

LA COGIS PER LO SVILUPPO DELLA STATISTICA AL SERVIZIO DEL PAESE

Achille Chiappetti

Presidente della Commissione per la garanzia dell'informazione statistica

1. Nel non lungo periodo di tempo che è trascorso dalla Settima Conferenza nazionale si è verificata una serie di avvenimenti che hanno posto la statistica ufficiale italiana davanti ad un bivio. Essa deve scegliere se restare (seppure in maniera sempre più ridotta) in una sorta di isolamento asettico, culturalmente qualificato, nella memoria della sua grande e secolare tradizione oppure mettere in discussione se stessa, aprirsi, adeguarsi alle esigenze a volte contingenti dell'attuale società pluralistica e policentrica interna ed europea senza perciò porre in dubbio i principi conduttori che la devono caratterizzare. E poiché la scelta, com'è ovvio, non può cadere che su questa seconda alternativa, deve essere chiaro a tutti che occorre mettersi in gioco, giacché solo in questo modo la statistica pubblica potrà divenire, ancora più di quanto non avvenga già oggi, quello di cui lo Stato contemporaneo ha una assoluta necessità: uno strumento decisivo per le scelte della politica, dell'economia, delle famiglie e dei singoli; insomma dell'intera società.

È in questo periodo di tempo, infatti, che la statistica ufficiale si è trovata coinvolta, specie a causa dei mass media, in un clima sfavorevole per le critiche spesso del tutto infondate sulla sua affidabilità, sulla sua tempestività ma forse del tutto non errate sulla sua utilità per lo Stato e i cittadini. Tanto da chiedersi se il Sistan abbia saputo o potuto (dati gli scarsi mezzi economici di cui dispone) fare efficacemente fronte alla rapida accelerazione della domanda di statistica, anzi al prorompere dei nuovi bisogni di più attuale e (perché no?) più quotidiana informazione statistica.

D'altronde, non può non essere preso come un segnale da tenere ben presente la proposta contenuta nello schema di legge finanziaria che assegna il ruolo di garantire la raccolta e correttezza dei dati statistici relativi ai flussi della spesa pubblica ad un diverso e affatto inedito organismo.

In ciò, per il vero, non vi è nulla di nuovo che non sia già stato preso in considerazione dall'Istat e, per quanto di sua competenza, dalla Commissione per la

garanzia dell'informazione statistica (Cogis). Lo conferma il titolo assegnato a questa Conferenza e le tematiche scelte per le sue diverse sessioni parallele. È questa, dovremmo tutti essere d'accordo, la questione essenziale che occorre oggi risolvere: come procedere alla "apertura" e alla "maggiore" e più "adeguata presenza" nella politica e nella società in genere della statistica pubblica. Apertura verso l'esterno attraverso un ulteriore sforzo di adeguarsi e cambiare, per dare al sistema Paese le informazioni statistiche ancor più attuali e ancor più utili allo sviluppo e quelle ulteriori richieste dagli organismi comunitari. Apertura verso l'interno, mediante lo sviluppo di recettori, per la valorizzazione delle richieste e delle esigenze della politica, dell'economia e della società allo scopo di indirizzare la produzione verso informazioni statistiche gradite dagli utenti e da loro ben fruibili.

La Cogis è strettamente legata all'Istat e al Sistan, essendo stata istituita dal d.lgs. del 6 settembre 1989, n. 322 contestualmente alla creazione di quest'ultimo e alla riforma dell'antico Istituto statistico e porta la responsabilità della correttezza dell'informazione statistica prodotta dai predetti organismi. Essa perciò è ovviamente coinvolta in questo ineludibile processo di revisione e di rilancio. Essa ha dunque deciso di affrontare in primo luogo il non facile dilemma della definizione della propria natura e delle sue funzioni e quindi delle responsabilità che su di essa ricadono nell'ambito di tale processo. Il prodotto di questo impegno, già conclusosi, vedrà la luce entro breve non appena i tempi e le difficoltà di stampa lo consentiranno

2. Qui mi preme ricordare solo alcuni dei punti essenziali che sono emersi, seppure con qualche difficoltà.

In effetti, alla stregua di tutte le amministrazioni cui sono deferite attribuzioni di garanzia – a prescindere dall'assegnazione dell'etichetta, peraltro incerta, di autorità indipendente – la Commissione per la garanzia dell'informazione statistica costituisce un *unicum* nell'ordinamento italiano. La Cogis è, infatti, inserita in una fitta rete di rapporti che la legano alla Presidenza del Consiglio dei ministri nell'ambito della quale essa è collocata e all'Istituto nazionale di statistica (Istat). D'altra parte, come è ben noto, il presidente dell'Istituto statistico partecipa alle sedute della Commissione e il presidente di questa è componente del Consiglio di amministrazione dell'Istat.

