pubbliche (allora essenzialmente statali) - conformemente al suo etimo, già anticipato da alcuni autori tedeschi del seicento e del settecento (come Conring e Achenval) che avevano trattato scientificamente delle Staatskunde, ovvero le “notizie sullo Stato”; nonché di funzione pubblica avente rilievo generale per la società civile.

Studi come quelli di Romagnosi sono stati parte della edificazione dello Stato moderno e delle scienze che lo studiano, ovvero di una vicenda che ha segnato l’Ottocento e il Novecento. Ma all’inizio del nuovo millennio, che cosa rimane di questi principi e della “originale e grandiosa concezione” (S. Cassese, 2000) rappresentata dallo Stato?

Lo Stato sembra in crisi irreversibile, sia verso l’alto che per le realtà infrastatali. Si sono modificati i rapporti tra potere pubblico e sfera privata. Le funzioni pubbliche hanno assunto caratteri diversi ed originali rispetto alla tradizione.

Per quanto riguarda l’assetto dei pubblici poteri, come già avevano intuito le migliori menti all’inizio del Novecento (ad esempio, Santi Romano nella prolusione del 1917 alla mia Facoltà “Cesare Alfieri” di Firenze), c’è molto “Oltre lo Stato”: il rigoglio di forme di coordinamento internazionale con le centinaia di organizzazioni internazionali, sia politiche che specializzate, e le migliaia di organizzazioni internazionali non governative che completano l’attività dei pubblici poteri statali. E soprattutto, in Europa, lo sviluppo di una forma di potere sovranazionale, l’Unione europea, che sta segnando una esperienza pubblica senza precedenti, la prima effettivamente nuovo dopo l’assetto seguito nel Seicento alla pace di Westfaglia ed all’affermazione dello Stato moderno.

Lo Stato è in crisi anche verso “il basso”, come si diceva un po’ spregiativamente in passato, per l’affermazione del sistema delle autonomie locali e regionali e, più in generale, per l’affermazione definitiva della “Repubblica” quale sistema complesso di poteri pubblici in cui lo Stato è solo una delle *dramatis personae*, per quanto rappresenti ancora il perno dell’intero sistema. Non si tratta di semplici tendenze dell’ordinamento, ma di un modello di diritto positivo suggellato costituzionalmente dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

“Crisi” dello Stato che non riguarda solo i rapporti di questo particolare pubblico potere con gli altri enti pubblici, ma anche i rapporti con i singoli e la società. Con il definitivo tramonto di ogni concezione organicistica e dirigistica dello Stato, a favore di un sistema in cui il centro della stessa vita pubblica sono i cittadini rispetto ai quali i pubblici poteri svolgono un ruolo strumentale e

sussidiario. Come ora afferma anche la Costituzione (art. 118, ult. comma), i pubblici poteri “favoriscono l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”.

A fronte di queste mutazioni sostanziali dell’assetto pubblico che ha contraddistinto gli ultimi due secoli, quale è oggi il posto della statistica ufficiale? E prima ancora, ha da esservi una statistica ufficiale? La disciplina italiana della statistica è adeguata, anche nella prospettiva dell’integrazione europea e della connessione delle reti statistiche in sede internazionale? A rispondere a queste domande è intesa la presente relazione.

2. La statistica è una funzione pubblica necessaria, nel senso di funzione essenziale ed indeffettibile per l’appropriato funzionamento dei pubblici poteri, tanto statali che di ogni altro tipo e grado. Così intesa la statistica comprende le attività di rilevazione, elaborazione, analisi e diffusione e archiviazione dei dati statistici (cfr. art. 1 del d. lgs. n. 322/1989. Non dissimile, anche se semplificata, la previsione europea, ove si parla di “procedura che riguarda la produzione la disseminazione di statistiche”).

