

Istituzioni e regole della statistica ufficiale

Mario P. Chiti

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 indefettibile 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 affidatili (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 attaglia 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 obbiettivi 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 Tagliacarte) 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, sì 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 prevista 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 obbiettivi 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 dei ruoli attribuiti nei vari ordinamenti agli enti nazionali di statistica; e soprattutto dalla retrosia 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 nel versante europeo, mantenendo per il resto un quadro normativo che, quasi per miracolo, è da quasi un secolo e mezzo semplice e leggero.