Questi speciali rapporti hanno, per lungo tempo, condizionato i giudizi sulla natura, il ruolo ed i poteri della Commissione. E ciò non può meravigliare. È indubbio, infatti, che nella *ratio legis* caratterizzante questa peculiare disciplina vi è un'incertezza di fondo che riguarda proprio il *core* delle funzioni della Commissione, ossia l'oggetto dell'attività di garanzia che traggono vita dal d.lgs. n. 322 del 1989.

In quell'anno, infatti, è stato compiuto un grande salto di qualità nel sistema organizzativo della statistica italiana; in specie è stato rescisso il legame di stretta appartenenza dell'Istat all'amministrazione dello Stato, attraverso il riconoscimento

della sua autonomia tecnica e il suo inserimento in una posizione di centralità funzionale nell'assetto "a rete" del Sistema statistico nazionale. È in questo contesto che la Commissione per la garanzia dell'informazione statistica è stata collocata e pensata, quale elemento cardine di un disegno democratico e d'avanguardia, comportante la necessità di imputare ad un organismo neutrale la funzione di garantire l'imparzialità, la completezza, la trasparenza e la riservatezza dell'informazione statistica. Non è un caso che la Commissione costituisca il primo caso del genere al mondo, seguito più di recente da organismi simili, in Gran Bretagna e nei Paesi Bassi.

Senonché tale notevole innovazione risulta in parte condizionata dalle circostanze in cui essa ha visto la luce. Il 1989, infatti, era un momento di transizione nel quale la tendenza a lasciare all'esecutivo la presa sugli apparati della produzione statistica era ancora forte, nonostante la grande apertura verso l'autonomia funzionale su cui si fonda l'istituzione del Sistan e del nuovo Istituto di statistica. Di talché è appunto sulla Commissione, la quale è divenuta per tale motivo lo snodo dei rapporti tra governo e sistema statistico, che si concretizza parte di quella tendenza, determinando le disposizioni normative che la radicano nella Presidenza del Consiglio dei ministri e che assegnano al Segretario generale della Presidenza del Consiglio i poteri relativi alla sua dotazione di personale e di mezzi finanziari e alle relative decisioni di spesa.

Ed è anche a causa della "visione" pubblicistica della statistica ufficiale che la funzione di garanzia della Cogis è stata pensata come endogena all'assetto complessivo della statistica pubblica, pur essendo giustamente previsto – in relazione al ruolo neutrale che è implicito nella funzione in parola – che essa sia del tutto esterna al Sistan. Il che comporta che la Commissione esercita i suoi poteri di verifica e controllo in modo totalmente autonomo e indipendente ma lo sbocco della sua attività non è di matrice sanzionatoria bensì collaborativa, giocandosi sulla sua autorevolezza tecnica la capacità di confrontarsi ed imporsi per conseguire il fine generale della correttezza dell'informazione statistica.

Che tutto ciò non escluda la connotazione autonoma ed indipendente che contrassegna la Commissione in ragione del suo ruolo di garanzia nonostante i suoi stretti legami con l'esecutivo e l'Istat emerge con chiarezza dalla lettura delle disposizioni del d.lgs. n. 322, secondo cui la Commissione è responsabile nei confronti del Parlamento, al quale deve riferire annualmente sull'attività svolta e al quale indirizza il proprio parere sul Programma statistico nazionale (Psn). E, se non bastasse, anche in base alla lettura della disposizione secondo cui essa è pure legata ad un'altra autorità indipendente: il Garante per la protezione dei dati personali, al quale segnala i casi di inosservanza delle norme che disciplinano la tutela della riservatezza delle informazioni fornite al Sistan e al quale fornisce collaborazione nei casi tecnicamente complessi.