Nessuna decisione pubblica può essere assunta senza l’ausilio di un’appropriata base statistica. Si tratta di una constatazione di comune conoscenza, che il costituente del 1946-47, con lungimirante intuizione, assicurò indirettamente con l’impegno costituzionale al rispetto dei principi di imparzialità, ragionevolezza, buon andamento (M.P. Chiti, 1984). Più di recente la funzione strumentale della statistica è stata riproposta con le teorie sulla gestione della cosa pubblica in base dei tre principi di efficienza, efficacia ed economicità. Ma che trova anche indiretto riscontro nel “diritto alla buona amministrazione” sancito dalla Carta dei diritti fondamentali per l’Europa (cfr. art. 41), ora incorporata nella Costituzione europea, quale Parte II.

Tra le varie funzioni pubbliche, la statistica si colloca tra le funzioni di carattere ausiliario, in quanto destinata all’esercizio ottimale delle funzioni “finali”, ovvero quelle che si traducono in atti giuridici di diretto impatto con i destinatari. Come le funzioni di controllo e di consulenza, la statistica favorisce la buona qualità tanto delle attività finali che di quelle strumentali (per la differenziazione delle funzioni, cfr. D. Sorace, 2002).

In certi casi di particolare importanza, la statistica da funzione ausiliaria diviene strumentale, dato che è indispensabile per l’esercizio delle attività finali.

3. La statistica non esaurisce la propria funzione quale supporto delle decisioni pubbliche, ma rappresenta un “bene pubblico”. Con ciò intendendo una funzione che produce un bene (le informazioni statistiche) che è patrimonio dell’intera società. Per una volta, prima ancora che gli studiosi arrivassero a questa conclusione, è stata la stessa legge della materia a configurare così la statistica. Si veda il principio secondo cui “l’informazione statistica ufficiale è fornita al Paese...” (art. 1, d. lgs. n. 322/1989); e conseguentemente, “i dati elaborati nell’ambito delle rilevazioni statistiche comprese nel programma statistico nazionale sono patrimonio della collettività” (art. 10, c.1, d. lgs. n. 267 cit.).

Così intesa, in funzione della collettività, la statistica ufficiale acquisisce caratteri di servizio pubblico essenziale. Pur essendo assai discussa la nozione di servizio pubblico, è comunque certo che la statistica, quale bene pubblico, fa parte delle funzioni di prestazione.

4. La statistica come funzione pubblica, nella duplice accezione ora indicata, implica non soltanto che vi sia una statistica pubblica (quale impegno per il legislatore statale ed ogni altro potere pubblico della Repubblica), ma anche l’esercizio della statistica secondo certi requisiti atti a garantire l’attendibilità del dato statistico.

Il termine “statistica ufficiale” si ritrova sia nella legislazione italiana (in primis nel d. lgs. n. 322/1989, più volte citato), che in quella europea (regolamento CE n. 322/97 del 17.2.1997, del Consiglio; ma anche in vari atti successivi, tra cui il regolamento CE n. 831/2002 del 17.5.2002, della Commissione); e nei documenti internazionali in materia (come il documento “Principi fondamentali della statistica ufficiale”, adottato dalla Commissione statistica delle Nazioni Unite il 14.4.1994).

Per acquisire lo status di ufficialità, la statistica deve essere disciplinata in modo tale da assicurare una serie di requisiti, quali l’imparzialità e la completezza dell’informazione statistica, la qualità delle metodologie statistiche utilizzate. Questi requisiti, già presenti nella normativa nazionale, sono addirittura previsti nel Trattato CE - che, ancor prima della nuova Costituzione europea, fa parte del complesso di atti di rilievo costituzionale che rappresentano già i fondamenti dell’Unione - all’art.285, introdotto con il Trattato di Amsterdam del 1997. Essi sono l’imparzialità, l’affidabilità, l’obiettività, l’indipendenza scientifica, l’efficienza economica, la riservatezza statistica, il minor aggravio possibile per gli operatori economici. Analoghi i “Principi” sulla statistica ufficiale votati nel 1994 dalle Nazioni Unite.

5. Accanto alle accezioni di statistica ora esaminate, ne esistono altre che però, a stretto rigore, non configurano funzioni pubbliche.

