

# istat working papers

N. 1  
2012

## **La statistica quale bene pubblico: il diritto dei cittadini ad accrescere la propria conoscenza**

*Paolo Tabarro*



# istat working papers

N. 1  
2012

## **La statistica quale bene pubblico: il diritto dei cittadini ad accrescere la propria conoscenza**

*Paolo Tabarro*

## **Comitato di redazione**

*Coordinatore:* Giulio Barcaroli

*Componenti:*

|                    |                    |                  |
|--------------------|--------------------|------------------|
| Rossana Balestrino | Francesca Di Palma | Luisa Picozzi    |
| Marco Ballin       | Alessandra Ferrara | Mauro Politi     |
| Riccardo Carbini   | Angela Ferruzza    | Alessandra Righi |
| Claudio Ceccarelli | Danila Filipponi   | Luca Salvati     |
| Giuliana Coccia    | Cristina Freguja   | Giovanni Seri    |
| Fabio Crescenzi    | Aurea Micali       | Leonello Tronti  |
| Carla De Angelis   | Nadia Mignolli     | Sonia Vittozzi   |

*Segreteria:*

Lorella Appolloni, Maria Silvia Cardacino, Laura Peci, Gilda Sonetti, Antonio Trobia

## **Istat Working Papers**

**La statistica quale bene pubblico: il diritto dei cittadini  
ad accrescere la propria conoscenza**

N. 1/2012

ISBN 88-458-1705-9

Istituto nazionale di statistica  
Servizio Editoria  
Via Cesare Balbo, 16 – Roma

## La statistica quale bene pubblico: il diritto dei cittadini ad accrescere la propria conoscenza

Paolo Tabarro

### Sommario

*Le riforme intervenute negli ultimi anni (codice delle statistiche europee, riforma del Ss, codice della statistica italiano) hanno assicurato una indipendenza funzionale e professionale agli ISN, tuttavia manca una legislazione che tuteli l'indipendenza organizzativa degli ISN dal circuito dell'indirizzo politico. Tale indipendenza è strumentale alla tutela di un bene che trova il proprio fondamento nel legame della funzione ad un valore dell'ordinamento, che consiste nel diritto dei soggetti sociali (cittadini, imprese ecc.) ad ottenere statistiche di qualità, che accrescano il loro patrimonio informativo e diano a questi ultimi la possibilità di assumere decisioni consapevoli.*

**Parole chiave:** indipendenza, aumento della conoscenza, statistiche di qualità.

### Abstract

*Reforms carried out in recent years (code of European statistics; reform of the Statistical system, code of Italian statistics) were appropriate to grant both professional and functional independence of NSIs. Nevertheless a regulation protecting organizational independence of NSIs from policy is still missing. This independence is instrumental to the protection of a value of the system, consisting of the right of social subjects (citizens, enterprises, etc.) to get quality statistics, increasing their information assets and allowing them to take well-informed decisions.*

**Keywords:** statistics quality, knowledge increase, independence.



## Indice

|  | Pag.      |
|--|-----------|
| <b>1. Premessa.....</b>  | <b>9</b>  |
| <b>2. L'assetto organizzativo della statistica pubblica:<br/>il contesto istituzionale europeo.....</b>  | <b>9</b>  |
| <b>3. Il contesto istituzionale italiano: verso un nuovo<br/>sistema statistico nazionale.....</b>   | <b>11</b> |
| <b>4. La statistica quale bene pubblico che fonda la propria legittimazione sul diritto<br/>dei cittadini ad accrescere il proprio patrimonio informativo.....</b> | <b>12</b> |
| <b>Riferimenti bibliografici.....</b>  | <b>13</b> |





## 1. Premessa

La funzione statistica riveste un ruolo essenziale nelle società democratiche in quanto le attività di rilevazione, elaborazione, analisi e diffusione dei dati (cfr. art. 1 del d.lgs. n. 322/89) mettono a disposizione delle autorità pubbliche, degli operatori economici e dei cittadini informazioni necessarie a supportare scelte fondamentali in campo sociale, politico ed economico. Tuttavia, la crescita esponenziale delle informazioni, dovuta ad un aumento delle fonti per il basso costo dell' *Information and Communication Technology* (ICT) e il maggior numero di soggetti che le producono, comporta indubbiamente il rischio di essere sommersi da un diluvio di dati spesso contraddittori sugli stessi fenomeni che invece di facilitare le scelte le rendono quasi impossibili (Giovannini 2010). A ciò si aggiunge la diminuzione della fiducia del cittadino, in particolar modo nei periodi di crisi, nelle istituzioni che producono tali informazioni, spesso ritenute al servizio dei governi in carica. Da qui l'esigenza che si producano informazioni obiettive e imparziali sulla base delle quali è possibile adottare da parte degli operatori decisioni informate e dibattere apertamente talune tematiche che riguardano l'intera collettività nazionale ed europea.