3. Come avviene per qualsivoglia disciplina normativa, il sistema delle disposizioni concernenti la Commissione è stato soggetto ad un'interpretazione fortemente evolutiva sia a causa della più ponderata esegesi delle norme che lo compongono, sia a causa del mutato contesto in cui esse devono essere applicate. A questo proposito, è indubbio che, con il passare degli anni, è maturata una visione sempre più consolidata della imprescindibilità dell'autonomia e neutralità dell'attività di produzione di informazioni statistiche pubbliche. Nel contempo, ma molto più recentemente, è sorto anche il nodo del ruolo e della disciplina della statistica privata e della sua concorrenza con quella pubblica. Ed è quasi inutile dirlo, questi eventi hanno posto sotto nuova luce le disposizioni sul ruolo ed i poteri della Commissione stessa.

Senonché ancora più rilevanti sono gli effetti dell'attenzione delle Nazioni unite e dell'Unione europea nei confronti dei dati statistici e della successiva rapida codificazione comunitaria dei principi di autonomia e neutralità della statistica nonché di quelli che i produttori dei dati devono osservare al fine di una corretta informazione statistica. Tali normative, infatti, sono vincolanti per lo Stato italiano che è in tal modo coinvolto nel processo di globalizzazione del diritto della statistica.

Orbene, le discipline comunitarie – ovviamente vincolanti per lo Stato italiano – sono particolarmente attente e dettagliate in quanto la loro produzione ha subito una progressiva accelerazione dapprima per la spinta dell'esigenza degli organi comunitari di auto-dotarsi delle informazioni statistiche generali occorrenti per la loro azione e, più di recente, per la stretta necessità di ricevere dagli Stati membri informazioni statistiche interne corrette, trasparenti, uniformi e tra loro comparabili, onde consentire lo svolgimento delle politiche comunitarie e la verifica del rispetto dei parametri imposti da tali politiche.

Le regole comunitarie si sono quindi affiancate alle disposizioni del d.lgs. n. 322 del 1989 e hanno, da una parte, consolidato fortemente ed in modo ineludibile l'autonomia tecnica del Sistan e dell'Istat nei confronti delle indicazioni politiche che possono discendere dagli organi di governo. Dall'altra hanno anche irrobustito e potenziato il ruolo di garanzia della Commissione.

Invero, gli effetti della globalizzazione hanno inciso sul ruolo della Commissione per due aspetti. Da un canto è stata, più che ampliata, chiarita in senso estensivo la portata dei principi dell'attività statistica garantiti dalla Commissione. Tali principi, che sono indicati nel d.lgs. n. 322 del 1989 nella imparzialità, completezza, trasparenza e riservatezza, sono ora specificati dalle codificazioni dei principi della statistica compiute prima dall'Onu e poi dalla Comunità europea. E sono ormai tali ampliative specificazioni il parametro della funzione di garanzia che oggi spetta alla Commissione. D'altro canto il diritto comunitario ha anche introdotto norme di dettaglio e perfino il Codice di condotta degli enti produttori di statistiche al cui rispetto l'attività di vigilanza spettante alla Commissione deve oggi mirare (anche per le statistiche non di interesse europeo). Non è un caso che gli organismi

di Eurostat quando svolgono la loro vigilanza sul funzionamento degli apparati statistici nazionali si riferiscano, quando l'indagine tocca lo Stato italiano, anche all'operato della Commissione e alle certificazioni che questa fornisce loro. Tanto da poter dire che la Commissione è divenuta anche riferimento di Eurostat per quanto concerne il nostro Paese.

4. In questo quadro attualizzato, nel quale i principi cui si deve attenere l'informazione statistica hanno conseguito attraverso l'interpretazione storico-evolutiva una progressiva chiarificazione, il ruolo di garanzia della Cogis può dimostrarsi di grande utilità per il processo di aggiornamento della statistica ufficiale italiana.

Non è più possibile attribuire oggi ai concetti di "imparzialità" e di "completezza" un significato circoscritto come spesso avveniva all'epoca della istituzione della Commissione, sulla base di un'interpretazione letterale e restrittiva.