Così, la statistica come informazione finalizzata al controllo ed alla misurazione dell'azione amministrativa, è essenziale per la verifica dei risultati delle politiche pubbliche, dei loro costi e della loro effettività; sia nell'interesse delle pubbliche autorità che della collettività in genere (L. Torchia, 1999). Tuttavia, si tratta di attività diverse dalla statistica ufficiale, non riservata a determinati poteri pubblici, in cui operano molti soggetti di varia natura.

Diverso dal tema qua esaminato della statistica ufficiale è anche quello dell'attività acquisitiva e di verifica dei dati; tipico potere implicito di ogni soggetto pubblico. A stretto rigore, non si tratta di funzione statistica, ma solo di attività conoscitiva delle pubbliche amministrazioni. La conclusione di principio è positivamente suffragata dal Trattato CE, che agli artt. 284 e 285 distingue la funzione conoscitiva della Commissione dalla funzione statistica, strumentale alle politiche della Comunità. Si tratta di una distinzione di portata generale, che va al di là dell'ambito di applicazione del diritto comunitario.

Il CNEL si è recentemente impegnato su questo versante, presentando un proprio disegno di legge dal titolo "Disposizioni in materia di statistiche di genere" (30.9.2004). Il termine "statistiche di genere" viene qua assunto nell'accezione gergale per indicare l'attitudine della ricerca statistica nel suo complesso ad assumere il genere come variabile essenziale alla comprensione dei fenomeni sociali.

6. L'organizzazione della statistica pubblica non può non riflettere il sistema costituzionale vigente dei pubblici poteri, nazionale ed europeo.

Così, per l'Italia, la piena realizzazione del sistema autonomistico nell'ultimo ventennio - sancita dalla recente riforma del Titolo V e ulteriormente sottolineato dalle iniziative di generale riforma in corso di esame dal Parlamento - determina un "sistema a rete" dei pubblici poteri, con diretta rilevanza per la statistica pubblica che si articola in modo pluralistico e, allo stesso tempo, coordinato e coeso. Come si dirà tra breve, il Sistema nazionale della statistica ufficiale (il Sistan) ha anticipato gli sviluppi ordinamentali generali, dimostrando come la statistica sia anche una funzione pilota per grandi riforme; ove si anticipano riforme che poi trovano più generale applicazione.

In Europa, la statistica è stata inizialmente considerata quale attività conoscitiva (raccolta di informazioni e verifiche) per cui la Commissione è autorizzata al fine di eseguire i compiti affidati (art. 284 TCE). E' difficile a tale riguardo - come anticipato - parlare di vera e propria funzione statistica; ed in effetti la disposizione del Trattato ora citata non qualifica così le funzioni conoscitive della Commissione.

Successivamente, si è passati alla configurazione della statistica quale funzione ausiliaria, di generale utilità per lo svolgimento delle attività della Comunità.

Così, nel 1997, la statistica è stata inserita nel TCE (art. 285, aggiunto dal Trattato di Amsterdam) quale funzione di generale interesse per la realizzazione delle "politiche" comunitarie (dizione equipollente sostanzialmente a quella nazionale di "materie") anche per il tramite delle amministrazioni nazionali, nelle forme dell'amministrazione indiretta (lasciata cioè all'attività delle amministrazioni nazionali, operanti secondo le direttive comunitarie) o nelle forme, oggi sempre più diffuse, di amministrazione integrata tramite procedimenti composti che coinvolgono l'amministrazione della Comunità e le amministrazioni degli Stati membri.

Come nel sistema costituzionale nazionale si è determinato un sistema reticolare di pubblici poteri, da cui discende il Sistan, anche nell'Unione europea - "Spazio giuridico ed economico" composto da una pluralità di soggetti - si impone un sistema altrettanto pluralistico ed articolato.

Non per caso, allora, nei recenti atti della Comunità si trova espressamente la proposta per un "Sistema statistico europeo": un sistema di partenariato che comprende Eurostat, gli istituti nazionali di statistica e le altre autorità nazionali che negli Stati membri sono responsabili per la produzione e la disseminazione delle statistiche ufficiali. Il modello che ispira il Sistema statistico europeo è, con tutta evidenza, il Sistema europeo delle Banche centrali, con al centro la Banca centrale europea.