La consapevolezza della funzione strategica della statistica ha portato negli ultimi anni ad una notevole produzione statistica di fonte comunitaria e nazionale, si pensi al codice europeo e a quello nazionale che ha cercato di rispondere alle suddette sfide: garantire la qualità della produzione dei dati (imparzialità e completezza) e l'indipendenza degli organismi statistici dai decisori politici.

Tuttavia, nonostante siano stati fatti passi in avanti sia sul piano della indipendenza, principalmente funzionale, sia su quello della qualità della produzione, attraverso l'adozione di strumenti di certificazione della qualità, resta ancora da fare per quanto riguarda l'indipendenza organizzativa e per il passaggio da una concezione di produzione della statistica ufficiale basata principalmente sulla produzione di informazione ad un'altra basata sull'aumento della conoscenza della realtà. Poiché, cambia radicalmente la prospettiva, come è stato avvertito, mettere al centro della valutazione del servizio l'utente e il processo cognitivo che egli compie per trasformare dati in informazioni comprensibili e poi in conoscenza (Giovannini, 2010).

## 2. L'assetto organizzativo della statistica pubblica: il contesto istituzionale europeo

Nel sistema europeo la funzione statistica è costituzionalizzata nel Trattato CE, art. 285 a seguito dell'innovazione prevista dal Trattato di Amsterdam del 1997. All'art. 285 TCE sono previsti anche i principi generali quali l'imparzialità e l'affidabilità a cui deve informarsi la statistica ufficiale.

L'art. 285 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 (Chiti 2004).

Negli ultimi tempi la statistica ufficiale ha consolidato la gestione della qualità del processo statistico, sotto l'incessante stimolo di Eurostat. Infatti è a partire dal 1995 che l'Ufficio Statistico europeo ha provveduto a curare con maggiore attenzione l'armonizzazione delle definizioni, i processi di misurazione e infine la diffusione delle informazioni. I requisiti di qualità definiti da Eurostat sono stati la rilevanza, l'accuratezza, la tempestività e puntualità, l'accessibilità, la chiarezza, la comparabilità, la coerenza e la completezza.

Negli ultimi anni si sono rafforzati i principi di autonomia e di indipendenza della statistica ufficiale sul piano nazionale, europeo e internazionale. In tale contesto, una delle linee di intervento più significative per la statistica ufficiale europea è stata la emanazione di norme per il controllo della qualità in settori statistici sempre più ampi, quale, assai rilevante, quello del calcolo dei disavanzi eccessivi nell'ambito del patto di stabilità e crescita della Unione europea.

Nell'ambito delle azioni programmate un posto di assoluto rilievo è rappresentato dalla promulgazione nel 2005 del Codice delle statistiche europee, presentato dalla Commissione europea quale raccomandazione e parte integrante della comunicazione al Parlamento europeo e

al Consiglio sulla “indipendenza, integrità e responsabilità delle autorità statistiche nazionali e dell’autorità statistica comunitaria”.

In particolare, lo *European Statistics Code of Practice*, inserito nella Raccomandazione della Commissione europea del 25 maggio 2005, detta principi per le autorità statistiche della Comunità e degli Stati membri.

Il codice come è noto, si articola in 15 principi fondamentali concernenti rispettivamente il contesto istituzionale, i processi statistici e i prodotti statistici.

Proprio il primo principio del Codice prevede l’indipendenza delle autorità statistiche da altri organismi politici e amministrativi e da operatori del settore privato.

Il suddetto principio, oltre che alla indipendenza scientifica, si riferisce anche alla gestione delle modalità di diffusione e di messa a disposizione di statistiche, purché strettamente verificate tramite indicatori previsti dal Codice e sanciti dalla legge e da altre disposizioni normative.