Deve, d'altronde, tenersi presente che la Commissione interviene comunque nel campo dell'attività amministrativa (attività statistica pubblica) cui si applicano non pochi principi di azione di carattere generale, anche di rango costituzionale. Occorre, infatti, rammentare che anche alla funzione statistica – in quanto funzione pubblica – debbono necessariamente essere applicati i principi costituzionali del buon andamento e della legalità dell'attività amministrativa sanciti dall'art. 97 della Costituzione. Il principio costituzionale di imparzialità, che invece è espressamente richiamato dal d.lgs. n. 322, assume una specifica qualificazione con riferimento alla funzione statistica. Così esso è diretto a preservare l'attività statistica da ingerenze di parte della politica e, in particolar modo, nelle scelte relative alla rilevanza informativa degli oggetti da trattare statisticamente, nella scelta delle metodologie, nelle tecniche di trattamento e in quelle di pubblicazione. Si tratta di profili di garanzia evidenti che richiedono anche una profonda conoscenza delle tecniche statistiche.

Il principio di completezza è perfettamente complementare rispetto a quello di imparzialità: se quest'ultimo segna i confini esterni degli ambiti di attribuzione tra politica e governo statistico, l'altro pone una garanzia volta a impedire che gli uffici del Sistan ripropongano al proprio interno limiti capaci di alterare comunque l'imparzialità della funzione. La completezza dei trattamenti statistici è l'altra faccia dell'imparzialità e ricomprende anche aspetti del buon andamento dell'attività statistica. Essa non concerne soltanto il momento del trattamento operativo del dato, ma anche quello del numero delle indagini statistiche svolte nonché quello della sua diffusione e pubblicità la cui violazione determinerebbe la non imparzialità di fatto dell'informazione statistica fornita.

E, se non bastasse, il diritto europeo, come è noto, ha inoltre specificato ulteriormente i principi indicati dall'art. 12 del d.lgs n. 322 del 1989 evidenziando, tra gli altri, quelli:

a) di **pertinenza**, che viene inteso come la peculiarità di produrre statistiche funzionali alle necessità ed agli obiettivi comunitari (e, per quanto ci concerne, sta-

tali e regionali e degli enti locali). E che “tali necessità determinano i settori, la tempestività e la dimensione delle statistiche, che dovrebbero seguire in modo permanente i nuovi sviluppi demografici, economici, sociali e ambientali”. Ma anche che pertinente è la raccolta dei dati che si limita “a ciò che è necessario per conseguire i risultati voluti” abbandonando la produzione di statistiche senza interesse per gli obiettivi della collettività;

b) di rispetto del **rapporto costi/benefici** che consiste nell’ “uso ottimale di tutte le risorse disponibili e la riduzione al minimo dell’onere che grava sui rispondenti” e che “il carico di lavoro e i costi che la produzione delle statistiche comunitarie richiede dovrebbero essere proporzionali all’importanza dei risultati/vantaggi ricercati”.

È evidente che il principio di efficienza economica fornisce impegnative indicazioni per l’attività statistica: l’attenzione al rapporto tra costi e risultati delle rilevazioni, alle tecniche di rilevazione e al giudizio prognostico di effettiva innovazione dell’indagine che si avvia. Da un lato, dunque, l’importanza di utilizzare in modo proporzionato le fin troppo scarse risorse economiche che vengono assegnate ai produttori pubblici della statistica italiana, dall’altro, invece, l’assicurazione di un alto grado di produttività dell’attività informativa rispetto ai reali bisogni conoscitivi da soddisfare.

È su entrambi questi sotto-principi che la Cogis sta soffermando la propria attenzione nell’esercizio della sua funzione di garanzia, trovando, per il vero, una grande attenzione dell’Istat riguardo a dette esigenze.

5. Il primo aspetto che si pone all’esame della Commissione riguarda dunque l’adeguamento del Sistan nel suo complesso ai principi menzionati. Il che comporta necessariamente la verifica dello stato di avanzamento dell’attuazione della previsione legislativa che lo ha istituito.