7. L'esistenza necessaria di una funzione pubblica statistica e la sua disciplina finalizzata a garantire l'ufficialità del dato non sono certo da intendere come monopolio pubblico della statistica.

La statistica, come attività di raccolta ed elaborazione di informazioni e dati, è attività giuridicamente libera. Rappresenta infatti una delle molteplici manifestazioni della iniziativa economica privata, garantita costituzionalmente; il cui esercizio è sottoposto a ben poche limitazioni amministrative. La statistica privata deve comunque rispettare gli stessi limiti che valgono per la statistica ufficiale, in relazione alla riservatezza ed agli altri diritti dei singoli, nonché in relazione ai principi generali garantiti costituzionalmente. Si pone, a tale riguardo, un problema di accreditamento dei soggetti privati, al momento non previsto; ma che assume rilievo per la crescente importanza della statistica privata. La competenza per l'accreditamento potrebbe essere attribuita alla Commissione di garanzia; o, meglio, ad un organo all'uopo istituito.

Stante la indefettibile presenza della funzione statistica ufficiale, la statistica privata non può

sostituirsi ad essa; ma ha l'opportunità per integrare e supportare la statistica ufficiale. Si ataglia perfettamente al caso in esame, il principio di sussidiarietà orizzontale di cui al già citato, rinnovato testo costituzionale (art. 118, ult. comma).

Del resto, già da qualche tempo enti privati concorrono al Sistan. La legge n. 125/1998, art. 2, ha previsto che al Sistan possono partecipare soggetti privati che svolgono funzioni o servizi di interesse pubblico, o si configurano come essenziali per il raggiungimento degli obiettivi del Sistema stesso. E' il caso di alcune società per azioni scaturenti dalla privatizzazione di precedenti enti pubblici economici o di aziende di Stato (come Poste Spa e Ferrovie dello Stato Spa). Si potrà obiettare che si tratta di enti privatizzati solo formalmente, in quanto ancora nella proprietà totale o predominante dello Stato; oppure di enti (come la Fondazione Istituto Tagliacarne) emanazione privatistica di enti pubblici (le Camere di commercio, per tale esempio). Il rilievo è corretto, ma mette in secondo piano la presenza di soggetti effettivamente privati (Gestore delle rete di trasmissione nazionale Spa) e l'incipiente privatizzazione "sostanziale" delle altre società, dopo quella formale della veste giuridica; che non attenderà certo alla posizione di tali soggetti quale parti del Sistan. E soprattutto non considera la circostanza che la partecipazione al Sistan non deriva tanto dalla veste giuridica e dal titolare della posizione di controllo su tali organismi, quanto dal loro essere preposti a settori di particolare "sensibilità" per la statistica (trasporti, motorizzazione, mondo delle imprese, ecc.).

E' facile previsione che, con il progressivo aumento del rilievo delle attività private di pubblico interesse, anche il Sistan si amplierà in tale direzione, si da arricchirsi di sempre nuovi soggetti privati.

Libertà di iniziativa statistica e potenziale ruolo dei privati quali soggetti del Sistan non comportano però il diritto ad una concorrenza becera nei confronti della statistica ufficiale. Se eventualmente critica ha da essere, essa si deve esprimere attraverso una contestazione scientificamente motivata e nelle forme appropriate.

8. Una volta richiamati i principali tratti della funzione pubblica statistica, anche nella prospettiva europea ed internazionale, si pone la questione della idoneità dell'attuale disciplina per garantire effettivamente tali tratti, e quali altrimenti siano le riforme necessarie.