Altro principio essenziale, sebbene di non facile interpretazione, è quello inerente l’impegno che l’amministrazione si dà nei confronti della qualità che richiama la necessità di una cooperazione tra i paesi membri dell’Ue, in modo da consentire al Sse la possibilità di fornire e migliorare continuamente statistiche armonizzate, che costituiscono un’importante base per il processo di democratizzazione e per i continui progressi della società (Cingolani 2006).

Un elemento innovativo nel processo che ha portato all’adozione del Codice è stato non solo quello di rivisitare, come si è detto, in una dimensione tutta europea e in un quadro coerente e aggiornato, i principi e i valori ispiratori della statistica ufficiale, ma anche quello di promuovere la trasparenza dei suoi processi, puntando alla cultura dell’autovalutazione e favorendo un approccio *self regulatory*.

A questo proposito è stato previsto un meccanismo basato su di una serie di indicatori che rendono possibile disegnare e monitorare nel tempo i profili della organizzazione evidenziando, in un quadro comune di riferimento e con parametri confrontabili, aspetti di natura trasversale e fattori specifici inerenti la gestione e la performance della istituzione, quali ad esempio per citarne alcuni il contesto politico-istituzionale e il quadro giuridico, il coordinamento tra i produttori di statistiche ufficiali a livello nazionale, le procedure esistenti e i meccanismi di sorveglianza, le risorse a disposizione e la formazione del personale, l’impegno a favore della qualità, l’accesso alle informazioni e la soddisfazione degli utenti, il dialogo con i rispondenti e la tutela della riservatezza, nonché l’organizzazione dei processi e la qualità dei prodotti.

I suddetti principi sono ribaditi dal recente regolamento CE n. 223/2009, che ha stabilito le regole generali del funzionamento del sistema statistico europeo.

Il regolamento, al fine di assicurare la coerenza e la comparabilità delle statistiche europee prodotte conformemente ai principi stabiliti all’articolo 285, paragrafo 2, del trattato, ha rafforzato la cooperazione e il coordinamento tra le autorità che contribuiscono allo sviluppo, alla produzione e alla diffusione di statistiche europee. Inoltre, al fine di accrescere la fiducia nelle statistiche europee, sottolinea il fatto che le autorità statistiche nazionali dovrebbero godere in ciascuno Stato membro, così come l’autorità statistica comunitaria all’interno della Commissione, della necessaria indipendenza professionale e garantire l’imparzialità e un’elevata qualità in sede di produzione di statistiche europee, in conformità dei principi sanciti dall’articolo 285, paragrafo 2, del trattato nonché dei principi ulteriormente elaborati nel codice delle statistiche europee approvato dalla Commissione nella sua raccomandazione del 25 maggio 2005 relativa all’indipendenza, all’integrità e alla responsabilità delle autorità statistiche nazionali e dell’autorità statistica comunitaria (che incorpora il codice delle statistiche europee). Inoltre nel costruire un sistema efficiente e credibile è opportuno che si tenga conto dei principi fondamentali delle statistiche ufficiali adottati dalla Commissione economica delle Nazioni Unite il 15 aprile 1992 e dalla Commissione statistica delle Nazioni Unite il 14 aprile 1994.

Tuttavia, il regolamento CE n. 223/2009 non ha inciso sull’autonomia dell’Eurostat, il quale non è altro che una delle direzioni generali della Commissione europea, né sullo *status* giuridico dei singoli istituti nazionali di statistica che restano ancora vigilati, come è ad esempio avviene per l’Istat, da un ministero, con un bilancio determinato dai governi e dai parlamenti nazionali.

Una risposta a questi problemi potrà essere data dalla riconfigurazione del sistema statistico europeo e nazionale avvicinandolo al modello delle banche centrali, dotando Eurostat e gli Istituti di statistica del potere regolamentare come avviene per il SEBC, cioè attribuendo agli Istituti di statistica uno *status* di organismo indipendente che trova modelli istituzionali ormai consolidati in Europa e in Italia.

Come vedremo anche per quanto riguarda il contesto istituzionale nazionale, tutti i principi e le conseguenti misure adottate sono finalizzate ad assicurare un'indipendenza funzionale, che per quanto fondamentale, non può costituire, o non può costituire in modo esclusivo, il fondamento della legittimazione sociale della statistica pubblica.