In questa prospettiva appaiono evidenti le difficoltà che ancora si frappongono al buon funzionamento dell’innovativo e delicato sistema a rete introdotto dal d.lgs. n. 322 del 1989. In particolare resta ancora tutto da verificare, specie dopo l’entrata in vigore della vasta riforma del Titolo V (legge costituzionale n. 3 del 2001), come sia possibile raggiungere un equilibrato rapporto tra le esigenze di autonomia e di efficienza, ai fini della adeguatezza e correttezza dell’informazione statistica ufficiale prodotta in Italia.

A questo proposito appare prioritaria l’identificazione certa delle informazioni statistiche che, dal punto di vista comunitario e da quello delle esigenze funzionali della nazione, debbono essere svolte al centro, seppure con la partecipazione delle autonomie. Infatti, per questa attività di produzione statistica che, in base al principio di sussidiarietà sancito dal vigente art. 118 della Costituzione ai fini del riparto delle attribuzioni amministrative, la titolarità non può che spettare all’Istat con l’ausilio degli uffici operanti nel Sistan, appartengano essi alle autonomie territoriali o meno.

Ma anche per le altre attività dei produttori facenti parte del Sistan il principio

di completezza, nelle sue due estrinsecazioni della pertinenza e dell'economicità, induce alla verifica della piena e corretta attuazione dei poteri assegnati all'Istat dall'articolo 15 del d.lgs. n. 322 del 1989. E ciò non fosse altro per la parte dell'informazione statistica che pertiene agli obblighi comunitari, fermo restando che i criteri dell'uniformità, comprensibilità e fruibilità, oltre a quelli fondamentali della imparzialità e riservatezza sono comunque vincolanti per tutte le statistiche ufficiali.

Costituisce dunque un presupposto essenziale, per l'adeguatezza dell'informazione statistica prodotta, che venga effettivamente esercitato dall'Istat il compito deferitogli dalla lettera c) del I comma dell'art. 15 di provvedere "all'indirizzo e al coordinamento delle attività statistiche degli enti e uffici" del Sistan.

Ma sono altrettanto basilari le ulteriori attribuzioni dell'Istat che appaiono tutte accomunate dal fatto di essere indirizzate alla uniformizzazione delle attività di produzione statistica del Sistan. L'esercizio di tali poteri può infatti costituire il mezzo per diffondere nell'intero Sistema le garanzie di completezza, efficienza ed economicità che la Cogis deve salvaguardare.

Resta comunque da risolvere tuttora, attraverso la introduzione di più puntuali disposizioni, il nodo della imparzialità e indipendenza degli uffici di statistica diversi dall'Istat. È d'altronde questa una forte preoccupazione di Eurostat cui non sfugge la frastagliata e non uniforme realtà delle molteplici strutture, e uffici del sistema a rete introdotto nel 1989.

Per conto suo la Cogis ha già avviato delle verifiche sull'affidabilità in termini di completezza, imparzialità ed economicità dell'informazione statistica prodotta al di fuori dell'Istat e altre sono in preparazione. Il rispetto dell'autonomia costituzionalmente garantita agli enti territoriali e le tradizionali prassi delle amministrazioni ministeriali in tema di raccolta di dati, non escludono, infatti, che anche in tali settori debba essere verificato il rispetto dei principi della statistica dettati dallo Stato e dalla Unione europea.

Quest'ultima, infatti, in ragione della sua natura sovranazionale e in relazione alla imprescindibile esigenza di disporre di informazioni statistiche assolutamente affidabili e obiettive da parte degli Stati membri che ben possono essere interessati a fornire dati inesatti, al fine di provare l'ottemperanza a criteri e parametri europei (come è poi stato possibile verificare nel corso degli accertamenti del rispetto dei vincoli dettati a Maastricht), è particolarmente interessata alla indipendenza politica e imparzialità dei produttori e quindi al rispetto del codice di comportamento da essa dettato.

Ma all'interno dello Stato un simile interesse è perseguito dalla Commissione per la garanzia dell'informazione statistica che mira per questa ragione al completamento organizzativo del Sistan.

6. Ma non basta. Può affermarsi senza tema di smentita che, ancora a 16 anni dalla istituzione del Sistan, questo non è stato tuttora completamente attuato dal punto di vista operativo.