Se per il settore pubblico è stato quasi rituale il "grido di dolore" per lo stato di arretratezza e/o insufficienza della disciplina nazionale, almeno sino al periodo riformatore degli anni recenti, tale non può certo dirsi il caso della disciplina della statistica ufficiale. L'attuale disciplina, data dal decreto legislativo n. 322/1989, poco ritoccato nel seguito, è ancora sostanzialmente valida pure nel rinnovato quadro della Repubblica delle autonomie. Ed è risultata un modello per altre riforme amministrative nella fase dell'innovazione nel settore pubblico che si avvia nel 1990 con la legge n. 142, relativa agli enti locali, e con la legge n. 241, sul procedimento amministrativo.

Di particolare rilievo tre punti di questa disciplina: a) la configurazione di Istat quale ente in posizione di autonomia organizzativa e funzionale, anticipazione della figura delle Autorità amministrative indipendenti che si affermerà decisamente di lì a poco; per quanto formalmente ancora sottoposto alla vigilanza del Presidente del Consiglio dei ministri (art. 14 d. lgs. n. 322/1989); b) la previsione del Sistema statistico nazionale, quale amministrazione a rete, cui concorrono, senza distinzioni gerarchiche, tutti i soggetti che compongono il settore pubblico, e come visto, anche enti privati preposti a settori di rilievo; con l'Istat al centro del sistema, soprattutto per il coordinamento tecnico-scientifico; c) la speciale attenzione per la qualità della statistica ufficiale e per la garanzia dei diritti dei privati coinvolti dalle rilevazioni.

Per quanto riguarda l'autonomia tecnica di Istat, non si tratta di una novità assoluta del decreto n. 322/1989; dato che anche la precedente disciplina - sia quella del 1861, sull'Ufficio statistico nazionale, che quella del 1926, che istituì l'Istituto - erano state ispirate alle medesime finalità; poi assicurate nell'effettività della quotidiana prassi anche nei periodi di maggiore influenza della politica, come nel ventennio del fascismo.

Il decreto n. 322/1989 impone una particolare qualità ed esperienza specifica per coloro che sono chiamati agli organi di governo dell'Istituto; e prevede un controllo sul rispetto dei principi di imparzialità e di completezza dell'informazione, affidato ad un organo - la Commissione per la garanzia dell'informazione statistica - a sua volta composto in modo qualificato ed imparziale.

Vi sono dunque molti degli elementi che caratterizzano il genus delle Autorità amministrative indipendenti, sulla falsariga dello schema seguito appena l'anno successivo (con la legge n. 287/1990) per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato; e con molte specifiche varianti nella decina di altre Autorità istituite negli anni successivi, in rapida serie.

Eppure nelle discussioni sul riordino delle Autorità indipendenti, ancora apparentemente lungi dalla conclusione, non è mai stato fatto espresso richiamo all'Istat. Ciò può leggersi quale implicito riconoscimento del principio dell'Istat quale "magistratura del dato", già pienamente autonomo e garantito. Ma anche, al contrario, per una considerazione delle funzioni ausiliarie - tra le quali, come detto all'inizio, sta la statistica - come funzioni pubbliche "minori", non degne di ascrivere nel novero delle funzioni apparentemente più alte, perché "finali" e tali da toccare direttamente i settori coinvolti (mercato, telecomunicazioni, banche e borsa, ecc.). Dimenticando che

altre funzioni ausiliarie hanno avuto addirittura una rilevanza costituzionale, come l'attività consultiva svolta dal Consiglio di Stato e l'attività di controllo propria della Corte dei conti.

Non pare un problema cruciale l'inserimento dell'Istat nel quadro delle Autorità indipendenti. Infatti, anche ammesso (e per niente concesso, attesa l'evidente eterogeneità delle Autorità e del loro regime giuridico) che si arrivi ad una disciplina comune per talune di esse, per la statistica ufficiale è sufficiente una revisione della vigente normativa al fine di: a) eliminare talune incrostazioni, più formali che sostanziali, sulla posizione di Istat quale Ente vigilato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri; b) assicurare nel rinnovato sistema autonomistico un'effettiva centralità di Istat rispetto a tutti i soggetti componenti del Sistema statistico nazionale, da un lato; e del Sistema statistico europeo, dall'altro.

