

Principi e caratteristiche della statistica ufficiale tra passato e futuro

Luigi Biggeri

Presidente dell'Istituto Nazionale di Statistica

(Versione provvisoria)

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 polemiche sempre più frequenti e 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 più 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 Giuda 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 Giuda), 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 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 descrizione della regolamentazione e del processo di formazione 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 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 valutazioni 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 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 (e in particolare, per l'Italia, a livello europeo).

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 della 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 esperienze 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 quindi 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 essere applicati 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 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 dalle 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.

(i) 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 la necessità che l’informazione statistica ufficiale assuma sempre più una funzione arbitrale nella piccola e grande conflittualità tra gruppi di individui. In una società pluralistica e multi-classe è necessario 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, teniamo conto che possono verificarsi illusioni "ottico-statistiche" e che l'unico modo per comprenderle e superarle è conoscere esattamente le convenzioni. In questa prospettiva è 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.

(ii) 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. È 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. È 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?

(iii) 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 nella definizione iniziale 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 ed oneroso lavoro di riclassificazione dei dati a posteriori.

(iv) Dall'Europa, specie 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* da integrare con *revisioni* successive.. Il principio dell'integrità richiede una chiara definizione e pubblicazione della *politica di revisione dei dati* adottata. 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. È indispensabile pertanto essere chiari a tale riguardo e coinvolgere nella discussione sull'antitesi tra tempestività ed accuratezza policy-makers, economisti e media.

(v) 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 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 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 attacchi 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 diffidano della statistica ufficiale, tendendo a percepirla come un pezzo dell'apparato di governo, assoggettata al 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 tende invece a percepire singolarmente. La mente umana non ha quindi la capacità di conoscere "naturalmente" i fenomeni collettivi (Leti G., 2000). Ciononostante, ognuno vorrebbe indurre dalle proprie esperienze personali quelle della collettività cui appartiene 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 "eclatanti" 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 comunicazioni a cui sono esposti soprattutto i lettori e il pubblico con bassi livelli di *numeracy*. È quanto si è verificati 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. 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 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-maker 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. È 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 hanno 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 a 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 su l'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 non presentano questi attributi di qualità.

Quando le critiche avanzate di recente alla statistica ufficiale sono state prive di argomentazioni scientifiche le abbiamo confutate. 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 europea, 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 veramente 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 saranno davvero al servizio della società.

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