La Cogis nell'esercizio del suo potere-dovere di fornire il proprio parere sul Programma statistico nazionale del 2007-2009 ha individuato in esso la cartina di tornasole dell'incompletezza, della scarsa omogeneità nonché della struttura sedimentale del quadro delle informazioni statistiche oggi prodotte dal Sistan. Nel suo parere essa ha richiamato l'attenzione sugli ostacoli che si frappongono all'aggiornamento o meglio al grande impegno di revisione totale delle informazioni statistiche oggi rese disponibili in sede ufficiale. Si tratta in primo luogo della farraginosità del Sistan stesso a causa della sua composizione a "rete" e, in secondo luogo, dello scarso interesse dello Stato e delle autonomie nei confronti della statistica ufficiale che è evidenziato dall'improvvisa, continua riduzione delle risorse assegnate a questo settore.

Ci troviamo dunque bloccati in un circolo vizioso nel quale la scarsità dei mezzi finanziari impedisce la realizzazione del generale aggiornamento del quadro delle informazioni statistiche prodotte dal sistema pubblico e nel quale tale mancato aggiornamento rende meno appetibile agli organi di governo il prodotto stesso, non inducendolo di conseguenza a riversare investimenti sulla statistica.

La Commissione rivolge, di conseguenza, particolare attenzione nei confronti dei continui sforzi che l'Istat sta svolgendo per aggiornare il quadro delle statistiche fornite al Paese, in quanto vede in essi l'attuazione e il rispetto dei principi di completezza, di pertinenza e di rispetto del rapporto costi/benefici che anche l'Unione europea vuole siano perseguiti. E non va dimenticato come per Eurostat pertinente è quella raccolta dei dati che si limita "a ciò che è necessario per conseguire i risultati voluti", abbandonando (con la dovuta prudenza) le produzioni senza interesse per gli obiettivi delle istituzioni pubbliche e dei privati.

Ho parlato all'inizio di un bivio: questo riguarda la scelta tra due modelli.

Da un canto, quello da noi esistente, che risale nei decenni, blasonato, altamente qualificato in ragione della sua vasta esperienza e dalle sue consolidate regole deontologiche nonché di recente arricchito dal valore dell'indipendenza, ma appesantito dal cumulo sedimentale della raccolta dei dati dovuti alla sua stessa annosità e agli effetti moltiplicatori del pluralismo autonomistico e perciò a volte inattuabile, nonostante gli sforzi di rinnovamento resi difficoltosi dalla scarsità di risorse.

Dall'altro canto il modello – ad esempio – della Repubblica Ceca: meno che ventenne e privo di grandi esperienze, ma fortemente tecnologico, concentrato sulle indagini statistiche relative ai fenomeni economici e sociali di stretta attualità, senza il fardello del passato, in grado di dare tempestive informazioni statistiche utili per le scelte politiche, fino al punto che è prevista la partecipazione del presidente dell'istituto di statistica a tutte le riunioni del Consiglio dei Ministri. E, del tutto coerentemente, ampi finanziamenti vengono riversati nella statistica in un circolo virtuoso.

La Commissione ha quindi fortemente condiviso le scelte tematiche della presente Conferenza che va nella giusta direzione verso la trasformazione della produ-

zione statistica in un vero e proprio servizio pubblico. Un servizio pubblico che, rispondendo alle domande più attuali della collettività con dati (risposte) tempestivi, chiari, intelligibili, completi ed imparziali, diventi – per usare l’espressione utilizzata dal professor Biggeri – una grande risorsa strategica del Paese.

Così la statistica pubblica acquisirà il livello (non tanto qualitativo che già è garantito) di utilità e imprescindibilità che imporrà alle autorità di governo la necessità di confrontarsi in modo continuativo con essa per le decisioni da adottare.

Ma questa operazione, a parità di mezzi finanziari, dovrà necessariamente essere preceduta da un attento lavoro di ritaglio della raccolta dei dati e di redistribuzione delle risorse che potranno forse portare a un assetto del tutto diverso dall’attuale, le cui radici risalgono ad un’epoca in cui la società, le istituzioni e le strategie politico-economiche erano diverse. Solo così essa raggiungerà i propri obiettivi e sarà in grado di confrontarsi in modo vincente con lo sviluppo che sarà presto e giustamente inarrestabile, anzi apprezzabile, della statistica privata, sul quale la Cogis sta iniziando ad incentrare oggi la sua attenzione.