Nel primo senso si può pensare ad una revisione della competenza (non dei criteri, già adeguati) per la nomina del Presidente e dei membri del Consiglio dell'Istituto; ed ad un effettivo potere regolamentare dell'Istituto, oggi soggetto all'approvazione della Presidenza del Consiglio. Nel secondo senso, poi, ad introdurre espresse previsioni di legge per assicurare all'Istat un ruolo di referente nazionale delle politiche statistiche europee, come avvenuto per l'Antitrust. Ciò consentirebbe un più diretto rilievo dei principi comunitari nel sistema nazionale, oggi essenzialmente affidato alle complesse procedure generali di adattamento; e un maggior coordinamento di soggetti del Sistan, in una fase di ben note incertezze applicative del nuovo Titolo V.

Interventi riformatori, come si vede, di limitata portata; ma prevedibilmente efficaci per assicurare un quadro più coerente, sia sul versante nazionale che su quello integrato europeo.

9. Per il Sistan già si è detto che la sua configurazione come "rete amministrativa" ha anticipato le principali linee della riforma amministrativa degli ultimi tre lustri. Le sue caratteristiche sono del tutto compatibili con il nuovo Titolo V della Costituzione, sia in riferimento alle competenze legislative delle regioni, sia al delicato tema del riparto delle competenze amministrative.

Le leggi di riforma che hanno anticipato la modifica costituzionale, come la legge n. 59/1997, non per caso avevano espressamente confermato il Sistema statistico nazionale (art. 1). Lo stesso ha fatto la legge di attuazione della nuova Costituzione (legge La Loggia, n. 131/2003, art. 10).

Secondo la riforma introdotta dalla legge costituzionale n. 3/2001, la statistica rimane opportunamente disseminata tra tutti i soggetti della Repubblica; essendo prevista solo una esclusività, precisamente per la potestà legislativa dello Stato relativamente al "coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale". Formulazione di non preclara chiarezza, ma sostanzialmente confermativa del sistema a rete, tipico dell'attuale Sistan in cui si coniuga il pluralismo istituzionale con l'esigenza di unicità di indirizzo dell'attività statistica, per il tramite principale del potere Istat di indirizzo e con le garanzie assicurate dal Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica.

Anche dopo la riforma costituzionale vale, del resto, quanto ha avuto modo di precisare la Corte costituzionale (ad esempio con la sentenza n. 139/1990) circa l'interesse nazionale sotteso all'istituzione di un sistema statistico integrato ed interconnesso su base nazionale, e la conseguente legittimità costituzionale delle limitazioni alla potestà regionale.

Per quanto riguarda le funzioni amministrative, l'inversione del ruolo amministrativo, con la primazia assicurata ai comuni, e la rottura della connessione tra poteri legislativi ed amministrativi non comportano effetti di rilievo per le amministrazioni "a servizio nazionale" od "a rete". Queste, in quanto fortemente integrate e tali da garantire il pieno sviluppo della sussidiarietà verticale, intesa con la Corte costituzionale (sentenza n. 303/2003) quale concetto "a vocazione ascensionale", consentono a tutti i soggetti della Repubblica (e nel caso del Sistan, anche ad altri soggetti pure privati) di concorrere con pienezza all'esercizio congiunto delle politiche statistiche pubbliche.

In sostanza, il novellato Titolo V della Costituzione non giustifica la geopardizzazione del Sistan con l'istituzione di diversi sistemi statistici regionali, bensì favorisce un rinnovato e più incisivo apporto al Sistan da parte di tutti i soggetti della Repubblica. Così da avere un quadro statistico coeso ed attendibile. Altrimenti si potrebbero determinare potenziali attentati ad altri interessi che la Costituzione riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, quali la moneta, la tutela dei mercati finanziari, la tutela della concorrenza, il sistema valutario, il sistema tributario (art. 117, comma 2, lett. e).

Nel senso detto spingono anche gli impegni europei, che nella medesima parte della rinnovata Costituzione sono stati finalmente inseriti quale "vincolo" per lo Stato e le regioni, a carattere negativo e positivo (obbligo di cooperazione, ecc.).