### **3. Il contesto istituzionale italiano: verso un nuovo sistema statistico nazionale**

Il sistema di produzione delle statistiche nazionali è regolato, come è noto, dal decreto legislativo n. 322/1989 che, come sottolinea la maggior parte dei commentatori e degli operatori, mantiene ancora tutta la sua validità. Il disegno del sistema statistico nazionale, quale sistema a rete di pubblici poteri, ha per certi versi anticipato, se non servito da modello, gli sviluppi ordinamentali generali, quali la riforma del Titolo V della Costituzione (Chiti 2004).

Recentemente è intervenuto il codice italiano delle statistiche ufficiali che ha lo scopo di rafforzare i controlli di qualità e la conformità agli standard europei e italiani delle pratiche degli enti Sistan.

Con il recente decreto n. 166/2010 di riordino dell'Istituto Nazionale di Statistica è stato ridefinito il ruolo dell'Istat, come regolatore della raccolta e gestione dell'informazione da parte della pubblica amministrazione, nonché come coordinatore di tutte le attività statistiche condotte sul territorio nazionale. Al rafforzamento del ruolo istituzionale dell'Istat dovrebbero, tuttavia, seguire ulteriori interventi sul piano normativo, finalizzati a superare alcune criticità del sistema statistico nazionale quali il ruolo ancora debole di coordinamento riconosciuto all'Istat, che pure rappresenta il centro del sistema, soprattutto per il coordinamento tecnico-scientifico e per una maggiore omogeneità dei soggetti appartenenti al sistema che producono statistiche.

Finora le garanzie sono venute dall'autonomia funzionale riconosciuta alle autorità statistiche e dall'integrità scientifico-professionale del personale. Le leggi, però, non hanno in genere riconosciuto l'indipendenza sul piano strutturale e istituzionale. La gran parte delle autorità statistiche nazionali resta collocata all'interno dell'esecutivo o è soggetta alla sua vigilanza. È così per il *Bureau of the Census* statunitense, che è incardinato nel *Department of Commerce*; per *Statistics Canada*, che opera nell'ambito del ministero di volta in volta competente in materia di statistica; per l'*Office for National Statistics* britannico, che risponde al Cancelliere dello Scacchiere ed è così anche per l'Istat (D'Alberti 2007).

Nel nostro ordinamento manca una legge che riconosca l'indipendenza sul piano strutturale e istituzionale dell'Istat che è ancora sottoposto alla vigilanza della Presidenza del Consiglio (D'Alberti 2007). L'Istat, dal punto di vista dell'autonomia organizzativa, non gode ancora di uno *status* che lo avvicini alle autorità indipendenti, quali ad esempio la Banca d'Italia, che assicuri un raccordo diretto con il Parlamento e garantisca risorse certe e adeguate.

#### **4. La statistica quale bene pubblico che fonda la propria legittimazione sul diritto dei cittadini ad accrescere il proprio patrimonio informativo**

Il vero problema della statistica ufficiale, come si è visto, non è costituito solo dalla produzione dei dati, ma anche dalla necessità che la statistica assolva la missione di aumentare la conoscenza, dunque il patrimonio informativo a disposizione di un'intera collettività.

Le statistiche proprio perché patrimonio della collettività, dovrebbero assicurare un'informazione imparziale. Questo come è stato efficacemente affermato rappresenta un requisito fondamentale affinché i cittadini, insieme alle forze sociali ed economiche, possano valutare l'operato dei pubblici poteri, assicurando la realizzazione della democrazia informativa.

Per la realizzazione di tale obiettivo e per dare credibilità all'informazione prodotta, oltre alla indipendenza funzionale e alla competenza tecnica, che non può essere messa in dubbio per l'Istat, è fondamentale costruire un quadro istituzionale che assicuri l'indipendenza organizzativa degli Istituti statistici dal circuito politico (Marder 2008), consistente nella riconduzione e assoggettamento della loro attività ad un valore dell'ordinamento. L'indipendenza in ogni caso non va intesa come separatezza dalla politica, dalla società e dai bisogni (informativi) che essa esprime. In tal caso l'indipendenza sarebbe priva di ogni fondamento di autorevolezza. L'indipendenza (organizzativa) consiste essenzialmente in una relazione qualificata col "valore" che un organo e/o ente è chiamato a tutelare. Istituisce una relazione di fondazione tra questo bene e quell'organo indipendente, relazione che produce la libertà di quell'organo di operare per quel bene (Niccolai 1996) e che fonda l'autorità e la sua legittimazione sociale perché mostra l'appartenenza dell'organo indipendente all'ordinamento a cui esso e il valore tutelato appartengono insieme, e che è condiviso dai destinatari dell'attività dell'organo indipendente.