10. Molte questioni sono invece aperte sul versante europeo, ora invocato. Infatti, malgrado l'infittirsi negli anni recenti di interventi normativi (regolamento CE n. 322/97 del Consiglio, del 17.2.1997; regolamento CE n. 831/2002 della Commissione, del 17.5.2002) e di decisioni comunitarie (come la decisione 97/281/CE della Commissione, del 21.4.1997, sul ruolo di Eurostat riguardo alla produzione di statistiche comunitarie), non può certo dirsi che il quadro europeo della statistica abbia assunto una precisa connotazione.

La statistica è "costituzionalizzata" nel Trattato CE, art. 285, a seguito nell'innovazione previ-

sta dal Trattato di Amsterdam del 1997. Come già accennato, se ne parla come funzione prettamente ausiliaria, in quanto finalizzata allo svolgimento delle attività della Comunità. E' il Consiglio (l'istituzione a carattere meno comunitario della Comunità) che stabilisce le "misure" necessarie, deliberando a maggioranza; e sempre nel rispetto delle competenze statistiche della Banca europea e del Sistema europeo della Banche centrali. La Commissione può invece solo raccogliere "informazioni" per l'esecuzione dei compiti affidatili (art. 284), con accurata variante linguistica rispetto alla raccolta ed all'elaborazione delle statistiche.

All'art. 285 TCE sono previsti anche i principi generali sulla statistica ufficiale (imparzialità, affidabilità, ecc.) su cui già si è detto al paragrafo 4. Tali principi, per quanto espressamente riferiti alla statistica della Comunità, hanno una chiara forza espansiva anche per le statistiche ufficiali degli Stati membri (non fosse altro per il principio di leale cooperazione, di cui all'art. 10 TCE), senza che al proposito possa distinguersi tra statistiche di rilievo meramente nazionale e statistiche destinate all'elaborazione congiunta in sede europea.

L'attuale art. 285 TCE è transitato nella nuova Costituzione, all'art. III-305, con formula identica; salvo il richiamo della "legge europea" quale fonte di disciplina della materia, conformemente al diverso quadro delle fonti del diritto ora previsto nel Trattato costituzionale.

I problemi maggiori sono rappresentati dalla posizione di Eurostat, quale servizio della Commissione, e dai ritardi nella creazione di un vero e proprio Sistema statistico europeo.

Nei confronti della Commissione, Eurostat non gode, né di diritto né di fatto, della medesima posizione di autonomia che Istat ha nel sistema italiano, e che è propria anche della maggior parte degli altri istituti nazionali di statistica. Allo stato del diritto comunitario, Eurostat è solo un "servizio" della Commissione, non dissimile da una Direzione generale, con la sola particolarità di un'autonomia tecnica relativa alle "scelte delle tecniche scientifiche, delle definizioni e delle metodologie più adatte per il rispetto dei principi ed il conseguimento degli obiettivi indicati dal regolamento CE n. 322/97" (decisione 97/281/CE, art. 5). Eurostat non ha neanche l'autonomia propria delle varie Agenzie europee, che sono state costituite negli ultimi dieci anni in settori ad alta tecnicità (ambiente, farmaci, trasporti, ecc.).

Le difficoltà per l'istituzione di un Sistema statistico europeo derivano appunto dalla difficoltà di "estrarre" Eurostat dalla Commissione e trasformarlo in organismo indipendente, sulla falsariga, fatte le debite proporzioni, della Banca centrale europea. Altre difficoltà derivano poi dalla eterogeneità della qualificazione giuridica e del ruolo attribuiti nei vari ordinamenti agli enti nazionali di statistica; e soprattutto dalla ritrosia dei Governi a concedere una vera autonomia al Sistema statistico europeo, dopo la già rilevante perdita di sovranità economica derivante dal Sistema europeo delle Banche centrali e dalla Banca centrale europea.

11. Le osservazioni che precedono conducono alla conclusione che la disciplina della statistica ufficiale non necessita di riforme organiche né di un particolare riassetto organizzativo. Si tratta di una branca dell'amministrazione ben configurata sin dall'inizio, cresciuta ancor meglio in virtù di una felice commistione tra l'opera di grandi funzionari - come il Direttore Bodio - e le autolimitazioni del potere politico. Più di recente, la sua disciplina ha anticipato i caratteri delle amministrazioni a rete, che si sono poi diffuse tanto nell'ordinamento nazionale quanto nel sistema europeo. L'Istat, a sua volta, ha assunto tratti tipici delle amministrazioni indipendenti.

Tali caratteri resistono anche nel sistema autonomistico che segna sempre più il nostro ordinamento. Anzi, acquisiscono una nuova valenza quali garanti della coerenza unitaria di un sistema policentrico.

Il Governo e le istituzioni hanno dunque la responsabilità di perfezionare il sistema, specie sul versante europeo, mantenendo per il resto un quadro normativo che, quasi per miracolo, è da quasi un secolo e mezzo semplice e leggero.

Riferimenti Bibliografici

Cassese S. (2002), *La crisi dello Stato*, Bari-Roma.

Cassese S. (2003), *Lo Spazio giuridico globale*, Bari-Roma.

Chiti M.P. (1984), *Servizi statistici nazionali e pubblica amministrazione*, in *Foro amm.*, 576.

Chiti M.P. (2004), *Diritto amministrativo europeo*, 217 segg.

Guerra M.P. (2004), *L'ordinamento statistico*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, Milano, Parte speciale, I, 147, 206.

Romano S. (1954), *Oltre lo Stato*, ora in *Scritti minori*, Milano, 419.

Sorace D. (2002), *Diritto delle pubbliche amministrazioni*, Bologna, 149 segg.;

Torchia L. (1999), *Autonomia dei soggetti e funzionalità del sistema: condizioni di qualità dell'informazione statistica*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 643.



Settima Conferenza nazionale di statistica

Sesto Salone dell'informazione statistica

Palazzo dei congressi
Roma 9 e 10 novembre 2004

DOSSIER

foto di Giovanni Lalli

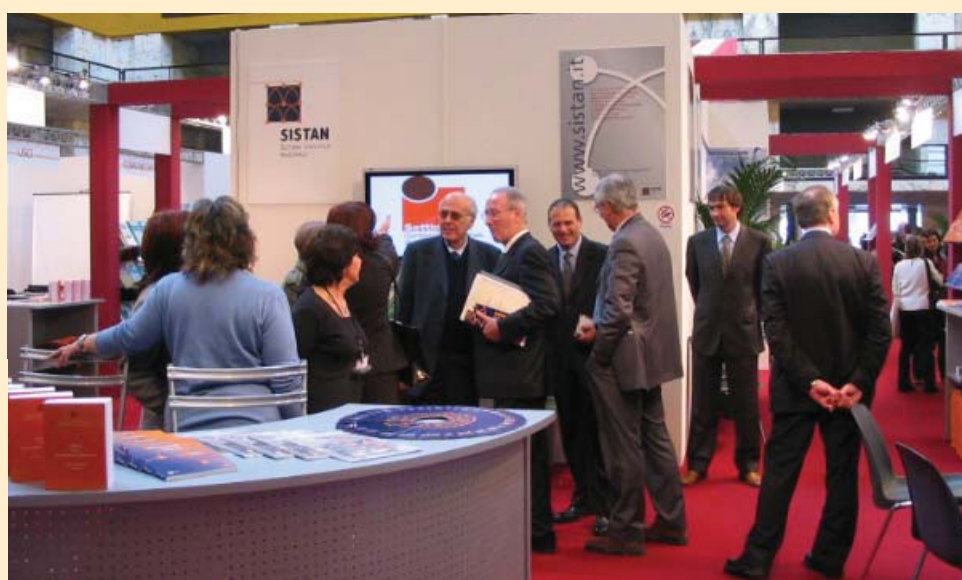


foto di Giovanni Lalli