Nel caso della funzione statistica il valore a cui la funzione è legata è il diritto dei soggetti sociali (cittadini, imprese ecc.) ad ottenere statistiche di qualità, cioè il diritto della collettività a vedere garantito un patrimonio informativo che dia la possibilità di assumere decisioni consapevoli.

## Riferimenti bibliografici

- Barbieri G. 2004, *Nuovi usi e nuovi utenti della statistica ufficiale nella società della conoscenza*, *Rivista della statistica ufficiale*.
- Biggeri L., 2004, *Principi e caratteristiche della statistica ufficiale tra passato e futuro*, in *Statistica ufficiale. Bene pubblico*, Atti della settima conferenza nazionale di statistica, Roma, 9-10 novembre.
- Chiti M. P. 2004, *Istituzioni e regole della statistica ufficiale*, in “*Statistica ufficiale. Bene pubblico*”, Atti della settima conferenza nazionale di statistica, Roma, 9-10 novembre.
- D’Alberti M. 2007, *Autonomia e indipendenza della statistica ufficiale*, *Giornale del Sistan*, 34.
- Eurostat 2006, *Peer Review of the Italian Statistical Office on the implementation of the European Statistics Code of Practice*, December 14th.
- Giovannini E., 2010 *Statistica 2.0. The next level*, Atti della decima conferenza nazionale di statistica, Roma, 15-16 dicembre.
- Giovannini E. 2007, *Qualità della statistica nella società della conoscenza*, “*Giornale del Sistan*”, n. 34.
- Marder D. 2008, *Independence, an issue of trust*, *Unece Conference of European Statisticians*, Working Session on Statistical Dissemination and Communication, Geneva, May 13th -15th.
- Niccolai S. 1996, *I poteri garantiti della costituzione e le autorità indipendenti*, Ets, Pisa.
- Ortino S. 1993, *La banca centrale nella costituzione europea*, in *Quaderni costituzionali*.
- Stiglitz J. E. 1999, *Knowledge as Global Public Good*, in: *Global Public Goods*, I Kaul e altri, Undp, New York.
- Zuliani A. 2010, *Statistiche Come e Perché*, Donzelli, Roma.

## Informazioni per gli autori

La collana è aperta ad autori dell'Istat e del Sistema statistico nazionale, e ad altri studiosi che abbiano partecipato ad attività promosse dal Sistan (convegni, seminari, gruppi di lavoro, ecc.). Da gennaio 2011 essa sostituirà Documenti Istat e Contributi Istat.

Coloro che desiderano pubblicare sulla nuova collana dovranno sottoporre il proprio contributo alla redazione degli Istat Working Papers inviandolo per posta elettronica all'indirizzo [iwp@istat.it](mailto:iwp@istat.it). Il saggio deve essere redatto seguendo gli standard editoriali previsti, corredato di un sommario in italiano e in inglese; deve, altresì, essere accompagnato da una dichiarazione di paternità dell'opera. Per la stesura del testo occorre seguire le indicazioni presenti nel foglio di stile, con le citazioni e i riferimenti bibliografici redatti secondo il protocollo internazionale 'Autore-Data' del *Chicago Manual of Style*.

Per gli autori Istat, la sottomissione dei lavori deve essere accompagnata da una mail del proprio dirigente di Servizio/Struttura, che ne assicura la presa visione. Per gli autori degli altri enti del Sistan la trasmissione avviene attraverso il responsabile dell'ufficio di statistica, che ne prende visione. Per tutti gli altri autori, esterni all'Istat e al Sistan, non è necessaria alcuna presa visione. Tutti i lavori saranno sottoposti al Comitato di redazione, che valuterà la significatività del lavoro per il progresso dell'attività statistica istituzionale. La pubblicazione sarà disponibile su formato digitale e sarà consultabile on line.

Gli articoli pubblicati impegnano esclusivamente gli autori, le opinioni espresse non implicano alcuna responsabilità da parte dell'Istat. Si autorizza la riproduzione a fini non commerciali e con citazione della fonte.